HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

24 martie 2011 *

În cauza C-400/08,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 16 septembrie 2008,

Comisia Europeană, reprezentată de domnii E. Traversa și R. Vidal Puig, în calitate de agenți, asistați de C. Fernández Vicién și A. Pereda Miquel, abogados, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Regatului Spaniei, reprezentat de doamna N. Díaz Abad, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârât,

* Limba de procedură: spaniola.

susținut de:

Regatul Danemarcei, reprezentat de domnii J. Bering Liisberg și R. Holdgaard, în calitate de agenți,

intervenient,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul J.N. Cunha Rodrigues, președinte de cameră, domnii A. Arabadjiev, A. Rosas (raportor), U. Lõhmus și doamna P. Lindh, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,
grefier: domnul N. Nanchev, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 6 mai 2010,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 7 octombrie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin impunerea unor restricții cu privire la stabilirea de centre comerciale în Catalonia, rezultând din Legea 7/1996 privind comerțul cu amănuntul (Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista) din 15 ianuarie 1996 (BOE nr. 15 din 17 ianuarie 1996, p. 1243, denumită în continuare „Legea 7/1996") și din legislația comunității autonome Catalonia cu privire la aceeași materie, și anume Legea 18/2005 privind infrastructurile comerciale (Ley 18/2005 de equipamientos comerciales) din 27 decembrie 2005 (DOGC nr. 4543 din 3 ianuarie 2006, p. 72, denumită în continuare „Legea 18/2005"), Decretul 378/2006 de aplicare a Legii 18/2005 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005) din 10 octombrie 2006 (DOGC nº 4740 din 16 octombrie 2006, p. 42591, denumit în continuare „Decretul 378/2006") și Decretul 379/2006 de aprobare a Planului teritorial sectorial privind infrastructurile comerciale (Decreto 379/2006 por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales) din 10 octombrie 2006 (DOGC nr. 4740 din 16 octombrie 2006, p. 42600, denumit în continuare „Decretul 379/2006"), Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 43 CE.

I — Cadrul juridic național

A — *Legea 7/1996*

2 Articolul 2 din Legea 7/1996 prevede:

„Centrele comerciale

1. Sunt considerate centre comerciale localurile și construcțiile sau infrastructurile cu caracter fix și permanent destinate desfășurării cu regularitate a unor activități comerciale, fie în mod continuu, fie în anumite zile sau perioade.

2. În această definiție sunt incluse chioșcurile și, în general, infrastructurile de orice tip care au destinația menționată în definiție, cu condiția să constituie un bun imobil în sensul articolului 334 din Codul civil.

3. Comunitățile autonome stabilesc condițiile de acordare a calificării de centru comercial de dimensiuni mari. În orice caz, primesc o astfel de calificare, în scopul autorizării și în sensul dispozițiilor legislației comerciale, centrele comerciale pentru vânzarea cu amănuntul a articolelor de orice fel care au o suprafață utilă de expunere și de vânzare mai mare de 2 500 de metri pătrați."

3 Articolul 6 din aceeași lege prevede:

„Stabilirea de centre comerciale de dimensiuni mari

1. Deschiderea unui centru comercial de dimensiuni mari necesită o autorizație de comercializare specifică, eliberată de administrația comunității autonome, fără a aduce atingere altor autorizații administrative pe care administrația le poate impune.

2. Decizia cu privire la acordarea sau la refuzul autorizației menționate la alineatul precedent trebuie să țină cont în special de existența sau de inexistența unei infrastructuri comerciale adecvate în zona vizată pentru noul amplasament și de efectele pe care noul centru comercial le-ar putea avea asupra structurii comerciale a zonei respective.

În orice caz, este obligatorie întocmirea unui raport de către organul jurisdicțional competent în domeniul concurenței, însă constatările acestuia nu au forță obligatorie.

3. Se consideră că o zonă dispune de o infrastructură comercială adecvată dacă aceasta garantează populației existente și, după caz, celei previzionate pe termen mediu un nivel al ofertei care respectă, din punctul de vedere al calității, al varietății, al serviciilor, al prețului și al orelor de program, atât cerințele situației curente, cât și tendințele de dezvoltare și de modernizare a comerțului cu amănuntul.

4. Efectul asupra structurii comerciale existente este apreciat ținând cont atât de efectele pozitive asupra liberei concurențe pe care le are deschiderea unui nou centru comercial de dimensiuni mari în zonă, cât și de efectele negative pe care le-ar putea avea asupra micilor comercianți existenți.

5. Comunitățile autonome competente în materie pot înființa, dacă este cazul, în conformitate cu normele prevăzute de legislația autonomă corespunzătoare, comisii teritoriale privind infrastructurile comerciale în vederea întocmirii unor rapoarte referitoare la deschiderea centrelor comerciale de dimensiuni mari."

4 Dispoziția finală din Legea 7/1996 precizează statutul constituțional al diverselor articole din această lege. Potrivit acesteia, articolul 6 alineatele 1 și 2 a fost adoptat în temeiul competenței exclusive a statului conferite prin articolul 149 alineatul 1 punctul 13 din Constituție. Alineatele 3-5 ale articolului 6 se încadrează în categoria reziduală a dispozițiilor care „pot fi aplicate în absența unei legislații specifice adoptate de comunitățile autonome".

B — *Legea 18/2005*

5 Articolul 3 alineatele 1 și 2 din Legea 18/2005 definește, pentru comunitatea autonomă Catalonia, centrele comerciale de dimensiuni mari și cele de dimensiuni medii în funcție de populația localității în care sunt situate. Astfel cum a menționat avocatul

general la punctul 11 din concluzii, aceste definiții pot fi rezumate într-un tabel după cum urmează:

Populația localității	Centre comerciale de dimensiuni mari: suprafața de vânzare minimă	Centre comerciale de dimensiuni medii: suprafața de vânzare minimă
Peste 240 000 de locuitori	2 500 m^2	1 000 m^2
25 001-240 000 de locuitori	2 000 m^2	800 m^2
10 001-25 000 de locuitori	1 300 m^2	600 m^2
Maximum 10 000 de locuitori	800 m^2	500 m^2

6 Articolul 3 alineatul 3 din această lege precizează că limitările cu privire la suprafața de vânzare prevăzute de Planul teritorial sectorial privind infrastructurile comerciale (denumit în continuare „PTSEC”) trebuie să fie aplicate centrelor comerciale pentru comercializarea produselor alimentare de dimensiuni medii, precum și tuturor centrelor comerciale care pun în vânzare aparate electrocasnice sau articole electronice de consum, echipamente sportive ori personale sau articole recreative ori culturale, a căror suprafață de vânzare este egală sau mai mare de 1 000 m^2, indiferent de calificarea acestora în funcție de criteriile prevăzute la alineatele 1 și 2 ale aceluiași articol.

7 Potrivit articolului 4 alineatul 1 din Legea 18/2005, centrele comerciale de dimensiuni mari pot fi deschise doar în zonele urbane consolidate ale localităților, care fie sunt centre administrative, fie au o populație care depășește 25 000 de locuitori, inclusiv turiștii sezonieri.

8 Articolul 4 alineatul 2 prevede că, în afara unor situații excepționale, aceeași limitare se aplică și centrelor comerciale cu o suprafață de vânzare mai mare de 1 000 m^2, în cazul în care acestea sunt afectate în esență vânzării de aparate electromenajere sau electronice de consum, de articole și accesorii sportive, de echipamente personale sau de articole recreative ori culturale.

9 Potrivit articolului 4 alineatul 3, noțiunea „zone urbane consolidate” are în vedere zonele în care, conform planului de urbanism în vigoare, locuiește majoritatea populației, precum și continuitatea zonelor de clădiri rezidențiale plurifamiliale și rețeaua de centre comerciale integrate în zone rezidențiale.

10 Articolul 4 alineatul 8 prevede derogările de la interdicțiile menționate la punctele 7 și 8 din prezenta hotărâre. Acestea privesc în special:

— centrele comerciale pentru vânzarea de automobile sau de alte vehicule, de echipamente, de materiale de construcții și de articole de bricolaj, precum și centrele comerciale pentru vânzarea produselor pentru grădinărit;

— spațiile comerciale din gări pentru AVE (trenuri de mare viteză) și din anumite porturi și aeroporturi pentru traficul de pasageri;

— centrele comerciale din anumite localități de frontieră și

— magazinele de desfacere ale fabricilor.

11 Articolul 6 alineatul 1 din Legea 18/2005 prevede că o autorizație de comercializare din partea autorităților locale este necesară în următoarele cazuri:

„a) pentru deschiderea unor centre comerciale de dimensiuni medii;

b) pentru extinderea centrelor comerciale a căror suprafață de vânzare corespunde, înainte sau după extindere, suprafeței prevăzute pentru centrele comerciale de dimensiuni medii;

c) pentru schimbarea activității centrelor comerciale de dimensiuni medii;

d) pentru transferul centrelor comerciale a căror suprafață de vânzare corespunde, înainte sau după extindere, suprafeței prevăzute pentru centrele comerciale de dimensiuni medii. În acest caz, autorizația produce efecte dacă centrul comercial inițial este închis în mod efectiv înainte de deschiderea noului centru."

12 Potrivit articolului 6 alineatul 4, lipsa unei decizii a administrației la expirarea termenului prevăzut pentru eliberarea autorizației comerciale acordate de autoritățile locale echivalează cu respingerea autorizării.

13 Potrivit articolului 7 alineatul 1 din Legea 18/2005, o autorizație eliberată de administrația autonomă din Catalonia (denumită în continuare „administrația autonomă") este necesară în următoarele cazuri:

„a) pentru deschiderea unor centre comerciale de dimensiuni mari;

b) pentru extinderea centrelor comerciale a căror suprafață de vânzare depășește, înainte sau după extindere, limitele prevăzute la articolul 3 alineatele 1 și 4;

c) pentru schimbarea activității centrelor comerciale de dimensiuni mari;

d) pentru transferul centrelor comerciale a căror suprafață de vânzare depășește, înainte sau după extindere, limitele prevăzute la articolul 3 alineatele 1 și 4. În acest caz, autorizația produce efecte dacă centrul comercial inițial este închis în mod efectiv înainte de deschiderea noului centru;

e) pentru închiderea unor centre comerciale de dimensiuni mari, cu excepția cazului în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute la alineatul 3 al acestui articol."

14 Articolul 7 alineatul 8 prevede:

„În cursul procedurii de eliberare a autorizației de comercializare de către administrația autonomă, solicitantul trebuie să furnizeze un raport întocmit de autoritatea locală din zona unde solicitantul intenționează să deschidă, să extindă sau să transfere un centru comercial de dimensiuni mari sau să îi schimbe activitatea. Raportul trebuie aprobat de consiliul local în plen și trebuie motivat în raport cu criteriile de apreciere prevăzute la articolul 10; dacă raportul este nefavorabil, are caracter obligatoriu. În cazul în care, la trei luni de la depunerea la autoritatea locală a cererii de întocmire a unui raport, aceasta nu l-a întocmit, raportul se consideră ca fiind nefavorabil."

15 Potrivit articolului 7 alineatul 10, neadoptarea unei decizii la expirarea termenului de șase luni prevăzut pentru eliberarea autorizației de comercializare de către administrația autonomă echivalează cu respingerea autorizării.

16 Potrivit articolului 8 din Legea 18/2005:

„1. Pentru comunicările referitoare la deschiderea unor centre comerciale în Catalonia și pentru procedura de eliberare a autorizației de comercializare pentru centrele comerciale de dimensiuni medii și mari reglementate de prezenta lege se impune întocmirea unui raport de evaluare a gradului de implantare pe piața relevantă de către departamentul competent în domeniul comerțului.

2. Întreprinderilor mici și mijlocii nu le este aplicabilă această condiție a întocmirii unui raport de evaluare a gradului de implantare, conform criteriilor menționate în prima dispoziție suplimentară.

3. În sensul prezentei legi, prin gradul de implantare pe piață se înțelege importanța unei întreprinderi sau a unui grup de întreprinderi pe piața relevantă în funcție de cota de piață deținută.

4. În cazul în care este nefavorabil, raportul de evaluare a gradului de implantare pe piață are caracter obligatoriu pentru respingerea autorizației solicitate, precum și în cazurile legate de comunicarea privind deschiderea unor centre comerciale menționate la alineatul 1.

5. Pentru a stabili gradul de implantare pe piață, departamentul competent în domeniul comerțului împreună cu departamentul și cu organele administrației autonome competente în domeniul protecției concurenței trebuie să definească noțiunile de piață relevantă, de cotă de piață și de zonă de interes care trebuie preluate în normele administrative de aplicare a prezentei legi. Pentru definirea acestor noțiuni, trebuie să se țină cont în special de produsele și serviciile aflate în concurență pe aceeași piață, de cifra de afaceri din sectoarele aferente și de suprafața centrelor comerciale existente.

6. Trebuie să se stabilească prin regulament criteriile, procedura care trebuie urmată și instanța competentă să întocmească raportul de evaluare a gradului de implantare pe piață. Pentru stabilirea acestor criterii, trebuie să se evalueze, printre altele, indicatorii care se regăsesc în carta albă menționată la articolul 9. Regulamentul trebuie să stabilească de asemenea condițiile în care departamentul competent în domeniul comerțului face publice deciziile de acordare sau de respingere a autorizărilor ori rapoartele prezentate, prin intermediul registrului public."

17 Articolul 10 din Legea 18/2005 enumeră elementele care trebuie evaluate în cazul în care administrația autonomă sau autoritatea locală decid în legătură cu acordarea unei autorizații de comercializare. Este vorba despre conformitatea cu PTSEC, precum și despre respectarea normelor de amenajare urbanistică, despre condițiile care determină siguranța proiectului și integrarea centrului comercial în mediul urban, despre mobilitatea generată de proiect, în special efectele acestuia asupra rețelei rutiere și asupra utilizării mijloacelor de transport public și privat, despre numărul de locuri de parcare disponibile, în funcție de procentul stabilit de la caz la caz prin regulament, despre amplasarea centrului comercial în cadrul zonei urbane consolidate și conformitatea proiectului cu programul municipal privind infrastructurile comerciale, în cazul în care există un asemenea program, despre „dreptul consumatorilor la o ofertă largă și variată în ceea ce privește calitatea, cantitatea, prețul și caracteristicile produselor", precum și despre gradul de implantare pe piața relevantă de care beneficiază întreprinderea solicitantă.

18 Prin articolul 11 din această lege se înființează o comisie consultativă de tipul celor prevăzute la articolul 6 alineatul 5 din Legea 7/1996, Comisión de Equipamientos Comerciales (denumită în continuare „Comisia pentru infrastructuri comerciale”), pentru a elabora rapoarte cu privire la decizia administrației autonome de a elibera sau de a nu elibera o autorizație, precum și referitoare la aspecte ale amenajării cu privire la desemnarea zonelor în care pot fi deschise centre comerciale, inclusiv elaborarea unor propuneri de modificare a PTSEC.

19 Articolul 12 din aceeași lege prevede taxele datorate pentru prelucrarea cererilor de acordare a autorizațiilor și pentru întocmirea rapoartelor privind gradul de implantare. De asemenea, acest articol permite autorităților locale să perceapă taxe pentru prelucrarea cererilor de acordare a unor autorizații locale de comercializare și pentru punerea la dispoziția administrației autonome a unor rapoarte elaborate de autoritățile locale cu privire la cererile de autorizare care țin de competența administrației autonome.

C — *Decretul 378/2006*

20 Articolul 3 din Decretul 378/2006 definește hipermarketurile ca fiind magazine cu autoservire cu o suprafață de vânzare de cel puțin 2 500 m^2, care comercializează o gamă largă de bunuri de larg consum și de bunuri care nu sunt de larg consum și care dispun de o zonă de parcare de dimensiuni mari.

21 Articolul 14 din acest decret stabilește procedura de solicitare a unei autorizații de comercializare de la administrația autonomă. Acest articol prevede o serie de documente care trebuie prezentate, printre care se numără și un studiu de piață, prevăzut la alineatul 1 litera b), care analizează viabilitatea proiectului din perspectiva ofertei existente și a cererii potențiale în zona de influență, cota de piață atrasă și efectul asupra ofertei curente.

22 Articolul 26 alineatul 1 din același decret reglementează componența Comisiei pentru infrastructuri comerciale înființate în temeiul articolului 11 din Legea 18/2005: șapte membri pentru reprezentarea departamentelor administrației autonome, șase membri pentru reprezentarea localităților, șapte membri pentru reprezentarea sectorului comercial, doi experți aleși de departamentul comercial al administrației autonome și un secretar numit de președintele comisiei menționate.

23 Articolul 27 din același decret prevede consultarea comisiei amintite cu privire la aspectele menționate la articolul 11 din Legea 18/2005, precum și cu privire la delimitarea zonelor urbane consolidate ale localităților.

24 Articolul 28 alineatul 2 din Decretul 378/2006 prevede că raportul prevăzut la articolul 8 din Legea 18/2005 trebuie să includă, în cazul marilor întreprinderi de distribuție, toate magazinele care comercializează sub numele acestora, indiferent dacă se află sub controlul lor direct sau indirect.

25 Potrivit articolului 31 alineatul 4 din acest decret, pentru fiecare sector comercial este stabilit anual un grad maxim de implantare atât pentru întregul teritoriu al Cataloniei, cât și pentru zonele care o compun. Comisia susține, fără a fi contrazisă de Regatul Spaniei, că această dispoziție nu a fost aplicată până în prezent, prin urmare, gradul maxim de implantare a grupului căruia îi aparține distribuitorul este cel stabilit de legislația anterioară: 25 % din suprafața de vânzare în Catalonia sau 35 % din suprafața de vânzare în zona de influență a centrului comercial propus.

26 Potrivit articolului 33 alineatul 2 din decretul menționat, raportul privind gradul de implantare trebuie să fie negativ în cazul în care acest grad maxim de implantare este depășit. Alineatul 5 al aceluiași articol prevede că termenul maxim pentru emiterea acestui raport este de șase luni. În cazul în care acest termen a expirat fără ca un

raport să fi fost emis, se consideră că raportul este favorabil, iar alineatul 7 al acestui articol prevede că raportul menționat este valabil șase luni.

D — *Decretul 379/2006*

27 PTSEC figurează în anexa la Decretul 379/2006. Articolul 7 din anexa la Decretul 379/2006 prevede că centrele comerciale de dimensiuni mari, precum și centrele comerciale de dimensiuni medii pentru vânzarea produselor alimentare și toate centrele comerciale cu o suprafață de vânzare egală sau mai mare de 1 000 m^2, destinate în principal aparatelor electrocasnice și articolelor electronice de consum, articolelor și accesoriilor sportive, echipamentelor personale, articolelor recreative sau culturale, sunt supuse în mod obligatoriu limitărilor referitoare la suprafețele comerciale prevăzute de PTSEC pentru fiecare district și pentru fiecare localitate.

28 Articolul 10 alineatul 2 din anexa la acest decret prevede în special:

„În districtele în care este preconizată o ofertă excedentară pentru anul 2009, nu va exista niciun proiect de dezvoltare de hipermarketuri.

În celelalte districte va exista o dezvoltare a hipermarketurilor, cu condiția ca aceasta să nu absoarbă mai mult de 9 % din oferta de produse de larg consum estimată pentru 2009 și mai mult de 7 % din oferta estimată de produse care nu sunt de larg consum."

29 Anexa 1 la anexa la Decretul 379/2006 prevede în special suprafețele maxime pentru care pot fi acordate autorizații de comercializare în perioada 2006-2009 pentru supermarketuri, hipermarketuri, centre comerciale specializate și centre comerciale și magazine de mari dimensiuni în fiecare unitate teritorială.

II — Procedura precontencioasă

30 După examinarea unei plângeri formulate de mai multe mari întreprinderi de vânzare cu amănuntul, Comisia a contestat compatibilitatea cu articolul 43 CE a normelor care reglementează deschiderea centrelor comerciale de dimensiuni mari pe teritoriul comunității autonome Catalonia. La 9 iulie 2004, Comisia a trimis Regatului Spaniei o scrisoare de punere în întârziere în această privință.

31 În răspunsul din 13 octombrie 2004, acest stat membru a susținut că obiecțiile Comisiei nu erau justificate.

32 La 27 decembrie 2005, a fost adoptată Legea 18/2005. Comisia a considerat că această lege nu numai că nu a eliminat toate incompatibilitățile anterioare cu articolul 43 CE, dar a introdus în plus noi restricții privind libertatea de stabilire în domeniul de activitate în cauză. La 4 iulie 2006, Comisia a trimis Regatului Spaniei o scrisoare de punere în întârziere suplimentară. În răspunsul din 6 octombrie 2006, statul membru menționat a respins caracterul restrictiv, nejustificat și disproporționat al legislației în discuție.

33 Fiind în continuare nemulțumită, la 23 octombrie 2007, Comisia a emis un aviz motivat prin care impunea Regatului Spaniei, pentru a pune capăt pretinsei încălcări,

să modifice legislația respectivă în termen de două luni de la primirea avizului. În răspunsul din 3 ianuarie 2008, Regatul Spaniei a confirmat intenția sa de a modifica legislația contestată, însă a precizat că modificările vor fi efectuate în cursul transpunerii Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50). Întrucât, până la expirarea acestui termen, nu a fost adoptată nicio măsură, Comisia a formulat prezenta acțiune.

34 Prin Ordonanța președintelui Curții din 21 ianuarie 2009, Regatul Danemarcei a fost autorizat să intervină în prezenta cauză, în susținerea concluziilor Regatului Spaniei.

III — Cu privire la acțiune

A — *Cu privire la admisibilitate*

35 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că Curtea poate examina din oficiu dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 226 CE pentru introducerea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor (a se vedea Hotărârea din 3 iunie 2010, Comisia/Spania, C-487/08, Rep., p. I-4843, punctul 70 și jurisprudența citată).

36 Trebuie de asemenea amintit că din articolul 38 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții și din jurisprudența referitoare la acesta rezultă că orice cerere de sesizare a instanței trebuie să indice obiectul litigiului și expunerea sumară a motivelor și că această mențiune trebuie să fie suficient de clară și de precisă pentru

a-i permite pârâtului să își pregătească apărarea, iar Curții să își exercite controlul. Din cele arătate rezultă că elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază o acțiune trebuie să reiasă în mod coerent și comprehensibil din chiar textul cererii, iar concluziile acesteia din urmă trebuie să fie formulate într-un mod neechivoc, astfel încât Curtea să nu se pronunțe *ultra petita* sau să nu omită să se pronunțe asupra unei obiecții (a se vedea Hotărârea din 15 iunie 2010, Comisia/Spania, C-211/08, Rep., p. I-5267, punctul 32 și jurisprudența citată).

37 Or, trebuie să se constate că, în cererea introductivă, Comisia solicită Curții să constate că Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 43 CE prin impunerea de restricții cu privire la stabilirea de centre comerciale în Catalonia, rezultând din patru legi și din două decrete ale căror texte, astfel cum au fost comunicate Curții, cuprind peste 200 de pagini și că cererea introductivă nu este lipsită de imprecizii.

38 La punctul 46 din memoriul în replică, Comisia a furnizat totuși o listă cu restricțiile specifice care, combinată cu trimiterile la cererea introductivă, facilitează identificarea restricțiilor concrete considerate de această instituție ca rezultând din acea parte a legislației contestate care a fost adoptată de comunitatea autonomă Catalonia, respectiv Legea 18/2005 și Decretele 378/2006 și 379/2006.

39 Această listă vizează:

1) interdicția cu privire la înființarea de centre comerciale de dimensiuni mari în afara zonelor urbane consolidate ale unui număr limitat de localități (articolul 4 alineatul 1 din Legea 18/2005);

2) limitările cu privire la suprafața de vânzare în cazul fiecărui district și al fiecărei localități (articolul 7 din Decretul 379/2006 coroborat cu anexa 1 la acest decret). Mai exact, Comisia susține următoarele:

   a) limitarea are un caracter deosebit de sever în cazul hipermarketurilor – în 37 din 41 de districte nu pot fi autorizate hipermarketuri noi (anexa 1.2 la anexa la Decretul 379/2006);

   b) în cele patru districte rămase, pot fi autorizate numai hipermarketuri care acoperă maximum 9 % din oferta de bunuri de larg consum și maximum 7 % din oferta de bunuri care nu sunt de larg consum (articolul 10 alineatul 2 din anexa la Decretul 379/2006) și

   c) în aceste patru districte, suprafața maximă este de numai 23 667 m^2 repartizați între șase localități (anexa 1.2 la anexa la Decretul 379/2006);

3) necesitatea stabilirii unui raport privind gradul de implantare, care este obligatoriu dacă este nefavorabil și care trebuie să fie nefavorabil în cazul în care gradul de implantare depășește o anumită valoare (articolul 8 din Legea 18/2005 și articolul 31 alineatul 4 și articolul 33 alineatul 2 din Decretul 378/2006);

4) absența unei definiții clare a criteriilor aplicabile (articolul 10 din Legea 18/2005);

5) anumite aspecte privind procedura de examinare a cererilor de autorizare, și anume:

a) regula „respingerii tacite” (articolele 6 și 7 din Legea 18/2005);

b) necesitatea obținerii avizului unei comisii consultative care are în componență concurenți ai solicitanților autorizației (articolul 11 din Legea 18/2005 și articolul 26 din Decretul 378/2006);

c) perceperea unor taxe care nu au legătură cu costurile procedurii menționate (articolul 12 din Legea 18/2005) și

d) durata excesivă a procedurii (articolul 33 din Decretul 378/2006 cu privire la termenele limită pentru eliberarea și validitatea raportului privind gradul de implantare).

40 În ședința de audiere a pledoariilor, Comisia a confirmat că dispozițiile menționate în lista respectivă reprezintă toate aspectele legislației adoptate de comunitatea autonomă Catalonia care sunt contestate.

41 În afara acestor dispoziții, din cererea introductivă rezultă de asemenea că se contestă de către Comisie compatibilitatea cu dreptul Uniunii a articolului 6 din Legea 7/1996.

42 Acest articol prevede la alineatele 1-4 cerința obținerii unei autorizații pentru deschiderea de centre comerciale de dimensiuni mari, precum și criteriile aplicabile la eliberarea acestei autorizații. Mai precis, alineatul 2 al articolului menționat prevede criteriile esențiale în această privință și impune consultarea organului jurisdicțional competent în domeniul concurenței. În plus, alineatul 5 al aceluiași articol prevede că pot fi create de comunitățile autonome anumite comisii care să întocmească un raport cu privire la deschiderea centrelor comerciale de dimensiuni mari.

43 Regatul Spaniei susține că din dispoziția finală a Legii 7/1996 rezultă că articolul 6 alineatele 3-5 este aplicabil numai în situația în care comunitățile autonome nu au adoptat o legislație specifică. Or, comunitatea autonomă Catalonia ar fi adoptat o astfel de legislație specifică. În consecință, la momentul formulării prezentei cereri introductive, dispozițiile menționate nu ar fi fost aplicabile în această comunitate și nu ar trebui, așadar, să facă obiectul acțiunii.

44 Comisia susține că acțiunea sa este îndreptată împotriva alineatelor 3-5 ale articolului 6, dat fiind că acestea definesc criteriile esențiale de acordare a autorizațiilor menționate la alineatul 2 al aceluiași articol, care face parte din legislația de bază obligatorie pe întreg teritoriul spaniol. Alineatele 3-5 ale acestui articol ar fi aplicabile cu titlu supletiv în comunitatea autonomă Catalonia pentru a se face aplicarea alineatului 2. Chiar presupunând că alineatele 3-5 nu ar fi în realitate aplicabile în această comunitate, Comisia apreciază că aceste dispoziții ar încălca totuși dreptul Uniunii în măsura în care pot deveni aplicabile în caz de abrogare sau de modificare a legislației în vigoare în prezent.

45 În această privință, astfel cum s-a amintit la punctul 36 din prezenta hotărâre, Comisia are obligația de a preciza, în cuprinsul cererii introductive, elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază acțiunea.

46 Or, se impune constatarea faptului că, în ceea ce privește articolul 6 alineatele 3-5 din Legea 7/1996, prezenta acțiune nu prezintă precizia necesară. Astfel, nu rezultă suficient de clar din cererea introductivă, nici chiar din cuprinsul replicii, modul în care aceste dispoziții ar reprezenta elementele constitutive ale respectivei neîndepliniri a obligațiilor, invocată de Comisie.

47 În consecință, acțiunea este inadmisibilă în ceea ce privește articolul 6 alineatele 3-5 din Legea 7/1996.

48 În schimb, în ceea ce privește articolul 6 alineatele 1 și 2 din Legea 7/1996, precum și dispozițiile în litigiu adoptate de comunitatea autonomă Catalonia, menționate la punctul 39 din prezenta hotărâre, în pofida impreciziilor existente în cererea introductivă, Curtea apreciază că aceasta dispune de elemente suficiente pentru a deduce întinderea încălcării dreptului Uniunii reproșată Regatului Spaniei și pentru a verifica astfel existența neîndeplinirii obligațiilor invocate de Comisie.

49 Pe de altă parte, din examinarea memoriului în apărare al Regatului Spaniei rezultă în mod evident că acesta a înțeles efectiv că reproșurile care i-au fost adresate de Comisie privesc restrângerea libertății de stabilire prin legislația contestată și că această legislație este criticată de Comisie pentru că ar afecta centrele comerciale de dimensiuni mari, iar nu centrele comerciale de dimensiuni medii, ceea ce ar dezavantaja în fapt operatorii economici din celelalte state membre, și pentru că nu ar fi justificată. În aceste condiții, Regatul Spaniei a fost în măsură să invoce în mod eficient mijloacele sale de apărare.

50 În consecință, prezenta acțiune este admisibilă în ceea ce privește articolul 6 alineatele 1 și 2 din Legea 7/1996, precum și dispozițiile menționate la punctul 39 din prezenta hotărâre din Legea 18/2005 și din Decretele 378/2006 și 379/2006, aceste ultime trei reglementări fiind adoptate de comunitatea autonomă Catalonia (denumite în continuare „legislația în litigiu").

B — *Cu privire la fond*

51 Acțiunea Comisiei cuprinde, în esență, trei motive referitoare la incompatibilitatea cu articolul 43 CE, în ceea ce privește primul motiv, a limitărilor privind amplasarea și dimensiunea centrelor comerciale de dimensiuni mari, în ceea ce privește al doilea motiv, a condițiilor de obținere a autorizației de comercializare specifice care este necesară pentru deschiderea unor astfel de centre comerciale și, respectiv, în ceea ce privește al treilea motiv, a anumitor aspecte ale procedurii de eliberare a acestei autorizații.

52 Primul motiv, referitor la limitările privind amplasarea și dimensiunea centrelor comerciale de dimensiuni mari, vizează interzicerea înființării unor astfel de centre în afara zonelor urbane consolidate ale unui număr limitat de localități care rezultă din articolul 4 alineatul 1 din Legea 18/2005, precum și limitările cu privire la suprafața de vânzare în cazul fiecărui district și al fiecărei localități care decurg din articolul 7 din anexa la Decretul 379/2006 coroborat cu anexa 1 la acesta. În ceea ce privește limitările cu privire la suprafața de vânzare în cazul fiecărui district și al fiecărei localități, Comisia susține că limitarea are un caracter deosebit de sever în cazul hipermarketurilor. Astfel, din PTSEC ar rezulta că în 37 din 41 de districte nu pot fi autorizate hipermarketuri noi. În cele patru districte rămase, deschiderea de hipermarketuri ar fi autorizată numai cu condiția ca această formă de comerț să acopere maximum 9 % din oferta de bunuri de larg consum și maximum 7 % din oferta de bunuri care nu sunt de larg consum, conform articolului 10 alineatul 2 din anexa la Decretul 379/2006. În

sfârșit, din PTSEC ar rezulta că, în aceste patru districte, suprafața maximă pentru hipermarketuri ar fi de numai 23 667 m^2 repartizați între șase localități.

53 Al doilea motiv, referitor la condițiile de obținere a unei autorizații de comercializare specifice, cuprinde șase aspecte. Primul aspect privește necesitatea de a obține o autorizație de comercializare specifică înainte de deschiderea unor centre comerciale de dimensiuni mari, impusă de articolul 6 alineatul 1 din Legea 7/1996; cel de al doilea aspect privește luarea în considerare, pentru obținerea unei astfel de autorizații, a existenței unei infrastructuri comerciale în zona de interes, precum și a efectelor deschiderii unui nou centru asupra structurii comerciale a acestei zone, conform articolului 6 alineatul 2 primul paragraf din Legea 7/1996; cel de al treilea aspect privește necesitatea unui raport privind gradul de implantare pentru obținerea acestei autorizații, raport care este obligatoriu dacă este nefavorabil și care trebuie să fie nefavorabil în cazul în care gradul de implantare depășește o anumită valoare, astfel cum rezultă din articolul 8 din Legea 18/2005, precum și din articolul 31 alineatul 4 și din articolul 33 alineatul 2 din Decretul 378/2006; cel de al patrulea aspect privește cerința consultării organului jurisdicțional competent în domeniul concurenței impusă de articolul 6 alineatul 2 al doilea paragraf din Legea 7/1996; cel de al cincilea aspect privește obligația de a obține avizul Comisiei pentru infrastructuri comerciale, care are în componență membri care sunt concurenți potențiali ai solicitantului autorizației, conform articolului 11 din Legea 18/2005 și articolului 26 din Decretul 378/2006; cel de al șaselea aspect privește absența unei definiții clare a criteriilor aplicabile potrivit articolului 10 din Legea 18/2005.

54 În sfârșit, al treilea motiv, referitor la anumite aspecte ale procedurii de eliberare a autorizației de comercializare, este structurat pe trei aspecte: primul aspect privește regula respingerii tacite prevăzută la articolele 6 și 7 din Legea 18/2005; cel de al doilea aspect privește perceperea unor taxe care nu au legătură cu costurile procedurii, potrivit articolului 12 din aceeași lege; cel de al treilea aspect privește durata excesivă a procedurii care ar rezulta din articolul 33 alineatele 5 și 7 din Decretul 378/2006 cu privire la termenele limită pentru eliberarea și validitatea raportului referitor la gradul de implantare.

1. Argumentele părților

55 Comisia susține că legislația în litigiu constituie o restricție privind libertatea de stabilire garantată la articolul 43 CE, în măsura în care afectează posibilitățile de înființare a unor centre comerciale de dimensiuni mari pe teritoriul comunității autonome Catalonia. Această legislație ar produce un efect discriminatoriu indirect prin favorizarea deschiderii centrelor comerciale de dimensiuni medii în raport cu deschiderea centrelor comerciale de dimensiuni mari. Astfel, operatorii economici care intenționează să deschidă centre comerciale de dimensiuni medii ar fi în majoritate de naționalitate spaniolă, în timp ce cei care doresc să deschidă centre comerciale de dimensiuni mari ar fi mai curând originari din alte state membre. Pe de altă parte, legislația în litigiu nu ar putea fi justificată de unul dintre motivele prevăzute la articolul 46 alineatul (1) CE. Comisia susține cu titlu subsidiar că, în orice caz, justificările invocate de Regatul Spaniei nu pot fi admise.

56 Regatul Spaniei contestă neîndeplinirea obligațiilor invocată. Acest stat membru recunoaște că legislația în litigiu cuprinde anumite restricții privind libertatea de stabilire, dar susține că acestea nu determină vreo discriminare, nici măcar indirectă, pe criterii de naționalitate. Legislația respectivă ar fi justificată prin motive de interes general, în special protecția consumatorilor, protecția mediului și buna amenajare a teritoriului. Aceasta ar fi în același timp de natură să asigure realizarea obiectivelor urmărite și nu ar depăși ceea ce este necesar pentru ca ele să fie atinse.

57 Regatul Danemarcei susține că, în ipoteza în care măsurile în litigiu nu sunt discriminatorii, acestea nu ar trebui considerate o restricție privind libertatea de stabilire interzisă de dreptul Uniunii, întrucât nu afectează în mod direct accesul pe piață al operatorilor străini. Regatul Spaniei își însușește acest argument.

2. Aprecierea Curții

a) Cu privire la existența restricțiilor privind libertatea de stabilire

58 Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE, revine Comisiei obligația de a stabili existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor. Comisia este cea care trebuie să prezinte Curții elementele de fapt necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție (a se vedea în acest sens, în special, Hotărârea din 5 octombrie 1989, Comisia/Țările de Jos, 290/87, Rec., p. 3083, punctele 11 și 12, precum și Hotărârea din 4 martie 2010, Comisia/Franța, C-241/08, Rep., p. I-1697, punctul 22).

59 Validitatea susținerii Comisiei potrivit căreia legislația în litigiu ar produce efecte indirect discriminatorii pentru operatorii originari din alte state membre decât Regatul Spaniei presupune demonstrarea de către Comisie a unei diferențe de tratament între centrele comerciale de dimensiuni mari și celelalte centre comerciale și a faptului că această diferență constituie un dezavantaj pentru centrele comerciale de dimensiuni mari. În plus, Comisia trebuie să demonstreze că diferența de tratament avantajează operatorii spanioli prin faptul că aceștia preferă centrele comerciale de dimensiuni mici și medii, în timp ce operatorii din alte state membre preferă centrele comerciale de dimensiuni mari.

60 Pentru a stabili aceste elemente, Comisia a prezentat o serie de cifre. Or, astfel cum a constatat avocatul general la punctul 58 din concluzii, deși aceste cifre se corelează într-o oarecare măsură cu afirmația conform căreia operatorii spanioli le preferă pe

cele de dimensiuni medii, în timp ce operatorii din alte state membre preferă centrele comerciale de dimensiuni mari, ele sunt incomplete. Astfel, informațiile furnizate Curții nu permit să se stabilească în mod cert nici numărul centrelor comerciale vizate, nici repartizarea unei părți importante a centrelor comerciale care fac parte din categoria celor de dimensiuni mari potrivit articolului 3 alineatul 1 din Legea 18/2005 pe criteriul controlului spaniol sau nespaniol. Curții nu i-a fost prezentată, pentru niciuna dintre categoriile de centre comerciale, nici defalcarea în funcție de acționariatul operatorilor economici vizați.

61 În ședința de audiere a pledoariilor, Comisia a arătat că relația de cauzalitate care stă, în opinia sa, la baza corelării statistice ar consta în faptul că operatorii străini ar prefera să înființeze centre comerciale mai mari pentru a realiza economiile la scară necesare pentru a-și optimiza șansele de a se stabili cu succes pe un nou teritoriu. Cu toate acestea, astfel cum a revelat avocatul general la punctul 59 din concluzii, această explicație se referă mai curând la pătrunderea pe o piață nouă, aflată la distanță de piața de origine, decât la naționalitatea operatorului.

62 Prin urmare, se impune constatarea faptului că nu au fost prezentate de Comisie elemente concludente, susceptibile să demonstreze că cifrele furnizate în susținerea argumentului său confirmă în mod efectiv realitatea acestuia. Comisia nu a prezentat nici alte elemente care să demonstreze că legislația în litigiu produce indirect efecte discriminatorii pentru operatorii originari din alte state membre în raport cu operatorii spanioli.

63 Cu toate acestea, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 43 CE se opune oricărei măsuri naționale care, chiar și atunci când se aplică fără discriminare pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, este susceptibilă să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea de către resortisanții comunitari a libertății de stabilire garantate de tratat (a se vedea în special Hotărârea din 14 octombrie 2004, Comisia/Țările de

Jos, C-299/02, Rec., p. I-9761, punctul 15, și Hotărârea din 21 aprilie 2005, Comisia/Grecia, C-140/03, Rec., p. I-3177, punctul 27).

64 În acest context, trebuie amintit că noțiunea „restricție” în sensul articolului 43 CE privește măsurile adoptate de un stat membru care, chiar dacă sunt aplicabile fără distincție, afectează accesul pe piață pentru întreprinderile din alte state membre și împiedică astfel comerțul intracomunitar (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank France, C-442/02, Rec., p. I-8961, punctul 11, și Hotărârea din 28 aprilie 2009, Comisia/Italia, C-518/06, Rep., p. I-3491, punctul 64, precum și, prin analogie, Hotărârea din 10 februarie 2009, Comisia/Italia, C-110/05, Rep., p. I-519, punctul 37).

65 În această categorie intră în special o reglementare națională care condiționează stabilirea unei întreprinderi dintr-un alt stat membru de eliberarea unei autorizații prealabile, întrucât poate afecta exercitarea de către această întreprindere a libertății de stabilire prin faptul că o împiedică să își desfășoare în mod liber activitățile prin intermediul unui sediu comercial fix (a se vedea Hotărârea din 1 iunie 2010, Blanco Pérez și Chao Gómez, C-570/07 și C-571/07, Rep., p. I-4629, punctul 54).

66 În speță, trebuie constatat că legislația în litigiu, în ansamblul său, instituie un regim de autorizare prealabilă care se aplică în cazul deschiderii oricărui centru comercial de dimensiuni mari pe teritoriul comunității autonome Catalonia.

67 Or, în primul rând, această legislație limitează zonele de stabilire disponibile pentru noile centre comerciale și impune limite cu privire la suprafețele de vânzare care pot fi autorizate pentru acestea.

68 În al doilea rând, legislația în cauză acordă o autorizare noilor centre comerciale numai în măsura în care nu va avea un impact negativ asupra micilor comercianți existenți.

69 În al treilea rând, această legislație prevede mai multe norme procedurale privind eliberarea autorizației amintite, susceptibile să aibă un impact negativ real asupra numărului de cereri de autorizare introduse și/sau asupra numărului de autorizații acordate.

70 În consecință, legislația în litigiu, în ansamblul său, îngreunează și face mai puțin atractivă exercitarea activităților operatorilor economici din alte state membre pe teritoriul comunității autonome Catalonia prin intermediul unui sediu comercial fix și afectează astfel stabilirea lor pe piața spaniolă.

71 Regatul Spaniei admite de altfel că această reglementare conține anumite restricții privind libertatea de stabilire.

72 Prin urmare, trebuie să se constate că legislația în litigiu, în ansamblul său, constituie o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 43 CE.

b) Cu privire la justificările restricțiilor privind libertatea de stabilire

73 Potrivit unei jurisprudențe constante, restricțiile privind libertatea de stabilire care sunt aplicabile fără discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate pot fi justificate de motive imperative de interes general, cu condiția ca acestea să fie de natură

să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (Hotărârea din 10 martie 2009, Hartlauer, C-169/07, Rep., p. I-1721, punctul 44, Hotărârea din 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes și alții, C-171/07 și C-172/07, Rep., p. I-4171, punctul 25, precum și Hotărârea Blanco Pérez și Chao Gómez, citată anterior, punctul 61).

74 Printre astfel de motive imperative recunoscute de Curte se regăsesc, între altele, protecția mediului (a se vedea în special Hotărârea din 11 martie 2010, Attanasio Group, C-384/08, Rep., p. I-2055, punctul 50 și jurisprudența citată), amenajarea teritoriului (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 1 octombrie 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Rep., p. I-9021, punctul 29 și jurisprudența citată), precum și protecția consumatorilor (a se vedea în special Hotărârea din 13 septembrie 2007, Comisia/Italia, C-260/04, Rep., p. I-7083, punctul 27 și jurisprudența citată). În schimb, obiective de natură pur economică nu pot constitui un motiv imperativ de interes general (a se vedea în acest sens, în special, Hotărârea din 15 aprilie 2010, CIBA, C-96/08, Rep., p. I-2911, punctul 48 și jurisprudența citată).

75 În această privință, trebuie amintit că, chiar dacă revine statului membru care invocă un motiv imperativ de interes general pentru a justifica o restricție privind libertatea de circulație sarcina să demonstreze că reglementarea sa este adecvată și necesară pentru a atinge obiectivul legitim urmărit, această sarcină a probei nu poate merge până la a impune acestui stat membru să dovedească, în mod pozitiv, că nicio altă măsură imaginabilă nu permite realizarea obiectivului menționat în aceleași condiții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 februarie 2009, Comisia/Italia, citată anterior, punctul 66).

76 În consecință, trebuie să se analizeze dacă legislația în litigiu, nu în ansamblul său, ci în raport cu fiecare dintre restricțiile specifice invocate de Comisie, se justifică prin motive imperative de interes general, precum cele susținute de Regatul Spaniei și menționate la punctul 56 din prezenta hotărâre.

i) Cu privire la primul motiv referitor la limitările privind amplasarea și dimensiunea centrelor comerciale de dimensiuni mari

77 În cadrul primului motiv, Comisia vizează limitările privind amplasarea și dimensiunea centrelor comerciale de dimensiuni mari care rezultă din interdicția cu privire la înființarea unor astfel de centre în afara zonelor urbane consolidate ale unui număr limitat de localități, potrivit articolului 4 alineatul 1 din Legea 18/2005, precum și limitările cu privire la suprafața de vânzare în cazul fiecărui district și al fiecărei localități potrivit articolului 7 și articolului 10 alineatul 2 din anexa la Decretul 379/2006, precum și anexei 1.2 la acesta.

78 Regatul Spaniei susține că dispozițiile astfel vizate sunt de natură să asigure realizarea obiectivelor de amenajare a teritoriului și de protecție a mediului pe care le urmăresc. Astfel, prin limitarea amplasării centrelor comerciale în zonele populate, unde cererea este mai mare, și prin limitarea dimensiunii centrelor comerciale în zonele mai puțin populate, legislația în litigiu ar urmări să evite poluarea cauzată de autovehicule, să combată degradarea orașelor, să mențină un model urban integrat din punctul de vedere al mediului, să evite construcția de drumuri noi și să asigure accesul la aceste centre comerciale prin mijloacele de transport public.

79 Comisia apreciază, dimpotrivă, că limitările în cauză nu sunt de natură să asigure realizarea obiectivelor urmărite.

80 În această privință, trebuie să se constate că, spre deosebire de cele susținute de Comisie, unele restricții privind localizarea și dimensiunea centrelor comerciale de dimensiuni mari sunt mijloace de natură să asigure atingerea obiectivelor de amenajare a teritoriului și de protecție a mediului invocate de Regatul Spaniei.

81 Cu toate acestea, din articolul 10 alineatul 2 din anexa la Decretul 379/2006 rezultă că nu era prevăzută nicio creștere a ofertei comerciale sub formă de hipermarketuri în districtele unde această ofertă era considerată excedentară pentru anul 2009. În continuare, din anexa 1.2 din anexa la acest decret rezultă că oferta respectivă a fost considerată excedentară pentru anul respectiv în 37 din 41 de districte din comunitatea autonomă Catalonia. În cele patru districte rămase, o creștere a ofertei comerciale sub formă de hipermarketuri putea fi autorizată, conform articolului 10 alineatul 2, numai cu condiția ca această formă de comerț să acopere maximum 9 % din oferta de bunuri de larg consum pentru anul 2009 și maximum 7 % din oferta de bunuri care nu sunt de larg consum. În sfârșit, din anexa 1.2 rezultă că, în aceste patru districte, suprafața maximă pentru hipermarketuri era limitată la 23 667 m^2 repartizați între șase localități.

82 Se impune constatarea faptului că aceste limitări specifice, impuse de legislația în litigiu, în ansamblul lor, afectează în mod semnificativ posibilitățile de a deschide centre comerciale de dimensiuni mari pe teritoriul comunității autonome Catalonia.

83 În astfel de împrejurări, motivele susceptibile să fie invocate de un stat membru pentru a justifica o derogare de la principiul liberei prestări a serviciilor trebuie să fie însoțite de o analiză a oportunității și a proporționalității măsurii restrictive adoptate de acest stat, precum și de elemente precise care să permită susținerea argumentării sale (a se vedea Hotărârea din 22 decembrie 2008, Comisia/Austria, C-161/07, Rep., p. I-10671, punctul 36 și jurisprudența citată).

84 Or, trebuie constatat că Regatul Spaniei nu a invocat suficiente elemente care să explice motivele pentru care restricțiile în cauză ar fi necesare pentru atingerea obiectivelor urmărite.

85 Având în vederea lipsa explicațiilor și impactul important al limitărilor vizate asupra posibilităților de a deschide centre comerciale de dimensiuni mari pe teritoriul comunității autonome Catalonia, trebuie să se aprecieze că restricțiile privind libertatea de stabilire impuse în această privință nu sunt justificate.

86 Rezultă că primul motiv trebuie primit.

ii) Cu privire la al doilea motiv, referitor la necesitatea și la condițiile de obținere a unei autorizații de comercializare specifice în vederea deschiderii unor centre comerciale de dimensiuni mari

— Cu privire la primele trei aspecte

87 Prin intermediul primelor trei aspecte ale celui de al doilea motiv, Comisia contestă legalitatea articolului 6 alineatul 1 din Legea 7/1996, care impune necesitatea de a obține o autorizație de comercializare specifică înainte de deschiderea unor centre comerciale de dimensiuni mari, a articolului 6 alineatul 2 primul paragraf, care impune luarea în considerare, pentru eliberarea unei astfel de autorizații, a existenței unei infrastructuri comerciale în zona de interes, precum și a efectelor deschiderii unui nou centru asupra structurii comerciale a acestei zone și, respectiv, legalitatea articolului 8 din Legea 18/2005, precum și a articolului 31 alineatul 4 și a articolului 33 alineatul 2 din Decretul 378/2006, care impun întocmirea unui raport privind gradul de implantare care este obligatoriu dacă este nefavorabil și care trebuie să fie nefavorabil în cazul în care gradul de implantare depășește o anumită valoare.

88 Regatul Spaniei susține că dispozițiile astfel contestate urmăresc, în general, obiective de protecție a mediului, de amenajare a teritoriului și de protecție a consumatorilor, vizând, în ceea ce privește acest ultim obiectiv, să asigure o concurență mai eficientă în legătură cu calitatea, cu prețul și cu varietatea produselor.

89 Comisia apreciază, dimpotrivă, că dispozițiile respective urmăresc obiective pur economice, întrucât vizează protejarea micilor comercianți locali.

90 Mai întâi, în ceea ce privește primul aspect, referitor la necesitatea de a obține o autorizație de comercializare specifică înainte de deschiderea unui centru comercial de dimensiuni mari, care decurge din articolul 6 alineatul 1 din Legea 7/1996, trebuie constatat că nici în cererea introductivă, nici în replică, nici în ședința de audiere a pledoariilor Comisia nu a arătat în ce mod necesitatea menționată ar urmări, în sine, obiective pur economice.

91 La rândul său, Regatul Spaniei a subliniat că, în ceea ce privește deschiderea centrelor comerciale de dimensiuni mari, realizarea obiectivelor de amenajare a teritoriului și de protecție a mediului, astfel cum au fost prezentate la punctul 78 din prezenta hotărâre, depinde de o procedură de autorizare prealabilă. În opinia acestui stat membru, daunele care survin în cazul nerealizării acestor obiective nu ar putea fi reparate *ex post*, respectiv odată ce deschiderea a avut loc.

92 În această privință, astfel cum a constatat avocatul general la punctul 91 din concluzii, instituirea unor măsuri preventive și, în consecință, anterioare trebuie considerată, în acest context, de natură să asigure realizarea obiectivului de protecție a mediului. Astfel, adoptarea unor măsuri *a posteriori* este o alternativă mai puțin eficientă și mai costisitoare în raport cu sistemul autorizării prealabile, atunci când deschiderea unui centru comercial deja construit se dovedește a fi una cu impact negativ asupra

protecției mediului. Același raționament este valabil și în ceea ce privește obiectivul amenajării teritoriului.

93 Comisia nu a indicat nici modul în care necesitatea, în sine, de a obține o autorizație înainte de deschiderea unui centru comercial de dimensiuni mari ar depăși ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivele amintite.

94 Primul aspect al celui de al doilea motiv trebuie, așadar, respins.

95 În schimb, trebuie constatat că obligația prevăzută la articolul 6 alineatul 2 primul paragraf din Legea 7/1996 de a lua în considerare, pentru eliberarea unei astfel de autorizații, existența unei infrastructuri comerciale în zona de interes, precum și efectele deschiderii unui nou centru asupra structurii comerciale a acestei zone, vizate de al doilea aspect al prezentului motiv, privește impactul asupra comerțului preexistent și a structurii pieței, iar nu protecția consumatorilor.

96 Situația este aceeași în cazul obligației de întocmire, în cadrul procedurii de eliberare a acestei autorizații, a unui raport privind gradul de implantare care este obligatoriu dacă este nefavorabil și care trebuie să fie nefavorabil în cazul în care gradul de implantare depășește o anumită valoare, obligație prevăzută la articolul 8 din Legea 18/2005, precum și la articolul 31 alineatul 4 și la articolul 33 alineatul 2 din Decretul 378/2006, care este vizată de al treilea aspect al prezentului motiv.

97 În această privință, trebuie constatat că aceste dispoziții impun aplicarea unor plafoane în ceea ce privește gradul de implantare și impactul asupra comerțului cu amănuntul preexistent, dincolo de care este imposibil să se deschidă centre comerciale de dimensiuni mari și/sau centre comerciale de dimensiuni medii.

98 Or, astfel de considerații, dat fiind că sunt de natură economică, nu pot constitui, potrivit jurisprudenței amintite la punctul 74 din prezenta hotărâre, un motiv imperativ de interes general.

99 În consecință, al doilea și al treilea aspect ale celui de al doilea motiv trebuie primite.

— Cu privire la al patrulea aspect

100 În cadrul acestui aspect, Comisia contestă compatibilitatea cu articolul 43 CE a articolului 6 alineatul 2 al doilea paragraf din Legea 7/1996, care impune consultarea organului jurisdicțional competent în domeniul concurenței.

101 În general, Regatul Spaniei susține că dispozițiile privind obținerea unei autorizații de comercializare specifice, precum cea care prevede obligația de a consulta organul jurisdicțional competent în domeniul concurenței, sunt motivate prin obiective de amenajare a teritoriului, de protecție a mediului, precum și de protecție a consumatorilor, că sunt de natură să asigure realizarea acestor obiective și că nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea lor.

102 Comisia nu a indicat motivele pentru care apreciază că justificările astfel invocate de Regatul Spaniei nu pot fi admise.

103 În absența unor precizări concrete referitoare la prezentul aspect și întrucât, astfel cum a constatat avocatul general la punctul 96 din concluzii, o obligație de a consulta un organ însărcinat cu examinarea aspectelor privind concurența care întocmește un raport fără forță obligatorie este de natură să asigure realizarea obiectivelor invocate de Regatul Spaniei, fără a depăși ceea ce este necesar pentru atingerea lor, al patrulea aspect al celui de al patrulea motiv trebuie respins.

— Cu privire la al cincilea aspect

104 Al cincilea aspect al celui de al doilea motiv privește necesitatea consultării Comisiei pentru infrastructuri comerciale prevăzută la articolul 11 din Legea 18/2005 și din articolul 26 din Decretul 378/2006.

105 În această privință, Comisia nu pare să critice existența respectivei comisii sau necesitatea consultării acesteia ca atare, ci mai curând faptul că are în componență membri care sunt concurenți potențiali ai operatorului economic care intenționează să deschidă un nou centru comercial de dimensiuni mari în Catalonia.

106 Ca și în cazul celorlalte aspecte ale prezentului motiv, Regatul Spaniei invocă faptul că aceste dispoziții sunt motivate de obiective de amenajare a teritoriului, de protecție a mediului și de protecție a consumatorilor, că acestea sunt de natură să asigure realizarea acestor obiective și că nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea lor.

107 Articolul 11 din Legea 18/2005 prevede că Comisia pentru infrastructuri comerciale elaborează rapoarte nu doar cu privire la decizia administrației autonome de a elibera sau de a nu elibera o autorizație, dar și referitoare la aspecte ale amenajării cu privire la desemnarea zonelor în care pot fi deschise centre comerciale, inclusiv elaborarea unor propuneri de modificare a PTSEC și de delimitare a „zonei urbane consolidate a localităților".

108 Instituirea unei astfel de comisii, cu rolul de a elabora un raport înainte de a lua decizia de a elibera sau de a refuza eliberarea unei autorizații, luând în considerare în special aspecte privind amenajarea teritoriului și protecția mediului, este de natură să asigure realizarea obiectivelor urmărite în acest sens de această dispoziție.

109 Pe de altă parte, astfel cum a constatat avocatul general la punctul 102 din concluzii, nici existența comisiei, nici funcțiile acesteia nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor amenajării teritoriului și protecției mediului menționate.

110 În schimb, articolul 26 alineatul 1 din Decretul 378/2006, potrivit căruia respectiva comisie are în componență șapte membri pentru reprezentarea departamentelor administrației autonome, șase membri pentru reprezentarea localităților, șapte membri pentru reprezentarea sectorului comercial, doi experți aleși de departamentul comercial al administrației autonome și un secretar, nu este adecvat pentru a asigura realizarea obiectivelor urmărite.

111 Astfel, trebuie să se constate că singurul interes sectorial pe care această comisie îl reprezintă este cel al comerțului local preexistent. Or, un organism cu o astfel de componență, în cadrul căruia nu sunt reprezentate nici interesele privind protecția mediului, nici cele privind protecția consumatorilor, în timp ce sunt reprezentate

interesele concurenților potențiali ai solicitantului autorizației, nu poate constitui un instrument adecvat pentru realizarea obiectivelor de amenajare a teritoriului, de protecție a mediului și de protecție a consumatorilor.

112 Astfel, existența Comisiei pentru infrastructuri comerciale instituită prin articolul 11 din Legea 18/2005 și funcțiile sale, astfel cum sunt menționate la acest articol, pot fi justificate. În schimb, compoziția sa, prevăzută la articolul 26 din Decretul 378/2006, nu este de natură să asigure realizarea obiectivelor urmărite prin instituirea acestei comisii.

113 Rezultă că al cincilea aspect al celui de al doilea motiv trebuie primit în ceea ce privește compoziția respectivei comisii, astfel cum este prevăzută la articolul 26 din Decretul 378/2006.

— Cu privire la al șaselea aspect

114 Prin intermediul celui de al șaselea aspect al celui de al doilea motiv, Comisia contestă compatibilitatea articolului 10 din Legea 18/2005 cu dreptul Uniunii.

115 În această privință, Comisia invocă faptul că anumite criterii în funcție de care administrația autonomă sau autoritățile locale trebuie să decidă cu privire la cererile privind autorizația de comercializare sunt lipsite de precizie. Comisia se referă în special la „condițiile care determină siguranța proiectului și integrarea centrului comercial în mediul urban", la „mobilitatea generată de proiect" și la „dreptul consumatorilor la o ofertă largă și variată în ceea ce privește calitatea, cantitatea, prețul și caracteristicile produselor". În opinia Comisiei, astfel de criterii împiedică solicitanții

să își evalueze în mod precis șansele de a obține o autorizație și conferă autorităților care eliberează autorizațiile o putere de apreciere prea largă.

116 Regatul Spaniei admite că respectivul criteriu privind „dreptul consumatorilor la o ofertă largă și variată în ceea ce privește calitatea, cantitatea, prețul și caracteristicile produselor" poate fi considerat insuficient de precis, dar susține că situația este diferită în cazul celorlalte două criterii contestate. În orice caz, acest stat membru menționează că aceste criterii nu sunt considerate neadecvate pentru realizarea obiectivelor de protecție a mediului și de protecție a consumatorului doar din cauză că nu au o definiție exactă. De altfel, legiuitorul Uniunii s-ar folosi de aceeași tehnică ce constă în indicarea criteriilor care trebuie aplicate fără a specifica praguri de la care să se poată estima cu exactitate, în avans, dacă o solicitare va fi sau nu va fi aprobată.

117 În această privință, trebuie subliniat că ceea ce contestă Comisia nu este natura criteriilor avute în vedere, ci doar lipsa lor de precizie. Or, dacă se admite că integrarea în mediul urban, efectul asupra drumurilor și asupra utilizării mijloacelor de transport și gama de opțiuni disponibilă pentru consumatori sunt criterii legitime ale deciziei de autorizare a unui centru comercial, trebuie să se constate, astfel cum a făcut avocatul general la punctul 116 din concluzii, că specificarea unor praguri sau a unor plafoane precise în prealabil nu pare a fi posibilă fără introducerea unui grad de rigiditate susceptibil să aibă un caracter chiar și mai restrictiv asupra libertății de stabilire.

118 Întrucât criteriile menționate la articolul 10 din Legea 18/2005 nu sunt atât de imprecise încât să devină neadecvate pentru realizarea obiectivelor de amenajare a teritoriului, de protecție a mediului și de protecție a consumatorilor invocate de Regatul Spaniei sau disproporționate în raport cu aceste obiective, trebuie să se respingă al șaselea aspect al celui de al doilea motiv.

iii) Cu privire la al treilea motiv referitor la anumite aspecte ale procedurii de eliberare a autorizației de comercializare

— Cu privire la primul aspect

119 Prin intermediul primului aspect al celui de al treilea motiv, Comisia critică regula respingerii tacite prevăzute la articolele 6 și 7 din Legea 18/2005.

120 Regatul Spaniei susține că acest regim constituie o garanție pentru orice persoană interesată care a adresat autorității competente o cerere de acordare a unei autorizații de comercializare, necesară în cazul deschiderii, al extinderii sau al transferului mijloacelor și al centrelor comerciale de dimensiuni mari în temeiul dispozițiilor amintite. Astfel, acest mecanism i-ar permite să se adreseze instanței, în cazul inacțiunii administrației, la expirarea termenului maxim prevăzut pentru adoptarea unei decizii cu privire la cererea de acordare a unei autorizații, atunci când o astfel de decizie nu a fost adoptată.

121 Comisia susține că mecanismul respectiv este disproporționat și că același obiectiv ar putea fi atins prin regula „acceptării tacite".

122 Este adevărat că o regulă care presupune ca o cerere de acordare a unei autorizații să fie considerată acordată, iar nu refuzată, dacă nu s-a adoptat nicio decizie de respingere a cererii în termenul stabilit, ar putea fi mai puțin restrictivă. O astfel de regulă, astfel cum a subliniat avocatul general la punctul 120 din concluzii, este prevăzută de altfel la articolul 33 alineatul 5 din Decretul 378/2006 referitor la întocmirea raportului privind gradul de implantare.

123 Cu toate acestea, astfel cum s-a amintit la punctul 75 din prezenta hotărâre, chiar dacă revine statului membru care invocă un motiv imperativ de interes general pentru a justifica o restricție privind libertatea de circulație sarcina să demonstreze că reglementarea sa este adecvată și necesară pentru a atinge obiectivul legitim urmărit, această sarcină a probei nu poate merge până la a impune acestui stat membru să dovedească, în mod pozitiv, că nicio altă măsură imaginabilă nu permite realizarea obiectivului menționat în aceleași condiții.

124 În această privință, nu li se poate nega statelor membre posibilitatea de a realiza obiective precum protecția mediului, amenajarea teritoriului și protecția consumatorilor prin adoptarea unor norme care sunt ușor de administrat și de controlat de autoritățile competente (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 16 decembrie 2010, Josemans, C-137/09, Rep., p. I-13019, punctul 82).

125 Regula respingerii tacite, prevăzută în procedura cererii de acordare a unei autorizații de comercializare, având drept obiective protecția mediului, amenajarea teritoriului și protecția consumatorilor, al cărei rol este să asigure securitatea juridică în cazul în care autoritatea însărcinată să ia o decizie cu privire la această cerere nu adoptă o decizie explicită în termenul stabilit, prevăzând că această inacțiune constituie o decizie implicită de respingere, care permite astfel persoanei interesate care a formulat respectiva cerere de acordare a autorizației să se adreseze instanței, este ușor de administrat și de controlat de autoritățile competente. Pe de altă parte, Regatul Spaniei a explicat că, în lipsa unei decizii potrivit regulii amintite, administrația rămâne obligată să adopte un act motivat prin care să se finalizeze procedura.

126 Rezultă că primul aspect al celui de al treilea motiv trebuie respins.

— Cu privire la al doilea aspect

127 Prin intermediul celui de al doilea aspect al celui de al treilea motiv, Comisia susține că taxele prevăzute la articolul 12 din Legea 18/2005 pentru soluționarea unei cereri de acordare a unei autorizații și pentru întocmirea raportului privind gradul de implantare reprezintă, pentru operatorii economici interesați, sarcini care au efect disuasiv asupra stabilirii pe teritoriul catalan. Aceste taxe ar fi disproporționate, întrucât nu au legătură cu costurile procedurii de eliberare a autorizației de comercializare.

128 Regatul Spaniei susține că aceste taxe sunt stabilite la un anumit cuantum pe metru pătrat de suprafață de vânzare planificată. Cuantumul respectiv a fost calculat inițial prin împărțirea costurilor aferente procedurilor desfășurate în 1994 și în 1995 la numărul de metri pătrați vizați în cererile respective și a fost actualizat ulterior în funcție de rata inflației. Acest fapt permite operatorilor să calculeze cu exactitate și în prealabil cuantumul taxelor. Acest stat membru adaugă că taxele sunt percepute în tranșe, astfel încât un solicitant care retrage un proiect nu va trebui să plătească taxa integrală, și că acestea reprezintă, în medie, aproximativ 0,1 % din costul total al proiectului.

129 În această privință, trebuie constatat că această metodă de stabilire a cuantumului taxelor datorate reflectă în mod rezonabil toate costurile, fără să se îndepărteze prea mult de costurile reale în fiecare caz în parte. În plus, modul de stabilire, care corespunde unui cuantum fix pe metru pătrat, are avantajul că permite anticiparea în mod transparent a costurilor procedurii.

130 Prin urmare, al doilea aspect al celui de al treilea motiv trebuie respins.

— Cu privire la al treilea aspect

131 Din moment ce, potrivit punctului 99 din prezenta hotărâre, al treilea aspect al celui de al doilea motiv trebuie primit, întrucât Curtea a constatat că obligația de întocmire a unui raport privind gradul de implantare, astfel cum este prevăzută la articolul 8 din Legea 18/2005, precum și la articolul 31 alineatul 4 și la articolul 33 alineatul 2 din Decretul 378/2006 nu poate fi justificată, nu mai este necesară pronunțarea cu privire la caracterul rezonabil sau nerezonabil al termenelor de obținere și de validitate a unui astfel de raport, pe care Comisia le contestă prin intermediul celui de al treilea aspect al celui de al treilea motiv.

Cu privire la cheltuielile de judecată

132 În temeiul articolului 69 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul de procedură, Curtea poate să repartizeze cheltuielile de judecată sau poate decide ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată, în special în cazul în care părțile cad în pretenții cu privire la unul sau la mai multe capete de cerere. Întrucât, în speță, părțile au căzut în pretenții cu privire la unul sau la mai multe capete de cerere, se impune să se decidă ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată.

133 Conform articolului 69 alineatul (4) primul paragraf din același regulament, Regatul Danemarcei, care a intervenit în prezentul litigiu, suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară și hotărăște:

1) Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 43 CE, prin adoptarea și/sau menținerea în vigoare a următoarelor dispoziții:

— articolul 4 alineatul 1 din Legea 18/2005 privind infrastructurile comerciale (Ley 18/2005 de equipamientos comerciales) din 27 decembrie 2005, în măsura în care prevede interzicerea înființării unor centre comerciale de dimensiuni mari în afara zonelor urbane consolidate ale unui număr limitat de localități;

— articolul 7 și articolul 10 alineatul 2 din anexa la Decretul 379/2006 de aprobare a Planului teritorial sectorial privind infrastructurile comerciale (Decreto 379/2006 por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales) din 10 octombrie 2006, precum și anexa 1 la acesta, în măsura în care aceste dispoziții limitează înființarea de hipermarketuri noi într-un număr redus de districte și impun ca astfel de hipermarketuri noi să acopere maximum 9 % din oferta de bunuri de larg consum și maximum 7 % din oferta de bunuri care nu sunt de larg consum;

— articolul 6 alineatul 2 primul paragraf din Legea 7/1996 privind comerțul cu amănuntul (Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista) din 15 ianuarie 1996, articolul 8 din Legea 18/2005 privind infrastructurile comerciale din 27 decembrie 2005 și articolul 31 alineatul 4 și articolul 33 alineatul 2 din Decretul 378/2006 de aplicare a Legii 18/2005 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005) din 10 octombrie 2006, în măsura în care aceste dispoziții impun aplicarea unor plafoane în ceea ce privește gradul de implantare și impactul asupra comerțului cu amănuntul preexistent, dincolo de care este imposibil să se deschidă noi

centre comerciale de dimensiuni mari și/sau noi centre comerciale de dimensiuni medii și

— **articolul 26 din Decretul 378/2006 de aplicare a Legii 18/2005 din 10 octombrie 2006, în măsura în care reglementează compoziția Comisión de Equipamientos Comerciales (Comisia pentru infrastructuri comerciale), asigurând reprezentarea intereselor comercianților cu amănuntul preexistenți, dar nu prevede reprezentarea asociațiilor active în domeniul protecției mediului și a grupurilor de interese care acționează pentru protecția consumatorilor.**

2) **Nu este necesar să se pronunțe asupra acțiunii în ceea ce privește compatibilitatea cu articolul 43 CE a articolului 33 alineatele 5 și 7 din Decretul 378/2006 de aplicare a Legii 18/2005 din 10 octombrie 2006.**

3) **Respinge acțiunea cu privire la restul motivelor.**

4) **Comisia Europeană, Regatul Spaniei și Regatul Danemarcei suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături