



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kuues koda)

15. juuli 2021 *

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2006/123/EÜ – Artikli 14 punkt 6 – Asutamisvabadus –
Kollegiaalse organi väljastatud kauplemluba – Organ, mis koosneb muu hulgas
majanduskeskkonda esindavatest kvalifitseeritud isikutest – Isikud, kes võivad olla loataotleja
konkurendid või nende esindajad – Keeld

Kohtuasjas C-325/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Conseil d'État (Prantsusmaa) 15. juuli 2020. aasta otsusega
esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 22. juulil 2020, menetluses

BEMH,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

versus

Premier ministre,

Ministre de l'Economie, des Finances et de la Relance,

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

koosseisus: koja president L. Bay Larsen, Euroopa Kohtu asepresident R. Silva de Lapuerta
(ettekandja) ja kohtunik C. Toader,

kohtujurist: A. Rantos,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Conseil national des centres commerciaux (CNCC), esindaja: advokaat E. Piwnica,
- Prantsuse valitsus, esindajad: E. de Moustier ja N. Vincent,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek, J. Vlácil ja T. Machovičová,
- Madalmaade valitsus, esindajad: K. Bulterman ja P. Huurnink,
- Euroopa Komisjon, esindajad: L. Armati, C. Vignon ja L. Malferrari,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36) artikli 14 punkti 6.
- 2 Taotlus on esitatud BEMH ja Conseil national des centres commerciaux' (CNCC) (kaubanduskeskuste riiklik nõukogu) kaebuse alusel algatatud kolme menetluse raames, mis puudutavad eelkõige 17. aprilli 2019. aasta dekreeedi nr 2019-331, mis käsitleb kaubanduskorralduse departemangukomisjonide koosseisu ja tegevust ning kauplemislubade taotlemist (décret n° 2019-331 du 17 avril 2019, relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement commercial et aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale) (*JORF*, 18.4.2019, tekst nr 11), seaduslikkust.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 2006/123 artikli 14 punktis 6 on sätestatud:

„Liikmesriigid ei sea oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust mis tahes järgmistele nõuetele:

[...]

- 6) konkureerivate ettevõtjate otsene või kaudne kaasamine autoriseeringu andmisse, sealhulgas nõuandvate organite koosseisus, või pädevate asutuste muude otsuste vastuvõtmisse, välja arvatud juhul, kui pädeva asutusena tegutsevad kutseühingud ja -liidud või muud kutseorganisatsioonid; see keeld ei puuduta selliste organisatsioonidega nagu kaubanduskojad või tööturu osapooled konsulteerimist küsimustes, mis ei ole seotud konkreetsete taotlustega autoriseeringu saamiseks või konsulteerimist laiemas üldsusega“.
- 4 Direktiivi artikli 15 lõike 3 kohaselt:

„Liikmesriigid kontrollivad, kas lõikes 2 osutatud nõuded vastavad järgmistele tingimustele:

 - a) mittediskrimineerimine: nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel ega äriühingute puhul registrijärgse asukoha alusel;

- b) vajadus: nõuded peavad olema põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;
- c) proportsionaalsus: nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks; nõuded ei või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale; samuti ei tohi olla võimalik asendada neid nõudeid muude, vähem piiravate meetmetega, millega saavutataks sama tulemus.“

5 Direktiivi artikli 16 lõike 1 kolmandas lõigus on ette nähtud:

„Liikmesriigid ei sea oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust mis tahes järgmistele nõuetele, mis ei vasta järgmistele põhimõtetele:

- a) mittediskrimineerimine: nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel või juriidilise isiku puhul asutamiskoha liikmesriigi alusel;
- b) vajadus: nõue peab olema põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitse seisukohast;
- c) proportsionaalsus: nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks ega või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale.“

Prantsuse õigus

6 Äriseadustiku (code de commerce) artiklis L-710-1 on sätestatud:

„Kaubandus- ja tööstuskodade võrgustiku asutuste ülesannete hulka kuulub riiki ja elanikkonda vahendava organina tööstus- ja kaubandusettevõtjate ja teenuseosutajate huvide esindamine riigiasutuste või välisriikide ametiasutuste ees [...]“.

7 Seadustiku artiklis L. 751-1 on märgitud:

„Kaubanduskorralduse departemangukomisjon teeb talle artiklite L. 752-1, L. 752-3 ja L. 752-15 alusel esitatud loataotluste kohta otsuse.“

8 17. aprilli 2019. aasta dekreet võeti muu hulgas vastu selle seadustiku artikli L. 751-2 rakendamiseks redaktsioonis, mis tuleneb muudatustest, mis tehti 23. novembri 2018. aasta seadusega nr 2018-1021, mis käsitleb eluasemete, arenduse ja digitaalvaldkonna arengut (loi n° 2018-1021, du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) (*JORF*, 24.11.2018, tekst nr 1) (nn ELANi seadus).

9 Artiklis L. 751-2 on ette nähtud, et commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) (kaubanduskorralduse departemangukomisjon) koosneb muu hulgas:

„II. Muudes departemangudes peale Pariisi [...]“

3° kolmest majanduskeskkonda esindavast kvalifitseeritud isikust: neist ühe nimetab kaubandus- ja tööstuskoda, ühe kutse- ja käsitöökoda ning ühe põllumajanduskoda.

[...]

Komisjon kuulab ära kõik isikud, kes võivad aidata tal otsust või arvamust kujundada. Kaubandus- ja tööstuskoja ning kutse- ja käsitöökoja poolt nimetatud isikud tutvustavad majanduskeskkonna olukorda asjaomases teeninduspiirkonnas ja projekti mõju sellele majanduskeskkonnale, kuid ei osale hääletusel. [...].

III. Pariisis [...]

3° kahest majanduskeskkonda esindavast kvalifitseeritud isikust: neist ühe nimetab kaubandus- ja tööstuskoda ning ühe kutse- ja käsitöökoda.

Oma otsuse või arvamuse kujundamiseks kuulab komisjon ära kõik isikud, kelle arvamus on asjakohane. Kaubandus- ja tööstuskoja ning kutse- ja käsitöökoja poolt nimetatud kvalifitseeritud isikud tutvustavad majanduskeskkonna olukorda asjaomases teeninduspiirkonnas ja projekti mõju sellele majanduskeskkonnale, kuid ei osale hääletusel.“

- 10 Seadustiku artiklis L. 752-1 on loetletud projektid, mille jaoks on nõutav kauplemisluba. Nende projektide hulgas on selle sätte punktis 1 ette nähtud „jaemüügikaupluse rajamine, mille müügiplind on üle 1000 ruutmeetri ja mis tekib uue ehitise või olemasoleva ehitise ümberehitamise tulemusel“.
- 11 Käsitöökoodeksi (code de l'artisanat) artikli L. 5-1 teises lõigus on sätestatud:
„Kutse- ja käsitöökodade võrgustik aitab kaasa kutsealade registrisse kantud ettevõtjate majanduslikule arengule ja piirkondade arendamisele, täites ettevõtjate kasuks ja partnerluses olemasolevate struktuuridega kõiki käsitööstussektori üldisi huve teenivaid ülesandeid. [...]“.

Vaidluse asjaolud ja eelotsuse küsimus

- 12 CDACd on kollegiaalsed organid, kes otsustavad muu hulgas kauplemisloa taotluste üle seoses selliste jaemüügikaupluste või kaubandusblokkide rajamise või laiendamise projektidega, mille müügiplind ületab 1000 m².
- 13 Kaubandusalasele planeerimisele spetsialiseerunud konsultatsioonibüroo BEMH ja CNCC on põhikohtuasja kaebustes seisukohal, et Prantsuse õigusnormid, mis määravad kindlaks CDACde koosseisu, on vastuolus ELTL artikliga 49 ja direktiivi 2006/123 artikli 14 punktiga 6.
- 14 Sellega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et äriseadustiku artikli L.751-2 kohaselt koosnevad CDACd muu hulgas majanduskeskkonda esindatavatest kvalifitseeritud isikutest, kelle nimetavad kaubandus- ja tööstuskoda, kutse- ja käsitöökoda ning põllumajanduskoda. Selline koosseis on vastuolus direktiivi 2006/123 artikli 14 punktis 6 kehtestatud nõuetega, kuna viimati nimetatud sättes on ette nähtud, et liikmesriigid ei sea teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks konkureerivate ettevõtjate otsest ega kaudset kaasamist lubade andmisesse.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et äriseadustiku artikli L.751-2 kohaselt need isikud üksnes „tutvustavad“ majanduskeskkonna olukorda asjaomases teeninduspiirkonnas ja projekti mõju majanduskeskkonnale, kuid nad ei osale loataotluse üle hääletamisel.

- 16 Neil asjaoludel otsustas Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [...] direktiivi 2006/123[...] artikli 14 [punkti 6] tuleb tõlgendada nii, et see lubab kauplemislubade andmise kohta arvamuse esitamiseks pädeva kollegiaalse organi liikmeks olla majanduskeskkonda esindavatel kvalifitseeritud isikutel, kelle roll piirdub majanduskeskkonna olukorra tutvustamisega asjaomases teeninduspiirkonnas ja sellele majanduskeskkonnale projekti avaldatava mõju tutvustamisega, kuid kes ei osale loataotluste üle hääletamisel[?]“

Eelotsuse küsimuse analüüs

- 17 Oma küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 6 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisised õigusnormid, mis näevad ette, et kauplemislubade andmise kohta arvamuse esitamiseks pädeva kollegiaalse organi liikmeks võivad olla asjaomase teeninduspiirkonna majanduskeskkonda esindavad kvalifitseeritud isikud, kes ei osale loataotluse üle hääletamisel ja kes üksnes tutvustavad majanduskeskkonda ja projekti mõju majanduskeskkonnale.
- 18 Eelotsuse küsimusele vastamiseks tuleb tõlgendada direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 6, võttes lisaks sätte sõnastusele arvesse ka selle konteksti ja eesmärgi, mida taotletakse õigusnormidega, mille osa see säte on (vt selle kohta 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 19 Direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 6 sõnastusest nähtub, et liikmesriigid ei sea oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks konkureerivate ettevõtjate otsest või kaudset kaasamist lubade andmisel, sealhulgas nõuandvate organite koosseisus, või pädevate asutuste muude otsuste vastuvõtmisele. See säte näeb ette kaks erandit: esiteks pädeva asutusena tegutsevate kutseühingute ja kutseliitude või muude organisatsioonide kaasamine ning teiseks selliste organisatsioonidega nagu kaubanduskojad konsulteerimine. Viimati nimetatud erandit ei kohaldata siiski juhul, kui need organisatsioonid osalevad konkreetseid loataotlusi puudutavates küsimustes.
- 20 Seega tuleneb direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 6 sõnastusest, et selles ette nähtud keeld on sõnastatud laialt ja võib hõlmata kauplemisloa taotleja konkureerivate ettevõtjate nii otsest kui ka kaudset kaasamist peale pädevate asutustena tegutsevate kutseühingute ja -liitude või muude organisatsioonide, sealhulgas nõuandvate organite koosseisus, kui tegemist on kauplemisloa andmisega.
- 21 Mis puudutab direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 6 konteksti, siis tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on enne direktiivi 2006/123 jõustumist võtnud seisukoha selle kohta, kas riigisisised õigusnormid, mis näevad ette, et kauplemisloa taotleja konkurendid võivad olla kollegiaalsete organite liikmed, kes on pädevad sellist luba andma, on kooskõlas EÜ asutamislepingu asutamisevabadust käsitlevate sätetega.
- 22 Nii leidis Euroopa Kohus 15. jaanuari 2002. aasta kohtuotsuse komisjon vs. Itaalia (C-439/99, EU:C:2002:14) punktis 39, et Itaalia õigusnormid, mis seavad messide korraldamise tingimuseks, et korraldaja tunnustamiseks ja heakskiitmiseks kaasatakse kas või ainult nõuandvas rollis

organid, mis koosnevad sellel tegevusalal tegutsevatest ettevõtjatest, kes juba tegutsevad asjaomasel territooriumil, või nende ettevõtjate esindajatest, kujutavad endast asutamisvabaduse või teenuste osutamise vabaduse piirangut.

- 23 Lisaks otsustas Euroopa Kohus 24. märtsi 2011. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Hispaania (C-400/08, EU:C:2011:172, punktid 110 ja 111) asjaomaste riigisiseste õigusnormidega ette nähtud asutamisvabaduse rikkumise võimaliku põhjendatuse analüüsimisel, et eelkõige kaubandussektori esindajatest koosneva komisjoni loomine, mille ülesanne on koostada aruanne enne loa väljastamise või selle andmisest keeldumise otsuse tegemist, ei võimalda saavutada maakasutuse planeerimise, keskkonnakaitse ja tarbijakaitse eesmärke. Nimelt, ainus selles komisjonis esindatud valdkondlik huvi oli olemasolevate kohalike kaubandusettevõtjate ja järelkult kauplemisloa taotleja potentsiaalsete konkurentide huvi.
- 24 Mis puudutab direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 6 tõlgendamist direktiivi eesmärke silmas pidades, siis tuleb märkida, et direktiivi põhjenduse 12 kohaselt on direktiivi eesmärk luua õiguslik raamistik, et tagada asutamisvabadus ja teenuste vaba liikumine liikmesriikide vahel. Mõju, mida kauplemisloa taotleja konkurendid otsustusprotsessile avaldavad, isegi kui nad ei osale loataotluse üle hääletamisel, takistab aga põhivabaduste kasutamist või muudab selle vähem atraktiivseks. Nimelt võivad need konkurendid üritada vajalike otsuste vastuvõtmist edasi lükata, julgustada ülemääraste piirangute kehtestamist või saada konkurentsi seisukohast olulist teavet.
- 25 Seega tuleneb direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 6 grammatilisest, kontekstipõhisest ja teleoloogilisest tõlgendusest, et selles sättes ette nähtud keelu kohaldamisalasse kuuluvad nii kauplemisloa taotleja potentsiaalsed konkurendid kui ka selle taotlejaga konkureerivad ettevõtjad või selliste konkurentide esindajad, kes küll ei osale otseselt loataotluse üle hääletamisel, kuid kuuluvad selles küsimuses pädevasse kollegiaalsesse organisse ning osalevad seega loa andmise menetluses.
- 26 Veel tuleb märkida, et erinevalt direktiivi 2006/123 muudest sätetest ei ole direktiivi artiklis 14 loetletud nõuded põhjendatavad (vt selle kohta 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Rina Services* jt, C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 28).
- 27 Nimelt tähendaks see, kui direktiivi 2006/123 artikli 14 alusel „keelatud nõuded“ oleks esmase õiguse alusel põhjendatavad, seda, et kõnealuselt sättelt võetakse igasugune soovitatav toime, seades lõppkokkuvõttes kahtluse alla direktiiviga kehtestatud valikulise ühtlustamise (vt selle kohta 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Rina Services* jt, C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 37).
- 28 Sellest järeldub, et direktiivi 2006/123 artikli 14 punktis 6 ette nähtud keeluga on muu hulgas vastuolus see, kui otsus kauplemisloa andmise kohta tehakse pärast seda, kui asjaomase teeninduspiirkonna majanduskeskkonda esindavad kvalifitseeritud isikud on tutvustanud selle majanduskeskkonna olukorda ning projekti mõju majanduskeskkonnale.
- 29 Täpsemalt, kuna need isikud võivad vähemalt kaudselt olla seotud kauplemisloa andmise menetlusega, võib nende tegevus olla kvalifitseeritav „autoriseeringu andmise“ kaasamisena direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 6 tähenduses.
- 30 Lisaks tuleb asuda seisukohale, et kvalifitseeritud isikud, kes esindavad asjaomase teeninduspiirkonna majanduskeskkonda, võivad muu hulgas esindada kauplemisloa taotleja olemasolevate või potentsiaalsete konkurentide huve, kui nad osalevad nende isikute nimetamisel; seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

- 31 Neil asjaoludel ilmneb, et need isikud võivad olla vähemalt kauplemisloa taotleja olemasolevate või potentsiaalsete konkurentide esindajad ning järelikult võib neile autoriseeringu andmise menetluses omistatud roll kuuluda direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 6 tähenduses mõiste „konkureerivate ettevõtjate otsene või kaudne kaasamine“ alla.
- 32 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esitatud küsimusele vastata, et direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 6 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisised õigusnormid, mis näevad ette, et kauplemislubade andmise kohta arvamuse esitamiseks pädeva kollegiaalse organi liikmeks võivad olla asjaomase teeninduspiirkonna majanduskeskkonda esindavad kvalifitseeritud isikud, isegi kui nad ei osale loataotluse üle hääletamisel ja nad üksnes tutvustavad majanduskeskkonda ja projekti mõju majanduskeskkonnale, kui nende isikute nimetamisel osalevad taotleja olemasolevad või potentsiaalsed konkurendid.

Kohtukulud

- 33 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kuues koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul artikli 14 punkti 6 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisised õigusnormid, mis näevad ette, et kauplemislubade andmise kohta arvamuse esitamiseks pädeva kollegiaalse organi liikmeks võivad olla asjaomase teeninduspiirkonna majanduskeskkonda esindavad kvalifitseeritud isikud, isegi kui nad ei osale loataotluse üle hääletamisel ja nad üksnes tutvustavad majanduskeskkonda ja projekti mõju majanduskeskkonnale, kui nende isikute nimetamisel osalevad taotleja olemasolevad või potentsiaalsed konkurendid.

Allkirjad