



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 18. května 2017¹

Spojené věci C-360/15 a C-31/16

**College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort
proti
X BV**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska)]

„Směrnice 2006/123/ES – Oblast působnosti – Článek 2 odst. 2 písm. c) – Článek 2 odst. 3 – Činnosti související se zajišťováním sítí elektronických komunikací – Směrnice 2002/20 – Článek 13“

**a
Visser Vastgoed Beleggingen BV
proti**

Raad van de gemeente Appingedam

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Státní rada, Nizozemsko)]

„Směrnice 2006/123/ES – Usazování poskytovatelů služeb – Oblast působnosti – Bod 9 odůvodnění – Článek 4 odst. 1 – Pojem ‚služba‘ – Maloobchodní prodej – Územní plán obce – Článek 15 odst. 2 písm. a) – Územní omezení – Článek 15 odst. 3 – Ochrana městského prostředí“

Obsah

I. Úvod	3
II. Právní rámec	5
A. Unijní právo	5
1. Směrnice 2006/123 o službách na vnitřním trhu	5
2. Unijní právo upravující správní poplatky za instalaci sítí elektronických komunikací	7
B. Nizozemské právo	8

¹ – Původní jazyk: angličtina.

1. Vybraná ustanovení nizozemského zákona o telekomunikacích	8
2. „Leges“ obce Amersfoort	9
3. Právní předpisy upravující územní plány v Nizozemsku a v obci Appingedam	9
III. Spory v původním řízení a předběžné otázky	10
A. C-360/15, X	10
B. C-31/16, Visser	11
IV. Řízení před Soudním dvorem	12
V. Analýza	12
A. Věc C-360/15, X	12
1. K oblasti působnosti směrnice 2006/123 (první až třetí otázka)	12
a) Článek 2 směrnice 2006/123 (první otázka)	12
1) K článku 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123	13
2) K čl. 2 odst. 3 směrnice 2006/123	15
b) K bodu 9 odůvodnění směrnice 2006/123 (třetí otázka)	16
c) K čistě vnitrostátním situacím (druhá otázka)	16
2. Ke čtvrté a páté otázce	16
B. Věc C-31/16, Visser	16
1. K článku 4 odst. 1 směrnice 2006/123 (první otázka)	16
a) Samostatná výdělečná činnost poskytovaná [...] za úplatu	17
b) [...] ve smyslu článku 57 SFEU	18
c) Restriktivní výklad vyžadovaný primárním právem?	19
1) Svoboda usazování	19
2) Volný pohyb zboží	20
i) Hledání těžiště	20
ii) Současné použití	21
iii) Postupné použití	21
3) Věc Rina Services a další	22
d) Další úvahy	22
e) Závěr	23

2. K čistě vnitrostátním situacím (čtvrtá otázka)	23
3. K možným přeshraničním prvkům (třetí otázka)	26
4. Územní plán podle směrnice 2006/123 (druhá a pátá otázka)	26
a) K povolením	26
b) K požadavkům	27
c) K bodu 9 odůvodnění směrnice 2006/123	27
d) K článku 14 odst. 5 směrnice 2006/123	29
e) K článku 15 směrnice 2006/123	29
5. K článkům 34 a 49 SFEU (šestá otázka)	30
VI. Závěry	31

I. Úvod

1. Vnitřní trh spolu se svými základními svobodami představuje nejen historický právní základ Smluv a jejich hlavní organizační zásadu, ale je od počátku integračního procesu rovněž charakterizován svou dynamičností. Jedná se o jeden z deklarovaných cílů Unie², který je uveden v hlavě I třetí části Smlouvy o FEU. Od přijetí Jednotného evropského aktu je právně definován jako „prostor, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními Smluv“³ a jeho cílem je zajistit volný pohyb výrobků a výrobních faktorů uvnitř Unie v kontextu hospodářského pojetí srovnávací výhody⁴.

2. Nechtěl bych sice jít tak daleko a tvrdit, že vnitřní trh je „živým nástrojem“⁵, mohu ovšem konstatovat, že právo vnitřního trhu se více než většina ostatních oblastí unijní politiky stále mění. Nachází se mezi dvěma třecími plochami: tržními svobodami na straně jedné a snahou členských států regulovat zájmy neehospodářské povahy na straně druhé, přičemž tyto zájmy se mohou v jednotlivých členských státech lišit. Zakladatelé-autoři Smluv věděli, co činí: volbou horizontální oblasti politiky, která je průřezová pro prakticky všechny ostatní (vnitrostátní) oblasti politiky a má na ně také dopad⁶, se tato dynamičnost, včetně jejích rušivých aspektů, stala součástí DNA vnitřního trhu.

2 – Viz čl. 3 odst. 3 SEU.

3 – Viz čl. 26 odst. 2 SFEU.

4 – Viz Müller-Graff, P.-Chr., „Die Verfassungsziele der Europäischen Union“, bod 113, v Dausers, M. A., *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band 1, EL 31*, C. H. Beck, Mnichov, 2016.

5 – Přinejmenším proto, že bych nechtěl být obviněn z plagiátorství ze strany Evropského soudu pro lidská práva, který – jak je dobře známo – tuto terminologii používá při výkladu EÚLP, a to počínaje rozsudkem ze dne 25. dubna 1978, *Tyler v. Spojené království*, ECLI:CE:ECHR:1978:0425JUD000585672, bod 31.

6 – Tedy každou oblast politiky, která je uznávána jako odůvodnění omezení, ať už výslovně ve Smlouvě o FEU nebo v judikatuře Soudního dvora, a to ve formě „závazného požadavku“ (nebo „kategorického požadavku“ nebo „naléhavého důvodu obecného zájmu“).

3. V průběhu let držel Soudní dvůr s touto dynamičností krok, a to různými způsoby: někdy byl jejím motorem⁷, jindy brzdou⁸. Vždy však ustanovení Smlouvy vykládal způsobem, který odrazil hospodářskou a sociální situaci konkrétní doby (daného rozsudku)⁹.

4. Značná část judikatury Soudního dvora se již tradičně týká oblasti volného pohybu zboží a z této oblasti také pochází většina konceptů. Jako příklad lze uvést řadu závěrů uvedených výše, například závěr, že svobody v zásadě¹⁰ směřují vůči členským státům a že se nevztahují na čistě vnitrostátní situace¹¹. Případy týkající se vnitrostátních opatření, která potenciálně porušují více svobod zakotvených ve Smlouvě najednou, jsou posuzovány spíše pod hlavičkou „zboží“. Usazování a služby byly dlouhou dobu touto judikaturou zastíněny. V průběhu let se však tyto svobody prosadily, což také vedlo k přijetí rozsáhlé judikatury, a to s ohledem na přímé uplatňování těchto svobod v souvislosti se žádostmi o rozhodnutí o předběžné otázce nebo prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti proti dotčeným členským státům.

5. Unijní normotvůrce měl za to, že takový *ad hoc* přístup není dostačující k odstranění překážek, které brání svobodě usazování poskytovatelů v členských státech a volnému pohybu služeb mezi členskými státy, a aby byla příjemcům a poskytovatelům zaručena právní jistota nezbytná pro uplatňování těchto dvou základních svobod zakotvených Smlouvou o FEU¹² v praxi. Směrnice 2006/123/ES¹³ byla proto přijata po časově náročném řízení, v jehož rámci došlo k podstatným změnám původního návrhu¹⁴.

6. K této směrnici, která měla být členskými státy do vnitrostátního práva provedena do konce roku 2009¹⁵, dosud neexistuje příliš rozsáhlá judikatura Soudního dvora¹⁶.

7. Obě projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, podané dvěma nejvyššími soudy Nizozemska (v jejich příslušných oblastech), tj. Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska) a Raad van State (Státní rada, Nizozemsko), vyvolávají řadu zásadních otázek týkajících se směrnice 2006/123.

8. Jak bude podrobněji uvedeno v analýze, ve své argumentaci v obou věcech vycházím především z toho, že směrnici 2006/123 je třeba vykládat v souladu s jejím cílem a v kontextu úplného vytvoření vnitřního trhu, přičemž je třeba přihlížet k právní a hospodářské realitě 21. století. Soudní dvůr by přitom měl uznat, že se odvětví služeb vyvíjí a že představuje oblast s velkým hospodářským potenciálem. Soudní dvůr by se neměl zdráhat vykládat směrnici 2006/123 takovým způsobem, jakým v minulosti vykládal ustanovení týkající se vnitřního trhu: s ohledem na účel, současnou situaci a na snahu členských států regulovat (i nadále) činnosti neobchodní povahy.

7 – Například tím, že uznal, že omezení základních svobod jdou nad rámec pouhé zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, viz, pokud jde o zboží, rozsudek ze dne 11. července 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82), pokud jde o usazování, rozsudek ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), a pokud jde o služby, rozsudek ze dne 25. července 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331).

8 – Například omezením oblasti působnosti volného pohybu zboží v rozsudku ze dne 24. listopadu 1993, Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905), nebo tím, že pravidelně připouští odůvodněná omezení ze strany členských států, a tím, že ve své judikatuře vychází z odůvodnění, které není výslovně uvedeno ve Smlouvě o FEU.

9 – Jako nejhodnější příklady lze uvést: v rozsudku ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42, dále jen „Cassis de Dijon“), pokud jde o zboží, a v rozsudku ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), pokud jde o usazování, Soudní dvůr uznal, že členské státy mohou uplatnit jiné důvody než důvody výslovně uvedené ve Smlouvě o FEU, přičemž zohlednil například ochranu spotřebitele nebo ochranu životního prostředí, tedy koncepty, o nichž autoři Smluv v roce 1957 neuvažovali.

10 – Typickou výjimkou je volný pohyb pracovníků, viz rozsudek ze dne 6. června 2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296).

11 – I když v praxi nepůsobí výklad situací s přeshraničním prvkem obtíže, viz rozsudek ze dne 1. října 2015, Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641), a přestože Soudní dvůr byl liberální, pokud jde o přijímání žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce v případech, kdy jsou skutkové okolnosti dané věci omezeny jen na území jediného členského státu [viz autoritativní shrnutí judikatury v její platné podobě v rozsudku ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874)].

12 – Viz body 5 a 6 odůvodnění směrnice 2006/123.

13 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).

14 – Viz Wathelet, M., „La genèse de la directive ‚services‘“, in Ferrari-Breuer (ed.), *La directive „services“*, Bruylant, Brusel 2011, s. 21-31, na s. 23-25.

15 – Viz čl. 44 odst. 1 směrnice 2006/123.

16 – To by mohlo být považováno za dobré znamení v tom smyslu, že směrnice splňuje svůj cíl, tj. zajistit právní jistotu, a snížit tak počet soudních sporů.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 2006/123 o službách na vnitřním trhu

9. Body 9 a 33 odůvodnění směrnice 2006/123 znějí:

„(9) Tato směrnice se vztahuje pouze na požadavky, které se dotýkají přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu. Nevztahuje se tudíž na požadavky, jako jsou pravidla silničního provozu, pravidla týkající se výstavby nebo využívání půdy a územního plánování, stavební normy nebo správní sankce ukládané za nedodržení pravidel, která konkrétně neupravují činnost poskytování služeb ani se jí konkrétně nedotýkají, avšak která musí poskytovatelé při výkonu své výdělečné činnosti dodržovat stejným způsobem jako jednotlivci jednající jako soukromé osoby.

[...]

(33) Služby, na něž se vztahuje tato směrnice, se týkají širokého spektra neustále se vyvíjejících činností [...]. Zahrnuty jsou i služby poskytované jak podnikům, tak i spotřebitelům, jako například právní nebo daňové poradenství, [...] distribuční odvětví, organizace veletrhů, [...]. Uvedené činnosti mohou zahrnovat služby vyžadující blízkost poskytovatele a příjemce, služby vyžadující přesun příjemce nebo poskytovatele, jakož i služby, které mohou být poskytovány na dálku včetně služeb poskytovaných přes internet.“

10. Článek 2 směrnice 2006/123, nadepsaný „Oblast působnosti“, je formulován následovně:

„1. Tato směrnice se vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.

2. Tato směrnice se nevztahuje na tyto činnosti:

[...]

c) služby a sítě elektronických komunikací a s nimi spojená zařízení a služby, pokud jde o záležitosti, na něž se vztahují směrnice 2002/19/ES¹⁷, 2002/20/ES¹⁸, 2002/21/ES¹⁹, 2002/22/ES²⁰ a 2002/58/ES;

[...]

3. Tato směrnice se nevztahuje na oblast daní.“

17 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 7; Zvl. vyd. 13/29, s. 323).

18 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice, Úř. věst. 2002, L 108, s. 21; Zvl. vyd. 13/29, s. 337), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. 2009, L 337, s. 37).

19 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009, (Úř. věst. 2009, L 337, s. 37).

20 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 51; Zvl. vyd. 13/29, s. 367).

11. Článek 3 odst. 3 směrnice 2006/123 stanoví:

„Členské státy použijí ustanovení této směrnice v souladu s ustanoveními Smlouvy týkajícími se práva usazování a volného pohybu služeb.“

12. Článek 4 směrnice 2006/123, nadepsaný „Definice“, obsahuje následující ustanovení:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

- 1) ‚službou‘ jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu článku 50 Smlouvy;
- 2) ‚poskytovatelem‘ jakákoli fyzická osoba, která je státním příslušníkem některého členského státu, nebo jakákoli právnická osoba podle článku 48 Smlouvy, usazená v některém členském státě a nabízející nebo poskytující službu;

[...]

- 5) ‚usazením‘ skutečné provozování výdělečné činnosti podle článku 43 Smlouvy poskytovatelem po neurčitou dobu a prostřednictvím stálé infrastruktury, v níž je činnost poskytování služby skutečně vykonávána;
- 6) ‚povolovacím režimem‘ každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce postupovat, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu;
- 7) ‚požadavkem‘ jakákoli povinnost, zákaz, podmínka nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států nebo z judikatury, správní praxe, pravidel profesních subjektů nebo kolektivních pravidel profesních sdružení nebo jiných profesních organizací přijatých v rámci výkonu jejich právní autonomie; pravidla stanovená v kolektivních smlouvách sjednaných sociálními partnery se sama o sobě za požadavky ve smyslu této směrnice nepovažují;
- 8) ‚naléhavými důvody obecného zájmu‘ důvody uznané za takové judikaturou Soudního dvora, včetně těchto důvodů: [...] ochrana životního prostředí a městského prostředí, [...]“

13. Článek 14 směrnice 2006/123, nadepsaný „Zakázané požadavky“, stanoví:

„Členské státy nesmějí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území podmiňovat splněním kteréhokoli z těchto požadavků:

[...]

- 5) individuálně prováděná ekonomická prověrka, která podmiňuje udělení povolení předložením důkazu o existenci hospodářské potřeby nebo poptávky na trhu, hodnocení potenciálních nebo současných hospodářských vlivů dané činnosti nebo hodnocení vhodnosti dané činnosti ve vztahu k cílům hospodářského plánování stanoveným příslušným orgánem; tento zákaz se nevztahuje na požadavky plánování, které nesledují hospodářské cíle, ale vycházejí z naléhavých důvodů obecného zájmu;

[...]“

14. Článek 15 téže směrnice, nadepsaný „Požadavky podléhající hodnocení“, obsahuje v odstavci 2 následující ustanovení:

„Členské státy posoudí, zda jejich právní systém podmiňuje přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon splněním kteréhokoliv z těchto nediskriminačních požadavků:

- a) množstevní nebo územní omezení, zejména ve formě omezení stanovených podle počtu obyvatel nebo minimální zeměpisné vzdálenosti mezi poskytovateli;

[...]“

2. Unijní právo upravující správní poplatky za instalaci sítí elektronických komunikací

15. V článku 2 písm. a) směrnice 2002/21 jsou „sítě elektronických komunikací“ definovány následovně:

„sítě elektronických komunikací [se] rozumějí přenosové systémy, a popřípadě i spojovací nebo směrovací zařízení a jiné prostředky, včetně neaktivních síťových prvků, které umožňují přenos signálů po vedení, rádiovými, optickými nebo jinými elektromagnetickými prostředky, včetně družicových sítí, pevných (okruhově nebo paketově komutovaných, včetně Internetu) a mobilních pozemních sítí, sítí pro rozvod elektrické energie v rozsahu, v jakém jsou používány pro přenos signálů, sítí pro rozhlasové a televizní vysílání a sítí kabelové televize, bez ohledu na typ přenášené informace;“

16. Článek 11 odst. 1 uvedené směrnice, nadepsaný „Omezení vlastnických práv třetích osob“, obsahuje následující ustanovení:

„Členské státy zajistí, aby příslušný orgán při posuzování:

- žádosti o udělení práv na instalování zařízení na veřejném nebo soukromém majetku, nad nebo pod ním, podniku oprávněnému zajišťovat veřejné komunikační sítě, nebo
- žádosti o udělení práv na instalování zařízení na veřejném nebo soukromém majetku, nad nebo pod ním, podniku oprávněnému zajišťovat neveřejné sítě elektronických komunikací,

postupoval takto:

- jednal na základě jednoduchých, účinných, transparentních a veřejně dostupných postupů uplatňovaných nediskriminačním způsobem a neprodleně a v každém případě přijal rozhodnutí do šesti měsíců od podání žádosti, s výjimkou případů vyvlastnění, a
- dodržoval zásady průhlednosti a nediskriminace při spojování podmínek s jakýmkoli takovými právy.

Výše uvedené postupy se mohou lišit podle toho, zda žadatel zajišťuje veřejné komunikační sítě či nikoli.“

17. Směrnice 2002/20 obsahuje stejné definice jako směrnice 2002/21. Podle čl. 1 odst. 2 směrnice 2002/20 se tato směrnice vztahuje na „oprávnění pro zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací“.

18. Články 12 a 13 směrnice 2002/20 zní následovně:

„Článek 12

Správní poplatky

1. Jakékoli správní poplatky ukládané podnikům, které poskytují službu nebo zajišťují síť podle obecného oprávnění, nebo kterým bylo uděleno právo na užívání:

- a) souhrnně pokrývají jen ty správní náklady, které vzniknou při řízení, kontrole a prosazování systému obecného oprávnění, práv na užívání a zvláštních povinností uvedených v čl. 6 odst. 2, které mohou zahrnovat náklady na mezinárodní spolupráci, harmonizaci a normalizaci, analýzu trhu, sledování plnění a na další kontrolu trhu, jakož i na regulační činnost zahrnující přípravu a prosazování sekundárního práva a správních rozhodnutí, jako jsou rozhodnutí o přístupu a propojení, a
- b) jsou ukládány jednotlivým podnikům objektivním, průhledným a přiměřeným způsobem, který minimalizuje dodatečné správní náklady a související poplatky.

2. Pokud vnitrostátní regulační orgány ukládají správní poplatky, zveřejní každoročně přehled svých správních nákladů a celkovou částku vybraných poplatků. Podle rozdílu mezi celkovou částkou poplatků a správními náklady budou provedeny odpovídající úpravy.

Článek 13

Poplatky za práva na užívání a za práva na instalování zařízení

Členské státy mohou povolit příslušnému orgánu ukládat poplatky za práva na užívání rádiových frekvencí nebo čísel nebo za práva na instalování zařízení na veřejném nebo soukromém majetku, přes něj nebo pod ním tak, aby odrážely potřebu zajistit optimální využití těchto zdrojů. Členské státy zajistí, aby takové poplatky byly objektivně odůvodněné, průhledné, nediskriminační a přiměřené z hlediska jejich zamýšleného účelu, a vezmou v úvahu cíle uvedené v článku 8 [směrnice 2002/21].“

B. Nizozemské právo

1. Vybraná ustanovení nizozemského zákona o telekomunikacích

19. Článek 5.2 odst. 1 Telecommunicatiewet (zákon o telekomunikacích) ukládá držiteli práv nebo správci veřejného pozemku povinnost umožnit instalaci a údržbu kabelů pro veřejné sítě elektronických komunikací.

20. V článku 5.4. téhož zákona jsou stanoveny dvě podmínky pro provádění uvedených prací na daném pozemku:

„1. Poskytovatel sítě elektronických komunikací, který má v souvislosti s instalací, údržbou nebo odstraněním kabelů v úmyslu provádět práce na povrchu nebo pod povrchem veřejného pozemku, uskuteční tyto práce pouze poté, co

- a. tento záměr písemně oznámil radě obce, na jejímž území mají zamýšlené práce probíhat; a
- b. od rady obce získal povolení, pokud jde o místo, čas a způsob provádění těchto prací.

2. Z důvodů veřejného pořádku, bezpečnosti, předcházení imisím či jejich zmírnění, přístupnosti pozemků nebo budov či plánování inženýrských sítí může rada obce své rozhodnutí o povolení podmínit splněním určitých podmínek.

3. Tyto podmínky se mohou týkat pouze:

- a. místa provádění prací;
- b. doby provádění prací, v tom smyslu, že s výhradou naléhavých důvodů veřejného zájmu ve smyslu odstavce 2 nesmí lhůta pro zahájení prací přesáhnout dvanáct měsíců od dne vydání rozhodnutí o povolení;
- c. způsobu provádění prací;
- d. podpory společného využívání zařízení,
- e. koordinace navrhovaných prací s osobami zodpovědnými za další činnosti na daném pozemku.“

2. „Leges“ obce Amersfoort

21. Článek 1 Verordening leges 2010 (nařízení o poplatcích z roku 2010) vydaného radou obce Amersfoort (reg.č. 3214976) (dále jen „Verordening“) stanoví, že „leges“ (poplatky) jsou vybírány za veškeré služby poskytované radou nebo jménem rady podle sazebníku připojeného k Verordening.

22. Sazebník připojený k Verordening v kapitole 19 stanoví poplatky za zpracování žádosti o povolení týkající se času, místa a způsobu provádění prací uvedených v článku 5.4 Telecommunicatiewet. Uvedené poplatky se liší v závislosti na délce kabelu, který má být položen.

3. Právní předpisy upravující územní plány v Nizozemsku a v obci Appingedam

23. Článek 3.1 odst. 1 nizozemského Wet ruimtelijke ordening (zákon o územním plánování) ze dne 1. července 2008 svěřuje obecním radám pravomoc vypracovat územní plány, které vymezují určité území obce určitým kategoriím budov nebo budov užívaným k určitým činnostem. Podle odstavce 2 tohoto čl. 3.1 má územní plán platnost po dobu deseti let.

24. Podle čl. 3.1.2 odst. 2 písm. b) Besluit ruimtelijke ordening (vyhláška o územním plánování) mohou obce vymezit určité oblasti pro maloobchodní prodejce nebo hotely, kavárny a restaurace. Z vysvětlení předkládajícího soudu vyplývá, že Rada obce Appingedam této pravomoci využila:

„Režim uvedený v článku 18 (18.1) pravidel plánování je takzvaný smíšený maloobchodní režim (brancheringsregeling‘). Jedná se o režim, který umožňuje pouze určité druhy maloobchodního prodeje. V rámci stávajícího režimu je kromě několika pomocných činností povolen pouze maloobchodní prodej zboží většího objemu. Tento režim nepřipouští výjimku. Lze však požádat o povolení (v Nizozemsku známé jako environmentální povolení) výjimky z územního plánu na základě čl. 2.12 odst. 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (zákon, kterým se stanoví obecná ustanovení o ochraně životního prostředí). Raad (rada) tento režim zahrнула do územního plánu s cílem zachovat funkční centrum města a zabránit vzniku prázdných prostor v oblasti centra města.“

III. Spory v původním řízení a předběžné otázky

A. C-360/15, X

25. Společnost X BV (dále jen „X“) byla pověřena výstavbou optické sítě v obci Amersfoort. Od obce získala nezbytná povolení k instalaci kabelů. Následně jí obec v souvislosti s vydanými povoleními vyúčtovala poplatky v celkové výši 149 949 eur.

26. Společnost X uvedené poplatky zpochybnila před Rechtbank (okresní soud) v Utrechtu. Proti rozsudku uvedeného soudu bylo podáno odvolání k Gerechtshof (odvolací soud) v Arnhem-Leeuwarden, který dne 2. července 2013 vydal rozsudek.

27. Obecní rada obce Amersfoort podala proti rozsudku Gerechtshof (odvolací soud) kasační opravný prostředek k Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska). Vzhledem k tomu, že ohledně slučitelnosti dotčených poplatků se směrnicí 2002/20, směrnicí 2002/21 a se směrnicí 2006/123 nepanoval jednoznačný názor, rozhodl tento soud dne 5. června 2015 přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být čl. 2 odst. 3 směrnice 2006/123 vykládán v tom smyslu, že se vztahuje na poplatky („leges“) vybírané orgánem členského státu v souvislosti se zpracováním žádosti o povolení týkající se času, místa a způsobu provádění výkopových prací souvisejících s instalací kabelů pro veřejné sítě elektronických komunikací?
- 2) Musí být kapitola III směrnice 2006/123 vykládána v tom smyslu, že se vztahuje i na čistě vnitrostátní situace?
- 3) Musí být směrnice 2006/123 v kontextu bodu 9 svého odůvodnění vykládána v tom smyslu, že se nevztahuje na vnitrostátní právní předpisy, které vyžadují, aby byl záměr provést výkopové práce související s instalací, údržbou a odstraněním kabelů pro veřejné sítě elektronických komunikací oznámen obecní radě, která v souladu s těmito předpisy není oprávněna k tomu, aby tyto práce zakázala, ale může stanovit podmínky týkající se místa, času a způsobu jejich provádění, jakož i podpory společného využívání zařízení a koordinace těchto prací s osobami zodpovědnými za další stavební činnost na daném pozemku?
- 4) Musí být čl. 4 odst. 6 směrnice 2006/123 vykládán v tom smyslu, že se vztahuje na rozhodnutí o povolení, jež se týká místa, času a způsobu provádění výkopových prací souvisejících s instalací kabelů pro veřejné sítě elektronických komunikací, i když příslušný orgán členského státu nemá pravomoc tyto práce jako takové zakázat?
- 5)
 - a) Použije-li se s ohledem na odpověď na předchozí otázky v projednávané věci čl. 13 odst. 2 směrnice 2006/123, má toto ustanovení přímý účinek?
 - b) V případě kladné odpovědi na otázku 5a), je třeba vykládat čl. 13 odst. 2 směrnice 2006/123 tak, že náklady, které mohou být účtovány, lze vypočítat na základě odhadovaných nákladů na vyřízení všech žádostí nebo na základě nákladů spojených se všemi žádostmi, které jsou s předmětnou žádostí srovnatelné, anebo na základě nákladů spojených s jednotlivými žádostmi?
 - c) V případě kladné odpovědi na otázku 5a), na základě jakých kritérií mají být v souladu s čl. 13 odst. 2 směrnice 2006/123 stanoveny nepřímé a fixní náklady za vyřízení žádostí o povolení?“

B. C-31/16, Visser

28. Rada města Appingedam přijala rozhodnutím ze dne 19. června 2013 územní plán, ve kterém byla zóna nacházející se mimo centrum města nazvaná „Woonplein“ vymezena výlučně k maloobchodnímu prodeji zboží většího objemu. Územní plán uvádí, že byl mimo jiné přijat „s cílem zachovat funkčnost městského centra a zamezit vzniku prázdných prostor v oblastech centra města“. Zóna Woonplein tak nabízí prostory pro maloobchodní prodejny s bytovým zařízením, potřebami pro kutily, se stavebním materiálem, se zahradnickým zbožím, s jízdními koly, jezdeckými potřebami a s autodíly.

29. Společnost Visser Vastgoed Beleggingen BV (dále jen „Visser“) vlastní obchodní prostory v zóně Woonplein, které by chtěla pronajmout společnosti Bristol BV, jež si zde chce otevřít maloobchodní prodejnu pro svůj diskontní řetězec s obuví a oděvy.

30. Rozhodnutí ze dne 19. června 2013, kterým byl dotčený územní plán přijat, napadla společnost Visser před senátem pro správní žaloby nizozemské Státní rady žalobou, ve které tvrdila, že dotčený územní plán je v rozporu s ustanoveními směrnice 2006/123. Dne 13. ledna 2016 se uvedený soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být pojem ‚služba‘ uvedený v čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/123 vykládán v tom smyslu, že maloobchodní prodej spočívající v prodeji zboží jako je obuv a oděvy spotřebitelům představuje službu, na kterou se na základě čl. 2 odst. 1 směrnice 2006/123 vztahují ustanovení této směrnice?
- 2) Cílem režimu uvedeného [v předkládacím rozhodnutí] je zakázat určité formy maloobchodního prodeje, jako je prodej obuví a oděvů, v oblastech mimo centrum města, a to s cílem zachovat funkčnost centra města a zamezit vzniku prázdných prostor v oblastech centra města.

Je v kontextu bodu 9 odůvodnění směrnice 2006/123 z oblasti působnosti směrnice 2006/123 vyloučeno ustanovení, které takový režim upravuje, neboť taková ustanovení je třeba považovat za ‚pravidla týkající se [...] územního plánování, [...] která konkrétně neupravují činnost poskytování služeb ani se jí konkrétně nedotýkají, avšak která musí poskytovatelé při výkonu své výdělečné činnosti dodržovat stejným způsobem jako jednotlivci jednající jako soukromé osoby‘?

- 3) Lze se domnívat, že se jedná o přeshraniční situaci, již na základě toho, že nelze vyloučit, že by maloobchodní podnik z jiného členského státu mohl zřídit svou místní pobočku nebo že by zákazníci maloobchodního podniku mohli pocházet z jiného členského státu, nebo je třeba, aby za tímto účelem existovaly skutečné důkazy?
- 4) Vztahuje se kapitola III (svoboda usazování) směrnice 2006/123 na čistě vnitrostátní situace, nebo se při posuzování otázky použitelnosti této kapitoly uplatní judikatura Soudního dvora týkající se ustanovení Smlouvy o svobodě usazování a volném pohybu služeb v čistě vnitrostátních situacích?
- 5a) Spadá takový režim, jako je režim uvedený [v předkládacím rozhodnutí], který je zahrnut do územního plánu, do oblasti působnosti pojmu ‚požadavek‘ ve smyslu čl. 4 odst. 7 a čl. 14 odst. 5 směrnice 2006/123, a nikoliv do oblasti působnosti pojmu ‚povolovací režim‘ ve smyslu čl. 4 odst. 6 a článků 9 a 10 směrnice 2006/123?
- 5b) Brání čl. 14 odst. 5 směrnice 2006/123 – v případě, že režim popsáný [v předkládacím rozhodnutí] spadá do oblasti působnosti pojmu ‚požadavek‘ – nebo články 9 a 10 směrnice 2006/123 v případě, že režim uvedený [v předkládacím rozhodnutí] spadá do oblasti působnosti pojmu ‚povolení‘, obci v přijetí režimu uvedenému [v předkládacím rozhodnutí]?

- 6) Spadá takový režim, jako je režim uvedený [v předkládacím rozhodnutí] do oblasti působnosti článků 34 až 36 SFEU nebo článků 49 až 55 SFEU, a pokud ano, uplatní se výjimky zakotvené v judikatuře Soudního dvora, jsou-li přiměřené?“

IV. Řízení před Soudním dvorem

31. Předkládací rozhodnutí došla kanceláři Soudního dvora dne 13. července 2015 (věc C-360/15) a dne 18. ledna 2016 (věc C-31/16). Písemná vyjádření předložili účastníci původních řízení, nizozemská vláda a Komise (v obou věcech), česká vláda (ve věci C-360/15) a irská, italská, německá a polská vláda (ve věci C-31/16). Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 23. ledna 2016 byly věci spojeny pro účely ústní části řízení a rozsudku.

32. Účastníci původních řízení, vlády Nizozemska a Německa, jakož i Komise se účastnili jednání, které se konalo dne 14. února 2016.

V. Analýza

A. Věc C-360/15, X

33. První tři otázky se týkají oblasti působnosti směrnice 2006/123, zatímco čtvrtá a pátá otázka se týkají jejích hmotněprávních ustanovení.

1. K oblasti působnosti směrnice 2006/123 (první až třetí otázka)

a) Článek 2 směrnice 2006/123 (první otázka)

34. První otázkou se předkládající soud táže, zda má být čl. 2 odst. 3 směrnice 2006/123 vykládán tak, že se vztahuje na poplatky vybírané orgánem členského státu za zpracování žádosti o povolení týkající se času, místa a způsobu provádění výkopových prací souvisejících s instalací kabelů pro veřejné sítě elektronických komunikací.

35. Oblast působnosti směrnice 2006/123 je vymezena v článku 2. Článek 2 odst. 1 stanoví, že se tato směrnice vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě. Podle čl. 2 odst. 2 je z oblasti působnosti směrnice vyloučena řada *činností*, jako (písm. c)): „služby a sítě elektronických komunikací a s nimi spojená zařízení a služby, pokud jde o záležitosti, na něž se vztahují směrnice 2002/19/ES, 2002/20/ES, 2002/21/ES, 2002/22/ES a 2002/58/ES“. Článek 2 odst. 3 pak uvádí, že se tato směrnice nevztahuje na *oblast* daní.

36. Z této struktury vyvozují, že ke zkoumání čl. 2 odst. 3 směrnice 2006/113 je třeba přistoupit pouze, jsou-li splněny požadavky uvedené v čl. 2 odst. 1 a není-li použití směrnice vyloučeno již na základě čl. 2 odst. 2.

37. Předkládající soud zřejmě předpokládá, že použití směrnice není vyloučeno z důvodu některé z činností uvedených v čl. 2 odst. 2 směrnice 2006/123. Vzhledem k tomu, že však nejsem o správnosti tohoto závěru²¹ zcela přesvědčen, budu se nejprve zabývat čl. 2 odst. 3 této směrnice a až poté jejím čl. 2 odst. 2.

21 – Kromě toho účastníci původních řízení, jakož i Nizozemsko vyjádřili pochybnosti týkající se výkladu čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123 poskytnutého předkládajícím soudem.

38. Nejdříve se tedy budu zabývat otázkou, zda pokládka kabelů pro účely vybudování optické sítě představuje záležitost, na níž se vztahuje výjimka uvedená v čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123.

1) K článku 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123

39. Unijní předpisový rámec pro odvětví telekomunikací sestává ze směrnice 2002/21 a čtyř zvláštních směrnic, mezi něž patří směrnice 2002/20²².

40. Směrnice 2002/21 obsahuje obecná ustanovení a stanoví definice a působnost rámce pro regulaci všech sítí elektronických komunikací, bez ohledu na způsob přenosu údajů²³.

41. Cílem směrnice 2002/20 je zajistit, že pro povolování poskytování služeb elektronických komunikací je použit pouze co nejméně zatěžující systém oprávnění²⁴. „Obecným oprávněním“, které poskytovateli sítě uděluje určitá minimální práva, nahrazuje a ruší předchozí systém individuálních oprávnění pro síťové činnosti²⁵.

42. Instalace optické sítě za účelem přenosu dat pro elektronické komunikace představuje „sít elektronických komunikací“ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice 2002/21²⁶. Činnost společnosti X tudíž spadá do oblasti působnosti ustanovení unijního předpisového rámce pro odvětví telekomunikací.

43. Z uvedeného zjištění jako takového však nevyplývá, zda byly splněny podmínky stanovené v čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123, neboť toto ustanovení konkrétně odkazuje na „záležitosti, na něž se vztahují“ směrnice o sítích a službách elektronických komunikací. Je tedy třeba přistoupit k analýze toho, zda poplatky, jako jsou „leges“ dotčené ve věci v původním řízení, skutečně patří mezi záležitosti, na něž se tyto směrnice vztahují.

44. Článek 12 směrnice 2002/20 omezuje poplatky vybírané vnitrostátním regulačním orgánem. Uvádí poplatky ukládané podnikům, které poskytují službu nebo zajišťují síť *podle obecného oprávnění, nebo kterým bylo uděleno právo na užívání*²⁷. Tento článek byl shledán použitelným v řízení o udělení obecného oprávnění nebo práva na užívání²⁸. V kontextu projednávané věci však použitelný není, neboť se netýká obecného oprávnění²⁹ ani práva na užívání a především obec Amersfoort není vnitrostátním regulačním orgánem³⁰.

45. Relevantní by však mohl být článek 13 směrnice 2002/20. Jeho oblast působnosti je nesporně širší, neboť přesahuje rámec řízení souvisejícího s obecnými oprávněními.

22 – Viz bod 5 odůvodnění směrnice 2002/21. Ostatními směrnicemi jsou směrnice 2002/19, směrnice 2002/22 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/66/ES ze dne 15. prosince 1997 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví telekomunikací (Úř. věst. 1998, L 24, s. 1).

23 – Články 1 a 2 směrnice 2002/21, viz také Bell, R.S.K./Ray, N., *EU Electronic Communications Law*, Richmond Law & Tax, 2004, s. 24.

24 – Bod 7 odůvodnění směrnice 2002/20.

25 – Bod 36 odůvodnění směrnice 2002/20.

26 – Vzhledem k tomu, že ze skutečností předložených Soudnímu dvoru není zřejmý přesný účel dané sítě. Je věcí předkládajícího soudu, aby posoudil, zda tato síť představuje i „veřejnou komunikační síť“ definovanou v čl. 2 písm. d) směrnice 2002/21.

27 – „Práva na užívání“ se týkají udělení práv na užívání rádiových frekvencí (viz článek 5 směrnice 2002/20). To však není v projednávané věci relevantní.

28 – Například viz rozsudek ze dne 27. června 2013, Vodafone Malta a Mobilis Communications (C-71/12, EU:C:2013:431, bod 21 a násl.).

29 – Poplatek, který není vázán na obecné oprávnění, nespadá do působnosti článku 12 směrnice 2002/20. Viz rozsudky ze dne 17. prosince 2015, Proximus (C-454/13, EU:C:2015:819, bod 22), a ze dne 17. září 2015, Fratelli De Pra a SAIV (C-416/14, EU:C:2015:617, bod 41).

30 – Vzhledem k tomu, že nizozemská vláda tuto obec Komisi neoznámila jako vnitrostátní regulační orgán. Soudní dvůr takové opomenutí shledal za dostatečné k tomu, aby se obec neměla postavení vnitrostátního regulačního orgánu, například viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2013, UPC Nederland (C-518/11, EU:C:2013:709, bod 53).

46. Podle článku 13 platí, že „členské státy mohou povolit příslušnému orgánu ukládat poplatky za [...] práva na instalování zařízení“³¹. Na rozdíl od článku 12 neodkazuje tento článek na obecná oprávnění ani na vnitrostátní regulační orgán. Namísto toho odráží znění čl. 11 odst. 1 směrnice 2002/21 („Omezení vlastnických práv třetích osob“), podle něhož o omezení vlastnických práv třetích osob může rozhodnout „příslušný orgán“³². To má smysl, neboť poplatky stanovené místními orgány, které se týkají omezení vlastnických práv třetích osob, mohou být stejně odrazující jako poplatky uložené v řízení o udělení obecného oprávnění³³.

47. Takový výklad navíc podporuje cíl směrnice 2002/20, kterým je učinit přístup na trh méně zatěžující³⁴. V tomto kontextu podle ustálené judikatury platí, že v rámci směrnice 2002/20 nemohou členské státy uložit jiné poplatky za zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací než ty, které tato směrnice stanoví³⁵. V rozporu s tím by bylo, kdyby neexistence požadavku na obecné oprávnění udělené vnitrostátním regulačním orgánem mohla ohrozit tuto ochranu přístupu na trh poskytovanou směrnicí 2002/20.

48. Všeobecné cíle telekomunikačního rámce³⁶ podporují široký výklad článku 13 směrnice 2002/20. Článek 8 odst. 2 písm. a) směrnice 2002/21 stanoví cíl, kterým je zajistit, aby uživatelé získali co největší prospěch, pokud jde o výběr, cenu a kvalitu. Náklady na povolení inženýrských staveb pro elektronické sítě mají dopad na ceny, které musí koncoví uživatelé platit za přístup do sítě v jejich regionu, a na to, zda vůbec mohou získat přístup k síti³⁷. Nákladné postupy instalace zařízení mohou mít podobný účinek jako překážky ve formě povolovacích režimů. Oblast působnosti článku 13 směrnice 2002/20 tudíž není omezena na kontext konkrétního obecného oprávnění, ale zahrnuje i další poplatky za instalaci zařízení, která jsou nezbytná pro vstup poskytovatelů komunikačních služeb na trh³⁸.

49. Takový výklad článku 13 směrnice 2002/20 je rovněž v souladu s rozsudkem Vodafone España a France Telecom España³⁹, ve kterém Soudní dvůr konstatoval, že článek 13 brání výběru místního poplatku za užívání telefonních sloupů patřících třetím osobám. Opatření dotčené ve věci v původním řízení se zjevně podstatně liší od opatření dotčeného ve věci, v níž byl vydán rozsudek Vodafone España a France Telecom España, v uvedeném rozsudku však byly vysvětleny dvě důležité otázky, které se vztahují na projednávanou věc.

31 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

32 – Ve francouzské a německé jazykové verzi jsou v článku 11 směrnice 2002/21 a v článku 13 směrnice 2002/20 použity stejné výrazy („autorité compétente“ nebo „zuständige Behörde“), zatímco v anglické jazykové verzi je jemný jazykový rozdíl mezi „relevant authority“ (článek 13 směrnice 2002/20) a „competent authority“ (článek 11 směrnice 2002/21). Mám nicméně za to, že jak článek 11 směrnice 2002/21, tak i článek 13 směrnice 2002/20 nepochybně odkazují na tentýž typ orgánů.

33 – Ze sdělení Komise o veřejné konzultaci z roku 1999 k novému regulačnímu rámci [COM(2000) 239 final, s. 8-9] totiž vyplývá, že problémy zaznamenané provozovateli telekomunikací spočívaly v tom, že licenční systémy byly vnitrostátními regulačními orgány přetěžovány. Vzhledem k tomu, že k přiřazení radiových frekvencí a čísla je nutný určitý druh povolovacího režimu, poplatky za omezení vlastnických práv třetích osob byly považovány za dodatečné náklady k těmto povolením a licencím.

34 – Viz bod 11 odůvodnění této směrnice.

35 – Viz rozsudek ze dne 12. července 2012, Vodafone España a France Telecom España (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:446, bod 28 a citovaná judikatura).

36 – Článek 8 směrnice 2002/21.

37 – K možnosti, že správní náklady narušují hospodářskou soutěž, rovněž viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve spojených věcech Vodafone España (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:162, body 62 až 64).

38 – Je třeba poznamenat, že se předpisový rámec vztahuje na veškeré elektronické komunikace, nikoliv pouze na telefonní poskytovatele, v jejichž případě je režim obecného oprávnění obvykle nezbytný proto, že omezený počet čísel a volných radiových frekvencí je třeba přidělovat spravedlivým způsobem.

39 – Rozsudek ze dne 12. července 2012 (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:446, body 34 a 35).

50. Zprvce poplatek dotčený ve věci Vodafone España a France Telecom España zvyšoval náklady na usazení nových poskytovatelů ve srovnání s těmi provozovateli, kteří již infrastrukturu vlastnili⁴⁰. Obdobně poplatky v projednávané věci zvyšují náklady na instalaci zařízení a znevýhodňují poskytovatele, kteří ještě v obci nemají vlastní infrastrukturu, oproti těm poskytovatelům, kteří zde již vlastní infrastrukturu mají.

51. Zadruhé poplatek dotčený v uvedené věci byl účtován obcí, která nebyla vnitrostátním regulačním orgánem. Vzhledem k širší oblasti působnosti článku 13 a k tomu, že obce byly příslušnými orgány ke schvalování instalace zařízení, se toto ustanovení ve věci Vodafone España a France Telecom España uplatnilo. Tak by tomu mělo být i v projednávané věci.

52. Je třeba dodat, že v následujících věcech týkajících se obecných poplatků Soudní dvůr konstatoval, že na rozdíl od poplatků za instalaci zařízení, není v uvedených věcech směrnice 2002/20 použitelná⁴¹. V případě dotčeného opatření však není pochyb o tom, že poplatky byly účtovány za instalaci zařízení. Při pokládání kabelů na soukromém nebo veřejném pozemku využívá společnost X právo omezit vlastnická práva třetích osob ve smyslu článku 11 směrnice 2002/21 provedeného nizozemským zákonem o telekomunikacích⁴². Článek 13 směrnice 2002/20 je konkretizací tohoto práva, pokud jde o instalaci telekomunikačních zařízení, jejíž nedílnou součástí je nesporně činnost spočívající v pokládce kabelů.

53. Na tuto otázku se tedy vztahuje článek 13 směrnice 2002/20, což je důvod, proč se na projednávanou věc nevztahuje na základě jejího čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123.

54. Otázka, zda jsou vnitrostátní opatření, jako jsou poplatky dotčené v původním řízení, slučitelná s článkem 13 směrnice 2002/20, tj. přímo použitelným ustanovením⁴³, jehož se mohou jednotlivci dovolávat, představuje skutkovou otázku, kterou se musí zabývat předkládající soud. Kromě toho není tato otázka předmětem projednávané věci.

2) K čl. 2 odst. 3 směrnice 2006/123

55. Na hypotetickém základě a pro případ, že by Soudní dvůr rozhodl, že požadavky čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123 nejsou splněny, budu nyní zkoumat, zda takové opatření, jako jsou poplatky, spadají do oblasti daní (článek 2 odst. 3 směrnice 2006/123).

56. Výraz „daně“ je třeba vykládat autonomně v souladu s judikaturou Soudního dvora, podle které z požadavků jednotného použití unijního práva i ze zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení unijního práva, které za účelem vymezení svého smyslu a působnosti neobsahuje žádný výslovný odkaz na právo členských států, musí být zpravidla v celé Evropské unii vykládáno autonomním a jednotným způsobem⁴⁴.

57. Mezi daní, která přispívá k obecným příjmům veřejného subjektu, a správním poplatkem za určitou službu existuje zásadní rozdíl.

40 – Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve spojených věcech Vodafone España (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:162, bod 63).

41 – V rozsudku Belgacom a Mobistar se věc týkala obecného poplatku, který měl být placen ze zabraného pozemku a bez souvislosti s instalací zařízení, viz rozsudek ze dne 4. září 2014 (C-256/13 a C-264/13, EU:C:2014:2149, body 36 a 37), obdobně Soudní dvůr v rozsudku ze dne 17. prosince 2015, Proximus (C-454/13, EU:C:2015:819), nepoužil směrnici 2002/20 na právní předpisy obce ukládající poplatek ze všech telekomunikačních zařízení. V rozsudku Proximus (bod 28) ani v rozsudku Belgacom a Mobistar (bod 36) se dotčené poplatky nevztahovaly na instalaci zařízení a nebyly ani takové povahy, aby ztěžovaly vstup na trh novým uchazečům, kteří ještě infrastrukturu nainstalovanu nemají.

42 – Nizozemská vláda uvedla, že nizozemský zákonodárce provedl tento článek článkem 5.4 zákona o telekomunikacích, který poskytovateli sítě přiznává právo provést pokládku kabelů poté, co dohodl čas a místo provádění prací s příslušnou obcí.

43 – Rozsudek ze dne 12. července 2012, Vodafone España a France Telecom España (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:446, bod 39).

44 – Viz rozsudek ze dne 18. ledna 1984, Ekro (327/82, EU:C:1984:11, bod 11). Rovněž viz rozsudky ze dne 19. září 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, bod 43), a ze dne 4. září 2014, Germanwings (C-452/13, EU:C:2014:2141, bod 16).

58. V projednávané věci platí, že i když příslušná obec účtovala částku, která přesahuje náklady správního řízení souvisejícího se zpracováním žádosti o povolení týkající se času, místa a způsobu provádění výkopových prací, nestává se tento poplatek obecnou daní pouze na základě toho, že takový možný účtovaný přebytek přispívá k souhrnnému rozpočtu obce. Tento poplatek je účtován pouze v souvislosti se správním řízením. Subjekty nemohou správní poplatek změnit na daň, a vyhnout se tak použití směrnice 2006/123 pouze díky tomu, že účtovaná částka přesahuje náklady na vedení správního řízení. Takový výklad čl. 2 odst. 3 by byl v rozporu s účelem čl. 13 odst. 2 směrnice 2006/123, kterým je omezit poplatky související s udělováním povolení poskytovatelům služeb.

59. Mám tedy za to, že vnitrostátní opatření, jako jsou „leges“ dotčené v původním řízení, nepředstavují daň, neboť jsou účtovány v souvislosti se službou poskytovanou obcí, která spočívá ve zpracování žádosti o povolení týkající se času, místa a způsobu provádění výkopových prací.

b) K bodu 9 odůvodnění směrnice 2006/123 (třetí otázka)

60. Vzhledem k tomu, že na základě svého čl. 2 odst. 2 písm. c) se směrnice 2006/123 podle mého názoru nevztahuje na situaci, jako je situace dotčená v projednávané věci, je třetí otázka týkající se výkladu bodu 9 odůvodnění směrnice v kontextu věci, která je předmětem řízení před předkládajícím soudem, hypotetická a nevyžaduje odpověď.

c) K čistě vnitrostátním situacím (druhá otázka)

61. Druhá otázka se týká čistě vnitrostátních situací podle kapitoly III směrnice 2006/123. Vzhledem k tomu, že je tato otázka v kontextu projednávané věci rovněž hypotetickou, budu se jí dále zabývat (pouze) v souvislosti s věcí C-31/16, Visser.

2. Ke čtvrté a páté otázce

62. Vzhledem k tomu Soudnímu dvoru navrhuji, aby rozhodl, že směrnice 2006/123 není použitelná na věc, jako je projednávaná věc, a že jsou čtvrtá a pátá otázka hypotetické, neboť jsou položeny pouze pro případ, že je tato směrnice použitelná. Kromě toho bych chtěl zdůraznit, že systém stanovený směrnicí 2006/123, pokud jde o povolení a jejich režimy (kapitola III, oddíl 1) a (zakázané) požadavky (oddíl 2), není orientován na hustě regulovanou a vysoce technickou oblast telekomunikací, což je přesně ten důvod, proč tato oblast spadá mimo oblast působnosti směrnice 2006/123, jak bylo uvedeno výše⁴⁵.

B. Věc C-31/16, Visser

1. K článku 4 odst. 1 směrnice 2006/123 (první otázka)

63. Podstatou první otázky předkládajícího soudu Soudnímu dvoru je, zda maloobchodní prodej, který spočívá v prodeji zboží, jako je obuv a oděvy, spotřebitelům, spadá do oblasti působnosti směrnice 2006/123.

64. Tuto otázku položil předkládající soud v situaci, kdy společnost Visser vlastní obchodní prostory, které chce pronajmout společnosti Bristol BV, která chce otevřít maloobchodní prodejnu pro svůj diskontní řetězec s obuví a oděvy. Společnost Bristol BV se dovolává kapitoly III této směrnice, nadepsané „Svoboda usazování pro poskytovatele“. Otázkou tedy je, zda je společnost Bristol BV poskytovatelem *služeb*, který se může dovolávat ustanovení směrnice 2006/123.

⁴⁵ – Rovněž viz body 19 a 20 odůvodnění směrnice 2006/123.

65. Ovšem, jak bude podrobněji uvedeno níže, v této zdánlivě jednoduché otázce („Proč by maloobchodní prodej nebyl službou?“) se skrývá hlubší a citlivější otázka týkající se vztahu mezi směrnicí 2006/123 a základními svobodami zakotvenými ve Smlouvě o FEU, jakož i otázka týkající se vztahu mezi těmito základními svobodami a možného dopadu na směrnici 2006/123.

66. Zatímco vláda Nizozemska má za to, že v takové situaci, jako je situace dotčená v projednávané věci, nemá být maloobchodní prodej považován za službu, společnost Visser, italská a polská vláda, jakož i Komise, mají za to, že by za službu považován být měl.

67. Podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2006/123 se tato směrnice vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.

68. Podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/123 se „službou“ rozumí „jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu [článku 57 SFEU]“⁴⁶. Článek 57 SFEU oproti tomu ve svém prvním pododstavci stanoví, že „[z]a služby se podle Smluv pokládají výkony poskytované zpravidla za úplatu, pokud nejsou upraveny ustanoveními o volném pohybu zboží, kapitálu a osob“.

a) Samostatná výdělečná činnost poskytovaná [...] za úplatu

69. První část definice „služby“ je poměrně jednoduchá: prodej obuvi nebo oděvů představuje samostatnou výdělečnou činnost poskytovanou za úplatu.

70. V bodě 33 odůvodnění směrnice⁴⁷ výslovně uvádí distribuční odvětví⁴⁸ mezi činnostmi, na něž se tato směrnice vztahuje⁴⁹. Bod 47 odůvodnění směrnice mimoto zmiňuje hypermarkety, i když jen zběžně, v rámci povolovacích režimů. Tyto prodejny mají nepochybně i distribuční funkci, pokud jde o zboží. Pro úplnost, bod 76 odůvodnění směrnice uvádí, že se tato směrnice netýká pouze těch omezení, která se týkají zboží *jako takového* (na rozdíl od, dle mého výkladu, distribuce zboží).

71. Nezávazná, nicméně upřesňující⁵⁰ Příručka Komise k provádění směrnice o službách⁵¹, kterou Soudní dvůr rovněž použil při výkladu směrnice 2006/123⁵², odkazuje na „distribuční odvětví (včetně maloobchodního a velkoobchodního prodeje zboží a poskytování služeb)“.

46 – Rovněž viz rozsudek ze dne 27. února 2014, OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, bod 58).

47 – K významu bodů odůvodnění jako výkladového nástroje, zejména pokud jde o směrnici 2006/123, viz bod 132 a poznámku pod čarou 123 tohoto stanoviska.

48 – „Distribuční odvětví“ je pojem běžně užívaný Komisí pro maloobchodní prodej a obdobné činnosti, viz např. Sdělení o stanovení akčního plánu pro obchod COM(2013) 36 final, s. 3. Rovněž je třeba poznamenat, že v původní zprávě Komise Radě a Evropskému parlamentu o stavu vnitřního trhu služeb, předložené v rámci první fáze strategie vnitřního trhu služeb [COM(2002) 441 final], byl „maloobchodní prodej“ zmíněn překvapivě třicet pětkrát. Jsem si vědom toho, že tato zpráva byla základem původního návrhu směrnice Bolkestein, která byla následně zásadně změněna. Nedomnívám se však, že by byly změněny cíle a ustanovení směrnice, pokud jde o věcnou působnost a činnosti, na něž se vztahuje. Jak je všeobecně známo, v dané době se sporné otázky týkaly spíše principu země původu a jeho různých právních důsledků a následků. K tomuto poslednímu aspektu viz Obwexer, W., Ianc, Sinziana, „Das binnenmarktliche Recht der Dienstleistungsfreiheit“, v Müller-Graff, P.-Chr. (Ed.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, svazek 4)*, Nomos, Baden-Baden, 2015, s. 397-448, na s. 428-429.

49 – Je třeba zdůraznit, že již dříve se Soudní dvůr v souvislosti s konstatováním, že certifikační služby spadají do oblasti působnosti směrnice, omezil na odkaz na bod 33 odůvodnění, viz rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další (C- 593/13, EU:C:2015:399, bod 24).

50 – Viz mé stanovisko ve spojených věcech Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:505, body 36 a 54), a ve věci Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, bod 69). Rovněž viz stanoviska generálního advokáta P. Cruz Villalóna ve věci Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:171, bod 22), a ve věci Rina Services a Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, bod 39).

51 – Viz Příručka k provádění směrnice o službách, Úřad pro úřední tisky Evropských společností, 2007, bod 2.1.1, dostupná na <http://bookshop.europa.eu/en/handbook-on-implementation-of-the-services-directive-pbKM7807096/>. Postoj Komise, vyjádřený v příručce, možná není překvapivý, neboť Komise se zřejmě již od počátku zasazovala o to, aby distribuční odvětví bylo zahrnuto do oblasti působnosti směrnice 2006/123.

52 – Viz rozsudky ze dne 23. prosince 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, body 32, 53 a 73), a ze dne 11. července 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, bod 37).

72. Kromě toho z historie vzniku směrnice vyplývá, že Evropský parlament se v prvním čtení⁵³ původně snažil vyjmout odkaz na „distribuční odvětví“, pravděpodobně se záměrem vyloučit maloobchodní služby ze směrnice. Rada však tento odkaz do návrhu opět vložila⁵⁴. Uvedený odkaz byl ve směrnici ponechán až do jejího přijetí.

b) [...] ve smyslu článku 57 SFEU

73. Ovšem co druhá část prvního pododstavce článku 57 SFEU, uvedená v čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/123 („pokud nejsou [služby] upraveny ustanoveními o volném pohybu zboží, kapitálu a osob“)?

74. To vyvolává otázku, zda se na dotčené služby spočívající v prodeji obuvi nevztahují ostatní svobody zakotvené Smlouvou ve smyslu článku 57 SFEU, což by mohlo znamenat, že tyto služby nespadají do oblasti působnosti směrnice 2006/123.

75. V systému Smlouvy o FEU⁵⁵ sestává volný pohyb osob ze dvou oddělených svobod pohybu závislých osob (pracovníků) a nezávislých osob (usazování). Na svobodu usazování se tudíž vztahuje pojem „osoby“ uvedený v prvním pododstavci článku 57 SFEU⁵⁶.

76. Představme si na tomto místě, že činnost společnosti Bristol BV je součástí svobody usazování. Na její situaci by se tudíž podle Smlouvy o FEU vztahovala ustanovení o svobodě usazování (jako podkategorie volného pohybu osob), což by naopak znamenalo, že by se nejednalo o „službu“ ve smyslu článku 57 SFEU, z čehož by vyplývalo, že se nacházíme mimo oblast působnosti směrnice 2006/123. V návaznosti na toto zjištění by kapitola III směrnice 2006/123 upravující svobodu *usazování* pro poskytovatele nebyla *vůbec* použitelná⁵⁷. Nepředpokládáme-li, že je z tohoto důvodu kapitola III *per se* v rozporu s primárním právem, nemůže přijmout závěr, že kapitola III postrádá oblast působnosti..

77. Tudíž buď musí být výraz „činnost poskytování služeb“ podle kapitoly III směrnice 2006/123 vykládán odlišně od obecné definice uvedené v článku 4 směrnice 2006/123, nebo článek 4 směrnice 2006/123 nemá odkazovat na článek 57 SFEU, pokud jde o usazování poskytovatelů. Z důvodu srozumitelnosti bych zvolil druhý přístup s tím, že se směrnice také vztahuje na hospodářské činnosti spadající pod svobodu usazování ve smyslu Smlouvy o FEU, které však rovněž zahrnují službu⁵⁸.

78. Z obecnějšího hlediska je třeba podotknout, že rozdíly v terminologii použité ve Smlouvě o FEU a ve směrnici 2006/123 nasvědčují tomu, že za účelem dosažení cíle odstranění omezení volného pohybu služeb byly ve Smlouvě o FEU na straně jedné a ve směrnici na straně druhé použity rozdílné metody. Smlouva o FEU se zaměřuje především na „omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie“⁵⁹. Uplatňuje „negativní integraci“ tím, že zakazuje překážky obchodu službami⁶⁰. Směrnice 2006/123

53 – Viz stanovisko Parlamentu v prvním čtení. Parlament navrhl zrušit bod 14 odůvodnění návrhu Komise.

54 – Viz bod 33 odůvodnění.

55 – Viz část III, hlava IV SFEU o volném pohybu osob, služeb a kapitálu, která je rozdělena na kapitolu I (pracovníci), kapitolu 2 (právo usazování), kapitolu 3 (služby) a kapitolu 4 (kapitál a platby).

56 – Toto systematické zjištění nemění nic na skutečnosti, že volný pohyb služeb se týká především služby jako výrobku. V tomto ohledu viz Müller-Graff, P.-Chr., v Streinz, R. (ed.), *EUV/AEUV Kommentar*, C. H. Beck, Mnichov, 2. vydání, 2012, Artikel 56 AEUV, bod 7.

57 – Rovněž viz Klamert, M., *Services Liberalization in the EU and the WTO*, Cambridge University Press, 2015, s. 177.

58 – Rovněž viz, i když s odkazem na kapitolu III směrnice 2006/123, Klamert, M., *tamtéž*.

59 – Viz čl. 56 první pododstavec SFEU.

60 – SFEU v druhém a třetím pododstavci článku 57 uvádí „činnosti“, ovšem ilustrativně.

naopak klade důraz a konkrétně se zaměřuje na *činnosti* poskytování služeb. Jako akt sekundárního práva může nabízet podrobnější řešení problémů, které zaznamenají poskytovatelé služeb při překonávání překážek. To je důvod, proč se – v souladu se svým právním základem⁶¹ – zaměřuje na činnost poskytovatelů služeb a celá její struktura je zaměřena na činnosti poskytování služeb⁶².

79. Odkaz na článek 57 SFEU uvedený v čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/123 tedy nemá žádný vliv na otázku, zda maloobchodní prodej představuje „službu“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/123.

80. Maloobchodní prodej je tudíž třeba považovat za službu ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/123.

c) Restriktivní výklad vyžadovaný primárním právem?

81. V souvislosti s výkladem čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/123 ještě zbývá odpovědět na otázku, zda primární právo vyžaduje restriktivní výklad uvedeného ustanovení s tím účinkem, že maloobchodní prodej nemůže být považován za „službu“ pro účely směrnice 2006/123.

82. Má odpověď zní „ne“.

1) Svoboda usazování

83. Mám za to, že již (pouze) na základě Smlouvy o FEU⁶³ by činnost společnosti Bristol BV spadala pod svobodu usazování, což nyní prokážu za použití judikatury Soudního dvora.

84. Domnívám se, že v případech týkajících se usazování, které zahrnují další základní svobodu, typicky svobodu vztahující se ke zboží nebo službám⁶⁴, Soudní dvůr důsledně uplatňuje svobodu usazování ve smyslu článku 49 SFEU⁶⁵. Hlavní důvod takového přístupu spatřuji v tom, že usazení zahrnuje prvky jiných základních svobod téměř ze své podstaty. Pro názornost: k založení je potřeba kapitál; lidé pomáhají při výstavbě a řízení a zboží je třeba přepravit z bodu A do bodu B. To vše umožňuje (fyzické nebo právnické) osobě, aby se usadila.

85. Soudní dvůr se podle mého názoru tím, že všechny tyto otázky posuzuje v rámci „usazování“, zaměřuje na konkrétní činnost spočívající v usazení, a nikoliv na základní účel takového usazení. Soudní dvůr v těchto případech nepřihlíží ke zboží, které má být založeným podnikem prodáváno, nebo ke službám, které mají být založeným podnikem poskytovány.

86. S ohledem na tuto judikaturu, a i v případě neexistence směrnice 2006/123, by zřízení maloobchodní prodejny, jako je prodejna dotčená v projednávané věci, tudíž patrně spadalo pod svobodu usazování. Za takových okolností nemůže být řešení projednávané věci podle kapitoly III směrnice o usazování poskytovatelů služeb v rozporu s touto judikaturou.

61 – Článek 53 SFEU uvádí konkrétně „činnosti“.

62 – V této směrnici je výraz „činnost“ v jednotném či množném čísle použit na 146 místech: 85 krát v odůvodnění a 61 krát v ustanoveních směrnice. Oproti tomu výraz „překážka/y“ je uveden patnáctkrát, a to pouze v odůvodnění, zatímco výraz „omezení“ je použit ve dvaceti případech: patnáctkrát v odůvodnění a pětkrát v ustanoveních.

63 – A bez ohledu na otázku čistě vnitrostátních situací, které jsou uvedeny dále.

64 – V případech usazení za účelem prodeje zboží nebo nabízení služeb.

65 – Viz rozsudky ze dne 11. května 1999, Pfeiffer (C-255/97, EU:C:1999:240, bod 26), ze dne 24. března 2011, Komise v. Španělsko (C-400/08, EU:C:2011:172, body 70 až 72), a – z poslední doby – ze dne 5. února 2014, Hervis Sport-és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47, bod 24).

2) Volný pohyb zboží

87. Projednávaná věc se týká usazování, a není tudíž nutné dále zkoumat vztah mezi směrnicí 2006/123 a primárním právem. Za účelem předejití nesprávnému pochopení vztahu mezi zbožím a službami a s ohledem na otázky vznesené během ústní části řízení nicméně považují za užitečné se v rámci tohoto stanoviska touto otázkou dále zabývat.

88. Na úvod je třeba zdůraznit, že ze skutečnosti, že v důsledku prvního pododstavce článku 57 SFEU má volný pohyb služeb ve vztahu k ostatním svobodám zbytkovou povahu, v žádném případě nevyplývá, že by existovalo pořadí důležitosti základních svobod⁶⁶. Soudní dvůr upřesnil, že v definici pojmu „služby“, stanovené v prvním pododstavci čl. 57 SFEU, je sice uvedeno, že služby „nejsou upraveny ustanoveními o volném pohybu zboží, kapitálu a osob“, toto konstatování se však týká *definice* uvedeného pojmu, aniž by se nějak *stanovovalo pořadí důležitosti* mezi volným pohybem služeb a ostatními základními svobodami. Soudní dvůr především konstatoval, že pojem „služby“ zahrnuje výkony, které nejsou upraveny ostatními svobodami, tak aby každá z hospodářských činností spadala do oblasti působnosti základních svobod⁶⁷. Volný pohyb služeb tudíž není vedlejší, ale zbytkovou svobodou.

89. V případě, kdy se dané věci týkají zboží i služeb, je judikatura Soudního dvora nejednotná. Lze rozlišit tři přístupy: zkoumání pouze jedné svobody na základě „kritéria těžiště“, zkoumání obou svobod společně a postupné zkoumání jednotlivých svobod. Dále se budu stručně postupně zabývat těmito třemi přístupy.

i) Hledání těžiště

90. Soudní dvůr v rámci tohoto přístupu používá klasické kritérium výchozí svobody. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že je-li vnitrostátním opatřením dotčen jak volný pohyb služeb, tak volný pohyb zboží, Soudní dvůr přezkoumá toto opatření v zásadě jen s ohledem na jednu z těchto dvou základních svobod, jestliže se ukáže, že za okolností dané věci je jedna z těchto svobod oproti druhé zcela druhořadá a může k ní být přiřazena⁶⁸. V tomto kontextu Soudní dvůr řeší otázky týkající se maloobchodního prodeje spíše v rámci volného pohybu zboží⁶⁹. Nepopírá však, že z hlediska základních svobod má jedna hospodářská činnost řadu aspektů, a to i v tom případě, kdy sám provedl analýzu dané věci pouze z hlediska jedné svobody.

66 – Například viz, Müller-Graff, P.-Chr., v Streinz, R. (ed.), *EUV/AEUV Kommentar*, C.H. Beck, Mnichov, 2. vydání, 2012, Artikel 56 AEUV, bod 8; a Tiedje, J., ve von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (eds), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, Svazek 1, 7. vyd., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 57 AEUV, bod 30.

67 – Viz rozsudek ze dne 3. října 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, bod 32).

68 – Viz rozsudek ze dne 14. října 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, bod 26 a citovaná judikatura). V odborné literatuře například viz Frenz, W., *Handbuch Europarecht*, Band 1 Europäische Grundfreiheiten, Springer, 2. vyd. 2012, s. 31, Rz. 74, a Hatzopoulos, V., „Recent Developments in the Case Law of the ECJ in the Field of Services“, *Common Market Law Review*, 2000, svazek 37, s. 51.

69 – Například viz rozsudek ze dne 13. ledna 2000, TK-Heimdienst (C-254/98, EU:C:2000:12). Také zákaz prodeje se ztrátou byl přezkoumán v rámci ustanovení o volném pohybu zboží, viz rozsudek ze dne 24. listopadu 1993, Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905, bod 10). Jak je dobře známo, Soudní dvůr v rozsudku ve věci Keck a Mithouard dokonce konstatoval, že se tato svoboda neuplatní.

91. Například v rozsudku *Burmanjer a další*⁷⁰ Soudní dvůr konstatoval, že nelze vyloučit, že prodej výrobku může být doprovázen činnostmi s aspekty poskytování „služby“. Tato okolnost nicméně sama o sobě nedostačuje k tomu, aby taková hospodářská činnost jako je prodej mimo provozovnu byla kvalifikována jako „poskytování služeb“ ve smyslu článku 56 SFEU. Je totiž třeba v každém konkrétním případě určit, zda takové poskytování je nebo není zcela druhotným aspektem ve vztahu ke znakům týkajícím se volného pohybu zboží⁷¹. V souladu s tímto přístupem byly případy, kdy byl aspekt služeb velmi silný, například v reklamě⁷², řešeny v rámci volného pohybu služeb⁷³.

92. Logika kritéria těžiště je následující: v situaci, kdy je Soudní dvůr žádán o výklad pouze primárního práva, je přirozené, že se soustřeďuje na převažující základní svobodu. Proč by měl uplatňovat totéž kritérium i na jinou svobodu, jen aby dosáhl stejného výsledku? Všechny základní svobody mají totiž stejný cíl: odstranit překážky obchodu na vnitřním trhu. Zda se na určitou situaci vztahuje například pouze článek 49 SFEU, pouze článek 34 SFEU, či se na ní vztahují články 34 a 56 SFEU nebo pouze článek 56 SFEU, nemusí být ve velké většině případů nejdůležitější.

ii) Současné použití

93. Obě tyto svobody byly Soudním dvorem zkoumány společně v technické věci týkající se režimů předchozího povolení uvádění (zejména) dekoderů televizního signálu na trh⁷⁴. Důvodem této souběžné analýzy je nesporně to, že v případě poskytování digitálních televizních služeb jsou služby a zboží úzce propojeny⁷⁵.

iii) Postupné použití

94. Postupný přezkum obou svobod uplatnil Soudní dvůr zejména ve věcech týkajících se reklamy⁷⁶. Je třeba si povšimnout, že Soudní dvůr v takových případech postupný přezkum nijak neodůvodnil⁷⁷. Vysvětlují si to tak, že nebylo jasné, kde se nachází těžiště. Dodal bych, že tento směr judikatury uplatňující postupný přístup je třeba vykládat ve světle rozsudku *Keck a Mithouard*⁷⁸: přijetím takového přístupu Soudní dvůr upřesnil, že opatření, která by mohla představovat prodejní činnost nespádající do působnosti volného pohybu zboží ve smyslu rozsudku *Keck a Mithouard*, by mohla být analyzována i v rámci jiné svobody zakotvené Smlouvou⁷⁹.

95. Ze skutečnosti, že Soudní dvůr uplatňuje odlišné přístupy, vyvozují, že existují situace, kdy přístup dle „kritéria těžiště“, který je téměř mechanicky kvantitativní („Která svoboda převažuje?“), nachází své limity v případě, kdy určitou základní svobodu nelze jednoduše opomenout jako zcela druhotnou. V projednávané věci z tohoto důvodu upřednostňují třetí přístup, neboť jinak by nebyl zohledněn aspekt služeb, který je maloobchodnímu prodeji vlastní.

70 – Rozsudek ze dne 26. května 2005 (C-20/03, EU:C:2005:307).

71 – Viz rozsudek ze dne 26. května 2005, *Burmanjer a další* (C-20/03, EU:C:2005:307, bod 34).

72 – Rozsudky ze dne 30. dubna 1974, *Sacchi* (155/73, EU:C:1974:40), a ze dne 18. března 1980, *Debauve a další* (52/79, EU:C:1980:83). Věc týkající se veletrhů spadala pod volný pohyb služeb a svobodu usazování, viz rozsudek ze dne 15. ledna 2002, *Komise v. Itálie* (C-439/99, EU:C:2002:14). Tzv. *coffeeshopy* byly posuzovány z hlediska volného pohybu služeb, viz rozsudek ze dne 16. prosince 2010, *Josemans* (C-137/09, EU:C:2010:774, bod 50).

73 – Jednou výjimku týkající se posouzení reklamy z hlediska vymezení základních svobod představuje rozsudek ze dne 25. března 2004, *Karner* (C-71/02, EU:C:2004:181, bod 47), v němž Soudní dvůr vycházel z toho, že reklama spadá do působnosti několika svobod, poté ovšem konstatoval, že převládá aspekt týkající se zboží.

74 – Viz rozsudek ze dne 22. ledna 2002, *Canal Satélite Digital* (C-390/99, EU:C:2002:34, bod 29).

75 – Viz stanovisko generální advokátky C. Stix-Hackl ve věci *Canal Satélite Digital* (C-390/99, EU:C:2001:147, bod 35).

76 – Viz rozsudky ze dne 9. července 1997, *De Agostini a TV-Shop* (C-34/95 až C-36/95, EU:C:1997:344, body 39 a 48), a ze dne 8. března 2001, *Gourmet International Products* (C-405/98, EU:C:2001:135, body 13 a 35).

77 – A ani v jednom z uvedených případů tak neučinil ani generální advokát F. G. Jacobs. Viz jeho stanoviska přednesená ve spojených věcech *De Agostini a TV-Shop* (C-34/95 až C-36/95, EU:C:1996:333), a ve věci *Gourmet International Products* (C-405/98, EU:C:2000:690).

78 – Rozsudek ze dne 24. listopadu 1993 (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905).

79 – Mám za to, že takové upřesnění bylo nezbytné vzhledem k tomu, že v samotné věci *Keck a Mithouard* se Soudní dvůr zabýval pouze volným pohybem zboží, a nikoli jinými základními svobodami, viz rozsudek ze dne 24. listopadu 1993 (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905, bod 6).

96. Neshledal jsem tudíž, že by v projednávané věci byl nezávislý výklad směrnice 2006/123 omezen primárním právem.

97. Kromě toho tento názor nachází oporu i ve způsobu, jakým Soudní dvůr dosud vykládal směrnicí 2006/123, což bych chtěl dále objasnit.

3) Věc *Rina Services a další*

98. Právní názor, který lze vyvodit z rozsudku *Rina Services a další*⁸⁰, má v projednávané věci zásadní význam. Hlavní otázkou v uvedené věci bylo, zda mohl být požadavek zakázaný článkem 14 směrnice 2006/123⁸¹ odůvodněn na základě Smlouvy o FEU. Ačkoliv bylo uvedeno, že článek 14 směrnice 2006/123 nemůže takovému odůvodnění bránit, neboť se jedná o ustanovení primárního práva⁸², odpověď Soudního dvora byla jednoznačná: velký senát rozhodl, že vzhledem k tomu, že článek 14 možnost odůvodnění nestanoví, taková možnost neexistuje. V této souvislosti se Soudní dvůr samostatně zabýval čl. 3 odst. 3 směrnice 2006/123⁸³. Soudní dvůr tím, že odkazoval výlučně na znění, systematiku a účel směrnice prokázal respekt k rozhodnutím unijního normotvůrce⁸⁴.

99. Mám za to, že celková logika rozsudku *Rina Services a další* spočívá v tom, že unijní normotvůrce může podpořit aspekt *svobody* základních svobod, ovšem nevyhnutelně na úkor aspektu jejich *odůvodnění*. Z povahy harmonizace vyplývá potřeba definovat, vyvažovat, a pokud to unijní normotvůrce považuje za vhodné, omezit odůvodnění tak, aby byly vytvořeny rovné podmínky pro hospodářské subjekty. Ilustrativně lze uvést, že v takovém případě je „vítězem“ základní svoboda EU, stejně jako hospodářský subjekt, který se chce této svobody dovolávat – což je plně v souladu s cíli Smlouvy o FEU⁸⁵. Mám za to, že legalita a legitimita tohoto výsledku závisí na dodržování legislativního postupu stanoveného Smlouvou o FEU.

100. Z toho vyplývá, že primární právo nemá vliv na otázku, zda maloobchodní prodej představuje „službu“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/123.

d) Další úvahy

101. Při této příležitosti bych chtěl uvést projednávanou věc do širšího rámce.

102. Za stávajících podmínek je činnost spočívající v maloobchodním prodeji sice v zásadě spojena s distribucí zboží, sama o sobě je však službou a měla by být za takovou považována. V minulosti (a zejména v době vydání rozsudku *Keck a Mithouard*⁸⁶) mohla být hlavním prostředkem prodeje zboží. Prodej prostřednictvím objednávky z katalogu a jeho zaslání poštou možná existoval, jistě však pouze okrajově. Od té doby, s příchodem internetu prakticky do každé domácnosti (a chytrých

80 – Rozsudek ze dne 16. června 2015 (C-593/13, EU:C:2015:399). Generální advokát P. Cruz Villalón ve svém stanovisku v uvedené věci uvedl, že se jednalo o prakticky první příležitost použít ustanovení směrnice 2006/123, viz uvedené stanovisko ve věci *Rina Services a Rina* (C-593/13, EU:C:2015:159, bod 1).

81 – V uvedené věci se jednalo o právní úpravu členského státu, která společně s postavením certifikačních subjektů ukládala povinnost mít sídlo v daném členském státě.

82 – Článek 52 odst. 1 SFEU.

83 – Uvedený článek stanoví, že členské státy použijí ustanovení této směrnice „v souladu s ustanoveními Smlouvy o FEU týkajícími se práva usazování a volného pohybu služeb“.

84 – Viz rozsudek ze dne 16. června 2015, *Rina Services a další* (C-593/13, EU:C:2015:399, body 36 až 40). Zopakováno v rozsudku ze dne 23. února 2016, *Komise v. Maďarsko* (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 47).

85 – Viz také Schönberger, Chr., „Normenkontrollen im EG-Föderalismus: die Logik gegenläufiger Hierarchisierungen im Gemeinschaftsrecht“, *Europarecht*, 2003, s. 600-627, na s. 621, podle kterého má být primární právo považováno spíše za hnací sílu harmonizačních opatření, a nikoliv za jejich omezení.

86 – Rozsudek ze dne 24. listopadu 1993 (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905).

telefonů), čelí maloobchodní prodej novým formám konkurence, což nutně vedlo k jeho rozsáhlé transformaci. Dnes mnohem více než dříve zahrnuje maloobchodní prodej nejen prodej výrobku, ale také poradenství a nabídku následných služeb⁸⁷. V současnosti nemá tato činnost ve vztahu ke zboží pouze podpůrnou povahu.

103. V případě nové právní úpravy je obvyklé, že při uplatňování daného právního nástroje vyvstávají nové otázky, na něž nelze odpovědět pouhým odkazem na dosavadní judikaturu Soudního dvora týkající se těchto čtyř svobod. To je zvláště významné v kontextu usazování, kdy podle ustanovení Smlouvy o FEU nemá rozdíl mezi usazením za účelem prodeje zboží a usazením za účelem poskytování služeb žádný význam. Nevidím tedy žádný důvod, proč by dosavadní judikatura týkající se vymezení volného pohybu služeb a volného pohybu zboží měla bránit možnosti uplatňovat směrnici 2006/123 na maloobchodní prodejce, jak z ní jednoznačně vyplývá. Naopak, z dosavadní judikatury Soudního dvora vyplývá, že rozlišování mezi zbožím a službami bylo vždy nevýlučné. Rozvoj hospodářství založeného na službách, kdy zákazník standardně očekává soubor služeb při koupi zboží i následně po ní, zvyšuje prolínání těchto dvou pólů a distribuční odvětví se nachází ve středu tohoto průsečíku. Normotvůrce jej zahrnul do oblasti působnosti směrnice 2006/123 s tím, že se tato činnost bude dále rozvíjet směrem k rozšíření nabízených služeb, což je v souladu s judikaturou Soudního dvora, který vždy uznával skutečnost, že některé činnosti zahrnují aspekty chráněné několika svobodami.

104. Závěrem chci uvést, že se nedomnívám, že by dosavadní judikatura mohla či měla být vykládána tak, že vylučuje činnost spočívající v maloobchodním prodeji z oblasti působnosti směrnice 2006/123.

e) Závěr

105. Pokud jde o první otázku, dospěl jsem tudíž k závěru, že definice „služby“ uvedená v čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/123 se vztahuje na činnost spočívající v „maloobchodním prodeji“, jež zahrnuje prodej zboží jako je obuv a oděvy spotřebitelům.

2. K čistě vnitrostátním situacím (čtvrtá otázka)

106. Prostřednictvím čtvrté otázky položené ve věci C-31/16 se předkládající soud táže, zda je kapitola III směrnice 2006/123, nadepsaná „Svoboda usazování pro poskytovatele“, použitelná v situacích, jejichž skutkové okolnosti jsou omezeny jen na území jednoho členského státu Unie.

107. Tato otázka nebyla Soudnímu dvoru předložena poprvé. Stejnou otázku již položila Raad van State (Státní rada) ve věci *Trijber a Harmsen*⁸⁸.

108. Ve stanovisku ve věci *Trijber a Harmsen*⁸⁹ jsem navrhoval, aby Soudní dvůr na tuto otázku odpověděl kladně. V uvedené věci jsem upřesnil, že z jazykového, systematického, historického a teleologického výkladu ustanovení směrnice 2006/123 vyplývá, že se kapitola III o svobodě usazování poskytovatelů použije nejen v přeshraničních, ale i v čistě vnitrostátních situacích⁹⁰. Pro podrobnosti mého odůvodnění odkazuji na uvedené stanovisko, ve kterém jsem ve zkratce dospěl k následujícímu závěru: pokud jde o znění právních základů ve Smlouvě o FEU, neexistuje rozdíl mezi „koordinací“,

87 – Viz Kotler, P./Armstrong, G., *Principles of Marketing*, 14. vydání, Pearson Prentice Hall, 2012, Chapter on Retail, s. 374-394, na s. 384.

88 – Viz druhá otázka ve věci C-340/14 a první otázka ve věci C-341/14, respektive body 28 a 37 rozsudku ze dne 1. října 2015 (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641).

89 – Viz spojené věci C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:505, body 49 až 57.

90 – Soudní dvůr v uvedené věci shledal, že nebylo namístě zkoumat a odpovídat na otázku týkající se čistě vnitrostátních situací, neboť v obou věcech nebyly situace, ke kterým se vztahovaly předběžné otázky, čistě vnitrostátní, viz rozsudek ze dne 1. října 2015, *Trijber a Harmsen* (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 42).

„sblížením“ a „harmonizací“; harmonizace v oblasti vnitřního trhu se může vztahovat na situace, na něž se nevztahují základní svobody zaručené Smlouvou o FEU; ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 neobsahují na rozdíl od kapitoly IV směrnice žádný odkaz na přeshraniční činnost, přičemž návrhy na změnu se záměrem omezit celou směrnicí na přeshraniční situace byly zamítnuty.

109. Od stanoviska ve věci *Trijber a Harmsen*⁹¹ jsem na tuto otázku nezměnil názor. V tomto stanovisku se tedy omezím na vypořádání se s dalšími argumenty vznesenými v rámci projednávané věci, jakož i na judikaturu Soudního dvora týkající se směrnice 2006/123.

110. Zprvce rozdíl ve znění ustanovení kapitoly III a kapitoly IV je zásadní: usazování podle směrnice se má vztahovat na poskytování veškerých vnitrostátních služeb (kapitola III). Především by hospodářské subjekty neměly být odrazovány od toho, aby se usadily v některém členském státě. A pokud jde o zbytek, tedy o dočasné poskytování služeb, tomu je vlastní přeshraniční prvek. Kapitola IV tedy nutně a logicky vyžaduje existenci přeshraničního prvku.

111. Zadruhé je třeba mít za to, že tato ustanovení⁹², či dokonce kapitoly⁹³, směrnice 2006/123, které obsahují konkrétní odkaz na „jiný členský stát“, a tudíž na přeshraniční situaci, se použijí specificky na přeshraniční situace, čímž nejsou nijak dotčena ostatní ustanovení směrnice použitelná na čistě vnitrostátní situace.

112. Zatřetí nelze tvrdit, že právní základ směrnice, tedy články 53 a 62 SFEU⁹⁴, svěruje pravomoc pouze při řešení přeshraničních situací. Ze znění čl. 53 odst. 2 SFEU, podle něhož v případech zdravotnických, ostatních zdravotnických a farmaceutických povolání závisí postupné odstraňování omezení na koordinaci podmínek pro výkon těchto povolání v jednotlivých členských státech, vyplývá opak, jak na jednání zdůraznila Komise.

113. Kromě toho unijní normotvůrce již článek 53 SFEU použil jako právní základ v situacích, které přesahovaly rámec pouhých přeshraničních situací. Toto ustanovení je zřejmě používáno jako standardní (a jediný) právní základ pro harmonizaci⁹⁵ v oblasti služeb. Jedná se zejména o rozsáhlou harmonizaci v odvětví finančních služeb. Jako příklad mohu uvést směrnice o reorganizaci a likvidaci úvěrových institucí⁹⁶, o trzích finančních nástrojů (MiFiD)⁹⁷ a o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí⁹⁸. Nesetkal jsem se s rozsudkem Soudního dvora, který by se týkal některé z uvedených směrnic a kdy by byla v kontextu článku 53 SFEU položena otázka týkající se právního základu souvisejícího s čistě vnitrostátními situacemi⁹⁹.

91 – Následně jsem stejný názor zopakoval i ve stanoviscích ve věci *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:472, bod 24) a ve spojených věcech *Promoimpresa* a další (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:122, bod 50).

92 – Viz například čl. 5 odst. 3 směrnice 2006/123.

93 – Viz například kapitola VI směrnice.

94 – Dříve čl. 47 odst. 2 a článek 55 ES.

95 – Samotný Soudní dvůr v tomto ohledu odkazuje na „harmonizaci“, viz rozsudek ze dne 12. října 2004, *Paul a další* (C-222/02, EU:C:2004:606, bod 36).

96 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. 2014, L 173, s. 190).

97 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, o změně směrnice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení směrnice Rady 93/22/EHS (Úř. věst. 2004, L 145, s. 1; Zvl. vyd. 06/07, s. 263).

98 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/49/ES ze dne 14. června 2006 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí (přepřacované znění) (Úř. věst. 2006, L 177, s. 201).

99 – Včetně případu, kdy Soudní dvůr zasedal v plénu, viz rozsudek ze dne 12. října 2004 *Paul a další* (C-222/02, EU:C:2004:606), který se týkal první směrnice Rady 77/780/EHS ze dne 12. prosince 1977 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (Úř. věst. 1977, L 322, s. 30), směrnice Rady 89/299/EHS ze dne 17. dubna 1989 o kapitálu úvěrových institucí (Úř. věst. 1989, L 124, s. 16), jakož i druhé směrnice Rady 89/646/EHS ze dne 15. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti úvěrových institucí a jejího výkonu a o změně směrnice 77/780/EHS (Úř. věst. 1989, L 386, s. 1), přičemž všechny tyto směrnice byly přijaty na základě článku 57 SFEU.

114. Začtvrté je třeba se zabývat praxí Soudního dvora. V této souvislosti se ukazuje, že v situacích, které mají čistě vnitrostátní povahu, Soudní dvůr vykládá ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123, aniž pátrá po přeshraničním prvku nebo odkazuje na svou obecnou judikaturu týkající se přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, které se týkají čistě vnitrostátních situací, jak bylo nyní shrnuto (a objasněno) v rozsudku Ullens de Schooten¹⁰⁰.

115. Aby nedošlo k nejasnostem, chtěl bych zdůraznit zásadní rozdíl mezi dvěma následujícími otázkami: a) vztahuje se směrnice na situace, které mají čistě vnitrostátní povahu, a b) měl by Soudní dvůr poskytnout odpověď na otázku, i když se spory v původním řízení omezují na území jediného členského státu¹⁰¹. Otázka a) se týká *věcné působnosti* směrnice. Jedná se o *hmotněprávní* otázku. Zní-li odpověď na tuto otázku „ano“, záležitost je tím vyřízená v tom smyslu, že není třeba pátrat po možném přeshraničním prvku. Na druhé straně otázka b) nemá věcnou, ale formální povahu. Týká se *přípustnosti* věci. K analýze otázky b) je třeba přistoupit pouze tehdy, zní-li odpověď na otázku a) „ne“. Rozsudek Ullens de Schooten¹⁰² se zabývá otázkou b).

116. Ve věci Rina Services a další¹⁰³, ve které vnitrostátní právní úprava ukládala společnostem, které mají postavení certifikačních subjektů, povinnost mít sídlo v určitém členském státě, Soudní dvůr, i přesto že skutkové okolnosti věci v původním řízení byly nesporně omezeny jen na území jednoho členského státu, poskytl výklad ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123. Poté v rozsudku Trijber a Harmsen Soudní dvůr neodpověděl na otázku, zda se ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 použijí na čistě vnitrostátní situaci. Místo toho hledal a našel dostatek přeshraničních prvků¹⁰⁴. Tento přístup se změnil po vydání rozsudku Hiebler¹⁰⁵. Skutkové okolnosti ve věci Hiebler, která se týkala územních omezení, podle kterých mohli kominíci nabízet své služby pouze v kominických obvodech, v nichž mají bydliště, byly omezeny jen na území jednoho členského státu¹⁰⁶. Soudní dvůr, aniž uvažoval o povinném přeshraničním prvku, přímo přistoupil ke zkoumání předběžné otázky¹⁰⁷. To samé platí i v případě rozsudku Promoimpresa a další¹⁰⁸, který se týkal vnitrostátní právní úpravy, jež stanovila automatické prodloužení doby platnosti koncesí na veřejný majetek v přímořských, jezerních a říčních oblastech s hospodářským významem. Ačkoliv byly skutkové okolnosti věci v původním řízení omezeny jen na území jednoho členského státu¹⁰⁹, Soudní dvůr bez zohlednění tohoto omezení i v tomto případě poskytl výklad ustanovení kapitoly III¹¹⁰. Oproti tomu, při analýze článku 49 SFEU vyžadoval „přeshraniční význam“¹¹¹. Kromě toho ve věci Hemming a další, jež se týkala požadavku na zaplacení poplatku v kontextu žádosti o povolení, byly všechny skutkové okolnosti omezeny jen na území Londýna. Soudní dvůr¹¹² ani generální advokát¹¹³ se touto otázkou nezabývali.

100 – Rozsudek ze dne 15. listopadu 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

101 – Viz mé stanovisko ve věci The Gibraltar Betting and Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:32, bod 62).

102 – Rozsudek ze dne 15. listopadu 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

103 – Viz rozsudek ze dne 16. června 2015 (C-593/13, EU:C:2015:399). Generální advokát P. Cruz Villalón se ve svém stanovisku touto otázkou zabýval a dospěl k závěru, že v uvedené věci existoval dostatek (potencionálních) přeshraničních prvků, viz jeho stanovisko ve věci Rina Services a Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, body 14 a 15). Je však třeba uvést, že generální advokát se nezabýval otázkou, zda se na čistě vnitrostátní situace vztahuje kapitola III směrnice 2006/123.

104 – Viz rozsudek ze dne 1. října 2015 (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 42).

105 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2015 (C-293/14, EU:C:2015:843).

106 – Byly dokonce omezeny na spolkovou zemi dotčeného členského státu, což nebylo, jak jsem uvedl ve svém stanovisku, relevantní, neboť existence přeshraničního prvku nebyla nezbytná, viz mé stanovisko ve věci Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, body 23 a 24).

107 – Viz rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, bod 27 a násl.).

108 – Rozsudek ze dne 14. července 2016 (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558).

109 – Ve stanovisku ve spojených věcech Promoimpresa a další (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:122, bod 50) jsem zopakoval svůj názor, že ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 o svobodě usazování jsou použitelná bez ohledu na existenci přeshraničního prvku.

110 – Viz rozsudek ze dne 14. července 2016, Promoimpresa a další (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 27 a násl.).

111 – Viz rozsudek ze dne 14. července 2016, Promoimpresa a další (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 68).

112 – Viz rozsudek ze dne 16. listopadu 2016, Hemming a další (C-316/15, EU:C:2016:879).

113 – Viz stanovisko generálního advokáta M. Watheleta ve věci Hemming a další (C-316/15, EU:C:2016:618).

117. Stručně řečeno, výše uvedené věci týkající se čistě vnitrostátní situace lze vykládat následujícím způsobem: Soudní dvůr tím, že vyložil ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123, předpokládal, že jsou tato ustanovení použitelná na čistě vnitrostátní situaci¹¹⁴. Vzhledem k tomu, že spadaly do věcné působnosti směrnice 2006/123, nebylo nutné pátrat po možných nebo potenciálních přeshraničních prvcích.

118. Logicky tedy Soudnímu dvoru navrhuji, aby i v projednávané věci použil tuto judikaturu, a z tohoto důvodu zní moje odpověď na čtvrtou otázku tak, že ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 jsou použitelná na situace, jako jsou situace ve věci v původním řízení, bez ohledu na to, zda skutkové okolnosti sporu jsou či nejsou omezeny jen na území jednoho členského státu.

3. K možným přeshraničním prvkům (třetí otázka)

119. Vzhledem k navržené odpovědi na čtvrtou otázku se třetí otázka stává hypotetickou¹¹⁵.

4. Územní plán podle směrnice 2006/123 (druhá a pátá otázka)

120. Podstatou druhé a páté otázky předkládajícího soudu je, zda ustanovení směrnice 2006/123 brání územnímu plánu obce, jako je územní plán dotčený v původním řízení, kterým se určuje zóna pro maloobchodní prodej s objemným zbožím, jež nezahrnuje maloobchodní prodejnu diskontního řetězce zabývajícího se prodejem obuvi a oděvů.

121. Vzhledem k tomu, že zřízení maloobchodní prodejny, jako je ta dotčená v původním řízení, je trvalé povahy, nacházejí se relevantní ustanovení použitelná při posouzení této otázky v kapitole III směrnice týkající se „svobody usazování pro poskytovatele“. Tato kapitola je dále rozdělena do dvou oddílů: oddíl týkající se povolení upravuje povolovací režim a příslušné podmínky a postupy (oddíl 1, tj. články 9 až 13 směrnice 2006/123) a oddíl týkající se zakázaných požadavků nebo požadavků podléhajících hodnocení (oddíl 2, tj. články 14 a 15 směrnice 2006/123). Použitelnost těchto oddílů závisí na tom, zda dotčený územní plán představuje omezení ve formě „povolovacího režimu“ ve smyslu čl. 4 odst. 6 směrnice 2006/123 nebo ve formě „požadavku“ ve smyslu čl. 4 odst. 4 uvedené směrnice.

a) K povolením

122. „Povolovacím režimem“, v rámci kterého jsou použitelné články 9 až 13 směrnice 2006/123, se podle čl. 4 odst. 6 této směrnice rozumí každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce postupovat, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu.

123. Rozhodnutí je obvykle, i když nikoliv nezbytně v každém případě, určeno jednotlivci (fyzické nebo právnické osobě). Neplatí to pro územní plán jako dokument vyhotovený nezávisle a předem. Jinými slovy, zatímco dodržování územního plánu může být nezbytné k zahájení činnosti poskytování služeb, samotný územní plán je *ex ante* a *in abstracto* aktem obecní rady. Z toho vyplývá, že územní plán nepředstavuje povolovací režim.

114 – Tento závěr vyplývá i z poznámek v odborné literatuře, které se týkaly analýzy této otázky. Viz například Reinstadler, A., Reinalter, A., „Partikuläre Anwendung der RL 2006/123/EG auf intern internatatlische Sachverhalte?“, *Zeitschrift für Europarecht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung*, 2016, s. 124-126., na s. 125; Korte, S., „Dienstleistungsfreiheit: Gebietsbeschränkungen für Rauchfangkehrer“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2014, s. 224-229, na s. 228; a Streinz, R., „Anwendungsbereich der DienstleistungsRL bei intern innerstatatlichen Sachverhalten; Kohärenz und Systematik als Maßstab für die Verhältnismäßigkeit der territorialen Beschränkung von Gewerbekonzessionen“, *Juristische Schulung*, 2016, s. 759-761, na s. 761. A především, pokud jde o moje stanovisko ve spojených věcech Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:505), Schiff, A., „Zur Anwendbarkeit der Dienstleistungsrichtlinie auf Inlandssachverhalte“, *Zeitschrift für europäisches Wirtschaftsrecht*, 2015, s. 899-904, na s. 901.

115 – Viz rovněž bod 115 tohoto stanoviska.

124. Mám za to, že takový výklad výrazu „povolovací režim“ nachází oporu v judikatuře Soudního dvora.

125. Pokud je mi známo, Soudní dvůr sice doposud podrobně neformuloval rozdíl mezi „povolovacím režimem“ a jinými formami omezení, ovšem ve třech případech: *Trijber a Harmsen*¹¹⁶, *Promoimpresa a další*¹¹⁷ a *Hemming a další*¹¹⁸ se zabýval povolovacími režimy podle směrnice 2006/123. Uvedené věci se vždy týkaly rozhodnutí správního orgánu, které bylo nezbytné k tomu, aby poskytovatel služeb mohl zahájit svou činnost. V podobném duchu Soud ESVO klasifikoval systém vydávání povolení pro stavitele v Norsku jako povolovací režim ve smyslu čl. 16 odst. 2 písm. b)¹¹⁹ směrnice 2006/123, neboť k zahájení stavebních prací v Norsku potřebovala stavební společnost povolení.

126. Ve všech uvedených věcech musel poskytovatel služeb 1) požádat orgán o vydání rozhodnutí, 2) získat rozhodnutí adresované jemu *in concreto* a 3) uvedené rozhodnutí a jeho splnění bylo předpokladem k tomu, aby poskytovatel služeb mohl zahájit svou činnost¹²⁰.

127. V projednávané věci neexistuje žádný z výše uvedených požadavků, mám tedy za to, že územní plán, jako je územní plán dotčený v původním řízení, nepředstavuje povolovací režim ve smyslu čl. 4 odst. 6 směrnice 2006/123.

b) K požadavkům

128. „Požadavkem“ ve smyslu čl. 4 odst. 7 se rozumí „jakákoli povinnost, zákaz, podmínka nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států“¹²¹.

129. Takový územní plán, jako je územní plán obce Appingedam, je správním předpisem, který pro hospodářský subjekt představuje *conditio sine qua non* jeho usazení v takové obci. Vztahuje se na něj tudíž definice „požadavku“ ve smyslu směrnice 2006/123.

c) K bodu 9 odůvodnění směrnice 2006/123

130. Před tím, než se začnu zabývat články 14 a 15 směrnice 2006/123, považuji za nutné vypořádat se s otázkou vznesenou předkládajícím soudem, tj. zda bod 9 odůvodnění této směrnice má za následek vyloučení opatření, jako je územní plán, z oblasti působnosti této směrnice.

131. Bod 9 odůvodnění směrnice stanoví, že se tato směrnice „vztahuje pouze na požadavky, které se dotýkají přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu. Nevztahuje se tudíž na požadavky, jako jsou pravidla silničního provozu, pravidla týkající se výstavby nebo využívání půdy a územního plánování, stavební normy nebo správní sankce ukládané za nedodržení pravidel, která konkrétně neupravují činnost poskytování služeb ani se jí konkrétně nedotýkají, avšak která musí poskytovatelé při výkonu své výdělečné činnosti dodržovat stejným způsobem jako jednotlivci jednající jako soukromé osoby“.

116 – Rozsudek ze dne 1. října 2015 (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641).

117 – Rozsudek ze dne 14. července 2016 (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558).

118 – Rozsudek ze dne 16. listopadu 2016 (C-316/15, EU:C:2016:879).

119 – Rozsudek Soudu ESVO ze dne 28. září 2015, *Kontrolní úřad ESVO v. Norské království*, EFTA Court Report 2015-484, bod 50.

120 – Viz formulace čl. 4 odst. 6: „povolovacím režimem“ [se rozumí] každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce *postupovat*, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

121 – Nebo z judikatury, správní praxe, pravidel profesních subjektů nebo kolektivních pravidel profesních sdružení nebo jiných profesních organizací přijatých v rámci výkonu jejich právní autonomie.

132. Je sice všeobecně známo, že body odůvodnění unijních právních aktů nejsou samy o sobě právně závazné¹²², Soudní dvůr je však často využívá při výkladu ustanovení unijního právního aktu a ve vztahu ke směrnici 2006/123 tak již učinil¹²³. V unijním právním řádu mají popisný, a nikoli normativní charakter. Otázka jejich právní závaznosti totiž zpravidla není aktuální jednoduše proto, že se jejich znění obvykle odráží v normativních ustanoveních směrnice. Osvědčená legislativní praxe unijních politických orgánů usiluje o dosažení situace, kdy body odůvodnění tvoří skutkový rámec ustanovení normativního textu.

133. Bod 9 odůvodnění se však na jiném místě směrnice neodráží v tom smyslu, že by se odrážel v některém z (normativních) ustanovení. Z toho vyplývá, že oblasti uvedené v tomto bodě odůvodnění nejsou samy o sobě vyňaty z působnosti směrnice 2006/123 jen proto, že jsou zmíněny v tomto bodě odůvodnění. Směrnice tedy, pokud jde o územní plány, neobsahuje mezeru.

134. Vzhledem k tomu, že se někteří zúčastnění dovolávali rozsudku Soudního dvora Libert a další¹²⁴, stačí uvést, že bod 9 odůvodnění sice byl v uvedeném rozsudku zmíněn, ovšem Soudní dvůr dospěl k závěru, že opatření týkající se sociálního bydlení nespádají do působnosti směrnice 2006/123, a to na základě jednoznačného znění čl. 2 odst. 2 písm. j) uvedené směrnice¹²⁵.

135. To však neznamená, že by tento bod odůvodnění neměl výkladovou hodnotu. Bod 9 odůvodnění je třeba vykládat s ohledem na povinnost členských států stanovenou v čl. 15 odst. 7 směrnice 2006/123 oznámit Komisi nově přijaté požadavky a na jejich povinnost stanovenou v čl. 39 odst. 1 písm. b) směrnice 2006/123 předložit Komisi zprávu obsahující informace uvedené v čl. 15 odst. 5 týkající se požadavků podléhajících hodnocení. Od členských států nelze samozřejmě očekávat, že budou Komisi oznamovat každý jednotlivý územní plán jako opatření územního plánování.

136. Z bodu 9 odůvodnění tudíž vyplývá, že právní předpisy upravující územní plánování ve většině případů nepředstavují požadavky ve smyslu směrnice 2006/123. Většinou předpisů o územním plánování, zejména těch, které jsou použitelné *erga omnes*, nejsou poskytovatelé služeb dotčeni, neboť tyto předpisy nestanoví podmínku týkající se služeb nabízených poskytovatelem¹²⁶. Směrnice 2006/123 chrání poskytovatele služeb před zátěží, kterou by byli dotčeni více než osoby, které služby neposkytují, je však zřejmé, že účelem směrnice není odstranit obecné administrativní požadavky, jako jsou stavební normy, pravidla silničního provozu nebo předpisy upravující územní plánování. Ne každá skutečnost, která by případně mohla mít dopad na svobodu usazování, musí mít formu požadavku.

137. Oproti tomu z bodu 9 odůvodnění nevyplývá, že by byl územní plán zcela vyloučen z působnosti směrnice. Může nastat situace, kdy jsou poskytovatelé služeb územním plánem konkrétně dotčeni. Územní omezení (článek 15 odst. 2) a povolení pro hypermarkety (bod 47 odůvodnění) jsou ve směrnici výslovně uvedeny. Kromě toho mám za to, že každé pravidlo, bez ohledu na jeho původ, které má za následek vyšší náklady na usazení pro poskytovatele služeb, spadá do oblasti působnosti směrnice 2006/123.

138. Dotčené opatření, tj. zákaz vykonávat některé maloobchodní činnosti v určitých oblastech, představuje takové dodatečné náklady na usazení, a tudíž se na ně vztahuje směrnice 2006/123.

122 – Rozsudky ze dne 19. listopadu 1998, Nilsson a další (C-162/97, EU:C:1998:554, bod 54), ze dne 24. listopadu 2005, Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, bod 32) a stanovisko generálního advokáta P. Ruiz-Jarabo Colomera ve věci Telia Sonera Finland (C-192/08, EU:C:2009:309, body 87 až 89).

123 – Viz rozsudky ze dne 8. května 2013 (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288, bod 104), ze dne 16. června 2015, Rina Services a další (C-593/13, EU:C:2015:399, body 24 a 38), ze dne 1. října 2015, Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, body 44, 49, 52 a 53), ze dne 23. prosince 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, body 41, 44 a 73), ze dne 14. července 2016, Promoimpresa a další (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, body 39, 44 a 48), ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, body 62, 63, 88, 106 a 111), a ze dne 16. listopadu 2016, Hemming a další (C-316/15, EU:C:2016:879, bod 28).

124 – Viz rozsudek ze dne 8. května 2013 (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288, bod 104).

125 – Podle kterého se směrnice nevztahuje na sociální služby v oblasti sociálního bydlení.

126 – Viz také Rodin, S., „Scope of the Services Directive 2006/123/EC“, v *Conference notes Internal Market for Services*, University of Maribor, 2009, s. 21, a Klamert, M., *Services Liberalization in the EU and the WTO*, Cambridge University Press, 2015, s. 285.

139. Ve světle bodu 9 odůvodnění směrnice 2006/123 tak není územní plán, jako je územní plán dotčený v projednávané věci, vyloučen z oblasti působnosti této směrnice.

d) K článku 14 odst. 5 směrnice 2006/123

140. Článek 14 směrnice 2006/123 týkající se zakázaných požadavků uvádí osm požadavků, které členské státy nemohou za žádných okolností stanovit, pokud jde o přístup k činnosti poskytování služeb nebo o její výkon na jejich území. Tato „černá listina“ směřuje k zajištění systematického a rychlého odstranění některých omezení svobody usazování, která jsou unijním normotvůrcem a judikaturou Soudního dvora považována za omezení, jež závažným způsobem ovlivňují řádné fungování vnitřního trhu¹²⁷.

141. Ve stručnosti, čl. 14 odst. 5 směrnice 2006/123 zakazuje, aby usazení bylo podmiňováno individuálně prováděnou ekonomickou prověrkou. Přestože územní plán, který v určitých oblastech zakazuje určité maloobchodní činnosti, vykazuje určitý hospodářský aspekt, čl. 14 odst. 5 směrnice 2006/123 se na toto opatření nevztahuje. Nejedná se ani o prověrku individuálně prováděnou před usazením, ani zřejmě nepřevažuje hospodářský aspekt¹²⁸ (viz níže analýza odůvodnění).

e) K článku 15 směrnice 2006/123

142. Zbývá ještě zkoumat otázku, zda se na územní plán vztahuje čl. 15 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123¹²⁹, který zakazuje množstevní nebo územní omezení.

143. Územní plán, jako je územní plán dotčený v projednávané věci, takové územní omezení představuje¹³⁰, jak ve svých vyjádřeních k projednávané věci správně uvádí italská vláda. Tento plán omezuje potenciální prostor pro usazení poskytovatelů služeb, neomezuje však jejich počet, a to za předpokladu, že je vyhrazen dostatečný prostor pro jejich činnost.

144. Takové omezení může být odůvodněno pouze v případě, že jsou splněny podmínky uvedené v čl. 15 odst. 3¹³¹.

145. Posouzení skutečností ve smyslu tohoto ustanovení v konečném důsledku náleží předkládajícímu soudu. Z dostupných informací nicméně vyvozují, že dotčené opatření, tj. přidělení konkrétních prodejních prostor, je odůvodněno na základě čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123.

146. V projednávané věci se jedná o obecně použitelné opatření, které se z právního i skutkového hlediska vztahuje stejným způsobem na všechny poskytovatele služeb a které nediskriminuje na základě státní příslušnosti, a to ani přímo ani nepřímo.

127 – Viz rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 39).

128 – Podle odborné právnícké literatury je účelem čl. 14 odst. 5 patrně prověrka hospodářské poptávky („Bedarfsplanung“), viz např. Schlachter, M./Ohler, Chr., *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, Artikel 14, bod 16.

129 – Článek 15 je přímo použitelný a jednotlivci se jej mohou dovolávat vůči členskému státu, viz mé stanovisko ve věci Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, bod 53).

130 – Rovněž viz body 6.2.5 a 6.3.1 Příručky Komise k provádění směrnice o službách.

131 – Znění čl. 15 odst. 3 směrnice je obdobou formulace uvedené v rozsudku Soudního dvora ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 37). Viz také Davies, G., „The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration“, *European Law Review*, svazek 32, 2007, s. 232-245, na s. 234. K požadavkům stanoveným v čl. 15 odst. 3 směrnice viz také Botman, M. R., *De Dienstenrichtlijn in Nederland*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2015, kapitola 7, § 4.1.2, s. 275.

147. Ochrana městského prostředí uplatňovaná jako naléhavý důvod obecného zájmu je uznána v čl. 4 odst. 8 směrnice 2006/123¹³², který v tomto ohledu kodifikuje dosavadní judikaturu k článku 56 SFEU¹³³. Město může mít zájem přispět územním plánem k tomu, aby jeho centrum zůstalo funkční a zachovalo si svůj původní charakter. Obecně může být součástí takovéto politiky regulace umístění jednotlivých druhů obchodů. Město může také chtít ovlivnit objem a tok dopravy uvnitř i vně města. Je třeba dodat, že dotčené opatření nemá hospodářskou povahu v tom smyslu, že by jeho účelem a účinkem byla podpora některých maloobchodních prodejců na úkor jiných. Jedná se spíše o způsob života ve městě a má velmi blízko ke kulturní politice, která je v čl. 4 odst. 8 směrnice 2006/123 rovněž uznána jako naléhavý důvod obecného zájmu¹³⁴.

148. Dotčené opatření je přiměřené a nejde nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení jeho cíle. Nákupní centra mimo centrum města mají samoposilující účinek. Nacházejí-li se některé obchody mimo městské centrum a obyvatelé tam jezdí svými vozidly, stává se tato lokalita atraktivnější i pro další obchody, které doposud fungovaly v centru města. Jediný způsob, jak lze zabránit negativním důsledkům, kterými je zvýšená doprava a vytlidnění center měst, je tudíž omezit možnosti poskytovatelů služeb usazovat se mimo centrum města.

149. V tomto kontextu je rozhodující, jak rovněž v projednávané věci uvedla dotčená obec, že toto opatření nebrání usazování poskytovatelů služeb ve městě jako takovém, jelikož mají k dispozici dostatek maloobchodních prostor za přijatelné ceny¹³⁵. Nic nenasvědčuje tomu, že by územním plánem byl nepřímě omezován počet maloobchodních prodejců v dané obci.

150. Ačkoli tedy zřejmě není důvod se domnívat, že je dotčené opatření nepřiměřené, předkládajícímu soudu přísluší ověřit, zda tomu tak skutečně je. Pokud by předkládající soud dospěl k závěru, že dotčené prostory jsou omezeny tak, že brání poskytovatelům, jako je společnost Bristol BV, v usazení nebo je od usazení odrazuje, nesplňuje dané opatření kritérium proporcionality, a je tudíž v rozporu s článkem 15 směrnice 2006/123.

151. Odpověď na druhou a pátou otázku by tudíž měla znít tak, že územní plán, jako je územní plán dotčený v projednávané věci, který připouští pouze některé druhy maloobchodního prodeje, představuje územní omezení ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123, které lze na základě čl. 15 odst. 3 uvedené směrnice odůvodnit, je-li prokázáno, že cíl, kterým je ochrana městského prostředí, sleduje přiměřeným způsobem.

5. K článkům 34 a 49 SFEU (šestá otázka)

152. Ve světle odpovědi navrhované na předchozí otázky a vzhledem k tomu, že projednávaná věc spadá do oblasti působnosti směrnice 2006/123, není důvod provádět analýzu s ohledem na svobody zakotvené ve Smlouvě¹³⁶.

132 – Dále je jako naléhavý důvod obecného zájmu uváděn v bodech 40, 56 a 66 odůvodnění směrnice 2006/123. V bodě 40 odůvodnění je dokonce výslovně uvedeno, že zahrnuje územní plánování do ochrany městského prostředí.

133 – Viz rozsudek ze dne 29. listopadu 2001, De Coster (C-17/00, EU:C:2001:651, bod 38).

134 – I když se kulturní politika před přijetím směrnice v judikatuře Soudního dvora neobjevila, jak uvádí Barnard, C., „Unravelling the services directive“, 45 *Common Market Law Review*, 2008, s. 323-396, na s. 354.

135 – Jedná se tedy o situaci, která se výrazně liší od skutkových okolností věci Komise v. Španělsko, kdy byl určitý druh maloobchodních prodejen španělskou právní úpravou systematicky zakazován, viz rozsudek ze dne 24. března 2011 (C-400/08, EU:C:2011:172).

136 – Viz rozsudek ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 118).

VI. Závěry

153. Ve světle výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska) a Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) následovně:

- „1) Na poplatky, jako jsou poplatky dotčené v původním řízení ve věci C-360/15, které jsou vybírány za povolení provádět výkopové práce související s pokládkou kabelů pro telekomunikační sítě, se vztahuje čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu. Tyto poplatky nespadají do oblasti daní ve smyslu čl. 2 bodu 3 směrnice 2006/123.
- 2) Na maloobchodní činnost spočívající v prodeji zboží jako je obuv a oděvy spotřebitelům se vztahuje definice „služby“ uvedená v čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/123.
- 3) Ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 jsou použitelná v takových situacích, jako jsou situace dotčené v původním řízení ve věci C-31/16, a to bez ohledu na to, zda se skutkové okolnosti dotčené věci omezují jen na území jednoho členského státu.
- 4) Územní plán, jako je územní plán dotčený v původním řízení ve věci C-31/16, který umožňuje pouze některé druhy maloobchodního prodeje, představuje územní omezení ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123, které je odůvodnitelné na základě čl. 15 odst. 3 uvedené směrnice, je-li prokázáno, že cíl, kterým je ochrana městského prostředí, sleduje přiměřeným způsobem.“