Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

30. ledna 2018 *

„Řízení o předběžné otázce – Služby na vnitřním trhu – Směrnice 2006/123/ES – Oblast působnosti – Článek 2 odst. 2 písm. c) – Vyloučení služeb a sítí elektronických komunikací – Článek 4 bod 1 – Pojem ‚služba‘ – Maloobchod s výrobky – Kapitola III – Svoboda usazování pro poskytovatele – Použitelnost na čistě vnitrostátní situace – Článek 15 – Požadavky podléhající hodnocení – Územní omezení – Územní plán, který zakazuje činnost maloobchodního prodeje výrobků malých rozměrů na územích nacházejících se mimo centrum obce – Ochrana městského prostředí – Oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací – Směrnice 2002/20/ES – Peněžní poplatky související s umístěním zařízení určených veřejné síti elektronických komunikací“

Ve spojených věcech C-360/15 a C-31/16,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutím Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud, Nizozemsko) (C-360/15) ze dne 5. června 2015 došlým Soudnímu dvoru dne 13. července 2015 a rozhodnutím Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) (C-31/16) ze dne 13. ledna 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 18. ledna 2016, v řízeních

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort

proti

X BV (C-360/15),

a

Visser Vastgoed Beleggingen BV

proti

Raad van de gemeente Appingedam (C-31/16),

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano, místopředseda, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (zpravodaj), C. G. Fernlund a C. Vajda, předsedové senátů, A. Arabadžev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas a S. Rodin, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. února 2017,

* Jednací jazyk: nizozemština.

s ohledem na vyjádření předložená:

– za College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort J. de Grootem a P. Fruytierem, advocaten,

– za Visser Vastgoed Beleggingen BV I. Haverkatem, advocaat,

– za X BV M. Robichon-Lindenkampem, advocaat,

– za Raad van de gemeente Appingedam H. Wesselsem, H. Mulderem, J. Seerdenem a R. Louwesem, jakož i H. Pot, jako zmocněnci,

– za nizozemskou vládu M. H. S. Gijzen a M. K. Bulterman, jakož i J. Langerem, jako zmocněnci,

– za českou vládu T. Müllerem, M. Smolkem a J. Vláčilem, jako zmocněnci,

– za německou vládu T. Henzem a K. Stranz, jako zmocněnci,

– za Irsko E. Creedon, M. Browne a G. Hodge, jakož i A. Joycem, jako zmocněnci, ve spolupráci s N. Butler, SC, a C. Keelingem, BL,

– za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s C. Colelli a P. Gentilim, avvocati dello Stato,

– za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,

– za Evropskou komisi Tserepa-Lacombe, jakož i L. Malferrarim a F. Wilmanem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 18. května 2017,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36), jakož i článků 34 až 36 a 49 až 55 SFEU.

2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci dvou sporů, a to v prvním sporu mezi College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort (Rada obecního zastupitelstva obce Amersfoort, Nizozemsko) (dále jen „rada zastupitelů“) a X BV ve věci zaplacení poplatků (*leges*) za instalaci kabelů z optických vláken pro veřejnou síť elektronických komunikací, a ve druhém sporu mezi Visser Vastgoed Beleggingen BV (dále jen „Visser“) a Raad van de gemeente Appingedam (Rada obce Appingedam, Nizozemsko) ve věci pravidel územního plánování, podle nichž se určité zeměpisné oblasti, jež se nacházejí mimo střed obce, vyhrazují výlučně pro účely maloobchodního prodeje velkoobjemových výrobků.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2002/21/ES

3 V článku 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES 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), (dále jen „rámcová směrnice“), nadepsaném „Oblast působnosti a cíl“, se v odstavci 1 stanoví:

„Tato směrnice vytváří harmonizovaný rámec pro regulaci sítí a služeb elektronických komunikací, přiřazených zařízení a doplňkových služeb a určitých aspektů koncových zařízení, které usnadňují přístup pro zdravotně postižené uživatele. Stanoví úkoly vnitrostátních regulačních orgánů a zavádí soubor postupů s cílem zajistit harmonizované uplatňování předpisového rámce v celé [Unii].“

4 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

g) ‚vnitrostátním regulačním orgánem‘ rozumí subjekt nebo subjekty, které pověřuje členský stát jakýmikoli regulačními úkoly uloženými touto směrnicí a zvláštními směrnicemi;

[…]“

5 Podle článku 11 uvedené směrnice, nadepsaného „Omezení vlastnických práv třetích osob“, se stanoví:

„1. 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 jakýmikoli takovými právy.

[…]

2. Členské státy zajistí, aby v případě, kdy si orgány veřejné moci nebo místní orgány ponechávají vlastnictví v podnicích, které provozují veřejné sítě elektronických komunikací nebo poskytují veřejně dostupné služby elektronických komunikací, nebo kontrolu nad nimi, existovalo účinné strukturální oddělení funkcí odpovědných za udílení práv uvedených v odstavci 1 od činností spojených s vlastnictvím nebo kontrolou.

[…]“

6 V článku 12 téže směrnice, nadepsaném „Společné umístění a sdílení síťových prvků a přiřazených zařízení poskytovatelů sítí elektronických komunikací“, se v odstavcích 1 a 4 stanoví:

„1. Pokud má podnik zajišťující sítě elektronických komunikací podle vnitrostátních právních předpisů právo na instalování zařízení na veřejném nebo soukromém majetku, nad nebo pod ním, nebo může využít výhody postupu pro vyvlastnění nebo využití majetku, vnitrostátní regulační orgány uloží, při plném zohlednění zásady proporcionality, sdílení takových zařízení nebo majetku, včetně budov, vstupů do budov, elektrického vedení v budovách, stožárů, antén, věží a jiných podpůrných konstrukcí, kabelovodů, potrubí, vstupních šachet a rozvodných skříní.

[…]

4. Členské státy zajistí, aby příslušné vnitrostátní orgány mohly požadovat, aby podniky poskytly informace – v případě, že to příslušné orgány požadují – nezbytné k tomu aby tyto orgány spolu s vnitrostátními regulačními orgány mohly stanovit podrobný přehled povahy, dostupnosti a zeměpisného umístění zařízení uvedených v odstavci 1 a zpřístupnily jej zainteresovaným subjektům.“

Směrnice 2002/20/ES

7 V bodě 1 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES 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 2009/140 (dále jen „autorizační směrnice“) se stanoví:

„Výsledky veřejné konzultace o přezkoumání předpisového rámce pro elektronické komunikace z roku 1999, jak byly vyjádřeny ve sdělení Komise ze dne 26. dubna 2000, a závěry, k nimž Komise dospěla ve svých sděleních týkajících se páté a šesté zprávy o provádění telekomunikačního regulačního balíčku, potvrdily potřebu harmonizovanější a méně zatěžující úpravy přístupu na trh sítí a služeb elektronických komunikací v celé [Unii];“.

8 Článek 1 autorizační směrnice, nadepsaný „Cíl a oblast působnosti“, stanoví:

„1. Cílem této směrnice je prostřednictvím harmonizace a zjednodušení pravidel a podmínek pro udělování oprávnění zavést vnitřní trh v oblasti sítí a služeb elektronických komunikací, aby se usnadnilo jejich zajišťování a poskytování v celé [Unii]

2. Tato směrnice se vztahuje na oprávnění pro zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací.“

9 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Definice“, v odstavci 1 stanoví:

„Pro účely této směrnice se použijí definice obsažené v článku 2 […] (rámcová směrnice).“

10 Článek 4 autorizační směrnice, nadepsaný „Minimální seznam práv vyplývajících z obecného oprávnění“, v odstavci 1 stanoví:

„Podniky, jimž bylo uděleno oprávnění podle článku 3, mají právo:

a) zajišťovat sítě a poskytovat služby elektronických komunikací;

b) domáhat se toho, aby jejich žádost o udělení nezbytných práv na instalování zařízení byla posouzena podle článku 11 [rámcové] směrnice.“

11 Článek 12 autorizační směrnice, nadepsaný „Správní poplatky“, stanoví:

„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.“

12 Článek 13 této směrnice, nadepsaný „Poplatky za práva na užívání a za práva na instalování zařízení“, stanoví:

„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 [rámcové] směrnice.“

Směrnice 2006/123

13 Body 2, 5, 7, 9, 19, 20, 33, 40 a 76 odůvodnění směrnice 2006/123 uvádějí:

„(2) Konkurenceschopný trh služeb má zásadní význam pro podporu hospodářského růstu a tvorbu pracovních míst v Evropské unii. […] Volný trh, který členské státy nutí odstranit omezení v přeshraničním poskytování služeb a současně přispívá ke zvýšené průhlednosti a větší informovanosti spotřebitelů, by spotřebitelům poskytl širší výběr a lepší služby za nižší ceny.

[…]

(5) Je proto nutné odstranit překážky bránící poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážky bránící volnému pohybu služeb mezi členskými státy, jakož i zajistit příjemcům a poskytovatelům právní jistotu nutnou pro praktické uplatňování těchto dvou základních svobod Smlouvy. Vzhledem k tomu, že překážky na vnitřním trhu služeb mají vliv na hospodářské

subjekty, které usilují o usazení v jiných členských státech, i na subjekty poskytující službu v jiném členském státě, aniž by tam byly usazeny, je nutné umožnit poskytovatelům rozvíjet jejich činnosti poskytování služeb v rámci vnitřního trhu buď tím, že se usadí v jiném členském státě, nebo tím, že využijí volný pohyb služeb. Poskytovatelé by měli mít možnost volby mezi těmito dvěma svobodami v závislosti na své strategii růstu v každém členském státě.

[…]

(7) Tato směrnice stanoví obecný právní rámec prospěšný pro širokou řadu služeb, přičemž zohledňuje odlišnosti každého druhu činnosti nebo profese a příslušného systému jejich regulace. Tento rámec je založen na dynamickém a výběrovém přístupu, jenž spočívá v první řadě v odstranění překážek, které je možno odstranit urychleně, a v ostatních případech v zahájení procesu hodnocení, konzultací a doplňující harmonizace konkrétních otázek, který umožní postupnou a koordinovanou modernizaci vnitrostátních regulačních systémů pro činnosti poskytování služeb, jež je nezbytná pro dosažení skutečného vnitřního trhu služeb do roku 2010. Měl by být stanoven vyvážený soubor opatření zahrnujících cílenou harmonizaci, správní spolupráci, ustanovení o volném pohybu služeb a pobídky pro vypracovávání kodexů chování pro řešení určitých problémů. Tato koordinace vnitrostátních legislativních režimů by měla zajistit vysoký stupeň právní integrace v rámci Společenství a vysokou úroveň ochrany cílů obecného zájmu, zvláště ochrany spotřebitele, která je nezbytná pro vytvoření důvěry mezi členskými státy […]

[…]

(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.

[…]

(19) Vzhledem k tomu, že v roce 2002 byl přijat soubor legislativních nástrojů týkajících se elektronických komunikačních sítí a služeb, jakož i s nimi souvisejících zdrojů a služeb, který stanovil regulační rámec pro usnadnění přístupu k těmto činnostem v rámci vnitřního trhu, zejména odstraněním většiny jednotlivých povolovacích režimů, je nutné z oblasti působnosti této směrnice vyjmout otázky upravené těmito nástroji.

(20) Pokud jde o služby elektronických komunikací, které jsou upraveny [rámcovou směrnicí a autorizační směrnicí], měly by být z oblasti působnosti této směrnice vyloučeny nejen otázky, kterými se uvedené směrnice konkrétně zabývají, ale také záležitosti, u nichž uvedené směrnice výslovně ponechávají možnost, aby členské státy přijaly určitá opatření na vnitrostátní úrovni.

[…]

(33) Služby, na něž se vztahuje tato směrnice, se týkají širokého spektra neustále se vyvíjejících činností, včetně […] i služby poskytované jak podnikům tak i spotřebitelům, jako například […], distribuční odvětví […].

[…]

(40) Pojetí ‚naléhavých důvodů obecného zájmu', na které odkazují některá ustanovení této směrnice, […] zahrnu[je] přinejmenším tyto důvody: […] ochrana životního prostředí a městského prostředí včetně územního plánování […];

[…]

(76) Tato směrnice se netýká použití článků [34 až 36 SFEU] týkajících se volného pohybu zboží. Omezení zakázaná na základě ustanovení o volném pohybu služeb zahrnují požadavky vztahující se na přístup k činnostem v oblasti poskytování služeb nebo výkon těchto činností a nikoli požadavky vztahují se na zboží samotné."

14 Článek 1 směrnice 2006/123, nadepsaný „Předmět", v odstavci 1 stanoví:

„Tato směrnice stanoví obecná ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb."

15 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti", stanoví:

„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 […] [rámcová a autorizační směrnice];

[…]

j) sociální služby v oblasti sociálního bydlení, péče o děti a podpory rodin a osob, které se trvale nebo dočasně nacházejí ve stavu nouze, poskytované státem, státem pověřenými poskytovateli nebo státem uznávanými charitativními organizacemi.

[…]

3. Tato směrnice se nevztahuje na oblast daní."

16 Článek 3 směrnice 2006/123, nadepsaný „Vztah k ostatním právním předpisům Společenství", v odstavci 3 stanoví:

„Členské státy použijí ustanovení této směrnice v souladu s ustanoveními Smlouvy [o FEU] týkajícími se práva usazování a volného pohybu služeb."

17 V článku 4 této směrnice, nadepsaném „Definice", se stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

1) ‚službou' jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu článku [57 SFEU];

2) ‚poskytovatelem' jakákoli fyzická osoba, která je státním příslušníkem některého členského státu, nebo jakákoli právnická osoba podle článku [54 SFEU], usazená v některém členském státě a nabízející nebo poskytující službu;

[…]

5) ‚usazením' skutečné provozování výdělečné činnosti podle článku [49 SFEU] 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 […];

[…]"

18 Kapitola III směrnice 2006/123, nadepsaná „Svoboda usazování pro poskytovatele", obsahuje články 9 až 15 této směrnice.

19 Článek 9 uvedené směrnice, nadepsaný „Povolovací režimy", v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy nepodrobí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon povolovacímu režimu, nejsou-li splněny tyto podmínky:

a) povolovací režim nediskriminuje dotyčného poskytovatele;

b) potřeba povolovacího režimu je opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) sledovaného cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření, zejména z toho důvodu, že k následné kontrole by docházelo příliš pozdě na to, aby byla skutečně účinná."

20 Článek 10 téže směrnice, nadepsaný „Podmínky pro udělení povolení", v odstavci 1 stanoví:

„Povolovací režimy jsou založeny na kritériích, která vylučují, aby příslušné orgány vykonávaly svoji diskreční pravomoc svévolným způsobem."

21 Článek 13 směrnice 2006/123, nadepsaný „Povolovací postupy", stanoví v odstavci 2:

„Povolovací postupy a formality nesmějí být odrazující a nesmějí neúměrně ztěžovat nebo zdržovat poskytování služby. Musejí být snadno přístupné a jakékoli poplatky, které mohou být žadatelé povinni uhradit v souvislosti se svou žádostí, musejí být přiměřené a úměrné nákladům na dané povolovací postupy a nesmějí tyto náklady překračovat."

22 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;

23 Článek 15 této směrnice, nadepsaný „Požadavky podléhající hodnocení“, stanoví:

„1. Členské státy posoudí, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány některé požadavky uvedené v odstavci 2, a zajistí, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami stanovenými v odstavci 3. Členské státy přizpůsobí své právní a správní předpisy tak, aby byly slučitelné s těmito podmínkami.

2. 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;

[…]

3. Členské státy prověří, zda požadavky uvedené v odstavci 2 splňují tyto podmínky:

a) nepřípustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě místa jejich sídla;

b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné k zajištění dosažení sledovaného cíle, nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a není možné je nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.“

[…]“

24 Kapitola IV směrnice 2006/123, nadepsaná „Volný pohyb služeb“, obsahuje články 16 až 21 této směrnice.

25 Článek 16 směrnice, nadepsaný „Volný pohyb služeb“, v odstavci 1 prvním pododstavci stanoví:

„Členské státy respektují právo poskytovatelů poskytovat služby v jiném členském státě, než je stát, v němž jsou usazeni.“

26 Článek 18 téže směrnice, nadepsaný „Individuální výjimky“, v odstavci 1 stanoví:

„Odchylně od článku 16 a pouze ve výjimečných případech může členský stát ve vztahu k poskytovateli usazenému v jiném členském státě přijmout opatření týkající se bezpečnosti služeb.“

Nizozemské právo

Věc C-360/15

27 V čl. 5.2 odst. 1 Telecommunicatiewet (zákon o telekomunikacích) ze dne 19. října 1998 (Stb. 1998, č. 610) se stanoví, že „[d]ržitel práv na veřejných pozemcích nebo správce takových pozemků musí v souvislosti s výstavbou veřejné sítě elektronických komunikací strpět instalaci, údržbu nebo odstranění kabelu na povrchu i pod povrchem těchto pozemků.“

28 V článku 5.4 tohoto zákona se stanoví:

„1. Poskytovatel sítí 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 starostovi a zastupitelům obce, na jejímž území mají zamýšlené práce probíhat, a

b. od starosty a zastupitelů obce získal povolení, pokud jde o místo, čas a způsob provádění těchto prací.

2. Starosta a zastupitelé obce může své rozhodnutí o schválení podmínit splněním určitých požadavků s ohledem na veřejný pořádek, bezpečnost, zabránění rušivým dopadům či jejich zmírnění, přístupnost pozemků nebo budov či stavební předpisy vztahující se na inženýrské stavby.

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.“

29 Podle čl. 229 odst. 1 písm. b) Gemeentewet (zákon o obcích) mohou být za úkony poskytnuté obecní správou nebo jejím jménem vybírány poplatky.

30 Podle článku 1 Verordening leges 2010 (nařízení o poplatcích z roku 2010), které přijala obec Amersfoort, se stanoví, že „ ‚poplatky‘ se rozumí poplatky vybírané jako protiplnění za služby poskytnuté nebo zprostředkované obecní správou, které jsou uvedeny v tomto nařízení a v sazebníku úkonů, který je jeho součástí“.

31 V článku 19.1 tohoto nařízení je stanovena sazba v souvislosti s vyřizováním žádostí o povolení, jež jsou stanoveny v článku 5.4 telekomunikačního zákona.

Věc C-31/16

32 V článku 3.1 odst. 1 Wet ruimtelijke ordening (zákon o územním plánování) ze dne 20. října 2006, (Stb. 2006, č. 566) se stanoví, že rada obce zřídí plán nebo plány využití území pro celé území obce, které v zájmu řádného využití území vymezují funkční využití pozemků, na něž se takový plán vztahuje, a stanoví pravidla týkající se takového využití.

33 Podle čl. 18 odst. 18.1 územního plánu vydaného rozhodnutím rady obce Appingedam ze dne 19. června 2013 jsou pozemky vyhrazené pro „maloobchodní činnost – 2 určeny výlučně k maloobchodnímu prodeji velkoobjemového zboží.

34 Podle čl. 1 odst. 1.128 bodu 2 tohoto územního plánu se „maloobchodním prodejem velkoobjemového zboží“ rozumí „maloobchodní prodej, který nemůže být s ohledem na rozměry prodávaného zboží vykonáván bez obtíží ve stávajících obchodních centrech, a zejména […] maloobchodní prodej automobilů, plavidel, obytných přívěsů a stanů, kuchyní, koupelen, nábytku, stavebního materiálu, zemědělských strojů, zahradnických potřeb, jezdeckých potřeb, jízdních kol a příslušenství pro motorová vozidla“.

35 Podle čl. 18 odst. 18.1 uvedeného územního plánu se nelze odchýlit od pravidel, jež jsou v něm stanovena. Podle čl. 2.12 odst. 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (zákon, kterým se stanoví obecná ustanovení o ochraně životního prostředí) ze dne 6. listopadu 2008 (Stb. 2008, č. 496) může nicméně každá dotčená osoba požádat o „povolení v oblasti životního prostředí“, jímž se uděluje výjimka z územního plánu.

Spory v původním řízení a předběžné otázky

Věc C-360/15

36 Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, společnost X byla na základě smlouvy, kterou uzavřela v prosinci 2009 s obcí Amersfoort, pověřena výstavbou sítě optických kabelů v této obci.

37 Za tímto účelem požádala společnost X pro každou část trasy sítě radu obce o povolení podle čl. 5.4 odst. 1 písm. b) zákona o telekomunikacích, jež se týkalo místa, času způsobu provedení výkopových prací za účelem instalace optických kabelů.

38 Obec Amersfoort za účelem vyřízení těchto žádostí o povolení vyzvala podle nařízení z roku 2010 o poplatcích společnost X, aby uhradila poplatky v celkové výši 149 949 eur.

39 Společnost X podala u Rechtbank te Utrecht (soud v Utrechtu, Nizozemsko) žalobu, v níž napadla výši těchto poplatků.

40 Poté, co byla tato žaloba zamítnuta, se společnost X odvolala k Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (odvolací soud v Arnhem-Leeuwarden, Nizozemsko). Posledně uvedený soud v rozsudku ze dne 2. července 2013 předně konstatoval, že se na tento spor vztahuje článek 12 autorizační směrnice, neboť poplatky, jejichž zaplacení je požadováno od společnosti X, se jednak týkají služeb elektronických komunikací, a jednak je obec Amersfoort vnitrostátním regulačním orgánem (dále jen „VRO“) ve smyslu rámcové a autorizační směrnice. Následně učinil závěr, že výše těchto poplatků překračuje maximální limit stanovený v článku 12 autorizační směrnice, a tudíž je výzva k úhradě poplatků určená společnosti X protiprávní.

41 Rada obce podala proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek k Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska). Společnost X podala vzájemný kasační opravný prostředek.

42 V hlavním kasačním opravném prostředku je Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (odvolací soud v Arnhem-Leeuwarden) vytýkáno, že měl za to, že se na spor vztahuje článek 12 autorizační směrnice, přestože obec Amersfoort nebyla nikdy určena jako VRO ve smyslu rámcové směrnice a autorizační směrnice.

43 Předkládající soud má za to, že tento důvod kasačního opravného prostředku je opodstatněný, jelikož v Nizozemsku mohou být zaVRO považovány pouze vnitrostátní zákonodárce, Kroon (Koruna, Nizozemsko), Minister van Economische Zaken (ministr hospodářství, Nizozemsko) a Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (nezávislý poštovní a telekomunikační úřad, Nizozemsko), který se od 1. dubna 2013 označuje jako Autoriteit Consument en Markt (Úřad pro spotřebitele a trh, Nizozemsko). Tento soud má tudíž za to, že čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123 se nelze dovolávat ve spojení s článkem 12 autorizační směrnice.

44 Mimoto je v rámci vzájemného kasačního opravného prostředku Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (odvolací soud v Arnhem-Leeuwarden) vytýkáno, že nezohlednil čl. 13 odst. 2 směrnice 2006/123.

45 V tomto ohledu však předkládající soud vyjadřuje pochybnosti ohledně otázky, zda výběr poplatků dotčených věcí v původním řízení spadá do působnosti směrnice 2006/123, jelikož zaprvé v čl. 2 odst. 3 této směrnice se stanoví, že se tato směrnice nevztahuje na oblast daní, zadruhé situace dotčená věcí v původním řízení je čistě vnitrostátní situací Nizozemského království a neobsahuje žádný přeshraniční prvek a zatřetí se zdá, že se povolení k výkopovým pracím řídí právní úpravou o využití městských a venkovských oblastí, tj. takovým typem právní úpravy, jejíž požadavky podle bodu 9 odůvodnění téže směrnice nespadají do oblasti její působnosti.

46 S ohledem na výše uvedené se Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska) rozhodl 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 s přihlédnutím k 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 pátou otázku písm. a) je třeba vykládat čl. 13 odst. 2 směrnice 2006/123 tak, že náklady, které mohou být účtovány [žadatelům], 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 pátou otázku písm. a), 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?“

Věc C-31/16

47 Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, na území obce Appingedam se vně historické obchodní čtvrti centra města nachází komerční oblast, jejíž součástí jsou i prodejny s objemným zbožím, nazvaná „Woonplein“. V této komerční oblasti se nacházejí zejména obchody s nábytkem, kuchyněmi, dekoracemi, potřebami pro kutily, stavebními materiály, zahradnickými potřebami, jízdními koly, jezdeckými potřebami, prodejny automobilů a náhradních dílů pro motorová vozidla.

48 Podle článku 18 územního plánu obce Appingedam byla Woonplein vyhrazena výlučně pro maloobchodní prodej objemného zboží.

49 Společnost Visser, která je vlastníkem velkoplošných maloobchodních prodejen ve Woonplein, má v úmyslu pronajmout jednu z nich společnosti BV, která provozuje řetězec samoobslužných obchodů s obuví a oděvy za snížené ceny.

50 Společnost Visser podala k Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) žalobu proti rozhodnutí rady obce Appingedam, kterým se přijímá územní plán, v rozsahu, v němž nepovoluje, aby ve Woonplein byla umístěna maloobchodní prodejna obuvi a oděvů. Na podporu své žaloby se zejména dovolává skutečnosti, že tento plán je v rozporu s články 9 a 10 směrnice 2006/123.

51 Rada obce Appingedam namítá, že zohlednění využití území ospravedlňuje, aby byly maloobchodní prodejny s obuví a oděvy zřizovány pouze v centru města. Upřesňuje, že cílem tohoto pravidla je zachovat životaschopnost středu města, zajistit řádné fungování obchodního centra, jež se v něm nachází, a v co nejvyšší možné míře zabránit strukturální neobsazenosti prostor ve středu města.

52 Za těchto podmínek se Raad van State (Státní rada) rozhodla 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 dotčeného pravidla je zakázat určité formy maloobchodního prodeje, jako je prodej obuvi 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 s ohledem na bod 9 odůvodnění směrnice 2006/123 z oblasti působnosti směrnice 2006/123 vyloučena právní úprava, která takové pravidlo obsahuje, neboť taková pravidla 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?

5) a) Spadá takové pravidlo, jako je dotčené pravidlo, které je uvedeno v územním 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?
   b) Brání čl. 14 odst. 5 směrnice 2006/123 v případě, že dotčené pravidlo spadá do oblasti působnosti pojmu ‚požadavek' – nebo články 9 a 10 směrnice 2006/123 v případě, že takové pravidlo, jako je dotčené pravidlo, spadá do oblasti působnosti pojmu ‚povolení', obci v přijetí takové právní úpravy, jako je právní úprava dotčená věcí v původním řízení?

6) Spadá takové pravidlo, jako je pravidlo dotčené věcí v původním řízení, 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?"

53 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 23. února 2016 byly věci C-360/15 a C-31/16 spojeny pro účely ústní části řízení a rozsudku.

K předběžným otázkám

Věc C-360/15

K první a třetí otázce

54 Podstatou první a třetí otázky, jimiž je třeba se zabývat společně, je to, zda se s ohledem na čl. 2 odst. 3 a bod 9 odůvodnění směrnice 2006/123 tato směrnice použije na spor v původním řízení.

55 Nejprve je třeba podotknout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora skutečnost, že předkládající soud omezil své otázky pouze na výklad některých ustanovení unijního práva, nebrání Soudnímu dvoru, aby předkládajícímu soudu poskytl všechny informace k výkladu unijního práva, které mohou být užitečné pro rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, bod 28 a citovaná judikatura).

56 Mimoto Soudní dvůr, který má předkládajícímu soudu podat užitečnou odpověď, má pravomoc poskytnout tomuto soudu na základě spisu vztahujícího se k věci v původním řízení, jakož i na základě písemných a ústních vyjádření, která mu byla předložena, vodítka, jež vnitrostátnímu soudu umožní rozhodnout (rozsudek ze dne 1. října 2015, Trijber et Harmsen, C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 55 a citovaná judikatura).

57 V projednávané věci vyplývá z údajů obsažených v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, že se pochybnosti předkládajícího soudu, které jsou základem jeho první a třetí otázky, týkají rozsahu oblasti působnosti směrnice 2006/123.

58 Podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2006/123 platí, že se tato směrnice vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě. Avšak podle čl. 2 odst. 2 této směrnice je z oblasti její působnosti vyloučena celá řada činností. Článek 2 odst. 3 uvedené směrnice pak uvádí, že se tato směrnice nevztahuje na oblast daní.

59 Proto je třeba předně ověřit, zda věc v původním řízení nespadá pod jednu z výjimek, jež jsou stanoveny v čl. 2 odst. 2 směrnice 2006/123.

60 V tomto ohledu čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123 stanoví, že se tato směrnice nevztahuje na služby a sítě elektronických komunikací ani na zařízení a služby, jež jsou s nimi spojené, pokud jde o záležitosti, na něž se vztahují mimo jiné rámcová směrnice a autorizační směrnice.

61 Mimoto z bodu 19 odůvodnění směrnice 2006/123 vyplývá, že „vzhledem k tomu, že v roce 2002 byl přijat soubor legislativních nástrojů týkajících se elektronických komunikačních sítí a služeb, jakož i s nimi souvisejících zdrojů a služeb, který stanovil regulační rámec pro usnadnění přístupu k těmto činnostem v rámci vnitřního trhu“, měl unijní normotvůrce v úmyslu „z oblasti působnosti této směrnice vyjmout otázky upravené těmito nástroji“.

62 V bodě 20 odůvodnění uvedené směrnice se uvádí, že pokud jde o služby elektronických komunikací, které jsou upraveny mimo jiné rámcovou směrnicí a autorizační směrnicí, musejí být z oblasti působnosti této směrnice vyloučeny nejen otázky, kterými se uvedené směrnice konkrétně zabývají, ale také záležitosti, u nichž uvedené směrnice výslovně ponechávají možnost, aby členské státy přijaly určitá opatření na vnitrostátní úrovni.

63 V projednávané věci je nesporné, že společnost X provádí instalaci sítí elektronických komunikací ve smyslu autorizační směrnice. Předkládající soud nicméně vychází z premisy, podle níž věc v původním řízení nespadá do oblasti, na kterou se vztahuje tato směrnice, konkrétně její článek 12, a tudíž se podle něj nepoužije vyloučení stanovené v čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123. Předkládající soud má totiž za to, že za správní poplatky, na které odkazuje článek 12 autorizační směrnice, lze považovat pouze poplatky, které ukládá VRO. Obec Amersfoort přitom toto postavení VRO nemá.

64 V tomto ohledu je třeba připomenout, že správní poplatky, které mohou podle článku 12 autorizační směrnice uložit členské státy podnikům, které zajišťují síť nebo poskytují službu elektronických komunikací podle obecného oprávnění nebo kterým bylo uděleno právo na užívání, z nichž jsou financovány činnosti VRO, musejí být určeny výhradně k pokrytí celkových správních nákladů, které vzniknou při činnostech uvedených v čl. 12 odst. 1 písm. a) této směrnice (rozsudek ze dne 28. července 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, bod 45 a citovaná judikatura).

65 V tomto ohledu z písemností ve spisu, které má Soudní dvůr k dispozici, nevyplývá, že poplatky, jejichž úhradu obec Amersfoort požaduje ve věci v původním řízení od společnosti X, jsou určeny k pokrytí celkových správních nákladů, které souvisí s jednou nebo několika z uvedených z uvedených činností.

66 Je třeba nicméně zdůraznit, že článek 12 autorizační směrnice není jediným ustanovením této směrnice, které se týká peněžitých poplatků, jež členské státy mohou uložit podnikům, které zajišťují sítě nebo poskytují služby elektronických komunikací v rámci uvedené směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. prosince 2015, Proximus, C-454/13, EU:C:2015:819, body 19 až 24 a citovaná judikatura).

67 Podle článku 13 autorizační směrnice totiž 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.

68 Z judikatury Soudního dvora k článku 13 autorizační směrnice vyplývá, že pojmy „zařízení“ a „instalování“, které jsou v něm použity, odkazují na fyzickou infrastrukturu, která umožňuje zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací, a na její fyzické umístění na dotčeném veřejném nebo soukromém majetku (rozsudek ze dne 6. října 2015, Base Company, C-346/13, EU:C:2015:649, bod 21 a citovaná judikatura).

69 V projednávané věci z písemností ve spisu, které má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že podle ustanovení čl. 5.2 odst. 1 telekomunikačního zákona musí držitel práv na veřejných pozemcích nebo správce takových pozemků v souvislosti s výstavbou veřejné elektronické komunikační sítě strpět pokládku, údržbu nebo odstranění kabelu na povrchu i pod povrchem těchto pozemků.

70 Výkon práva instalovat kabely určené pro veřejnou síť elektronických komunikací, jež je zakotveno uvedeným čl. 5.2 odst. 1, může být v případě poskytovatelů sítí elektronických komunikací podmíněn povinností zaplatit veřejným orgánům takové poplatky, jako je poplatek, který od společnosti X požaduje ve věci v původním řízení obec Amersfoort podle čl. 229 odst. 1 písm. b) zákona o obcích a nařízení z roku 2010 o poplatcích za získání nezbytného povolení týkajícího se místa, času a způsobu provedení prací podle čl. 5.4 odst. 1 písm. b) telekomunikačního zákona.

71 V tomto kontextu je třeba mít za to, že rozhodná skutečnost pro uložení takových poplatků souvisí s právem podniků, které mají oprávnění k zajišťování sítí elektronických komunikací, instalovat zařízení ve smyslu článku 13 autorizační směrnice.

72 Skutečnost, že obec Amerfoort není VRO ve smyslu čl. 2 písm. g) rámcové směrnice ani ve smyslu autorizační směrnice na základě odkazu na její čl. 2 odst. 1, nebrání tomu, aby poplatky, jejichž zaplacení je od společnosti X vyžadováno, mohly být nazírány optikou článku 13 autorizační směrnice.

73 V tomto ohledu má v souladu se zněním článku 13 autorizační směrnice a na rozdíl od článku 12 této směrnice možnost uložit poplatky za práva na instalování zařízení na veřejném nebo soukromém majetku, přes něj nebo pod ním „příslušný orgán“, a nikoli VRO.

74 Stran kontextu právní úpravy, jejíž součástí je článek 13 autorizační směrnice, je třeba uvést, že toto ustanovení odpovídá, pokud jde o orgán, na který je v něm odkazováno, ustanovení čl. 11 odst. 1 rámcové směrnice, jež odkazuje na situaci, v níž „příslušný orgán“ posuzuje žádost o udělení práv na instalování zařízení na veřejném nebo soukromém majetku.

75 V článku 11 odst. 2 rámcové směrnice se stanoví, že členské státy zajistí, aby v případě, kdy si orgány veřejné moci nebo místní orgány ponechávají vlastnictví v podnicích, které provozují veřejné sítě elektronických komunikací nebo poskytují veřejně dostupné služby elektronických komunikací, nebo kontrolu nad nimi, existovalo účinné strukturální oddělení funkcí odpovědných za udílení práv uvedených v [čl. 11 odst. 1 této směrnice] od činností spojených s vlastnictvím nebo kontrolou.

76 V článku 12 odst. 4 rámcové směrnice se mimoto stanoví, že „příslušné vnitrostátní orgány“ mohou požadovat, aby podniky poskytly informace nezbytné k tomu, aby tyto orgány „spolu s [VRO] mohly stanovit“ podrobný přehled povahy, dostupnosti a zeměpisného umístění zařízení umístěných na veřejném nebo soukromém majetku, nad nebo pod ním.

77 Pokud jde o účel autorizační směrnice, je třeba uvést, že, jak vyplývá z jejího čl. 1 odst. 1, s přihlédnutím k jejímu bodu 1 odůvodnění, tato směrnice má učinit přístup na trh méně zatěžujícím, aby bylo usnadněno poskytování sítí a služeb elektronických komunikací v celé Unii.

78 V této souvislosti ze znění článku 13 autorizační směrnice, z kontextu právní úpravy, jejíž součástí je tento článek, ani z účelu této směrnice nevyplývá, že by pojem „příslušný orgán“ měl být chápán tak, že se vztahuje výlučně na VRO, čímž by poplatky, které uložil jiný příslušný vnitrostátní orgán než VRO, nemusely být nazírány optikou tohoto článku 13.

79 Každopádně, jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, členské státy nemohou v rámci autorizační směrnice uložit jiné poplatky za zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací, než jsou poplatky, které stanoví tato směrnice (rozsudek ze dne 4. září 2014, Belgacom a Mobistar, C-256/13 a C-264/13, EU:C:2014:2149, bod 30 a citovaná judikatura). Proto je třeba s ohledem na uvedenou směrnici určit peněžité poplatky, které příslušné vnitrostátní orgány mohou nebo nemohou ukládat za zajišťování takových sítí nebo poskytování takových služeb elektronických komunikací.

80 Z výše uvedeného vyplývá, že uložení poplatku, v jehož případě se skutečnost zakládající poplatkovou povinnost váže k právu podniků oprávněných k zajišťování sítí a k poskytování služeb elektronických komunikací instalovat kabely pro veřejnou síť elektronických komunikací, představuje oblast upravenou autorizační směrnicí ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123.

81 Za těchto podmínek není v projednávané věci nadále třeba rozhodovat o výkladu čl. 2 odst. 3 a bodu 9 odůvodnění směrnice 2006/123.

82 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první a třetí otázku odpovědět tak, že čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123 je třeba vykládat v tom smyslu, že se uvedená směrnice nepoužije na poplatky, v jejichž případě se skutečnost zakládající poplatkovou povinnost váže k právu podniků oprávněných k zajišťování sítí a k poskytování služeb elektronických komunikací instalovat kabely pro veřejnou síť elektronických komunikací.

Ke druhé, čtvrté a páté otázce

83 Z odpovědi na první a třetí otázku vyplývá, že se směrnice 2006/123 na věc v původním řízení nepoužije. Za těchto podmínek není třeba na druhou, čtvrtou a pátou otázku odpovídat.

Věc C-31/16

K první otázce

84 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda má být čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/123 vykládán v tom smyslu, že maloobchod s takovými výrobky, jako je obuv a oděvy, je pro účely použití této směrnice „službou“.

85 Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že pochybnosti, jež má v tomto ohledu předkládající soud, vycházejí zejména z okolnosti, že Soudní dvůr měl v rozsudku ze dne 26. května 2005, Burmanjer a další, (C-20/03, EU:C:2005:307, body 33 až 35) za to, že vnitrostátní režim prodeje mimo provozovnu, jež se týká podmínek, jejichž splnění je požadováno pro uvádění na trhu určitého druhu zboží, podléhá ustanovením Smlouvy o FEU upravujícím volný pohyb zboží a nikoli ustanovením týkajícím se volného pohybu služeb.

86 Jak bylo uvedeno v bodě 58 tohoto rozsudku, směrnice 2006/123 se podle svého čl. 2 odst. 1 vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě, s výjimkou činností a oblastí uvedených v čl. 2 odst. 2 a 3.

87 Podle čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice se „službou“ rozumí jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu článku 57 SFEU.

88 V projednávané věci není pochyb o tom, že maloobchodní prodej dotčený ve věci v původním řízení je jednak samostatnou výdělečnou činností poskytovanou za úplatu a jednak, že se na něj nevztahují vyloučení z oblasti působnosti směrnice 2006/123, jež jsou stanovena v jejím čl. 2 odst. 2 a 3. Navíc jsou činnosti obchodní povahy výslovně uvedeny v demonstrativním výčtu článku 57 SFEU mezi plněními, jež jsou podle tohoto článku považována za služby.

89 V bodě 33 odůvodnění směrnice 2006/123 je dále zdůrazněna skutečnost, že služby, na něž se uvedená směrnice vztahuje, se týkají širokého spektra neustále se vyvíjejících činností, a výslovně se uvádí, že mezi tyto činnosti jsou zahrnuty i takové služby poskytované jak podnikům, tak spotřebitelům, jako je distribuce.

90 Vzhledem k tomu, že se věc v původním řízení týká obchodu se zbožím, je dále třeba uvést, že bod 76 odůvodnění směrnice 2006/123, který odkazuje na vztah mezi uvedenou směrnicí a články 34 až 36 SFEU týkajícími se volného pohybu zboží, pouze upřesňuje, že omezení, která uvedená směrnice upravuje, zahrnují požadavky vztahující se na přístup k činnostem poskytování služeb nebo na jejich výkon, a nikoli požadavky vztahující se na zboží samotné. V této souvislosti, jak zdůraznila Komise, se pravidla územního plánování dotčená věcí v původním řízení netýkají samotného zboží, ale podmínek zeměpisného zřizování činností, jež se týkají prodeje určitého zboží, a tudíž podmínek přístupu k těmto činnostem.

91 Za těchto okolností je třeba mít za to, že se na činnost maloobchodního prodeje takového zboží, jako je obuv a oděvy, vztahuje pojem „služba“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 této směrnice.

92 Tento výklad nemůže být zpochybněn judikaturou Soudního dvora, kterou zmiňuje předkládající soud a jež se týká provázanosti mezi ustanoveními Smlouvy o FEU týkajícími se volného pohybu služeb na straně jedné a ustanoveními, která upravují ostatní základní svobody zakotvené uvedenou Smlouvou, na straně druhé, kterou nelze použít pro účely vymezení oblasti působnosti směrnice 2006/123.

93 Kdyby se totiž připustilo, že se tato směrnice nepoužije, pokud by se okolnosti projednávané věci týkaly svobody usazování, jak navrhuje nizozemská vláda, hrozilo by, jak uvedl generální advokát v bodě 76 svého stanoviska, že by kapitola III uvedené směrnice, jež se týká svobody usazování pro poskytovatele, byla zbavena své oblasti působnosti, a tím by tato směrnice byla v rozsahu, v němž usiluje o odstranění překážek bránících poskytovatelům ve svobodě usazování, zbavena svého užitečného účinku.

94 Obecněji vzato, skutečnost, že použitelnost směrnice 2006/123 nezávisí na předběžné analýze významu aspektu týkajícího se volného poskytování služeb s ohledem na okolnosti jednotlivé věci, přispívá k naplňování cíle právní jistoty, kterou má tato směrnice zajišťovat, jak vyplývá z jejího bodu 5 odůvodnění.

95 Taková analýza by mimoto byla s ohledem na maloobchodní prodej zboží značně složitá, neboť tento prodej zahrnuje v současnosti kromě právního úkonu prodeje rostoucí škálu vzájemně propojených činností či služeb, jejichž cílem je přimět spotřebitele, aby při uzavírání tohoto úkonu upřednostnil určitý hospodářský subjekt před ostatními, a poskytnout mu poradenství a pomoc v souvislosti s uvedeným úkonem a služby po prodeji, přičemž tyto činnosti se mohou značně lišit v závislosti na konkrétním obchodníkovi.

96 Navíc souběžné zkoumání vnitrostátního opatření s ohledem na ustanovení směrnice 2006/123 a ustanovení Smlouvy o FEU za předpokladu, že by nebylo možné určit, že aspekty týkající se volného poskytování služeb převažují nad aspekty, jež souvisí s dalšími základními svobodami, by znamenalo, že by byl zaveden individuální přezkum podle primárního práva, a byla by tudíž ohrožena cílená harmonizace, které bylo touto směrnicí dosaženo (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, body 37 a 38).

97 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je na první otázku třeba odpovědět tak, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že pro účely použití této směrnice je činnost maloobchodního prodeje výrobků „službou“.

Ke čtvrté otázce

98 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu, kterou je třeba zodpovědět jako druhou, je, zda se ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 týkající se svobody usazování pro poskytovatele použijí v situaci, v níž se veškeré relevantní prvky nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu.

99 V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že ve znění uvedených ustanovení není uvedena žádná podmínka, která by se týkala existence přeshraničního prvku. Zejména v čl. 9 odst. 1, který se týká povolovacích režimů, v článku 14, který se týká zakázaných požadavků, ani v čl. 15 odst. 1 směrnice 2006/123, který se týká požadavků podléhajících hodnocení, není uveden odkaz na jakýkoli přeshraniční aspekt.

100 Dále stran kontextu, do něhož je zasazena kapitola III směrnice 2006/123, se v čl. 2 odst. 1 uvedené směrnice stanoví, aniž by byly rozlišovány činnosti služeb zahrnující přeshraniční prvek a činnosti, v nichž není žádný takový prvek přítomen, že se tato směrnice vztahuje „na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě“.

101 Stejně tak čl. 4 odst. 2, v němž je definován pojem „poskytovatel“, ani čl. 4 odst. 5 směrnice 2006/123, v němž je definován pojem „usazení“, nehovoří o žádném přeshraničním prvku. I když je pravda, že tato ustanovení odkazují na články 54 a 49 SFEU, takový odkaz je činěn výlučně proto, aby bylo zřejmé, že pojmy „fyzická osoba“ a „výdělečná činnost“, které jsou uvedeny v čl. 4 odst. 2 a v čl. 4 odst. 5 této směrnice, je třeba chápat ve světle týchž článků 54 a 49 SFEU.

102 Oproti tomu je třeba stran ustanovení kapitoly IV směrnice 2006/123, které se týká volného pohybu služeb, zdůraznit, že unijní normotvůrce opakovaně upřesnil, zejména v čl. 16 odst. 1 a v čl. 18 odst. 1 uvedené směrnice, že se tato ustanovení týkají práva poskytovatelů „poskytovat služby v jiném členském státě, než je stát, v němž jsou usazeni“, a že se vztahují na případy, kdy je „poskytovatel usazen v jiném členském státě“.

103 Konečně výklad, podle něhož se ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 vztahují nejen na poskytovatele, který si přeje usadit se v jiném členském státě, ale i na poskytovatele, který si přeje usadit se ve svém vlastním členském státě, je v souladu s cíli sledovanými touto směrnicí.

104 V tomto ohledu je třeba uvést, že směrnice 2006/123, jak vyplývá z jejího článku 1 ve spojení s body 2 a 5 odůvodnění této směrnice, stanoví obecná ustanovení k odstranění překážek bránících poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážek bránících volnému pohybu služeb mezi členskými státy za účelem přispění k vytvoření volného a konkurenceschopného vnitřního trhu (viz rozsudek ze dne 1. října 2015, Trijber a Harmsen, C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 44).

105 Úplné dokončení vnitřního trhu služeb v této souvislosti především vyžaduje odstranění překážek, jež brání poskytovatelům v tom, aby se usadili v členských státech, bez ohledu na to, zda se jedná o jejich vlastní členský stát či o jiný členský stát, a které mohou mít vliv na jejich schopnost poskytovat služby příjemcům, kteří se nacházejí v celé Unii.

106 Přístup, který přijal unijní normotvůrce ve směrnici 2006/123 k dotvoření skutečného vnitřního trhu služeb, se opírá, jak je uvedeno v bodě 7 jejího odůvodnění, o obecný právní rámec, který se skládá z kombinace různých opatření, jejichž cílem je zajistit vysoký stupeň právní integrace v rámci Unie, a to mimo jiné prostřednictvím harmonizace konkrétních otázek právní úpravy činností poskytování služeb.

107 Nemá-li být ohrožen užitečný účinek zvláštního právního rámce, který chtěl unijní normotvůrce vytvořit přijetím směrnice 2006/123, je třeba na rozdíl od toho, co na jednání tvrdila německá vláda, připustit, že oblast působnosti této směrnice může případně sahat i nad rámec toho, co striktně vymezují ustanovení Smlouvy o FEU, jež se týkají svobody usazování a volného pohybu služeb, aniž je tím dotčena povinnost členských států podle čl. 3 odst. 3 uvedené směrnice použít její ustanovení v souladu s ustanoveními uvedené Smlouvy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, body 39 a 40).

108 Konstatování, podle něhož se ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 použijí rovněž na čistě vnitrostátní situace, je podpořeno i přípravnými pracemi na této směrnici. Z těchto prací totiž vyplývá, že pozměňovací návrhy předložené během projednávání návrhu směrnice v Evropském parlamentu, které usilovaly o změnu formulace ustanovení čl. 2 odst. 1 této směrnice tak, aby se její oblast působnosti vztahovala pouze na přeshraniční situace, nebyly přijaty.

109 Pokud jde o okolnost, kterou na jednání uvedla nizozemská vláda, že právním základem směrnice 2006/123 je čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU, je třeba uvést, že tato ustanovení, mimo jiné na rozdíl ustanovení článků 49 a 56 SFEU, které jsou přesto obsaženy v týchž kapitolách 2 a 3 hlavy IV části třetí Smlouvy o FEU, nezmiňují žádný vnější prvek. Z uvedeného tudíž nelze dovodit, že by pravomoc unijního normotvůrce k přijetí směrnic, jejichž účelem je usnadnit přístup k samostatným výdělečným činnostem a jejich výkon, na základě čl. 53 odst. 1 a článku 62 SFEU, jako je tomu v případě směrnice 2006/123 ve vztahu k činnostem poskytování služeb, byla nutně podmíněna existencí takového prvku.

110 S ohledem na výše uvedené je třeba na čtvrtou otázku odpovědět tak, že ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123, která se týkají svobody usazování pro poskytovatele, musí být vykládána v tom smyslu, že se použijí rovněž v situaci, v níž se veškeré relevantní prvky nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu.

K třetí otázce

111 Vzhledem k odpovědi na čtvrtou otázku není namístě odpovídat na třetí otázku.

Ke druhé a páté otázce

112 Podstatou druhé a páté otázky předkládajícího soudu, které je třeba posuzovat společně, je, zda mají být články 9 a 10 a čl. 14 odst. 5 směrnice 2006/123, ve spojení s jejím čl. 4 odst. 6 a 7 a s jejím bodem 9 odůvodnění, vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby pravidla územního plánování obce zakazovala činnost maloobchodního prodeje výrobků malých rozměrů v zeměpisných oblastech, jež se nacházejí mimo centrum této obce.

113 Nejprve je třeba určit, zda taková právní úprava, jako je právní úprava dotčená věcí v původním řízení, spadá pod pojem „povolovací režim“, který je definován v čl. 4 odst. 6, nebo pod pojem „požadavek“, jenž je definován v čl. 4 odst. 7 směrnice 2006/123.

114 Podle čl. 4 odst. 6 uvedené směrnice je třeba rozumět „povolovacím režimem“ pro účely této směrnice „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“.

115 V této souvislosti se s ohledem na údaje, jež má Soudní dvůr k dispozici, v projednávané věci zdá, že územní plán dotčený v původním řízení pod tento pojem nespadá. Totiž, i když tento plán umožňuje poskytovatelům rozvíjet určité činnosti maloobchodního prodeje v určených zeměpisných oblastech, taková možnost nevyplývá z formálního rozhodnutí vydaného na základě žádosti, kterou by tito poskytovatelé museli za tímto účelem podat, ale ze skutečnosti, že obecní rada obce Appingedam schválila obecně závazná pravidla, jež jsou obsažena v uvedeném plánu.

116 Toto konstatování nemůže být zpochybněno skutečností, kterou uvedl předkládající soud, podle níž se mohou všechny dotčené osoby na základě jiných ustanovení nizozemského práva sledující své vlastní cíle zúčastnit správního řízení v souvislosti s přijímáním územního plánu, podat proti němu žalobu k soudu, či se dokonce domáhat výjimky z uvedeného plánu nebo jeho změny.

117 Takové možnosti totiž odpovídají, jak uvedla Komise, požadavkům na řádnou správu a právní jistotu ve vztahu k osobám, jichž se může dotýkat přijetí územního plánu.

118 Z toho vyplývá, že články 9 a 10 směrnice 2006/123 týkající se povolovacích režimů se na takovou právní úpravu, jako je úprava dotčená v původním řízení, nepoužijí.

119 Pokud jde o pojem „požadavek“, podle čl. 4 odst. 7 uvedené směrnice se jím rozumí mimo jiné „jakákoli povinnost, zákaz, podmínka nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států“.

120 V projednávané věci je nesporné, že účelem pravidel územního plánu, který je dotčený věcí v původním řízení, je zakázat činnost maloobchodního prodeje výrobků malých rozměrů, jako je obuv a oděvy, v zeměpisných oblastech, jež se nacházejí mimo centrum obce Appingedam.

121 Předkládající soud nicméně uvádí, že v bodě 9 odůvodnění směrnice 2006/123 se uvádí, že tato směrnice „se vztahuje pouze na požadavky, které se dotýkají přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu“, a v důsledku toho je vyloučeno, aby se vztahovala na „požadavky, jako jsou […] pravidla týkající se výstavby nebo využívání půdy a územního plánování, […] 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“.

122 Je třeba uvést, že tento bod odůvodnění směrnice 2006/123 plně zapadá do právního rámce stanoveného touto směrnicí, jejímž cílem je, jak vyplývá z bodů 104 až 106 tohoto rozsudku, odstranit překážky bránící poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážky bránící volnému pohybu služeb mezi členskými státy za účelem přispění k vytvoření skutečného vnitřního trhu služeb.

123 Směrnice 2006/123 se tudíž nevztahuje na požadavky, na které nelze nahlížet tak, že by taková omezení zakládaly, pokud konkrétně neupravují přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon nebo se jich nedotýkají, avšak které musí poskytovatelé při výkonu své výdělečné činnosti dodržovat stejným způsobem jako jednotlivci jednající jako soukromé osoby.

124 Po tomto upřesnění je třeba konstatovat, že účelem pravidel dotčených v původním řízení, jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, sice je zachovat v rámci politiky územního plánování funkčnost centra obce Appingedam a zamezit vzniku prázdných prostor v oblastech centra města, avšak jejich zvláštním cílem je určit zeměpisné oblasti, v nichž mohou být zřizovány určité činnosti maloobchodního prodeje. Tato pravidla jsou tudíž adresována pouze osobám, které chtějí rozvíjet své činnosti v těchto zeměpisných oblastech, přičemž vyloučeni jsou jednotlivci jednajících jako soukromé osoby.

125 Judikatura vyplývající z rozsudku ze dne 8. května 2013, Libert a další (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288, body 103 až 107), která je uvedena v předkládacím rozhodnutí, není s takovým závěrem v rozporu. Soudní dvůr poté, co v bodě 104 uvedeného rozsudku zmínil bod 9 odůvodnění směrnice

2006/123, totiž v bodech 105 a 106 uvedeného rozsudku zdůraznil, že na služby, jichž se týkalo dotčené vnitrostátní opatření, se vztahuje vyloučení, které je stanoveno v čl. 2 odst. 2 písm. j) této směrnice a jež se týká sociálního bydlení, a proto v bodě 107 téhož rozsudku konstatoval, že se uvedená směrnice na toto opatření nepoužije.

126 Za těchto podmínek musí být slučitelnost právní úpravy dotčené věcí v původním řízení se směrnicí 2006/123 posuzována s ohledem na články 14 a 15 uvedené směrnice, jež se týkají zakázaných požadavků či požadavků podléhajících hodnocení.

127 Stran čl. 14 odst. 5 směrnice 2006/123, na který odkazuje znění páté otázky, toto ustanovení členským státům zakazuje, aby podmínily přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území „individuálně prováděnou ekonomickou prověrkou, která podmiňuje udělení povolení předložením důkazu o existenci hospodářské potřeby nebo poptávky na trhu, hodnocením potenciálních nebo současných hospodářských vlivů dané činnosti nebo hodnocením vhodnosti dané činnosti ve vztahu k cílům hospodářského plánování stanoveným příslušným orgánem“.

128 V této souvislosti nevplývá z žádných údajů, jež má Soudní dvůr k dispozici, že by právní úprava dotčená v původním řízení obsahovala takový požadavek.

129 Je třeba nicméně připomenout, že podle čl. 15 odst. 1 první věty směrnice 2006/123 mají členské státy povinnost posoudit, zda jsou v rámci jejich právního systému stanoveny požadavky uvedené v čl. 15 odst. 2 této směrnice, a pokud ano, musí zajistit, aby tyto požadavky byly slučitelné s podmínkami nepřípustnosti diskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti, jež jsou stanoveny v čl. 15 odst. 3 této směrnice. Podle článku 15 odst. 1 druhé věty téže směrnice musí členské státy přizpůsobit své právní a správní předpisy tak, aby byly slučitelné s těmito podmínkami.

130 V tomto ohledu je třeba uvést, že tento článek 15 má přímý účinek v rozsahu, v němž ve druhé větě svého prvního odstavce ukládá členským státům bezpodmínečnou a dostatečně přesnou povinnost přizpůsobit své právní a správní předpisy tak, aby byly slučitelné s podmínkami stanovenými v jeho třetím odstavci.

131 V projednávané věci, jak uvedl generální advokát v bodě 143 stanoviska, právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, vzhledem k tomu, že zakazuje činnost maloobchodního prodeje výrobků malých rozměrů v zeměpisné oblasti nacházející se mimo centrum obce Appingedam, obsahuje jeden z požadavků uvedených v čl. 15 odst. 2 směrnice 2006/123, jelikož podmiňuje přístup k činnosti poskytování služby nebo její výkon územním omezením ve smyslu čl. 15 odst. 2 písm. a) této směrnice.

132 Jak vyplývá z bodu 129 tohoto rozsudku, směrnice 2006/123 nebrání tomu, aby byl přístup k činnosti poskytování služby nebo její výkon podmíněn splněním takového územního omezení, pokud jsou splněny podmínky nepřípustnosti diskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti stanovené v jejím čl. 15 odst. 3.

133 Je na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda tomu tak je ve věci v původním řízení.

134 Nicméně z předkládacího rozhodnutí zejména stran podmínky nezbytnosti, jak je definována v čl. 15 odst. 3 písm. b) směrnice 2006/123, vyplývá, že zákaz dotčený v původním řízení má v zájmu řádného využití území za cíl zachovat funkčnost centra obce Appingedam a zamezit vzniku prázdných prostor v oblastech centra obce.

135 V této souvislosti, jak uvedl generální advokát v bodě 147 svého stanoviska, může v souladu s čl. 4 odst. 8 směrnice 2006/123 ve spojení s bodem 40 jejího odůvodnění takový cíl ochrany městského prostředí představovat naléhavý důvod obecného zájmu, jímž lze odůvodnit takové územní omezení, jako je omezení dotčené věcí v původním řízení.

136 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na druhou a pátou otázku odpovědět tak, že čl. 15 odst. 1 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby pravidla obsažená v územním plánu obce zakazovala činnost maloobchodního prodeje výrobků malých rozměrů v zeměpisných oblastech nacházejících se mimo střed této obce, pokud jsou splněny veškeré podmínky, jež jsou uvedeny v čl. 15 odst. 3 této směrnice, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

K šesté otázce

137 S ohledem na odpovědi na předchozí otázky není namístě odpovídat na šestou otázku, kterou předkládající soud položil podpůrně pro případ, že se směrnice 2006/123 na věc v původním řízení nepoužije.

K nákladům řízení

138 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícími soudy, jsou k rozhodnutí o nákladech řízení příslušné uvedené soudy. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) **Článek 2 odst. 2 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu je třeba vykládat v tom smyslu, že se nepoužije na poplatky, v jejichž případě se skutečnost zakládající poplatkovou povinnost váže k právu podniků oprávněných k zajišťování sítí a k poskytování služeb elektronických komunikací instalovat kabely pro veřejnou síť elektronických komunikací.**

2) **Článek 4 odst. 1 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že pro účely použití této směrnice je činnost maloobchodního prodeje výrobků „službou“.**

3) **Ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123, která se týkají svobody usazování pro poskytovatele, musí být vykládána v tom smyslu, že se použijí rovněž v situaci, v níž se veškeré relevantní prvky nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu.**

4) **Článek 15 odst. 1 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby pravidla obsažená v územním plánu obce zakazovala činnost maloobchodního prodeje výrobků malých rozměrů v zeměpisných oblastech nacházejících se mimo střed této obce, pokud jsou splněny veškeré podmínky, jež jsou uvedeny v čl. 15 odst. 3 této směrnice, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.**

Podpisy.