



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

30. januar 2018\*

»Præjudiciel forelæggelse – tjenesteydelser i det indre marked – direktiv 2006/123/EF – anvendelsesområde – artikel 2, stk. 2, litra c) – udelukkelse af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester – artikel 4, nr. 1) – begrebet »tjenesteydelse« – detailhandel med varer – kapitel III – etableringsfriheden for tjenesteydere – anvendelse i rent interne situationer – artikel 15 – krav, der skal vurderes – territorial begrænsning – arealanvendelsesplan, som forbyder detailhandel med varer uden stort volumen i geografiske områder uden for bymidten – beskyttelse af bymiljøet – tilladelse til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester – direktiv 2002/20/EF – økonomiske byrder forbundet med tilladelser til at installere faciliteter beregnet til et offentligt elektronisk kommunikationsnet«

I de forenede sager C-360/15 og C-31/16,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) (sag C-360/15) og af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) (sag C-31/16) ved afgørelser af 5. juni 2015 og 13. januar 2016, indgået til Domstolen henholdsvis den 13. juli 2015 og den 18. januar 2016, i sagerne

**College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort**

mod

**X BV** (sag C-360/15),

og

**Visser Vastgoed Beleggingen BV**

mod

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

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça (refererende dommer), C.G. Fernlund og C. Vajda samt dommerne A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas og S. Rodin,

generaladvokat: M. Szpunar,

\* Processprog: nederlandsk.

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. februar 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort ved advocaten J. de Groot og P. Fruytier,
- Visser Vastgoed Beleggingen BV ved advocaat I. Haverkate,
- X BV ved advocaat M. Robichon-Lindenkamp,
- Raad van de gemeente Appingedam ved H. Wessels, H. Mulder, J. Seerden, R. Louwes og H. Pot, som befuldmægtigede,
- den nederlandske regering ved H.S. Gijzen, K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved T. Müller, M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,
- den tyske regering ved T. Henze og K. Stranz, som befuldmægtigede,
- Irland ved E. Creedon, M. Browne, G. Hodge og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af N. Butler, SC, og C. Keeling, BL,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato C. Colelli og P. Gentili,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved H. Tserepa-Lacombe, L. Malferrari og F. Wilman, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. maj 2017,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36) samt artikel 34 TEUF til 36 TEUF og 49 TEUF til 55 TEUF.
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med to tvister mellem dels College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort (kommunalbestyrelsen i Amersfoort kommune, Nederlandene) (herefter »kommunalbestyrelsen«) og X BV vedrørende betaling af afgifter (*leges*) i forbindelse med montering af optiske fiberkabler til et offentligt elektronisk kommunikationsnet, dels Visser Vastgoed Beleggingen BV (herefter »Visser«) og Raad van de gemeente Appingedam (byrådet i Appingedam, Nederlandene) vedrørende bestemmelser i en arealanvendelsesplan, hvorefter visse geografiske områder uden for bymidten udelukkende skal anvendes til detailhandel med varer med stort volumen.

## Retsforskrifter

### *EU-retten*

#### *Direktiv 2002/21/EF*

- 3 Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT 2002, L 108, s. 33), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009 (EUT 2009, L 337, s. 37) (herefter »rammedirektivet«), med overskriften »Mål og anvendelsesområde« bestemmer følgende i stk. 1:

»Dette direktiv fastlægger harmoniserede rammer for regulering af elektroniske kommunikationstjenester, elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter og tjenester samt visse aspekter af terminaludstyr med sigte på at lette tilgængeligheden for handicappede brugere. Det fastsætter de nationale tilsynsmyndigheders opgaver og opstiller en række procedurer, der skal sikre, at rammebestemmelserne anvendes ensartet i hele [Unionen].«

- 4 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- g) »national tilsynsmyndighed«: den eller de instanser, der af en medlemsstat har fået til opgave at varetage de tilsynsopgaver, der pålægges i dette direktiv og i særdirektiverne

[...]«

- 5 Direktivets artikel 11 med overskriften »Tilladelse til at installere faciliteter« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at en kompetent myndighed ved behandlingen af

- en ansøgning om tilladelse til at installere faciliteter på, over eller under offentlig eller privat ejendom til en virksomhed, der har tilladelse til at udbyde offentlige kommunikationsnet, eller
- en ansøgning om tilladelse til at installere faciliteter på, over eller under offentlig eller privat ejendom til en virksomhed, der har tilladelse til at udbyde ikke offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationsnet,

skal:

- handle på grundlag af enkle, effektive, transparente og offentligt tilgængelige procedurer, som anvendes uden diskrimination og uden forsinkelse, og under alle omstændigheder træffe afgørelse inden seks måneder, efter at ansøgningen er modtaget, undtagen i tilfælde af ekspropriation, og
- følge principperne om transparens og ikke-diskrimination, når der knyttes vilkår til sådanne rettigheder.

[...]

2. Medlemsstaterne sikrer, at der i sådanne tilfælde, hvor offentlige eller lokale myndigheder stadig ejer eller kontrollerer virksomheder, der driver offentlige elektroniske kommunikationsnet og/eller offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester, sker en reel organisatorisk adskillelse mellem den i stk. 1 omhandlede rettighedstildelingsfunktion og aktiviteterne i forbindelse med ejerskab og kontrol.

[...]«

- 6 Direktivets artikel 12, der har overskriften »Samhusning og delt brug af netelementer og tilhørende faciliteter for udbydere af elektroniske kommunikationsnet«, bestemmer i stk. 1 og 4:

»1. Hvis en virksomhed, der udbyder elektroniske kommunikationsnet, i henhold til national lovgivning har tilladelse til at installere faciliteter på, over eller under offentlig eller privat ejendom, eller kan påberåbe sig en procedure for ekspropriation af ejendom eller brugsret til sådanne formål, skal de nationale tilsynsmyndigheder under fuld hensyntagen til proportionalitetsprincippet kunne stille krav om delt brug af sådanne faciliteter eller sådan ejendom, herunder bl.a. bygninger, adgangsveje til bygninger, kabler i bygninger, master, antenner, tårne og andre støttekonstruktioner, kabelkanaler, ledningskanaler, mandehuller og skabe.

[...]

4. Medlemsstaterne sikrer de kompetente myndigheder ret til at forlange, at virksomheder stiller de nødvendige oplysninger til rådighed, når de kompetente myndigheder kræver det, for at disse myndigheder i samarbejde med de nationale tilsynsmyndigheder kan udarbejde en detaljeret fortegnelse over arten, tilgængeligheden og den geografiske placering af de i stk. 1 omhandlede faciliteter og stille den til rådighed for de berørte parter.«

*Direktiv 2002/20/EF*

- 7 Første betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (EFT 2002, L 108, s. 21), som ændret ved direktiv 2009/140 (herefter »tilladelsesdirektivet«), har følgende ordlyd:

»Resultatet af den offentlige høring i 1999 om rammebestemmelserne for den elektroniske kommunikationssektor, jf. Kommissionens meddelelse af 26. april 2000, samt Kommissionens konklusioner i dens meddelelser om femte og sjette rapport om gennemførelse af reformpakken for telekommunikationssektoren, har bekræftet behovet for en mere harmoniseret og mindre indgribende regulering af markedsadgangen for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester i hele [Unionen].«

- 8 Tilladelsesdirektivets artikel 1 med overskriften »Formål og anvendelsesområde« bestemmer:

»1. Målet med dette direktiv er gennem en harmonisering og forenkling af regler og vilkår for tilladelser at skabe et indre marked for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester for derigennem at lette udbud heraf i hele [Unionen].

2. Dette direktiv finder anvendelse på tilladelser i forbindelse med udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.«

- 9 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer i stk. 1:

»Definitionerne i artikel 2 i [rammedirektivet] finder anvendelse i dette direktiv.«

- 10 Tilladelsesdirektivets artikel 4, som har overskriften »Minimumsliste over rettigheder, som kan afledes af den generelle tilladelse«, bestemmer i stk. 1:

»Virksomheder med tilladelse i henhold til artikel 3 har ret til:

- a) at udbyde elektroniske kommunikationsnet og -tjenester
- b) at få deres ansøgning om de nødvendige tilladelser til installation af faciliteter behandlet i henhold til artikel 11 i [rammedirektivet].«

- 11 Tilladelsesdirektivets artikel 12 med overskriften »Administrationsgebyrer« har følgende ordlyd:

»1. Administrationsgebyrer, som afkræves virksomheder, der udbyder en tjeneste eller et net i henhold til den generelle tilladelse, eller som har fået tildelt brugsrettigheder,

- a) må i alt kun dække de administrationsomkostninger, der påløber som led i administration, kontrol og gennemførelse af den generelle tilladelsesordning, brugsrettigheder og særlige forpligtelser, jf. artikel 6, stk. 2, som kan omfatte udgifter til internationalt samarbejde, harmonisering og standardisering, markedsanalyse, overensstemmelsesovervågning og anden markedskontrol, samt lovgivningsarbejde vedrørende udarbejdelse og gennemførelse af sekundær ret og administrative afgørelser, såsom afgørelser om adgang og samtrafik, og
- b) skal pålægges de enkelte virksomheder på en objektiv, transparent og forholdsmæssigt afpasset måde, der minimerer ekstra administrationsomkostninger og ledsagende gebyrer.

2. Når de nationale tilsynsmyndigheder pålægger administrationsgebyrer, offentliggør de en årlig oversigt over deres administrationsomkostninger og det samlede gebyrbeløb, der er opkrævet. På baggrund af forskellen mellem det samlede afgiftsbeløb og administrationsomkostningerne foretages der passende justeringer.«

- 12 Samme direktivs artikel 13, som har overskriften »Afgifter for brugsrettigheder og tilladelser til installation af faciliteter«, bestemmer:

»Medlem[s]staterne kan give den relevante myndighed tilladelse til at opkræve afgifter for brugsret til radiofrekvenser eller numre eller for tilladelser til at installere faciliteter på, over eller under offentlig eller privat ejendom, som afspejler behovet for at sikre, at disse ressourcer udnyttes optimalt. Medlemsstaterne sikrer, at sådanne afgifter er ikke-diskriminerende, transparente, objektivt begrundede og forholdsmæssigt afpassede efter det tilsigtede formål og tager hensyn til målene i artikel 8 i [rammedirektivet].«

#### *Direktiv 2006/123*

- 13 Følgende fremgår af 2., 5., 7., 9., 19., 20., 33., 40. og 76. betragtning til direktiv 2006/123:

»(2) Et konkurrencedygtigt marked for tjenesteydelser er vigtigt til fremme af økonomisk vækst og jobskabelse i Den Europæiske Union. [...] Et frit marked, som tvinger medlemsstaterne til at fjerne restriktionerne for grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser, samtidig med at den nødvendige gennemsækelighed og information over for forbrugerne øges, ville give forbrugerne et større udvalg og en bedre service til lavere priser.

[...]

- (5) Det er derfor nødvendigt at fjerne hindringerne for tjenesteyderes ret til frit at etablere sig i medlemsstaterne og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem medlemsstaterne og garantere tjenestemodtagere og tjenesteydere den retssikkerhed, der er påkrævet, for at de reelt kan udøve disse to grundlæggende traktatfæstede friheder. Da hindringerne for det indre marked for tjenesteydelser berører både erhvervsdrivende, der ønsker at etablere sig i andre medlemsstater, og erhvervsdrivende, der udfører en tjenesteydelse i en anden medlemsstat uden at være etableret dér, er det nødvendigt at give tjenesteydere mulighed for at udvikle deres servicevirksomhed i det indre marked enten ved at etablere sig i en anden medlemsstat eller ved at benytte sig af den frie bevægelighed for tjenesteydelser. Tjenesteydere bør kunne vælge mellem disse to friheder, alt efter hvilken vækststrategi de har i den enkelte medlemsstat.

[...]

- (7) Dette direktiv opstiller en generel retlig ramme, der kommer en lang række tjenesteydelser til gode, samtidig med at der tages hensyn til de særlige kendetegn ved hver enkelt form for virksomhed og erhverv og disses reguleringsordninger. Denne ramme er baseret på en dynamisk og selektiv tilgang, der består i først at fjerne de hindringer, der hurtigt kan ryddes af vejen, og derefter for de øvrige hindringer at igangsætte en procedure med evaluering, høring og supplerende harmonisering af specifikke aspekter med henblik på at muliggøre en gradvis og samordnet modernisering af de nationale ordninger for regulering af servicevirksomhed, hvilket er absolut nødvendigt for at gennemføre et ægte indre marked for tjenesteydelser inden 2010. Der bør indføres en afbalanceret kombination af foranstaltninger, der omfatter målrettet harmonisering, administrativt samarbejde, fri udveksling af tjenesteydelser og tilskyndelse til udarbejdelse af adfærdskodekser på bestemte områder. Denne koordinering af de nationale lovgivninger bør sikre et højt niveau af retlig integration i Fællesskabet og i høj grad tilgodese almene hensyn, især beskyttelse af forbrugerne, hvilket er absolut nødvendigt for at skabe tillid mellem medlemsstaterne. [...]

[...]

- (9) Dette direktiv finder kun anvendelse på de krav, som indvirker på adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed. Det finder ikke anvendelse på krav såsom færdselsregler, regler om arealudvikling og -anvendelse, by- og landplanlægning, bygningsstandarder samt administrative sanktioner, der pålægges for manglende overholdelse af sådanne regler, der ikke specifikt regulerer eller indvirker på servicevirksomheden, men som skal overholdes af tjenesteyderne under udøvelsen af deres erhvervsvirksomhed på samme måde som af enkeltpersoner, der handler som privatpersoner.

[...]

- (19) Da der i 2002 blev vedtaget en række lovgivningsinstrumenter vedrørende elektroniske kommunikationstjenester og -netværk og tilhørende faciliteter og tjenesteydelser, som opstillede en reguleringsmæssig ramme med henblik på at lette adgangen til disse former for virksomhed i det indre marked, især gennem afskaffelse af de fleste ordninger for individuel tilladelse, er det nødvendigt at udelukke spørgsmål, der er behandlet i disse instrumenter, fra dette direktivs anvendelsesområde.
- (20) De udelukkelse fra dette direktivs anvendelsesområde, der angår spørgsmål om elektroniske kommunikationstjenester, som er omfattet af [rammedirektivet og tilladelsesdirektivet] bør ikke kun gælde for spørgsmål, der specifikt behandles i de pågældende direktiver, men også spørgsmål, for hvilke medlemsstaterne i henhold til udtrykkelige bestemmelser i direktiverne kan vedtage visse foranstaltninger på nationalt plan.

[...]



(33) De tjenesteydelser, der er omfattet af dette direktiv, vedrører mange former for virksomhed i konstant udvikling, herunder [...] ydelser til virksomheder og forbrugere som f.eks. [...] distribution [...]

[...]

(40) Begrebet »tvingende almene hensyn«, der er nævnt i visse af dette direktivs bestemmelser [...] dækker mindst følgende områder: [...] miljøbeskyttelse og beskyttelse af bymiljøet, herunder by- og landplanlægning [...]

[...]

(76) Dette direktiv vedrører ikke anvendelsen af [artikel 34 TEUF til 36 TEUF] om frie varebevægelser. De restriktioner, der forbydes i medfør af bestemmelsen om fri udveksling af tjenesteydelser, omfatter de krav, der gælder for adgangen til at optage og udøve servicevirksomhed, med ikke de krav, der gælder for varerne som sådanne.«

14 Artikel 1 i direktiv 2006/123 med overskriften »Genstand« bestemmer i stk. 1:

»Dette direktiv fastsætter de almindelige bestemmelser med henblik på at lette udøvelsen af etableringsfriheden for tjenesteydere samt den frie bevægelighed for tjenesteydelser og sikrer samtidig et højt kvalitetsniveau for tjenesteydelser.«

15 Dette direktivs artikel 2 med overskriften »Anvendelsesområde« har følgende ordlyd:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på følgende former for virksomhed:

[...]

c) elektroniske kommunikationstjenester og -netværk og tilhørende faciliteter og tjenesteydelser for så vidt angår områder, der er omfattet af [rammedirektivet og tilladelsesdirektivet]

[...]

j) sociale tjenesteydelser i forbindelse med socialt boligbyggeri, børnepasning og støtte til familier og enkeltpersoner, som har permanent eller midlertidig behov herfor, udført af staten, af tjenesteydere med opdrag fra staten eller af statsanerkendte velgørende organisationer

[...]

3. Dette direktiv finder ikke anvendelse på skatte- og afgiftsområdet.«

16 Artikel 3 i direktiv 2006/123 med overskriften »Forbindelse med [EU-]rettens øvrige bestemmelser« bestemmer følgende i stk. 3:

»Medlemsstaterne anvender bestemmelserne i dette direktiv under overholdelse af [EUF-]traktatens regler om etableringsretten og den frie bevægelighed for tjenesteydelser.«

17 Direktivets artikel 4, som har overskriften »Definitioner«, bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

- 1) »tjenesteydelse«: enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. [artikel 57 TEUF]
- 2) »tjenesteyder«: enhver fysisk person, der er statsborger i en medlemsstat, og som udbyder eller udfører en tjenesteydelse, eller enhver juridisk person, jf. [artikel 54 TEUF], og som er etableret i en medlemsstat, og som udbyder eller udfører en tjenesteydelse

[...]

- 5) »etablering«: tjenesteyderens faktiske udøvelse af erhvervsvirksomhed som omhandlet i [artikel 49 TEUF] i et ikke nærmere angivet tidsrum og ved hjælp af en fast infrastruktur, hvorfra aktiviteten med levering af tjenesteydelser rent faktisk udføres
- 6) »tilladelsesordning«: enhver procedure, der indebærer, at en tjenesteyder eller en tjenestemodtager skal henvende sig til en kompetent myndighed med henblik på at opnå en udtrykkelig eller en stiltiende afgørelse om adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed
- 7) »krav«: enhver forpligtelse, ethvert forbud, enhver betingelse eller enhver begrænsning, der er fastsat i medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser, eller som følger af retspraksis, administrativ praksis, faglige foreningers regler eller af kollektive regler, som faglige sammenslutninger og erhvervsorganisationer har vedtaget som led i deres retlige autonomi; regler, der er fastsat i kollektive aftaler, som er forhandlet med arbejdsmarkedets parter, anses ikke som sådan for at være krav i henhold til dette direktiv
- 8) »tvingende almene hensyn«: hensyn, der er anerkendt som sådan i Domstolens praksis, herunder følgende: [...] beskyttelsen af miljøet, herunder bymiljøet [...]

[...]«

18 Kapitel III i direktiv 2006/123 med overskriften »Etableringsfrihed for tjenesteydere« omfatter direktivets artikel 9-15.

19 Samme direktivs artikel 9, der har overskriften »Tilladelsesordninger«, fastsætter i stk. 1:

»Medlemsstaterne kan gøre adgangen til at optage og udøve servicevirksomhed afhængig af en tilladelsesordning, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- a) [T]illadelsesordningen indebærer ikke en forskelsbehandling af den pågældende tjenesteyder.
- b) [B]ehovet for en tilladelsesordning er begrundet i et tvingende alment hensyn.
- c) [D]et tilsigtede mål kan ikke nås gennem en mindre restriktiv foranstaltning, navnlig fordi en efterfølgende kontrol ville blive udført for sent til at have nogen reel virkning.«

20 Samme direktivs artikel 10, der har overskriften »Betingelser for udstedelse af tilladelse«, fastsætter i stk. 1:

»Tilladelsesordninger skal bygge på kriterier, der regulerer udøvelsen af de kompetente myndigheders skønsbeføjelse, så denne ikke udøves vilkårligt.«



21 Artikel 13 i direktiv 2006/123 med overskriften »Tilladelsesprocedurer« bestemmer i stk. 2:

»Tilladelsesprocedurer og -formaliteter må ikke virke afskrækkende og ikke komplicere eller forsinke udførelsen af tjenesteydelsen unødigt. De skal være nemt tilgængelige, og de udgifter, de kan medføre for ansøgerne, skal være rimelige og stå i et rimeligt forhold til omkostningerne i forbindelse med de pågældende tilladelsesprocedurer og må ikke overstige omkostningerne ved procedurerne.«

22 Artikel 14 i direktiv 2006/123 med overskriften »Forbudte krav« lyder således:

»Medlemsstaterne må ikke gøre adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed på deres område betinget af:

[...]

5) anvendelse i hvert enkelt tilfælde af en økonomisk test, der består i at gøre tilladelsen betinget af, at der kan påvises et økonomisk behov eller en markedsefterspørgsel, at evaluere den pågældende form for virksomheds potentielle eller aktuelle økonomiske virkninger eller at vurdere dens formålstjenlighed i forhold til den kompetente myndigheds planlagte økonomiske mål; dette forbud vedrører ikke planlægningskrav, der ikke forfølger økonomiske mål, men er fastsat ud fra tvingende almene hensyn.«

23 Dette direktivs artikel 15 med overskriften »Krav, der skal evalueres« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem omfatter de i stk. 2 omhandlede krav, og påser, at disse krav er forenelige med betingelserne i stk. 3. De tilpasser deres love og administrative bestemmelser for at gøre dem forenelige med disse betingelser.

2. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem gør adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed betinget af, at et eller flere af følgende ikke-diskriminerende krav er opfyldt:

a) kvantitative eller territoriale begrænsninger, navnlig i form af begrænsninger fastsat på grundlag af befolkningstallet eller af hensyn til en geografisk minimumsafstand mellem tjenesteyderne

[...]

3. Medlemsstaterne sikrer sig, at de i stk. 2 omhandlede krav opfylder følgende betingelser:

a) [F]orbud mod forskelsbehandling: [K]ravene er hverken direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller – for selskabers vedkommende – det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed.

b) [N]ødvendighed: [K]ravene er begrundet i et tvingende alment hensyn.

c) [P]roportionalitet: [K]ravene sikrer opfyldelsen af det tilsigtede mål, de går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og dette mål kan ikke nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger.

[...]«

24 Kapitel IV i direktiv 2006/123, der har overskriften »Fri bevægelighed for tjenesteydelser«, omfatter direktivets artikel 16-21.

25 Direktivets artikel 16, der har overskriften »Fri udveksling af tjenesteydelser«, bestemmer i stk. 1, første afsnit:

»Medlemsstaterne respekterer tjenesteyderes ret til at udføre tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, de er etableret i.«

26 Samme direktivs artikel 18, der har overskriften »Individuelle undtagelser«, fastsætter i stk. 1:

»Uanset artikel 16 kan en medlemsstat over for en tjenesteyder, som er etableret i en anden medlemsstat, undtagelsesvist træffe foranstaltninger vedrørende sikkerheden i forbindelse med tjenesteydelser.«

### *Nederlandsk ret*

#### *Sag C-360/15*

27 Artikel 5.2, stk. 1, i Telecommunicatiewet (telekommunikationsloven) af 19. oktober 1998 (Stb. 1998, nr. 610) bestemmer, at »[e]jeren af eller den ansvarlige for offentlige grundstykker er forpligtet til at tåle, at der til brug for et offentligt elektronisk kommunikationsnet udlægges kabler i eller på disse grunde, og at disse vedligeholdes eller fjernes«.

28 Denne lovs artikel 5.4 bestemmer:

»1. En udbyder af et offentligt elektronisk kommunikationsnet, som har til hensigt at udføre arbejder i eller på offentlige grunde i forbindelse med udlægning, vedligeholdelse eller fjernelse af kabler, må ikke påbegynde disse arbejder, før:

- a. denne hensigt skriftligt er meddelt kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor arbejderne skal gennemføres, og
- b. udbyderen af kommunalbestyrelsen har fået tilladelse med hensyn til sted, tidspunkt og den måde, som arbejderne agtes gennemført på.

2. Kommunalbestyrelsen kan knytte betingelser til tilladelsen af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, begrænsning af de med arbejderne forbundne gener, adgangen til grunde eller bygninger eller på grundlag af reglementet for anlæg under jorden.

3. Betingelserne må kun vedrøre:

- a. stedet for arbejderne
- b. tidspunktet, hvor arbejderne gennemføres, forstået således, at det godkendte starttidspunkt ikke må være senere end 12 måneder efter den dato, der er anført i meddelelsen af tilladelsen, dog med forbehold af tungtvejende offentlige hensyn som omhandlet i stk. 2
- c. den måde, som arbejderne skal gennemføres på
- d. fremme af gensidigt brug af indretninger
- e. afstemning af de planlagte arbejder med de ansvarlige for andre anlæg i jorden.«

- 29 I henhold til artikel 229, stk. 1, litra b), i Gemeentewet (kommunalloven), kan der opkræves afgifter for tjenesteydelser, der ydes af eller på vegne af kommunalforvaltningen.
- 30 Artikel 1 i Verordening leges 2010 (afgiftsforordningen af 2010) vedtaget af Amersfoort kommune bestemmer, at »der ved »afgifter (leges)« forstås afgifter, der opkræves for tjenesteydelser, der ydes af eller på vegne af kommunalforvaltningen i henhold til nærværende forordning med tilhørende satser«.
- 31 Denne forordnings artikel 19.1 specificerer satsen for behandling af en ansøgning om tilladelse som omhandlet i telekommunikationslovens artikel 5.4.

#### *Sag C-31/16*

- 32 I henhold til artikel 3.1, stk. 1, i Wet ruimtelijke ordening (lov om by- og landplanlægning) af 20. oktober 2006 (Stb. 2006, nr. 566) udarbejder byrådet en eller flere arealanvendelsesplaner for hele kommunens område, som udpeger de af planen omfattede områder til bestemte anvendelsesformål og fastsætter regler herfor af hensyn til en forsvarlig planlægning af området.
- 33 I henhold til artikel 18, stk. 18.1, i den arealanvendelsesplan, der er udarbejdet af byrådet i Appingedam ved afgørelse af 19. juni 2013, er områder udlagt til »detailhandel –2« udelukkende bestemt til detailhandel med varer med stort volumen.
- 34 I henhold til artikel 1, stk. 1.128, nr. 2, i denne arealanvendelsesplan forstås ved »detailhandel med varer med stort volumen« »handel, som, henset til de solgte varers store omfang, ikke længere nemt kan integreres i eksisterende handelscentre, og navnlig [...] detailhandel med motorkøretøjer, både, campingvogne og telte, køkkener, badeværelser, møbler, byggematerialer, landbrugsmaskiner, haveartikler, ridesportsartikler, cykler og automobiltilbehør«.
- 35 Artikel 18, stk. 18.1, i arealanvendelsesplanen foreskriver ikke nogen mulighed for at afvige fra bestemmelserne heri. Det er imidlertid muligt på grundlag af artikel 2.12, stk. 1, i Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (lov om almindelige miljøretlige bestemmelser) af 6. november 2008 (Stb. 2008, nr. 496) at søge om »miljøgodkendelse«, som afviger fra arealanvendelsesplanen.

#### **Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål**

#### *Sag C-360/15*

- 36 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen havde X på grundlag af en aftale, indgået med Amersfoort kommune i 2009, fået overdraget opgaven med anlæggelse af et lyslederkabelnet i denne kommune.
- 37 Til dette formål anmodede X kommunalbestyrelsen om en tilladelse for hver del af nettet, vedrørende stedet, tidspunktet og måden for udøvelsen af udgravningsarbejdet med henblik på udlægning af lyslederkablerne, i henhold til telekommunikationslovens artikel 5.4, stk. 1, litra b).
- 38 For behandling af disse ansøgninger om tilladelse pålagde Amersfoort kommune i henhold til afgiftsforordningen af 2010 X at betale afgifter med et beløb på i alt 149 949 EUR.
- 39 X anlagde sag ved rechtbank Utrecht (retten i første instans i Utrecht, Nederlandene) med henblik på at anfægte størrelsen af disse afgifter.
- 40 Da X ikke fik medhold i denne sag, iværksatte X appel ved Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (appeldomstolen i Arnhem-Leeuwarden, Nederlandene). Ved dom af 2. juli 2013 fastslog denne først, at tvisten henhørte under tilladelsesdirektivets artikel 12, eftersom de afgifter, der var opkrævet af X,

for det første vedrørte elektroniske kommunikationstjenester, og da kommunen Amersfoort for det andet var en national tilsynsmyndighed som omhandlet i rammedirektivet og tilladelsesdirektivet. Retten nåede derefter frem til, at afgiftsbeløbet oversteg det maksimum, der er fastsat i tilladelsesdirektivets artikel 12, således at opkrævningen af afgifter fra X var ulovlig.

- 41 Kommunalbestyrelsen har iværksat kassationsappel til prøvelse af denne dom ved Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol). Samtidig har X iværksat en kontraappel.
- 42 I forbindelse med hovedappellen er det blevet gjort gældende, at Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (appeldomstolen i Arnhem-Leuvarde) med urette fastslog, at tvisten var omfattet af anvendelsesområdet for tilladelsesdirektivets artikel 12, mens Amersfoort kommune aldrig var blevet udpeget som national tilsynsmyndighed som omhandlet i rammedirektivet og tilladelsesdirektivet.
- 43 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at der er grundlag for dette klagepunkt, da det i Nederlandene kun er den nationale lovgiver, Kroon (kronen, Nederlandene), Minister van Economische Zaken (ministeren for økonomiske anliggender, Nederlandene) og Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (den uafhængige myndighed for post- og telekommunikation, Nederlandene), fra den 1. april 2013 nu Autoriteit Consument en Markt (myndighed for forbrugere og markeder, Nederlandene), der kan kvalificeres som national tilsynsmyndighed. Retten er følgelig af den opfattelse, at artikel 2, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123 ikke kan påberåbes i forbindelse med tilladelsesdirektivets artikel 12.
- 44 Som led i kontraappellen er Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (appeldomstolen i Arnhem-Leeuwarden) i øvrigt blevet kritiseret for ikke at have taget hensyn til artikel 13, stk. 2, i direktiv 2006/123.
- 45 I denne henseende er den forelæggende ret imidlertid i tvivl om, hvorvidt opkrævningen af de i hovedsagerne omhandlede afgifter er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2006/123, idet direktivets artikel 2, stk. 3, for det første præciserer, at direktivet ikke finder anvendelse på skatte- og afgiftsområdet, idet den i hovedsagen omhandlede situation for det andet er en rent intern situation inden for Kongeriget Nederlandene, som ikke har nogen tilknytning til udlandet, og idet tilladelsen til gravearbejderne for det tredje synes at være omfattet af bestemmelserne om by- og landplanlægning, dvs. en form for regulering, hvis krav i henhold til niende betragtning til direktivet falder uden for dettes anvendelsesområde.
- 46 Under disse omstændigheder har Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 2, stk. 3, i [direktiv 2006/123] fortolkes således, at denne bestemmelse finder anvendelse på [en afgift] [(leges)], der opkræves af et organ i en medlemsstat for at behandle en ansøgning om tilladelse af tidspunkt, sted og gennemførelsesmåde for gravearbejder i forbindelse med udlægning af kabler til et offentligt elektronisk kommunikationsnet?
  - 2) Skal kapitel III i [direktiv 2006/123] fortolkes således, at det også finder anvendelse på rent interne situationer?
  - 3) Skal [direktiv 2006/123/EF] på baggrund af niende betragtning til dette direktiv fortolkes således, at det ikke finder anvendelse på en ordning, hvorefter den, der har til hensigt at udføre gravearbejder i forbindelse med udlægning, vedligeholdelse og fjernelse af kabler til et offentligt elektronisk kommunikationsnet, skal anmelde dette til kommunalbestyrelsen, og denne ikke er beføjet til at forbyde disse gravearbejder, men beføjet til at fastsætte betingelser med hensyn til tidspunktet, stedet og den måde, som arbejderne skal gennemføres på, og med hensyn til fremme af gensidigt brug af indretninger og afstemning af de planlagte arbejder med de ansvarlige for andre anlæg i jorden?

- 4) Skal artikel 4, nr. 6), i [direktiv 2006/123] fortolkes således, at denne bestemmelse finder anvendelse på en tilladelse, der vedrører stedet, tidspunktet og gennemførelsesmåden for gravearbejder i forbindelse med udlægning af kabler til et elektronisk kommunikationsnet, uden at det pågældende organ i medlemsstaten er beføjet til at forbyde gravearbejderne som sådanne?
- 5)
- a) Såfremt artikel 13, stk. 2, i [direktiv 2006/123] i lyset af besvarelsen af de foregående spørgsmål finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, har denne bestemmelse da direkte virkning?
  - b) Såfremt spørgsmål 5, litra a), besvares bekræftende, følger det da af artikel 13, stk. 2, i [direktiv 2006/123], at de omkostninger, der faktureres, skal beregnes på basis af de anslåede omkostninger for alle ansøgningsprocedurer eller på basis af omkostningerne ved alle ansøgninger som den foreliggende eller på basis af omkostningerne ved de individuelle ansøgninger?
  - c) Såfremt spørgsmål 5, litra a), besvares bekræftende, efter hvilke kriterier skal de indirekte og de faste omkostninger efter artikel 13, stk. 2, i [direktiv 2006/123] henføres til de konkrete ansøgninger om tilladelse?»

### *Sag C-31/16*

- 47 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, findes der i Appingedam kommune uden for den historiske bymidtes handelsområde et handelsområde med forretninger, der sælger varer med stort volumen, kaldet Woonplein. I dette handelsområde findes bl.a. forretninger med møbler, køkkener, boligindretningsartikler, byggemarkedsartikler, byggemateriale, haveartikler, cykler, ridesportsartikler, biler og automobiltilbehør.
- 48 I henhold til artikel 18 i arealanvendelsesplanen for Appingedam kommune blev Woonplein udelukkende udlagt til detailhandelen med varer med stort volumen.
- 49 Selskabet Visser, som ejer forretninger i Woonplein, ønsker at udleje en af disse til Bristol BV, som driver en discountkæde af selvbetjenings sko- og tøjbutikker.
- 50 Visser anlagde sag ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) til prøvelse af den afgørelse fra byrådet i Appingedam, hvorved arealanvendelsesplanen blev fastlagt, for så vidt som denne plan ikke tillader indretning i Woonplein af forretninger med detailsalg af sko og tøj. Visser har til støtte for sit søgsmål bl.a. gjort gældende, at planen er i strid med artikel 9 og 10 i direktiv 2006/123.
- 51 Byrådet i Appingedam har anført, at hensyn til arealplanlægning begrunder, at detailsalg af sko og tøj kun kan finde sted i byens centrum. Det har præciseret, at denne bestemmelse har til formål at bevare livskvaliteten i bymidten, sikre, at de indkøbscentre, der befinder sig dér, er velfungerende, og så vidt muligt undgå tomme lokaler i bymidten.
- 52 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal begrebet »tjenesteydelse« i artikel 4, nr. 1), [i direktiv 2006/123] fortolkes således, at detailhandel, der består af salg af varer som sko og tøj til forbrugere, er en tjenesteydelse, som direktivet finder anvendelse på i henhold til dets artikel 2, stk. 1?
  - 2) I henhold til den ordning, der omhandles [i forelæggelsesafgørelsen], skal bestemte former for detailhandel, såsom salg af sko og tøj, ikke være tilladt i området uden for bycentret af hensyn til at bevare af livskvalitet i bycentrum og for at forhindre tomme ejendomme i den indre by. Er en forskrift, der indeholder en sådan ordning, omfattet af [direktiv 2006/123], henset til niende



betragtning hertil, fordi sådanne forskrifter må betragtes som »regler om [...] by- og landplanlægning [...], der ikke specifikt regulerer eller indvirker på servicevirksomheden, men som skal overholdes af tjenesteyderne under udøvelsen af deres erhvervsvirksomhed på samme måde som af enkeltpersoner, der handler som privatpersoner«?

- 3) Er det tilstrækkeligt til at antage, at der foreligger en grænseoverskridende situation, at det på ingen måde kan udelukkes, at en detailhandelsvirksomhed vil kunne etablere sig i området, eller at detailhandelsvirksomhedens kunder vil kunne komme fra en anden medlemsstat, eller skal der være faktiske holdepunkter herfor?
  - 4) Finder kapitel III (etableringsfriheden) [i direktiv 2006/123] anvendelse på rent interne situationer, eller finder Domstolens praksis vedrørende traktatbestemmelserne om etableringsfriheden og om den frie udveksling af tjenesteydelser i rent interne situationer anvendelse ved prøvelsen af spørgsmålet, om dette kapitel finder anvendelse?
  - 5) a) Er en i en lokalplan indeholdt ordning som den [i forelæggelsesafgørelsen] omhandlede omfattet af begrebet »krav« i artikel 4, nr. 7), og artikel 14, nr. 5), [i direktiv 2006/123] og ikke af begrebet »tilladelsesordning« i direktivets artikel 4, nr. 6), og artikel 9 og 10?  
b) Er artikel 14, nr. 5), [i direktiv 2006/123] – såfremt en ordning som den [i forelæggelsesafgørelsen] omhandlede er omfattet af begrebet »krav« – eller direktivets artikel 9 og 10 – såfremt en ordning som den [i forelæggelsesafgørelsen] omhandlede er omfattet af begrebet »tilladelsesordning« – til hinder for, at en kommunalforvaltning fastsætter en ordning som den [i forelæggelsesafgørelsen] omhandlede?
  - 6) Er en ordning som den [i forelæggelsesafgørelsen] omhandlede omfattet af artikel 34 TEUF til 36 TEUF eller artikel 49 TEUF til 55 TEUF, og finder i bekræftende fald de af Domstolen anerkendte undtagelser – såfremt proportionalitetsprincippet er overholdt – da anvendelse?»
- 53 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 23. februar 2016 er sag C-360/15 og sag C-31/16 blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Sag C-360/15*

#### *Om det første og det tredje spørgsmål*

- 54 Med det første og det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker retten nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2006/123 i lyset af artikel 2, stk. 3, i og niende betragtning til direktivet finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.
- 55 Det bemærkes indledningsvis, at det følger af Domstolens faste praksis, at den omstændighed, at den forelæggende ret har begrænset sine spørgsmål til fortolkningen af visse EU-retlige bestemmelser, ikke er til hinder for, at Domstolen oplyser den om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den (jf. i denne retning dom af 14.11.2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Domstolen, hvis opgave det er at give den forelæggende ret et fyldestgørende svar, er i øvrigt kompetent til på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt de for Domstolen indgivne skriftlige og mundtlige indlæg at vejlede denne ret (dom af 1.10.2015, Trijber og Harmsen, C-340/14 og C-341/14, EU:C:2015:641, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).



- 57 I det foreliggende tilfælde fremgår det af oplysningerne i anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende rets tvivl, som ligger til grund for det første og det tredje spørgsmål, vedrører rækkevidden af anvendelsesområdet for direktiv 2006/123.
- 58 I denne henseende bemærkes, at i medfør af artikel 2, stk. 1, i direktiv 2006/123 finder direktivet anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat. Direktivets artikel 2, stk. 2, udelukker imidlertid en række aktiviteter fra sit anvendelsesområde. Det pågældende direktivs artikel 2, stk. 3, præciserer endvidere, at det ikke finder anvendelse på skatte- og afgiftsområdet.
- 59 Det skal således først undersøges, om hovedsagen henhører under en af de undtagelser, der er opregnet i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2006/123.
- 60 I denne henseende fastsætter artikel 2, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123, at dette direktiv hverken finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester og -netværk eller tilhørende faciliteter og tjenesteydelser for så vidt angår områder, der er omfattet af bl.a. rammedirektivet og tilladelsesdirektivet.
- 61 Det fremgår i øvrigt af 19. betragtning til direktiv 2006/123, at »da der i 2002 blev vedtaget en række lovgivningsinstrumenter vedrørende elektroniske kommunikationstjenester og -netværk og tilhørende faciliteter og tjenesteydelser, som opstillede en reguleringsmæssig ramme med henblik på at lette adgangen til disse former for virksomhed i det indre marked«, tilsigtede EU-lovgiver »at udelukke spørgsmål, der er behandlet i disse instrumenter, fra dette direktivs anvendelsesområde«.
- 62 20. betragtning til direktivet præciserer, at de udelukkelser fra direktivets anvendelsesområde, der angår spørgsmål om elektroniske kommunikationstjenester, som bl.a. er omfattet af rammedirektivet og tilladelsesdirektivet, ikke kun bør gælde for spørgsmål, der specifikt behandles i de pågældende direktiver, men også spørgsmål, for hvilke medlemsstaterne i henhold til udtrykkelige bestemmelser i direktiverne kan vedtage visse foranstaltninger på nationalt plan.
- 63 I den foreliggende sag er det ubestridt, at X installerer elektroniske kommunikationsnet som omhandlet i tilladelsesdirektivet. Den forelæggende ret går imidlertid ud fra den forudsætning, at hovedsagen ikke vedrører et område, som er reguleret ved det nævnte direktiv, nærmere bestemt ved direktivets artikel 12, hvorfor undtagelsen i artikel 2, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123 ikke efter denne rets opfattelse finder anvendelse. Retten er således af den opfattelse, at administrationsgebyrer som omhandlet i tilladelsesdirektivets artikel 12 er gebyrer, som er pålagt af en national tilsynsmyndighed. Imidlertid er Amersfoort kommune ikke kvalificeret som sådan.
- 64 Det skal i denne henseende bemærkes, at de administrationsgebyrer, som medlemsstaterne i henhold til tilladelsesdirektivets artikel 12 kan opkræve fra virksomheder, der udbyder elektroniske kommunikationstjenester og -netværk i henhold til den generelle tilladelse, eller som har fået tildelt brugsrettigheder, for at finansiere den nationale tilsynsmyndigheds aktiviteter, udelukkende er bestemt til at dække administrationsomkostninger i forbindelse med de aktiviteter, der er nævnt i dette direktivs artikel 12, stk. 1, litra a) (dom af 28.7.2016, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, C-240/15, EU:C:2016:608, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 65 Det fremgår imidlertid ikke af de sagsakter, som Domstolen har til rådighed, at de afgifter, der er opkrævet fra X af Amersfoort kommune i hovedsagen, er beregnet til at dække administrationsomkostningerne i forbindelse med en eller flere af de pågældende aktiviteter.

- 66 Det skal imidlertid fremhæves, at tilladelsesdirektivets artikel 12 ikke udgør den eneste bestemmelse i direktivet vedrørende økonomiske byrder, som medlemsstaterne kan pålægge virksomheder, der udbyder elektroniske kommunikationstjenester og -netværk inden for rammerne af dette direktiv (jf. i denne retning dom af 17.12.2015, Proximus, C-454/13, EU:C:2015:819, præmis 19-24 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 I henhold til tilladelsesdirektivets artikel 13 kan medlemsstaterne give den relevante myndighed tilladelse til at opkræve afgifter for brugsret til radiofrekvenser eller numre eller for tilladelser til at installere faciliteter på, over eller under offentlig eller privat ejendom, som afspejler behovet for at sikre, at disse ressourcer anvendes optimalt.
- 68 I henhold til Domstolens praksis vedrørende tilladelsesdirektivets artikel 13 henviser begreberne »faciliteter« og »installere«, der er anvendt heri, til henholdsvis den fysiske infrastruktur, der muliggør udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, og til deres fysiske installation på de pågældende offentlige eller private ejendomme (dom af 6.10.2015, Base Company, C-346/13, EU:C:2015:649, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at i henhold til telekommunikationslovens artikel 5.2, stk. 1, er ejeren af eller den ansvarlige for offentlige grundstykker forpligtet til at tåle, at der til brug for et offentligt elektronisk kommunikationsnet udlægges kabler i eller på disse grunde, og at disse vedligeholdes eller fjernes.
- 70 For at kunne udøve retten til at installere kabler til et offentligt elektronisk kommunikationsnet, der er anerkendt i ovennævnte artikel 5.2, stk. 1, kan udbydere af elektroniske kommunikationsnet være forpligtet til at betale de offentlige myndigheder afgifter såsom dem, som X er blevet opkrævet af Amersfoort kommune i hovedsagen i henhold til kommunallovens artikel 229, stk. 1, litra b), og afgiftsforordningen af 2010, med henblik på at opnå de nødvendige tilladelser vedrørende stedet, tidspunktet og måden for udførelse af arbejdet i overensstemmelse med telekommunikationslovens artikel 5.4, stk. 1, litra b).
- 71 I denne forbindelse skal det bemærkes, at den udløsende begivenhed for disse afgifter er knyttet til retten for de virksomheder, der har tilladelse til at udbyde elektroniske kommunikationsnet, til at installere faciliteter som omhandlet i tilladelsesdirektivets artikel 13.
- 72 Den omstændighed, at Amersfoort kommune hverken er en national tilsynsmyndighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i rammedirektivets artikel 2, litra g), eller – i kraft af henvisningen til tilladelsesdirektivets artikel 2, stk. 1 – i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i sidstnævnte direktiv, er ikke til hinder for, at de afgifter, som X er blevet opkrævet, skal undersøges i lyset af tilladelsesdirektivets artikel 13.
- 73 I denne henseende bemærkes, at i overensstemmelse med ordlyden af tilladelsesdirektivets artikel 13 og i modsætning til dette direktivs artikel 12 tilkommer muligheden for at pålægge afgifter for tilladelser til at installere faciliteter på, over eller under offentlig eller privat ejendom den »kompetente myndighed« og ikke den nationale tilsynsmyndighed.
- 74 Hvad angår den lovgivningsmæssige sammenhæng, som tilladelsesdirektivets artikel 13 indgår i, skal det bemærkes, at ordlyden af denne bestemmelse for så vidt angår den myndighed, der henvises til, svarer til ordlyden af rammedirektivets artikel 11, stk. 1, som henviser til den situation, hvor den »kompetente myndighed« behandler en ansøgning om tilladelse til at installere faciliteter på, over eller under offentlig eller privat ejendom.
- 75 Rammedirektivets artikel 11, stk. 2, bestemmer, at medlemsstaterne sikrer, at der i sådanne tilfælde, hvor »offentlige eller lokale myndigheder« stadig ejer eller kontrollerer virksomheder, der driver offentlige elektroniske kommunikationsnet og/eller offentligt tilgængelige elektroniske

kommunikationstjenester, sker en reel organisatorisk adskillelse mellem »den i [dette direktivs artikel 11,] stk. 1, omhandlede rettighedstildelingsfunktion« og aktiviteterne i forbindelse med ejerskab og kontrol.

- 76 Herudover bestemmer rammedirektivets artikel 12, stk. 4, at »de kompetente nationale myndigheder« bør have ret til at forlange, at virksomheder stiller de nødvendige oplysninger til rådighed, for at disse myndigheder »i samarbejde med de nationale tilsynsmyndigheder« kan udarbejde en detaljeret fortegnelse over arten, tilgængeligheden og den geografiske placering af faciliteter på, over eller under offentlig eller privat ejendom.
- 77 Hvad angår formålet med tilladelsesdirektivet bemærkes, at direktivet, således som det fremgår af dette direktivs artikel 1, stk. 1, sammenholdt med første betragtning dertil, tilsigter at sænke omkostningerne i forbindelse med adgang til markedet for dermed at lette udbud af elektroniske kommunikationstjenester og -net i hele EU.
- 78 Således følger det hverken af ordlyden af tilladelsesdirektivets artikel 13 eller af den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, eller af formålet med direktivet, at begrebet »den kompetente myndighed« skal forstås således, at det alene henviser til de nationale tilsynsmyndigheder, således at de finansielle byrder, der pålægges af en kompetent national myndighed, som ikke er en national tilsynsmyndighed, ikke skal undersøges i lyset af artikel 13.
- 79 Under alle omstændigheder bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis kan medlemsstaterne inden for rammerne af tilladelsesdirektivet ikke opkræve andre afgifter eller gebyrer i forbindelse med udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester end dem, der er fastsat i dette direktiv (dom af 4.9.2014, Belgacom og Mobistar, C-256/13 og C-264/13, EU:C:2014:2149, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis). Det er således i lyset af nævnte direktiv, at de finansielle byrder, som de kompetente nationale myndigheder kan eller ikke kan pålægge leveringen af sådanne net og tjenester, skal fastlægges.
- 80 Det følger af det ovenstående, at pålæggelse af afgifter, hvis udløsende begivenhed er knyttet til retten for de virksomheder, der har tilladelse til at udbyde elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, til at installere kabler til et offentligt elektronisk kommunikationsnet, er et spørgsmål, som er reguleret ved tilladelsesdirektivet i henhold til artikel 2, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123.
- 81 Under disse omstændigheder er det ufornuddent at tage stilling til fortolkningen af artikel 2, stk. 3, i og niende betragtning til direktiv 2006/123 i den foreliggende sag.
- 82 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det første og det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 2, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at direktivet ikke finder anvendelse på afgifter, hvis udløsende begivenhed er knyttet til retten for de virksomheder, der har tilladelse til at udbyde elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, til at installere kabler til et offentligt elektronisk kommunikationsnet.

*Det andet, det fjerde og det femte spørgsmål*

- 83 Det følger af besvarelsen af det første og det tredje spørgsmål, at direktiv 2006/123 ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen. Under disse omstændigheder er det ufornuddent at besvare det andet, det fjerde og det femte spørgsmål.

## Sag C-31/16

### Det første spørgsmål

- 84 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, nr. 1), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at detailhandel med varer som sko og tøj udgør en »tjenesteydelse« med henblik på anvendelsen af dette direktiv.
- 85 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende rets tvivl i denne henseende primært er forbundet med den omstændighed, at Domstolen i dom af 26. maj 2005, *Burmanjer m.fl.* (C-20/03, EU:C:2005:307, præmis 33-35), fastslog, at en national ordning om salg uden fast forretningssted, som vedrører de betingelser, der stilles til markedsføringen af en bestemt type varer, var omfattet af EUF-traktatens bestemmelser om frie varebevægelser og ikke af bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser.
- 86 Som det er blevet anført i denne doms præmis 58, finder direktiv 2006/123 i henhold til dets artikel 2, stk. 1, anvendelse på tjenesteydelser, der leveres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat, med undtagelse af de aktiviteter og de områder, der er omhandlet i artikel 2, stk. 2 og 3.
- 87 I henhold til nævnte direktivs artikel 4, nr. 1), forstås i direktivet ved »tjenesteydelse« enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. artikel 57 TEUF.
- 88 I den foreliggende sag er der ingen tvivl om, at den i hovedsagen omhandlede aktivitet på den ene side udgør en selvstændig økonomisk aktivitet, der udføres mod vederlag, og som på den anden side ikke henhører under undtagelserne fra anvendelsesområdet for direktiv 2006/123 i medfør af direktivets artikel 2, stk. 2 og 3. Desuden er aktiviteter af handelsmæssig karakter udtrykkeligt nævnt i artikel 57 TEUF i listen over eksempler på ydelser, som denne artikel definerer som tjenesteydelser.
- 89 Desuden fremhæves det i 33. betragtning til direktiv 2006/123, at de tjenesteydelser, der er omfattet af dette direktiv, vedrører mange former for virksomhed i konstant udvikling, og det anføres udtrykkeligt heri, at der blandt disse aktiviteter findes ydelser til virksomheder og forbrugere som f.eks. distribution.
- 90 Da hovedsagen vedrører handel med varer, skal det endvidere bemærkes, at skønt 76. betragtning til direktiv 2006/123 henviser til forholdet mellem sidstnævnte direktiv og artikel 34 TEUF til 36 TEUF om den frie bevægelighed for varer, præciserer den blot, at de restriktioner, som den vedrører, er krav, der gælder for adgangen til servicevirksomhed og udøvelsen heraf, og ikke krav, der gælder for varerne som sådan. Som Kommissionen har påpeget, vedrører bestemmelserne i den i hovedsagen omhandlede arealanvendelsesplan ikke varerne som sådan, men betingelserne for den geografiske placering af aktiviteter forbundet med salg af bestemte varer og dermed betingelserne for adgangen til disse aktiviteter.
- 91 Under disse omstændigheder må det fastslås, at detailhandel med varer som sko og tøj er omfattet af begrebet en »tjenesteydelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i dette direktivs artikel 4, nr. 1).
- 92 Denne fortolkning kan ikke drages i tvivl af Domstolens praksis, som den forelæggende ret har henvist til, som vedrører forholdet mellem på den ene side bestemmelserne i EUF-traktaten om den frie udveksling af tjenesteydelser og på den anden side de bestemmelser, der regulerer de andre grundlæggende friheder, der er sikret ved den pågældende traktat, som ikke kan overføres med henblik på fastlæggelsen af anvendelsesområdet for direktiv 2006/123.

- 93 En anerkendelse af, at dette direktiv ikke finder anvendelse, hvis omstændighederne i den pågældende sag vedrører etableringsfriheden, således som den nederlandske regering har foreslået, ville således – som generaladvokaten har anført i punkt 76 i forslaget til afgørelse – fratage kapitel III i det pågældende direktiv vedrørende etableringsfrihed for tjenesteydere dets anvendelsesområde, og følgelig ville direktivet, for så vidt som det tager sigte på at fjerne hindringer for udøvelsen af etableringsfriheden, miste sin effektive virkning.
- 94 Generelt kan det forhold, at anvendelsen af direktiv 2006/123 ikke afhænger af en forudgående vurdering af betydningen af aspektet vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser i lyset af de konkrete omstændigheder i hver enkelt sag, bidrage til virkeliggørelsen af målet om retssikkerhed, som dette direktiv har til formål at sikre, således som det fremgår af femte betragtning hertil.
- 95 En sådan vurdering ville i øvrigt være særligt kompleks i forhold til detailhandel med varer, eftersom denne handel – ud over selve den retlige transaktion, som salget indebærer – aktuelt omfatter en voksende vifte af aktiviteter eller tjenester, som er tæt forbundet med hinanden, og som har til formål at få forbrugeren til at indgå nævnte handel med den pågældende erhvervsdrivende frem for en anden, at rådgive og bistå i forbindelse med den pågældende handel eller at yde eftersalgsservice og kan variere betydeligt alt efter den pågældende erhvervsdrivende.
- 96 Endvidere bemærkes, at den samtidige undersøgelse af en national foranstaltning i lyset af bestemmelserne i direktiv 2006/123 og bestemmelserne i EUF-traktaten i et tilfælde, hvor det viser sig at være umuligt at afgøre, om aspekterne vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser har forrang frem for andre grundlæggende rettigheder, ville være ensbetydende med at indføre en undersøgelse af hvert enkelt tilfælde i henhold til den primære ret, hvilket ville bringe den harmonisering, der tilsigtes med direktivet, i fare (jf. i denne retning dom af 16.6.2015, Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 37 og 38).
- 97 I lyset af de ovenstående bemærkninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 4, nr. 1), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at detailhandel med varer udgør en »tjenesteydelse« med henblik på anvendelsen af dette direktiv.

#### *Det fjerde spørgsmål*

- 98 Med det fjerde spørgsmål, som skal behandles nu, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2006/123 vedrørende etableringsfriheden for tjenesteydere finder anvendelse i en situation, hvor samtlige relevante elementer finder sted inden for en enkelt medlemsstat.
- 99 I denne forbindelse skal det først og fremmest bemærkes, at disse bestemmelser efter deres ordlyd ikke indeholder nogen betingelse om, at der skal foreligge et eksternt element. Navnlig henviser hverken artikel 9, stk. 1, artikel 14 eller artikel 15, stk. 1, i direktiv 2006/123, som vedrører henholdsvis tilladelsesordninger, forbudte krav og krav, der skal evalueres, til noget grænseoverskridende aspekt.
- 100 Hvad dernæst angår den sammenhæng, som bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2006/123 indgår i, bestemmer dette direktivs artikel 2, stk. 1, i generelle vendinger – uden at foretage en sondring mellem grænseoverskridende servicevirksomhed og servicevirksomhed uden et sådant grænseoverskridende element – at dette direktiv finder anvendelse på »tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat«.
- 101 Tilsvarende henvises der i artikel 4, nr. 2), og artikel 4, nr. 5), i direktiv 2006/123, som henholdsvis giver en definition af begreberne »tjenesteyder« og »etablering«, ikke til noget grænseoverskridende element. Selv om det er korrekt, at disse bestemmelser henviser til artikel 54 TEUF og 49 TEUF, har



denne henvisning alene til formål at angive, at begreberne »juridisk person« og »erhvervsvirksomhed«, der er nævnt i direktivets artikel 4, nr. 2), og artikel 4, nr. 5), skal forstås i lyset af artikel 54 TEUF og 49 TEUF.

- 102 I modsætning hertil skal det bemærkes, at med hensyn til bestemmelserne i kapitel IV i direktiv 2006/123, der vedrører den frie udveksling af tjenesteydelser, har EU-lovgiver flere gange omhyggeligt præciseret – bl.a. i direktivets artikel 16, stk. 1, og artikel 18, stk. 1 – at disse bestemmelser vedrører tjenesteyderes ret til at »udføre tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, de er etableret i«, og tager sigte på situationer, der omfatter »en tjenesteyder, som er etableret i en anden medlemsstat«.
- 103 Endelig er den fortolkning, hvorefter bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2006/123 ikke kun finder anvendelse på tjenesteydere, der ønsker at etablere sig i en anden medlemsstat, men også på dem, der ønsker at etablere sig i sin egen medlemsstat, i overensstemmelse med de mål, der forfølges med direktivet.
- 104 I denne henseende bemærkes, at direktiv 2006/123, således som det fremgår af dets artikel 1, sammenholdt med anden og femte betragtning til direktivet, fastsætter almindelige bestemmelser, der tilsigter at fjerne restriktionerne for tjenesteyderes ret til frit at etablere sig i medlemsstaterne og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem sidstnævnte for at medvirke til gennemførelsen af et frit og konkurrencedygtigt indre marked for tjenesteydelser (dom af 1.10.2015, *Trijber og Harmsen*, C-340/14 og C-341/14, EU:C:2015:641, præmis 44).
- 105 Den fulde gennemførelse af det indre marked for tjenesteydelser kræver først og fremmest, at de hindringer, som tjenesteyderne møder ved etablering i medlemsstaterne, hvad enten det er i deres egen medlemsstat eller i en anden medlemsstat, og som kan have en negativ indvirkning på deres evne til at levere tjenesteydelser til modtagere i Unionen som helhed, fjernes.
- 106 Med henblik på indførelse af et egentligt indre marked for tjenesteydelser bygger den fremgangsmåde, som EU-lovgiver har valgt i direktiv 2006/123 – således som det fremgår af syvende betragtning hertil – på en generel retlig ramme, der består af en kombination af forskellige foranstaltninger, der har til formål at sikre en høj grad af retlig integration i Unionen, herunder gennem harmonisering af specifikke aspekter af reguleringen af servicevirksomhed.
- 107 Følgelig skal det – i modsætning til, hvad den tyske regering har gjort gældende under retsmødet, og idet et andet resultat ville underminere den effektive virkning af den særlige retlige ramme, som EU-lovgiver har ønsket at skabe ved vedtagelsen af direktiv 2006/123 – fastslås, at dette direktivs anvendelsesområde efter omstændighederne kan udvides ud over, hvad der i snæver forstand er fastsat i bestemmelserne i EUF-traktaten vedrørende etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, uden at dette berører medlemsstaternes forpligtelse til i henhold til direktivets artikel 3, stk. 3, at anvende dets bestemmelser i overensstemmelse med traktatens regler (jf. i denne retning dom af 16.6.2015, *Rina Services m.fl.*, C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 39 og 40).
- 108 Konstateringen af, at bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2006/123 også finder anvendelse på rent interne situationer, bekræftes yderligere af en gennemgang af forarbejderne til dette direktiv. Det fremgår således af disse forarbejder, at de ændringsforslag, der blev fremført under høringerne i Europa-Parlamentet med henblik på, at dette direktivs artikel 2, stk. 1, blev omformuleret på en sådan måde, at direktivets anvendelsesområde blev begrænset til grænseoverskridende situationer, ikke er blevet vedtaget.
- 109 Hvad angår den omstændighed, som den nederlandske regering har henvist til under retsmødet, hvorefter artikel 53, stk. 1, TEUF og artikel 62 TEUF udgør retsgrundlaget for direktiv 2006/123, bemærkes, at disse bestemmelser – i modsætning til bl.a. artikel 49 TEUF og 56 TEUF, som findes i samme kapitel 2 og 3 i afsnit IV i EUF-traktatens tredje del – ikke nævner noget eksternt element. Det kan derfor ikke udledes heraf, at EU-lovgivers kompetence til at vedtage direktiver for at lette



adgangen til selvstændig erhvervsvirksomhed og udøvelsen heraf på grundlag af artikel 53, stk. 1, TEUF og artikel 62 TEUF, såsom eksempelvis direktiv 2006/123 om tjenesteydelser, nødvendigvis forudsætter, at der foreligger et sådant element.

- 110 Henset til det ovenstående skal det fjerde spørgsmål besvares med, at bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2006/123 om etableringsfrihed for tjenesteydere skal fortolkes således, at de også finder anvendelse på en situation, hvor alle relevante elementer findes inden for en enkelt medlemsstat.

*Det tredje spørgsmål*

- 111 I betragtning af besvarelsen af det fjerde spørgsmål, er det uforholdsmæssigt at besvare det tredje spørgsmål.

*Det andet og det femte spørgsmål*

- 112 Med det andet og det femte spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 9 og 10 samt artikel 14, nr. 5), i direktiv 2006/123, sammenholdt med direktivets artikel 4, nr. 6) og 7), og i lyset af niende betragtning hertil, skal fortolkes således, at de er til hinder for bestemmelser i en arealanvendelsesplan for en kommune, som forbyder detailhandelen med varer uden stort volumen i geografiske områder uden for bymidten i denne kommune.
- 113 Det er nødvendigt indledningsvis at afgøre, om en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er omfattet af begrebet »tilladelsesordning« eller begrebet »krav« som defineret i henholdsvis artikel 4, nr. 6), og i artikel 4, nr. 7), i direktiv 2006/123.
- 114 Ifølge direktivets artikel 4, nr. 6), forstås i direktivet ved »tilladelsesordning« »enhver procedure, der indebærer, at en tjenesteyder eller en tjenestemodtager skal henvende sig til en kompetent myndighed med henblik på at opnå en udtrykkelig eller en stiltiende afgørelse om adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed«.
- 115 I det foreliggende tilfælde fremgår det i lyset af de oplysninger, som Domstolen råder over, at den i hovedsagen omhandlede arealanvendelsesplan ikke er omfattet af dette begreb. Selv om denne plan giver tjenesteyderne mulighed for at udvikle visse aktiviteter med detailhandel i bestemte geografiske zoner, udgør en sådan mulighed ikke en formel beslutning opnået efter en procedure, som de pågældende tjenesteydere skulle have fulgt med henblik herpå, men følger af byrådet i Appingedams godkendelse af de generelle forskrifter for arealanvendelse, der er fastsat i denne plan.
- 116 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, som den forelæggende ret har henvist til, at i henhold til andre bestemmelser i nederlandsk ret, som forfølger specifikke mål, har enhver person mulighed for at deltage i den administrative procedure med henblik på vedtagelsen af arealanvendelsesplanen, anlægge sag til prøvelse af sidstnævnte, eller ansøge om en fritagelse fra den pågældende plan eller en revision heraf.
- 117 Som Kommissionen har anført udspringer disse muligheder nemlig af kravene til god forvaltning og retsbeskyttelse i forhold til personer, der kan blive berørt af vedtagelsen af en arealanvendelsesplan.
- 118 Det følger heraf, at artikel 9 og 10 i direktiv 2006/123 vedrørende tilladelsesordninger ikke finder anvendelse på en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.
- 119 Hvad angår begrebet »krav« skal dette i henhold til direktivets artikel 4, nr. 7), forstås som »enhver forpligtelse, ethvert forbud, enhver betingelse eller enhver begrænsning, der er fastsat i medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser«.

- 120 I den foreliggende sag er det ubestridt, at bestemmelserne i den i hovedsagen omhandlede arealanvendelsesplan har den virkning, at detailhandelen med varer, uden stort volumen, såsom sko og tøj, forbydes i et geografisk område uden for bymidten i Appingedam kommune.
- 121 Den forelæggende ret har imidlertid bemærket, at niende betragtning til direktiv 2006/123 præciserer, at direktivet »[kun] finder [...] anvendelse på de krav, som indvirker på adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed«, hvilket følgelig udelukker »krav såsom [...] regler om arealudvikling og -anvendelse, by- og landplanlægning [...] samt administrative sanktioner, der pålægges for manglende overholdelse af sådanne regler, der ikke specifikt regulerer eller indvirker på servicevirksomheden, men som skal overholdes af tjenesteyderne under udøvelsen af deres erhvervsvirksomhed på samme måde som af enkeltpersoner, der handler som privatpersoner«.
- 122 Det skal bemærkes, at denne betragtning til direktiv 2006/123 fuldt ud indgår i den retlige ramme, der er fastsat ved direktivet, der, som det fremgår af denne doms præmis 104-106, har til formål at fjerne hindringerne for tjenesteyderes ret til frit at etablere sig i medlemsstaterne og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem medlemsstaterne med henblik på at bidrage til virkeliggørelsen af et egentligt indre marked for tjenesteydelser.
- 123 Følgelig finder direktiv 2006/123 ikke anvendelse på krav, som ikke kan betragtes som sådanne restriktioner, eftersom de ikke regulerer eller specifikt berører adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed, men som skal overholdes af tjenesteyderne under udøvelsen af deres erhvervsvirksomhed på samme måde som af enkeltpersoner, der handler som privatpersoner.
- 124 Når dette er præciseret, skal det bemærkes, at de i hovedsagen omhandlede regler, selv om de, som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, tilsigter at opretholde livskvaliteten i bymidten i Appingedam kommune og at forhindre tomme ejendomme i byområderne inden for rammerne af en politik for fysisk planlægning, ikke desto mindre har det specifikke formål at fastlægge de geografiske områder, hvor visse aktiviteter med detailhandel kan finde sted. De er derfor alene rettet til personer, som ønsker at udvikle disse aktiviteter i disse geografiske områder, med udelukkelse af personer, der handler som privatpersoner.
- 125 Den retspraksis, der følger af dom af 8. maj 2013, Libert m.fl. (C-197/11 og C-203/11, EU:C:2013:288, præmis 103-107), som er nævnt i forelæggelsesafgørelsen, er ikke til hinder for en sådan konklusion. Efter i den pågældende doms præmis 104 at have henvist til niende betragtning til direktiv 2006/123 understregede Domstolen således i dommens præmis 105 og 106, at de tjenesteydelser, der var berørt af den omhandlede nationale foranstaltning, udtrykkeligt henhørte under udelukkelsen i direktivets artikel 2, stk. 2, litra j), vedrørende sociale tjenesteydelser i forbindelse med socialt boligbyggeri, og fastslog således i nævnte doms præmis 107, at direktivet ikke fandt anvendelse på denne foranstaltning.
- 126 Under disse omstændigheder skal spørgsmålet, om den i hovedsagen omhandlede lovgivning er i overensstemmelse med direktiv 2006/123, vurderes i lyset af direktivets artikel 14 og 15 vedrørende forbudte krav og krav, der skal evalueres.
- 127 Hvad angår artikel 14, nr. 5), i direktiv 2006/123, som der henvises til i det femte spørgsmål, forbyder denne bestemmelse medlemsstaterne at gøre adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed på deres område betinget af »anvendelse i hvert enkelt tilfælde af en økonomisk test, der består i at gøre tilladelsen betinget af, at der kan påvises et økonomisk behov eller en markedsefterspørgsel, at evaluere den pågældende form for virksomheds potentielle eller aktuelle økonomiske virkninger eller at vurdere dens formålstjenlighed i forhold til den kompetente myndigheds planlagte økonomiske mål«.
- 128 Det fremgår imidlertid ikke af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning skulle indebære et sådant krav.

- 129 Det skal imidlertid bemærkes, det i henhold til artikel 15, stk. 1, første punktum, i direktiv 2006/123 påhviler medlemsstaterne at undersøge, om deres retssystem omfatter en eller flere af de krav, der er opregnet i direktivets artikel 15, stk. 2, og i givet fald at påse, at disse krav overholder betingelserne om forbud mod forskelsbehandling og om nødvendighed og proportionalitet som omhandlet i direktivets artikel 15, stk. 3. I henhold til samme direktivs artikel 15, stk. 1, andet punktum, skal medlemsstaterne tilpasse deres love og administrative bestemmelser for at gøre dem forenelige med disse betingelser.
- 130 I denne henseende skal det bemærkes, at artikel 15 har direkte virkning, for så vidt som andet punktum i stk. 1 pålægger medlemsstaterne en ubetinget og tilstrækkeligt præcis forpligtelse til at tilpasse deres love og administrative bestemmelser for at gøre dem forenelige med de betingelser, der er omhandlet i stk. 3.
- 131 Som generaladvokaten har anført i punkt 143 i sit forslag til afgørelse, indeholder den i hovedsagen omhandlede lovgivning ved at forbyde detailhandel med varer uden stort volumen i et geografisk område uden for bymidten i Appingedam kommune et af de krav, som er omfattet af artikel 15, stk. 2, i direktiv 2006/123, idet den underlægger adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed en territorial begrænsning som omhandlet i nævnte direktivs artikel 15, stk. 2, litra a).
- 132 Som det fremgår af denne doms præmis 129, er direktiv 2006/123 ikke til hinder for, at adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed underlægges en sådan territorial begrænsning, for så vidt som betingelserne om forbud mod forskelsbehandling, nødvendighed og proportionalitet, som er fastsat i artikel 15, stk. 3, er opfyldt.
- 133 Det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til, om dette er tilfældet i hovedsagen.
- 134 Hvad nærmere bestemt angår betingelsen om nødvendighed som defineret i artikel 15, stk. 3, litra b), i direktiv 2006/123 fremgår det ikke desto mindre af forelæggelsesafgørelsen, at det i hovedsagen omhandlede forbud har til formål at opretholde livskvaliteten i bymidten i Appingedam kommune og at forhindre tomme ejendomme i byområderne inden for rammerne af en politik for fysisk planlægning.
- 135 Som generaladvokaten har anført i punkt 147 i forslaget til afgørelse, følger det af artikel 4, nr. 8), i direktiv 2006/123, sammenholdt med 40. betragtning hertil, at et sådant formål om beskyttelsen af bymiljøet kan udgøre et tvingende hensyn af almen interesse, der kan begrunde en territorial restriktion som den i hovedsagen omhandlede.
- 136 På baggrund af ovenstående bemærkninger skal det andet og det femte spørgsmål besvares med, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at bestemmelser i en arealanvendelsesplan for en kommune forbyder detailhandelen med varer uden stort volumen i geografiske områder uden for bymidten i denne kommune, forudsat at alle betingelserne i direktivets artikel 15, stk. 3, er opfyldt, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

#### *Om det sjette spørgsmål*

- 137 Under hensyn til besvarelsen af de foregående spørgsmål er det uforholdsmæssigt at besvare det sjette spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt subsidiært for det tilfælde, at direktiv 2006/123 ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

## Sagsomkostninger

<sup>138</sup> Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 2, stk. 2, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked skal fortolkes således, at direktivet ikke finder anvendelse på afgifter, hvis udløsende begivenhed er knyttet til retten for de virksomheder, der har tilladelse til at udbyde elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, til at installere kabler til et offentligt elektronisk kommunikationsnet.**
- 2) **Artikel 4, nr. 1), i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at detailhandel med varer udgør en »tjenesteydelse« med henblik på anvendelsen af dette direktiv.**
- 3) **Bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2006/123 om etableringsfrihed for tjenesteydere skal fortolkes således, at de også finder anvendelse på en situation, hvor alle relevante elementer findes inden for en enkelt medlemsstat.**
- 4) **Artikel 15, stk. 1, i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at bestemmelser i en arealanvendelsesplan for en kommune forbyder detailhandelen med varer uden stort volumen i geografiske områder uden for bymidten i denne kommune, forudsat at alle betingelserne i direktivets artikel 15, stk. 3, er opfyldt, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.**

Underskrifter