



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MACIEJ SZPUNAR
της 18ης Μαΐου 2017¹

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-360/15 και C-31/16

College van burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort
κατά
X BV

[αίτηση του Hoge Raad der Nederlanden (Ανώτατου Δικαστηρίου των Κάτω Χωρών) για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Οδηγία 2006/123/EK – Πεδίο εφαρμογής – Άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο γ' – Άρθρο 2, παράγραφος 3 – Δραστηριότητες σχετιζόμενες με την παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικών δικτύων – Οδηγία 2002/20 – Άρθρο 13»

και
Visser Vastgoed Beleggingen BV
κατά

Raad van de gemeente Appingedam

[αίτηση του Raad van State (Συμβουλίου της Επικρατείας, Κάτω Χώρες) για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Οδηγία 2006/123/EK – Εγκατάσταση παρόχων υπηρεσιών – Πεδίο εφαρμογής – Αιτιολογική σκέψη 9 – Άρθρο 4, σημείο 1 – Έννοια του όρου “υπηρεσία” – Λιανική πώληση – Δημοτικό σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης – Άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο α' – Εδαφικός περιορισμός – Άρθρο 15, παράγραφος 3 – Προστασία του αστικού περιβάλλοντος»

Περιεχόμενα

I. Εισαγωγή	3
II. Νομικό πλαίσιο	5
Α. Το δίκαιο της Ένωσης	5
1. Η οδηγία 2006/123 σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά	5

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική

2. Η νομοθεσία της Ένωσης σχετικά με τις διοικητικά τέλη για την εγκατάσταση δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών	7
B. Το δίκαιο των Κάτω Χωρών	9
1. Κρίσιμες διατάξεις του νόμου περί τηλεπικοινωνιών των Κάτω Χωρών	9
2. Τα τέλη «Leges» στον Δήμο του Amersfoort	10
3. Διατάξεις σχετικά με τα σχέδια χωροταξικής αξιοποίησης στις Κάτω Χώρες και στον Δήμο του Arpingedam	10
III. Οι διαφορές των κύριων δικών και τα προδικαστικά ερωτήματα	10
A. Υπόθεση C-360/15, X	10
B. Υπόθεση C-31/16, Visser	12
IV. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου	13
V. Ανάλυση	13
A. Υπόθεση C-360/15, X	13
1. Σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123 (ερωτήματα 1 έως 3)	13
α) Το άρθρο 2 της οδηγίας 2006/123 (ερώτημα 1)	13
1) Επί του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123	14
2) Επί του άρθρου 2, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123	17
β) Επί της αιτιολογικής σκέψης 9 της οδηγίας 2006/123 (τρίτο ερώτημα)	18
γ) Επί των αμιγώς εσωτερικών καταστάσεων (δεύτερο ερώτημα)	18
2. Τέταρτο και πέμπτο ερώτημα	18
B. Η υπόθεση C-31/16, Visser	18
1. Το άρθρο 4, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123 (πρώτο ερώτημα)	18
α) Μη μισθωτή οικονομική δραστηριότητα που παρέχεται έναντι αμοιβής	19
β) «[...] κατά το άρθρο [57 ΣΛΕΕ]»	20
γ) Περιοριστική ερμηνεία λόγω του πρωτογενούς δικαίου;	21
1) Ελευθερία εγκατάστασης	21
2) Ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων	22
i) Αναζήτηση του κέντρου βάρους	22
ii) Ταυτόχρονη εφαρμογή	23
iii) Διαδοχική εφαρμογή	24

3) Υπόθεση Rina Services κ.λπ.....	24
δ) Συμπληρωματικές εκτιμήσεις	25
ε) Συμπέρασμα	26
2. Σχετικά με τις αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις (τέταρτο ερώτημα)	26
3. Σχετικά με ενδεχόμενα διασυνοριακά στοιχεία (τρίτο ερώτημα)	29
4. Το σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης υπό το πρίσμα της οδηγίας 2006/123 (δεύτερο και πέμπτο ερώτημα)	29
α) Σχετικά με τις άδειες	30
β) Σχετικά με τις απαιτήσεις	31
γ) Σχετικά με την αιτιολογική σκέψη 9 της οδηγίας 2006/123	31
δ) Σχετικά με το άρθρο 14, παράγραφος 5, της οδηγίας 2006/123	33
ε) Σχετικά με το άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123	33
5. Επί των άρθρων 34 ΣΛΕΕ και 49 ΣΛΕΕ (έκτο ερώτημα)	35
VI. Πρόταση	35

I. Εισαγωγή

1. Η εσωτερική αγορά, με τις θεμελιώδεις ελευθερίες που τη διέπουν, πέραν του ότι αποτελεί ιστορικό τον νομικό ακρογωνιαίο λίθο των Συνθηκών και την κεντρική οργανωτική αρχή τους, χαρακτηρίζεται επιπλέον, από την αρχή της διαδικασίας της ολοκλήρωσης, από τον δυναμισμό της. Αποτελεί διακηρυγμένο στόχο της Ένωσης² και κατοχυρώνεται πανηγυρικά στον τίτλο I του Μέρους III της Συνθήκης ΛΕΕ. Η εσωτερική αγορά, η οποία από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ορίζεται ως ο χώρος «στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών»³, αποσκοπεί στη διασφάλιση της ελεύθερης διακίνησης εμπορευμάτων ή συντελεστών παραγωγής εντός της Ένωσης, με κριτήριο την οικονομική έννοια του συγκριτικού πλεονεκτήματος⁴.

2. Αν και δεν θα έφταναν στο σημείο να χαρακτηρίσω την εσωτερική αγορά ως ένα «ζωντανό εργαλείο»⁵, μπορεί, ωστόσο, να υποστηριχθεί ότι, περισσότερο από τους άλλους τομείς δράσης της Ένωσης, η σχετική με την εσωτερική αγορά νομοθεσία αποτελεί έναν κινούμενο στόχο. Βρίσκεται μεταξύ δύο τεκτονικών πλακών, ήτοι μεταξύ, αφενός, των ελευθεριών που διέπουν την εσωτερική αγορά και, αφετέρου, της επιδίωξης των κρατών μελών να ρυθμίζουν μη οικονομικής φύσης

² Βλ. άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

³ Βλ. άρθρο 26, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

⁴ Βλ. Müller-Graff, P.-Chr., «Die Verfassungsziele der Europäischen Union», σημείο 113, στο Dausen, M.A., *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band 1, EL 31*, C. H. Beck, Μόναχο, 2016.

⁵ Αν μη τι άλλο, δεν θα ήθελα να κατηγορηθώ για λογοκλοπή σε βάρος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το οποίο, ως γνωστόν, χρησιμοποιεί τον όρο αυτό για την ερμηνεία της ΕΣΔΑ από την απόφαση της 25ης Απριλίου 1978, *Tyger* κατά Ηνωμένων Βασιλείου, ECLI:CE:ECHR:1978:0425JUD000585672, § 31.

συμφέροντα, ενδεχομένως διαφορετικά σε κάθε εθνική πολιτική δομή. Οι ιδρυτές των Συνθηκών δεν εθελοτυφλούσαν: επέλεξαν έναν οριζόντιο τομέα δράσης, ο οποίος διατρέχει και επηρεάζει σχεδόν κάθε άλλο (εθνικό) τομέα δράσης⁶, ο δε δυναμισμός αυτός, με τα όποια μειονεκτήματα τον συνοδεύουν, είναι ενσωματωμένος στο DNA της εσωτερικής αγοράς.

3. Το Δικαστήριο παρακολουθεί τον δυναμισμό αυτόν και παρεμβαίνει με διαφόρους τρόπους: άλλες φορές τον ενισχύει⁷, άλλες τον μετριάζει⁸. Ωστόσο, ερμηνεύει παγίως τις διατάξεις των Συνθηκών κατά τρόπο σύμφωνο με την κρατούσα (κατά τον χρόνο έκδοσης της δικαστικής απόφασης) οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα⁹.

4. Το μεγαλύτερο μέρος της νομολογίας του Δικαστηρίου αφορά παραδοσιακά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και οι περισσότερες σχετικές έννοιες απορρέουν από τη νομολογία αυτή. Ως παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν οι προαναφερθείσες διαπιστώσεις, όπως, καταρχήν¹⁰, ότι οι ελευθερίες δεσμεύουν τα κράτη μέλη και δεν ισχύουν σε αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις¹¹. Όταν εξετάζονται εθνικά μέτρα που παραβιάζουν πλείονες από τις ελευθερίες που κατοχυρώνονται με τη Συνθήκη, οι υποθέσεις αυτές εξετάζονται συνήθως με βάση τις διατάξεις για τα «εμπορεύματα». Η σχετική νομολογία επισκίαζε επί μακρόν τις ελευθερίες εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών. Ωστόσο, με την πάροδο του χρόνου, κέρδισαν έδαφος, με συνέπεια τη σημαντική ανάπτυξη της αντίστοιχης νομολογίας, είτε διά της άμεσης εφαρμογής των ελευθεριών αυτών στο πλαίσιο αιτήσεων προδικαστικής απόφασης είτε μέσω διαδικασιών λόγω παράβασης κατά των κρατών μελών.

5. Ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκτίμησε ότι αυτή η κατά περίπτωση προσέγγιση δεν ήταν επαρκής για την εξάλειψη των εμποδίων που παρακωλύουν την ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών στα κράτη μέλη και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών ούτε για την εμπέδωση της ασφάλειας δικαίου που απαιτείται ώστε οι πάροχοι και οι αποδέκτες των υπηρεσιών να ασκούν στην πράξη τις δύο αυτές θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται με τη Συνθήκη ΛΕΕ¹². Για τον λόγο αυτό, θεσπίστηκε η οδηγία 2006/123/ΕΚ¹³, μετά από μακρά διαδικασία, κατά την οποία η αρχική πρόταση υπέστη ουσιώδεις μεταβολές¹⁴.

6 Συγκεκριμένα, κάθε τομέα δράσης ο οποίος διαπιστώνεται ότι αποτελεί δικαιολογία για την επιβολή περιορισμού, είτε αυτό προβλέπεται ρητώς στη Συνθήκη ΛΕΕ είτε έχει χαρακτηριστεί, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, ως «επιτακτική απαίτηση» (ή «επιτακτική ανάγκη» ή «υπέρτερος λόγος δημοσίου συμφέροντος»).

7 Δεχόμενο, π.χ., ότι οι περιορισμοί των θεμελιωδών ελευθεριών βαίνουν πέραν της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων βάσει εθνικότητας, βλ., όσον αφορά τα εμπορεύματα, απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82), όσον αφορά την εγκατάσταση, απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), και, όσον αφορά τις υπηρεσίες, απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331).

8 Είτε, π.χ., περιορίζοντας το πεδίο εφαρμογής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, με την απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993, Keck και Mithouard (C-267/91 και C-268/91, EU:C:1993:905), είτε επιτρέποντας δικαιολογημένους περιορισμούς εκ μέρους των κρατών μελών και αναπτύσσοντας με τη νομολογία του δικαιολογητικούς λόγους που δεν προβλέπονται ρητώς στη Συνθήκη ΛΕΕ.

9 Ως πλέον πρόσφορα παραδείγματα μπορούμε να αναφέρουμε την απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42, η λεγόμενη «Cassis de Dijon»), για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, και την απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), για την ελευθερία εγκατάστασης, με την οποία το Δικαστήριο αναγνώρισε την ευχέρεια των κρατών μελών να επικαλούνται άλλους δικαιολογητικούς λόγους, πέραν εκείνων που ρητώς αναφέρονται στη Συνθήκη ΛΕΕ, με κριτήριο την προστασία των καταναλωτών ή την προστασία του περιβάλλοντος –έννοιες τις οποίες δεν είχαν κατά νου οι «κύριοι των Συνθηκών» το 1957.

10 Αξιοσημείωτη εξαίρεση αποτελεί η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, βλ. απόφαση της 6ης Ιουνίου 2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296).

11 Παρά το γεγονός ότι στην πράξη είναι συνήθως ευχερής η ερμηνεία μιας περίπτωσης με διασυννοριακό στοιχείο, βλ. απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 2015, Trijber και Harmsen (C-340/14 και C-341/14, EU:C:2015:641), και ότι το Δικαστήριο επιδεικνύει φιλελεύθερο πνεύμα όσον αφορά τις αποδοχή αιτήσεων προδικαστικής απόφασης σε περιπτώσεις όπου τα πραγματικά περιστατικά περιορίζονται καταφανώς εντός ενός μόνο κράτους μέλους [για μια έγκυρη σύνοψη της υφιστάμενης νομολογίας, βλ. απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874)].

12 Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 5 και 6 της οδηγίας 2006/123.

13 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36).

14 Βλ. Wathélet, M., «La genèse de la directive “services”», στο Ferrari-Breur (επιμ.), *La directive “services”*, Bruylant, Βρυξέλλες 2011, σ. 21-31, σις σ. 23-25.

6. Για την οδηγία αυτή, την οποία τα κράτη μέλη έπρεπε να μεταφέρουν στο εσωτερικό δίκαιο έως το τέλος του 2009¹⁵, δεν υπάρχει ακόμη εκτεταμένη νομολογία του Δικαστηρίου¹⁶.

7. Με τις δύο κρινόμενες αιτήσεις προδικαστικής απόφασης, οι οποίες έχουν υποβληθεί από τα δύο ανώτερα (το καθένα στον κλάδο του) δικαστήρια των Κάτω Χωρών, το Hoge Raad der Nederlanden (Ανώτατο Δικαστήριο των Κάτω Χωρών) και το Raad van State (Συμβούλιο της Επικρατείας, Κάτω Χώρες), τίθενται ορισμένα θεμελιώδη ζητήματα σχετικά με την οδηγία 2006/123.

8. Η κύρια θέση που διατυπώνω διεξοδικά στην ανάλυση που ακολουθεί επί αμφοτέρων των υποθέσεων είναι ότι η οδηγία 2006/123 πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με τον σκοπό που επιδιώκει και με γνώμονα την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, λαμβανομένης υπόψη της νομικής και οικονομικής πραγματικότητας του 21ου αιώνα. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο πρέπει να αναγνωρίσει ότι ο τομέας των υπηρεσιών είναι εξελισσόμενος και διαθέτει μεγάλο οικονομικό δυναμικό. Δεν πρέπει το Δικαστήριο να διστάσει να ερμηνεύσει την οδηγία 2006/123 κατά τρόπο αντίστοιχο με αυτόν με τον οποίον έχει ερμηνεύσει σχετικές με την εσωτερική αγορά διατάξεις στο παρελθόν: λαμβάνοντας υπόψη τον σκοπό της, υπό το πρίσμα των συνθηκών που επικρατούν σήμερα και σεβόμενο δεόντως τη βούληση των κρατών μελών να (συνεχίσουν να) ρυθμίζουν δραστηριότητες μη εμπορικής φύσης.

II. Νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η οδηγία 2006/123 σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά

9. Οι αιτιολογικές σκέψεις 9 και 33 της οδηγίας 2006/123 έχουν ως εξής:

«(9) Η παρούσα οδηγία έχει εφαρμογή μόνον στις απαιτήσεις που επηρεάζουν την πρόσβαση σε, ή την άσκηση δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών. Συνεπώς, δεν έχει εφαρμογή σε απαιτήσεις, όπως κανόνες οδικής κυκλοφορίας, κανόνες για την κατάρτιση ή τη χρήση χωροταξικών και πολεοδομικών ρυθμίσεων, οικοδομικά πρότυπα καθώς και διοικητικές κυρώσεις οι οποίες επιβάλλονται λόγω της μη τήρησης των κανόνων αυτών και οι οποίες δεν ρυθμίζουν ειδικά ούτε θίγουν ειδικά τη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών αλλά πρέπει να τηρούνται από τους παρόχους υπηρεσιών κατά την άσκηση των οικονομικών τους δραστηριοτήτων κατά τον ίδιο τρόπο όπως και από τα άτομα όταν ενεργούν ως ιδιώτες.

[...]

(33) Οι υπηρεσίες που διέπονται από την παρούσα οδηγία αφορούν ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων που μεταβάλλονται διαρκώς [...]. Διέπονται επίσης από την παρούσα οδηγία οι υπηρεσίες που παρέχονται τόσο σε επιχειρήσεις όσο και σε καταναλωτές, όπως είναι οι υπηρεσίες νομικών ή φορολογικών συμβούλων [...]: το διανεμητικό εμπόριο· η οργάνωση εμπορικών εκθέσεων [...]. Αυτές οι δραστηριότητες μπορεί να περιλαμβάνουν υπηρεσίες που προϋποθέτουν εγγύτητα μεταξύ παρόχου και αποδέκτη, υπηρεσίες που συνεπάγονται τη μετακίνηση του παρόχου ή του αποδέκτη, καθώς και υπηρεσίες που μπορούν να παρασχεθούν από απόσταση, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών που παρέχονται μέσω Διαδικτύου.»

15 Βλ. άρθρο 44, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123.

16 Τούτο θα μπορούσε να θεωρηθεί ευόινο, υπό την έννοια ότι η οδηγία επιτυγχάνει τον επιδιωκόμενο σκοπό της, ο οποίος συνίσταται στην εξασφάλιση νομικής σαφήνειας, με συνέπεια τον περιορισμό των ένδικων διαφορών.

10. Το άρθρο 2 της οδηγίας 2006/123, το οποίο επιγράφεται «Πεδίο εφαρμογής», έχει ως εξής:

«1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις υπηρεσίες παρόχων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος.

2. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις ακόλουθες δραστηριότητες:

[...]

γ) στις υπηρεσίες και τα δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών καθώς και στις συναφείς εγκαταστάσεις και υπηρεσίες όσον αφορά τα θέματα που ρυθμίζονται από τις οδηγίες 2002/19/EK ^[17], 2002/20/EK ^[18], 2002/21/EK ^[19], 2002/22/EK ^[20] και 2002/58/EK.

[...]

3. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στον τομέα της φορολογίας.»

11. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123:

«Τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας τηρώντας τους κανόνες της Συνθήκης που διέπουν το δικαίωμα εγκατάστασης και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών.»

12. Το άρθρο 4 της οδηγίας 2006/123, το οποίο επιγράφεται «Ορισμοί», έχει ως εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας νοείται:

- 1) ως “υπηρεσία” νοείται κάθε μη μισθωτή οικονομική δραστηριότητα, που παρέχεται κατά κανόνα έναντι αμοιβής, κατά το άρθρο 50 της Συνθήκης·
- 2) ως “πάροχος υπηρεσιών” νοείται κάθε φυσικό πρόσωπο που έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους ή κάθε νομικό πρόσωπο, κατά το άρθρο 48 της Συνθήκης, εγκατεστημένο σε κράτος μέλος, τα οποία προσφέρουν ή παρέχουν μια υπηρεσία·

[...]

5) ως “εγκατάσταση” νοείται η πραγματική άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, κατά το άρθρο 43 της Συνθήκης, από τον πάροχο για αόριστο χρονικό διάστημα και με τη δημιουργία σταθερής εγκατάστασης, από την οποία διεξάγεται όντως η επιχειρηματική δραστηριότητα της παροχής υπηρεσιών·

6) ως “σύστημα χορήγησης άδειας” νοείται κάθε διαδικασία που υποχρεώνει τον πάροχο ή τον αποδέκτη της υπηρεσίας να υποβάλει αίτηση στην αρμόδια αρχή για την έκδοση επίσημης ή σιωπηρής απόφασης σχετικά με την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή με την άσκησή της·

17 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με την πρόσβαση σε δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφείς ευκολίες, καθώς και με τη διασύνδεσή τους (οδηγία για την πρόσβαση) (ΕΕ 2002, L 108, σ. 7).

18 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την αδειοδότηση) (ΕΕ 2002, L 108, σ. 21), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009 (ΕΕ 2009, L 337, σ. 37).

19 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία-πλαίσιο) (ΕΕ 2002, L 108, σ. 33), όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2009/140/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009 (ΕΕ 2009, L 337, σ. 37), όπως διορθώθηκε (ΕΕ 2013, L 241, σ. 8).

20 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την καθολική υπηρεσία) (ΕΕ 2002, L 108, σ. 51).

7) ως “απαίτηση” νοείται κάθε υποχρέωση, απαγόρευση, προϋπόθεση ή όριο που προβλέπεται στις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών ή προκύπτει από τη νομολογία, τη διοικητική πρακτική ή τους κανόνες επαγγελματικών συλλόγων ή τους συλλογικούς κανόνες επαγγελματικών ενώσεων ή οργανώσεων που εγκρίνονται στο πλαίσιο της άσκησης της νομικής αυτονομίας τους· οι κανόνες που προβλέπονται σε συλλογικές συμβάσεις οι οποίες αποτελούν προϊόν διαπραγμάτευσης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων δεν θεωρούνται απαιτήσεις κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας·

8) ως “επιτακτικοί λόγοι δημόσιου συμφέροντος” νοούνται οι λόγοι που αναγνωρίζονται ως τέτοιοι στη νομολογία του Δικαστηρίου, συμπεριλαμβανομένων των ακόλουθων λόγων: [...] προστασία του περιβάλλοντος, περιλαμβανομένου του αστικού περιβάλλοντος [...].

13. Το άρθρο 14 της οδηγίας 2006/123, το οποίο επιγράφεται «Απαιτήσεις που απαγορεύονται», ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη δεν εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από τις ακόλουθες απαιτήσεις:

[...]

5) την εφαρμογή κατά περίπτωση οικονομικής δοκιμής, η οποία εξαρτά τη χορήγηση άδειας από την αποδεδειγμένη ύπαρξη οικονομικής ανάγκης ή ζήτησης στην αγορά, αξιολογεί τον πιθανό ή πραγματικό οικονομικό αντίκτυπο της δραστηριότητας ή αξιολογεί κατά πόσον η δραστηριότητα είναι κατάλληλη για τους στόχους που θέτουν τα προγράμματα οικονομικού σχεδιασμού της αρμόδιας αρχής· η απαγόρευση αυτή δεν αφορά απαιτήσεις προγραμματισμού οι οποίες δεν επιδιώκουν οικονομικούς στόχους, αλλά εξυπηρετούν επιτακτικούς λόγους που συνδέονται με το δημόσιο συμφέρον·»

[...]».

14. Η παράγραφος 2 του άρθρου 15 της οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Απαιτήσεις που πρέπει να αξιολογηθούν», περιλαμβάνει την εξής διάταξη:

«Τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον τα νομικά τους συστήματα εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της από την τήρηση των ακόλουθων απαιτήσεων που δεν εισάγουν διακρίσεις:

α) ποσοτικούς ή εδαφικούς περιορισμούς, ιδίως υπό τη μορφή ορίων που καθορίζονται ανάλογα με τον πληθυσμό ή μιας ελάχιστης γεωγραφικής απόστασης μεταξύ παρόχων υπηρεσιών·

[...]».

2. Η νομοθεσία της Ένωσης σχετικά με τις διοικητικά τέλη για την εγκατάσταση δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών

15. Κατά το άρθρο 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2002/21, το «δίκτυο ηλεκτρονικών επικοινωνιών» ορίζεται ως εξής:

«Δίκτυο ηλεκτρονικών επικοινωνιών: τα συστήματα μετάδοσης και, κατά περίπτωση, ο εξοπλισμός μεταγωγής ή δρομολόγησης και οι λοιποί πόροι, περιλαμβανομένων μη ενεργών στοιχείων δικτύου, που επιτρέπουν τη μεταφορά σημάτων, με τη χρήση καλωδίου, ραδιοσημάτων, οπτικού ή άλλου ηλεκτρομαγνητικού μέσου, περιλαμβανομένων των δορυφορικών δικτύων, των σταθερών (μεταγωγής

δεδομένων μέσω κυκλωμάτων και πακετομεταγωγής, περιλαμβανομένου του διαδικτύου) και κινητών επίγειων δικτύων, των συστημάτων ηλεκτρικών καλωδίων, εφόσον χρησιμοποιούνται για τη μετάδοση σημάτων, των δικτύων που χρησιμοποιούνται για ραδιοτηλεοπτικές εκπομπές, καθώς και των δικτύων καλωδιακής τηλεόρασης, ανεξάρτητα από το είδος των μεταφερόμενων πληροφοριών.»

16. Το άρθρο 11 της οδηγίας αυτής, το οποίο επιγράφεται «Δικαιώματα διέλευσης», περιέχει την εξής διάταξη στην παράγραφο 1:

«Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι, όταν μια αρμόδια αρχή εξετάζει:

- αίτηση για την παραχώρηση δικαιωμάτων εγκατάστασης ευκολιών επί, υπεράνω ή υποκάτω δημόσιου ή ιδιωτικού ακινήτου, σε επιχείρηση στην οποία επιτρέπεται να παρέχει δημόσια δίκτυα επικοινωνιών, ή
- αίτηση για την παραχώρηση δικαιωμάτων εγκατάστασης ευκολιών επί, υπεράνω ή υποκάτω δημόσιου ακινήτου, σε επιχείρηση στην οποία επιτρέπεται να παρέχει δίκτυα επικοινωνιών, εκτός των δημοσίων δικτύων,

η αρμόδια αρχή:

- ενεργεί βάσει απλών, αποτελεσματικών, διαφανών και προσιτών στο κοινό διαδικασιών που εφαρμόζονται χωρίς διακρίσεις και χωρίς καθυστέρηση και σε κάθε περίπτωση λαμβάνει την απόφασή της εντός εξαμήνου από την υποβολή της αίτησης, εξαιρουμένων των περιπτώσεων απαλλοτρίωσης, και
- ακολουθεί τις αρχές της διαφάνειας και της αμεροληψίας κατά τον καθορισμό των προϋποθέσεων για τα δικαιώματα αυτά.

Οι προαναφερθείσες διαδικασίες είναι δυνατό να διαφέρουν αναλόγως του εάν ο αιτών παρέχει δημόσια δίκτυα επικοινωνιών ή όχι.

17. Η οδηγία 2002/20 περιέχει τους ίδιους ορισμούς με την οδηγία 2002/21. Το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 2002/20 ορίζει ότι η οδηγία έχει εφαρμογή στις «άδειες που αφορούν την παροχή δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών».

18. Τα άρθρα 12 και 13 της οδηγίας 2002/20 έχουν ως εξής:

«Άρθρο 12

Διοικητικές επιβαρύνσεις

1. Κάθε διοικητική επιβάρυνση που επιβάλλεται στις επιχειρήσεις οι οποίες παρέχουν δίκτυο ή υπηρεσία βάσει γενικής άδειας ή στις οποίες έχει χορηγηθεί δικαίωμα χρήσης:

- α) συνολικά, καλύπτει μόνον τις διοικητικές δαπάνες που θα προκύψουν από τη διαχείριση, τον έλεγχο και την επιβολή του συστήματος γενικών αδειών και των δικαιωμάτων χρήσης και των ειδικών υποχρεώσεων που αναφέρονται στο άρθρο 6, παράγραφος 2, οι οποίες μπορούν να περιλαμβάνουν δαπάνες για διεθνή συνεργασία, εναρμόνιση και τυποποίηση, ανάλυση αγοράς, παρακολούθηση της συμμόρφωσης και άλλους ελέγχους της αγοράς, καθώς και κανονιστικές εργασίες που περιλαμβάνουν την εκπόνηση και την επιβολή παράγωγου δικαίου και διοικητικών αποφάσεων, όπως αποφάσεων για την πρόσβαση και τη διασύνδεση, και
- β) επιβάλλεται στις επιμέρους επιχειρήσεις κατά αντικειμενικό, διαφανή και αναλογικό τρόπο, ώστε να ελαχιστοποιούνται οι πρόσθετες διοικητικές δαπάνες και οι συναφείς δαπάνες.

2. Όταν οι εθνικές κανονιστικές αρχές επιβάλλουν διοικητικές επιβαρύνσεις, δημοσιεύουν ετήσια ανασκόπηση των διοικητικών δαπανών τους και του συνολικού ποσού των επιβαρύνσεων που συγκεντρώνονται. Ανάλογα με τη διαφορά μεταξύ του συνολικού ποσού των επιβαρύνσεων και των διοικητικών δαπανών, γίνονται κατάλληλες αναπροσαρμογές.

Άρθρο 13

Τέλη για δικαιώματα χρήσης και δικαιώματα εγκατάστασης διευκολύνσεων

Τα κράτη μέλη δύνανται να επιτρέπουν στην αρμόδια αρχή να επιβάλει τέλη για δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων ή αριθμών ή δικαιώματα εγκατάστασης διευκολύνσεων υπεράνω ή υποκάτω, δημοσίου ή ιδιωτικού ακινήτου, τα οποία αντανakλούν την ανάγκη διασφάλισης της βέλτιστης χρήσης των πόρων αυτών. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι τα εν λόγω τέλη είναι αντικειμενικά, διαφανή, αμερόληπτα και αναλογικά προς τον επιδιωκόμενο σκοπό και λαμβάνουν υπόψη τους στόχους του άρθρου 8 της [οδηγίας 2002/21].»

B. Το δικαίο των Κάτω Χωρών

1. Κρίσιμες διατάξεις του νόμου περί τηλεπικοινωνιών των Κάτω Χωρών

19. Κατά το άρθρο 5.2, παράγραφος 1, του Telecommunicatiewet (νόμου περί τηλεπικοινωνιών), οι έχοντες δικαίωμα επί κοινόχρηστων εκτάσεων ή οι διαχειριστές τέτοιων εκτάσεων οφείλουν να ανέχονται την τοποθέτηση, συντήρηση ή αφαίρεση καλωδίων για τη λειτουργία δημοσίου δικτύου ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

20. Με το άρθρο 5.4 του νόμου αυτού τίθενται δύο προϋποθέσεις για την εκτέλεση επίγειων εργασιών:

«1. Για να μπορεί ο πάροχος δημοσίου δικτύου ηλεκτρονικών επικοινωνιών να εκτελέσει εργασίες εντός ή επί κοινόχρηστων εκτάσεων για την εγκατάσταση, συντήρηση ή αφαίρεση καλωδίων, υποχρεούται:

- a. να δηλώσει γραπτώς την πρόθεσή του στο δημοτικό συμβούλιο του Δήμου στην περιφέρεια του οποίου θα λάβουν χώρα οι εργασίες, και
- b. να λάβει την έγκριση του δημοτικού συμβουλίου σχετικά με τον τόπο, τον χρόνο και τον τρόπο εκτέλεσης των εργασιών.

2. Το δημοτικό συμβούλιο δύναται, για λόγους που αφορούν τη δημόσια τάξη, την ασφάλεια, την αποτροπή ή τον περιορισμό των οχλήσεων, την προσβασιμότητα στα εδάφη ή κτίρια, ή τη διαχείριση του υπεδάφους, να δώσει την έγκρισή του υπό όρους.

3. Οι όροι δύνανται να αφορούν μόνο:

- a. τον τόπο των εργασιών·
- b. τον χρόνο πραγματοποίησης των εργασιών, νοουμένου ότι το επιτρεπόμενο χρονικό διάστημα έναρξης δεν δύναται να υπερβεί τους 12 μήνες μετά την έκδοση της εγκριτικής απόφασης, εκτός αν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος κατά την έννοια της παραγράφου 2·
- c. τον τρόπο εκτέλεσης των εργασιών·
- d. την προώθηση της κοινής χρήσης των εγκαταστάσεων·

- ε. τη συνεννόηση, όσον αφορά τις σχεδιαζόμενες εργασίες, με τους διαχειριστές των άλλων έργων στο ίδιο έδαφος.»

2. Τα τέλη «Leges» στον Δήμο του Amersfoort

21. Κατά το άρθρο 1 του Verordening leges 2010 (δημοτικού κανονισμού του 2010 περί των τελών/επιβαρύνσεων) του δημοτικού συμβουλίου του δήμου του Amersfoort (Reg.nr. 3214976) (στο εξής: δημοτικός κανονισμός), επιβάλλονται «leges» (τέλη/επιβαρύνσεις) για υπηρεσίες που παρέχονται από τον Δήμο ή μέσω αυτού, σύμφωνα με τον συνημμένο στον δημοτικό κανονισμό πίνακα τιμών.

22. Στον εν λόγω πίνακα, υπό τον τίτλο 19, καθορίζονται τα τέλη/επιβαρύνσεις που χρεώνονται για την εξέταση αίτηση χορήγησης άδειας όσον αφορά τον χρόνο, τον τόπο και τον τρόπο εκτέλεσης των εργασιών, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 5.4 του νόμου περί τηλεπικοινωνιών. Τα εν λόγω τέλη/επιβαρύνσεις διαφοροποιούνται ανάλογα με το μήκος του καλωδίου που πρόκειται να τοποθετηθεί.

3. Διατάξεις σχετικά με τα σχέδια χωροταξικής αξιοποίησης στις Κάτω Χώρες και στον Δήμο του Appingedam

23. Με το άρθρο 3.1, παράγραφος 1, του Netherlands Wet ruimtelijke ordening (διατάγματος περί χωροταξικού σχεδιασμού) της 1ης Ιουλίου 2008, ανατίθεται στα δημοτικά συμβούλια η αρμοδιότητα να καταρτίζουν σχέδια χωροταξικής αξιοποίησης, ορίζοντας ότι συγκεκριμένες περιοχές του δήμου προορίζονται για συγκεκριμένες κατηγορίες κτιρίων και χρησιμοποιούνται για συγκεκριμένες δραστηριότητες. Με την παράγραφο 2 του άρθρου 3.1, η διάρκεια ισχύος του σχεδίου χωροταξικής αξιοποίησης ορίζεται δεκαετής.

24. Κατά το άρθρο 3.1.2, παράγραφος 2.b, του Besluit ruimtelijke ordening (διατάγματος περί χωροταξικού σχεδιασμού), οι δήμοι δύνανται να καθορίζουν σε ποιες ζώνες επιτρέπεται η λειτουργία ξενοδοχείων, καφέ και εστιατορίων. Από τις διευκρινίσεις του αιτούντος δικαστηρίου καθίσταται σαφές ότι το δημοτικό συμβούλιο του Δήμου του Appingedam έκανε χρήση της ευχέρειας αυτής:

«Η ρύθμιση του άρθρου 18, παράγραφος 18.1, των κανόνων σχεδιασμού αποτελεί ειδική κλαδική ρύθμιση (“brancheringsregeling”). Επιτρέπει ορισμένες μόνο μορφές λιανικού εμπορίου και απαγορεύει άλλες. Βάσει του επίμαχου κανόνα επιτρέπεται, πέρα από ορισμένες δευτερεύουσες δραστηριότητες, μόνο το λιανικό εμπόριο ογκωδών προϊόντων. Η ρύθμιση δεν προβλέπει δυνατότητα παρέκκλισης. Ωστόσο, ένας ενδιαφερόμενος δύναται να υποβάλει αίτηση για τη χορήγηση άδειας (η οποία στις Κάτω Χώρες λέγεται περιβαλλοντική άδεια) για παρέκκλιση από το σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης βάσει του άρθρου 2.12, παράγραφος 1, του Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (νόμου περί γενικών διατάξεων περιβαλλοντικής νομοθεσίας). Το Raad [δημοτικό συμβούλιο] περιέλαβε τη ρύθμιση στο σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης με σκοπό τη διατήρηση της βιωσιμότητας του κέντρου της πόλης και την αποτροπή της εγκατάλειψης κτιρίων στην αστική ζώνη.»

III. Οι διαφορές των κύριων δικών και τα προδικαστικά ερωτήματα

A. Υπόθεση C-360/15, X

25. Στην εταιρία X BV (στο εξής: X) ανατέθηκε η κατασκευή δικτύου οπτικών ινών στον Δήμο του Amersfoort. Η εταιρία έλαβε τη σχετική έγκριση από τον Δήμο για την έναρξη των εργασιών τοποθέτησης των καλωδίων. Εν συνεχεία, ο Δήμος καταλόγισε στην X συνολικό ποσό 149 949 ευρώ ως τέλη/επιβαρύνσεις για τις χορηγηθείσες άδειες.

26. Η X αμφισβήτησε τον καταλογισμό αυτόν ενώπιον του Rechtbank (πρωτοβάθμιου δικαστηρίου, Κάτω Χώρες) της Ουτρέχτης. Κατά της απόφασης του δικαστηρίου αυτού ασκήθηκε έφεση ενώπιον του Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (εφετείου του Arnhem-Leeuwarden, Κάτω Χώρες), το οποίο εξέδωσε την απόφασή του στις 2 Ιουλίου 2013.

27. Το δημοτικό συμβούλιο του Amersfoort άσκησε αναίρεση κατά της απόφασης του Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (εφετείου του Arnhem-Leeuwarden) ενώπιον του Hoge Raad der Nederlanden (Ανωτάτου Δικαστηρίου των Κάτω Χωρών). Λόγω αμφιβολιών όσον αφορά τη συμβατότητα των επίμαχων τελών/επιβαρύνσεων με την οδηγία 2002/20, την οδηγία 2002/21 και την οδηγία 2006/123, το Hoge Raad der Nederlanden (Ανώτατο Δικαστήριο των Κάτω Χωρών) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα εξής ερωτήματα:

- «1) Έχει το άρθρο 2, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 την έννοια ότι εφαρμόζεται στην είσπραξη τελών (leges) από όργανο κράτους μέλους για την επεξεργασία αιτήσεως χορηγήσεως άδειας σχετικά με τον τόπο, τον χρόνο και τον τρόπο εκτελέσεως εργασιών εκσκαφής συνδεδεμένων με την εγκατάσταση καλωδίων για δημόσιο δίκτυο ηλεκτρονικών επικοινωνιών;
- 2) Έχει το κεφάλαιο III της οδηγίας 2006/123 την έννοια ότι εφαρμόζεται και σε αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις;
- 3) Έχει η οδηγία 2006/123 την έννοια ότι, λαμβανομένης υπόψη της αιτιολογικής της σκέψεως 9, δεν εφαρμόζεται σε εθνική ρύθμιση βάσει της οποίας απαιτείται η πρόθεση εκτελέσεως εργασιών εκσκαφής συνδεδεμένων με την εγκατάσταση, τη συντήρηση και την αφαίρεση καλωδίων για δημόσιο δίκτυο ηλεκτρονικών επικοινωνιών να δηλώνεται στον δήμαρχο και στο δημοτικό συμβούλιο, και βάσει της οποίας ο δήμαρχος και το δημοτικό συμβούλιο έχουν αρμοδιότητα όχι να απαγορεύσουν τις δηλωθείσες εργασίες αλλά να θέσουν προϋποθέσεις σχετικά με τον τόπο, τον χρόνο και τον τρόπο εκτελέσεως των εργασιών, καθώς και σχετικά με την προώθηση της κοινής χρήσεως των εγκαταστάσεων και τον συντονισμό, όσον αφορά τις εργασίες, με τους διαχειριστές των άλλων έργων στο ίδιο έδαφος;
- 4) Έχει το άρθρο 4, σημείο 6, της οδηγίας 2006/123 την έννοια ότι η διάταξη αυτή εφαρμόζεται σε απόφαση περί χορηγήσεως άδειας σχετικά με τον τόπο, τον χρόνο και τον τρόπο εκτελέσεως εργασιών εκσκαφής συνδεδεμένων με την εγκατάσταση καλωδίων για δημόσιο δίκτυο ηλεκτρονικών επικοινωνιών, καίτοι το οικείο όργανο του κράτους μέλους δεν είναι αρμόδιο να απαγορεύσει αυτή καθαυτήν την πραγματοποίηση των εν λόγω εργασιών;
- (5)
 - (A) Αν, λαμβανομένων υπόψη των απαντήσεων στα προηγούμενα ερωτήματα, το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123 εφαρμόζεται εν προκειμένω, έχει η διάταξη αυτή άμεσο αποτέλεσμα;
 - (B) Αν στο [πέμπτο ερώτημα, υπό Α,] δοθεί καταφατική απάντηση, συνεπάγεται το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123 ότι οι δαπάνες που βαρύνουν [τους υποβαλόντες την αίτηση] δύνανται να υπολογιστούν βάσει του εκτιμώμενου κόστους όλων των διαδικασιών τις οποίες αφορά η αίτηση, ή όλων των αιτήσεων όπως η επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση, ή, τέλος, των αιτήσεων χωριστά εξεταζομένων;
 - (Γ) Αν [στο πέμπτο ερώτημα, υπό Α,] δοθεί καταφατική απάντηση, βάσει ποιων κριτηρίων πρέπει, υπό το πρίσμα του άρθρου 13, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123, να καταλογίζονται οι έμμεσες δαπάνες και τα πάγια έξοδα στις συγκεκριμένες αιτήσεις για χορήγηση άδειας;»

B. Υπόθεση C-31/16, Visser

28. Το δημοτικό συμβούλιο του Appingedam εξέδωσε, με απόφαση της 19ης Ιουνίου 2013, σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης, με το οποίο οριζόταν ότι στην περιοχή με το τοπωνύμιο «Woonplein», η οποία βρίσκεται εκτός του κέντρου της πόλης, επιτρέπεται αποκλειστικά το λιανικό εμπόριο ογκωδών προϊόντων. Στο εν λόγω σχέδιο αναφέρεται ότι το σχέδιο αυτό αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στη «διατήρηση της βιωσιμότητας του κέντρου της πόλης και στην αποτροπή της εγκατάλειψης κτιρίων στην αστική ζώνη». Κατά συνέπεια, στο Woonplein έχουν εγκατασταθεί καταστήματα λιανικής πώλησης ειδών οικιακού εξοπλισμού, εξοπλισμού για οικιακές κατασκευές (do-it-yourself), υλικών οικοδομών, ειδών κήπου, ειδών ποδηλασίας, εξοπλισμού ιππασίας και εξαρτημάτων αυτοκινήτων.

29. Η εταιρία Visser Vastgoed Beleggingen BV (στο εξής: Visser) έχει στην κυριότητά της εμπορικά ακίνητα στο Woonplein και επιδιώκει να εκμισθώσει κατάστημα στην Bristol BV, η οποία προτίθεται να λειτουργήσει εκεί κατάστημα της ανήκουσας σε αυτήν αλυσίδας καταστημάτων λιανικής πώλησης υποδημάτων και ενδυμάτων.

30. Η Visser προσέβαλε την απόφαση καθορισμού του σχεδίου χωροταξικής αξιοποίησης της 19ης Ιουνίου 2013 ενώπιον του τμήματος διοικητικών διαφορών του Raad van State (Συμβουλίου της Επικρατείας, Κάτω Χώρες), υποστηρίζοντας ότι το σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης δεν είναι συμβατό με τις διατάξεις της οδηγίας 2006/123. Στις 13 Ιανουαρίου 2016, το εν λόγω δικαστήριο αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα εξής προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Έχει ο όρος “υπηρεσία” του άρθρου 4, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123, την έννοια ότι το λιανικό εμπόριο που συνίσταται στην πώληση αγαθών, όπως υποδημάτων και ενδυμάτων, σε καταναλωτές συνιστά υπηρεσία υποκειμένη στις διατάξεις της οδηγίας αυτής δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας;
- 2) Προκειμένου να διατηρηθεί η βιωσιμότητα του κέντρου της πόλεως και να αποτραπεί η ύπαρξη ανεννοικίαστων καταστημάτων στην αστική ζώνη, ο επίμαχος κανόνας [που αποτελεί αντικείμενο της αιτήσεως προδικαστικής απόφασης] έχει ως σκοπό να εμποδίσει ορισμένες μορφές λιανικού εμπορίου, όπως είναι η πώληση υποδημάτων και ενδυμάτων, εκτός του κέντρου της πόλεως.

Λαμβανομένης υπόψη της αιτιολογικής σκέψεως 9 της οδηγίας 2006/123, μήπως ρύθμιση η οποία περιέχει τέτοιον κανόνα δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής, για τον λόγο ότι τέτοιοι κανόνες πρέπει να θεωρηθούν “κανόνες για την κατάρτιση ή τη χρήση χωροταξικών και πολεοδομικών ρυθμίσεων οι οποίες δεν ρυθμίζουν ειδικά ούτε θίγουν ειδικά τη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών αλλά πρέπει να τηρούνται από τους παρόχους υπηρεσιών κατά την άσκηση των οικονομικών τους δραστηριοτήτων κατά τον ίδιο τρόπο όπως και από τα άτομα όταν ενεργούν ως ιδιώτες”;

- 3) Για να θεωρηθεί ότι μια κατάσταση έχει διασυνοριακό χαρακτήρα, αρκεί η διαπίστωση ότι ουδόλως δύναται να αποκλειστεί ότι μια επιχείρηση λιανικής πώλησης εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος θα μπορούσε να εγκατασταθεί στον συγκεκριμένο τόπο ή ότι πελάτες της επιχείρησης λιανικής πώλησης θα μπορούσαν να προέρχονται από άλλο κράτος μέλος, ή πρέπει να υπάρχουν συγκεκριμένα στοιχεία που να το τεκμηριώνουν;
- 4) Έχει το κεφάλαιο III (ελευθερία εγκαταστάσεως) της οδηγίας 2006/123 εφαρμογή σε αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις ή, για την αξιολόγηση του αν είναι εφαρμοστέο το κεφάλαιο αυτό, έχει εφαρμογή η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις διατάξεις της Συνθήκης που αφορούν την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών σε αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις;

- 5α) Κανόνας που περιλαμβάνεται σε χωροταξικό σχέδιο, όπως ο επίμαχος [που αποτελεί αντικείμενο της αιτήσεως προδικαστικής απόφασης], εμπίπτει στο πεδίο του όρου “απαίτηση” υπό την έννοια του άρθρου 4, σημείο 7, και του άρθρου 14, σημείο 5, της οδηγίας 2006/123, και όχι στο πεδίο του όρου “σύστημα χορήγησης άδειας” υπό την έννοια του άρθρου 4, σημείο 6, και των άρθρων 9 και 10 της οδηγίας 2006/123;
- 5β) Το άρθρο 14, σημείο 5, της οδηγίας 2006/123 –στην περίπτωση που κανόνας όπως ο επίμαχος [που αποτελεί αντικείμενο της αιτήσεως προδικαστικής απόφασης] εμπίπτει στο πεδίο της έννοιας “απαίτηση”– ή τα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας 2006/123 –στην περίπτωση που κανόνας όπως ο επίμαχος [που αποτελεί αντικείμενο της αιτήσεως προδικαστικής απόφασης] εμπίπτει στο πεδίο της έννοιας “σύστημα χορήγησης άδειας”– αντιτίθενται στη θέσπιση από δημοτικό συμβούλιο ρυθμίσεως όπως η επίμαχη;
- 6) Εμπίπτει κανόνας όπως ο επίμαχος στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 34 έως 36 ΣΛΕΕ ή των άρθρων 49 έως 55 ΣΛΕΕ και, σε καταφατική περίπτωση, έχουν εφαρμογή οι εξαιρέσεις που έχει αναγνωρίσει το Δικαστήριο, στο μέτρο που πληρούνται οι προϋποθέσεις τους;»

IV. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

31. Οι αποφάσεις περί παραπομπής περιήλθαν στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 13 Ιουλίου 2015 (υπόθεση C-360/15) και στις 18 Ιανουαρίου 2016 (υπόθεση C-31/16). Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν οι προσφεύγοντες των κύριων δικών, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή (σε αμφότερες τις υποθέσεις), η Τσεχική Κυβέρνηση (υπόθεση C-360/15), καθώς και η Ιρλανδική, η Ιταλική, η Γερμανική και η Πολωνική Κυβέρνηση (υπόθεση C-31/16). Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 23ης Ιανουαρίου 2016, οι δύο υποθέσεις συνενώθηκαν προς διευκόλυνση της προφορικής διαδικασίας και προς έκδοση κοινής απόφασης.

32. Στην επ’ ακροατηρίου συζήτηση, η οποία διεξήχθη στις 14 Φεβρουαρίου 2017, έλαβαν μέρος η Ολλανδική και η Γερμανική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή.

V. Ανάλυση

A. Υπόθεση C-360/15, X

33. Τα πρώτα τρία ερωτήματα αφορούν το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123, ενώ τα ερωτήματα 4 και 5 αφορούν τις ουσιαστικές διατάξεις της οδηγίας.

1. Σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123 (ερωτήματα 1 έως 3)

α) Το άρθρο 2 της οδηγίας 2006/123 (ερώτημα 1)

34. Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί εάν το άρθρο 2, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 καλύπτει επιβολή των τελών/επιβαρύνσεων από όργανο κράτους μέλους όσον αφορά την εξέταση αίτησης για την έγκριση του τόπου, του χρόνου και του τρόπου εκτέλεσης εργασιών εκσκαφής με σκοπό την εγκατάσταση καλωδίων για δημόσιο δίκτυο ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

35. Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123 ορίζεται στο άρθρο 2. Κατά την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού, η οδηγία εφαρμόζεται στις υπηρεσίες παρόχων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος. Κατά την παράγραφο 2, από το πεδίο εφαρμογής εξαιρούνται ορισμένες δραστηριότητες όπως (κατά το στοιχείο γ') οι «υπηρεσίες και τα δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών καθώς και [οι] συναφείς εγκαταστάσεις και υπηρεσίες όσον αφορά τα θέματα που ρυθμίζονται από τις οδηγίες 2002/19/EK, 2002/20/EK, 2002/21/EK, 2002/22/EK και 2002/58/EK». Στην παράγραφο 3 ορίζεται ότι η εν λόγω οδηγία δεν εφαρμόζεται στον τομέα της φορολογίας.

36. Από τη διάρθρωση αυτή συνάγω ότι η παράγραφος 3 του άρθρου 2 της οδηγίας 2006/123 εξετάζεται μόνον εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις της παραγράφου 1 και εφόσον η εφαρμογή της οδηγίας δεν έχει αποκλειστεί δυνάμει της παραγράφου 2.

37. Το αιτούν δικαστήριο φαίνεται να στηρίζεται στην παραδοχή ότι η εφαρμογή της οδηγίας δεν αποκλείεται λόγω των δραστηριοτήτων που απαριθμούνται στην παράγραφο 2 του άρθρου 2 της οδηγίας 2006/123. Επειδή, όμως, δεν θεωρώ τη διαπίστωση αυτή απολύτως πειστική²¹, θα εξετάσω πρώτα το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας και εν συνεχεία την παράγραφο 3.

38. Συνεπώς, θα ασχοληθώ πρώτα με το ζήτημα εάν η τοποθέτηση καλωδίων με σκοπό την κατασκευή δικτύου οπτικών ινών εμπίπτει στην εξαίρεση του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123.

1) Επί του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123

39. Το κανονιστικό πλαίσιο της Ένωσης για τις τηλεπικοινωνίες αποτελείται από την οδηγία 2002/21 και τέσσερις ειδικές οδηγίες, περιλαμβανομένης της οδηγίας 2002/20²².

40. Η οδηγία 2002/21 περιέχει κοινές διατάξεις και ορισμούς, και καθορίζει το πεδίο εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου που ισχύει για όλα τα δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών, ανεξαρτήτως του τρόπου μετάδοσης των δεδομένων²³.

41. Σκοπός της οδηγίας 2002/20 είναι να διασφαλιστεί ότι, για την αδειοδότηση της παροχής ηλεκτρονικών δικτύων, θα χρησιμοποιείται το λιγότερο επαχθές σύστημα αδειοδότησης²⁴. Το προϊσχύσαν σύστημα των ειδικών αδειών για την παροχή υπηρεσιών δικτύου καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε με τη «γενική άδεια», με την οποία παρέχονται ορισμένα ελάχιστα δικαιώματα στον φορέα εκμετάλλευσης δικτύου²⁵.

42. Η εγκατάσταση δικτύου οπτικών ινών για τη μετάδοση δεδομένων ηλεκτρονικών επικοινωνιών εμπίπτει στην έννοια «δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών» του άρθρου 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2002/21²⁶. Συνεπώς, οι δραστηριότητες της X εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του κανονιστικού πλαισίου της Ένωσης για τις τηλεπικοινωνίες.

21 Εξάλλου, οι διάδικοι της κύριας δίκης, καθώς και η Ολλανδική Κυβέρνηση έχουν αμφιβολίες όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123 από το αιτούν δικαστήριο.

22 Βλ. αιτιολογική σκέψη 5 της οδηγίας 2002/21. Οι λοιπές οδηγίες είναι η οδηγία 2002/19, η οδηγία 2002/22 και η οδηγία 97/66/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1997, περί επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και προστασίας της ιδιωτικής ζωής στον τηλεπικοινωνιακό τομέα (ΕΕ 1998, L 24, σ. 1).

23 Άρθρα 1 και 2 της οδηγίας 2002/21· βλ. επίσης Bell, R. S. K./Ray, N., *EU Electronic Communications Law*, Richmond Law & Tax, 2004, σ. 24.

24 Βλ. αιτιολογική σκέψη 7 της οδηγίας 2002/20.

25 Βλ. αιτιολογική σκέψη 36 της οδηγίας 2002/20.

26 Λαμβανομένου υπόψη ότι από τα πραγματικά περιστατικά που έχουν τεθεί υπόψη του Δικαστηρίου δεν προκύπτει ποιος ακριβώς είναι ο προορισμός του δικτύου. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να διαπιστώσει εάν το δίκτυο αποτελεί, επιπλέον, «δημόσιο δίκτυο τηλεπικοινωνιών» κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2002/21.

43. Ωστόσο, μόνη η διαπίστωση αυτή δεν συνεπάγεται ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123, δεδομένου ότι στην εν λόγω διάταξη γίνεται ρητώς αναφορά σε «θέματα που ρυθμίζονται από» τις οδηγίες σχετικά με τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών και τα δίκτυα. Συνεπώς, πρέπει να διερευνηθεί περαιτέρω εάν η επιβολή τελών/επιβαρύνσεων όπως τα επίδικα στην κύρια δίκη «leges» συγκαταλέγεται στα θέματα που ρυθμίζονται από τις οδηγίες αυτές.

44. Το άρθρο 12 της οδηγίας 2002/20 οριοθετεί την επιβολή διοικητικών επιβαρύνσεων από τις εθνικές κανονιστικές αρχές. Αφορά, συγκεκριμένα, τις επιβαρύνσεις που επιβάλλονται σε επιχειρήσεις παρέχουσες υπηρεσία ή δίκτυο *βάσει γενικής άδειας ή στις οποίες έχει χορηγηθεί δικαίωμα χρήσης*²⁷. Έχει κριθεί ότι το άρθρο αυτό εφαρμόζεται σε διαδικασίας χορήγησης γενικής άδειας ή χορήγησης δικαιώματος χρήσης²⁸. Ωστόσο, δεν έχει εν προκειμένω εφαρμογή, καθώς η υπό κρίση υπόθεση δεν αφορά τη χορήγηση γενικής άδειας²⁹ ή δικαιώματος χρήσης και, το κυριότερο, ο Δήμος του Amersfoort δεν αποτελεί εθνική κανονιστική αρχή³⁰.

45. Αντιθέτως, έχει ενδεχομένως εφαρμογή το άρθρο 13 της οδηγίας 2002/20. Το πεδίο εφαρμογής του είναι αδιαμφισβήτητα ευρύτερο, καθώς εκτείνεται πέραν της διαδικασίας χορήγησης γενικών αδειών.

46. Κατά το άρθρο 13, τα κράτη μέλη «δύνανται να επιτρέπουν στην *αρμόδια αρχή* να επιβάλει τέλη για [...] δικαιώματα [κατασκευής εγκαταστάσεων]»³¹. Σε αντίθεση με το άρθρο 12, το άρθρο 13 δεν περιέχει αναφορά σε γενική άδεια ή σε εθνική κανονιστική αρχή. Έχει, μάλιστα, διατύπωση πανομοιότυπη με αυτή του άρθρου 11, παράγραφος 1, της οδηγίας 2002/21 («δικαιώματα διέλευσης»), κατά την οποία τα δικαιώματα διέλευσης χορηγούνται από «αρμόδια αρχή»³². Τούτο εξηγείται από το γεγονός ότι οι επιβαρύνσεις που επιβάλλονται από τοπικές αρχές για δικαιώματα διέλευσης ενδέχεται να λειτουργήσουν εξίσου αποθαρρυντικά με τις επιβαρύνσεις που επιβάλλονται στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης γενικής άδειας³³.

47. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται, επιπλέον, από τον σκοπό της οδηγίας 2002/20, ο οποίος συνίσταται στο να καταστεί η πρόσβαση στην αγορά λιγότερο επαχθής³⁴. Στο πλαίσιο αυτό, κατά πάγια νομολογία, τα κράτη μέλη δεν μπορούν, βάσει της οδηγίας 2002/20, να επιβάλλουν άλλες επιβαρύνσεις ή τέλη για την παροχή δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών εκτός από τις προβλεπόμενες στην εν λόγω οδηγία³⁵. Δεν θα ήταν εύλογο η μη συνδρομή μιας προϋπόθεσης για τη χορήγηση γενικής άδειας να περιορίζει την παρεχόμενη από την οδηγία 2002/20 προστασία της πρόσβασης στην αγορά.

27 Ως «δικαίωμα χρήσης» νοείται το δικαίωμα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων (βλ. άρθρο 5 της οδηγίας 2002/20). Ωστόσο, τούτο δεν είναι ουσιώδες για την παρούσα υπόθεση.

28 Βλ., π.χ., απόφαση της 27ης Ιουνίου 2013, Vodafone Malta και Mobisile Communications (C-71/12, EU:C:2013:431, σκέψεις 21 επ.).

29 Επιβάρυνση μη σχετιζόμενη με γενική άδεια δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 12 της οδηγίας 2002/20. Βλ. αποφάσεις της 17ης Δεκεμβρίου 2015, Proximus (C-454/13, EU:C:2015:819, σκέψη 22), και της 17ης Σεπτεμβρίου 2015, Fratelli De Pra και SAIV (C-416/14, EU:C:2015:617, σκέψη 41).

30 Δεδομένου ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν έχει γνωστοποιήσει στην Επιτροπή ότι ο συγκεκριμένος Δήμος αποτελεί εθνική κανονιστική αρχή. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η μη γνωστοποίηση αρκεί για να μη χαρακτηριστεί ο δήμος ως εθνική κανονιστική αρχή, βλ., π.χ. απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2013, UPC Nederland (C-518/11, EU:C:2013:709, σκέψη 53).

31 Η υπογράμμιση δική μου.

32 Στο γαλλικό και στο γερμανικό κείμενο του άρθρου 11 της οδηγίας 2002/21 και του άρθρου 13 της οδηγίας 2002/20 χρησιμοποιούνται οι ίδιοι όροι («autorité compétente» ή «zuständige Behörde»), ενώ στο αγγλικό κείμενο υπάρχει μια μικρή γλωσσική διαφοροποίηση μεταξύ «relevant authority» (άρθρο 13 της οδηγίας 2002/20) και «competent authority» (άρθρο 11 της οδηγίας 2002/21). Θεωρώ, ωστόσο, ότι τόσο το άρθρο 11 της οδηγίας 2002/21 όσο και το άρθρο 13 της οδηγίας 2002/20 αναφέρονται στην ίδια αρχή.

33 Από την ανακοίνωση της Επιτροπής επί της δημόσιας διαβούλευσης σχετικά με την ανασκόπηση των επικοινωνιών για το 1999 και κατευθύνσεις για το νέο κανονιστικό πλαίσιο [COM(2000) 239 τελικό, σ. 8 έως 9] προκύπτει, πράγματι, ότι το πρόβλημα που επισημάνθηκε από τους παρόχους τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών ήταν τα επαχθή συστήματα αδειοδότησης των εθνικών κανονιστικών αρχών. Δεδομένου ότι η παραχώρηση ραδιοσυχνοτήτων και αριθμών προϋποθέτει κάποιο σύστημα αδειοδότησης, η επιβολή τελών για τα δικαιώματα διέλευσης θεωρείται επιπλέον δαπάνη για τις εν λόγω αδειοδοτήσεις.

34 Βλ. αιτιολογική σκέψη 1 της οδηγίας αυτής.

35 Βλ. απόφαση της 12ης Ιουλίου 2012, Vodafone España και France Telecom España (C-55/11, C-57/11 και C-58/11, EU:C:2012:446, σκέψη 28 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

48. Η ευρεία ερμηνεία του άρθρου 13 της οδηγίας 2002/20 έχει έρεισμα και στους σκοπούς που εν γένει επιδιώκονται με το κανονιστικό πλαίσιο για τις τηλεπικοινωνίες³⁶. Σκοπός του άρθρου 8, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2002/21 είναι να διασφαλιστεί ότι οι χρήστες αποκομίζουν το μέγιστο όφελος όσον αφορά την επιλογή, την τιμή και την ποιότητα. Το κόστος των αδειών για τις κατασκευαστικές εργασίες που απαιτούνται για τα ηλεκτρονικά δίκτυα επηρεάζει όχι μόνο τις τιμές που χρεώνονται στους τελικούς χρήστες για την πρόσβαση στο δίκτυο της περιοχής τους, αλλά και το εάν αυτοί θα έχουν καν πρόσβαση³⁷. Οι επαχθείς διαδικασίες για την κατασκευή των απαιτούμενων εγκαταστάσεων ενδέχεται να έχουν συνέπειες όμοιες με αυτές των εμποδίων που απορρέουν από τα συστήματα αδειοδότησης. Συνεπώς, το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 13 της οδηγίας 2002/20 δεν περιορίζεται μόνο στις γενικές άδειες, αλλά καλύπτει και την επιβολή τελών για την κατασκευή των εγκαταστάσεων οι οποίες απαιτούνται για την είσοδο των παρόχων τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών στην αγορά³⁸.

49. Η ερμηνεία αυτή του άρθρου 13 της οδηγίας 2002/20 συμβαδίζει και με τη νομολογία που απορρέει από την απόφαση Vodafone España και France Telecom España³⁹, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 13 απαγορεύει την επιβολή τοπικών τελών για τη χρήση τηλεφωνικών πυλώνων τρίτων. Υπάρχουν, προδήλως, ουσιώδεις διαφορές μεταξύ του επίδικου στην κύρια δίκη μέτρου και του επίδικου στην υπόθεση Vodafone España και France Telecom España, πλην όμως με την εν λόγω απόφαση αποσαφηνίστηκαν δύο σημαντικά ζητήματα που έχουν σημασία για την υπό κρίση υπόθεση.

50. Πρώτον, το επίδικο στην υπόθεση Vodafone España και France Telecom España τέλος αύξανε το κόστος εγκατάστασης νέων παρόχων, σε σχέση με τους παρόχους που διέθεταν ήδη υποδομές⁴⁰. Ομοίως, τα επίμαχα εν προκειμένω τέλη/επιβαρύνσεις αυξάνουν το κόστος κατασκευής εγκαταστάσεων και θέτουν τους παρόχους που δεν διαθέτουν δική τους υποδομή στον συγκεκριμένο δήμο σε δυσμενέστερη θέση σε σχέση με εκείνους που διαθέτουν.

51. Δεύτερον, τα επίδικα στην υπόθεση Vodafone España και France Telecom España τέλη είχαν επιβληθεί από δημοτική αρχή η οποία δεν ήταν εθνική κανονιστική αρχή. Το άρθρο 13 εφαρμόστηκε στην υπόθεση εκείνη λόγω του ευρύτερου πεδίου εφαρμογής της συγκεκριμένης διάταξης και επειδή οι δήμοι ήταν αρμόδιοι για την χορήγηση άδειας κατασκευής εγκαταστάσεων. Το ίδιο πρέπει να συμβεί εν προκειμένω.

52. Επιπλέον, σε μεταγενέστερες υποθέσεις με αντικείμενο το ζήτημα της επιβολής γενικών τελών, κατ' αντίθεση προς την επιβολή επιβαρύνσεων για την κατασκευή εγκαταστάσεων, το Δικαστήριο έκρινε ότι η οδηγία 2002/20 δεν έχει εφαρμογή⁴¹. Όσον αφορά το επίμαχο μέτρο, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα τέλη χρεώθηκαν για την κατασκευή εγκατάστασης. Για την τοποθέτηση καλωδίων σε ιδιωτική ή δημόσια έκταση, η X κάνει χρήση του δικαιώματος διέλευσης, κατά την έννοια του

36 Άρθρο 8 της οδηγίας 2002/21.

37 Σχετικά με το ενδεχόμενο περιορισμού του ανταγωνισμού λόγω των διοικητικών δαπανών, βλ. επίσης τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Vodafone España (C-55/11, C-57/11 και C-58/11, EU:C:2012:162, σημεία 62 έως 64).

38 Σημειωτέον ότι το κανονιστικό πλαίσιο ισχύει για όλες τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες και όχι μόνο για τους παρόχους τηλεφωνικών υπηρεσιών, το δε σύστημα χορήγησης γενικής άδειας είναι συνήθως απαραίτητο λόγω της ανάγκης για δίκαιη κατανομή των διαθέσιμων τηλεφωνικών αριθμών και ραδιοσυχνοτήτων.

39 Απόφαση της 12ης Ιουλίου 2012 (C-55/11, C-57/11 και C-58/11, EU:C:2012:446, σκέψεις 34 και 35).

40 Προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Vodafone España και France Telecom España (C-55/11, C-57/11 και C-58/11, EU:C:2012:162, σημείο 63).

41 Αντικείμενο της υπόθεσης Belgacom και Mobistar ήταν η επιβολή γενικού φόρου με κριτήριο τον χώρο που καταλαμβάνει η εγκατάσταση, ανεξαρτήτως της κατασκευής της, βλ. απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2014 (C-256/13 και C-264/13, EU:C:2014:2149, σκέψεις 36 και 37). Ομοίως, το Δικαστήριο δεν εφάρμοσε την οδηγία 2002/20 στην περίπτωση δημοτικής κανονιστικής ρύθμισης περί επιβολής τέλους στον τηλεπικοινωνιακό εξοπλισμό, με την απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2015, Proximus (C-454/13, EU:C:2015:819). Τόσο στην υπόθεση Proximus (βλ. σκέψη 28 της οικείας απόφασης) όσο και στην υπόθεση Belgacom και Mobistar (βλ. σκέψη 36 της οικείας απόφασης) τα τέλη δεν αφορούσαν την κατασκευή εγκαταστάσεων και δεν καθιστούσαν την είσοδο στην αγορά επαχθέστερη για τις νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις που δεν διέθεταν υποδομές.

άρθρου 11 της οδηγίας 2002/21, όπως αυτό έχει μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη με τον ολλανδικό νόμο περί τηλεπικοινωνιών⁴². Το άρθρο 13 της οδηγίας 2002/20 εξειδικεύει το δικαίωμα αυτό όσον αφορά την κατασκευή τηλεπικοινωνιακών εγκαταστάσεων, στην οποία συγκαταλέγεται αναμφίβολα η τοποθέτηση καλωδίων.

53. Συνεπώς, το ζήτημα αυτό καλύπτεται από το άρθρο 13 της οδηγίας 2002/20, και για τον λόγο αυτόν η εν λόγω οδηγία δεν έχει εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση, βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123.

54. Το εάν εθνικά μέτρα όπως τα τέλη/επιβαρύνσεις που εισπράττονται στην περίπτωση που αποτελεί αντικείμενο της κύριας δίκης είναι συμβατά με το άρθρο 13 της οδηγίας 2002/20, διάταξη άμεσης εφαρμογής⁴³ την οποία δύναται να επικαλεστούν ιδιώτες, αποτελεί πραγματικό ζήτημα και εναπόκειται στην εκτίμηση του αιτούντος δικαστηρίου. Δεν αποτελεί, εξάλλου, αντικείμενο της υπό κρίση υπόθεσης.

2) Επί του άρθρου 2, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123

55. Εάν και εφόσον το Δικαστήριο κρίνει ότι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123, θα εξετάσω εάν ένα μέτρο όπως η επιβολή τελών/επιβαρύνσεων εμπίπτει στο πεδίο της φορολογίας (άρθρο 2, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123).

56. Ο όρος «φορολογία» πρέπει να ερμηνεύεται αυτοτελώς, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία, για τον προσδιορισμό της έννοιας και του περιεχομένου διάταξης της νομοθεσίας της Ένωσης η οποία δεν παραπέμπει ρητώς στο δίκαιο των κρατών μελών, στη διάταξη αυτή πρέπει να δίδεται αυτοτελής και ομοιόμορφη ερμηνεία σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως επιβάλλει η απαίτηση για ομοιόμορφη εφαρμογή της νομοθεσίας της Ένωσης και η αρχή της ισότητας⁴⁴.

57. Υπάρχει θεμελιώδης διαφορά μεταξύ του φόρου ο οποίος αποτελεί γενικό έσοδο της δημόσιας αρχής και της διοικητικής επιβάρυνσης η οποία καταβάλλεται έναντι συγκεκριμένης υπηρεσίας.

58. Εν προκειμένω, η αρμόδια δημοτική αρχή καταλόγισε μεν χρηματικό ποσό το οποίο υπερβαίνει το κόστος της διοικητικής διαδικασίας για την εξέταση αίτησης χορήγησης άδειας σχετικά με τον χρόνο, τον τόπο και τον τρόπο εκτέλεσης εργασιών εκσκαφής, πλην όμως το γεγονός ότι το επιπλέον εισπραττόμενο ποσό εισφέρεται στον γενικό προϋπολογισμό του δήμου δεν αρκεί για να γίνει δεκτό ότι η επιβάρυνση αποτελεί γενικό φόρο. Η επιβάρυνση αυτή εισπράττεται μόνο για τη διοικητική διαδικασία. Δεν μπορεί η διοικητική επιβάρυνση να θεωρηθεί φόρος, με συνέπεια οι ενδιαφερόμενοι φορείς να αποφύγουν την εφαρμογή της οδηγίας 2006/123, απλώς και μόνον επειδή το ποσό που χρεώνεται υπερβαίνει το κόστος διεκπεραίωσης της διοικητικής διαδικασίας. Η ερμηνεία αυτή του άρθρου 2, παράγραφος 3, θα ήταν αντίθετη στον σκοπό του άρθρου 13, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123, ο οποίος συνίσταται στον περιορισμό των επιβαρύνσεων για την αδειοδότηση των παρόχων υπηρεσιών.

59. Συνεπώς, θεωρώ ότι εθνικά μέτρα όπως η επιβολή των επίμαχων στην κύρια δίκη τελών «leges» δεν αποτελούν φόρο, διότι εισπράττονται έναντι της εξέτασης από τον δήμο της αίτησης χορήγησης άδειας σχετικά με τον χρόνο, τον τόπο και τον τρόπο εκτέλεσης εργασιών εκσκαφής.

⁴² Κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, ο νομοθέτης του εν λόγω κράτους μέλους μετέφερε τη διάταξη αυτή στο εσωτερικό δίκαιο με το άρθρο 5.4 του νόμου περί τηλεπικοινωνιών, δυνάμει του οποίου παρέχεται στον φορέα εκμετάλλευσης δικτύου το δικαίωμα να τοποθετεί καλώδια με τη συγκατάθεση της αρμόδιας δημοτικής αρχής όσον αφορά τον χρόνο και τον τόπο εκτέλεσης των εργασιών.

⁴³ Απόφαση της 12ης Ιουλίου 2012, Vodafone España και France Telecom España (C-55/11, C-57/11 και C-58/11, EU:C:2012:446, σκέψη 39).

⁴⁴ Βλ. απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 1984, Ekro (327/82, EU:C:1984:11, σκέψη 11). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 19ης Σεπτεμβρίου 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, σκέψη 43), και της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, Germanwings (C-452/13, EU:C:2014:2141, σκέψη 16).

β) Επί της αιτιολογικής σκέψης 9 της οδηγίας 2006/123 (τρίτο ερώτημα)

60. Δεδομένου ότι, βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123, η οδηγία αυτή δεν έχει, κατά τη γνώμη μου, εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση, το τρίτο ερώτημα, σχετικά με την ερμηνεία της αιτιολογικής σκέψης 9 του προοιμίου της οδηγίας στο πλαίσιο της υπόθεσης που αποτελεί αντικείμενο της κύριας δίκης, έχει υποθετικό χαρακτήρα και η απάντηση σε αυτό παρέλκει.

γ) Επί των αμιγώς εσωτερικών καταστάσεων (δεύτερο ερώτημα)

61. Το δεύτερο ερώτημα αφορά την έννοια των αμιγώς εσωτερικών καταστάσεων βάσει των διατάξεων του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123. Το ερώτημα αυτό είναι επίσης υποθετικό στο πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης και θα το εξετάσω κατωτέρω, στο πλαίσιο της υπόθεσης C-31/16, Visser.

2. Τέταρτο και πέμπτο ερώτημα

62. Δεδομένης της πρότασής μου να αποφανθεί το Δικαστήριο ότι η οδηγία 2006/123 δεν έχει εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση και δεδομένου ότι το τέταρτο και το πέμπτο ερώτημα υποβάλλονται υπό την αίρεση ότι η οδηγία αυτή έχει εφαρμογή, αμφότερα τα ερωτήματα είναι υποθετικά. Θα ήθελα, επιπλέον, να επισημάνω ότι το σύστημα της οδηγίας 2006/123 όσον αφορά τις άδειες και τις σχετικές διαδικασίες (κεφάλαιο III, τμήμα 1) και τις (απαγορευμένες) απαιτήσεις (τμήμα 2) δεν είναι προσαρμοσμένο για τον κλάδο των τηλεπικοινωνιών, ο οποίος υπόκειται σε αυστηρότερες κανονιστικές ρυθμίσεις και παρουσιάζει εξόχως τεχνικό χαρακτήρα και, για τον λόγο αυτό, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123⁴⁵.

B. Η υπόθεση C-31/16, Visser

1. Το άρθρο 4, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123 (πρώτο ερώτημα)

63. Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, το Δικαστήριο εάν η λιανική πώληση σε καταναλωτές αγαθών όπως είναι τα υποδήματα και τα ενδύματα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123.

64. Το αιτούν δικαστήριο υποβάλει το ερώτημα αυτό με βάση τα εξής πραγματικά περιστατικά: Η Visser έχει στην κυριότητά της εμπορικά ακίνητα τα οποία επιθυμεί να εκμισθώσει στην εταιρία Bristol BV, η οποία σκοπεύει να λειτουργήσει κατάστημα της ανήκουσας σε αυτήν αλυσίδας καταστημάτων λιανικής πώλησης υποδημάτων και ενδυμάτων. Η Bristol BV επικαλείται τις διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123, το οποίο επιγράφεται «Ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών». Το ερώτημα που τίθεται, συνεπώς, είναι εάν η Bristol BV παρέχει *υπηρεσίες* και μπορεί, ως εκ τούτου, να επικαλεστεί τις διατάξεις της οδηγίας 2006/123.

65. Εν τέλει, όπως θα εξηγήσω αναλυτικότερα στη συνέχεια, το φαινομενικά ανώδυνο αυτό ερώτημα («γιατί να μην αποτελεί υπηρεσία το λιανικό εμπόριο;») υποκρύπτει το σημαντικότερο και πλέον ακανθώδες ζήτημα της σχέσης μεταξύ της οδηγίας 2006/123 και των θεμελιωδών ελευθεριών που κατοχυρώνονται με τη Συνθήκη ΛΕΕ, καθώς και το ζήτημα της σχέσης μεταξύ των ελευθεριών αυτών και των ενδεχόμενων συνεπειών για την οδηγία 2006/123.

66. Ενώ η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, σε περίπτωση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, το λιανικό εμπόριο δεν πρέπει να θεωρείται υπηρεσία, η Visser και η Ιταλική και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή υποστηρίζουν το αντίθετο.

⁴⁵ Βλ., επίσης, αιτιολογικές σκέψεις 19 και 20 της οδηγίας 2006/123.

67. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123, η οδηγία εφαρμόζεται στις υπηρεσίες παρόχων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος.

68. Κατά το άρθρο 4, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123, ως «υπηρεσία» ορίζεται «κάθε μη μισθωτή οικονομική δραστηριότητα, που παρέχεται κατά κανόνα έναντι αμοιβής, κατά το άρθρο [57 ΣΛΕΕ]»⁴⁶. Κατά το άρθρο 57, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, «ως υπηρεσίες νοούνται οι παροχές που κατά κανόνα προσφέρονται αντί αμοιβής, εφόσον δεν διέπονται από τις διατάξεις τις σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των κεφαλαίων και των προσώπων».

α) Μη μισθωτή οικονομική δραστηριότητα που παρέχεται έναντι αμοιβής

69. Το πρώτο μέρος του ορισμού της «υπηρεσίας» είναι σαφές: η πώληση υποδημάτων ή ενδυμάτων αποτελεί μη μισθωτή οικονομική δραστηριότητα που παρέχεται έναντι αμοιβής.

70. Στην αιτιολογική σκέψη 33 της οδηγίας⁴⁷, το διανεμητικό εμπόριο⁴⁸ απαριθμείται ρητώς μεταξύ των δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας⁴⁹. Επιπλέον, στην αιτιολογική σκέψη 47 της οδηγίας, γίνεται αναφορά, έστω ενδεικτική, στο πλαίσιο συστημάτων χορήγησης αδειών, σε μεγάλα εμπορικά κέντρα. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το διανεμητικό εμπόριο συγκαταλέγεται στις δραστηριότητες των εν λόγω εμπορικών κέντρων. Για να συμπληρωθεί η εικόνα, στην αιτιολογική σκέψη 76 της οδηγίας αναφέρεται ότι από το πεδίο εφαρμογής της εξαιρούνται μόνον οι περιορισμοί σχετικά με τα ίδια τα εμπορεύματα (κατ' αντιδιαστολή, όπως εγώ το αντιλαμβάνομαι, με τους περιορισμούς όσον αφορά τη διανομή των εμπορευμάτων).

71. Επιπροσθέτως, στο μη δεσμευτικό, αλλά διαφωτιστικό⁵⁰ Εγχειρίδιο εφαρμογής της Οδηγίας για τις Υπηρεσίες⁵¹, το οποίο εξέδωσε η Επιτροπή και έχει χρησιμοποιηθεί από το Δικαστήριο για την ερμηνεία της οδηγίας 2006/123⁵², γίνεται λόγος για «διανεμητικό εμπόριο (περιλαμβανομένης της λιανικής και χονδρικής πώλησης προϊόντων και υπηρεσιών)».

46 Βλ., επίσης, απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2014, OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, σκέψη 58).

47 Σχετικά με την αξία των αιτιολογικών σκέψεων ως ερμηνευτικού εργαλείου, ειδικά όσον αφορά την οδηγία 2006/123, βλ. σημείο 132 και υποσημείωση 123 των προτάσεών μου.

48 Η Επιτροπή χρησιμοποιεί τον όρο «διανεμητικό εμπόριο» για τη λιανική πώληση και τις συναφείς δραστηριότητες, βλ., π.χ., σ. 3 της Ανακοίνωσης για τη χάραξη ευρωπαϊκού σχεδίου δράσης για το λιανικό εμπόριο COM(2013) 36 τελικό. Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί ότι στην αρχική έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σχετικά με την κατάσταση της εσωτερικής αγοράς υπηρεσιών, η οποία υποβλήθηκε στο πλαίσιο του πρώτου σταδίου της στρατηγικής για την εσωτερική αγορά υπηρεσιών [COM(2002) 441 τελικό], ο όρος «λιανικός» απαντά 35 φορές. Γνωρίζω, βέβαια, ότι η έκθεση αυτή αποτέλεσε τη βάση για το αρχικό κείμενο της οδηγίας Bolkestein, η οποία υπέστη κατόπιν πολλές τροποποιήσεις. Παρά ταύτα, έχω την εντύπωση ότι ο σκοπός και οι διατάξεις της οδηγίας δεν τροποποιήθηκαν όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής της και τις καλυπτόμενες από την οδηγία δραστηριότητες. Όπως είναι γνωστό, τα διαφιλονικούμενα τότε ζητήματα ήταν η αρχή της χώρας προέλευσης, καθώς και οι απορρέουσες από αυτήν έννομες συνέπειες και επιπτώσεις. Σχετικά με το τελευταίο αυτό ζήτημα, βλ. Obwexer, W., Ianc, Sinziana, «Das binnenmarktliche Recht der Dienstleistungsfreiheit», στο Müller-Graff, P.-Chr. (επιμ.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4)*, Nomos, Baden-Baden, 2015, σ. 397 έως 448, στις σ. 428-429.

49 Σημειώτέον ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει, στηριζόμενο μόνο στην αιτιολογική σκέψη 33, ότι οι υπηρεσίες πιστοποίησης εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, βλ. απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, Rina Services κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψη 24).

50 Βλ. τις προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Trijber και Harmsen (C-340/14 και C-341/14, EU:C:2015:505, σημεία 36 και 54), και Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, σημείο 69). Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στις υποθέσεις Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:171, σημείο 22), και Rina Services και Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, σημείο 39).

51 Βλ. Εγχειρίδιο εφαρμογής της Οδηγίας για τις Υπηρεσίες, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2007, σημείο 2.1.1., διαθέσιμο στο <http://bookshop.europa.eu/en/handbook-on-implementation-of-the-services-directive-pbKM7807096/>. Η θέση της Επιτροπής, όπως διατυπώνεται στο εγχειρίδιο, δεν προκαλεί έκπληξη, καθώς πρόθεση της Επιτροπής ήταν εξ αρχής να συμπεριληφθεί το διανεμητικό εμπόριο στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123.

52 Βλ. αποφάσεις της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, σκέψεις 32, 53 και 73), και της 11ης Ιουλίου 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, σκέψη 37).

72. Περαιτέρω, από το ιστορικό της θέσπισης της οδηγίας προκύπτει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε αρχικώς επιχειρήσει να αφαιρεθεί η αναφορά σε «διανεμητικό εμπόριο» κατά την πρώτη ανάγνωση⁵³, μάλλον με την πρόθεση να εξαιρεθούν οι υπηρεσίες λιανικής από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Το Συμβούλιο, ωστόσο, επανέφερε την σχετική αναφορά στο προσχέδιο⁵⁴. Η αναφορά αυτή παρέμεινε έως την έκδοση της οδηγίας.

β) «[...] κατά το άρθρο [57 ΣΛΕΕ]»

73. Τι συμβαίνει, όμως, με το δεύτερο μέρος της πρώτης παραγράφου του άρθρου 57 ΣΛΕΕ, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 4, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123 («εφόσον [οι υπηρεσίες] δεν διέπονται από τις διατάξεις σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των κεφαλαίων και των προσώπων»);

74. Τίθεται το ζήτημα μήπως οι επίμαχες υπηρεσίες –πώληση υποδημάτων– καλύπτονται από άλλες ελευθερίες που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη, κατά την έννοια του άρθρου 57 ΣΛΕΕ, οπότε δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123.

75. Στο σύστημα της Συνθήκης ΛΕΕ⁵⁵, η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων συνίσταται από δύο χωριστές ελευθερίες, ήτοι την ελεύθερη κυκλοφορία των μισθωτών (εργαζομένων) και των μη μισθωτών (ελευθερία εγκατάστασης). Συνεπώς, η ελευθερία εγκατάστασης καλύπτεται από τον όρο «πρόσωπα» του άρθρου 57, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ⁵⁶.

76. Ας υποθέσουμε ότι η δραστηριότητα της Bristol BV συνιστά άσκηση του δικαιώματος εγκατάστασης. Τούτο σημαίνει ότι, βάσει της Συνθήκης ΛΕΕ, η περίπτωση της θα διεπόταν από τους κανόνες περί ελευθερίας εγκατάστασης (ως υποκατηγορίας της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων), πράγμα που συνεπάγεται ότι δεν πρόκειται για «υπηρεσία» κατά την έννοια του άρθρου 57 ΣΛΕΕ, το οποίο σημαίνει ότι βρισκόμαστε εκτός του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2006/123. Αν τούτο ίσχυε, το κεφάλαιο III της οδηγίας 2006/123, σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών, δεν θα είχε κανένα πεδίο εφαρμογής⁵⁷. Τούτο δεν μπορεί να γίνει δεκτό, εκτός εάν δεχθούμε ότι το κεφάλαιο III είναι εξ αυτού του λόγου αντίθετο στο πρωτογενές δίκαιο.

77. Συνεπώς, είτε ο όρος «δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών» στο κεφάλαιο III της οδηγίας 2006/123 έχει διαφορετική σημασία από τον γενικό ορισμό του άρθρου 4 της οδηγίας 2006/123 είτε το άρθρο 4 της οδηγίας 2006/123 δεν παραπέμπει στο άρθρο 57 ΣΛΕΕ όσον αφορά την εγκατάσταση των παρόχων υπηρεσιών. Για λόγους σαφήνειας, θα επέλεγα το δεύτερο και θα υποστήριζα ότι η οδηγία εφαρμόζεται στις οικονομικές δραστηριότητες οι οποίες καλύπτονται από την ελευθερία εγκατάστασης κατά την έννοια της Συνθήκης ΛΕΕ, αλλά ενέχουν και το στοιχείο της υπηρεσίας⁵⁸.

78. Γενικότερα, η χρήση διαφορετικών όρων στη Συνθήκη ΛΕΕ και στην οδηγία 2006/123 οφείλεται στις διαφορετικές μεθόδους που χρησιμοποιούνται στη Συνθήκη ΛΕΕ και στην οδηγία για την επίτευξη του σκοπού της εξάλειψης των περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Η Συνθήκη ΛΕΕ αφορά, κατά κύριο λόγο, τους «περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εντός της

53 Βλ. την άποψη του Κοινοβουλίου κατά την πρώτη ανάγνωση. Το Κοινοβούλιο πρότεινε την απόληψη της αιτιολογικής σκέψης 14 από την πρόταση της Επιτροπής.

54 Βλέπε αιτιολογική σκέψη 33.

55 Βλ. μέρος III, Τίτλος IV, ΣΛΕΕ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, το οποίο υποδιαιρείται στο κεφάλαιο 1 (εργαζόμενοι), στο κεφάλαιο 2 (δικαίωμα εγκατάστασης), στο κεφάλαιο 3 (υπηρεσίες) και στο κεφάλαιο 4 (κεφάλαια και πληρωμές).

56 Αυτή η συστηματικού χαρακτήρα διαπίστωση δεν αναιρεί το γεγονός ότι η ελευθερία παροχής υπηρεσιών σχετίζεται πρωταρχικά με την υπηρεσία ως προϊόν. Βλ., συναφώς, Müller-Graff, P.-Chr., στο Streinz, R. (επιμ.), *ELUV/AEUV Kommentar*, C.H. Beck, Munich, 2η έκδοση, 2012, Artikel 56 AEUV, σημείο 7.

57 Βλ. επίσης Klamert, M., *Services Liberalization in the EU and the WTO*, Cambridge University Press, 2015, σ. 177.

58 Βλ. επίσης, αν και σε σχέση με το κεφάλαιο III της οδηγίας 2006/123, Klamert, M., ό.π.

Ένωσης»⁵⁹. Επιδιώκει την «αρνητική ολοκλήρωση», απαγορεύοντας τα εμπόδια στην παροχή υπηρεσιών⁶⁰. Η οδηγία 2006/123 δίδει έμφαση και αφορά ειδικά τις δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών. Ως πράξη του παράγωγου δικαίου, καθιστά δυνατή την ενδεδειγμένη αντιμετώπιση των προβλημάτων που απορρέουν από τα εμπόδια τα οποία συναντούν οι πάροχοι υπηρεσιών. Αυτός είναι ο λόγος –σύμφωνα και με τη νομική της βάση⁶¹– για τον οποίον η οδηγία επικεντρώνεται στη δραστηριότητα των παρόχων υπηρεσιών και διαρθρώνεται με βάση τις δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών⁶².

79. Συνεπώς, η παραπομπή του άρθρου 4, σημείο 1, στο άρθρο 57 ΣΛΕΕ δεν έχει σημασία όσον αφορά το αν το λιανικό εμπόριο συνιστά «υπηρεσία» κατά την έννοια της εν λόγω διάταξης της οδηγίας 2006/123.

80. Συνεπώς, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το λιανικό εμπόριο συνιστά υπηρεσία κατά την έννοια του άρθρου 4, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123.

γ) Περιοριστική ερμηνεία λόγω του πρωτογενούς δικαίου;

81. Το ερώτημα που παραμένει σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 4, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123 είναι εάν το πρωτογενές δίκαιο επιτάσσει την περιοριστική ερμηνεία της διάταξης αυτής, ούτως ώστε το λιανικό εμπόριο να μη θεωρείται «υπηρεσία» κατά την έννοια της οδηγίας 2006/123.

82. Η απάντησή μου στο ερώτημα αυτό είναι αρνητική.

1) Ελευθερία εγκατάστασης

83. Όπως θα εξηγήσω στη συνέχεια με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου, ακόμη και με βάση τη Συνθήκη ΛΕΕ (και μόνον)⁶³, η δραστηριότητα της Bristol BV καλύπτεται από την ελευθερία εγκατάστασης.

84. Σε υποθέσεις εγκατάστασης οι οποίες εμπεριέχουν πτυχή σχετική με άλλη θεμελιώδη ελευθερία, συνήθως την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων ή των υπηρεσιών⁶⁴, φρονώ ότι το Δικαστήριο εφαρμόζει παγίως την ελευθερία εγκατάστασης σύμφωνα με το άρθρο 49 ΣΛΕΕ⁶⁵. Η τάση αυτή του Δικαστηρίου δικαιολογείται, κατά τη γνώμη μου, από το γεγονός ότι η εγκατάσταση συνήθως εμπεριέχει εξ ορισμού πτυχές άλλων θεμελιωδών ελευθεριών. Για παράδειγμα: για τη σύσταση της επιχείρησης απαιτείται κεφάλαιο· απαιτούνται άνθρωποι για την κατασκευή και τη διαχείριση, καθώς και μεταφορά εμπορευμάτων από το σημείο Α στο σημείο Β. Όλα αυτά προκειμένου να καταστεί δυνατή η εγκατάσταση ενός (φυσικού ή νομικού) προσώπου.

59 Βλ. άρθρο 56, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

60 Για «δραστηριότητες» γίνεται λόγος και στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 57 ΣΛΕΕ, αλλά οι σχετικές αναφορές έχουν ενδεικτικό χαρακτήρα.

61 Το άρθρο 53 ΣΛΕΕ αναφέρεται ειδικά σε «δραστηριότητες».

62 Ο όρος «δραστηριότητα», στον ενικό ή στον πληθυντικό, χρησιμοποιείται 146 φορές στην οδηγία: 85 φορές στο προοίμιο και 61 στις διατάξεις της. Αντιθέτως, ο όρος «εμπόδιο (-α)» απαντά 15 φορές και μόνο στο προοίμιο, ενώ ο όρος «περιορισμός (-οί)» χρησιμοποιείται 20 φορές: 15 στο προοίμιο και 5 στις διατάξεις.

63 Με την επιφύλαξη της εξέτασης του ζητήματος των αμιγώς εσωτερικών καταστάσεων κατωτέρω.

64 Πρόκειται για υποθέσεις κατά τις οποίες ένα πρόσωπο εγκαθίσταται με σκοπό την πώληση προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών.

65 Βλ. αποφάσεις της 11ης Μαΐου 1999, Pfeiffer (C-255/97, EU:C:1999:240, σκέψη 26), της 24ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-400/08, EU:C:2011:172, σκέψεις 70 έως 72), καθώς και την πιο πρόσφατη απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47, σκέψη 24).

85. Εξετάζοντας όλες αυτές τις υποθέσεις υπό το πρίσμα της «εγκατάστασης», το Δικαστήριο επικεντρώνεται σε αυτή καθαυτή την ενέργεια της εγκατάστασης και όχι στον απώτερο σκοπό της. Σε αυτές τις περιπτώσεις, το Δικαστήριο δεν ασχολείται με τα εμπορεύματα ή τις υπηρεσίες που διατίθενται από την εγκατεστημένη επιχείρηση.

86. Υπό το κράτος της νομολογίας αυτής και πριν τη θέσπιση της οδηγίας 2006/123, το άνοιγμα ενός καταστήματος λιανικής, περίπτωση που αποτελεί αντικείμενο της υπόθεσης της κύριας δίκης, θα καλυπτόταν από την ελευθερία εγκατάστασης. Υπό τις περιστάσεις αυτές, δεν θεωρώ ότι η εξέταση της υπό κρίση υπόθεσης με βάση τις διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας σχετικά με την εγκατάσταση των παρόχων υπηρεσίας θα ήταν αντίθετη στην προαναφερθείσα νομολογία.

2) Ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων

87. Δεδομένου ότι η υπό κρίση υπόθεση άπτεται της ελευθερίας εγκατάστασης, δεν απαιτείται περαιτέρω εξέταση της σχέσης μεταξύ της οδηγίας 2006/123 και του πρωτογενούς δικαίου. Ωστόσο, προς αποφυγή παρανοήσεων όσον αφορά τη σχέση μεταξύ εμπορευμάτων και υπηρεσιών και υπό το πρίσμα των ζητημάτων που ανέκυψαν κατά την προφορική διαδικασία, θεωρώ σκόπιμο να εξετάσω το συγκεκριμένο ζήτημα περαιτέρω στο πλαίσιο των προτάσεών μου.

88. Πρέπει εξ αρχής να τονιστεί ότι, όπως προκύπτει από την πρώτη παράγραφο του άρθρου 57 ΣΛΕΕ, η ελευθερία παροχής υπηρεσιών έχει συμπληρωματικό χαρακτήρα σε σχέση με άλλες ελευθερίες, πλην όμως τούτο δεν σημαίνει σε καμία περίπτωση ότι υπάρχει κάποια προτεραιότητα μεταξύ των θεμελιωδών ελευθεριών⁶⁶. Όπως έχει σαφώς αποφανθεί το Δικαστήριο, μολονότι στον ορισμό της έννοιας «υπηρεσίες» του άρθρου 57, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ διευκρινίζεται ότι πρόκειται για παροχές οι οποίες «δεν διέπονται από τις διατάξεις τις σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των κεφαλαίων και των προσώπων», εντούτοις η διευκρίνιση αυτή αφορά τον *ορισμό* της εν λόγω έννοιας *χωρίς να θεσπίζει κάποια προτεραιότητα* της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών σε σχέση με τις λοιπές θεμελιώδεις ελευθερίες. Το Δικαστήριο έχει κατηγορηματικά αποφανθεί ότι η έννοια των «υπηρεσιών» καλύπτει τις παροχές που δεν υπάγονται στις λοιπές ελευθερίες, προκειμένου να μην αποκλείεται καμία οικονομική δραστηριότητα από το πεδίο εφαρμογής των θεμελιωδών ελευθεριών⁶⁷. Συνεπώς, η ελευθερία παροχής υπηρεσιών δεν έχει επικουρικό χαρακτήρα, αλλά συμπληρωματικό χαρακτήρα.

89. Στις υποθέσεις που αφορούν τόσο τα εμπορεύματα όσο και τις υπηρεσίες, η νομολογία του Δικαστηρίου ποικίλλει. Τρεις είναι οι προσεγγίσεις που διακρίνονται: εξέταση μιας ελευθερίας αποκλειστικά με βάση το κριτήριο του «κέντρου βάρους», εξέταση αμφοτέρων των ελευθεριών από κοινού και εξέταση αμφοτέρων των ελευθεριών διαδοχικά. Οι τρεις αυτές προσεγγίσεις εξετάζονται στη συνέχεια.

i) Αναζήτηση του κέντρου βάρους

90. Πρόκειται για το βασικό κριτήριο που παγίως εφαρμόζεται από το Δικαστήριο. Αποτελεί πάγια νομολογία ότι, όταν εθνικό μέτρο περιορίζει τόσο την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων όσο και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, το Δικαστήριο εξετάζει, κατ' αρχήν, το μέτρο αυτό σε σχέση με μία μόνον από τις δύο αυτές θεμελιώδεις ελευθερίες, εφόσον προκύπτει ότι, στη συγκεκριμένη περίπτωση, η μία από τις ελευθερίες αυτές είναι εντελώς δευτερεύουσα και έχει παρακολουθηματικό

⁶⁶ Βλ., π.χ., Müller-Graff, P.-Chr., στο Streinz, R. (επιμ.), *EUV/AEUV Kommentar*, C.H. Beck, Μόναχο, 2η έκδοση, 2012, Artikel 56 AEUV, σημείο 8, και Tiedje, J., στο von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (επιμ.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, Band 1, 7η έκδοση, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 57 AEUV, σημείο 30.

⁶⁷ Βλ. απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, σκέψη 32).

χαρακτήρα σε σχέση με την άλλη⁶⁸. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο εξετάζει συνήθως τις υποθέσεις που σχετίζονται με το λιανικό εμπόριο υπό το πρίσμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων⁶⁹. Ωστόσο, ακόμη και όταν εξετάζει την υπόθεση υπό το πρίσμα μιας μόνον ελευθερίας, το Δικαστήριο δεν αρνείται ότι μια οικονομική δραστηριότητα μπορεί να ενέχει πλείονες πτυχές σχετιζόμενες με τις θεμελιώδεις ελευθερίες.

91. Για παράδειγμα, με τις αποφάσεις *Burmanjer* κ.λπ.⁷⁰, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν αποκλείεται η πώληση ενός προϊόντος να συνδυάζεται με δραστηριότητα ενέχουσα πτυχές «παροχής υπηρεσίας». Παρά ταύτα, το γεγονός αυτό δεν αρκεί από μόνο του για να χαρακτηριστεί μια οικονομική πράξη όπως η πώληση από πλανόδιους πωλητές ως «παροχή υπηρεσιών» κατά την έννοια του άρθρου 56 ΣΛΕΕ. Αντιθέτως, πρέπει να αποδεικνύεται σε κάθε μία περίπτωση αν η παροχή αυτή αποτελεί μια εντελώς δευτερεύουσα πτυχή σε σχέση με τα στοιχεία που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων⁷¹. Κατ' αντιστοιχία προς την προσέγγιση αυτή, υποθέσεις με ιδιαίτερα έντονο το στοιχείο της παροχής υπηρεσιών⁷² εξετάστηκαν υπό το πρίσμα της αντίστοιχης ελευθερίας⁷³.

92. Η λογική που διέπει το κριτήριο του κέντρου βάρους είναι η εξής: σε περίπτωση που το Δικαστήριο καλείται να ερμηνεύσει μόνο το πρωτογενές δίκαιο, είναι φυσικό να επικεντρώνεται στην προεξάρχουσα θεμελιώδη ελευθερία. Γιατί να εφαρμόσει το ίδιο κριτήριο σχετικά με άλλη ελευθερία, αφού θα καταλήξει στο ίδιο συμπέρασμα; Σε τελική ανάλυση, όλες οι θεμελιώδεις ελευθερίες κατατείνουν στον ίδιο σκοπό: στην εξάλειψη των εμποδίων εντός της εσωτερικής αγοράς. Το εάν μια περίπτωση καλύπτεται, αίφνης, μόνον από το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, μόνον από το άρθρο 34 ΣΛΕΕ, μόνον από τα άρθρα 34 και 56 ΣΛΕΕ ή μόνον από το άρθρο 56 ΣΛΕΕ δεν έχει ουσιώδη σημασία στην πλειονότητα των υποθέσεων.

ii) Ταυτόχρονη εφαρμογή

93. Το Δικαστήριο έχει εξετάσει αμφότερες τις ελευθερίες ταυτόχρονα σε μια τεχνικής φύσης υπόθεση σχετική με διαδικασίες αδειοδότησης πριν τη διάθεση στο εμπόριο (κατά κύριο λόγο) αποκωδικοποιητών τηλεοπτικού σήματος⁷⁴. Ο λόγος για τον οποίον το Δικαστήριο ενήργησε κατά τον τρόπο αυτό έγκειται στην έντονη συνάφεια μεταξύ υπηρεσιών και εμπορευμάτων στον τομέα της παροχής ψηφιακών τηλεοπτικών υπηρεσιών⁷⁵.

68 Βλ. απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 2004, *Omega* (C-36/02, EU:C:2004:614, σκέψη 26 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Στη θεωρία βλ., π.χ., Frenz, W., *Handbuch Europarecht*, Band 1 Europäische Grundfreiheiten, Springer, 2. έκδοση 2012, σ. 31, Rz. 74, και Χατζόπουλος, Β., «Recent Developments in the Case Law of the ECJ in the Field of Services», *Common Market Law Review*, 2000, τόμος 37, σ. 51.

69 Βλ., π.χ., απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2000, *TK-Heimdienst* (C-254/98, EU:C:2000:12). Επίσης, η απαγόρευση πωλήσεων επί ζημία εξετάστηκε υπό το πρίσμα των διατάξεων περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, βλ. απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993, *Keck* και *Mithouard* (C-267/91 και C-268/91, EU:C:1993:905, σκέψη 10). Όπως είναι γνωστό, με την απόφαση *Keck* και *Mithouard* το Δικαστήριο έκρινε ότι η ελευθερία αυτή δεν έχει καν εφαρμογή.

70 Απόφαση της 26ης Μαΐου 2005 (C-20/03, EU:C:2005:307).

71 Βλ. απόφαση της 26ης Μαΐου 2005, *Burmanjer* κ.λπ. (C-20/03, EU:C:2005:307, σκέψη 34).

72 Αποφάσεις της 30ής Απριλίου 1974, *Sacchi* (155/73, EU:C:1974:40), και της 18ης Μαρτίου 1980, *Debauve* κ.λπ. (52/79, EU:C:1980:83). Μια υπόθεση με αντικείμενο εμπορικές εκθέσεις εξετάστηκε υπό το πρίσμα αμφοτέρων των ελευθεριών παροχής υπηρεσιών και εγκατάστασης, βλ. απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 2002, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-439/99, EU:C:2002:14). Υπόθεση με αντικείμενο τα *coffee shops* εξετάστηκε υπό το πρίσμα της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, βλ. απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2010, *Josemans* (C-137/09, EU:C:2010:774, σκέψη 50).

73 Μοναδική εξαίρεση, όσον αφορά την οριοθέτηση των θεμελιωδών ελευθεριών στον τομέα των διαφημίσεων, αποτελεί η απόφαση της 25ης Μαρτίου 2004, *Karner* (C-71/02, EU:C:2004:181, σκέψη 47), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε εμμέσως ότι η διαφήμιση καλύπτεται από πλείονες ελευθερίες, πλην όμως η σχετική με τα εμπορεύματα πτυχή υπερέχει.

74 Βλ. απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2002, *Canal Satellite Digital* (C-390/99, EU:C:2002:34, σκέψη 29).

75 Βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα C. Stix-Hackl στην υπόθεση *Canal Satellite Digital* (C-390/99, EU:C:2001:147, σκέψη 35).

iii) Διαδοχική εφαρμογή

94. Το Δικαστήριο έχει εξετάσει τις δύο θεμελιώδεις ελευθερίες διαδοχικά κυρίως σε υποθέσεις με αντικείμενο τη διαφήμιση⁷⁶. Είναι αξιοσημείωτο το ότι στις υποθέσεις κατά τις οποίες προέβη σε διαδοχική εξέταση, το Δικαστήριο δεν αιτιολόγησε την επιλογή του αυτή⁷⁷. Η εξήγηση που δίνω εγώ είναι ότι το κριτήριο του κέντρου βάρους δεν είναι πρόσφορο. Επιπλέον, η συγκεκριμένη νομολογία, στο πλαίσιο της οποίας ακολουθείται τη διαδοχική προσέγγιση, πρέπει να εξετάζεται υπό το πρίσμα της απόφασης Keck και Mithouard⁷⁸: ακολουθώντας την προσέγγιση αυτή, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι τα μέτρα που ενδεχομένως συνίστανται σε μορφές πώλησης και δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων σύμφωνα με τη απόφαση Keck και Mithouard μπορούν να εξεταστούν υπό το πρίσμα άλλης θεμελιώδους ελευθερίας που καθιερώνει η Συνθήκη⁷⁹.

95. Από το γεγονός ότι το Δικαστήριο χρησιμοποιεί διαφορετικές προσεγγίσεις συνάγω ότι υπάρχουν περιπτώσεις κατά τις οποίες το κριτήριο του «κέντρου βάρους», το οποίο έχει, σχεδόν αυτονόητα, ποσοτικό χαρακτήρα («Ποια ελευθερία έχει μεγαλύτερο βάρος;»), παύει να είναι πρόσφορο, διότι δεν είναι δυνατόν να μη ληφθεί υπόψη μια συγκεκριμένη ελευθερία ως εντελώς δευτερεύουσα. Για τον λόγο αυτό, θεωρώ, εν προκειμένω, καταλληλότερη την τρίτη προσέγγιση, διότι, σε διαφορετική περίπτωση, δεν θα λαμβανόταν υπόψη η σχετική με τις υπηρεσίες πτυχή που ενυπάρχει στο λιανικό εμπόριο.

96. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι στην υπό κρίση υπόθεση δεν είναι δυνατόν η γραμματική ερμηνεία της οδηγίας 2006/123 να περιοριστεί από το πρωτογενές δίκαιο.

97. Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται, επιπλέον, από τον τρόπο με τον οποίον το Δικαστήριο ερμηνεύει έως σήμερα την οδηγία 2006/123, όπως θα δείξω στη συνέχεια.

3) Υπόθεση Rina Services κ.λπ.

98. Τα νομικά συμπεράσματα που μπορούμε να αντλήσουμε από την απόφαση Rina Services κ.λπ.⁸⁰ έχουν θεμελιώδη σημασία. Το κύριο νομικό ζήτημα που τέθηκε με την υπόθεση εκείνη ήταν εάν μια απαγορευμένη από το άρθρο 14 της οδηγίας 2006/123 απαίτηση⁸¹ μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει της Συνθήκης ΛΕΕ. Υποστηρίχθηκε ότι δεν μπορεί να αποκλειστεί, βάσει του άρθρου 14 της οδηγίας 2006/123, δικαιολόγηση αντλούμενη από το πρωτογενές δίκαιο⁸², πλην όμως το Δικαστήριο ήταν απολύτως σαφές: δικάζοντας με τη μείζονα σύνθεσή του, αποφάνθηκε ότι, εφόσον το άρθρο 14 δεν

76 Βλ. αποφάσεις της 9ης Ιουλίου 1997, De Agostini και TV-Shop (C-34/95 έως C-36/95, EU:C:1997:344, σκέψεις 39 και 48), και της 8ης Μαρτίου 2001, Gourmet International Products (C-405/98, EU:C:2001:135, σκέψεις 13 και 35).

77 Κατά σύμπτωση, ούτε ο γενικός εισαγγελέας F. G. Jacobs παρέθεσε κάποια εξήγηση. Βλ. τις προτάσεις του στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις De Agostini και TV-Shop (C-34/95 έως C-36/95, EU:C:1996:333), και Gourmet International Products (C-405/98, EU:C:2000:690).

78 Απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993 (C-267/91 και C-268/91, EU:C:1993:905).

79 Η διευκρίνιση αυτή ήταν, κατά τη γνώμη μου, απαραίτητη, διότι το Δικαστήριο δεν εξέτασε, με την απόφαση Keck και Mithouard, άλλες ελευθερίες πλην της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, βλ. απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993 (C-267/91 και C-268/91, EU:C:1993:905, σκέψη 6).

80 Απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015 (C-593/13, EU:C:2015:399). Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας P. Cruz Villalon με τις προτάσεις του επί της συγκεκριμένης υπόθεσης, η εν λόγω υπόθεση είναι η πρώτη στην οποία εφαρμόζονται οι διατάξεις της οδηγίας 2006/123, βλ. προτάσεις στην υπόθεση Rina Services και Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, σημείο 1).

81 Η υπόθεση αφορούσε νομοθετική ρύθμιση κράτους μέλους, με την οποία υποχρεώνονταν οι εταιρίες που λειτουργούν ως οργανισμοί πιστοποίησης να εδρεύουν στο εν λόγω κράτος μέλος.

82 Άρθρο 52, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

προβλέπει δυνατότητα δικαιολόγησης, δεν υφίσταται τέτοια δυνατότητα. Συναφώς, το Δικαστήριο έκανε συγκεκριμένη αναφορά στο άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123⁸³. Στηριζόμενο αποκλειστικά στη γραμματική, συστηματική και τελεολογική ερμηνεία της οδηγίας, το Δικαστήριο επικύρωσε τις επιλογές του νομοθέτη της Ένωσης⁸⁴.

99. Κατά τη γνώμη μου, η λογική που διέπει την απόφαση Rina Services κ.λπ. είναι ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δύναται να επεκτείνει τα όρια της ελευθερίας που απορρέει από τις θεμελιώδεις ελευθερίες, αναπόφευκτα σε βάρος της δυνατότητας δικαιολόγησης των σχετικών περιορισμών. Η εναρμόνιση αποσκοπεί εκ φύσεως στον καθορισμό, στην εξισορρόπηση και, εφόσον κριθεί σκόπιμο από τον νομοθέτη της Ένωσης, στον περιορισμό των δικαιολογητικών λόγων, ούτως ώστε να δημιουργηθούν κατάλληλες συνθήκες για τους οικονομικούς φορείς. Παραστατικά μιλώντας, σε μια τέτοια περίπτωση αναδεικνύεται «νικήτρια» η θεμελιώδης ελευθερία της Ένωσης, καθώς και ο οικονομικός φορέας που επικαλείται την ελευθερία αυτή –πράγμα απολύτως συμβατό με τους σκοπούς της Συνθήκης ΛΕΕ⁸⁵. Η νομιμότητα και η νομιμοποίηση της έκβασης αυτής στηρίζεται, κατά τη γνώμη μου, στον σεβασμό της νομοθετικής διαδικασίας που προβλέπει η Συνθήκη ΛΕΕ.

100. Συνεπώς, το πρωτογενές δίκαιο δεν ασκεί επιρροή όσον αφορά το ζήτημα εάν το λιανικό εμπόριο αποτελεί «υπηρεσία» κατά την έννοια του άρθρου 4, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123.

δ) Συμπληρωματικές εκτιμήσεις

101. Με την ευκαιρία αυτή, θα ήθελα να τοποθετήσω την υπό κρίση υπόθεση σε ένα ευρύτερο πλαίσιο.

102. Υπό τις σημερινές συνθήκες, το λιανικό εμπόριο, μολοντί εν τέλει σχετίζεται με τη διανομή εμπορευμάτων, αποτελεί εντούτοις διακριτή υπηρεσία και πρέπει να αναγνωρίζεται ως τέτοια. Παλαιότερα (και πιο συγκεκριμένα την εποχή που εκδόθηκε η απόφαση Keck και Mithouard⁸⁶), το λιανικό εμπόριο ήταν το κύριο μέσο διανομής εμπορευμάτων. Υπήρχαν ενδεχομένως οι εξ αποστάσεως πωλήσεις βάσει καταλόγου, αλλά ήταν αμελητέες. Έκτοτε, με την είσοδο του Διαδικτύου σχεδόν σε κάθε σπίτι (και με τα έξυπνα τηλέφωνα), το λιανικό εμπόριο αντιμετωπίζει ανταγωνισμό από άλλες κατευθύνσεις και έχει αναγκαστικά υποστεί βαθιές αλλαγές. Στη σημερινή εποχή, πολύ περισσότερο από παλιά, το λιανικό εμπόριο δεν συνίσταται απλώς στην πώληση ενός εμπορεύματος, αλλά και στην παροχή συμβουλών και υπηρεσιών μετά την πώληση⁸⁷. Υπό τις κρατούσες συνθήκες, η συγκεκριμένη δραστηριότητα δεν έχει παρεπόμενο απλώς χαρακτήρα σε σχέση με το εμπόρευμα.

103. Όπως συμβαίνει συχνά με τις νέες νομοθετικές ρυθμίσεις, ανακύπτουν ζητήματα κατά την εφαρμογή συγκεκριμένου νομοθετήματος τα οποία δεν μπορούν να επιλυθούν βάσει της σχετικής με τις τέσσερις ελευθερίες προγενέστερης νομολογίας του Δικαστηρίου. Τούτο καθίσταται ιδιαίτερα προφανές όσον αφορά την εγκατάσταση, καθώς η διάκριση μεταξύ εγκατάστασης με σκοπό τη διάθεση εμπορευμάτων και εγκατάστασης με σκοπό την παροχή υπηρεσιών δεν είχε σημασία για τις διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι η προγενέστερη νομολογία σχετικά με τον διαχωρισμό μεταξύ ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων δεν πρέπει να εμποδίζει την εφαρμογή της οδηγίας 2006/123 στο λιανικό εμπόριο, όπως άλλωστε προκύπτει ρητώς από τη διατύπωσή της. Αντιθέτως, από την έως σήμερα νομολογία του Δικαστηρίου

83 Το συμπέρασμα αυτό δεν αναρτίζεται από το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής, κατά το οποίο τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις διατάξεις της «τηρώντας τους κανόνες της Συνθήκης που διέπουν το δικαίωμα εγκατάστασης και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών».

84 Βλ. απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, Rina Services κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψεις 36 έως 40). Το αυτό επανέλαβε στην απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 47).

85 Βλ. επίσης Schönberger, Chr., «Normenkontrollen im EG-Föderalismus: die Logik gegenläufiger Hierarchisierungen im Gemeinschaftsrecht», *Europarecht*, 2003, σ. 600-627, στη σ. 621, κατά τον οποίον το πρωτογενές δίκαιο αποτελεί μάλλον την κινητήρια δύναμη και όχι το όριο των μέτρων εναρμόνισης.

86 Απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993 (C-267/91 και C-268/91, EU:C:1993:905).

87 Βλ. Kotler, P./Armstrong, G., *Principles of Marketing*, 14η έκδ., Pearson Prentice Hall, 2012, το κεφάλαιο σχετικά με το λιανικό εμπόριο, σ. 374-394, στη σ. 384.

συνάγεται ότι η διάκριση μεταξύ εμπορευμάτων και υπηρεσιών δεν λειτουργεί κατά τρόπο αποκλειστικό. Η ανάπτυξη της οικονομίας των υπηρεσιών, στο πλαίσιο της οποίας είναι σύνηθες να παρέχεται στον πελάτη πλειάδα υπηρεσιών τόσο κατά την αγορά ενός εμπορεύματος όσο και μετά από αυτή, αυξάνει το πεδίο τομής των δύο αυτών πόλων και το διανεμητικό εμπόριο βρίσκεται στο επίκεντρο της τομής αυτής. Ο νομοθέτης επέλεξε να συμπεριλάβει το διανεμητικό εμπόριο στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123, έχοντας επίγνωση του ότι η συγκεκριμένη δραστηριότητα θα εξελιχθεί προς την κατεύθυνση της παροχής περισσότερων υπηρεσιών, η επιλογή δε αυτή είναι συμβατή με τη νομολογία του Δικαστηρίου το οποίο παγίως δέχεται ότι ορισμένες δραστηριότητες έχουν πτυχές προστατευόμενες από πλείονες ελευθερίες.

104. Συνοψίζοντας, θεωρώ ότι η έως σήμερα νομολογία δεν πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο που να εξαιρεί το «λιανικό εμπόριο» από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123.

ε) Συμπέρασμα

105. Συνεπώς, το συμπέρασμά μου επί του πρώτου ερωτήματος είναι ότι η δραστηριότητα «λιανικού εμπορίου» η οποία συνίσταται στην πώληση σε καταναλωτές εμπορευμάτων όπως υποδήματα και ενδύματα καλύπτεται από τον όρο «υπηρεσία», σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 4, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123.

2. Σχετικά με τις αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις (τέταρτο ερώτημα)

106. Με το τέταρτο ερώτημά του στην υπόθεση C-31/16, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί εάν οι διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123, το οποίο επιγράφεται «Ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών», έχουν εφαρμογή σε αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις.

107. Δεν είναι η πρώτη φορά που υποβάλλεται τέτοιο ερώτημα στο Δικαστήριο. Συγκεκριμένα, στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις *Trijber και Harmsen*⁸⁸, το *Raad van State* (Συμβούλιο της Επικρατείας) είχε υποβάλει το ίδιο ερώτημα.

108. Με τις προτάσεις μου στις υποθέσεις *Trijber και Harmsen*⁸⁹, είχα προτείνει να δοθεί στο ερώτημα αυτό καταφατική απάντηση. Σύμφωνα με όσα είχα αναλυτικά εκθέσει με τις προτάσεις μου αυτές, από τη γραμματική, την τελεολογική και τη συστηματική ερμηνεία των διατάξεων της οδηγίας 2006/123 προκύπτει ότι οι διατάξεις του κεφαλαίου III για την ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών δεν εφαρμόζονται μόνο σε διασυνοριακές, αλλά και σε αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις⁹⁰. Ο συλλογισμός που αναπτύσσω αναλυτικά με τις προτάσεις μου αυτές, στις οποίες μπορεί να ανατρέξει το Δικαστήριο, συνοψίζεται ως εξής: όσον αφορά τη διατύπωση που χρησιμοποιείται στις νομικές βάσεις της Συνθήκης ΛΕΕ, δεν υπάρχει διαφορά μεταξύ «συντονισμού», «προσέγγισης» και «εναρμόνισης»· η εναρμόνιση στον τομέα της εσωτερικής αγοράς μπορεί να περιλαμβάνει περιπτώσεις οι οποίες δεν καλύπτονται από τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται με τη Συνθήκη ΛΕΕ· στις διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123 δεν υπάρχει καμία αναφορά σε διασυνοριακή δραστηριότητα, ενώ στις διατάξεις του κεφαλαίου IV υπάρχει, οι δε τροποποιήσεις που προτάθηκαν με σκοπό να περιοριστεί το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αποκλειστικά στις διασυνοριακές καταστάσεις απορρίφθηκαν.

88 Βλ. το δεύτερο ερώτημα στην υπόθεση C-340/14 και το πρώτο ερώτημα στην υπόθεση C-341/14, στις σκέψεις 28 και 37 αντιστοίχως της απόφασης της 1ης Οκτωβρίου 2015 (C-340/14 και C-341/14, EU:C:2015:641).

89 Βλ. συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-340/14 και C-341/14, EU:C:2015:505, σημεία 49 έως 57.

90 Στην υπόθεση εκείνη το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν είναι απαραίτητο να εξετάσει και, ως εκ τούτου, δεν απάντησε στο σχετικό με τις αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις ερώτημα, διότι αμφότερες οι περιπτώσεις που αποτελούσαν αντικείμενο των υποβληθέντων ερωτημάτων δεν είχαν αμιγώς εσωτερικό χαρακτήρα, βλ. απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 2015, *Trijber και Harmsen* (C-340/14 και C-341/14, EU:C:2015:641, σκέψη 42).

109. Δεν έχω μεταβάλει την άποψη που είχα διατυπώσει στην υπόθεση *Trijber και Harmsen*⁹¹. Κατά συνέπεια, με τις προτάσεις μου στην υπό κρίση υπόθεση θα εξετάσω μόνο τα επιπλέον επιχειρήματα που έχουν προβληθεί στο πλαίσιο της παρούσας δίκης, καθώς και τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την οδηγία 2006/123.

110. Πρώτον, η διαφορετική διατύπωση των διατάξεων του κεφαλαίου III και εκείνων του κεφαλαίου IV έχει κρίσιμη σημασία: η εγκατάσταση σύμφωνα με την οδηγία καλύπτει κάθε παροχή υπηρεσίας στο εσωτερικό (κεφάλαιο III). Οι οικονομικοί φορείς δεν πρέπει να αποθαρρύνονται από την εγκατάσταση σε κράτος μέλος. Στις λοιπές περιπτώσεις, όπως π.χ. στην ευκαιριακή παροχή υπηρεσιών, το διασυνοριακό στοιχείο είναι εγγενές. Επομένως, το κεφάλαιο IV προϋποθέτει, κατά λογική αναγκαιότητα, το διασυνοριακό στοιχείο.

111. Δεύτερον οι διατάξεις⁹² ή ακόμη και τα κεφάλαια⁹³ της οδηγίας 2006/123 όπου γίνεται ρητή αναφορά σε «άλλο κράτος μέλος» και, συνεπώς, σε διασυνοριακή κατάσταση εφαρμόζονται σε διασυνοριακές καταστάσεις οι οποίες δεν αποτελούν σε καμία περίπτωση πρόκριμα για άλλες διατάξεις της οδηγίας οι οποίες εφαρμόζονται σε αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις.

112. Τρίτον, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η νομική βάση της οδηγίας, ήτοι τα άρθρα 53 και 62 ΣΛΕΕ⁹⁴, παρέχει εξουσιοδότηση μόνο για την αντιμετώπιση διασυνοριακών καταστάσεων. Συγκεκριμένα, όπως επισήμανε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η διατύπωση του άρθρου 53, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, το οποίο ορίζει ότι, όσον αφορά τα ιατρικά, παραϊατρικά και φαρμακευτικά επαγγέλματα, η προοδευτική κατάργηση των περιορισμών προϋποθέτει τον συντονισμό των όρων ασκήσεώς τους στα [*in* στο αγγλικό κείμενο] διάφορα κράτη μέλη, εμφανίζει ακριβώς το αντίθετο.

113. Επιπλέον, το άρθρο 53 ΣΛΕΕ έχει χρησιμοποιηθεί από τον νομοθέτη της Ένωσης ως νομική βάση για τη ρύθμιση καταστάσεων οι οποίες δεν είχαν αμιγώς διασυνοριακό χαρακτήρα. Η διάταξη αυτή χρησιμοποιείται παγίως ως συνήθης (και μόνη) νομική βάση για την εναρμόνιση⁹⁵ στον τομέα των υπηρεσιών. Ειδικότερα, τούτο συνέβη στην περίπτωση της εκτεταμένης εναρμόνισης στον τομέα των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών. Αναφέρω, π.χ., τις οδηγίες για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των πιστωτικών ιδρυμάτων⁹⁶, την οδηγία για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων⁹⁷ και την οδηγία για

91 Επανέλαβα την άποψή μου με τις προτάσεις μου στην υπόθεση *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:472, σημείο 24), καθώς και με τις προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις *Promoimpresa* κ.λπ. (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:122, σημείο 50).

92 Βλ., π.χ., άρθρο 5, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123.

93 Βλ., π.χ., κεφάλαιο VI της οδηγίας.

94 Πρώην άρθρα 47, παράγραφος 2, και 55 ΕΚ.

95 Το ίδιο το Δικαστήριο κάνει λόγο για «εναρμόνιση», βλ. απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2004, *Paul* κ.λπ. (C-222/02, EU:C:2004:606, σκέψη 36).

96 Οδηγία 2014/59/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για τη θέσπιση πλαισίου για την ανάκαμψη και την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων και για την τροποποίηση της οδηγίας 82/891/ΕΟΚ του Συμβουλίου, και των οδηγιών 2001/24/ΕΚ, 2002/47/ΕΚ, 2004/25/ΕΚ, 2005/56/ΕΚ, 2007/36/ΕΚ, 2011/35/ΕΕ, 2012/30/ΕΕ και 2013/36/ΕΕ, καθώς και των κανονισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ) 1093/2010 και (ΕΕ) 648/2012 (ΕΕ 2014, L 173, σ. 190).

97 Οδηγία 2004/39/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων, για την τροποποίηση των οδηγιών 85/611/ΕΟΚ και 93/6/ΕΟΚ του Συμβουλίου και της οδηγίας 2000/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και για την κατάργηση της οδηγίας 93/22/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2004, L 145, σ. 1).

την επάρκεια των ιδίων κεφαλαίων των επιχειρήσεων επενδύσεων και των πιστωτικών ιδρυμάτων⁹⁸. Δεν έχω εντοπίσει απόφαση του Δικαστηρίου σχετική με τις οδηγίες αυτές, στην οποία να τέθηκε ζήτημα χρήσης του άρθρου 53 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης όσον αφορά αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις⁹⁹.

114. Τέταρτον, πρέπει να εξεταστεί η δικαστική πρακτική του Δικαστηρίου. Από αυτή προκύπτει ότι, όταν εξετάζει αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις, το Δικαστήριο απλώς ερμηνεύει τις διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123, χωρίς να αναζητεί κάποιο διασυννοριακό στοιχείο ή να επικαλείται τη νομολογία του σχετικά με το παραδεκτό των αιτήσεων προδικαστικής απόφασης με αντικείμενο αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις, σύμφωνα με τη νομολογία που έχει συνοψιστεί (και αποσαφηνιστεί) με την απόφαση Ullens de Schooten¹⁰⁰.

115. Για την αποφυγή οποιασδήποτε σύγχυσης, θα ήθελα να τονίσω τη θεμελιώδη διαφορά μεταξύ των εξής δύο ερωτημάτων: α) εάν καλύπτει η οδηγία καταστάσεις που έχουν εκ φύσεως αμιγώς εσωτερικό χαρακτήρα και β) εάν το Δικαστήριο πρέπει να απαντά ακόμη και όταν η διαφορά της κύριας δίκης έχει αμιγώς εσωτερικό χαρακτήρα¹⁰¹. Το πρώτο ζήτημα αφορά το *υλικό πεδίο εφαρμογής* μιας οδηγίας. Επομένως, πρόκειται για ζήτημα *ουσίας*. Εάν η απάντηση σε αυτό είναι καταφατική, δεν απαιτείται περαιτέρω ανάλυση, καθώς δεν είναι απαραίτητη η αναζήτηση τυχόν διασυννοριακών στοιχείων. Αντιθέτως, το δεύτερο ζήτημα δεν έχει ουσιαστικό, αλλά τυπικό χαρακτήρα. Αφορά το *παραδεκτό* μιας υπόθεσης. Ανάλυση ως προς το δεύτερο ζήτημα χωρεί μόνον εάν η απάντηση στο πρώτο είναι αρνητική. Με την απόφαση Ullens de Schooten¹⁰² εξετάζεται το δεύτερο ζήτημα.

116. Στην υπόθεση Rina Services κ.λπ.¹⁰³, σχετικά με εθνική ρύθμιση με την οποία υποχρεώνονταν οι εταιρίες που λειτουργούσαν ως οργανισμοί πιστοποίησης να έχουν την έδρα τους σε συγκεκριμένο κράτος μέλος, το Δικαστήριο ερμήνευσε τις διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123 χωρίς να ασχοληθεί με το ζήτημα αυτό, παρά το γεγονός ότι τα περιστατικά της υπόθεσης της κύριας δίκης είχαν αμιγώς εσωτερικό χαρακτήρα. Κατόπιν, με την απόφαση Trijber και Harmsen, το Δικαστήριο δεν έδωσε απάντηση στο ερώτημα εάν οι διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123 έχουν εφαρμογή σε μια αμιγώς εσωτερική κατάσταση. Αντιθέτως, αναζήτησε και εντόπισε επαρκή διασυννοριακά στοιχεία¹⁰⁴. Το Δικαστήριο μετέβαλε την προσέγγισή του με την απόφαση Hiebler¹⁰⁵. Η υπόθεση Hiebler αφορούσε εδαφικούς περιορισμούς λόγω των οποίων οι καπνοδοχοκαθαριστές μπορούσαν να παρέχουν τις υπηρεσίες τους μόνον στον τόπο κατοικίας τους, τα δε πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης είχαν αμιγώς εσωτερικό χαρακτήρα¹⁰⁶. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι δεν απαιτείται διασυννοριακό στοιχείο και προέβη απευθείας στην εξέταση των προδικαστικών

98 Οδηγία 2006/49/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 2006, για την επάρκεια των ιδίων κεφαλαίων των επιχειρήσεων επενδύσεων και των πιστωτικών ιδρυμάτων (αναδιατύπωση) (ΕΕ 2006, L 177, σ. 201).

99 Ακόμη και σε υποθέσεις τις οποίες το Δικαστήριο εκδίκασε εν ολομेलεία (βλ. απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2004, Paul κ.λπ., C-222/02, EU:C:2004:606), η οποία αφορούσε την πρώτη οδηγία 77/780/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1977, περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση της δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/002, σ. 3), την οδηγία 89/299/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Απριλίου 1989, σχετικά με τα ίδια κεφάλαια των πιστωτικών ιδρυμάτων (ΕΕ 1989, L 124, σ. 16), καθώς και τη δεύτερη οδηγία 89/646/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1989, για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος και την τροποποίηση της οδηγίας 77/780/ΕΟΚ (ΕΕ 1989, L 386, σ. 1), οι οποίες είχαν εκδοθεί βάσει του άρθρου 53 ΣΛΕΕ.

100 Απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

101 Βλ. επίσης τις προτάσεις μου στην υπόθεση The Gibraltar Betting and Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:32, σημείο 62).

102 Απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

103 Βλ. απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015 (C-593/13, EU:C:2015:399). Ο γενικός εισαγγελέας P. Cruz Villalón εξέτασε το ζήτημα με τις προτάσεις του και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υπήρχαν επαρκή (δυσνητικά) διασυννοριακά στοιχεία, βλ. προτάσεις του στην υπόθεση Rina Services και Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, σημεία 14 και 15). Σημειωτέον, ωστόσο, ότι ο γενικός εισαγγελέας δεν εξέτασε το ζήτημα εάν οι αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις καλύπτονται από το κεφάλαιο III της οδηγίας 2006/123.

104 Βλ. απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 2015 (C-340/14 και C-341/14, EU:C:2015:641, σκέψη 42).

105 Απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2015 (C-293/14, EU:C:2015:843).

106 Και μάλιστα αφορούσαν συγκεκριμένη περιοχή του οικείου κράτους μέλους, γεγονός που, όπως επισήμανα με τις προτάσεις μου, δεν είχε σημασία, καθώς το διασυννοριακό στοιχείο δεν ήταν αναγκαίο, βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, σημεία 23 και 24).

ερωτημάτων¹⁰⁷. Το ίδιο συνέβη και στην υπόθεση *Promoimpresa* κ.λπ.¹⁰⁸, η οποία αφορούσε εθνική ρύθμιση που προέβλεπε αυτόματη παράταση της ισχύος των αδειών εκμετάλλευσης παραθαλάσσιων και παραλιμνίων κοινόχρηστων εκτάσεων. Και στην υπόθεση αυτή, μολονότι τα πραγματικά περιστατικά που τέθηκαν υπόψη του αιτούντος δικαστηρίου είχαν αμιγώς εσωτερικό χαρακτήρα¹⁰⁹, το Δικαστήριο, χωρίς να εξετάσει το ζήτημα αυτό, ερμήνευσε τις διατάξεις του κεφαλαίου III¹¹⁰. Αντιθέτως, κατά την ανάλυση του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, έκρινε ότι απαιτείται «διασυνοριακό ενδιαφέρον»¹¹¹. Περαιτέρω, στην υπόθεση *Hemming* κ.λπ., η οποία αφορούσε την απαίτηση καταβολής τέλους στο πλαίσιο διαδικασίας χορήγησης άδειας, όλα τα πραγματικά περιστατικά λαμβάνουν χώρα στο Λονδίνο. Το ζήτημα αυτό δεν εξετάστηκε ούτε από το Δικαστήριο¹¹² ούτε από τον γενικό εισαγγελέα¹¹³.

117. Συνοψίζοντας, ερμηνεύω τις προπαρατεθείσες αποφάσεις, οι οποίες αφορούσαν αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις, κατά τον εξής τρόπο: κατά την ερμηνεία των διατάξεων του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123, το Δικαστήριο στηριζόταν στην παραδοχή ότι οι διατάξεις αυτές εφαρμόζονται σε αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις¹¹⁴. Εφόσον ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123, δεν ήταν απαραίτητη η αναζήτηση ενδεχόμενων διασυνοριακών στοιχείων.

118. Όπως είναι αναμενόμενο, θα προτείνω στο Δικαστήριο να ακολουθήσει και στην υπό κρίση υπόθεση τη νομολογία αυτή και, για τον λόγο αυτό, η απάντησή μου στο τέταρτο ερώτημα είναι ότι οι διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123 έχουν εφαρμογή σε καταστάσεις όπως αυτές που αποτελούν αντικείμενο των κύριων δικών, ανεξαρτήτως του αν πρόκειται για αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις.

3. Σχετικά με ενδεχόμενα διασυνοριακά στοιχεία (τρίτο ερώτημα)

119. Δεδομένης της απάντησης που προτείνω να δοθεί στο τέταρτο ερώτημα, το τρίτο ερώτημα καθίσταται υποθετικό¹¹⁵.

4. Το σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης υπό το πρίσμα της οδηγίας 2006/123 (δεύτερο και πέμπτο ερώτημα)

120. Με το δεύτερο και το πέμπτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί εάν οι διατάξεις της οδηγίας 2006/123 είναι αντίθετες σε σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, με το οποίο σε μια περιοχή επιτρέπεται μόνο το λιανικό εμπόριο ογκωδών προϊόντων, με συνέπεια να μην επιτρέπεται η εγκατάσταση καταστήματος αλυσίδας λιανικής πώλησης υποδημάτων και ενδυμάτων.

107 Απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2015, *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843, σκέψεις 27 επ.).

108 Απόφαση της 14ης Ιουλίου 2016 (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558).

109 Με τις προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις *Promoimpresa* κ.λπ. (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:122, σημείο 50), επανέλαβα την άποψή μου ότι οι διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123 που αφορούν την ελευθερία εγκατάστασης εφαρμόζονται ανεξαρτήτως του αν υφίσταται διασυνοριακό στοιχείο.

110 Βλ. απόφαση της 14ης Ιουλίου 2016, *Promoimpresa* κ.λπ. (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558, σκέψεις 27 επ.).

111 Βλ. απόφαση της 14ης Ιουλίου 2016, *Promoimpresa* κ.λπ. (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558, σκέψη 68).

112 Βλ. απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 2016, *Hemming* κ.λπ. (C-316/15, EU:C:2016:879).

113 Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Wathelet στην υπόθεση *Hemming* κ.λπ. (C-316/15, EU:C:2016:618).

114 Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγουν και τα σχόλια της νομικής θεωρίας σχετικά με το ζήτημα αυτό. Βλ., π.χ., Reinstadler, A., Reinalter, A., «Partikuläre Anwendung der RL 2006/123/EG auf rein innerstaatliche Sachverhalte?», *Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung*, 2016, σ. 124-126, στη σ. 125· Korte, S., «Dienstleistungsfreiheit: Gebietsbeschränkungen für Rauchfangkehrer», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2014, σ. 224-229, στη σ. 228· και Streinz, R., «Anwendungsbereich der DienstleistungsRL bei rein innerstaatlichen Sachverhalten; Kohärenz und Systematik als Maßstab für die Verhältnismäßigkeit der territorialen Beschränkung von Gewerbekonzessionen», *Juristische Schulung*, 2016, σ. 759-761, στη σ. 761. Επικρίσεις για τις προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις *Trijber* και *Harmen* (C-340/14 και C-341/14, EU:C:2015:505) διατυπώνονται στο Schiff, A., «Zur Anwendbarkeit der Dienstleistungsrichtlinie auf Inlandssachverhalte», *Zeitschrift für europäisches Wirtschaftsrecht*, 2015, σ. 899-904, στη σ. 901.

115 Βλ. επίσης σημείο 115 των προτάσεών μου.

121. Δεδομένου ότι η εγκατάσταση καταστήματος λιανικού εμπορίου όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη έχει μόνιμο χαρακτήρα, κρίσιμες είναι οι διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας σχετικά με την «Ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών». Το κεφάλαιο III διαιρείται σε δύο τμήματα: ένα σχετικό με τις άδειες, το οποίο περιέχει διατάξεις για τα συστήματα άδειας και τις σχετικές προϋποθέσεις και διαδικασίες (τμήμα 1, ήτοι άρθρα 9 έως 13 της οδηγίας 2006/123) και ένα σχετικό με τις απαιτήσεις που απαγορεύονται ή υπόκεινται σε αξιολόγηση (τμήμα 2, ήτοι άρθρα 14 και 15 της οδηγίας 2006/123). Το αν οι διατάξεις αυτές έχουν εφαρμογή εξαρτάται από το αν το επίμαχο σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης συνιστά περιορισμό υπό τη μορφή «συστήματος χορήγησης άδειας», κατά την έννοια του άρθρου 4, σημείο 6, της οδηγίας 2006/123 ή υπό τη μορφή «απαίτησης» κατά την έννοια του άρθρου 4, σημείο 7, της ίδιας οδηγίας.

α) Σχετικά με τις άδειες

122. Ως «σύστημα χορήγησης άδειας» που συνεπάγεται εφαρμογή των άρθρων 9 έως 13 της οδηγίας 2006/123 νοείται, σύμφωνα με το άρθρο 4, σημείο 6 της εν λόγω οδηγίας, κάθε διαδικασία που υποχρεώνει τον πάροχο ή τον αποδέκτη της υπηρεσίας να υποβάλει αίτηση στην αρμόδια αρχή για την έκδοση επίσημης ή σιωπηρής απόφασης σχετικά με την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή με την άσκησή της.

123. Συνήθως, αν και όχι πάντα, μια απόφαση απευθύνεται σε κάποιο (φυσικό ή νομικό) πρόσωπο. Τούτο δεν συμβαίνει στην περίπτωση του σχεδίου χωροταξικής αξιοποίησης, το οποίο καταρτίζεται ανεξαρτήτως προσώπων και εκ των προτέρων. Με άλλα λόγια, ενώ η συμμόρφωση με το σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης είναι αναγκαία για την έναρξη δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών, αυτό καθαυτό το σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης αποτελεί πράξη του δημοτικού συμβουλίου η οποία θεσπίζεται *ex ante* και *in abstracto*. Επομένως, το σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης δεν συνιστά σύστημα χορήγησης άδειας.

124. Η ερμηνεία αυτή του όρου «σύστημα χορήγησης άδειας» επιβεβαιώνεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου.

125. Το Δικαστήριο, μολονότι δεν έχει ακόμη, εξ όσων γνωρίζω, οριοθετήσει διεξοδικά τη διάκριση μεταξύ «συστήματος χορήγησης άδειας» και άλλων μορφών περιορισμού, έχει εντούτοις εξετάσει τρεις υποθέσεις με αντικείμενο σύστημα χορήγησης άδειας κατά την έννοια της οδηγίας 2006/123: *Trijber* και *Harmsen*¹¹⁶, *Promoimpresa* κ.λπ.¹¹⁷ και *Hemming* κ.λπ.¹¹⁸. Αντικείμενο όλων αυτών των υποθέσεων ήταν η απόφαση διοικητικής αρχής, αναγκαία προκειμένου ο πάροχος να αρχίσει τη δραστηριότητά του. Κατ' αντιστοιχία, το δικαστήριο ΕΖΕΣ χαρακτήρισε το ισχύον στη Νορβηγία σύστημα χορήγησης άδειας σε κατασκευαστικές εταιρίες ως σύστημα χορήγησης άδειας κατά την έννοια του άρθρου 16, παράγραφος 2, στοιχείο β'¹¹⁹, της οδηγίας 2006/123, δεδομένου ότι η κατοχή άδειας ήταν αναγκαία προκειμένου μια κατασκευαστική εταιρία να αρχίσει την κατασκευή έργων στη Νορβηγία.

126. Σε όλες αυτές τις υποθέσεις, ο πάροχος υπηρεσιών 1) ήταν υποχρεωμένος να ζητήσει την έκδοση απόφασης από αρμόδια αρχή, 2) η απόφαση απευθυνόταν σε αυτόν *in concreto* και 3) η απόφαση και η συμμόρφωση με αυτή ήταν προαπαιτούμενα για την έναρξη της δραστηριότητας του παρόχου υπηρεσιών¹²⁰.

¹¹⁶ Απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 2015 (C-340/14 και C-341/14, EU:C:2015:641).

¹¹⁷ Απόφαση της 14ης Ιουλίου 2016 (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558).

¹¹⁸ Απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 2016 (C-316/15, EU:C:2016:879).

¹¹⁹ Απόφαση του δικαστηρίου ΕΖΕΣ της 28ης Σεπτεμβρίου 2015, Εποπτεύουσα Αρχή ΕΖΕΣ κατά Βασιλείου της Νορβηγίας, EFTA Court Report 2015-484, σκέψη 50.

¹²⁰ Βλ. τη διατύπωση του άρθρου 4, σημείο 6 (η υπογράμμιση δική μου): «ως “σύστημα χορήγησης άδειας” νοείται κάθε διαδικασία που υποχρεώνει τον πάροχο ή τον αποδέκτη της υπηρεσίας να υποβάλει αίτηση στην αρμόδια αρχή για την έκδοση επίσημης ή σιωπηρής απόφασης σχετικά με την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή με την άσκησή της».

127. Δεδομένου ότι στην υπό κρίση υπόθεση δεν απαντά κανένα από τα τρία αυτά στοιχεία, θεωρώ ότι ένα σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη δεν αποτελεί σύστημα χορήγησης άδειας κατά την έννοια του άρθρου 4, σημείο 6, της οδηγίας 2006/123.

β) Σχετικά με τις απαιτήσεις

128. Ως «απαίτηση», κατά την έννοια του άρθρου 4, σημείο 7, νοείται «κάθε υποχρέωση, απαγόρευση, προϋπόθεση ή όριο που προβλέπεται στις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών»¹²¹.

129. Ένα σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης όπως αυτό που καταρτίστηκε από τον Δήμο του Appingedam αποτελεί διοικητική διάταξη και συνιστά *conditio sine qua non* για την εγκατάσταση ενός οικονομικού φορέα στον συγκεκριμένο Δήμο. Επομένως, καλύπτεται από τον ορισμό της «απαίτησης» κατά την οδηγία 2006/123.

γ) Σχετικά με την αιτιολογική σκέψη 9 της οδηγίας 2006/123

130. Προτού προχωρήσω στα άρθρα 14 και 15 της οδηγίας 2006/123, πρέπει να εξετάσω το ζήτημα που έθεσε το αιτούν δικαστήριο, σχετικά με το εάν η αιτιολογική σκέψη 9 της οδηγίας συνεπάγεται την εξαίρεση ενός μέτρου όπως το σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

131. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 9 της οδηγίας, «[η] παρούσα οδηγία έχει εφαρμογή μόνον στις απαιτήσεις που επηρεάζουν την πρόσβαση σε, ή την άσκηση δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών. Συνεπώς, δεν έχει εφαρμογή σε απαιτήσεις, όπως κανόνες οδικής κυκλοφορίας, κανόνες για την κατάρτιση ή τη χρήση χωροταξικών και πολεοδομικών ρυθμίσεων, οικοδομικά πρότυπα καθώς και διοικητικές κυρώσεις οι οποίες επιβάλλονται λόγω της μη τήρησης των κανόνων αυτών και οι οποίες δεν ρυθμίζουν ειδικά ούτε θίγουν ειδικά τη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών αλλά πρέπει να τηρούνται από τους παρόχους υπηρεσιών κατά την άσκηση των οικονομικών τους δραστηριοτήτων κατά τον ίδιο τρόπο όπως και από τα άτομα όταν ενεργούν ως ιδιώτες».

132. Όπως είναι γνωστό, οι αιτιολογικές σκέψεις των νομικών πράξεων της Ένωσης δεν έχουν αυτοτελή νομική αξία¹²², πλην όμως το Δικαστήριο καταφεύγει συχνά σε αυτές για την ερμηνεία των νομοθετικών διατάξεων της Ένωσης, έχει δε πράξει το ίδιο όσον αφορά την οδηγία 2006/123¹²³. Στην έννομη τάξη της Ένωσης, οι αιτιολογικές σκέψεις έχουν περιγραφικό και όχι επιτακτικό χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, το ζήτημα της νομικής αξίας τους είναι συνήθως άνευ σημασίας, διότι το περιεχόμενο των αιτιολογικών σκέψεων κατά κανόνα αποτυπώνεται στις διατάξεις της οδηγίας. Πράγματι, στο πλαίσιο της ορθής νομοθετικής πρακτικής των πολιτικών οργάνων της Ένωσης, στις αιτιολογικές σκέψεις συνήθως παρατίθεται το υπόβαθρο των διατάξεων της νομικής πράξης.

¹²¹ Η προκύπτει από τη νομολογία, τη διοικητική πρακτική, τους κανόνες επαγγελματικών συλλόγων ή τους συλλογικούς κανόνες επαγγελματικών ενώσεων ή οργανώσεων που εγκρίνονται στο πλαίσιο της άσκησης της νομικής αυτονομίας τους.

¹²² Αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1998, Nilsson κ.λπ. (C-162/97, EU:C:1998:554, σκέψη 54), της 24ης Νοεμβρίου 2005, Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, σκέψη 32), και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer στην υπόθεση TeliaSonera Finland (C-192/08, EU:C:2009:309, σημεία 87 έως 89).

¹²³ Βλ. αποφάσεις της 8ης Μαΐου 2013 (C-197/11 και C-203/11, EU:C:2013:288, σκέψη 104), της 16ης Ιουνίου 2015, Rina Services κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψεις 24 και 38), της 1ης Οκτωβρίου 2015, Trijber και Harmsen (C-340/14 και C-341/14, EU:C:2015:641, σκέψεις 44, 49, 52 και 53), της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, σκέψεις 41, 44 και 73), της 14ης Ιουλίου 2016, Promoimpresa κ.λπ. (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558, σκέψεις 39, 44 και 48), της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψεις 62, 63, 88, 106 και 111), και της 16ης Νοεμβρίου 2016, Hemming κ.λπ. (C-316/15, EU:C:2016:879, σκέψη 28).

133. Ωστόσο, το περιεχόμενο της αιτιολογικής σκέψης 9 δεν απαντά σε άλλη διάταξη της οδηγίας. Κατά συνέπεια, οι τομείς που απαριθμούνται στην εν λόγω αιτιολογική σκέψη δεν εξαιρούνται εξ ορισμού από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123, απλώς και μόνον επειδή παρατίθενται στη συγκεκριμένη αιτιολογική σκέψη. Συνεπώς, δεν υπάρχει νομοθετικό κενό στην οδηγία όσον αφορά τα σχέδια χωροταξικής αξιοποίησης.

134. Κατά το μέρος που ορισμένοι εκ των διαδίκων επικαλέστηκαν την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Libert* κ.λπ.¹²⁴, αρκεί η επισήμανση ότι στην απόφαση αυτή γίνεται μεν αναφορά στην αιτιολογική σκέψη 9, πλην όμως το Δικαστήριο έκρινε ότι τα σχετικά με την κοινωνική στέγαση μέτρα δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123, λόγω της σαφέστατης διατύπωσης του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο ι', της οδηγίας¹²⁵.

135. Τούτο δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι συγκεκριμένη αιτιολογική σκέψη στερείται ερμηνευτικής αξίας. Θεωρώ ότι η αιτιολογική σκέψη 9 πρέπει να συνδυαστεί με την υποχρέωση που υπέχουν τα κράτη μέλη από το άρθρο 15, παράγραφος 7, της οδηγίας 2006/123 να κοινοποιούν τυχόν νέες απαιτήσεις που επιβάλλουν, καθώς και υποχρέωση που υπέχουν από το άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο β', της ίδιας οδηγίας να υποβάλλουν στην Επιτροπή έκθεση με τις καθοριζόμενες στο άρθρο 15, παράγραφος 5, πληροφορίες σχετικά με τις απαιτήσεις που υπόκεινται σε αξιολόγηση. Εννοείται ότι τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να υποβάλλουν στην Επιτροπή κάθε σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης ως μέτρο αστικού ή εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού.

136. Συνεπώς, με την αιτιολογική σκέψη 9 διευκρινίζεται ότι στις περισσότερες υποθέσεις οι διατάξεις περί χωροταξικού σχεδιασμού δεν αποτελούν απαιτήσεις κατά την έννοια της οδηγίας 2006/123. Τα χωροταξικά σχέδια στην πλειονότητά τους, ιδίως δε εκείνα που ισχύουν *erga omnes*, δεν επηρεάζουν τους παρόχους υπηρεσιών, καθώς δεν θέτουν προϋποθέσεις που να επηρεάζουν τη δραστηριότητα του παρόχου¹²⁶. Η οδηγία 2006/123 προστατεύει τον πάροχο υπηρεσιών από επιβαρύνσεις οι οποίες τον επηρεάζουν περισσότερο σε σχέση με τους άλλους πολίτες που δεν παρέχουν υπηρεσίες, αλλά είναι σαφές ότι δεν αποσκοπεί στην εξάλειψη όλων των αναγκαιών από διοικητική άποψη κανόνων, όπως είναι οι οικοδομικοί κανονισμοί, οι κανόνες οδικής κυκλοφορίας ή οι κανόνες χωροταξικού σχεδιασμού. Δεν μπορεί να χαρακτηρίζεται ως «απαίτηση» οτιδήποτε μπορεί εμμέσως να επηρεάσει την ελευθερία εγκατάστασης.

137. Αντιθέτως, η αιτιολογική σκέψη 9 δεν συνεπάγεται οπωσδήποτε την εξαίρεση ενός σχεδίου χωροταξικής αξιοποίησης από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Συγκεκριμένα, ενδέχεται το σχέδιο αυτό να επηρεάζει ειδικά τους παρόχους υπηρεσιών. Στην οδηγία γίνεται ρητή αναφορά σε εδαφικούς περιορισμούς (άρθρο 15, παράγραφος 2) και στις άδειες για μεγάλα εμπορικά κέντρα (αιτιολογική σκέψη 47). Περαιτέρω, θεωρώ ότι οποιοσδήποτε κανόνας, ανεξαρτήτως προέλευσης, έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση του κόστους εγκατάστασης για τους παρόχους υπηρεσιών εμπίπτει καταρχήν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123.

138. Το επίμαχο μέτρο, ήτοι η απαγόρευση άσκησης συγκεκριμένης δραστηριότητας λιανικού εμπορίου σε συγκεκριμένη περιοχή, συνεπάγεται αυξημένο κόστος εγκατάστασης και, ως εκ τούτου, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123.

139. Συνεπώς, υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 9 της οδηγίας 2006/123, ένα σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης όπως το επίμαχο εν προκειμένω δεν εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

124 Βλ. απόφαση της 8ης Μαΐου 2013 (C-197/11 και C-203/11, EU:C:2013:288, σκέψη 104).

125 Κατά το οποίο η οδηγία δεν εφαρμόζεται στις κοινωνικές υπηρεσίες που σχετίζονται με την κοινωνική στέγαση.

126 Βλ. επίσης Rodin, S., «Scope of the Services Directive 2006/123/EC», στο *Conference notes Internal Market for Services*, University of Maribor, 2009, σ. 21, και Klamert, M., *Services Liberalization in the EU and the WTO*, Cambridge University Press, 2015, σ. 285.

δ) Σχετικά με το άρθρο 14, παράγραφος 5, της οδηγίας 2006/123

140. Στο άρθρο 14 της οδηγίας 2006/123, σχετικά με τις απαγορευμένες απαιτήσεις, απαριθμούνται οκτώ απαιτήσεις τις οποίες τα κράτη μέλη δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να επιβάλουν όσον αφορά την έναρξη ή την άσκηση δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών στο έδαφός τους. Σκοπός αυτής της «μαύρης λίστας» είναι η διασφάλιση της ταχείας και συστηματικής κατάργησης ορισμένων περιορισμών στην ελευθερία εγκατάστασης, τους οποίους ο νομοθέτης της Ένωσης και η νομολογία του Δικαστηρίου θεωρούν ότι θίγουν σοβαρά την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς¹²⁷.

141. Εν ολίγοις, το άρθρο 14, σημείο 5, της οδηγίας 2006/123 δεν επιτρέπει να εξαρτάται η πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών από την κατά περίπτωση εφαρμογή οικονομικών κριτηρίων. Μολονότι το σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης εμπεριέχει κάποιο οικονομικής φύσης στοιχείο, καθόσον απαγορεύει την άσκηση ορισμένων δραστηριοτήτων λιανικού εμπορίου σε ορισμένες περιοχές, εντούτοις το συγκεκριμένο μέτρο δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 14, σημείο 5, της οδηγίας 2006/123. Δεν συντρέχει κατά περίπτωση εφαρμογή οικονομικού κριτηρίου πριν την εγκατάσταση ούτε φαίνεται να υπερτερεί το οικονομικό στοιχείο¹²⁸ (βλ. κατωτέρω την ανάλυση σχετικά με τη δικαιολόγηση).

ε) Σχετικά με το άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123

142. Μένει να εξεταστεί εάν το σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123¹²⁹, το οποίο απαγορεύει ποσοτικούς ή εδαφικούς περιορισμούς.

143. Όπως ορθώς επισήμανε η Ιταλική Κυβέρνηση με τις παρατηρήσεις της, ένα σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη αποτελεί εδαφικό περιορισμό¹³⁰. Το σχέδιο περιορίζει εδαφικά τη δυνατότητα εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών, χωρίς όμως να περιορίζει τον αριθμό τους, υπό την προϋπόθεση ότι ο χώρος που έχει οριστεί επαρκεί για την άσκηση των δραστηριοτήτων τους.

144. Ο περιορισμός αυτός δικαιολογείται μόνον εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 15, παράγραφος 3¹³¹.

145. Η εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών βάσει της διάταξης αυτής εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο. Ωστόσο, βάσει των διαθέσιμων στοιχείων, θεωρώ ότι το επίμαχο μέτρο, ήτοι ο καθορισμός συγκεκριμένων χώρων πώλησης, είναι δικαιολογημένο βάσει του άρθρου 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123.

146. Πρόκειται για μέτρο γενικής ισχύος, το οποίο εφαρμόζεται, τόσο εκ του νόμου όσο και στην πράξη, κατά τον ίδιο τρόπο για όλους τους παρόχους υπηρεσιών, χωρίς να εισάγει ευθέως ή εμμέσως δυσμενείς διακρίσεις βάσει εθνικότητας.

¹²⁷ Βλ. απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, Rina Services κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψη 39).

¹²⁸ Κατά τη νομική θεωρία, ο σκοπός του άρθρου 14, σημείο 5, θεωρείται ότι αποτελεί κριτήριο για την οικονομική ζήτηση («Bedarfsplanung»), βλ., π.χ., Schlachter, M./Ohler, Chr., *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, Artikel 14, σημείο 16.

¹²⁹ Το άρθρο 15 είναι άμεσα εφαρμόσιμο και μπορούν να το επικαλεστούν ιδιώτες έναντι κράτους μέλους, βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, σημείο 53).

¹³⁰ Βλ. επίσης σημεία 6.2.5 και 6.3.1 του Εγχειριδίου της Επιτροπής για την εφαρμογή της Οδηγίας για τις Υπηρεσίες.

¹³¹ Η διατύπωση του άρθρου 15, παράγραφος 3, της οδηγίας θυμίζει τη διατύπωση που χρησιμοποίησε το Δικαστήριο στην απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, σκέψη 37). Βλ. επίσης Davies, G., «The Services Directive: extending the country of origin principle, και reforming public administration», *European Law Review*, τόμος 32, 2007, σ. 232-245, στη σ. 234. Σχετικά με τις απαιτήσεις του άρθρου 15, παράγραφος 3, της οδηγίας, βλ., επιπλέον, Botman, M. R., *De Dienstenrichtlijn in Nederland*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2015, κεφάλαιο 7, § 4.1.2, σ. 275.

147. Ως επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος προβάλλεται η προστασία του αστικού περιβάλλοντος, βάσει του άρθρου 4, σημείο 8, της οδηγίας 2006/123¹³², το οποίο κωδικοποιεί τη σχετική προγενέστερη νομολογία επί του άρθρου 56 ΣΛΕΕ¹³³. Ο δήμος μπορεί να έχει συμφέρον να διατηρήσει, μέσω ενός σχεδίου χωροταξικής αξιοποίησης, τη βιωσιμότητα και τον ιστορικό χαρακτήρα του κέντρου της πόλης. Ο καθορισμός του είδους των καταστημάτων που επιτρέπεται να ανοίξουν αποτελεί εν γένει μέρος μιας τέτοιας πολιτικής. Περαιτέρω, ενδέχεται επίσης ο δήμος να επιδιώκει να επηρεάσει τον όγκο και τη ροή της οδικής κυκλοφορίας εντός και εκτός της πόλης. Επιπλέον, το επίμαχο μέτρο δεν έχει οικονομικό χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι έχει ως σκοπό και ως αποτέλεσμα την προστασία ορισμένων εμπορών λιανικής σε βάρος άλλων. Αφορά μάλλον τον τρόπο ζωής στην πόλη και συνδέεται στενά με την πολιτιστική πολιτική, η οποία επίσης συνιστά επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με το άρθρο 4, σημείο 8, της οδηγίας 2006/123¹³⁴.

148. Θεωρώ ότι το επίμαχο μέτρο είναι εύλογο και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού του μέτρου. Η ανάπτυξη εμπορικών κέντρων εκτός του κέντρου της πόλης είναι αυτοτροφοδοτούμενη. Άπαξ και ορισμένα καταστήματα εγκατασταθούν εκτός του κέντρου και οι κάτοικοι αρχίσουν να χρησιμοποιούν τα αυτοκίνητά τους για να μεταβαίνουν σε αυτά, η περιοχή προσελκύει και άλλα καταστήματα τα οποία μέχρι τότε λειτουργούσαν στο κέντρο της πόλης. Ο μόνος τρόπος αποφυγής των επιπτώσεων της αυξημένης οδικής κυκλοφορίας και της ερήμωσης του κέντρου της πόλης είναι, συνεπώς, ο περιορισμός της δυνατότητας των παρόχων υπηρεσιών να εγκαθίστανται εκτός του κέντρου.

149. Στο πλαίσιο αυτό, έχει ιδιαίτερη σημασία το γεγονός ότι στην υπό κρίση υπόθεση ο δήμος κατέστησε σαφές ότι το επίμαχο μέτρο δεν εμποδίζει την εγκατάσταση παρόχων υπηρεσιών στην πόλη, δεδομένου ότι υπάρχει επάρκεια χώρων για καταστήματα λιανικού εμπορίου σε προσιτές τιμές¹³⁵. Συγκεκριμένα, δεν υπάρχει ένδειξη ότι το σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης περιορίζει έμμεσα τον αριθμό των καταστημάτων λιανικού εμπορίου εντός του δήμου.

150. Όπως προαναφέρθηκε, δεν υπάρχει λόγος να υποτεθεί ότι το μέτρο είναι δυσανάλογο, πλην όμως η διαπίστωση αυτή εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο. Εφόσον το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι οι διαθέσιμοι χώροι είναι περιορισμένοι σε τέτοιο βαθμό ώστε οι πάροχοι υπηρεσιών όπως η Bristol BV να μη δύνανται ή να αποθαρρύνονται από το να εγκατασταθούν, το μέτρο δεν πληροί το κριτήριο της αναλογικότητας και, συνεπώς, ενδέχεται να εμπίπτει στην απαγόρευση του άρθρου 15 της οδηγίας 2006/123.

151. Κατά συνέπεια, η απάντηση στο δεύτερο και στο πέμπτο ερώτημα πρέπει να είναι ότι ένα σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης όπως το επίμαχο στην υπό κρίση υπόθεση, το οποίο επιτρέπει την εγκατάσταση μόνον ορισμένου τύπου καταστημάτων λιανικού εμπορίου, αποτελεί εδαφικό περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123, ο οποίος μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου 15, παράγραφος 3, της οδηγίας, εφόσον αποδειχθεί ότι αποσκοπεί στην προστασία του αστικού περιβάλλοντος κατά τρόπο σύμφωνο προς την αρχή της αναλογικότητας.

¹³² Επιπροσθέτως, χαρακτηρίζεται ως επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος και στις αιτιολογικές σκέψεις 40, 56 και 66 της οδηγίας 2006/123. Στην αιτιολογική σκέψη 40, μάλιστα, αναφέρεται ρητώς ότι η προστασία του αστικού περιβάλλοντος περιλαμβάνει τη χωροταξία πόλεων και υπαίθρου.

¹³³ Βλ. απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 2001, De Coster (C-17/00, EU:C:2001:651, σκέψη 38).

¹³⁴ Παρά το γεγονός ότι στη νομολογία του Δικαστηρίου πριν την έκδοση δεν υπήρχε αναφορά στην πολιτιστική πολιτική, όπως επισήμανε ο Barnard, C., «Unravelling the services directive», 45 *Common Market Law Review*, 2008, σ. 323-396, στη σ. 354.

¹³⁵ Συνεπώς, η υπό κρίση περίπτωση είναι κατά πολύ διαφορετική σε σχέση με τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης Επιτροπή κατά Ισπανίας, καθώς η ισπανική νομοθεσία προέβλεπε εξ ορισμού την εξαίρεση ορισμένου τύπου καταστημάτων λιανικού εμπορίου, βλ. απόφαση της 24ης Μαρτίου 2011 (C-400/08, EU:C:2011:172).

5. Επί των άρθρων 34 ΣΛΕΕ και 49 ΣΛΕΕ (έκτο ερώτημα)

152. Υπό το πρίσμα της απάντησης που προτείνω να δοθεί στα προηγούμενα ερωτήματα και δεδομένου ότι η υπό κρίση υπόθεση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123, παρέλκει η ανάλυση βάσει των ελευθεριών που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη¹³⁶.

VI. Πρόταση

153. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Hoge Raad der Nederlanden (Ανώτατο Δικαστήριο, Κάτω Χώρες) και το Raad van State (Συμβούλιο της Επικρατείας, Κάτω Χώρες):

- 1) Τέλη/επιβαρύνσεις όπως τα επίμαχα στην κύρια δίκη στην υπόθεση C-360/15, τα οποία εισπράττονται από αρχή κράτους μέλους για την εξέταση αίτησης για τη χορήγηση άδειας όσον αφορά τον χρόνο, τον τόπο και τον τρόπο εκτέλεσης εργασιών εκσκαφής με σκοπό την εγκατάσταση καλωδίων για δημόσιο δίκτυο ηλεκτρονικών επικοινωνιών εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά. Δεν εμπίπτουν στο πεδίο της φορολογίας, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123.
- 2) Η δραστηριότητα λιανικού εμπορίου που συνίσταται στην πώληση υποδημάτων και ενδυμάτων σε καταναλωτές καλύπτεται από τον όρο «υπηρεσία», σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 4, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123.
- 3) Οι διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123 έχουν εφαρμογή σε περιπτώσεις όπως αυτές που αποτελούν αντικείμενο της κύριας δίκης στην υπόθεση C-31/16, ανεξαρτήτως του αν όλες οι σχετικές παράμετροι έχουν ή όχι αμιγώς εσωτερικό χαρακτήρα.
- 4) Σχέδιο χωροταξικής αξιοποίησης όπως το επίμαχο στην υπόθεση C-31/16, το οποίο επιτρέπει την εγκατάσταση μόνο ορισμένου τύπου καταστημάτων λιανικού εμπορίου, αποτελεί εδαφικό περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123, ο οποίος μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου 15, παράγραφος 3, της οδηγίας, εφόσον αποδειχθεί ότι αποσκοπεί στην προστασία του αστικού περιβάλλοντος κατά τρόπο σύμφωνο προς την αρχή της αναλογικότητας.

¹³⁶ Βλ. απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 118).