



## Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2018. január 30.\*<sup>i</sup>

„Előzetes döntéshozatal – Belső piaci szolgáltatások – 2006/123/EK irányelv – Hatály – A 2. cikk (2) bekezdésének c) pontja – Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások kizárása – A 4. cikk 1. pontja – A »szolgáltatás« fogalma – Áruk kiskereskedelme – III. fejezet – A szolgáltatásnyújtók letelepedési szabadsága – Tisztán belső helyzetekben való alkalmazhatóság – 15. cikk – Értékelendő követelmények – Területi korlát – A nem nagy terjedelmű áruk kiskereskedelmére irányuló tevékenységnek a városközponton kívül található földrajzi területeken történő folytatását tiltó településrendezési terv – A városi környezet védelme – Elektronikus hírközlő hálózatok és szolgáltatások engedélyezése – 2002/20/EK irányelv – Nyilvános elektronikus hírközlő hálózatok céljára szolgáló létesítmények telepítésére vonatkozó jogokhoz kapcsolódó pénzügyi terhek”

A C-360/15. és C-31/16. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgyában, amelyeket a Hoge Raad der Nederlanden (Hollandia legfelsőbb bírósága) (C-360/15) és a Raad van State (államtanács, Hollandia) (C-31/16) a Bírósághoz 2015. július 13-án és 2016. január 18-án érkezett, 2015. június 5-i és 2016. január 13-i határozataival terjesztett elő

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

és

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

valamint

a **Visser Vastgoed Beleggingen BV**

és

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

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, A. Tizzano elnökhelyettes, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (előadó), C.G. Fernlund és C. Vajda tanácselnökök, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas és S. Rodin bírák,

főtanácsnok: M. Szpunar,

\* Az eljárás nyelve: holland.

hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2017. február 14-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort képviselőjében J. de Groot és P. Fruytier advocaten,
- a Visser Vastgoed Beleggingen BV képviselőjében I. Haverkate advocaat,
- az X BV képviselőjében M. Robichon-Lindenkamp advocaat,
- a Raad van de gemeente Appingedam képviselőjében H. Wessels, H. Mulder, J. Seerden, R. Louwes és H. Pot, meghatalmazotti minőségben,
- a holland kormány képviselőjében Mmes H. S. Gijzen, K. Bulterman és J. Langer, meghatalmazotti minőségben,
- a cseh kormány képviselőjében T. Müller, M. Smolek és J. Vlácil, meghatalmazotti minőségben,
- a német kormány képviselőjében T. Henze és K. Stranz, meghatalmazotti minőségben,
- Írország képviselőjében E. Creedon, M. Browne, G. Hodge és A. Joyce, meghatalmazotti minőségben segítőik: N. Butler SC és C. Keeling BL,
- az olasz kormány képviselőjében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítői: C. Colelli és P. Gentili avvocati dello Stato,
- a lengyel kormány képviselőjében B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében H. Tserepa-Lacombe, L. Malferrari és F. Wilman, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2017. május 18-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

### Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.) 12. cikkének, valamint az EUMSZ 34–EUMSZ 36. cikk és az EUMSZ 49–EUMSZ 55. cikk értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmeket két jogvita keretében terjesztették elő, amelyek közül az elsőben a College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort (az amersfoorti önkormányzat polgármesteri és alpolgármesteri testülete, Hollandia; a továbbiakban: polgármesteri és alpolgármesteri testület) és az X BV áll jogvitában az üvegszálás kábelek nyilvános elektronikus hírközlő hálózat céljára történő lefektetésével kapcsolatos díjak (*leges*) fizetése tárgyában, a másodikban a Visser Vastgoed Beleggingen BV (a továbbiakban: Visser) és a Raad van de gemeente Appingedam (az appingedami önkormányzat képviselőtestülete, Hollandia) áll jogvitában a területrendezési tervben szereplő azon szabályok vonatkozásában, amelyek alapján a városközponton kívül elhelyezkedő bizonyos földrajzi területek kizárólag nagy terjedelmű áruk kiskereskedelmének céljára vannak fenntartva.

## Jogi háttér

### Az uniós jog

#### 2002/21/EK irányelv

- 3 A 2009. november 25-i 2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvvel (HL 2009. L 337., 37. o.; helyesbítés: HL 2013. L 241., 8. o.) módosított, az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Keretirányelv) (HL 2002. L 108., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 337. o.; a továbbiakban: Keretirányelv) „Cél és hatály” című 1. cikkének (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Ez az irányelv létrehozza az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra, az elektronikus hírközlő hálózatokra, a kapcsolódó eszközökre és a kapcsolódó szolgáltatásokra, valamint a fogyasztékkal élők hozzáférését megkönnyítő végberendezések egyes aspektusaira vonatkozó szabályozás harmonizált keretét. Megállapítja a nemzeti szabályozó hatóságok feladatait, és kialakítja a keretszabályozásnak [az Unió] egészében történő harmonizált alkalmazását biztosító eljárások összességét.”

- 4 Ezen irányelv „Fogalom meghatározások” című 2. cikke szerint:

„Ennek az irányelvnek az alkalmazásában:

[...]

- g) „nemzeti szabályozó hatóság»: a tagállam által az ezen irányelvben és a különös irányelvekben foglalt szabályozási feladatok bármelyikével megbízott szerv vagy szervek;

[...]”

- 5 Az irányelv „Szolgalmi jogok” címet viselő 11. cikke szerint:

„(1) A tagállamok gondoskodnak arról, hogy amikor valamely illetékes hatóság:

- köztulajdonban vagy magántulajdonban lévő ingatlanon, ilyen ingatlan felett vagy alatt létesítmény telepítésére vonatkozó jognak egy nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatására jogosult vállalkozás számára történő megadása iránti kérelmet bírál el, vagy
- köztulajdonban vagy magántulajdonban lévő ingatlanon, ilyen ingatlan felett vagy alatt létesítmény telepítésére vonatkozó jognak egy nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatására jogosult vállalkozás számára történő megadása iránti kérelmet bírál el, vagy

az illetékes hatóság:

- megkülönböztetés és késelem nélkül alkalmazott, egyszerű, hatékony, átlátható és nyilvános eljárások alapján járjon el, és határozatát minden esetben a kérelem benyújtásától számított hat hónapon belül hozza meg, kivéve a kisajátítás eseteit, és
- az ilyen jogok feltételekhez kötése esetén tartsa tiszteletben az átláthatóság és a megkülönböztetésmentesség elvét.

[...]

(2) A tagállamok biztosítják, hogy amennyiben nyilvános elektronikus hírközlő hálózatokat és/vagy nyilvánosan hozzáférhető elektronikus hírközlési szolgáltatásokat üzemeltető vállalkozások állami szervek vagy önkormányzatok tulajdonában vagy ellenőrzése alatt maradnak, az (1) bekezdésben említett jogok megadására vonatkozó funkció a tulajdonlással, illetve ellenőrzéssel összefüggő tevékenységektől ténylegesen elkülönüljön.

[...]”

- 6 Ugyanezen irányelv „Helymegosztás, valamint a hálózati elemek és a kapcsolódó eszközök megosztása az elektronikus hírközlő hálózatok szolgáltatói számára” című 12. cikke (1) és (4) bekezdésében az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) Amennyiben egy elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató vállalkozás a nemzeti jogszabályok értelmében jogosult köztulajdonban vagy magántulajdonban lévő ingatlanon, ilyen ingatlan felett vagy ingatlan alatt létesítményeket telepíteni, vagy az ingatlan kisajátítására vagy használatára vonatkozó eljárásból előnyt szerezhethet, a nemzeti szabályozó hatóságok az arányosság elvének maradéktalan figyelembevétele mellett előírhatják az ilyen létesítmények, illetve ingatlanok, többek között az épületek, az épületek bejárata, az épületek kábelezése, a tartóoszlopok, az antennák, a tornyok és egyéb támasztószerkezetek, az alépítmények, a kábelcsatornák, az ellenőrzőaknákat és a szekrények megosztását.

[...]

(4) A tagállamok biztosítják, hogy az illetékes nemzeti hatóságok előírhassák a vállalkozások számára, hogy az illetékes hatóságok kérése esetén továbbítsák a megfelelő információkat annak érdekében, hogy e hatóságok a nemzeti szabályozó hatóságokkal együtt részletes jegyzéket készíthessenek az (1) bekezdésben említett létesítmények jellegére, hozzáférhetőségére és földrajzi elhelyezkedésére vonatkozóan, valamint azt az érdekelt felek rendelkezésére bocsáthassák.”

#### *A 2002/20/EK irányelv*

- 7 A 2009/140 irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2002. március 7-i 2002/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Engedélyezési irányelv) (HL 2002. L 108., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet 29. kötet, 337. o.; a továbbiakban: engedélyezési irányelv) (1) preambulumbekkezdése kimondja:

„Az elektronikus hírközlési keretszabályozás 1999. évi felülvizsgálatáról folytatott nyilvános konzultációnak a Bizottság 2000. április 26-i közleményében szereplő eredményei, valamint a Bizottságnak a távközlési szabályozási csomag végrehajtásáról szóló ötödik és hatodik jelentésre vonatkozó közleményeiben szereplő megállapításai megerősítették, hogy szükség van [az Unió] egészében az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások terén a piaca jutás szabályozásának fokozott harmonizációjára és terheinek csökkentésére.”

- 8 Az engedélyezési irányelv „Cél és hatály” című 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ennek az irányelvnek a célja az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások belső piacának létrehozása az engedélyezési szabályok és feltételek harmonizációja és egyszerűsítése révén, e hálózatok és szolgáltatások nyújtásának [az Unió] egészében való megkönnyítése érdekében.

(2) Ezt az irányelvet az elektronikus hírközlő hálózatok [szolgáltatására] és elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtására vonatkozó engedélyekre kell alkalmazni.”

- 9 Ezen irányelv „Fogalommeghatározások” című 2. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:
- „Ezen irányelv alkalmazásában a [keretirányelv] 2. cikkében foglalt fogalommeghatározásokat kell alkalmazni.”
- 10 Az engedélyezési irányelvnek „Az általános felhatalmazásból eredő minimumjogok felsorolása” című 4. cikke (1) bekezdésében kimondja:
- „A 3. cikk alapján felhatalmazott vállalkozások jogosultak:
- elektronikus hírközlő hálózatokat [szolgáltatni] és elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtani;
  - arra, hogy a létesítménytelepítéshez szükséges jogokra vonatkozó kérelmük elbírálása a [keretirányelv] 11. cikkének megfelelően történjen.”
- 11 Az engedélyezési irányelv „Igazgatási díjak” című 12. cikke szerint:
- „(1) Az általános felhatalmazás keretében szolgáltatást nyújtó vagy hálózatot szolgáltató vállalkozások számára, illetve a használati joggal rendelkező vállalkozások számára kivetett igazgatási díjnak olyannak kell lennie:
- amely csak azoknak az igazgatási költségeknek az összességét fedezi, amelyek az általános felhatalmazási rendszer, a használati jogok és a 6. cikk (2) bekezdésében említett egyedi kötelezettségek kezelése, ellenőrzése és alkalmazása során felmerülnek, amelyek között szerepelhet a nemzetközi együttműködés, a harmonizáció és szabványosítás, a piacelemzés, a megfelelés-ellenőrzés és egyéb piaci ellenőrzés költsége, valamint a másodlagos jogszabályok és a közigazgatási határozatok – például hozzáférésre és összekapcsolásra vonatkozó határozatok – elkészítésével és végrehajtásával összefüggő szabályozási munka költsége; és
  - amelyet az egyes vállalkozások között olyan tárgyilagos, átlátható és arányos módon osztanak meg, amely minimálisra csökkenti a további igazgatási és kapcsolódó ráfordításokat.
- (2) Ha a nemzeti szabályozó hatóságok igazgatási díjat vetnek ki, az igazgatási költségeiknek és a beszedett díjak teljes összegének áttekintését évente közzéteszik. A díjak teljes összegének és az igazgatási költségeknek a különbözetét figyelembe véve a megfelelő kiigazításokat el kell végezni.”
- 12 Ugyanezen irányelvnek „A használati jogok és a létesítménytelepítési jogok díjai” című 13. cikke szerint:
- „A tagállamok feljogosíthatják az illetékes hatóságot arra, hogy olyan díjakat vessen ki a rádiófrekvencia- vagy számhasználati jogokért, illetve az állami vagy magántulajdonú ingatlanokon, azok felett vagy alatt létesítmények telepítésére vonatkozó jogokért, amelyek tükrözik az ilyen erőforrások optimális felhasználásának biztosítására vonatkozó igényt. A tagállamok biztosítják, hogy az ilyen díjak tárgyilagos mérce szerint indokoltak, átláthatóak, megkülönböztetéstől mentesek [helyesen: hátrányos megkülönböztetéstől mentesek] és a céljukkal arányosak legyenek, és hogy megállapításuk a [keretirányelv] 8. cikkében szereplő célkitűzések figyelembevételével mellett történjen.”

*A 2006/123 irányelv*

- 13 A 2006/123 irányelv (2), (5), (7), (9), (19), (20), (33), (40) és (76) preambulumbekzdése kimondja:
- „(2) A versenyképes szolgáltatási piac nélkülözhetetlen a gazdasági növekedés ösztönzéséhez és a munkahelyteremtéshez az Európai Unióban. [...] A fogyasztók számára szélesebb körű választási lehetőséget, valamint jobb és olcsóbb szolgáltatásokat biztosíthatna egy olyan szabad piac, amely

a tagállamokat arra készítetné, hogy megszüntessék a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás korlátozásait, ugyanakkor növeljék az átláthatóságot, és bővítsék a fogyasztók számára nyújtott tájékoztatást.

[...]

- (5) Szükséges ezért a szolgáltatók letelepedési szabadságát, valamint a szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok elhárítása, valamint e két – a Szerződésben meghatározott – alapvető szabadság gyakorlásához szükséges jogbiztonság garantálása a szolgáltatások igénybevevői és a szolgáltatók számára. Mivel a szolgáltatások belső piacán létező akadályok egyrészt azokat a szolgáltatókat érintik, akik egy másik tagállam területén kívánnak letelepedni, másrészt azokat, akik egy másik tagállam területén szolgáltatást nyújtanak, de ott nem kívánnak letelepedni, szükséges biztosítani a szolgáltatók számára, hogy szolgáltatási tevékenységüket a belső piacon belül valamely tagállamban való letelepedés útján, vagy a szolgáltatások szabad mozgásának jogával élve fejleszthessék. Lehetővé kell tenni, hogy a szolgáltatók – az egyes tagállamokra vonatkozó növekedési stratégiájuk függvényében – választhassanak az említett két szabadság között.

[...]

- (7) Ez az irányelv olyan általános jogi keretet hoz létre, amely előnyös a szolgáltatások széles köre számára, miközben figyelembe veszi a tevékenységek és szakmák valamennyi típusának sajátosságait és szabályozási rendszerét. A jogi keret dinamikus és szelektív megközelítésen alapul, amely elsődlegesen a gyorsan felszámolható akadályok megszüntetéséből, továbbá értékelési, konzultációs és egyes kérdésekre irányulóan kiegészítő harmonizációs folyamat elindításából áll, és lehetővé teszi a szolgáltatási tevékenységekre vonatkozó nemzeti szabályozási rendszerek fokozatos és összehangolt korszerűsítését, amely elengedhetetlen ahhoz, hogy 2010-re létrejöjjön a szolgáltatások valódi belső piaca. Rendelkezni kell egy kiegyensúlyozott intézkedéscsomag meghozataláról, amely a célzott harmonizációt, az igazgatási együttműködést, a szolgáltatásnyújtás szabadságáról való rendelkezést és – egyes kérdések tekintetében – magatartási kódex kidolgozásának ösztönzését foglalja magában. A nemzeti jogalkotási rendszerek említett összehangolásának biztosítania kell a közösségi jogi integráció, valamint a közérdekű célok védelme – különösen a fogyasztóvédelem – magas szintjét, amely elengedhetetlen a tagállamok közötti bizalom kialakításához [...].

[...]

- (9) Ez az irányelv csak azokra a követelményekre alkalmazandó, amelyek szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, illetve annak gyakorlását érintik. Ezért nem vonatkozik olyan követelményekre, mint a közúti közlekedési szabályok, a földterületek fejlesztésére és használatára vonatkozó szabályok, területrendezés, építési szabványok, valamint az ilyen szabályoknak való [meg] nem megfelelés miatt kiszabott közigazgatási szankciók, amelyek nem szabályozzák vagy érintik kifejezetten a szolgáltatási tevékenységet, de amelyeket a szolgáltatóknak éppúgy be kell tartaniuk gazdasági tevékenységük végzése során, mint a magánemberként eljáró személyeknek.

[...]

- (19) Tekintettel az elektronikus hírközlési hálózatokra és szolgáltatásokra, valamint a hozzájuk kapcsolódó forrásokra és szolgáltatásokra vonatkozó jogalkotási eszközcsomag 2002-ben történt elfogadására, amely – elsősorban az egyedi engedélyezési rendszerek többségének megszüntetése révén – keretszabályozást hozott létre az említett tevékenységeknek a belső piacon belüli nyújtásához való jogosultság megkönnyítésére, szükséges az említett eszközök tárgyát képező kérdések kizárása ezen irányelv hatálya alól.

(20) [A keretirányelv és az engedélyezési irányelv] tárgyát képező elektronikus hírközlési szolgáltatásokkal kapcsolatos kérdések ezen irányelv hatálya alól történő kizárásának nem csupán a felsorolt irányelvek tárgyát képező kérdésekre kell vonatkoznia, hanem azokra a kérdésekre is, amelyekkel kapcsolatban az irányelvek kifejezetten tagállami hatáskörbe utalják egyes nemzeti szintű intézkedések elfogadásának lehetőségét.

[...]

(33) Az ezen irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások folyamatosan változó tevékenységek széles körét ölelik fel, beleértve [...] az olyan, vállalatoknak és fogyasztóknak is nyújtott szolgáltatásokat, mint a [...] a forgalmazói szolgáltatások [...].

[...]

(40) A közérdeken alapuló kényszerítő indokok fogalmát, amelyre ezen irányelv egyes rendelkezései hivatkoznak, [...] legalább a következő indokokat tartalmazza: [...] a környezet és a városi környezet védelme, beleértve a város- és vidéktervezést [...].

[...]

(76) Ez az irányelv nem érinti az áruk szabad mozgására vonatkozó [EUMSZ 34–EUMSZ 36. cikk] alkalmazását. A szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezés alapján tiltott korlátozások a szolgáltatások nyújtására való jogosultság és a szolgáltatási tevékenység gyakorlása tekintetében alkalmazandó követelményekre terjednek ki, és nem a magukra az árukra alkalmazandókra.”

14 A 2006/123 irányelv „Tárgy” címet viselő 1. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Ez az irányelv általános rendelkezéseket állapít meg a szolgáltatók letelepedési szabadságának gyakorlása és a szolgáltatások szabad mozgásának megkönnyítése érdekében, a szolgáltatások magas színvonalának megőrzése mellett.”

15 Ezen irányelv „Hatály” című 2. cikke értelmében:

„(1) Ez az irányelv a Közösség valamely tagállamában letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó.

(2) Ez az irányelv nem alkalmazandó a következő tevékenységekre:

[...]

c) elektronikus hírközlési szolgáltatások és hírközlő hálózatok, valamint a kapcsolódó létesítmények és szolgáltatások [a keretirányelv és az engedélyezési irányelv] hatálya alá tartozó kérdések tekintetében;

[...]

j) a szociális lakhatás, gyermekgondozás, a családtámogatás és a tartósan vagy ideiglenesen rászoruló személyek támogatása terén nyújtott szociális szolgáltatások, amelyeket az állam vagy az állam által megbízott szolgáltató vagy az állam által ilyenként elismert jótékonyági intézmény nyújt.

[...]

(3) Ez az irányelv az adózás területére nem alkalmazandó.”

- 16 A 2006/123 irányelvnek „Az [uniós] jog egyéb rendelkezéseivel való kapcsolat” címet viselő 3. cikkének (3) bekezdése a következőket mondja ki:

„A tagállamok ezen irányelv rendelkezéseit [az EUM-]Szerződésnek a letelepedés jogára és a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó szabályainak megfelelően alkalmazzák.”

- 17 Ezen irányelv „Fogalommeghatározások” címet viselő 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

1. »szolgáltatás«: az [EUMSZ 57. cikkben] említett, rendszerint díjazás ellenében nyújtott bármely önálló gazdasági tevékenység;
2. »szolgáltató«: bármely természetes személy, aki valamely tagállam állampolgára, vagy bármely, az [EUMSZ 54. cikkben] említett jogi személy, amely valamely tagállamban letelepedett, és aki vagy amely szolgáltatást kínál vagy nyújt;

[...]

5. »letelepedés«: az [EUMSZ 49. cikk] szerinti valamely gazdasági tevékenységnek a szolgáltató általi, határozatlan ideig tartó, a szolgáltatásnyújtás tényleges helyét képező, állandó infrastruktúrán keresztül történő tényleges végzése;
6. »engedélyezési rendszer«: bármely eljárás, amely alapján a szolgáltatónak vagy a szolgáltatás igénybevevőjének ténylegesen lépéseket kell tennie azért, hogy az illetékes hatóságtól a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságra vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlására vonatkozóan formális vagy vélelmezett határozatot szerezzen;
7. »követelmény«: bármely olyan kötelezettség, tilalom, feltétel vagy korlátozás, amelyet a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései írnak elő, vagy amelyek az joggyakorlatból [helyesen: az ítélkezési gyakorlatból], a közigazgatási gyakorlatból, szakmai testületek szabályaiból, vagy szakmai szövetségek vagy egyéb szakmai szervezetek által jogi autonómiájuk gyakorlása során elfogadott kollektív szabályokból erednek; a szociális partnerek közötti tárgyalások során létrejött kollektív megállapodásban meghatározott szabályok az irányelv értelmében önmagukban nem tekintendők követelménynek;
8. »közérdeken alapuló kényszerítő indok«: a Bíróság joggyakorlatában [helyesen: az ítélkezési gyakorlatában] ilyenként elismert indokok, köztük az alábbiak: a környezet és a városi környezet védelme [...]

[...]”.

- 18 A 2006/123 irányelvnek „A szolgáltatók letelepedésének szabadsága” című III. fejezete tartalmazza ezen irányelv 9–15. cikkét.

- 19 Az említett irányelv „Engedélyezési rendszerek” című 9. cikke (1) bekezdésében az alábbiakat írja elő:

„A tagállamok a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, illetve annak gyakorlását nem kötik engedélyezési rendszerhez, kivéve az alábbi feltételek teljesülése esetén:

- a) az engedélyezési rendszer nem alkalmaz hátrányos megkülönböztetést az érintett szolgáltatóval szemben;
- b) az engedélyezési rendszert a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá;



- c) a kitűzött cél kevésbé korlátozó intézkedés útján nem valósítható meg, különösen azért, mert az utólagos ellenőrzésre túl későn kerülne sor ahhoz, hogy az valóban hatékony legyen.”
- 20 Ugyanezen irányelvnek „Az engedély megadására vonatkozó feltételek” című 10. cikke (1) bekezdésében az alábbiakat mondja ki:
- „Az engedélyezési rendszereknek olyan feltételeken kell alapulniuk, amelyek megakadályozzák az illetékes hatóságokat abban, hogy vizsgálati jogkörüket önkényesen alkalmazzák.”
- 21 A 2006/123 irányelv „Engedélyezési eljárások” című 13. cikkének (2) bekezdésében ekképp rendelkezik:
- „Az engedélyezési eljárások és az alaki követelmények nem lehetnek visszatartó erejűek, és nem nehezíthetik meg vagy késleltethetik indokolatlanul a szolgáltatás nyújtását. Könnyen hozzáférhetőnek kell lenniük, továbbá az alkalmazásukból eredő, a kérelmezőket terhelő díjakkal észszerűnek és arányosnak kell lenniük a szóban forgó engedélyezési eljárások költségével, és nem haladhatják meg az eljárások költségét.”
- 22 A 2006/123 irányelvnek a „Tiltott követelmények” című 14. cikke szerint:
- „A tagállamok területükön a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy annak gyakorlását nem köthetik az alábbi feltételek bármelyikének való megfeleléshez:
- [...]
- 5) olyan gazdasági vizsgálat eseti alkalmazása, amely az engedély megadását gazdasági szükséglet vagy piaci igény fennállásának igazolásához, vagy a tevékenység lehetséges vagy jelenlegi gazdasági hatásainak felméréséhez köti, vagy annak vizsgálatához, hogy a tevékenység az illetékes hatóság által meghatározott gazdasági tervezés céljainak megfelel-e; ez a tiltás nem érinti azokat a tervezési követelményeket, amelyek nem üzleti célokra törekszenek, hanem közérdeken alapuló kényszerítő indokokat szolgálnak”.
- 23 Az említett irányelv „Értékelendő követelmények” című 15. cikke értelmében:
- „(1) A tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a (2) bekezdésben felsorolt követelmények bármelyikét előírja-e, és biztosítják, hogy bármely ilyen követelmény összeegyeztethető legyen a (3) bekezdésben meghatározott feltételekkel. A tagállamok az említett feltételekkel való összeegyeztethetőség érdekében kiigazítják törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseiket.
- (2) A tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlását az alábbi megkülönböztetésmentes [helyesen: hátrányos megkülönböztetéstől mentes] követelmények bármelyikének való megfeleléshez köti-e:
- a) mennyiségi vagy területi korlátozások, különösen a népesség alapján vagy a szolgáltatók közötti legkisebb földrajzi távolság formájában meghatározott korlátozások;
- [...]
- (3) A tagállamok ellenőrzik, hogy a (2) bekezdésben említett követelmények megfelelnek-e az alábbi feltételeknek:
- a) hátrányos megkülönböztetés tilalma: a követelmények sem közvetlenül, sem közvetve nem lehetnek megkülönböztetőek [helyesen: hátrányosan megkülönböztetőek] az állampolgárság, vagy társaságok esetén a létesítő okirat szerinti székhely helye alapján;

- b) szükségesség: a követelményeket a közérdeken alapuló kényszerítő indoknak kell alátámasztania;
- c) arányosság: a követelményeknek alkalmasaknak kell lenniük a célok teljesítésének biztosítására, nem haladhatják meg az adott cél teljesítéséhez szükséges mértéket, és nem válthatók ki más, ugyanazt az eredményt biztosító, kevésbé korlátozó intézkedéssel.

[...]

24 A 2006/123 irányelvnek „A szolgáltatások szabad mozgása” című IV. fejezete az irányelv 16–21. cikkét foglalja magában.

25 Az említett irányelvnek „A szolgáltatásnyújtás szabadsága” című 16. cikke (1) bekezdésének első albekezdésében előírja:

„A tagállamok tiszteletben tartják a szolgáltatók jogát, hogy szolgáltatást nyújthassanak a letelepedési helyük szerinti tagállamtól eltérő tagállamban.”

26 Ugyanezen irányelv „Eseti eltérések” című 18. cikke az (1) bekezdésében az alábbiakat írja elő:

„A 16. cikktől eltérve és kizárólag rendkívüli körülmények esetén valamely tagállam a másik tagállamban letelepedett szolgáltató tekintetében a szolgáltatások biztonságára vonatkozó intézkedéseket hozhat.”

### ***A holland jog***

#### *C-360/15. sz. ügy*

27 Az 1998. október 19-i Telecommunicatiewet (távközlésről szóló törvény; (Stb.1998, n° 610) 5.2. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] köztulajdonban lévő földterületek feletti jogok jogosultjai vagy az ilyen földterületek kezelői túrni kötelesek, hogy a nyilvánosan hozzáférhető elektronikus hírközlő hálózat kiépítésével összefüggésben kábeleket fektessenek le, tartsanak karban vagy távolítsanak el e földterületeken, illetve földterületekről.”

28 E törvény 5.4 §-a az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) Az a nyilvánosság számára hozzáférhető elektronikus hírközlő hálózatot szolgáltató vállalkozás, amely a kábelek lefektetésével, karbantartásával vagy eltávolításával összefüggő munkálatokat tervez végezni köztulajdonban lévő földterületekben, illetve földterületeken, e munkálatokat csak akkor végezheti el, ha

- a) az erre irányuló szándékot írásban bejelentette azon önkormányzat polgármesteri és alpolgármesteri testületének, amelynek területén a munkálatokat el kell végezni, és
- b) a munkálatok elvégzésének helyszíne, időpontja és módja tekintetében megkapta a polgármesteri és alpolgármesteri testület engedélyét.

(2) A polgármesteri és alpolgármesteri testületének az engedélyről szóló határozatot a közrenddel, a közbiztonsággal, zavarok megelőzésével vagy mérséklésével, a telkek vagy épületek megközelíthetőségével vagy a talajszint alatti építmények kezelésével összefüggő okokból bizonyos feltételekhez kötheti.

(3) Az említett feltételek csak a következőkre vonatkozhatnak:

- a) a munkálatok helye,
- b) a munkálatok időpontja, olyan értelemben, hogy az engedélyezett kezdési időpontnak – a (2) bekezdés szerinti nyomós közérdekű okokra figyelemmel – az engedélyezésről szóló határozat meghozatalának napját követő tizenkét hónapon belül kell lennie,
- c) a munkálatok elvégzésének módja,
- d) a létesítmények közös használatának előmozdítása,
- e) a tervezett munkálatok egyeztetése a többi talajszint alatti építmény üzemeltetőivel.”

29 A Gemeentewet (önkormányzati törvény) 229. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint díj szedhető az önkormányzat által vagy annak nevében nyújtott szolgáltatásokért.

30 Az Amersfoort önkormányzata által elfogadott Verordening leges 2010 (díjakról szóló 2010. évi rendelet) 1. cikke szerint „»[d]íjként« az önkormányzat által vagy megbízásából nyújtott szolgáltatások igénybevételeért az e rendeletben és az ahhoz tartozó illetéktáblázatban felsorolt díjak kiszabására kerül sor.”

31 E rendelet 19.1. cikke rendelkezik a hírközlési törvény 5.4. cikkében említett engedélykérelmek elbírálásáért fizetendő díjról.

#### *C-31/16. sz. ügy*

32 A 2006. október 20-i Wet ruimtelijke ordening (területrendezésről szóló törvény (Stb. 2006, 566. sz.) 3.1. cikke (1) bekezdésének megfelelően a képviselőtestület az önkormányzat teljes területére megállapít egy vagy több településrendezési tervet, amelyek kijelölik a tervben szereplő területek rendeltetését, és megállapítják annak szabályait a megfelelő területrendezés megvalósítása érdekében.

33 Az appingedami önkormányzat képviselőtestülete által 2013. június 19-én megállapított településrendezési terv 18. cikkének (18.1) bekezdése szerint a „kiskereskedelem – 2” rendeltetésű területek kizárólag nagy terjedelmű áruk kiskereskedelmének céljára vannak fenntartva.

34 E településrendezési terv 1. cikke (1.128) bekezdésének 2. pontja szerint „nagy terjedelmű áruk kiskereskedelme” alatt értendő „az a kereskedelmi tevékenység, amely az értékesített áruk nagy méretére tekintettel nem illeszthető be könnyen a meglévő bevásárlóközpontokba, így többek között [...] gépjárművek, hajók, lakókocsok és sátrak, konyhaberendezések, fürdőszobaberendezések, bútorok, építőanyagok, mezőgazdasági gépek, kertészeti cikkek, lovassportcikkek, kerékpárok és gépjárműalkatrészek kiskereskedelme.”

35 Az említett településrendezési terv 18. cikkének (18.1) bekezdése nem rendelkezik az abban rögzített szabályoktól való eltérés lehetőségéről. Mindazonáltal a 2008. november 6-i Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (a környezeti jog általános rendelkezéseiről szóló törvény) (Stb. 2008, 496. sz.) 2.12. cikkének (1) bekezdése alapján bármely érintett személy kérhet „környezetvédelmi engedélyt”, amely kivételt képez a településrendezési terv alól.

## Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

### *C-360/15. sz. ügy*

- 36 Ahogyan az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következik, az amersfoorti önkormányzattal 2009 decemberében kötött szerződés alapján X megbízást kapott üvegszálás hálózat e településen történő kiépítésére.
- 37 E célból X a hálózat nyomvonalának minden részére engedélyt kért a testülettől az üvegszálás kábelek lefektetése érdekében végzett ásási munkálatok helye, időpontja és végrehajtási módja tekintetében, a hírközlési törvény 5.4. cikke (1) bekezdésének b) pontjával összhangban.
- 38 Ezen engedélykérelmek elbírálása érdekében az amersfoorti önkormányzata a 2010. évi rendelet alkalmazásával felhívta X-et összesen 149 949 euró összegű díj megfizetésére.
- 39 X keresetet indított a Rechtbank te Utrecht (utrechti bíróság, Hollandia) előtt e díjak összegének vitatása érdekében.
- 40 E kereset elutasítását követően X fellebbezést nyújtott be a Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (arnhem-leeuwardeni fellebbviteli bíróság, Hollandia) előtt. 2013. július 2-i ítéletével e bíróság először is megállapította, hogy a jogvita az engedélyezési irányelv 12. cikkének hatálya alá tartozik, mivel egyrészt az X-től követelt díjak elektronikus hírközlési szolgáltatásokkal kapcsolatosak, másrészt pedig az amersfoorti önkormányzata a keretirányelv és az engedélyezési irányelv értelmében vett nemzeti szabályozó hatóságnak (a továbbiakban: NSZH) minősül. Ezt követően arra a következtetésre jutott, hogy e díjak összege meghaladja az engedélyezési irányelv 12. cikkében szereplő felső határt, és ezért a díjak megfizetésére irányuló, X-hez címzett felhívás jogellenes.
- 41 A polgármesteri és alpolgármesteri testület a fenti ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Hoge Raad der Nederlanden (Hollandia legfelsőbb bírósága) előtt. X a maga részéről csatlakozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő.
- 42 A felülvizsgálati kérelem keretében annak megállapítását róják fel a Gerechtshof Arnhem-Leeuwardennek (arnhem-leeuwardeni fellebbviteli bíróság), hogy a jogvita az engedélyezési irányelv 12. cikkének hatálya alá tartozik, noha Amersfoort önkormányzatát soha nem jelölték ki a keretirányelv és az engedélyezési irányelv értelmében vett NSZH-nak.
- 43 A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint e kifogás megalapozott, mivel Hollandiában kizárólag a nemzeti jogalkotó, a Kroon (Korona, Hollandia), le Minister van Economische Zaken (gazdasági miniszter, Hollandia) és az Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (független postai és hírközlési hatóság, Hollandia), 2013. április 1-jétől Autoriteit Consument en Markt (fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti hatóság, Hollandia) minősülhet NSZH-nak. E bíróság következképpen úgy véli, hogy a 2006/123 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének c) pontjára nem lehet az engedélyezési irányelv 12. cikkével kapcsolatban hivatkozni.
- 44 Egyébiránt a csatlakozó felülvizsgálati kérelem keretében azt róják fel a Gerechtshof Arnhem-Leeuwardennek (arnhem-leeuwardeni fellebbviteli bíróság), hogy nem vette figyelembe a 2006/123 irányelv 13. cikkének (2) bekezdését.
- 45 E vonatkozásban azonban a kérdést előterjesztő bíróság kétségeit fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy az alapügyben szóban forgó díjak beszédese valóban a 2006/123 irányelv hatálya alá tartozik-e, mivel először is ezen irányelv 2. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy az említett irányelv az adózás területére nem alkalmazandó, másodsor az alapeljárás tárgyát képező helyzet a Holland Királyságban tisztán belső jellegű, amely egyáltalán nem tartalmaz külföldi elemet, harmadszor pedig úgy tűnik,

hogyan az ásási munkálatok engedélyezése a területrendezésre vonatkozó szabályozás, azaz olyan típusú szabályozás hatálya alá tartozik, amelynek a követelményei ugyanezen irányelv (9) preambulumbekzdése szerint nem tartoznak az irányelv hatálya alá.

46 A Hoge Raad der Nederlanden (Hollandia legfelsőbb bírósága) a fentiek alapján úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Úgy kell-e értelmezni a 2006/123 irányelv 2. cikkének (3) bekezdését, hogy e rendelkezés alkalmazandó a nyilvánosság számára hozzáférhető elektronikus hírközlő hálózat céljára történő kábelfektetéssel összefüggő ásási munkálatok elvégzése időpontjának helyszínének és módjának engedélyezése iránti kérelem elbírálásáért valamely tagállami hatóság által beszedett díjakra (*leges*)?
- 2) Úgy kell-e értelmezni a 2006/123 irányelv III. fejezetét, hogy az tisztán belföldi helyzetekben is alkalmazható?
- 3) Úgy kell-e értelmezni a 2006/123 irányelvet annak (9) preambulumbekzdésére figyelemmel, hogy az nem vonatkozik az olyan nemzeti szabályozásra, amely azt írja elő, hogy a nyilvánosság számára hozzáférhető elektronikus hírközlő hálózat céljára történő kábelfektetéssel, -karbantartással és -eltávolítással összefüggő ásási munkálatok tervezett elvégzését be kell jelenteni a polgármesteri és alpolgármesteri testületnek, és amely szabályozás alapján az önkormányzati testület nem tilthatja meg a bejelentett munkálatokat, de feltételeket köthet ki a munkálatok végzésének helyszínére, időpontjára és módjára, valamint a létesítmények közös használatának előmozdítására és a munkálatoknak a többi talajszint alatti építmény üzemeltetőivel való egyeztetésére vonatkozóan?
- 4) Úgy kell-e értelmezni a 2006/123 irányelv 4. cikkének 6. pontját, hogy e rendelkezés annak ellenére alkalmazandó a nyilvánosság számára hozzáférhető elektronikus hírközlő hálózat céljára történő kábelfektetéssel összefüggő ásási munkálatok elvégzése helyszínének, időpontjának és módjának engedélyezéséről szóló határozatra, hogy az érintett tagállami szerv nem tilthatja meg e munkálatokat?
- 5)
  - a) Amennyiben a 2006/123 irányelv 13. cikkének (2) bekezdése az előző kérdésekre adandó válaszokra tekintettel alkalmazandó a jelen ügyben, közvetlen hatállyal bír-e e rendelkezés?
  - b) Az [5] kérdés a) részére] adandó igenlő válasz esetén: ebben az esetben valamennyi kérelmezési eljárás becsült költségei alapján, vagy a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló valamennyi kérelem költségei alapján, vagy az egyes kérelmek költségei alapján számíthatók-e ki a [felperesek által] felszámítandó költségek a 2006/123 irányelv 13. cikkének (2) bekezdése alapján?
  - c) Az [5. kérdés a) részére] adandó igenlő válasz esetén: milyen kritériumok alapján kell a közvetett és fix költségeket a 2006/123 irányelv 13. cikkének (2) bekezdésével összhangban az egyes engedélykérelmekhez számítani?”

#### **A C-31/16. sz. ügy**

47 Ahogyan az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, Appingedam önkormányzatának területén, a belváros kereskedelmi és történelmi negyedén kívül található a Woonplein elnevezésű, nagy terjedelmű áruk kereskedelmével foglalkozó üzleteknek helyet adó kereskedelmi szolgáltató terület. E kereskedelmi terület felőleli többek között a bútorok, a konyhaberendezések, lakberendezési cikkek, barkácseszközök, építőanyagok, kertészeti cikkek, kerékpárok, lovassporthoz szükséges cikkek, gépjárművek és gépjárműalkatrészek kereskedelmével foglalkozó üzleteket.

48 Appingedam önkormányzata településrendezési tervének 18. cikke szerint a Woonplein kizárólag nagy terjedelmű áruk kiskereskedelmére szolgáló terület.

- 49 A Visser, amely üzlethelyiségek tulajdonosa a Woonpleinen, az egyik üzlethelyiséget a Bristol BV számára kívánja bérbe adni, amely: önkiszolgáló diszkont cipő- és ruhabolt üzletláncot.
- 50 A Visser keresetet indított a Raad van State (államtanács, Hollandia) előtt Appingedam önkormányzat polgármesteri és alpolgármesteri testületének a településrendezési tervet elfogadó határozatával szemben, mivel az utóbbi nem engedélyezi kiskereskedelmi cipő és ruhaboltoknak a Woonpleinen történő létesítését. Keresete alátámasztására különösen arra hivatkozik, hogy e terv sérti a 2006/123 irányelv 9. és 10. cikkét.
- 51 Appingedam képviselőtestülete erre azt a választ adja, hogy területrendezési megfontolások igazolják, hogy a kiskereskedelmi cipő- és ruhaboltok csak a városközpontba települhessenek. Pontosítja, hogy e szabály célja a városközpont életképességének fenntartása, az ott található bevásárlóközpont megfelelő működésének biztosítása és annak a lehetőségekhez mérten történő elkerülése, hogy a városközpontban található üzlethelyiségek elnéptelenedjenek.
- 52 E körülmények között Raad van State (államtanács) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:
- „1) Úgy kell-e értelmezni a 2006/123 irányelv 4. cikkének 1. pontjában szereplő »szolgáltatás« fogalmát, hogy a termékek – például cipők és ruhák – fogyasztók részére történő értékesítésében megnyilvánuló kiskereskedelmi tevékenység szolgáltatásnak minősül, amelyre a 2006/123 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése alapján alkalmazandók annak rendelkezései?
- 2) A szóban forgó szabályozás célja, hogy az életminőség városközpontbeli megőrzése és a belvárosi helyiségek üresen állásának megakadályozása érdekében a városközponton kívüli területen megtiltsa a kiskereskedelem bizonyos formáit, mint például a cipő- és ruhaárusítást. Ki van-e zárva a 2006/123 irányelv hatálya alól annak (9) preambulumbekkezdésére tekintettel az ilyen jellegű szabályozást tartalmazó szabály azért, mert az ilyen szabályok olyan »területrendezés[nek] [tekintendők], amelyek nem szabályozzák vagy érintik kifejezetten a szolgáltatási tevékenységet, de amelyeket a szolgáltatóknak éppúgy be kell tartaniuk gazdasági tevékenységük végzése során, mint a magánemberként eljáró személyeknek«?
- 3) Elegendő-e a határokon átnyúló helyzet feltételezéséhez, hogy semmiképpen sem zárható ki, hogy valamely más tagállamból származó kiskereskedelem is letelepedhet az adott helyen, vagy hogy a kiskereskedelem szolgáltatásainak igénybevevői más tagállamból is származhatnak, vagy tényleges bizonyítékoknak kell fennállniuk e tekintetben?
- 4) Alkalmazható-e a 2006/123 irányelv III. fejezete (a letelepedés szabadsága) tisztán belső helyzetekre, és azon kérdés vizsgálatakor, hogy alkalmazható-e az említett fejezet, a Bíróságnak a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságára vonatkozóan a Szerződésben előírt rendelkezések tisztán belső helyzetekben való alkalmazásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata alkalmazandó?
- 5) a) A 2006/123 irányelv 4. cikkének 7. pontja és 14. cikkének 5. pontja értelmében vett »követelmény« fogalma alá, nem pedig a 2006/123 irányelv 4. cikkének 6. pontja, valamint 9. és 10. cikke értelmében vett »engedélyezési rendszer« fogalma alá tartozik-e a településrendezési tervbe felvett, az] említetthez hasonló szabályozás?
- b) Ellentétes-e a 2006/123 irányelv 14. cikkének 5. pontjával – amennyiben az említetthez hasonló szabályozás a »követelmény« fogalma alá tartozik – vagy a szolgáltatási irányelv 9. és 10. cikkével – amennyiben az említetthez hasonló szabályozás az »engedélyez« fogalma alá tartozik – az említetthez hasonló szabályozás valamely települési önkormányzat általi elfogadása?

- 6) Az EUMSZ 34–EUMSZ 36. cikk vagy az EUMSZ 49–EUMSZ 55. cikk hatálya alá tartozik-e az említetthez hasonló szabályozás, és ha igen, alkalmazandók-e ebben az esetben a Bíróság által elismert kivételek, amennyiben azok feltételei teljesülnek?”
- 53 A Bíróság elnöke 2016. február 23-i végzésével elrendelte a C-360/15. sz. és a C-31/16. sz. ügy egyesítését a szóbeli szakasz lefolytatása és az ítélet meghozatala céljából.

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről**

#### ***C-360/15. sz. ügy***

##### *Az első és a harmadik kérdéstről*

- 54 Az első és a harmadik kérdés, amelyeket együttesen célszerű vizsgálni, lényegében arra keresi a választ, hogy a 2006/123 irányelv 2. cikkének (3) bekezdésére és (9) preambulumbekzdésére tekintettel ezen irányelv alkalmazandó-e a jelen ügy alapeljárására.
- 55 Előjáróban meg kell állapítani, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az a körülmény, hogy a kérdést előterjesztő bíróság bizonyos uniós jogi rendelkezések értelmezésére korlátozta is kérdését, nem képezi akadályát annak, hogy a Bíróság a részére az uniós jognak az előtte folyamatban lévő ügy elbírálásához esetlegesen hasznos, valamennyi értelmezési szempontját megadja (lásd ebben az értelemben: 2017. november 14-i Lounes ítélet, C-165/16, EU:C:2017:862, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 56 Ezenkívül a Bíróság, amelynek az a feladata, hogy hasznos választ adjon a kérdést előterjesztő bíróságnak, hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az alapeljárás iratai, valamint az elé terjesztett írásbeli és szóbeli észrevételek alapján útmutatást adjon e bíróságnak a döntéshez (2015. október 1-jei Trijber et Harmsen ítélet, C-340/14 és C-341/14, EU:C:2015:641, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 57 A jelen esetben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szereplő megállapításokból következik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság első és harmadik kérdésének alapjául szolgáló kételyei a 2006/123 irányelv hatályának terjedelmét érintik.
- 58 E tekintetben, a 2006/123 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése értelmében ezen irányelv a valamely tagállamban letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra vonatkozik. Ezen irányelv 2. cikkének (2) bekezdése azonban számos tevékenységet kizár a hatálya alól. Ezt követően az említett irányelv 2. cikkének (3) bekezdése rögzíti, hogy ezen irányelv az adózás területére nem alkalmazandó.
- 59 Előzetesen meg kell tehát vizsgálni, hogy az alapügy nem tartozik-e a 2006/123 irányelv 2. cikkének (2) bekezdésében említett kivételek egyikének hatálya alá.
- 60 E vonatkozásban a 2006/123 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének c) pontja úgy rendelkezik, hogy az említett irányelv nem alkalmazandó sem az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra és hírközlő hálózatokra, sem a kapcsolódó létesítményekre és szolgáltatásokra többek között a keretirányelv és az engedélyezési irányelv hatálya alá tartozó kérdések tekintetében.
- 61 Ezenkívül a 2006/123 irányelv (19) preambulumbekzdéséből következik, hogy „[t]ekintettel az elektronikus hírközlési hálózatokra és szolgáltatásokra, valamint a hozzájuk kapcsolódó forrásokra és szolgáltatásokra vonatkozó jogalkotási eszközcsomag 2002-ben történt elfogadására, amely [...]

keretszabályozást hozott létre az említett tevékenységeknek a belső piacon belüli nyújtásához való jogosultság megkönnyítésére”, az uniós jogalkotó szándékában állt „az említett eszközök tárgyát képező kérdések kizárása [ezen] irányelv hatálya alól”.

- 62 Az említett irányelv (20) preambulumbekzdése a maga részéről kimondja, hogy a többek között a keretirányelv és az engedélyezési irányelv tárgyát képező, elektronikus hírközlési szolgáltatásokkal kapcsolatos kérdések ezen irányelv hatálya alól történő kizárásának nem csupán az említett irányelvek tárgyát képező kérdésekre kell vonatkoznia, hanem azokra a kérdésekre is, amelyekkel kapcsolatban az irányelvek kifejezetten tagállami hatáskörbe utalják egyes nemzeti szintű intézkedések elfogadásának lehetőségét.
- 63 A jelen esetben nem vitatott, hogy X az engedélyezési irányelv értelmében vett elektronikus hírközlő hálózatokat épít ki. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor abból a feltevésből indul ki, amely szerint az alapügy nem tartozik az említett irányelv által szabályozott valamely kérdés, közelebbről a 12. cikke által szabályozott kérdés körébe, jöllehet a 2006/123 irányelv 2. cikkének (2) bekezdésében említett kizárás álláspontja szerint nem alkalmazandó. Úgy véli ugyanis, hogy az engedélyezési irányelv 12. cikkében említett igazgatási díjak azok, amelyeket valamely NSZH vet ki. Márpedig Amersfoort önkormányzata nem rendelkezik ilyen minőséggel.
- 64 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy azok az igazgatási díjak, amelyeket a tagállamok az engedélyezési irányelv 12. cikke alapján az általános felhatalmazás keretében szolgáltatást nyújtó vagy hálózatot szolgáltató vállalkozásokra, illetve a használati joggal rendelkező vállalkozásokra e cikk alapján – az NSZH tevékenységeinek finanszírozása céljából – kivethetnek, kizárólag arra szolgálhatnak, hogy fedezzék az ezen irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjában említett tevékenységekhez kötődő igazgatási költségek összességét (2016. július 28-i Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ítélet, C-240/15, EU:C:2016:608, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 65 Márpedig a Bíróság rendelkezésére álló ügyiratokból nem tűnik ki, hogy az alapügyben Amersfoort önkormányzata által X-től követelt díjak egy vagy több fent említett tevékenységhez kötődő igazgatási költségek összességének fedezésére szolgálnak.
- 66 Hangsúlyozni kell azonban, hogy az engedélyezési irányelv 12. cikke nem az egyetlen olyan rendelkezése az említett irányelvnek, amely olyan pénzügyi terhekre vonatkozik, amelyeket a tagállamok az elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató és elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokra ezen irányelv keretében kivethetnek (lásd ebben az értelemben: 2015. december 17-i Proximus ítélet, C-454/13, EU:C:2015:819, 19–24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 67 Az engedélyezési irányelv 13. cikke alapján ugyanis a tagállamok feljogosíthatják az illetékes hatóságot arra, hogy olyan díjakat vessen ki a rádiófrekvencia- vagy számhasználati jogokért, illetve az állami vagy magántulajdonú ingatlanokon, azok felett vagy alatt létesítmények telepítésére vonatkozó jogokért, amelyek tükrözik az ilyen erőforrások optimális felhasználásának biztosítására vonatkozó igényt.
- 68 A Bíróságnak az engedélyezési irányelv 13. cikkével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatából következik, hogy az abban használt „létesítmények” és „telepítésére” kifejezés egyenként az elektronikus hírközlő hálózatok működtetését és elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtását lehetővé tévő tárgyi infrastruktúrára, továbbá azoknak az érintett köz- vagy magántulajdonú ingatlanokon történő fizikai elhelyezésére utal (2015. október 6-i Base Company ítélet, C-346/13, EU:C:2015:649, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).



- 69 A jelen esetben a Bíróság rendelkezésére álló ügyiratokból az következik, hogy a hírközlési törvény 5.2. cikkének (1) bekezdése értelmében a köztulajdonban lévő földterületek feletti jogok jogosultjai vagy az ilyen földterületek kezelői túrni kötelesek, hogy a nyilvánosság számára hozzáférhető elektronikus hírközlő hálózat kiépítésével összefüggésben kábeleket fektessenek le, tartsanak karban vagy távolítsanak el e földterületeken, illetve földterületekről.
- 70 Annak érdekében, hogy az elektronikus hírközlő hálózatok szolgáltatói gyakorolhassák a nyilvános elektronikus hírközlő hálózatok céljára szolgáló kábelek lefektetéséhez való, számukra a fent említett 5.2. cikk (1) bekezdésében biztosított jogot, kötelezhetők arra, hogy a hatóságok részére olyan díjakat fizessenek, mint amelyeknek a megfizetését az alapügyben Amersfoort önkormányzata X-től az önkormányzati törvény 229. cikkének (1) bekezdése és a díjakról szóló 2010. évi rendelet alapján követelte annak érdekében, hogy a hírközlési törvény 5.4. cikke (1) bekezdésének megfelelően megkapja a szükséges engedélyeket a munkálatok helye, időpontja és elvégzésének módja vonatkozásában.
- 71 Ennek kapcsán meg kell állapítani, hogy az ilyen díjfizetési kötelezettséget keletkeztető tény az elektronikus hírközlő hálózatok szolgáltatására jogosult vállalkozások azon jogához kapcsolódik, hogy az engedélyezési irányelv 13. cikke értelmében létesítményeket telepítsenek.
- 72 Az a körülmény, hogy Amersfoort önkormányzata nem minősül NSZH-nak sem a keretirányelv 2. cikkének g) pontja, sem az engedélyezési irányelv értelmében az utóbbi irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében szereplő utalás alapján, nem akadályozza, hogy az X-től követelt díjakat az engedélyezési irányelv 13. cikkére tekintettel kell megvizsgálni.
- 73 E tekintetben, az engedélyezési irányelv 13. cikkének szövegével összhangban és az említett irányelv 12. cikkétől eltérően az a lehetőség, hogy díjfizetéstől tegyék függővé a létesítményeknek köz- vagy magántulajdonú ingatlanon történő elhelyezésére vonatkozó jogot, az „illetékes hatóság”, nem pedig az NSZH hatáskörébe tartozik.
- 74 Azon szabályozási összefüggéseket illetően, amelyekbe az engedélyezési irányelv 13. cikke illeszkedik, meg kell jegyezni, hogy e rendelkezés szövege az említett hatóság vonatkozásában megfelel a keretirányelv 11. cikke (1) bekezdése szövegének, amely azon helyzetre utal, amikor az „illetékes hatóság” köztulajdonban vagy magántulajdonban lévő ingatlanon, ilyen ingatlan felett vagy alatt létesítmény telepítésére vonatkozó jog megadása iránti kérelmet bírál el.
- 75 A keretirányelv 11. cikkének (2) bekezdése a maga részéről úgy rendelkezik, hogy a tagállamok biztosítják, hogy amennyiben nyilvános elektronikus hírközlő hálózatokat és/vagy nyilvánosan hozzáférhető elektronikus hírközlési szolgáltatásokat üzemeltető vállalkozások „állami szervek vagy önkormányzatok” tulajdonában vagy ellenőrzése alatt maradnak, „az [említett irányelv 11. cikkének (1) bekezdésében] említett jogok megadására vonatkozó funkció” a tulajdonlással, illetve ellenőrzéssel összefüggő tevékenységektől ténylegesen elkülönüljön.
- 76 Ezenkívül a keretirányelv 12. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „az illetékes nemzeti hatóságoknak” jogosultnak kell lenniük annak a vállalkozások számára történő előírására, hogy továbbítsák a megfelelő információkat annak érdekében, hogy e hatóságok „[az NSZH-val] együtt” részletes jegyzéket készíthessenek a létesítmények jellegére, hozzáférhetőségére és a köz- vagy magántulajdonban lévő földterületeken, ilyen földterületek felett vagy alatt történő földrajzi elhelyezésére vonatkozóan.
- 77 Az engedélyezési irányelv célját illetően rá kell mutatni, hogy ahogyan ezen irányelv (1) preambulumbekzdésére figyelemmel értelmezett 1. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, az említett irányelv célja, hogy csökkentse a piacra jutás terheit az elektronikus hírközlő hálózatok működtetésének és az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásának az Unió egészében történő elősegítése érdekében.

- 78 Ily módon sem az engedélyezési irányelv 13. cikkének szövegéből, sem az említett cikk szabályozási összefüggéseiből, de még az említett irányelv céljából sem következik, hogy „az illetékes hatóság” kifejezést úgy kell érteni, mint amely kizárólag az NSZH-t jelöli, és ily módon az NSZH-tól eltérő valamely illetékes nemzeti hatóság által kivetett pénzügyi terheket nem kell e 13. cikkre tekintettel vizsgálni.
- 79 Mindenesetre, ahogyan a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából kitűnik, az engedélyezési irányelv keretében a tagállamok az irányelvben említetteken kívül nem szedhetnek be az elektronikus hírközlő hálózatok szolgáltatásáért és elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásáért egyéb adókat és illetékeket (2014. szeptember 4-i Belgacom és Mobistar ítélet, C-256/13 és C-264/13, EU:C:2014:2149, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ezen irányelvre tekintettel kell tehát meghatározni azokat a pénzügyi terheket, amelyeket a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok az ilyen hálózatok szolgáltatása vagy szolgáltatások nyújtása ellenében kivethetnek, vagy nem vethetnek ki.
- 80 A fentiekből következik, hogy olyan díjak kivetése, amelyek fizetési kötelezettségét keletkeztető tény az elektronikus hírközlési szolgáltatások és hálózatok szolgáltatására jogosult vállalkozások azon jogaihoz kapcsolódik, hogy a nyilvános elektronikus hírközlő hálózatok céljára kábeleket fektethetnek le, az engedélyezési irányelv hatálya alá tartozó kérdésnek minősül a 2006/123 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének c) pontja értelmében.
- 81 E körülmények között a jelen ügyben nem szükséges határozni a 2006/123 irányelv 2. cikke (3) bekezdésének és (9) preambulumbekkezdésének értelmezéséről.
- 82 A fenti megfontolásokra figyelemmel az első és a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2006/123 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének c) pontját úgy kell értelmezni, hogy az nem alkalmazandó olyan díjakra, amelyek esetében a fizetésére való kötelezettséget keletkeztető tény az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtására és hálózatok szolgáltatására jogosult vállalkozások azon jogaihoz kapcsolódik, hogy a nyilvános elektronikus hírközlő hálózatok céljára kábeleket fektethetnek le.

*A második, a negyedik és az ötödik kérdésről*

- 83 Az első és a harmadik kérdésre adott válaszból következik, hogy a 2006/123 irányelv az alapügyben nem alkalmazandó. E feltételek mellett a második, negyedik és ötödik kérdésre nem kell válaszolni.

**C-31/16. sz. ügy**

*Az első kérdésről*

- 84 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2006/123 irányelv 4. cikkének 1. pontját úgy kell-e értelmezni, hogy az olyan áruk kiskereskedelme, mint a lábbelik és ruházati cikkek, „szolgáltatásnak” minősül-e az említett irányelv alkalmazásában.
- 85 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben felmerülő kétségei főként ahhoz a körülményhez kapcsolódnak, hogy a Bíróság a 2005. május 26-i Burmanjer és társai ítéletben (C-20/03, EU:C:2005:307, 33–35. pont) megállapította, hogy a mozgóárúsítás azon nemzeti rendszere, amely egy bizonyos típusú áru értékesítéséhez előírt feltételekre vonatkozik, az EUM-Szerződés áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá tartozik, nem pedig a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos rendelkezéseinek hatálya alá.

- 86 Ahogyan a jelen ítélet 58. pontjában említésre került, a 2006/123 irányelv a 2. cikke (1) bekezdésének megfelelően a valamely tagállamban letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó, a 2. cikkének (2) és (3) bekezdésében említett tevékenységek és kérdések kivételével.
- 87 Ezenkívül az említett irányelv 4. cikke 1. pontjának megfelelően annak alkalmazásában „szolgáltatás” alatt értendő az EUMSZ 57. cikkben említett, rendszerint díjazás ellenében nyújtott bármely önálló gazdasági tevékenység.
- 88 A jelen esetben nem kétséges, hogy az alapügy tárgyát képező kiskereskedelmi tevékenység egyrészt díjazás ellenében nyújtott önálló gazdasági tevékenységnek minősül, másrészt nem tartozik a 2006/123 irányelv 2. cikkének (2) és (3) bekezdésében említett, az említett irányelv hatáskörét érintő kizárások közé. Ráadásul a kereskedelmi tevékenységeket az EUMSZ 57. cikk kifejezetten említi azon szolgáltatások példálózó felsorolásában, amelyeket e cikk szolgáltatásként határoz meg.
- 89 Egyébiránt a 2006/123 irányelv (33) preambulumbekkezdése hangsúlyozza azt a körülményt, hogy az említett irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások folyamatosan változó tevékenységek széles körét ölelik fel, és kifejezetten említi, hogy e szolgáltatások magukban foglalják az olyan, vállalatoknak és fogyasztóknak is nyújtott szolgáltatásokat, mint a forgalmazói szolgáltatások.
- 90 Tekintettel arra, hogy az alapügy áruk kereskedelmével kapcsolatos, arra is rá kell mutatni, hogy a 2006/123 irányelv (76) preambulumbekkezdése, miközben utal ezen irányelv és az áruk szabad mozgásával kapcsolatos EUMSZ 34–EUMSZ 36. cikk közötti kapcsolatra, annak kimondására szorítkozik, hogy az említett irányelvben szereplő korlátozások a szolgáltatások nyújtására való jogosultság és a szolgáltatási tevékenység gyakorlása tekintetében alkalmazandó követelményekre terjednek ki, és nem a magukra az árukra alkalmazandókra. Márpedig ahogyan a Bizottság hangsúlyozta, az alapügyben szóban forgó településrendezési terv szabályai nem magukra az árukra vonatkoznak, hanem a bizonyos áruk értékesítésére irányuló tevékenységek elhelyezkedésének feltételeire, és ennek következtében az e tevékenységek gyakorlására való jogosultság feltételeire vonatkoznak.
- 91 E körülmények között meg kell állapítani, hogy az olyan áruk kiskereskedelmére irányuló tevékenység, mint a lábbelik és a ruházati cikkek, az említett irányelv 4. cikkének 1. pontja értelmében vett „szolgáltatásnak” minősül.
- 92 Ezen értelmezést nem kérdőjelezheti meg a Bíróságnak a kérdést előterjesztő bíróság által említett azon ítélkezési gyakorlata, az egyrészt az EUM-Szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos rendelkezései, másrészt pedig az említett szerződésben biztosított többi alapvető szabadságot szabályozó rendelkezések kapcsolatát érinti, és amely nem ültethető át a 2006/123 irányelv hatályának meghatározására.
- 93 Annak elismerése ugyanis, hogy ezen irányelv nem alkalmazandó abban az esetben, ha az érintett ügy körülményei a letelepedés szabadságához kapcsolódnak, ahogyan azt a holland kormány javasolja, annak a veszélyével jár, ahogyan azt a főtanácsnok az indítványának 76. pontjában megjegyezte, hogy az említett irányelvnek a szolgáltatók letelepedési szabadságáról szóló III. fejezetét megfosztja a hatályától, és ennek következtében az említett irányelvet – amennyiben az a letelepedés szabadsága gyakorlása akadályainak megszüntetésére irányul – a hatékony érvényesülésétől.
- 94 Általánosabban nézve az a körülmény, hogy a 2006/123 irányelv alkalmazhatósága nem függ a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos szempontoknak az egyes ügyek sajátos jellemzőire tekintettel történő előzetes elemzésétől, hozzájárul a jogbiztonság céljának megvalósításához, amelynek biztosítására ezen irányelv az utóbbi (5) preambulumbekkezdéséből következően irányul.

- 95 Az ilyen elemzés ezenkívül különösen összetett lenne az áruk kiskereskedelmére tekintettel, mivel e kereskedelmi ág jelenleg az adásvétel jogi aktusán kívül egymásra szorosan épülő olyan tevékenységek vagy szolgáltatások egyre szélesebb körét foglalja magában, amelyek célja, hogy a fogyasztót az említett aktusra vonatkozóan egy meghatározott szolgáltatóval, ne pedig valamely másikkal való szerződéskötésre vegye rá, a fogyasztó részére tanácsot adjon, és segítséget nyújtson ezen aktus kapcsán, vagy pedig ügyfélszolgálati szolgáltatásokat kínáljon, és amelyek az érintett kereskedőtől függően nagymértékben eltérők lehetnek.
- 96 Ráadásul valamely nemzeti intézkedésnek a 2006/123 irányelv és az EUM-Szerződés rendelkezéseire tekintettel történő egyidejű vizsgálata abban az esetben, ha lehetetlennek bizonyulna annak meghatározása, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságához kapcsolódó szempontok elsőbbséget élveznek-e a többi alapvető szabadsággal kapcsolatos szempontokkal szemben, esetenkénti vizsgálatot vezetne be az elsődleges jog alapján, és ily módon megkérdőjelezné az említett irányelv által elvégzett, célzott harmonizációt (lásd ebben az értelemben: 2015. június 16-i Rina Services és társai ítélet, C-593/13, EU:C:2015:399, 37. és 38. pont).
- 97 A fenti megállapításokra tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2006/123 irányelv 4. cikkének 1. pontját akként kell értelmezni, hogy a termékek kiskereskedelmére irányuló tevékenység az említett irányelv alkalmazásában „szolgáltatásnak” minősül.

#### *A negyedik kérdésről*

- 98 Negyedik kérdésével, amelyre másodikként indokolt választ adni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2006/123 irányelvnek a szolgáltatók letelepedési szabadságára vonatkozó III. fejezetének rendelkezéseit úgy kell-e értelmezni, hogy azok olyan helyzetre is alkalmazhatók, amelyek összes releváns vonatkozása kizárólag egyetlen tagállamot érint.
- 99 E tekintetben először is rá kell mutatni, hogy az említett rendelkezések szövege nem támaszt semmilyen feltételt valamely külföldi elem fennállására vonatkozóan. Közelebbről a 2006/123 irányelv 9. cikkének (1) bekezdése, 14. cikke és 15. cikkének (1) bekezdése, amelyek egyenként az engedélyezési rendszerekre, a tiltott követelményekre és az értékelendő követelményekre vonatkoznak, egyáltalán nem utalnak határokon átnyúló vonatkozásra.
- 100 Ezt követően azon összefüggést illetően, amelybe a 2006/123 irányelv III. fejezete illeszkedik, az utóbbi irányelv 2. cikkének (1) bekezdése általánosan, a külföldi elemet tartalmazó szolgáltatási tevékenységek és az ilyen elemet egyáltalán nem tartalmazó szolgáltatási tevékenységek megkülönböztetése nélkül úgy rendelkezik, hogy ezen irányelv a „valamely tagállamban letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó”.
- 101 Hasonlóképpen, a 2006/123 irányelv 4. cikkének 2. pontja és 4. cikkének 5. pontja, amelyek külön-külön meghatározzák a „szolgáltató” és a „letelepedés” fogalmát, egyáltalán nem utalnak határokon átnyúló elemre. Noha kétségtelen, hogy e rendelkezések az EUMSZ 54. és EUMSZ 49. cikkre utalnak, ezen utalás kizárólagos célja annak jelzése, hogy az említett irányelv 4. cikkének 2. pontjában és 4. cikkének 5. pontjában említett „jogi személy” és „gazdasági tevékenységek” fogalmát ugyanezen EUMSZ 54. és EUMSZ 49. cikk fényében kell értelmezni.
- 102 Ezzel szemben meg kell jegyezni, hogy a 2006/123 irányelvnek a szolgáltatások szabad mozgásáról szóló IV. fejezetében foglalt rendelkezései esetében az uniós jogalkotó több alkalommal, többek között az említett irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében és 18. cikkének (1) bekezdésében pontosította, hogy e rendelkezések a szolgáltatók arra vonatkozó jogát érintik, hogy „szolgáltatást nyújthassanak a letelepedési helyük szerinti tagállamtól eltérő tagállamban”, és „a másik tagállamban letelepedett szolgáltató” esetére vonatkoznak.

- 103 Végül azon értelmezés, amely szerint a 2006/123 irányelv III. fejezetének rendelkezései nem csupán azon szolgáltatóra alkalmazandók, amely valamely más tagállamban kíván letelepedni, hanem arra is, amely a saját tagállamában kíván letelepedni, megfelel az említett irányelv által követett célkitűzéseknek.
- 104 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 2006/123 irányelv – amint az 1. cikkének a (2) és (5) preambulumbekkezdésével összefüggésben való értelmezéséből kitűnik – a szolgáltatók tagállamokban való letelepedési szabadságát, valamint a szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok elhárítására irányuló általános rendelkezéseket tartalmaz annak érdekében, hogy hozzájáruljon a szabad és versenyképes szolgáltatási piac megvalósításához (lásd: 2015. október 1-jei *Trijber et Harmsen* ítélet, C-340/14 és C-341/14, EU:C:2015:641, 44. pont).
- 105 Márpedig a szolgáltatások belső piacának teljes körű megvalósítása mindenekelőtt megköveteli azon akadályok megszüntetését, amelyekbe a szolgáltatók a tagállamokban, akár a saját tagállamukban, akár egy másik tagállamban történő letelepedés során ütköznek, és amelyek veszélyeztethetik azon képességüket, hogy az Unió egészében található címzettek részére szolgáltatásokat nyújtsanak.
- 106 A szolgáltatások valódi belső piacának megvalósítása érdekében az uniós jogalkotó által a 2006/123 irányelvben választott megközelítés, ahogyan azt annak (7) bekezdése kimondja, azon az általános jogi kereten alapul, amelyet olyan különböző intézkedések kombinációja alkot, amelyek az Unión belüli magas szintű integráció biztosítására irányulnak, különösen a szolgáltatási tevékenységek szabályozásának egyes pontosan meghatározott vonatkozásait érintő harmonizáció útján.
- 107 Következésképpen – azon konkrét jogi keret hatékony érvényesülésének megsértése nélkül, amelyet az uniós jogalkotó a 2006/123 irányelv elfogadásával létre kívánt hozni – a német kormány által a tárgyaláson előadottakkal szemben el kell ismerni, hogy ezen irányelv hatálya adott esetben túlterjedhet azon, amit az EUM-Szerződésnek a letelepedés szabadságával és a szolgáltatások szabad mozgásával kapcsolatos rendelkezései szigorúan előírnak, ami nem érinti a tagállamoknak az említett irányelv 3. cikkének (3) bekezdése alapján fennálló azon kötelezettségét, hogy ezen irányelv rendelkezéseit az említett Szerződés szabályaival összhangban alkalmazzák (lásd ebben az értelemben: 2015. június 16-i *Rina Services* és társai ítélet, C-593/13, EU:C:2015:399, 39. és 40. pont).
- 108 Azt a megállapítást, amely szerint a 2006/123 irányelv III. fejezetének rendelkezései a tisztán belső helyzetekre is alkalmazandók, az említett irányelv előkészítő munkálatainak vizsgálata még inkább megerősíti. E munkálatokból ugyanis kitűnik, hogy nem fogadták el az Európai Parlament előtt folyó viták során benyújtott, arra irányuló módosító javaslatokat, hogy ezen irányelv 2. cikkének (1) bekezdését oly módon fogalmazzák át, hogy annak hatálya kizárólag a határokon átnyúló jellegű helyzetekre korlátozódjon.
- 109 A holland kormány által a tárgyaláson felhozott azon körülményt illetően, hogy az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 62. cikk képezi a 2006/123 irányelv jogalapját, rá kell mutatni, hogy e rendelkezések, különösen az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikktől eltérően, amelyek ugyan szintén az EUM-Szerződés harmadik része IV. címének 2. és 3. fejezetében található, egyáltalán nem említenek külföldi elemet. Azokból tehát nem vonható le az a következtetés, hogy az uniós jogalkotó irányelvek annak céljából történő elfogadására vonatkozó, az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdésén és az EUMSZ 62. cikkben alapuló hatásköre, hogy megkönnyítse az önálló vállalkozói tevékenység megkezdését és folytatását, mint ahogyan azt a szolgáltatási tevékenység vonatkozásában a 2006/123 irányelv esetében is gyakorolta, szükségképpen ilyen elem fennállását feltételezi.
- 110 A fentiekre tekintettel a negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2006/123 irányelvnek a szolgáltatók letelepedési szabadságára vonatkozó III. fejezetének rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azok olyan helyzetre is alkalmazhatók, amelynek összes releváns vonatkozása kizárólag egyetlen tagállamot érint.

*A harmadik kérdéstről*

- 111 A negyedik kérdésre adott válasza tekintettel a harmadik kérdést nem kell megválaszolni.

*A második és az ötödik kérdéstről*

- 112 Második és ötödik kérdésével, amelyeket indokolt együttesen vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 2006/123 irányelv 9. cikkét, 10. cikkét és 14. cikkének 5. pontját, ugyanezen irányelv 4. cikkének 6. pontjával és 7. cikkével együttesen, továbbá (9) bekezdésével összefüggésben értelmezve úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes, ha a valamely önkormányzat településrendezési tervében szereplő szabályok megtiltják a nem nagy területű áruk kiskereskedelmét az ezen önkormányzat városközpontján kívül elhelyezkedő földrajzi területeken.
- 113 Előzetesen meg kell határozni, hogy az olyan szabályozás, mint amelyről az alapügyben szó van, az „engedélyezési rendszer” vagy a „követelmény” fogalma alá tartozik-e, amelyeket egyenként a 2006/123 irányelv 4. cikkének 6. pontja, illetve 4. cikkének 7. pontja határoz meg.
- 114 Az említett irányelv 4. cikke 6. pontjának megfelelően az említett irányelv alkalmazásában „engedélyezési rendszer” alatt bármely olyan eljárás értendő, „amely alapján a szolgáltatónak vagy a szolgáltatás igénybevevőjének ténylegesen lépéseket kell tennie azért, hogy az illetékes hatóságtól a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságra vagy annak gyakorlására vonatkozóan alakszerű vagy hallgatóságos határozatot szerezzen.”
- 115 Márpedig a jelen esetben a Bíróság rendelkezésére álló információk figyelembevételével úgy tűnik, hogy az alapügy tárgyát képező településrendezési terv nem tartozik e fogalom körébe. Ugyanis noha az említett terv lehetőséget nyújt a szolgáltatók számára arra, hogy bizonyos kiskereskedelmi tevékenységeket meghatározott földrajzi területeken alakítsanak ki, e lehetőség nem olyan eljárási lépés eredményeként született alakszerű jogi aktusból következik, amelyeknek a szolgáltatóknak eleget kellett tenniük, hanem abból, hogy Appingedam település képviselőtestülete jóváhagyta az említett tervben szereplő általános alkalmazási szabályokat.
- 116 E megállapítást nem kérdőjelezheti meg a kérdést előterjesztő bíróság által említett azon körülmény, amely szerint valamennyi érdekelt a holland jog sajátos célokat követő rendelkezései alapján jogosult lehet arra, hogy részt vegyen a településrendezési terv elfogadásával kapcsolatos közigazgatási eljárásban, az utóbbi ellen bírósági jogorvoslatot kezdeményezzen, vagy pedig az említett tervtől való eltérést kérjen, illetve annak felülvizsgálatát kérelmezze.
- 117 Ahogyan ugyanis a Bizottság rámutat, az ilyen lehetőségek megfelelnek a megfelelő ügyintézés és a jogvédelem követelményeinek azon személyek irányában, amelyeket a településrendezési terv elfogadása érinthet.
- 118 Következésképpen a 2006/123 irányelvnek az engedélyezési rendszerekkel kapcsolatos 9. és 10. cikke nem alkalmazható az alapügyben szóban forgóhoz hasonló szabályozásra.
- 119 A „követelmény” fogalmát illetően elmondható, hogy azt az említett irányelv 4. cikkének 7. pontjával összhangban úgy kell érteni, mint amely utal „bármely olyan kötelezettség[re], tilalom[ra], feltétel[re] vagy korlátozás[ra], amelyet a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései írnak elő”.

- 120 A jelen esetben kétségtelen, hogy az alapügyben szóban forgó településrendezési terv szabályainak az a joghatása, hogy az Appingedam település városközpontján kívül található földrajzi területen megtiltják az olyan nem nagy terjedelmű áruk kiskereskedelmére irányuló tevékenységet, mint a lábbelik és a ruházati cikkek.
- 121 A kérdést előterjesztő bíróság azonban megemlíti, hogy a 2006/123 irányelv (9) preambulumbekzdése kimondja, hogy az említett irányelv „csak azokra a követelményekre alkalmazandó, amelyek szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, illetve annak gyakorlását érintik”, ami ennek következtében kizárja az „olyan követelmények[et], mint a földterületek fejlesztésére és használatára vonatkozó szabályok, területrendezés, valamint az ilyen szabályoknak való meg nem megfelelés miatt kiszabott közigazgatási szankciók[at], amelyek nem szabályozzák vagy érintik kifejezetten a szolgáltatási tevékenységet, de amelyeket a szolgáltatóknak éppúgy be kell tartaniuk gazdasági tevékenységük végzése során, mint a magánemberként eljáró személyeknek”.
- 122 Rá kell mutatni, hogy a 2006/123 irányelv ezen preambulumbekzdése teljes mértékben az említett irányelv által létrehozott jogi keretbe illeszkedik, amely – ahogyan a jelen ítélet 104–106. pontjából kitűnik – arra irányul, hogy megszüntesse a szolgáltatók tagállamokban való letelepedésének szabadságát és a szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályokat annak érdekében, hogy hozzájáruljon a valódi szolgáltatási belső piac megvalósításához.
- 123 A 2006/123 irányelv tehát nem alkalmazandó ilyen korlátozásoknak nem tekinthető követelményekre, mivel azok nem szabályozzák vagy érintik kifejezetten a valamely szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy e tevékenységének gyakorlását, de azokat a szolgáltatóknak éppúgy be kell tartaniuk gazdasági tevékenységük végzése során, mint a magánemberként eljáró személyeknek.
- 124 Ennek pontosítását követően meg kell állapítani, hogy az alapügy tárgyát képező szabályoknak, még ha arra is irányulnak, ahogyan az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a területrendezési politika keretében megőrizték Appingedam település városközpontjának életképességét, és elkerülik a belvárosi üzlethelyiségek üresen állását, nem kevésbé konkrét céljuk azon földrajzi területek meghatározása, ahova bizonyos kiskereskedelmi tevékenységek települhetnek. Kizárólag azon személyek lehetnek tehát a címzettjeik, akik e tevékenységeket az említett földrajzi területeken tervezik kifejezteni, a magánemberként eljáró személyek kivételével.
- 125 E következtetés nem ellentétes a 2013. május 8-i Libert és társai ítéletből (C-197/11 és C-203/11, EU:C:2013:288, 103–107. pont) következő, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban említett ítélkezési gyakorlattal. Azt követően ugyanis, hogy a fenti ítélet 104. pontjában említést tett a 2006/123 irányelv (9) preambulumbekzdéséről, a Bíróság az említett ítélet 105. és 106. pontjában hangsúlyozta, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedések által érintett szolgáltatások kifejezetten azon kizárás körébe tartoznak, amely az említett irányelv 2. cikke (2) bekezdésének j) pontjában a szociális lakhatás terén nyújtott szociális szolgáltatásokra utal, és ily módon ugyanezen ítélet 107. pontjában megállapította, hogy ezen irányelv az említett intézkedésre nem alkalmazandó.
- 126 E körülmények között az alapügy tárgyát képező szabályozásnak a 2006/123 irányelvvel való összeegyeztethetőségét az említett irányelvnek a tiltott vagy értékelendő követelményekre vonatkozó 14. és 15. cikkére tekintettel kell értékelni.
- 127 A 2006/123 irányelv 14. cikkének 5. pontját illetően, amelyre az ötödik kérdés szövege utal, e rendelkezés megtiltja a tagállamok számára, hogy a területükön a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlását „olyan gazdasági vizsgálat eseti alkalmazás(ától tegyék függővé), amely az engedély megadását gazdasági szükséglet vagy piaci igény fennállásának igazolásához, vagy a tevékenység lehetséges vagy jelenlegi gazdasági hatásainak felméréséhez köti, vagy annak vizsgálatához, hogy a tevékenység az illetékes hatóság által meghatározott gazdasági tervezés céljainak megfelel-e”.

- 128 Márpedig a Bíróság rendelkezésére álló információk egyikéből sem tűnik ki, hogy az alapeljárás tárgyát képező szabályozás ilyen követelményt tartalmazna.
- 129 Emlékeztetni kell azonban arra, hogy a tagállamoknak a 2006/123 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének első mondata alapján meg kell vizsgálniuk, hogy jogrendszerük az említett irányelv 15. cikke (2) bekezdésében felsorolt követelmények közül egyet vagy többet előír-e, és amennyiben igen, biztosítaniuk kell, hogy azok összeegyeztethetők legyenek az említett irányelv 15. cikkének (3) bekezdésében meghatározott, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, a szükségességre és az arányosságra vonatkozó feltétellel. Ugyanezen irányelv 15. cikke (1) bekezdésének második mondata szerint a tagállamoknak az említett feltételekkel való összeegyeztethetőség érdekében ki kell igazítaniuk törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseiket.
- 130 E vonatkozásban rá kell mutatni, hogy az említett 15. cikk közvetlen hatállyal rendelkezik, mivel (1) bekezdésének második mondatában kellően pontos és feltétlen kötelezettséget állapít meg a tagállamok számára arra vonatkozóan, hogy a (3) bekezdésében említett feltételekkel való összeegyeztethetőség érdekében igazítsák ki jogszabályi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseiket.
- 131 A jelen esetben, ahogyan a főtanácsnok az indítványának 143. pontjában rámutatott, az alapügy tárgyát képező szabályozás azzal, hogy megtiltotta a nem nagy terjedelmű áruk kiskereskedelmére irányuló tevékenységet az Appingedam település városközpontján kívül található valamely földrajzi területen, a 2006/123 irányelv 15. cikkének (2) bekezdésében említett egyik követelményt tartalmazza, mivel az említett irányelv 15. cikkének (2) bekezdése értelmében a valamely szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlását területi korlátozáshoz köti.
- 132 Ahogyan a jelen ítélet 129. pontjából következik, a 2006/123 irányelvvel nem ellentétes, ha a valamely szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy annak gyakorlását ilyen területi korlátozás tiszteletben tartásához kötik, amennyiben az említett irányelv 15. cikkének (3) bekezdésében kimondott, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, a szükségességre és az arányosságra vonatkozó feltétel teljesül.
- 133 A kérdést előterjesztő bíróságnak kell értékelnie, hogy az alapügyben ez a helyzet áll-e fenn.
- 134 Mindazonáltal, ami közelebbről a 2006/123 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének b) pontjában meghatározott szükségesség feltételét illeti, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az alapügyben szóban forgó tilalom a megfelelő területrendezés érdekében Appingedam település városközpontjának életképességét próbálja megőrizni, és azt elkerülni, hogy a város területén kihasználatlan üzlethelyiségek maradjanak.
- 135 Márpedig ahogyan arra a főtanácsnok az indítványának 147. pontjában rámutatott, a 2006/123 irányelv (40) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 4. cikkének 8. pontjával összhangban a városi környezet védelmének ilyen célja az alapügyben szereplőhöz hasonló területi korlátozás igazolására alkalmas, közérdeken alapuló nyomós indoknak minősülhet.
- 136 A fenti megfontolásokra tekintettel a második és az ötödik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2006/123 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha a valamely önkormányzat településrendezési tervében szereplő szabályok megtiltják a nem nagy terjedelmű áruk kiskereskedelmét az e település városközpontján kívül elhelyezkedő földrajzi területeken, feltéve hogy az említett irányelv 15. cikkének (3) bekezdésében kimondott valamennyi feltétel teljesül, aminek a vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.



### *A hatodik kérdésről*

- 137 Az előző kérdésekre adott válaszokra tekintettel nem kell választ adni a hatodik kérdésre, amelyet a kérdést előterjesztő bíróság másodlagosan, arra az esetre terjesztett elő, ha a 2006/123 irányelv az alapügyre nem lenne alkalmazandó.

### **A költségekről**

- 138 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróságok előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, e bíróságok döntenek a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

- 1) **A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikke (2) bekezdésének c) pontját úgy kell értelmezni, hogy az nem alkalmazandó olyan díjakra, amelyek fizetésére való kötelezettséget keletkeztető tény az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtására és hálózatok szolgáltatására jogosult vállalkozások azon jogaihoz kapcsolódik, hogy a nyilvános elektronikus hírközlő hálózatok céljára kábeleket fektethetnek le.**
- 2) **A 2006/123 irányelv 4. cikkének 1. pontját akként kell értelmezni, hogy a termékek kiskereskedelmére irányuló tevékenység az említett irányelv alkalmazásában „szolgáltatásnak” minősül.**
- 3) **A 2006/123 irányelvnek a szolgáltatók letelepedési szabadságára vonatkozó III. fejezetének rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azok olyan helyzetre is alkalmazhatók, amelynek összes releváns vonatkozása kizárólag egyetlen tagállamot érint.**
- 4) **A 2006/123 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha a valamely önkormányzat településrendezési tervében szereplő szabályok megtiltják a nem nagy terjedelmű áruk kiskereskedelmét az e település városközpontján kívül elhelyezkedő földrajzi területeken, feltéve hogy az említett irányelv 15. cikkének (3) bekezdésében kimondott valamennyi feltétel teljesül, aminek a vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.**

### Aláírások

i — A jelen szöveg 129., 132. és 135. pontjában az első elektronikus közzétételt követően nyelvi módosítás történt.