



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MACIEJ SZPUNAR IŠVADA,
pateikta 2017 m. gegužės 18 d.¹

Sujungtos bylos C-360/15 ir C-31/16

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort
dalyvaujant
X BV

(*Hoge Raad der Nederlanden* (Nyderlandų Aukščiausiasis Teismas) pateiktas prašymas priimti
prejudicinį sprendimą)

„Direktyva 2006/123/EB – Taikymo sritis – 2 straipsnio 2 dalies c punktas – 2 straipsnio 3 dalis –
Su elektroninių ryšių tinklų teikimu susijusios veiklos rūšys – Direktyva 2002/20/EB – 13 straipsnis“

ir

Visser Vastgoed Beleggingen BV

prieš

Raad van de gemeente Appingedam

Raad van State (Valstybės Taryba, Nyderlandai) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Direktyva 2006/123/EB – Paslaugų teikėjų įsisteigimas – Taikymo sritis – 9 konstatuojamoji dalis –
4 straipsnio 1 punktas – Sąvoka „paslauga“ – Mažmeninė prekyba – Teritorinis miesto planas –
15 straipsnio 2 dalies a punktas – Teritorinis apribojimas – 15 straipsnio 3 dalis – Miesto
aplinkos apsauga“

Turinys

I. Įžanga	3
II. Teisinis pagrindas	5
A. ES teisės aktai	5
1. Direktyva 2006/123 dėl paslaugų vidaus rinkoje	5
2. ES teisės aktai dėl administracinių mokesčių, susijusių su elektroninių ryšių tinklų įrengimu ...	7
B. Nyderlandų teisės aktai	8

¹ Originalo kalba: anglų.

1. Tam tikros Nyderlandų telekomunikacijų įstatymo nuostatos	8
2. Amersforto savivaldybės „leges“	9
3. Nuostatos, kuriomis Nyderlanduose ir Apingedamo savivaldybėje reglamentuojami teritorijų planavimo žemėlapiai	9
III. Ieškiniai pagrindinėse bylose ir prejudiciniai klausimai	10
A. <i>X</i> , C-360/15.....	10
B. <i>Visser</i> , C-31/16.....	11
IV. Procesas Teisingumo Teisme	12
V. Analizė	12
A. Byla <i>X</i> , C-360/15	12
1. Dėl Direktyvos 2006/123 taikymo srities (pirmasis–trečiasis klausimai)	13
a) Direktyvos 2006/123 2 straipsnis (pirmasis klausimas)	13
1) Dėl Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 2 dalies c punkto	13
2) Dėl Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 3 dalies	16
b) Dėl Direktyvos 2006/123 9 konstatuojamosios dalies (trečiasis klausimas)	16
c) Dėl visiškai vidaus situacijų (antrasis klausimas)	16
2. Ketvirtasis ir penktasis klausimai	17
B. Byla <i>Visser</i> , C-31/16	17
1. Dėl Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 1 punkto (pirmasis klausimas)	17
a) Savarankiška <...> už užmokestį atliekama ekonominė veikla	17
b) <...> kaip nurodyta SESV 57 straipsnyje.....	18
c) Ribojamasis aiškinimas dėl pirminės teisės?	19
1) Įsisteigimo laisvė	19
2) Laisvas prekių judėjimas	20
i) Sunkio centro paieška	20
ii) Taikymas vienu metu	21
iii) Taikymas iš eilės	21
3) Byla „Rina Services ir kt.“	22
d) Papildomos pastabos	23

e) Išvada	23
2. Dėl visiškai vidaus situacijų (ketvirtasis klausimas)	23
3. Dėl galimų tarpvalstybinių elementų (trečiasis klausimas)	26
4. Teritorinis planas pagal Direktyvą 2006/123 (antrasis ir penktasis klausimai)	26
a) Dėl leidimų	27
b) Dėl reikalavimų	27
c) Dėl Direktyvos 2006/123 9 konstatuojamosios dalies	28
d) Dėl Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 5 punkto	29
e) Dėl Direktyvos 2006/123 15 straipsnio	29
5. Dėl SESV 34 ir 49 straipsnių (šeštasis klausimas)	31
VI. Išvada	31

I. Įžanga

1. Vidaus rinka ir su ja susijusios pagrindinės laisvės yra ne tik istorinis teisinis Sutarčių ir jų svarbiausio organizacinio principo kertinis akmuo: prasidėjus integracijos procesui joms būdingas ir dinamiškumas. Vidaus rinka – vienas iš deklaruotų Sąjungos tikslų², aiškiai išdėstytų Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo trečiosios dalies I antraštinėje dalyje. Suvestiniame Europos akte ji apibrėžta kaip „erdvė, kurioje pagal Sutarčių nuostatas užtikrinamas laisvas prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas“³, ir ja siekiama numatyti laisvą gaminių ir gamybos veiksnių judėjimą Sąjungoje taikant ekonominę lyginamojo pranašumo sąvoką⁴.

2. Nors nedrįsčiau teigti, jog vidaus rinka yra „gyva priemonė“⁵, vis dėlto galima tvirtinti, kad vidaus rinkos teisė net labiau nei kitos Sąjungos politikos sritys yra judantis taikynys. Jis yra tarp dviejų tektoninių plokščių – viena vertus, rinkos laisvių, kita vertus, valstybių narių noro reguliuoti neekonominius interesus, kuriuos lemia įvairių valstybių skirtinga nacionalinė politika. Sutarčių steigėjai nebuvo akli: pasirinkus horizontaliąją politikos sritį, susijusią praktiškai su bet kokia kita (nacionalinės) politikos sritimi ir darančią jai poveikį⁶, tas dinamiškumas ir jam būdingi trikdantys elementai yra vidaus rinkos DNR dalis.

2 Žr. ESS 3 straipsnio 3 dalį.

3 Žr. SESV 26 straipsnio 2 dalį.

4 Žr. P.-Chr. Müller-Graff „Die Verfassungsziele der Europäischen Union“, 113 punktą, M. A. Dausen (red.) *Handbuch des ES-Wirtschaftsrechts, Band 1, EL 31*, Miunchenas, C. H. Beck, 2016.

5 Be kita ko, nenorėčiau, kad Europos Žmogaus Teisių Teismas apkaltintų mane plagijavimu, nes, kaip žinoma, jis vartoja tą sąvoką aiškindamas EŽTK nuo 1978 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Tyrer / Jungtinė Karalystė*, ECLI:CE:ECHR:1978:0425JUD000585672, 31 punktą.

6 Iš tikrųjų bet kokia politikos sritis, pripažįstama kaip apribojimo pagrindimas, kaip aiškiai nurodyta Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo arba kaip pažymi Teisingumo Teismas nustatydamas „privalomą reikalavimą“ (arba „imperatyvų reikalavimą“, arba „privalomuosius bendrojo intereso pagrindus“).

3. Per daugelį metų Teisingumo Teismas sekė ir įvairiai traktavo tokį dinamiškumą ir su juo susijusius elementus kartais juos skatindamas⁷, kartais – ribodamas⁸. Tačiau Sutarties nuostatas jis visuomet aiškino atsižvelgdamas į ekonomines ir socialines realijas tam tikrą (sprendimo priėmimo) dieną⁹.

4. Tradiciškai didelė Teisingumo Teismo jurisprudencijos dalis suformuota laisvo prekių judėjimo sąlygomis, iš kurių kyla daugelis sąvokų. Pavyzdžiui, galima nurodyti daugelį pirmiau minėtų išvadų, kaip antai, kad iš principo¹⁰ laisvės, skirtos valstybėms narėms, ir kad jos netaikomos visiškai vidaus situacijose¹¹. Vertinant nacionalines priemones, kuriomis gali būti pažeidžiama daugiau nei viena Sutartyje įtvirtinta laisvė, galima išvelgti tendenciją tokias bylas nagrinėti kaip susijusias su „prekėmis“. Įsisteigimas ir paslaugos ilgą laiką buvo tokios jurisprudencijos šešėlyje. Vis dėlto per daugelį metų ir jie įsitvirtino ir dėl jų susiformavo nemenka jurisprudencija tiesiogiai taikant tas laisves, kai teikiami prašymai priimti prejudicinį sprendimą, arba vykdant suinteresuotųjų valstybių narių pažeidimų nagrinėjimo procedūras.

5. ES teisės aktų leidėjas nusprendė, kad tokio atskiro kiekvieno atvejo vertinimo požiūrio nepakanka norint pašalinti kliūtis valstybėse narėse veikiančių teikėjų įsisteigimo laisvei ir laisvam paslaugų judėjimui tarp valstybių narių ir užtikrinti gavėjams ir teikėjams būtiną teisinį saugumą, kad jie galėtų praktiškai naudotis šiomis dviem SESV įtvirtintomis pagrindinėmis laisvėmis¹². Tad Direktyva 2006/123/EB¹³ buvo priimta po ilgo proceso, per kurį pirminis pasiūlymas buvo iš esmės keičiamas¹⁴.

6. Dėl tos direktyvos, kurią valstybės narės turėjo perkelti į nacionalinę teisę iki 2009 m. pabaigos¹⁵, Teisingumo Teismas dar nesuformavo didelės jurisprudencijos¹⁶.

7. Šiuose dviejuose dviejų Nyderlandų aukščiausiųjų teismų – *Hoge Raad der Nederlanden* (Nyderlandų Aukščiausiasis Teismas) ir *Raad van State* (Valstybės Taryba, Nyderlandai) – prašymuose priimti prejudicinį sprendimą (atitinkamose srityse) keliami keli esminiai klausimai dėl Direktyvos 2006/123.

7 Pavyzdžiui, pripažindamas, kad pagrindinių laisvių apribojimas sietinas ne tik su paprastu nediskriminavimo dėl pilietybės principu; dėl prekių žr. 1974 m. liepos 11 d. Sprendimą *Dassonville*, C-8/74, EU:C:1974:82, dėl įsisteigimo – 1995 m. lapkričio 30 d. Sprendimą *Gebhard*, C-55/94, EU:C:1995:411, o dėl paslaugų – 1991 m. liepos 25 d. Sprendimą *Säger*, C-76/90, EU:C:1991:331.

8 Pavyzdžiui, ribodamas laisvo prekių judėjimo taikymo sritį 1993 m. lapkričio 24 d. Sprendimu *Keck ir Mithouard*, C-267/91 ir C-268/91, EU:C:1993:905, arba faktiškai reguliariai leisdamas valstybėms narėms nustatyti pagrįstus apribojimus ir formuodamas jurisprudenciją dėl Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo aiškiai nenustatytų pagrindimo motyvų.

9 Paprasčiausi pavyzdžiai: 1979 m. vasario 20 d. Sprendimu *Rewe-Zentral*, C-120/78, EU:C:1979:42 (toliau – Sprendimas *Cassis de Dijon*) dėl prekių ir 1995 m. lapkričio 30 d. Sprendimu *Gebhard*, C-55/94, EU:C:1995:411, dėl įsisteigimo pripažindamas, kad valstybės narės gali taikyti kitus pagrindimo motyvus, nebūtinai tuos, kurie aiškiai nurodyti Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo, Teisingumo Teismas, pavyzdžiui, atsižvelgė į tai, kad esama tokių dalykų kaip vartotojų teisių apsauga arba aplinkos apsauga, t. y. sąvokų, apie kurias 1957 m. Sutarčių autoriai net negalvojo.

10 Derėtų paminėti išimtį, susijusią su laisvu darbuotojų judėjimu; žr. 2000 m. birželio 6 d. Sprendimą *Angonese*, C-281/98, EU:C:2000:296.

11 Nors praktiškai dažnai nesunku išaiškinti situaciją, kuriai būdingas tarpvalstybinis elementas, žr. 2015 m. spalio 1 d. Sprendimą *Trijber ir Harmsen*, C-340/14 ir C-341/14, EU:C:2015:641, ir nors Teisingumo Teismas buvo nusiteikęs liberaliai priimdamas prašymus priimti prejudicinį sprendimą bylose, kuriose faktinės aplinkybės aiškiai sietinos su viena valstybe nare (autoritetingą suformuotos jurisprudencijos apžvalgą žr. 2016 m. lapkričio 15 d. Sprendime *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874).

12 Žr. Direktyvos 2006/123/EB 5 ir 6 konstatuojamąsias dalis.

13 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl paslaugų vidaus rinkoje, OL L 376, 2006, p. 36.

14 Žr. M. Wathelet „La genèse de la directive “services”“, Ferrari-Breuer (red.) *La directive “services”*, Briuselis, Bruylant, 2011, p. 21–31, p. 23–25.

15 Žr. Direktyvos 2006/123/EB 44 straipsnio 1 dalį.

16 Tai būtų galima aiškinti kaip gerą ženklą ta prasme, kad direktyva atitinka savo tikslą užtikrinti teisinį saugumą ir taip sumažinti bylinėjimąsi.

8. Kaip bus matyti iš išsamios analizės, manau, kad abiejose bylose Direktyvą 2006/123 reikia aiškinti atsižvelgiant į jos tikslą ir bendrąsias vidaus rinkos kūrimo aplinkybes, taip pat į teisines ir ekonomines dvidešimt pirmojo amžiaus realijas. Taip Teisingumo Teismas turėtų pripažinti, kad vyksta paslaugų sektoriaus raida ir kad tai didelio ekonominio potencialo sritis. Jis neturėtų bijoti Direktyvą 2006/123 aiškinti taip, kaip anksčiau aiškindavo nuostatas dėl vidaus rinkos: turėdamas omenyje *telos* ir dabartines aplinkybes ir tinkamai atsižvelgdamas į valstybių narių norą (toliau) reglamentuoti nekomercinio pobūdžio veiklą.

II. Teisinis pagrindas

A. ES teisės aktai

1. Direktyva 2006/123 dėl paslaugų vidaus rinkoje

9. Direktyvos 2006/123 9 ir 33 konstatuojamosiose dalyse nustatyta:

„(9) Ši direktyva taikoma tik reikalavimams, kurie turi įtakos teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui. Todėl ji netaikoma tokiems reikalavimams, pavyzdžiui, kelių eismo taisyklėms, žemės naudojimo taisyklėms, miesto ir kaimo planavimui, statybos standartams ir už tokių taisyklių nesilaikymą taikomoms administracinėms nuobaudoms, kurie konkrečiai nereglamentuoja arba neturi konkretaus poveikio teikimo veiklai, tačiau kurių privalo laikytis teikėjai, vykdydami savo ekonominę veiklą, taip, kaip asmenys veikdami savo vardu.

<...>

(33) Šioje direktyvoje vartojama paslaugų sąvoka apima didelę nuolat besikeičiančios veiklos įvairovę <...> Šios paslaugos taip pat apima įmonėms ir vartotojams teikiamas paslaugas, pavyzdžiui, konsultacijas teisės ar mokesčių klausimais; <...> prekybos tinklus; prekybos mugių organizavimą; <...> Ši veikla gali apimti paslaugas, kurių teikėjas ir gavėjas privalo būti arti arba dėl kurių gavėjui arba teikėjui gali tekti keliauti, arba kurios gali būti teikiamos nuotoliniu būdu, pavyzdžiui, internetu.“

10. Direktyvos 2006/123 2 straipsnyje „Taikymo sritis“ nustatyta:

„1. Ši direktyva taikoma valstybėje narėje įsisteigusių paslaugų teikėjų teikiamoms paslaugoms.

2. Ši direktyva netaikoma šioms veiklos rūšims:

<...>

- c) elektroninių ryšių paslaugoms ir tinklams bei su jais susijusioms priemonėms ir paslaugoms, kai tai susiję su klausimais, kuriems taikomos [d]irektyvos 2002/19/EB¹⁷, 2002/20/EB¹⁸, 2002/21/EB¹⁹, 2002/22/EB²⁰ ir 2002/58/EB;

<...>

3. Ši direktyva netaikoma mokesčių sričiai.“

11. Direktyvos 2006/123 3 straipsnio 3 dalyje nustatyta:

„Valstybės narės taiko šios direktyvos nuostatas laikydamosi Sutartyje nustatytų įsisteigimo teisės ir laisvo paslaugų judėjimo taisyklių.“

12. Direktyvos 2006/123 4 straipsnyje „Apibrėžimai“ išdėstytos šios nuostatos:

„Šioje direktyvoje vartojami tokie apibrėžimai:

- 1) paslauga – tai bet kokia savarankiška, paprastai už užmokestį atliekama ekonominė veikla, kaip nurodyta Sutarties 50 straipsnyje;
- 2) teikėjas – tai bet koks fizinis asmuo, kuris yra valstybės narės pilietis, arba bet koks valstybėje narėje įsisteigęs juridinis asmuo, kaip nurodyta Sutarties 48 straipsnyje, ir siūlantis arba teikiantis paslaugą;

<...>

- 5) įsisteigimas – tai faktinis teikėjo vertimasis ekonomine veikla, kaip nurodyta Sutarties 43 straipsnyje, neribotą laiką ir naudojantis stabilia infrastruktūra, kurioje faktiškai teikiamos paslaugos;
- 6) leidimų išdavimo tvarka – tai bet kokia procedūra, pagal kurią faktiškai reikalaujama, kad teikėjas arba gavėjas imtųsi priemonių gauti formaliam arba numanomam kompetentingos institucijos sprendimui dėl teisės teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą;
- 7) reikalavimas – tai bet koks įpareigojimas, draudimas, sąlyga ar apribojimas, numatytas valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose arba pagal teismų praktiką, administracinę praktiką ar profesinių įstaigų taisykles, arba profesinių asociacijų ar kitų profesinių organizacijų kolektyvines taisykles, priimtas šioms naudojantis teisiniu savarankiškumu; socialinių partnerių suderėtuose kolektyviniuose susitarimuose nustatytos taisyklės netaikomos reikalavimais, kaip apibrėžta šioje direktyvoje;
- 8) svarbūs visuomenės interesai – tai priežastys, pripažintos tokiais Teisingumo Teismo praktikoje, įskaitant: <...> aplinkos ir miesto aplinkos apsaugą <...>“

17 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl elektroninių ryšių tinklų ir susijusių priemonių sujungimo ir prieigos prie jų (Prieigos direktyva) (OL L 108, 2002, p. 7; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 323).

18 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (Leidimų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 21; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 337), iš dalies pakeista 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/140/EB (OL L 337, 2009, p. 37).

19 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 33; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 349), iš dalies pakeista 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/140/EB (OL L 337, 2009, p. 37).

20 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl universaliųjų paslaugų ir paslaugų gavėjų teisių, susijusių su elektroninių ryšių tinklais ir paslaugomis (Universaliųjų paslaugų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 51; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 367).

13. Direktyvos 2006/123 14 straipsnyje „Draudžiami reikalavimai“ nustatyta:

„Valstybės narės nekelia teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui savo teritorijoje nė vieno iš šių reikalavimų:

<...>

- 5) ekonominio poreikio vertinimas kiekvienu atskiru atveju, siekiant nustatyti, ar yra ekonominis veiklos poreikis ar rinkos paklausa, įvertinti galimą ar faktinį veiklos poveikį ekonomikai, arba veiklos tinkamumą, atsižvelgiant į kompetentingos institucijos nustatytus ekonomikos plėtros tikslus; šis draudimas netaikomas planavimo reikalavimams, kurie keliami ne dėl ekonominių tikslų, o dėl svarbių visuomenės interesų“.

14. Tos pačios direktyvos 15 straipsnio „Vertintini reikalavimai“ 2 dalyje išdėstyta tokia nuostata:

„Valstybės narės patikrina, ar pagal jų teisės sistemą teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui taikomas kuris nors iš šių nediskriminacinių reikalavimų:

- a) kiekybiniai ar teritoriniai apribojimai, visų pirma apribojimai, susiję su gyventojų skaičiumi arba su minimaliu geografiniu atstumu tarp teikėjų;

<...>“

2. ES teisės aktai dėl administracinių mokesčių, susijusių su elektroninių ryšių tinklų įrengimu

15. Direktyvos 2002/21 2 straipsnio a punkte sąvoka „elektroninių ryšių tinklas“ apibrėžta taip:

„„elektroninių ryšių tinklas“ – perdavimo sistemos ir atitinkamais atvejais komutavimo ar maršruto parinkimo įranga bei kiti ištekčiai, kurie leidžia perduoti signalus laidais, radijo, optinėmis ar kitomis elektromagnetinėmis priemonėmis, įskaitant palydovinius tinklus, fiksuoto (komutuojamas ir paketinis duomenų perdavimas, įskaitant internetą) ir judriojo ryšio antžeminius tinklus, elektros perdavimo kabelines sistemas, tokiu mastu, kokiu jos yra naudojamos signalams perduoti, radijo ir televizijos programų transliavimui naudojami tinklai ir kabelinės televizijos tinklai, neatsižvelgiant į perduodamos informacijos pobūdį“.

16. Tos direktyvos 11 straipsnio „Priėjimo teisė“ 1 dalyje išdėstytos šios nuostatos:

„Valstybės narės užtikrina, kad kompetentinga institucija svarstydamas:

- paraišką dėl įmonei, turinčiai leidimą teikti viešuosius ryšių tinklus, teisių suteikimo įrengti įrenginius valstybinėje ar privačioje nuosavybėje, virš jos ar po ją,
- paraišką dėl įmonei, turinčiai leidimą teikti visus kitus, ne tik viešuosius elektroninių ryšių tinklus, teisių suteikimo įrengti įrenginius valstybinėje ar privačioje nuosavybėje, virš jos ar po ją,

toji kompetentinga institucija:

- nedelsdama ir be jokios diskriminacijos veiktų laikydamosi paprastos, veiksmingos, skaidrios ir viešai prieinamos tvarkos ir bet kuriuo atveju priimtų sprendimą per šešis mėnesius nuo paraiškos pateikimo, išskyrus ekspropriacijos atvejus, ir
- numatydamas tam tikras tokių teisių sąlygas, laikytusi skaidrumo ir nediskriminacinių principų.

Minėta tvarka gali būti skirtinga priklausomai nuo to, ar pareiškėjas teikia viešuosius ryšių tinklus, ar ne.“

17. Direktyvoje 2002/20 vartojamos tokios pat apibrėžtys kaip Direktyvoje 2002/21. Direktyvos 2002/20 1 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad direktyva taikoma „leidimams teikti elektroninių ryšių tinklus ir paslaugas“.

18. Direktyvos 2002/20 12 ir 13 straipsniai išdėstyti taip:

„12 straipsnis

Administraciniai mokesčiai

1. Bet kurie administraciniai mokesčiai, taikomi įmonėms, teikiančioms paslaugą ar tinklą pagal bendrąjį leidimą ar turinčioms naudojimo teisę, turi:

- a) dengti bendra suma tik administracines sąnaudas, susidarančias valdant, kontroliuojant ir vykdant bendrojo leidimo schemą ir naudojimo teises bei 6 straipsnio 2 dalyje nurodytus specifinius įpareigojimus, į kurias gali įeiti tarptautinio bendradarbiavimo, derinimo ir standartizacijos, rinkos analizės, reikalavimų laikymosi priežiūros ir kitokios rinkos kontrolės sąnaudos bei sąnaudos, susijusios su antrinės teisės aktų ir administracinių sprendimų, tokių kaip sprendimai dėl prieigos ar sujungimo, rengimu ir vykdymu; ir
- b) būti taikomi atskiroms įmonėms objektyviai, skaidriai ir proporcingai, stengiantis mažinti papildomas administracines sąnaudas ir susijusias išlaidas.

2. Kai nacionalinės reguliavimo institucijos taiko administracinius mokesčius, jos skelbia metines savo administracinių sąnaudų apžvalgas ir surinktų mokesčių bendrą sumą. Atitinkami koregavimai atliekami atsižvelgiant į mokesčių bendros sumos ir administracinių sąnaudų skirtumą.

13 straipsnis

Mokesčiai už naudojimo teises ir teises įrengti įrenginius

Valstybės narės gali leisti atitinkamai institucijai taikyti tokius mokesčius už radijo dažnių ar numerių naudojimą ar teises įrengti įrenginius ant valstybinės ar privačios nuosavybės, virš jos ar po ja, kurie atitinka būtinybę užtikrinti tokių išteklių optimalų naudojimą. Valstybės narės užtikrina, kad tokie mokesčiai būtų objektyviai pagrįsti, skaidrūs, nediskriminaciniai ir proporcingi savo paskirčiai, ir atsižvelgia į [Direktyvos 2002/21] 8 straipsnio tikslus.“

B. Nyderlandų teisės aktai

1. Tam tikros Nyderlandų telekomunikacijų įstatymo nuostatos

19. Pagal *Telecommunicatiewet* (Telekomunikacijų įstatymas) 5.2 straipsnio 1 dalį teisių į viešuosius žemės sklypus turėtojai arba tokių sklypų valdytojai turi leisti, kad įrengiant viešuosius elektroninių ryšių tinklus šiuose sklypuose būtų tiesiami ir taisomi kabeliai.

20. To paties įstatymo 5.4 straipsnyje nustatytos dvi sąlygos, kuriomis galima vykdyti darbus vietoje:

„1. Viešojo elektroninio komunikacijų tinklo teikėjai, kurie ketina vykdyti kabelių tiesimo, taisymo ir šalinimo darbus viešuosiuose sklypuose arba ant jų, šiuos darbus gali pradėti tik tuomet, kai jie:

- a) raštu įrodė ketinimą savivaldybės, kurios teritorijoje turi vykti planuojami darbai, tarybai ir
- b) gavo savivaldybės tarybos leidimą dėl atitinkamų darbų vykdymo vietos, laiko ir tvarkos.

2. Savivaldybės taryba sprendime dėl leidimo, remdamasi viešosios tvarkos, saugumo, trukdžių vengimo arba sumažinimo, sklypų arba pastatų prieinamumo ar požeminio planavimo pagrindais, gali nustatyti sąlygas.

3. Šios sąlygos gali būti susijusios tik su:

- a) darbų vykdymo vieta;
- b) darbų vykdymo laiku; leistinas pradžios momentas turi būti ne vėliau kaip dvylika mėnesių po sprendimo dėl leidimo priėmimo datos, nebent būtų privalomųjų viešojo intereso pagrindų pagal 2 dalį;
- c) darbų vykdymo tvarka;
- d) bendro įrenginių naudojimo skatinimu;
- e) planuojamų darbų suderinimu su žemėje esančių statinių eksploatuotojais.“

2. Amersforto savivaldybės „leges“

21. Amersforto savivaldybės tarybos *Verordening leges 2010* (2010 m. Valstybės rinkliavų reglamentas) (reg. Nr. 3214976) (toliau – *Verordening*) 1 straipsnyje numatyta, kad prie *Verordening* pridėtos valstybės rinkliavų lentelėse nurodytos „leges“ (rinkliavos (mokesčiai)) renkamos už visas paslaugas, kurias teikia taryba arba kurios teikiamos jos pavedimu.

22. Prie *Verordening* pagal 19 skirsnį pridėtoje lentelėje nurodytos rinkliavos už prašymų išduoti leidimus, susijusius su *Telecommunicatiewet* 5.4 straipsnyje nurodytų darbų atlikimo laiku, vieta ir būdu, nagrinėjimą. Rinkliavos dydį lemia tiesiamo kabelio ilgis.

3. Nuostatos, kuriomis Nyderlanduose ir Apingedamo savivaldybėje reglamentuojami teritorijų planavimo žemėlapiai

23. 2008 m. liepos 1 d. Nyderlandų *Wet ruimtelijke ordening* (Teritorijų planavimo įstatymas) 3.1 straipsnio 1 dalimi savivaldybių tarybos įgaliojamos rengti teritorijų planavimo žemėlapius, kuriuose tam tikra savivaldybės teritorija priskiriama prie pastatų ar konkrečiai veiklai naudojamų pastatų konkrečių kategorijų. To 3.1 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad teritorinis planas galioja dešimt metų.

24. Pagal *Besluit ruimtelijke ordening* (Nutarimas dėl teritorijų planavimo) 3.1.2 straipsnio 2 dalies b punktą savivaldybės gali paskirti tam tikras teritorijas mažmenininkams arba viešbučiams, kavinėms ir restoranams. Iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo paaiškinimo matyti, kad Apingedamo savivaldybės taryba pasinaudojo šiuo įgaliojimu:

„Planavimo taisyklių 18 straipsnio 18.1 dalyje nustatyta sistema yra vadinamoji mišrioji mažmeninės prekybos sistema („brancheringsregeling“). Tai sistema, pagal kurią leidžiamos tik tam tikros mažmeninės prekybos formos, o kitos – draudžiamos. Pagal šią sistemą, išskyrus kai kurią papildomą veiklą, leidžiama tik mažmeninė prekyba didelėmis prekėmis. Sistemoje nenumatyta galimybė nuo jos nukrypti. Tačiau asmuo, remdamasis *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* (Aplinkosaugos įstatymo bendrosios nuostatos) 2.12 straipsnio 1 dalimi, gali prašyti leidimo (Nyderlanduose vadinamo aplinkosaugos leidimu) nukrypti nuo teritorinio plano. *Raad* (Taryba) įtraukė šią sistemą į teritorinį planą, siekdama užtikrinti miesto centro gyvybingumą ir išvengti tuščių patalpų centrinėje miesto dalyje.“

III. Ieškiniai pagrindinėse bylose ir prejudiciniai klausimai

A. X, C-360/15

25. Įmonė X BV (toliau – X) buvo pasamdyta įrengti šviesolaidinį tinklą Amersforto savivaldybėje. Ji gavo būtiną savivaldybės leidimą vykdyti kabelių įrengimo darbus. Vėliau savivaldybė pateikė įmonei X pranešimą apie rinkliavas (mokesčius) už suteiktus leidimus, kurių bendra suma – 149 949 EUR.

26. X užginčijo tas rinkliavas (mokesčius) *Rechtbank* (Utrechto apylinkės teismas, Nyderlandai). Apeliacinis skundas dėl to teismo priimto sprendimo buvo pateiktas *Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden* (Arnhemo-Leuwardeno apygardos apeliacinis teismas, Nyderlandai), šis priėmė sprendimą 2013 m. liepos 2 d.

27. Amersforto savivaldybės taryba apeliacine tvarka apskundė *Gerechtshof* (apygardos apeliacinis teismas) sprendimą *Hoge Raad der Nederlanden* (Nyderlandų Aukščiausiasis Teismas). Kadangi neaišku, ar rinkliavos (mokesčiai) suderinamos su Direktyva 2002/20/EB, Direktyva 2002/21 ir Direktyva 2006/123, 2015 m. birželio 5 d. Aukščiausiasis Teismas nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

- „1. Ar Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 3 dalį reikia aiškinti taip, kad ši nuostata taikoma valstybės narės institucijai renkant valstybės rinkliavas (mokesčius) („leges“) už prašymo išduoti leidimą dėl kasimo darbų, susijusių su viešojo elektroninio komunikacijų tinklo kabelių tiesimu, vykdymo laiko, vietos ir tvarkos, nagrinėjimą?
2. Ar Direktyvos 2006/123 III skyrių reikia aiškinti taip, kad jis taikomas ir visiškai vidaus situacijoms?
3. Ar Direktyvą 2006/123, atsižvelgiant į jos 9 konstatuojamąją dalį, reikia aiškinti taip, kad ji netaikoma nacionalinėms taisyklėms, pagal kurias reikalaujama, kad savivaldybės tarybai būtų pranešta, jog planuojama vykdyti kasimo darbus, susijusius su viešojo elektroninio komunikacijų tinklo kabelių tiesimu, taisymu ir šalinimu, ir pagal kurias savivaldybės taryba neturi teisės uždrausti vykdyti planuojamą veiklą, bet gali nustatyti sąlygas dėl veiklos vykdymo vietos, laiko ir tvarkos, bendro naudojimosi įrenginiais skatinimo ir veiklos derinimo su kitų žemėje vykdomų darbų administratoriais?

4. Ar Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 6 punktą reikia aiškinti taip, kad ši nuostata taikoma sprendimui išduoti leidimą dėl kasimo darbų, susijusių su viešojo elektroninio komunikacijų tinklo kabelių tiesimu, vykdymo vietas, laiko ir tvarkos, kai atitinkama valstybės narės institucija neturi teisės uždrausti vykdyti šiuos darbus?
- 5.
- a) Jeigu remiantis atsakymais į pirmiau pateiktus klausimus Direktyvos 2006/123 13 straipsnio 2 dalis taikoma šioje byloje, ar tuomet ši nuostata yra tiesioginio veikimo?
- b) Jeigu į 5a klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar mokėtinos sumos pagal Direktyvos 2006/123 13 straipsnio 2 dalį gali būti apskaičiuojamos remiantis visų prašymo procedūrų įvertintomis išlaidomis, su visais prašymais, kaip nagrinėjamas šiuo atveju, susijusiomis išlaidomis, ar remiantis išlaidomis, susijusiomis su atskirais prašymais?
- c) Jeigu į 5a klausimą būtų atsakyta teigiamai, pagal kokius kriterijus netiesioginės ir fiksuotos išlaidos pagal Direktyvos 2006/123 13 straipsnio 2 dalį siejamos su konkrečiais prašymais išduoti leidimus?“

B. Visser, C-31/16

28. 2013 m. birželio 19 d. sprendimu Apingedamo taryba patvirtino teritorinį planą, pagal kurį ne miesto centre esančios Woonplein teritorijos paskirtis – prekybos plotas, skirtas išimtinai mažmeninei prekybai didelėmis prekėmis. Teritoriniame plane pažymėta, kad jis priimtas, be kita ko, siekiant „užtikrinti miesto centro gyvybingumą ir išvengti tuščių patalpų miesto teritorijoje“. Tad Woonplein teritorijoje yra mažmeninės prekybos įmonių, prekiaujančių, be kita ko, būsto įranga, prekėmis „pasidaryk pats“, statybinėmis medžiagomis, sodo prekėmis, dviračiais, jojimo sporto prekėmis ir automobilių detalėmis.

29. *Visser Vastgoed Beleggingen BV* (toliau – *Visser*), įmonė, kuriai priklauso prekybos plotai Woonplein, norėtų išnuomoti parduotuvės patalpas įmonei *Bristol BV*, kuri savo ruožtu nori atidaryti nebrangios avalynės ir drabužių tinklo mažmeninės prekybos parduotuvę.

30. *Visser* apskundė 2013 m. birželio 19 d. sprendimą, kuriuo buvo patvirtintas teritorinis planas, Nyderlandų Valstybės Tarybos administracinių bylų skyriui ir teigė, kad teritorinis planas nesuderinamas su Direktyvos 2006/123 nuostatomis. 2016 m. sausio 13 d. skyrius nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

- „1. Ar Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 1 punkte pavartota sąvoka „paslauga“ aiškintina taip, kad mažmeninė prekyba (tokių prekių kaip batai ir drabužiai pardavimas vartotojams) yra paslauga, kuriai, remiantis Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 1 dalimi, taikomos šios direktyvos nuostatos?
2. [Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą] nurodytos teisės normos tikslas – siekiant užtikrinti [miesto centro gyvybingumą] ir išvengti tuščių patalpų miesto teritorijoje, uždrausti tam tikras mažmeninės prekybos formas, pavyzdžiui, batų ir drabužių prekybą, už miesto centro ribų.

Ar nuostata, kurioje įtvirtinta tokia teisės norma, atsižvelgiant į Direktyvos 2006/123 9 konstatuojamąją dalį, nepatenka į šios direktyvos taikymo sritį, nes tokios nuostatos laikytinos „[nuostatomis dėl] miesto ir kaimo planavim[o] <...>, kuri[os] konkrečiai nereglamentuoja arba neturi konkretaus poveikio paslaugų teikimo veiklai, tačiau kurių privalo laikytis paslaugų teikėjai, vykdydami savo ekonominę veiklą, taip, kaip asmenys, veikdami savo vardu“?

3. Ar prielaidai, jog situacija susijusi su tarptautiniu elementu, pakanka, kad jokia būdu negalima atmesti to, jog konkrečioje vietoje galėtų įsikurti mažmeninės prekybos įmonė iš kitos valstybės narės arba mažmeninės prekybos įmonės paslaugų gavėjas galėtų būti iš kitos valstybės narės, ar turėtų būti faktinių to įrodymų?
4. Ar Direktyvos 2006/123 III skyrius („Įsisteigimo laisvė“) taikomas visiškai vidaus situacijoms, ar nagrinėjant klausimą dėl galimybės taikyti šį skyrių galioja Teisingumo Teismo jurisprudencija dėl Sutarties nuostatų dėl įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas esant visiškai vidaus situacijoms?
5. a) Ar į detalų planą įtraukta teisės norma, pavyzdžiui, nurodyta [nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą], patenka į sąvokos „reikalavimas“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 7 punktą ir 14 straipsnio 5 punktą, taikymo sritį, o ne į sąvokos „leidimų išdavimo tvarka“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 6 punktą ir 9 ir 10 straipsnius?
 - b) Ar pagal Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 5 punktą (jeigu teisės norma, pavyzdžiui, nurodyta [nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą], patenka į sąvokos „reikalavimas“ taikymo sritį) arba Direktyvos 2006/123 9 ir 10 straipsnius (jeigu teisės norma, pavyzdžiui, nurodyta [nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą], patenka į sąvokos „leidimų išdavimo tvarka“ taikymo sritį) savivaldybės administracijai draudžiama priimti tokią teisės normą, kaip nurodyta [nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą]?
6. Ar tokia teisės norma, kaip nurodyta [nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą], patenka į SESV 34–36 arba 49–55 straipsnių taikymo sritį ir, jeigu taip, ar tuomet taikytinos Teisingumo Teismo pripažintos išimtys, jeigu jos yra proporcingos?“

IV. Procesas Teisingumo Teisme

31. Nutartis dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismo kanceliarija gavo 2015 m. liepos 13 d. (byla C-360/15) ir 2016 m. sausio 18 d. (byla C-31/16). Rašytines pastabas pateikė pagrindinių bylų šalys, Nyderlandų vyriausybė ir Komisija (abiejose bylose), taip pat Čekijos vyriausybė (byloje C-360/15) ir Airijos, Italijos, Vokietijos ir Lenkijos vyriausybės (byloje C-31/16). 2016 m. sausio 23 d. Teisingumo Teismo pirmininko sprendimu šios bylos sujungtos tam, kad būtų bendrai vykdoma žodinė proceso dalis ir priimtas sprendimas.

32. 2017 m. vasario 14 d. posėdyje dalyvavo pagrindinių bylų šalys, Nyderlandų ir Vokietijos vyriausybės ir Komisija.

V. Analizė

A. Byla X, C-360/15

33. Pirmieji trys klausimai susiję su Direktyvos 2006/123 taikymo sritimi, o ketvirtasis ir penktasis – su materialinėmis tos direktyvos nuostatomis.

1. Dėl Direktyvos 2006/123 taikymo srities (pirmasis–trečiasis klausimai)

a) Direktyvos 2006/123 2 straipsnis (pirmasis klausimas)

34. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 3 dalį reikia aiškinti taip, kad ši nuostata taikoma valstybės narės institucijai renkant valstybės rinkliavas (mokesčius) už prašymo išduoti leidimą dėl kasimo darbų, susijusių su viešojo elektroninio komunikacijų tinklo kabelių tiesimu, vykdymo laiko, vietos ir tvarkos nagrinėjimą.

35. Direktyvos 2006/123 taikymo sritis apibrėžiama 2 straipsnyje. 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad ji taikoma valstybėje narėje įsisteigusių paslaugų teikėjų teikiamoms paslaugoms. 2 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad direktyva netaikoma tam tikroms veiklos rūšims, pavyzdžiui (c punktas): „elektroninių ryšių paslaugoms ir tinklams bei su jais susijusioms priemonėms ir paslaugoms, kai tai susiję su klausimais, kuriems taikomos [d]irektyvos 2002/19/EB, 2002/20/EB, 2002/21/EB, 2002/22/EB ir 2002/58/EB“. Pagal tos direktyvos 2 straipsnio 3 dalį ji netaikoma mokesčių sričiai.

36. Iš šios formuluotės darytina išvada, kad Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 3 dalį reikėtų nagrinėti tik jeigu įvykdyti 2 straipsnio 1 dalies reikalavimai ir jeigu direktyvos nedraudžiama taikyti pagal 2 straipsnio 2 dalį.

37. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atrodo, daro prielaidą, jog dėl vienos iš Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 2 dalyje išvardytų veiklos rūšių direktyvos nedraudžiama taikyti. Kadangi manęs tokia išvada galutinai neįtikina²¹, pirma apsvarstysiu direktyvos 2 straipsnio 2 dalį, o vėliau pereisiu prie 2 straipsnio 3 dalies.

38. Taigi pirma nagrinėsiu klausimą, ar kabelių tiesimui, siekiant įrengti stiklo pluošto tinklą, taikytina Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 2 dalies c punkte nustatyta išimtis.

1) Dėl Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 2 dalies c punkto

39. ES telekomunikacijų reglamentavimo sistemą sudaro Direktyva 2002/21 ir keturios specialios direktyvos, viena iš jų – Direktyva 2002/20/EB²².

40. Direktyvoje 2002/21 pateikiamos bendrosios nuostatos ir apibrėžtys, nustatoma reglamentavimo sistemos taikymo sritis visiems elektroninių ryšių tinklams neatsižvelgiant į duomenų perdavimo būdą²³.

41. Direktyvos 2002/20 tikslas – užtikrinti, kad elektroninių ryšių tinklų teikimui būtų taikoma kuo mažiau sunkumų sudaranti leidimų sistema²⁴. Ja pakeičiama ir panaikinama ankstesnė individualių tinklų veiklos licencijų sistema su bendroju leidimu, kuriuo tinklo operatoriui suteikiamos tam tikros minimalios teisės²⁵.

21 Be to, pagrindinių bylų šalys ir Nyderlandų vyriausybė abejoja dėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pasiūlyto Direktyvos 2006/123/EB 2 straipsnio 2 dalies c punkto aiškinimo.

22 Žr. Direktyvos 2002/21 5 konstatuojamąją dalį. Tos kitos direktyvos – Direktyva 2002/19/EB, Direktyva 2002/22/EB ir 1997 m. gruodžio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 97/66/EB dėl asmens duomenų tvarkymo ir privatumo apsaugos telekomunikacijų sektoriuje (OL L 24, 1998, p. 1).

23 Direktyvos 2002/21 1 ir 2 straipsniai; taip pat žr. R. S. K. Bell ir N. Ray „ES Electronic Communications Law“, Richmond Law & Tax, 2004, p. 24.

24 Direktyvos 2002/20 7 konstatuojamoji dalis.

25 Direktyvos 2002/20 36 konstatuojamoji dalis.

42. Šviesolaidinio tinklo, kurio tikslas – perduoti elektroninių ryšių duomenis, įrengimas reiškia „elektroninių ryšių tinklą“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2002/21 2 straipsnio a punktą²⁶. Tad X veiklai taikytinos ES telekomunikacijų reglamentavimo sistemos nuostatos.

43. Vis dėlto tokia išvada savaime nesuponuoja, kad Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 2 dalies c punkto sąlygos įvykdytos, nes toje nuostatoje konkrečiai minimi „klausimai, kuriems taikomos“ elektroninių ryšių paslaugų ir tinklų direktyvos. Vadinasi, reikia toliau nagrinėti, ar tokios rinkliavos (mokesčiai) kaip „leges“ pagrindinėje byloje faktiškai yra klausimai, kuriems taikomos tos direktyvos.

44. Direktyvos 2002/20 12 straipsniu ribojamos nacionalinės reguliavimo institucijos renkamos rinkliavos. Jame nurodomi mokesčiai, taikomi įmonėms, teikiančioms paslaugą ar tinklą *pagal bendrąjį leidimą ar turinčioms naudojimo teisę*²⁷. Laikoma, kad jis taikytinas vykdant bendrojo leidimo išdavimo arba naudojimo teisės suteikimo procedūras²⁸. Tačiau šiuo atveju jis netaikytinas, nes nėra nei bendrojo leidimo²⁹, nei naudojimo teisės ir, svarbiausia, Amersforto savivaldybė nėra nacionalinė reguliavimo institucija³⁰.

45. Tačiau galėtų būti svarbus Direktyvos 2002/20/EB 13 straipsnis. Jo taikymo sritis tikrai didesnė, nes apimama ne tik su bendraisiais leidimais susijusi procedūra.

46. Pagal 13 straipsnį „[v]alstybės narės gali leisti *atitinkamai institucijai* taikyti tokius mokesčius už <...> teises įrengti įrenginius“³¹. Priešingai nei 12 straipsnyje, tame straipsnyje nedaroma nuorodos į bendruosius leidimus arba nacionalinę reguliavimo instituciją. Jame pakartojama Direktyvos 2002/21 11 straipsnio „Priejimo teisė“ 1 dalies formuluotė, pagal kurią priėjimo teises gali suteikti „kompetentinga institucija“³². Tai logiška, nes vietos valdžios institucijų nustatomi mokesčiai už priėjimo teises gali turėti tokį pat atgrasomąjį poveikį kaip mokesčiai, nustatomi vykdant bendrojo leidimo procedūrą³³.

47. Be to, tokį aiškinimą patvirtina Direktyvos 2002/20 tikslas užtikrinti, kad nebūtų labai sunku patekti į rinką³⁴. Tokiomis aplinkybėmis remiantis suformuota jurisprudencija pagal Direktyvą 2002/20 valstybės narės gali rinkti tik tuos su elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų teikimu susijusius mokesčius ar rinkliavas, kurie numatyti toje direktyvoje³⁵. Būtų nelogiška, jeigu nesant nacionalinės reguliavimo institucijos bendrojo leidimo reikalavimo kiltų pavojus tokiai patekimo į rinką apsaugai pagal Direktyvą 2002/20.

26 Atsižvelgiant į tai, iš Teisingumo Teismui pateiktų faktinių aplinkybių konkretus tinklo tikslas nėra aiškus. Nustatyti, ar tinklas, be kita ko, yra „viešasis ryšių tinklas“, kaip apibrėžta Direktyvos 2002/21 2 straipsnio d punkte, turi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

27 „Naudojimo teisės“ – tai radijo dažnių naudojimo teisės (žr. Direktyvos 2002/20 5 straipsnį). Tačiau šioje byloje tai nesvarbu.

28 Žr., pavyzdžiui, 2013 m. birželio 27 d. Sprendimo *Vodafone Malta ir Mobile Communications*, C-71/12, EU:C:2013:431, 21 ir paskesnius punktus.

29 Su bendruoju leidimu nesusijusiems mokesčiams Direktyvos 2002/20/EB 12 straipsnis netaikomas. Žr. 2015 m. gruodžio 17 d. Sprendimo *Proximus*, C-454/13, EU:C:2015:819, 22 punktą ir 2015 m. rugsėjo 17 d. Sprendimo *Fratelli De Pra ir SAIV*, C-416/14, EU:C:2015:617, 41 punktą.

30 Kadangi Nyderlandų vyriausybė nepranešė Komisijai apie tą savivaldybę kaip apie nacionalinę reguliavimo instituciją. Nepateikus tokio pranešimo, Teisingumo Teismas nusprendė, jog to pakanka, kad savivaldybė nebūtų laikoma nacionaline reguliavimo institucija; žr., pavyzdžiui, 2013 m. lapkričio 7 d. Sprendimo *UPC Nederland*, C-518/11, EU:C:2013:709, 53 punktą.

31 Išskirta mano.

32 Direktyvos 2002/21 11 straipsnyje ir Direktyvos 2002/20 13 straipsnyje prancūzų ir vokiečių kalbomis vartojami vienodi terminai („autorité compétente“ arba „zuständige Behörde“), o angliškai esama tam tikrų kalbinių skirtumų tarp „relevant authority“ (Direktyvos 2002/20 13 straipsnyje) ir „competent authority“ (Direktyvos 2002/21 11 straipsnyje). Vis dėlto, mano nuomone, negali būti jokių abejonių, kad ir Direktyvos 2002/21 11 straipsnyje, ir Direktyvos 2002/20 13 straipsnyje minimos tos pačios institucijos.

33 Iš tikrųjų, iš Komisijos komunikato dėl jos 1999 m. viešųjų konsultacijų dėl naujos reguliavimo sistemos (KOM(2000) 239 galutinis, p. 8 ir 9) matyti, kad, telekomunikacijų operatorių nuomone, problema susijusi su pernelyg didelę naštą užkraunančiomis nacionalinių reguliavimo institucijų licencijavimo sistemomis. Kadangi skiriant radijo dažnius ir numerius reikia taikyti tam tikrą leidimų išdavimo tvarką, mokesčiai už priėjimo teises buvo laikomi su leidimais ir licencijomis susijusiomis papildomomis išlaidomis.

34 Žr. tos direktyvos 1 konstatuojamąją dalį.

35 Žr. 2012 m. liepos 12 d. Sprendimo *Vodafone España ir France Telecom España*, C-55/11, C-57/11 ir C-58/11, EU:C:2012:446, 28 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją.

48. Atsižvelgiant į bendruosius telekomunikacijų reguliavimo sistemos tikslus³⁶ Direktyvos 2002/20 13 straipsnį reikėtų aiškinti bendrai. Direktyvos 2002/21 8 straipsnio 2 dalies a punkte nustatytas tikslas – užtikrinti, kad paslaugų gavėjai galėtų rinktis naudingiausią paslaugą, kainą ir kokybę. Elektroninių tinklų civilinės inžinerijos darbų leidimų kaina daro poveikį kainoms, kurias turi mokėti galutiniai vartotojai už galimybę naudotis tinklais savo regione, ir apskritai lemia jų galimybę naudotis tinklais³⁷. Brangios įrenginių įrengimo procedūros gali turėti panašų poveikį kaip su leidimų išdavimo tvarka susijusios kliūtys. Tad Direktyvos 2002/20 13 straipsnio taikymo sritis ne tik susijusi su konkrečiu bendroju leidimu, bet ir apima kitus mokesčius už įrenginių, būtinų, kad ryšių tinklų ir paslaugų teikėjai galėtų patekti į rinką, įrengimą³⁸.

49. Toks Direktyvos 2002/20 13 straipsnio aiškinimas taip pat atitinka Sprendimą *Vodafone España ir France Telecom España*³⁹, kuriuo Teisingumo Teismas nusprendė, jog pagal 13 straipsnį draudžiama nustatyti regioninį mokestį už trečiųjų šalių telefono ryšio bokštų naudojimą. Žinoma, esama nemažų skirtumų tarp pagrindinėje byloje nagrinėjamos priemonės ir byloje *Vodafone España ir France Telecom España* nagrinėjamos priemonės, bet tuo sprendimu išaiškinti du svarbūs dalykai, taikytini ir šiuo atveju.

50. Pirma, dėl byloje *Vodafone España ir France Telecom España* nagrinėjamo mokesčio padidėjo naujų teikėjų įsisteigimo sąnaudos, palyginti su teikėjais, kurie jau turėjo infrastruktūrą⁴⁰. Šiuo atveju dėl rinkliavų (mokesčių) taip pat didėja įrenginių įrengimo sąnaudos, o teikėjai, dar neturintys infrastruktūros savivaldybėje, atsiduria nepalankioje padėtyje, palyginti su tais, kurie ją turi.

51. Antra, toje byloje nagrinėjamas mokestis buvo nustatytas savivaldybės, kuri nėra nacionalinė reguliavimo institucija. Dėl didesnės 13 straipsnio taikymo srities ir dėl to, kad savivaldybės buvo kompetentingos institucijos, įgaliosios tvirtinti įrenginių įrengimą, ta nuostata bylai *Vodafone España ir France Telecom España* taikytina. Taip pat turėtų būti taikoma ir šiuo atveju.

52. Reikėtų pridurti, jog paskesnėse bylose dėl bendrųjų mokesčių ir įrenginių įrengimo mokesčių Teisingumo Teismas nusprendė, kad Direktyva 2002/20 netaikytina⁴¹. Vis dėlto, kalbant apie nagrinėjamą priemonę, mokesčiai (rinkliavos) neabejotinai buvo nustatyti už įrenginio įrengimą. Tiesdama kabelius privačios arba valstybinės žemės teritorijoje įmonė X naudojasi priėjimo teise, kaip numatyta Direktyvos 2002/21 11 straipsnyje, kuris į Nyderlandų nacionalinę teisę perkeltas Telekomunikacijų įstatymu⁴². Direktyvos 2002/20 13 straipsnyje apibūdinama ta priėjimo teisė įrengiant telekomunikacijų priemones, o kabelių tiesimo veikla neabejotinai yra tokių priemonių įrengimo dalis.

53. Tad šiam klausimui taikomas Direktyvos 2002/20 13 straipsnis, todėl pagal Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 2 dalies c punktą nagrinėjamam klausimui antroji direktyva netaikoma.

36 Direktyvos 2002/21 8 straipsnis.

37 Dėl galimo administracinių išlaidų sukeliama konkurencijos iškraipymo taip pat žr. generalinės advokatės E. Sharpston išvados sujungtose bylose *Vodafone España*, C-55/11, C-57/11 ir C-58/11, EU:C:2012:162, 62–64 punktus.

38 Derėtų pažymėti, kad reguliavimo sistema taikoma visiems elektroniniams ryšiams, ne tik telefono ryšio teikėjams, o bendrojo leidimo sistema paprastai reikalinga tais atvejais, kai reikia teisingai paskirstyti ribotą numerių skaičių ir turimus radijo dažnius.

39 2012 m. liepos 12 d. sprendimo, C-55/11, C-57/11 ir C-58/11, EU:C:2012:446, 34 ir 35 punktai.

40 Generalinės advokatės E. Sharpston išvados sujungtose bylose *Vodafone España*, C-55/11, C-57/11 ir C-58/11, EU:C:2012:162, 63 punktas.

41 Byla *Belgacom ir Mobistar* susijusi su bendroju mokesčiu, kuris turėjo būti sumokėtas už naudojamą plotą, nesusijusį su įrenginio įrengimu; žr. 2014 m. rugsėjo 4 d. sprendimo, C-256/13 ir C-264/13, EU:C:2014:2149, 36 ir 37 punktus; be to, 2015 m. gruodžio 17 d. Sprendime *Proximus*, C-454/13, EU:C:2015:819, Teisingumo Teismas netaikė Direktyvos 2002/20 savivaldybės teisės aktams, kuriais nustatomas mokestis visai telekomunikacijų įrangai. Nei byloje *Proximus* (sprendimo 28 punktas), nei byloje *Belgacom ir Mobistar* (sprendimo 36 punktas) mokesčiai nebuvo susiję su įrenginių įrengimu ir dėl jų naujiems rinkos dalyviams, kurie dar neturėjo infrastruktūros, nebuvo brangiau patekti į rinką.

42 Nyderlandų vyriausybės teigimu, Nyderlandų teisės aktų leidėjas perkėlė tą straipsnį Telekomunikacijų įstatymo 5.4 straipsniu, kuriuo tinklo teikėjui suteikiama teisė tiesti kabelius suderinus darbus laiką ir vietą su kompetentinga savivaldybe.

54. Siekiant atsakyti į klausimą, ar tokios nacionalinės priemonės kaip mokesčiai (rinkliavos) pagrindinėje byloje suderinamos su Direktyvos 2002/20 13 straipsniu, tiesiogiai taikytina⁴³ nuostata, kuria asmenys gali remtis, reikia įvertinti faktines aplinkybes ir tai turėtų padaryti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. Be to, tas klausimas nėra šios bylos dalykas.

2) *Dėl Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 3 dalies*

55. Hipotetiškai, jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų, kad Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 2 dalies c punkto reikalavimai neįvykdyti, apsvarstysime, ar tokia priemonė kaip rinkliavos (mokesčiai) susijusi su mokesčių sritimi (Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 3 dalis).

56. Terminą „apmokestinimas“ reikia aiškinti savarankiškai atsižvelgiant į suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją, pagal kurią dėl būtinybės vienodai taikyti ES teisę ir lygybės principą ES teisės nuostatos, kuriose, kalbant apie nuostatos išaiškinimą ir taikymo srities nustatymą, nėra aiškios nuorodos į valstybių narių teisę, paprastai turi būti aiškinamos savarankiškai ir vienodai visoje Europos Sąjungoje⁴⁴.

57. Tarp mokesčio, mokamo į bendrąjį viešosios įstaigos įplaukų biudžetą, ir administracinio mokesčio už tam tikrą paslaugą yra esminis skirtumas.

58. Šioje byloje, net jeigu kompetentinga savivaldybė reikalavo sumokėti sumą, viršijančią prašymų išduoti leidimą, susijusį su kasimo darbų atlikimo laiku, vieta ir būdu, nagrinėjimo administracinės procedūros sąnaudas, vien dėl to, kad sąnaudų sumą galimai viršijantis mokestis įtraukiamas į bendrąjį savivaldybės biudžetą, jis netampa bendruoju mokesčiu. Mokestis taikomas tik vykdant administracinę procedūrą. Įstaigos negali administracinės rinkliavos paversti mokesčiu ir taip išvengti Direktyvos 2006/123 taikymo vien todėl, kad nustatoma suma viršija administracinės procedūros vykdymo sąnaudas. Toks 2 straipsnio 3 dalies aiškinimas prieštarautų Direktyvos 2006/123 13 straipsnio 2 dalies tikslui apriboti mokesčius už leidimų išdavimą paslaugų teikėjams.

59. Tad manau, kad tokios nacionalinės priemonės kaip „leges“ pagrindinėje byloje nėra mokestis, nes jos taikomos savivaldybei teikiant prašymo išduoti leidimą, susijusį su kasimo darbų atlikimo laiku, vieta ir būdu, nagrinėjimo paslaugą.

b) Dėl Direktyvos 2006/123 9 konstatuojamosios dalies (trečiasis klausimas)

60. Kadangi pagal Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 2 dalies c punktą ta direktyva, mano nuomone, netaikoma tokiais atvejais, kaip nagrinėjamas šioje byloje, trečiasis klausimas dėl tos direktyvos 9 konstatuojamosios dalies aiškinimo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamos bylos aplinkybėmis yra hipotetinis ir atsakyti į jį nereikia.

c) Dėl visiškai vidaus situacijų (antrasis klausimas)

61. Antrasis klausimas susijęs su visiškai vidaus situacijomis pagal Direktyvos 2006/123 III skyrių. Šios bylos aplinkybėmis tas klausimas taip pat yra hipotetinio pobūdžio, tad apsvarstysiu jį (tik) toliau, kai nagrinėsiu bylą *Visser, C-31/16*.

43 2012 m. liepos 12 d. Sprendimo *Vodafone España ir France Telecom España, C-55/11, C-57/11 ir C-58/11*, EU:C:2012:446, 39 punktas.

44 Žr. 1984 m. sausio 18 d. Sprendimo *Ekro, C-327/82*, EU:C:1984:11, 11 punktą. Taip pat žr. 2000 m. rugsėjo 19 d. Sprendimo *Linster, C-287/98*, EU:C:2000:468, 43 punktą ir 2014 m. rugsėjo 4 d. Sprendimo *Germanwings, C-452/13*, EU:C:2014:2141, 16 punktą.

2. Ketvirtasis ir penktasis klausimai

62. Atsižvelgiant į tai, kad Teisingumo Teismui siūlau nuspręsti, jog Direktyva 2006/123 netaikytina tokiose bylose, kaip nagrinėjama šiuo atveju, o ketvirtasis ir penktasis klausimai teikiami darant prielaidą, kad ta direktyva taikoma, jie yra hipotetiniai. Be to, reikėtų pabrėžti, kad Direktyvoje 2006/123 įtvirtintas režimas, susijęs su leidimais ir jų išdavimo tvarka (III skyriaus 1 skirsnis) ir (draudžiamais) reikalavimais (2 skirsnis), netinka griežtai reglamentuojamai itin techninei telekomunikacijų sričiai ir būtent todėl šiai sričiai, kaip matyti iš pirmiau išdėstytų argumentų, Direktyva 2006/123 netaikoma⁴⁵.

B. Byla Visser, C-31/16

1. Dėl Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 1 punkto (pirmasis klausimas)

63. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo iš esmės teiraujasi, ar mažmeninė prekyba tokiomis prekėmis kaip avalynė ir drabužiai patenka į Direktyvos 2006/123 taikymo sritį.

64. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teikia šį klausimą tokiomis aplinkybėmis: *Visser* priklauso prekybos plotai, kuriuos ji norėtų išnuomoti *Bristol BV*, įmonei, norinčiai atidaryti nebrangios avalynės ir drabužių tinklo mažmeninės prekybos parduotuvę. *Bristol BV* siekia remtis direktyvos III skyriumi „Teikėjų įsisteigimo laisvė“. Tad kyla klausimas, ar *Bristol BV* yra *paslaugų* teikėja, galinti vadovautis Direktyvos 2006/123 nuostatomis.

65. Galiausiai, kaip bus aiškiau matyti toliau, šiame, atrodo, nesudėtingame klausime („Kodėl mažmeninė prekyba negalėtų būti laikoma paslauga?“) slypi bendresnio pobūdžio keblusis klausimas, susijęs su Direktyvos 2006/123 ryšiu su pagrindinėmis laisvėmis, įtvirtintomis Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo, ir klausimas, susijęs su tų pagrindinių laisvių santykiu su galimomis pasekmėmis Direktyvai 2006/123.

66. Nyderlandų vyriausybė mano, kad tokiu atveju kaip nagrinėjamoje byloje mažmeninė prekyba neturėtų būti laikoma paslauga, o *Visser*, Italijos ir Lenkijos vyriausybės ir Komisija mano, kad turėtų.

67. Pagal Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 1 dalį direktyva taikoma valstybėje narėje įsisteigusių teikėjų teikiamoms paslaugoms.

68. O tos direktyvos 4 straipsnio 1 punkte „paslauga“ apibrėžta kaip „bet kokia savarankiška, paprastai už užmokestį atliekama ekonominė veikla, kaip nurodyta [SESV 57] straipsnyje“⁴⁶. SESV 57 straipsnio pirmoje pastraipoje savo ruožtu patikslinama, kad „[p]agal Sutartis „paslaugos“ – tai tokios paslaugos, kurios paprastai yra teikiamos už užmokestį ir kurių nereglamentuoja nuostatos dėl prekių, kapitalo ir asmenų judėjimo laisvės“.

a) Savarankiška <...> už užmokestį atliekama ekonominė veikla

69. Pirmoji sąvokos „paslauga“ apibrėžties dalis gana paprasta: avalynės ar drabužių pardavimas yra savarankiška už užmokestį atliekama ekonominė veikla.

⁴⁵ Taip pat žr. Direktyvos 2006/123/EB 19 ir 20 konstatuojamąsias dalis.

⁴⁶ Taip pat žr. 2014 m. vasario 27 d. Sprendimo *OSA*, C-351/12, EU:C:2014:110, 58 punktą.

70. Direktyvos 33 konstatuojamojoje dalyje⁴⁷ aiškiai nurodyti prekybos tinklai⁴⁸ kaip viena iš veiklos rūšių, kurioms taikoma direktyva⁴⁹. Be to, direktyvos 47 konstatuojamojoje dalyje, nors ir trumpai, kalbant apie leidimų išdavimo tvarką, paminėti prekybos centrai. Tokie centrai neabejotinai atlieka ir prekybos prekėmis funkciją. Dėl išsamumo reikėtų pažymėti, jog direktyvos 76 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad direktyva netaikoma tik *konkrečiai* su prekėmis susijusiems apribojimams (kaip suprantu, palyginti su prekių platinimu).

71. Be to, neprivalomame, bet vis dėlto informatyviame⁵⁰ Komisijos Paslaugų direktyvos įgyvendinimo vadove⁵¹, kuriuo Teisingumo Teismas taip pat vadovavosi aiškindamas Direktyvą 2006/123⁵², minima „paskirstomoji prekyba (įskaitant mažmeninę ir didmeninę prekybą prekėmis ir paslaugomis)“.

72. Be to, iš direktyvos rengimo istorijos matyti, kad Europos Parlamentas iš pradžių per pirmąjį svarstymą mėgino išbraukti nuorodą į „paskirstomąją prekybą“⁵³, tikriausiai siekdamas neįtraukti mažmeninės prekybos paslaugų į direktyvos taikymo sritį. Tačiau Taryba grąžino tą nuorodą į teisės akto tekstą⁵⁴. Nuoroda išliko iki direktyvos priėmimo.

b) <...> kaip nurodyta SESV 57 straipsnyje

73. O kaip yra dėl SESV 57 straipsnio pirmos pastraipos antrosios dalies, kaip nurodyta Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 1 punkte („[paslaugų] nereglamentuoja nuostatos dėl prekių, kapitalo ir asmenų judėjimo laisvės“)?

74. Kyla klausimas, ar nagrinėjamos paslaugoms (batų prekybai) nėra taikomos kitos Sutartyje įtvirtintos laisvės, kaip numatyta SESV 57 straipsnyje; tai galėtų reikšti, kad Direktyva 2006/123 joms netaikytina.

75. Pagal SESV įtvirtintą sistemą⁵⁵ laisvą asmenų judėjimą sudaro dvi atskiros priklausomų asmenų (darbuotojų) ir nepriklausomų asmenų (įsisteigimo) judėjimo laisvės. Vadinasi, įsisteigimo laisvė įtraukta į SESV 57 straipsnio pirmoje pastraipoje vartojamą terminą „asmenys“⁵⁶.

47 Dėl konstatuojamųjų dalių, kaip teisės akto aiškinimo priemonių, vertės, pirmiausia kalbant apie Direktyvą 2006/123, žr. šios išvados 132 punktą ir 123 išnašą.

48 „Paskirstomoji prekyba“ (anglų k. „distributive trades“) yra terminas, kurį Komisija neretai vartoja kalbėdama apie mažmeninę prekybą ir panašias veiklos rūšis; žr., pavyzdžiui, Komunikatą dėl veiksmų plano mažmeninės prekybos srityje, COM(2013)36 *final*, p. 3. Taip pat svarbu pažymėti, kad pirminėje Komisijos ataskaitoje Tarybai ir Europos Parlamentui dėl padėties vidaus paslaugų rinkoje, pateiktoje per pirmąjį Vidaus paslaugų rinkos strategijos įgyvendinimo etapą (COM(2002) 441 *final*), „mažmeninė prekyba“ paminėta net 35 kartus. Puikiai suprantu, kad ataskaita tapo pirminio Bolkešteino direktyvos projekto, kuris vėliau buvo iš esmės keičiamas, pagrindu. Vis dėlto man nėra įspūdis, kad pasikeitė direktyvos tikslai ir nuostatos, susijusios su pagrindine taikymo sritimi ir į ją įtrauktomis veiklos rūšimis. Kaip puikiai žinoma, daugiausia buvo ginčijamasi dėl kilmės šalies principo ir įvairių jo teisinių pasekmių ir poveikio. Dėl šio paskutinio aspekto žr. W. Obwexer, Sinziana Ianc „Das binnenmarktliche Recht der Dienstleistungsfreiheit“, P.-Chr. Müller-Graff (leid.) *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4)*, Nomos, Baden Badenas, 2015, p. 397–448, p. 428 ir 429.

49 Reikėtų pabrėžti, jog anksčiau Teisingumo Teismas jau apsiribojo nuoroda į 33 konstatuojamąją dalį, kad galėtų konstatuoti, jog direktyva taikoma sertifikavimo paslaugoms; žr. 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Rina Services ir kt.*, C-593/13, EU:C:2015:399, 24 punktą.

50 Žr. mano išvados byloje *Trijber ir Harmsen*, C-340/14 ir C-341/14, EU:C:2015:505, 36 ir 54 punktus ir išvados byloje *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:472, 69 punktą. Taip pat žr. generalinio advokato P. Cruz Villalón išvados byloje *Femarbel*, C-57/12, EU:C:2013:171, 22 punktą ir išvados byloje *Rina Services ir Rina*, C-593/13, EU:C:2015:159, 39 punktą.

51 Žr. Paslaugų direktyvos įgyvendinimo vadovo, *Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių* biuras, 2007, redakcijos anglų k. 2.1.1 punktą, <http://bookshop.europa.eu/en/handbook-on-implementation-of-the-services-directive-pbKM7807096/>. Vadove išdėstyta Komisijos pozicija, ko gero, nestebina, nes Komisija, atrodo, nuo pat pradžių siekė, kad paskirstomoji prekyba būtų įtraukta į Direktyvos 2006/123 taikymo sritį.

52 Žr. 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimo *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, 32, 53 ir 73 punktus ir 2013 m. liepos 11 d. Sprendimo *Femarbel*, C-57/12, EU:C:2013:517, 37 punktą.

53 Žr. Parlamento poziciją per pirmąjį svarstymą. Parlamentas siūlė išbraukti Komisijos pasiūlymo 14 konstatuojamąją dalį.

54 Žr. 33 konstatuojamąją dalį.

55 Žr. SESV IV antraštinės dalies „Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas“, padalytos taip: 1 skyrius („Darbuotojai“), 2 skyrius („Įsisteigimo teisė“), 3 skyrius („Paslaugos“) ir 4 skyrius („Kapitalas ir mokėjimai“), III dalį.

56 Ši sistemine išvada nedaro jokio poveikio tam, kad laisvė teikti paslaugas pirmiausia susijusi su paslauga kaip produktu. Žr. P.-Chr. Müller-Graff, R. Streinz (leid.) „EUV/AEUV Kommentar“, C. H. Beck, 2-asis leidimas, Miunchenas, 2012, Artikel 56 AEUV, 7 punktą.

76. Įsivaizduokime, kad *Bristol BV* veikla susijusi su įsisteigimu. Tai reikštų, kad pagal SESV jai būtų taikomos taisyklės dėl įsisteigimo laisvės (kaip laisvo asmenų judėjimo pakategorės), o tuomet tai nebūtų „paslauga“, kaip suprantama pagal SESV 57 straipsnį, t. y. Direktyva 2006/123 nebūtų taikoma. Dėl tokios išvados Direktyvos 2006/123 III skyrius dėl teikėjų *įsisteigimo* laisvės būtų *visiškai* netaikytinas⁵⁷. Išvadai, kad III skyrius netaikytinas, pritarti negalima, nebent dėl šios priežasties III skyrius *per se* būtų laikomas nesuderinamu su pirminės teisės aktais.

77. Be to, arba terminas „paslaugų teikimo veikla“ pagal Direktyvos 2006/123 III skyrių turi kitokią reikšmę, nei nustatyta bendrojoje apibrėžtyje Direktyvos 2006/123 4 straipsnyje, arba Direktyvos 2006/123 4 straipsnyje neturi būti daroma nuoroda į SESV 57 straipsnį, kiek tai susiję su teikėjų įsisteigimu. Dėl aiškumo rinkčiausi antrąjį variantą ir laikyčiausi nuomonės, kad direktyva taip pat taikoma ekonominės veiklos rūšims, kurioms galioja įsisteigimo laisvė, kaip tai suprantama pagal SESV, bet kuriose kartu yra paslaugų teikimo elementas⁵⁸.

78. Kalbant apskritai, dėl SESV ir Direktyvoje 2006/123 vartojamų terminų skirtumų akivaizdu, kad tikslo panaikinti laisvės teikti paslaugas apribojimus pagal SESV ir pagal direktyvą siekiama skirtingais būdais. SESV pirmiausia siekiama Sąjungoje uždrausti „laisvės teikti paslaugas apribojimus“⁵⁹. Sutartimi siekiama „neigiamos integracijos“ uždraudžiant prekybos paslaugomis kliūtis⁶⁰. O Direktyvoje 2006/123 daugiausia dėmesio skiriama konkrečiai paslaugų teikimo *veiklos rūšims*. Ja, kaip antrinės teisės aktu, galima taikliau spręsti paslaugų teikėjams kylančias problemas, kai jie susiduria su kliūtimis. Tad, remiantis teisiniu pagrindu⁶¹, dėmesys sutelkiamas į paslaugų teikėjų veiklą ir visa jos struktūra orientuota į paslaugų teikimo veiklą⁶².

79. Todėl nuoroda į SESV 57 straipsnį Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 1 punkte nedaro jokie poveikio klausimui, ar mažmeninė prekyba yra „paslauga“ pagal Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 1 punktą.

80. Taigi pagal Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 1 punktą mažmeninę prekybą reikėtų laikyti paslauga.

c) Ribojamasis aiškinimas dėl pirminės teisės?

81. Klausimas, į kurį dar reikia atsakyti aiškinant Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 1 punktą, – ar pagal pirminės teisės aktus tos nuostatos aiškinimas turi būti ribojamojo pobūdžio, tad Direktyvos 2006/123 tikslais mažmeninės prekybos negalima laikyti „paslauga“.

82. Mano atsakymas į šį klausimą neigiamas.

1) Įsisteigimo laisvė

83. Net (tik) pagal SESV⁶³ *Bristol BV* veikla, mano nuomone, sietina su įsisteigimo laisve, kaip dabar įrodysiu nurodydamas Teisingumo Teismo jurisprudenciją.

57 Taip pat žr. M. Klamert „Services Liberalization in the ES and the WTO“, Cambridge University Press, 2015, p. 177.

58 Taip pat, nors su nuoroda į Direktyvos 2006/123/EB III skyrių, žr. M. Klamert, ten pat.

59 Žr. SESV 56 straipsnio pirmą pastraipą.

60 SESV 57 straipsnio antroje ir trečioje pastraipose minima „veikla“, bet tik aiškinamaisiais tikslais.

61 SESV 53 straipsnyje „veikla“ nurodoma konkrečiai.

62 Direktyvoje terminas „veikla“ vienaskaita arba daugiskaita („veiklos rūšys“) vartojamas net 146 kartus: 85 kartus – preambulėje ir 61 kartą – direktyvos nuostatose. Kita vertus, terminas „kliūtis“ („kliūtys“) minimas 15 kartų ir tik preambulėje, o terminas „apribojimas“ („apribojimai“) vartojamas 20 kartų: 15 kartų preambulėje ir 5 – nuostatose.

63 Neatsižvelgiant į toliau aptariamą visiškai vidaus situacijų klausimą.

84. Įsisteigimo atvejais, kai naudojamosi ir kita pagrindine laisve, paprastai susijusia su prekių ar paslaugų judėjimu⁶⁴, man atrodo, Teisingumo Teismas nuosekliai taiko įsisteigimo laisvę pagal SESV 49 straipsnį⁶⁵. Manau, pagrindinė priežastis, dėl kurios laikomasi tokio požiūrio, susijusi su tuo, kad įsisteigimui paprastai natūraliai, beveik savaime, būdingi kitų pagrindinių laisvių aspektai. Paprastai tariant, norint įsisteigti reikia kapitalo; statybai ir vadybai reikia žmonių; prekes reikia vežti iš taško A į tašką B. Visa tai būtina, kad (fizinis arba juridinis) asmuo galėtų įsisteigti.

85. Laikydamas visus tokius atvejus „įsisteigimu“, Teisingumo Teismas, man atrodo, sutelkia dėmesį į faktinę su įsisteigimu susijusią veiklą, o ne į galutinį tokio įsisteigimo pobūdį. Tokiu atveju Teisingumo Teismas neatsižvelgia į prekes ar paslaugas, kurias tiekia arba teiks įsisteigusi įmonė.

86. Tad pagal tokią jurisprudenciją ir jei nebūtų Direktyvos 2006/123, mažmeninės prekybos parduotuvės steigimui, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, tikriausiai būtų taikoma įsisteigimo laisvė. Tokiomis aplinkybėmis nemanau, kad bylos nagrinėjimas pagal direktyvos III skyrių dėl paslaugų teikėjų įsisteigimo prieštarautų tai jurisprudencijai.

2) Laisvas prekių judėjimas

87. Atsižvelgiant į tai, kad nagrinėjama byla susijusi su įsisteigimu, Direktyvos 2006/123 ir pirminės teisės ryšio galima nebenagrinėti. Siekdamas užbėgti už akių klaidingiems išpūdziams apie prekių ir paslaugų santykį ir atsižvelgdamas į per žodinę proceso dalį iškeltus klausimus vis dėlto manau, jog būtų naudinga šioje išvadoje išsamiau aptarti šį klausimą.

88. Pirmiausia derėtų pabrėžti, kad faktas, jog pagal SESV 57 straipsnio pirmą pastraipą laisvė teikti paslaugas yra papildoma, palyginti su kitomis laisvėmis, jokių būdu nereiškia, kad pagrindinės laisvės išsidėsto kokia nors prioritetiškumo tvarka⁶⁶. Teisingumo Teismas yra paaikškinęs, kad nors SESV 57 straipsnio pirmoje pastraipoje pateiktoje sąvokos „paslaugos“ apibrėžtyje patikslinama, kad kalbama apie paslaugas, „kurių nereglamentuoja nuostatos dėl prekių, kapitalo ir asmenų judėjimo laisvės“, vis dėlto šis patikslinimas skirtas tik minėtai sąvokai *apibrėžti* ir *nenustato* laisvo paslaugų teikimo ir kitų pagrindinių laisvių *prioritetinės tvarkos*. Svarbiausia, Teisingumo Teismas nusprendė, jog sąvoka „paslaugos“ reiškia paslaugas, kurių neapima kitos laisvės, taip užtikrinant, kad bet kokia ekonominė veikla patektų į pagrindinių laisvių reguliavimo sritį⁶⁷. Tad laisvė teikti paslaugas yra ne subsidiari, o kita laisvė.

89. Bylose, susijusiose ir su prekėmis, ir su paslaugomis, Teisingumo Teismo jurisprudencija įvairi. Galima išvelgti tris požiūrius: vienos laisvės nagrinėjimas remiantis tik „sunkio centro kriterijumi“, abiejų laisvių nagrinėjimas kartu ir laisvių nagrinėjimas po vieną. Trumpai apžvelkime visus tris požiūrius iš eilės.

i) Sunkio centro paieška

90. Tai klasikinis įsipareigojimų neįvykdymo kriterijus, kuriuo naudojasi Teisingumo Teismas. Tokiu atveju Teisingumo Teismas nuosekliai konstatuoja, kad jeigu nacionalinė priemonė riboja ir paslaugų teikimo laisvę, ir laisvą prekių judėjimą, jis iš esmės nagrinėja tą priemonę tik vienos iš šių dviejų laisvių požiūriu, jei paaikškėja, jog konkrečiu atveju viena iš šių laisvių yra visiškai antraeilė, palyginti su kita, ir

64 Tais atvejais, kai kas nors įsisteigia siekdamas parduoti prekes arba teikti paslaugas.

65 Žr. 1999 m. gegužės 11 d. Sprendimo *Pfeiffer*, C-255/97, EU:C:1999:240, 26 punktą, 2011 m. kovo 24 d. Sprendimo *Komisija / Ispanija*, C-400/08, EU:C:2011:172, 70–72 punktus ir neseniai priimto 2014 m. vasario 5 d. Sprendimo *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, 24 punktą.

66 Žr., pavyzdžiui, P.-Chr. Müller-Graff, R. Streinz (leid.) „EUV/AEUV Kommentar“, Miunchenas, C.H. Beck, 2-asis leidimas, 2012, Artikel 56 AEUV, 8 punktą ir J. Tiedje, H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (leid.) „Europäisches Unionsrecht (Kommentar), Band 1“, 7-asis leidimas, Baden Badenas, Nomos, 2015, Artikel 57 AEUV, 30 punktą.

67 Žr. 2006 m. spalio 3 d. Sprendimo *Fidium Finanz*, C-452/04, EU:C:2006:631, 32 punktą.

gali nuo jos priklausyti⁶⁸. Atsižvelgdamas į tai, Teisingumo Teismas linkęs nagrinėti su mažmenine prekyba susijusias bylas taikydamas laisvo prekių judėjimo principą⁶⁹. Tačiau Teisingumo Teismas neneigia, kad, kalbant apie pagrindines laisves, vienai ekonominės veiklos rūšiai būdinga daug aspektų, net jeigu byla nagrinėjama atsižvelgiant tik į vieną laisvę.

91. Pavyzdžiui, byloje *Burmanjer ir kt.*⁷⁰ Teisingumo Teismas nusprendė, jog negalima atmesti galimybės, kad prekiaujant gaminiais kartu gali būti vykdoma veikla, kuriai būdingi „paslaugų“ aspektai. Vis dėlto vien to fakto nepakanka, kad ekonominis veiksmas, kaip antai kilnojamoji prekyba, būtų pripažintas „paslaugų teikimu“, kaip tai suprantama pagal SESV 56 straipsnį. Vietoj to kiekvienu konkrečiu atveju reikia nustatyti, ar šis paslaugų teikimas yra visiškai papildomas aspektas laisvam prekių judėjimui būdingų elementų atžvilgiu⁷¹. Taikant tokį požiūrį bylos, kuriose paslaugų aspektas labai svarbus, pavyzdžiui, reklamos srityje⁷², buvo nagrinėjamos pagal laisvės teikti paslaugas principą⁷³.

92. Sunkio centro kriterijus grindžiamas tokia logika: jeigu Teisingumo Teismo prašoma išaiškinti tik pirminės teisės aktus, natūralu, kad jis sutelkia dėmesį į svarbiausią pagrindinę laisvę. Kam taikyti tą patį kriterijų kitai laisvei ir gauti tokį pat rezultatą? Juk visų pagrindinių laisvių tikslas tas pats – panaikinti prekybos kliūtis vidaus rinkoje. Ar tam tikram atvejui taikytinas, tarkime, tik SESV 49 straipsnis, tik SESV 34 straipsnis, SESV 34 ir 56 straipsniai arba tik SESV 56 straipsnis, daugeliu atvejų nebūtinai yra svarbiausias dalykas.

ii) Taikymas vienu metu

93. Teisingumo Teismas yra nagrinėjęs abi laisves kartu techninėje byloje, susijusioje su išankstine leidimų išdavimo tvarka prekiaujant (daugiausia) televizijos signalų dekoderiais⁷⁴. Tokios vienalaikės analizės priežastis, žinoma, sietina su tuo, kad skaitmeninės televizijos paslaugų teikimo srityje paslaugos ir prekės glaudžiai susijusios tarpusavyje⁷⁵.

iii) Taikymas iš eilės

94. Teisingumo Teismas yra nagrinėjęs abi laisves vieną po kitos pirmiausia su reklama susijusiose bylose⁷⁶. Reikėtų pažymėti, kad tokiose laisvių nagrinėjimo paeiliui bylose Teisingumo Teismas niekaip nemotyvavo sprendimo laikytis tokio požiūrio⁷⁷. Manau, vertinimas taikant sunkio centro požiūrį nebuvo akivaizdus. Derėtų pridurti, kad tokią jurisprudenciją taikant nagrinėjimo iš eilės požiūrį reikia

68 Žr. 2004 m. spalio 14 d. Sprendimo *Omega*, C-36/02, EU:C:2004:614, 26 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją. Teisiniuose dokumentuose žr., pavyzdžiui, W. Frenz „Handbuch Europarecht, Band 1 Europäische Grundfreiheiten“, Springer, 2-asis leidimas, 2012, p. 31, Rz. 74, ir V. Hatzopoulos „Recent Developments in the Case Law of the ECJ in the Field of Services“, *Common Market Law Review*, 2000, 37 t., p. 51.

69 Žr., pavyzdžiui, 2000 m. sausio 13 d. Sprendimą *TK-Heimdienst*, C-254/98, EU:C:2000:12. Be to, pagal laisvo prekių judėjimo nuostatas nagrinėtas draudimas parduoti patiriant nuostolį; žr. 1993 m. lapkričio 24 d. Sprendimo *Keck ir Mithouard*, C-267/91 ir C-268/91, EU:C:1993:905, 10 punktą. Kaip žinoma, byloje *Keck ir Mithouard* Teisingumo Teismas nusprendė, kad net ta laisvė netaikoma.

70 2005 m. gegužės 26 d. sprendimas, C-20/03, EU:C:2005:307.

71 Žr. 2005 m. gegužės 26 d. Sprendimo *Burmanjer ir kt.*, C-20/03, EU:C:2005:307, 34 punktą.

72 1974 m. balandžio 30 d. Sprendimas *Sacchi*, 155/73, EU:C:1974:40, ir 1980 m. kovo 18 d. Sprendimas *Debaue ir kt.*, C-52/79, EU:C:1980:83. Byla dėl prekybos mugių buvo nagrinėjama pagal laisvę teikti paslaugas ir įsisteigimo laisvę – žr. 2002 m. sausio 15 d. Sprendimą *Komisija / Italija*, C-439/99, EU:C:2002:14. Kavos parduotuvės buvo nagrinėjamos pagal laisvę teikti paslaugas – žr. 2010 m. gruodžio 16 d. Sprendimo *Josemans*, C-137/09, EU:C:2010:774, 50 punktą.

73 Vertinant reklamos skelbimus atsižvelgiant į pagrindinių laisvių ribas yra viena išimtis – 2004 m. kovo 25 d. Sprendimas *Karner* (C-71/02, EU:C:2004:181, 47 punktas), kuriame Teisingumo Teismas pažymėjo, jog reklamai taikoma daug įvairių laisvių, bet vėliau nusprendė, kad prekių aspektas – svarbiausias.

74 Žr. 2002 m. sausio 22 d. Sprendimo *Canal Satellite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34, 29 punktą.

75 Žr. generalinės advokatės C. Stix-Hackl išvados byloje *Canal Satellite Digital*, C-390/99, EU:C:2001:147, 35 punktą.

76 Žr. 1997 m. liepos 9 d. Sprendimo *De Agostini ir TV-Shop*, C-34/95–C-36/95, EU:C:1997:344, 39 ir 48 punktus ir 2001 m. kovo 8 d. Sprendimo *Gourmet International Products*, C-405/98, EU:C:2001:135, 13 ir 35 punktus.

77 Beje, nė vienoje iš tų bylų to nepadarė ir generalinis advokatas F. G. Jacobs. Žr. jo išvadas sujungtose bylose *De Agostini ir TV-Shop*, C-34/95–C-36/95, EU:C:1996:333, ir *Gourmet International Products*, C-405/98, EU:C:2000:690.

aiškinti atsižvelgiant į Sprendimą *Keck ir Mithouard*⁷⁸: laikydamasis tokio požiūrio Teisingumo Teismas aiškiai konstatavo, jog priemonės, kurios galėtų būti pardavimas ir kurioms galėtų būti netaikomas laisvo prekių judėjimo principas pagal Sprendimą *Keck ir Mithouard*, taip pat galėtų būti nagrinėjamos pagal kitą Sutartyje įtvirtintą laisvę⁷⁹.

95. Iš to, kad Teisingumo Teismas laikosi skirtingų požiūrių, darytina išvada, jog būna atvejų, kai sunkio centro nustatymo požiūris, kuris beveik mechaniškai sietinas su kiekiu („Kuri laisvė svariausia?“), pasiekia tam tikras ribas tais atvejais, kai tiesiog negalima nekreipti dėmesio į tam tikrą pagrindinę laisvę, kaip visiškai antrinę. Todėl šioje byloje rinkčiausi trečiąjį požiūrį, nes antraip nebūtų pripažintas mažmeninei prekybai natūraliai būdingas paslaugų aspektas.

96. Tad nesuprantu, kaip nagrinėjamoje byloje dėl pirminės teisės aktų būtų ribojamas pačios Direktyvos 2006/123 aiškinimas.

97. Tokia išvada, beje, patvirtina ir tai, kaip Teisingumo Teismas yra iki šiol aiškinęs Direktyvą 2006/123, – tai norėčiau dabar pademonstruoti.

3) Byla „*Rina Services ir kt.*“

98. Šiuo atveju teisinės išvados, kurias galima padaryti remiantis Sprendimu *Rina Services ir kt.*⁸⁰, yra itin svarbios. Tikriausiai pagrindinis teisinis klausimas toje byloje – ar pagal Direktyvos 2006/123 14 straipsnį draudžiamas reikalavimas⁸¹ galėtų būti pateisinamas pagal SESV. Nors buvo pateiktas argumentas, kad pagal Direktyvos 2006/123 14 straipsnį toks pateisinimas negalėtų būti draudžiamas, nes minėta nuostata prilygsta pirminės teisės akto nuostatai⁸², Teisingumo Teismas nusprendė labai aiškiai: jo didžioji kolegija konstatavo, jog atsižvelgiant į tai, kad 14 straipsnyje pateisinimo galimybė nenumatyta, tokios galimybės nėra. Šiuo požiūriu Teisingumo Teismas konkrečiai nagrinėjo Direktyvos 2006/123 3 straipsnio 3 dalį⁸³. Minėdamas išimtinai direktyvos sąlygas, sistemą ir *telos*, Teisingumo Teismas taip pademonstravo nemažą pagarbą ES teisės akto leidėjo priimtiems sprendimams⁸⁴.

99. Mano nuomone, Sprendime *Rina Services ir kt.* laikomasi nuomonės, kad ES teisės aktų leidėjas gali skatinti pagrindinių laisvių *laisvės* aspektą, bet dėl to neišvengiamai nukenčia *pagrindimo* aspektas. Iš tikrųjų, siekiant ką nors suderinti natūraliai, tenka apibrėžti, suvienodinti ir, jei, ES teisės aktų leidėjo nuomone, tai būtina, apriboti pateisinimo pagrindus, kad ekonominės veiklos vykdytojams būtų sukurtos vienodos sąlygos. Reikėtų paaiškinti, kad tokiu atveju „nugali“ ES pagrindinė laisvė ir ekonominės veiklos vykdytojas, ketinantis ja naudotis, o tai visiškai atitinka SESV tikslus⁸⁵. Tokio rezultato teisėtumą, mano manymu, lemia SESV numatytos teisėkūros procedūros laikymasis.

100. Tad pirminės teisės aktai nedaro jokio poveikio klausimui, ar mažmeninė prekyba yra „paslauga“ pagal Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 1 punktą.

78 1993 m. lapkričio 24 d. sprendimas, C-267/91 ir C-268/91, EU:C:1993:905.

79 Toks patikslinimas, mano nuomone, būtinas, atsižvelgiant į tai, kad pačioje byloje *Keck ir Mithouard* Teisingumo Teismas nenagrinėjo pagrindinių laisvių, išskyrus laisvą prekių judėjimą; žr. 1993 m. lapkričio 24 d. sprendimo, C-267/91 ir C-268/91, EU:C:1993:905, 6 punktą.

80 2015 m. birželio 16 d. sprendimas, C-593/13, EU:C:2015:399. Kaip savo išvadoje toje byloje pažymėjo generalinis advokatas P. Cruz Villalon, tai pirmoji byla, kurioje Direktyvos 2006/123 nuostatos buvo praktiškai pritaikytos; žr. jo išvados byloje *Rina Services ir Rina*, C-593/13, EU:C:2015:159, 1 punktą.

81 *In casu* valstybės narės teisės aktai, pagal kuriuos reikalaujama, kad sertifikavimo įstaigomis laikomos įmonės toje valstybėje narėje turėtų įregistruotą buveinę.

82 SESV 52 straipsnio 1 dalis.

83 Pagal ją valstybės narės turi taikyti jos nuostatas „laikydamosi Sutartyje nustatytą įsisteigimo teisės ir laisvo paslaugų judėjimo taisyklių“.

84 Žr. 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Rina Services ir kt.*, C-593/13, EU:C:2015:399, 36–40 punktus. Tas pats kartojama 2016 m. vasario 23 d. Sprendimo *Komisija / Vengrija*, C-179/14, EU:C:2016:108, 47 punkte.

85 Taip pat žr. Chr. Schönberger „Normenkontrollen im EG-Föderalismus: die Logik gegenläufiger Hierarchisierungen im Gemeinschaftsrecht“, *Europarecht*, 2003, p. 600–627 ir 621, kur pažymėta, kad pirminės teisės aktai turėtų būti vertinami labiau kaip derinimo priemonių variklis, o ne riba.

d) Papildomos pastabos

101. Naudodamasis proga taip pat norėčiau aptarti bendresnį šios bylos kontekstą.

102. Dabartinės aplinkybės suponuoja, kad mažmeninės prekybos veikla, nors iš esmės susijusi su prekių platinimu, *per se* yra paslauga ir turėtų būti pripažįstama paslauga. Anksčiau (pirmiausia, kai buvo priimtas Sprendimas *Keck ir Mithouard*⁸⁶) ji galėjo būti pagrindinė prekių platinimo priemonė. Galbūt buvo galimybė siųsti paštu prekes, pasirinktas iš katalogų, bet tokia prekyba tikrai nebuvo paplitusi. Per tą laiką praktiškai visuose namų ūkiuose (ir išmaniuosiuose telefonuose) atsiradus internetui, mažmeninė prekyba ėmė konkuruoti naujose srityse, kurios privertė ją iš esmės transformuotis. Dabar daug labiau nei anksčiau mažmeninė prekyba – tai ne tik gaminio pardavimas, bet ir patarimų teikimas, konsultavimas ir papildomų paslaugų siūlymas⁸⁷. Dabartinėmis sąlygomis tai ne tik su gaminiu susijusi šalutinė veiklos rūšis.

103. Kaip neretai būna priimant naują teisės aktą, į naujus klausimus, kylančius taikant tą teisinę priemonę, negalima atsakyti tiesiog remiantis ankstesne Teisingumo Teismo jurisprudencija dėl keturių laisvių. Tai ypač akivaizdu įsisteigimo atvejais, kai skirtumas tarp įsisteigimo prekių platinimo tikslais ir įsisteigimo paslaugos teikimo tikslais pagal SESV nuostatas nebuvo svarbus. Tad nesuprantu, kodėl ankstesnė jurisprudencija dėl skirtumo tarp laisvės teikti paslaugas ir laisvo prekių judėjimo turėtų būti kliūtis taikyti Direktyvą 2006/123 mažmenininkams, kaip matyti iš jos aiškių formuluočių. Iš ankstesnės Teisingumo Teismo jurisprudencijos kaip tik matyti, kad prekių ir paslaugų skirtumas niekada nebuvo išimtinis. Vykstant paslaugų ekonomikos raidai, dėl kurios vartotojai ima įprastai tikėtis daugelio paslaugų perkant ir net nusipirkus gaminį, atotrūkis tarp dviejų polių padidėja ir to atotrūkio esmė susijusi su paskirstomąja prekyba. Teisės aktų leidėjas nusprendė įtraukti ją į Direktyvos 2006/123 taikymo sritį žinodamas, kad vyks tolesnė šios veiklos raida ir bus siūloma daugiau paslaugų, ir tai atitinka Teisingumo Teismo jurisprudenciją, kurioje buvo visuomet pripažįstama, jog tam tikroms veiklos rūšims būdingi aspektai, saugomi pagal daugelį laisvių.

104. Apibendrinamas manau, jog ankstesnė jurisprudencija negali arba neturėtų būti aiškinama taip, kad mažmeninės prekybos veikla nebūtų įtraukta į Direktyvos 2006/123 taikymo sritį.

e) Išvada

105. Tad atsakydamas į pirmąjį klausimą darau išvadą, jog mažmeninės prekybos veikla, kurią sudaro tokių prekių kaip avalynė ir drabužiai pardavimas vartotojams, patenka į Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 1 punkte vartojamos sąvokos „paslauga“ taikymo sritį.

2. Dėl visiškai vidaus situacijų (ketvirtasis klausimas)

106. Ketvirtuoju klausimu byloje C-31/16 prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia nustatyti, ar Direktyvos 2006/123 III skyrius „Teikėjų įsisteigimo laisvė“ taikytinas atvejais, kai visos faktinės aplinkybės susijusios su viena ES valstybe nare.

107. Šis klausimas Teisingumo Teismui teikiamas ne pirmą kartą. Iš tiesų *Raad van State* (Valstybės Taryba) jau kėlė tokį klausimą byloje *Trijber ir Harmsen*⁸⁸.

86 1993 m. lapkričio 24 d. sprendimas, C-267/91 ir C-268/91, EU:C:1993:905.

87 Žr. P. Kotler ir G. Armstrong „Principles of Marketing“, 14-asis leidimas, Pearson Prentice Hall, 2012, skyrius apie mažmeninę prekybą, p. 374–394 ir 384.

88 Žr. antrąjį klausimą byloje C-340/14 ir pirmąjį klausimą byloje C-341/14 ir atitinkamai 2015 m. spalio 1 d. sprendimo, C-340/14 ir C-341/14, EU:C:2015:641, 28 ir 37 punktus.

108. Savo išvadoje byloje *Trijber ir Harmsen*⁸⁹ į tą klausimą siūliau atsakyti teigiamai. Kaip esu išsamiai paaiškinęs toje byloje, iš pažodinio, sisteminio, istorinio ir teleologinio Direktyvos 2006/123 nuostatų aiškinimo matyti, kad III skyrius dėl teikėjų įsisteigimo laisvės taikomas ne tik tarpvalstybiniais atvejais, bet ir visiškai vidaus situacijose⁹⁰. Toje išvadoje pateikiau Teisingumo Teismui išsamų savo argumentų paaiškinimą, kurį galima trumpai išdėstyti taip: kalbant apie SESV teisinių pagrindų formuluotes, nėra jokio skirtumo tarp sąvokų „koordinavimas“, „suvienodinimas“ ir „suderinimas“; suderinimas vidaus rinkos srityje gali būti susijęs su atvejais, kai SESV įtvirtintos pagrindinės laisvės nėra taikomos; Direktyvos 2006/123 III skyriaus nuostatose nedaroma jokios nuorodos į tarpvalstybinę veiklą, o IV skyriuje – daroma, bet pasiūlymai dėl pakeitimų, kuriuos įtraukus visa direktyva būtų taikoma tik tarpvalstybiniais atvejais, buvo atmesti.

109. Per tą laiką po išvados byloje *Trijber ir Harmsen* mano nuomonė šiuo klausimu nepasikeitė⁹¹. Tad šioje išvadoje aptarsiu tik papildomus argumentus, susijusius su šia byla, ir Teisingumo Teismo jurisprudenciją dėl Direktyvos 2006/123.

110. Pirma, skirtumas tarp III ir IV skyrių nuostatų formuluočių itin svarbus: pagal direktyvą įsisteigimas turi aprėpti visų vidaus paslaugų teikimą (III skyrius). Ekonominės veiklos vykdytojams iš esmės neturėtų būti trukdoma įsisteigti valstybėje narėje. Kalbant apie visus kitus atvejus, t. y. laikiną paslaugų teikimą, tarpvalstybinis elementas nuo jų neatsiejamas. Vadinasi, pagal IV skyrių būtina ir logiškai turi būti tarpvalstybinis elementas.

111. Antra, tas Direktyvos 2006/123 nuostatas⁹² arba net skyrius⁹³, kuriuose konkrečiai nurodoma „kita valstybė narė“ ir atitinkamai tarpvalstybinė situacija, reikėtų laikyti taikytiniais konkrečiai tarpvalstybinėms situacijoms, jokių būdu nepažeidžiant kitų direktyvos nuostatų, taikytinų visiškai vidaus situacijose.

112. Trečia, negalima teigti, jog direktyvos teisiniu pagrindu, t. y. SESV 53 ir 62 straipsniais⁹⁴, suteikiama kompetencija imtis veiksmų tik tarpvalstybinėse situacijose. Iš tikrųjų, kaip posėdyje pabrėžė Komisija, SESV 53 straipsnio 2 dalies formuluotė, pagal kurią laipsniškas apribojimų medicams, giminiškoms profesijoms ir farmacininkams panaikinimas priklauso nuo to, kaip įvairiose valstybėse narėse koordinuojamos jų profesinės veiklos sąlygos, visiškai priešinga.

113. Be to, ES teisės aktų leidėjas jau buvo pasirinkęs SESV 53 straipsnį kaip teisinį pagrindą situacijose, susijusiose ne tik su tarpvalstybinio lygmeniu. Man atrodo, kad ta nuostata nuosekliai taikoma kaip standartinis (ir vienintelis) suderinimo teisinis pagrindas⁹⁵ paslaugų srityje. Pirmiausia tai pasakytina apie didelio masto derinimą finansinių paslaugų sektoriuje. Pavyzdžiui, norėčiau paminėti

89 Žr. išvados sujungtose bylose C-340/14 ir C-341/14, EU:C:2015:505, 49–57 punktus.

90 Toje byloje Teisingumo Teismas nusprendė, kad į klausimą dėl visiškai vidaus situacijų atsakyti nereikia, ir atsakymo nepateikė, nes abiejose bylose situacijos, dėl kurių buvo pateikti prejudiciniai klausimai, nebuvo visiškai vidaus pobūdžio; žr. 2015 m. spalio 1 d. Sprendimo *Trijber ir Harmsen*, C-340/14 ir C-341/14, EU:C:2015:641, 42 punktą.

91 Vėliau savo nuomonę kartojau išvados byloje *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:472, 24 punkte ir išvados sujungtose bylose *Promoimpresa ir kt.*, C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:122, 50 punkte.

92 Žr., pavyzdžiui, Direktyvos 2006/123 5 straipsnio 3 dalį.

93 Žr., pavyzdžiui, direktyvos VI skyrių.

94 Buvusio EB 47 straipsnio 2 dalis ir 55 straipsnis.

95 Pats Teisingumo Teismas šiuo požiūriu mini „suderinimą“; žr. 2004 m. spalio 12 d. Sprendimo *Paul ir kt.*, C-222/02, EU:C:2004:606, 36 punktą.

direktyvas dėl kredito įstaigų reorganizavimo ir likvidavimo⁹⁶, dėl finansinių priemonių rinkų (FPR)⁹⁷ ir dėl investicinių įmonių ir kredito įstaigų kapitalo pakankamumo⁹⁸. Neradau nė vieno Teisingumo Teismo sprendimo dėl bet kurios iš tų direktyvų, kuriame nagrinėjant SESV 53 straipsnį būtų keliamas klausimas dėl teisinio pagrindo, susijusio su visiškai vidaus situacijomis⁹⁹.

114. Ketvirta, derėtų išnagrinėti Teisingumo Teismo teisminę praktiką. Šiuo atveju matyti, kad Teisingumo Teismas išaiškina Direktyvos 2006/123 III skyriaus nuostatas visiškai vidaus situacijose nesiekdamas nustatyti tarpvalstybinio elemento arba nesiremdamas bendrąja jurisprudencija dėl prašymų priimti prejudicinį sprendimą priimtinumui visiškai vidaus situacijose, kaip apibendrinta (ir patikslinta) Sprendime *Ullens de Schooten*¹⁰⁰.

115. Siekdamas išvengti painiavos norėčiau pabrėžti esminį skirtumą tarp šių dviejų klausimų: a) ar į direktyvos taikymo sritį įtraukiamos visiškai vidaus situacijos ir b) ar Teisingumo Teismas turėtų atsakyti į klausimą, nors ginčas pagrindinėje byloje susijęs tik su viena valstybe nare¹⁰¹. Klausimas, pateiktas a punkte, susijęs su direktyvos *materialine taikymo sritimi*. Tai *esminis* klausimas. Jeigu į šį klausimą atsakoma teigiamai, tuo viskas baigiasi, nes galimų tarpvalstybinių elementų ieškoti nebereikia. Kita vertus, b punkte pateiktas klausimas yra ne esminio, o formalaus pobūdžio. Jis susijęs su bylos *priimtinumumu*. Klausimas, pateiktas b punkte, nagrinėtinas tik jeigu į a punkte pateiktą klausimą atsakoma neigiamai. Sprendimas *Ullens de Schooten*¹⁰² susijęs su b punkte pateiktu klausimu.

116. Byloje *Rina Services ir kt.*¹⁰³, susijusioje su nacionalinės teisės aktais, pagal kuriuos įmonės, pripažintos sertifikavimo įstaigomis, privalo turėti registruotą buveinę tam tikroje valstybėje nareje, nors pagrindinės bylos faktinės aplinkybės buvo akivaizdžiai susijusios tik su viena valstybe nare, Teisingumo Teismas išaiškino Direktyvos 2006/123 III skyriaus nuostatas į tai neatsižvelgdamas. Vėliau byloje *Trijber ir Harmsen* Teisingumo Teismas neatsakė į klausimą, ar Direktyvos 2006/123 III skyriaus nuostatos taikomos visiškai vidaus situacijose. Vietoj to jis ieškojo ir rado pakankamai tarpvalstybinių elementų¹⁰⁴. Tas požiūris pasikeitė priėmus Sprendimą *Hiebler*¹⁰⁵. Faktinės aplinkybės byloje *Hiebler*, susijusioje su teritoriniais apribojimais, pagal kuriuos kaminų valytojai galėjo siūlyti savo paslaugas tik rajone, kuriame gyvena, susiklostė vienoje valstybėje nareje¹⁰⁶. Teisingumo Teismas neminėjo privalomo tarpvalstybinio elemento ir tiesiogiai ėmė nagrinėti pateiktus prejudicinius

96 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/59/ES, kuria nustatoma kredito įstaigų ir investicinių įmonių gaivinimo ir pertvarkymo sistema ir iš dalies keičiamos Tarybos direktyva 82/891/EEB, direktyvos 2001/24/EB, 2002/47/EB, 2004/25/EB, 2005/56/EB, 2007/36/EB, 2011/35/ES, 2012/30/ES bei 2013/36/ES ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (ES) Nr. 1093/2010 bei (ES) Nr. 648/2012 (OL L 173, 2014, p. 190).

97 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/39/EB dėl finansinių priemonių rinkų, iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 85/611/EEB, 93/6/EEB ir Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2000/12/EB bei panaikinanti Tarybos direktyvą 93/22/EEB (OL L 145, 2004, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 7 t., p. 263).

98 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/49/EB dėl investicinių įmonių ir kredito įstaigų kapitalo pakankamumo (OL L 177, 2006, p. 201).

99 Nors tarp jų buvo byla, kurią Teisingumo Teismas nagrinėjo plenarinėje sesijoje; žr. 2004 m. spalio 12 d. Sprendimą *Paul ir kt.*, C-222/02, EU:C:2004:606, susijusį su 1977 m. gruodžio 12 d. Pirmąja Tarybos direktyva 77/780/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su kredito įstaigų veiklos pradėjimu ir vykdymu, derinimo (OL L 322, 1977, p. 30), 1989 m. balandžio 17 d. Tarybos direktyva 89/299/EEB dėl kredito įstaigų nuosavų lėšų (OL L 124, 1989, p. 16) ir 1989 m. gruodžio 15 d. Antrąja Tarybos direktyva 89/646/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su kredito įstaigų veiklos pradėjimu ir vykdymu, derinimo, kuria iš dalies keičiama Direktyva 77/780/EEB (OL L 386, 1989, p. 1), kurios visos buvo priimtose pagal SESV 53 straipsnį.

100 2016 m. lapkričio 15 d. sprendimas, C-268/15, EU:C:2016:874.

101 Taip pat žr. mano išvados byloje *The Gibraltar Betting and Gaming Association*, C-591/15, EU:C:2017:32, 62 punktą.

102 2016 m. lapkričio 15 d. sprendimas, C-268/15, EU:C:2016:874.

103 Žr. 2015 m. birželio 16 d. sprendimą, C-593/13, EU:C:2015:399. Generalinis advokatas P. Cruz Villalón savo išvadoje nagrinėjo tą klausimą ir padarė išvadą, jog esama pakankamai (galimų) tarpvalstybinių elementų; žr. jo išvados byloje *Rina Services ir Rina*, C-593/13, EU:C:2015:159, 14 ir 15 punktus. Vis dėlto derėtų pažymėti, kad generalinis advokatas nenagrinėjo klausimo, ar Direktyvos 2006/123 III skyrius taikytinas visiškai vidaus situacijose.

104 Žr. 2015 m. spalio 1 d. sprendimo, C-340/14 ir C-341/14, EU:C:2015:641, 42 punktą.

105 2015 m. gruodžio 23 d. sprendimas, C-293/14, EU:C:2015:843.

106 Jos netgi susiklostė viename suinteresuotosios valstybės narės regione ir tai nebuvo svarbu, kaip pažymėjau savo išvadoje, nes tarpvalstybinis elementas nebuvo privalomas; žr. mano išvados byloje *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:472, 23 ir 24 punktus.

klausimus¹⁰⁷. Tas pats pasakytina apie Sprendimą *Promoimpresa ir kt.*¹⁰⁸, susijusį su nacionalinės teisės aktu, pagal kurį buvo automatiškai pratęsiamas valstybei priklausančio jūros ir ežerų pakrantėse esančio turto koncesijų galiojimo laikas. Nors ir šiuo atveju faktinės aplinkybės prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nagrinėjamoje byloje buvo susijusios tik su viena valstybe nare¹⁰⁹, Teisingumo Teismas išaiškino III skyriaus nuostatas neatsižvelgdamas į tokį apribojimą¹¹⁰. O kai jis analizavo SESV 49 straipsnį, reikalavo, kad būtų „tarptautinis susidomėjimas“¹¹¹. Be to, byloje *Hemming ir kt.*, susijusioje su reikalavimu sumokėti mokesčių teikiant parašiką gauti leidimą, visos faktinės aplinkybės buvo susiklosčiusios Londone. Nei Teisingumo Teismas¹¹², nei generalinis advokatas¹¹³ to klausimo nenagrinėjo.

117. Apibendrinant derėtų pažymėti, kad pirmiau nurodytas bylas, susijusias su visiškai vidaus situacijomis, aiškinu taip: išaiškindamas Direktyvos 2006/123 III skyriaus nuostatas Teisingumo Teismas vadovavosi prielaida, kad tos nuostatos vis dėlto taikytinos visiškai vidaus situacijose¹¹⁴. Kadangi jos pateko į Direktyvos 2006/123 materialinę taikymo sritį, nebuvo reikalo ieškoti galimų tarpvalstybinių elementų.

118. Nenuostabu, kad ir nagrinėjamoje byloje Teisingumo Teismui siūlyčiau vadovautis šia jurisprudencija, tad į ketvirtąjį klausimą atsakyčiau taip: Direktyvos 2006/123 III skyriaus nuostatos taikytinos tokiose situacijose, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, neatsižvelgiant į tai, ar visi veiksniai susiję tik su viena valstybe nare.

3. Dėl galimų tarpvalstybinių elementų (trečiasis klausimas)

119. Atsižvelgiant į siūlomą atsakymą į ketvirtąjį klausimą, trečiasis klausimas tampa hipotetinis¹¹⁵.

4. Teritorinis planas pagal Direktyvą 2006/123 (antrasis ir penktasis klausimai)

120. Antruoju ir penktuoju klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar pagal Direktyvos 2006/123 nuostatas draudžiamas toks teritorinis miesto planas kaip pagrindinėje byloje, pagal kurį tam tikras plotas skiriamas mažmeninei prekybai dideliais gaminiais ir jame neleidžiama atidaryti nebrangios avalynės ir drabužių tinklo mažmeninės prekybos parduotuvės.

121. Atsižvelgiant į tai, kad tokia mažmeninės prekybos parduotuvė kaip pagrindinėje byloje steigama visam laikui, šiam klausimui įvertinti svarbių nuostatų esama direktyvos III skyriuje „Teikėjų įsisteigimo laisvė“. III skyrius savo ruožtu padalytas į du skirsnius: vienas skirtas leidimams, leidimų išdavimo tvarkai ir atitinkamoms sąlygoms ir procedūroms (1 skirsnis, t. y. Direktyvos 2006/123 9–13 punktai),

107 Žr. 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimo *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, 27 ir paskesnius punktus.

108 2016 m. liepos 14 d. sprendimas, C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558.

109 Savo išvados sujungtose bylose *Promoimpresa ir kt.*, C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:122, 50 punkte pakartojau nuomonę, kad Direktyvos 2006/123 III skyriaus nuostatos dėl įsisteigimo laisvės taikytinos neatsižvelgiant į tai, ar yra tarpvalstybinis elementas.

110 Žr. 2016 m. liepos 14 d. Sprendimo *Promoimpresa ir kt.*, C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558, 27 ir paskesnius punktus.

111 Žr. 2016 m. liepos 14 d. Sprendimo *Promoimpresa ir kt.*, C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558, 68 punktą.

112 Žr. 2016 m. lapkričio 16 d. Sprendimą *Hemming ir kt.*, C-316/15, EU:C:2016:879.

113 Žr. generalinio advokato M. Wathelet išvadą byloje *Hemming ir kt.*, C-316/15, EU:C:2016:618.

114 Bylų apžvalgose, susijusiose su to klausimo nagrinėjimu, teisinėje literatūroje taip pat daroma tokia išvada. Žr., pavyzdžiui, A. Reinstadler, A. Reinalter „Partikuläre Anwendung der RL 2006/123/EG auf rein innerstaatliche Sachverhalte?“, *Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung*, 2016, p. 124–126, p. 125; S. Korte „Dienstleistungsfreiheit: Gebietsbeschränkungen für Rauchfangkehrer“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2014, p. 224–229, p. 228; R. Streinz „Anwendungsbereich der DienstleistungsRL bei rein innerstaatlichen Sachverhalten; Kohärenz und Systematik als Maßstab für die Verhältnismäßigkeit der territorialen Beschränkung von Gewerbekonzessionen“, *Juristische Schulung*, 2016, p. 759–761, p. 761. Itin svarbu atsižvelgti į mano išvadą sujungtose bylose *Trijber ir Harmsen*, C-340/14 ir C-341/14, EU:C:2015:505, A. Schiff „Zur Anwendbarkeit der Dienstleistungsrichtlinie auf Inlandssachverhalte“, *Zeitschrift für europäisches Wirtschaftsrecht*, 2015, p. 899–904, p. 901.

115 Taip pat žr. šios išvados 115 punktą.

kitas susijęs su draudžiamais arba vertintiniais reikalavimais (2 skirsnis, t. y. Direktyvos 2006/123 14 ir 15 straipsniai). Šių skirsnių taikomumą lemia tai, ar nagrinėjamas teritorinis planas yra apribojimas, nustatytas kaip „leidimų išdavimo tvarka“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 6 punktą, arba kaip „reikalavimas“ pagal tos direktyvos 4 straipsnio 7 punktą.

a) Dėl leidimų

122. „Leidimų išdavimo tvarka“, lemianti Direktyvos 2006/123 9–13 straipsnių taikomumą, kaip apibrėžta tos direktyvos 4 straipsnio 6 punkte, – tai bet kokia procedūra, pagal kurią faktiškai reikalaujama, kad teikėjas arba gavėjas imtųsi priemonių gauti formaliam arba numanomam kompetentingos institucijos sprendimui dėl teisės teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą.

123. Nors toks sprendimas būtinas ne visais atvejais, jis paprastai priimamas dėl konkretaus (fizinio ar juridinio) asmens. Kalbant apie teritorinį planą, kuris yra nepriklausomai iš anksto parengtas dokumentas, taip nėra. Kitaip tariant, nors norint pradėti paslaugų teikimo veiklą gali būti reikalaujama laikytis teritorinio plano, pats teritorinis planas yra savivaldybės tarybos aktas *ex ante* ir *in abstracto*. Vadinas, teritorinis planas nėra leidimų išdavimo tvarka.

124. Man atrodo, toks termino „leidimų išdavimo tvarka“ išaiškinimas patvirtinamas ir Teisingumo Teismo jurisprudencijoje.

125. Nors, mano žiniomis, Teisingumo Teismui dar nėra tekę išsamiai nustatyti skirtumo tarp leidimų išdavimo tvarkos ir kitokių apribojimų, jam yra tekę tris kartus nagrinėti bylas, susijusias su leidimų išdavimo tvarka pagal Direktyvą 2006/123: *Trijber ir Harmsen*¹¹⁶, *Promoimpresa ir kt.*¹¹⁷ ir *Hemming ir kt.*¹¹⁸. Visais atvejais procesas buvo susijęs su administracinės institucijos sprendimu, kurį reikia gauti prieš paslaugų teikėjui pradėdant vykdyti veiklą. ELPA teismas taip pat pripažino Norvegijos statybininkams suteikiamų leidimų išdavimo sistemą leidimų išdavimo tvarka, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 16 straipsnio 2 dalies b punktą¹¹⁹, nes norint pradėti statybos darbus Norvegijoje statybos bendrovei būtina gauti leidimą.

126. Visose tose bylose paslaugų teikėjas, pirma, turėjo kreiptis į valdžios instituciją su prašymu priimti sprendimą, antra, gavo *in concreto* jam skirtą sprendimą ir, trečia, tas sprendimas ir jo laikymasis buvo būtinoji sąlyga, kad paslaugų teikėjas galėtų pradėti vykdyti veiklą¹²⁰.

127. Nagrinėjamoje byloje nėra nė vieno iš tų trijų elementų, tad manau, jog toks teritorinis planas kaip pagrindinėje byloje nėra leidimų išdavimo tvarka, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 6 punktą.

b) Dėl reikalavimų

128. Pagal 4 straipsnio 7 punktą „reikalavimas“ – „tai bet koks įpareigojimas, draudimas, sąlyga ar apribojimas, numatytas valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose“¹²¹.

¹¹⁶ 2015 m. spalio 1 d. sprendimas, C-340/14 ir C-341/14, EU:C:2015:641.

¹¹⁷ 2016 m. liepos 14 d. sprendimas, C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558.

¹¹⁸ 2016 m. lapkričio 16 d. sprendimas, C-316/15, EU:C:2016:879.

¹¹⁹ 2015 m. rugsėjo 28 d. ELPA teismo sprendimo *ELPA priežiūros institucija / Norvegijos Karalystė*, ELPA teismo pranešimas 2015-484, 50 punktas.

¹²⁰ Žr. 4 straipsnio 6 punkto formuluotę (išskirta mano): „leidimų išdavimo tvarka“ – bet kokia procedūra, pagal kurią faktiškai reikalaujama, kad teikėjas arba gavėjas imtųsi priemonių gauti formaliam arba numanomam kompetentingos institucijos sprendimui dėl teisės teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą“.

¹²¹

Jis taip pat gali būti numatytas pagal teismų praktiką, administracinę praktiką ar profesinių įstaigų taisykles arba profesinių asociacijų ar kitų profesinių organizacijų kolektyvines taisykles, priimtas šioms naudojantis teisiniu savarankiškumu.

129. Toks teritorinis planas kaip Apingedamo savivaldybės yra administracinė nuostata, *conditio sine qua non*, kad ekonominės veiklos vykdytojas turi įsisteigti toje savivaldybėje. Tad jis patenka į sąvokos „reikalavimas“ taikymo sritį, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2006/123.

c) Dėl Direktyvos 2006/123 9 konstatuojamosios dalies

130. Prieš pereinant prie Direktyvos 2006/123 14 ir 15 straipsnių nagrinėjimo reikia atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo keliamą klausimą, ar pagal tos direktyvos 9 konstatuojamąją dalį tokia priemonė kaip teritorinis planas į direktyvos taikymo sritį nepatenka.

131. Direktyvos 9 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad ji „taikoma tik reikalavimams, kurie turi įtakos teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui. Todėl ji netaikoma tokiems reikalavimams, pavyzdžiui, kelių eismo taisyklėms, žemės naudojimo taisyklėms, miesto ir kaimo planavimui, statybos standartams ir už tokių taisyklių nesilaikymą taikomoms administracinėms nuobaudoms, kurie konkrečiai nereglamentuoja arba neturi konkretaus poveikio teikimo veiklai, tačiau kurių privalo laikytis teikėjai, vykdydami savo ekonominę veiklą, taip, kaip asmenys veikdami savo vardu.“

132. Puikiai žinoma, kad, nors ES teisės aktų konstatuojamosios dalys savaime neturi jokios teisinės vertės¹²², Teisingumo Teismas dažnai jomis vadovaujasi aiškindamas ES teisės akto nuostatas, kaip darė ir aiškindamas Direktyvos 2006/123 nuostatas¹²³. ES teisinėje sistemoje jų pobūdis – aprašomasis, o ne privalomasis. Iš tikrųjų jų teisinės vertės klausimo paprastai nekyla dėl paprastos priežasties, kad konstatuojamosios dalys paprastai atsispindi direktyvos teisinėse nuostatose. Iš tiesų pagal ES politinių institucijų teisėkūros gerąją praktiką paprastai siekiama, kad konstatuojamosiose dalyse būtų pateikiama bendroji faktinė informacija, susijusi su teisės akto teksto nuostatomis.

133. Tačiau 9 konstatuojamoji dalis niekur direktyvoje neatsispindi taip, kad atitiktų kurią nors (privalomąją) nuostatą. Tad toje konstatuojamojoje dalyje išvardytos sritys *per se* nėra išimties, kurioms Direktyva 2006/123 nėra taikytina vien todėl, kad jos paminėtos toje konstatuojamojoje dalyje. Tad, kalbant apie teritorinius planus, spragų direktyvoje nėra.

134. Kalbant apie tai, kad kai kurios proceso šalys nurodė Teisingumo Teismo sprendimą *Libert ir kt.*¹²⁴, pakaktų pažymėti, jog, nors tame sprendime minima 9 konstatuojamoji dalis, Teisingumo Teismas nusprendė, kad su socialiniu būstu susijusioms priemonėms Direktyva 2006/123 netaikoma todėl, kad tos direktyvos 2 straipsnio 2 dalies j punktas¹²⁵ suformuluotas nedviprasmiškai.

135. Tačiau tai nereiškia, kad ta konstatuojamoji dalis nėra naudinga aiškinimo tikslais. 9 konstatuojamąją dalį vertinu atsižvelgdamas į valstybių narių prievolę pagal Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 7 dalį pranešti Komisijai apie naujus reikalavimus arba jų prievolę pagal Direktyvos 2006/123 39 straipsnio 1 dalies b punktą teikti Komisijai ataskaitą su 15 straipsnio 5 dalyje nurodyta informacija dėl vertintinų reikalavimų. Žinoma, negalima tikėtis, kad valstybės narės praneštų Komisijai apie kiekvieną teritorinį planą kaip miesto ir kraštovaizdžio planavimo priemonę.

122 1998 m. lapkričio 19 d. Sprendimo *Nilsson ir kt.*, C-162/97, EU:C:1998:554, 54 punktas, 2005 m. lapkričio 24 d. Sprendimo *Deutsches Milch-Kontor*, C-136/04, EU:C:2005:716, 32 punktas ir generalinio advokato D. Ruiz-Jarabo Colomer išvados byloje *TeliaSonera Finland*, C-192/08, EU:C:2009:309, 87–89 punktai.

123 Žr. 2013 m. gegužės 8 d. sprendimo, C-197/11 ir C-203/11, EU:C:2013:288, 104 punktą, 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Rina Services ir kt.*, C-593/13, EU:C:2015:399, 24 ir 38 punktus, 2015 m. spalio 1 d. Sprendimo *Trijber ir Harmsen*, C-340/14 ir C-341/14, EU:C:2015:641, 44, 49, 52 ir 53 punktus, 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimo *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, 41, 44 ir 73 punktus, 2016 m. liepos 14 d. Sprendimo *Promoimpresa ir kt.*, C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558, 39, 44 ir 48 punktus, 2016 m. vasario 23 d. Sprendimo *Komisija / Vengrija*, C-179/14, EU:C:2016:108, 62, 63, 88, 106 ir 111 punktus ir 2016 m. lapkričio 16 d. Sprendimo *Hemming ir kt.*, C-316/15, EU:C:2016:879, 28 punktą.

124 Žr. 2013 m. gegužės 8 d. sprendimo, C-197/11 ir C-203/11, EU:C:2013:288, 104 punktą.

125 Pagal jį direktyva netaikoma su socialiniu būstu susijusioms socialinėms paslaugoms.

136. Vadinas, 9 konstatuojamojoje dalyje patikslinama, kad daugeliu atvejų planavimo įstatymai nėra reikalavimai pagal Direktyvą 2006/123. Dauguma miesto planavimo įstatymų, pirmiausia taikytinų *erga omnes*, nedaro poveikio paslaugų teikėjams, nes jais nenustatoma sąlygų, darančių poveikį teikėjo paslaugoms¹²⁶. Direktyva 2006/123 paslaugų teikėjai apsaugomi nuo naštos, darančios jiems didesnę poveikį nei paslaugų neteikiantiems piliečiams, bet akivaizdu, kad direktyva neketinama panaikinti bendrųjų administracinių reikalavimų, kaip antai statybos standartų, kelių eismo taisyklių ar miesto planavimo įstatymų. Ne viskas, kas gali turėti visiškai atsitiktinį poveikį įsisteigimo laisvei, turėtų būti laikoma reikalavimu.

137. Kita vertus, 9 konstatuojamoji dalis nereiškia, kad direktyva visiškai netaikoma teritoriniams planams. Iš tiesų teritorinis planas gali turėti konkretų poveikį paslaugų teikėjams. Direktyvoje konkrečiai minimi teritoriniai apribojimai (15 straipsnio 2 dalis) ir leidimai prekybos centrams (47 konstatuojamoji dalis). Be to, mano manymu, bet kokia taisyklė, neatsižvelgiant į jos kilmę, dėl kurios padidėja paslaugų teikėjų įsisteigimo sąnaudos, iš principo patenka į Direktyvos 2006/123 taikymo sritį.

138. Dėl nagrinėjamos priemonės, t. y. draudimo verstis tam tikra mažmeninės prekybos veikla tam tikroje teritorijoje, atsiranda tokių papildomų įsisteigimo sąnaudų, todėl jai taikoma Direktyva 2006/123.

139. Todėl atsižvelgiant į Direktyvos 2006/123 9 konstatuojamąją dalį tokiam teritoriniam planui kaip pagrindinėje byloje direktyva taikoma.

d) Dėl Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 5 punkto

140. Direktyvos 2006/123 14 straipsnyje dėl draudžiamų reikalavimų išvardijami aštuoni reikalavimai, kurių valstybės narės jokiū būdu negali nustatyti dėl galimybės pradėti arba vykdyti paslaugų teikimo veiklą savo teritorijoje. Tuo juoduoju sąrašu siekiama užtikrinti, kad būtų sistemingai ir sparčiai panaikinami tam tikri įsisteigimo laisvės apribojimai, kurie, ES teisės aktų leidėjo manymu ir pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją, laikomi turinčiais neigiamą poveikį tinkamam vidaus rinkos veikimui¹²⁷.

141. Trumpai tariant, Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 5 punktu draudžiama įsisteigimui taikyti reikalavimą, kad kiekvienu atskiru atveju būtų atliktas ekonominis vertinimas. Nors, atrodo, teritoriniam planui, kuriuo tam tikrose vietose draudžiama vykdyti tam tikrą mažmeninės prekybos veiklą, būdingas tam tikras ekonominis elementas, Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 5 punktas tai priemonei netaikomas. Prieš įsisteigiant nėra atliekamas kiekvieno atskiro atvejo vertinimas ir ekonominis priemonės elementas, atrodo, nėra pagrindinis¹²⁸ (žr. pagrindimo analizę toliau).

e) Dėl Direktyvos 2006/123 15 straipsnio

142. Klausimas, kurį dar reikia apvarstyti, – ar teritoriniam planui taikomas Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies a punktas¹²⁹, kuriuo draudžiami kiekybiniai ar teritoriniai apribojimai.

¹²⁶ Taip pat žr. S. Rodin „Scope of the Services Directive 2006/123/EC“, *Conference notes Internal Market for Services*, Mariboro universitetas, 2009, p. 21, ir M. Klamert „Services Liberalization in the ES and the WTO“, Cambridge University Press, 2015, p. 285.

¹²⁷ Žr. 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Rina Services ir kt.*, C-593/13, EU:C:2015:399, 39 punktą.

¹²⁸ Teisinėje literatūroje vertinama, kad 14 straipsnio 5 punktu siekiama patikrinti ekonominę paklausą („Bedarfsplanung“); žr., pavyzdžiui, M. Schlachter ir Chr. Ohler „Europäische Dienstleistungsrichtlinie. Handkommentar“, Baden Badenas, Nomos, 2008, Artikel 14, 16 punktą.

¹²⁹ 15 straipsnis taikytinas tiesiogiai ir asmenys, pareikšdami ieškinį valstybei narei, gali juo vadovautis; žr. mano išvados byloje *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:472, 53 punktą.

143. Kaip savo pastabose šioje byloje teisingai pažymėjo Italijos vyriausybė, toks teritorinis planas kaip nagrinėjamoje byloje yra toks teritorinis apribojimas¹³⁰. Planu ribojamas galimas plotas, kuriame paslaugų teikėjai gali įsisteigti, bet nėra ribojamas jų skaičius, jeigu jų veiklai skirta pakankamai vietos.

144. Toks apribojimas gali būti pateisinamas tik jeigu įvykdytos 15 straipsnio 3 dalyje išvardytos sąlygos¹³¹.

145. Faktines aplinkybes pagal šią nuostatą galiausiai turėtų įvertinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. Tačiau, remiantis turima informacija, man atrodo, nagrinėjama priemonė, t. y. konkrečių pardavimo plotų skyrimas, yra pateisinama pagal Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 3 dalį.

146. Tai visuotinai taikytina priemonė, kuri teisiškai ir faktiškai vienodai taikoma visiems paslaugų teikėjams ir kuria nevykdoma tiesioginė ar netiesioginė diskriminacija dėl nacionalinės priklausomybės.

147. Miesto aplinkos apsauga, nurodoma kaip svarbus visuomenės interesas, pripažįstama Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 8 punkte¹³², kuriuo šiuo požiūriu kodifikuojama su SESV 56 straipsniu susijusi ankstesnė jurisprudencija¹³³. Parengdamas teritorinį planą miestas gali būti suinteresuotas padėti centrui išlaikyti gyvybingumą ir išsaugoti pirminį jo pobūdį. Reguliavimas, kur kokias parduotuves galima atidaryti, apskritai gali būti tokios politikos dalis. Be to, miestas taip pat gali pageidauti reguliuoti eismo mastus ir srautus miesto viduje ir aplink jį. Reikėtų pridurti, kad nagrinėjama priemonė nėra ekonominė ta prasme, kad jos tikslas ir poveikis – užtikrinti palankesnes sąlygas tam tikriems mažmenininkams, palyginti su kitais. Ji, ko gero, susijusi su gyvenimo būdu mieste ir labai artima kultūros politikai, kuri taip pat pripažįstama svarbiu visuomenės interesu pagal Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 8 punktą¹³⁴.

148. Priemonė atrodo proporcinga ir būtina savo tikslui pasiekti. Prekybos centrai už miesto centro ribų turi save stiprinantį poveikį. Kai kurioms parduotuvėms išsikėlus už miesto centro ribų, kur gyventojai važiuoja automobiliais, ta vieta taip pat tampa patrauklesnė kitoms parduotuvėms, kurios iki tol buvo įsikūrusios miesto centre. Tad vienintelis būdas išvengti neigiamų suaktyvėjusio eismo ir tuščių centrinių miesto dalių pasekmių – apriboti galimybes paslaugų teikėjams steigtis už miesto centro ribų.

149. Atsižvelgiant į tai, kaip nagrinėjamoje byloje aiškiai pažymėjo savivaldybė, svarbiausia, kad priemone apskritai nebūtų užkertamas kelias paslaugų teikėjams steigtis mieste, nes jame pakanka mažmeninės prekybos plotų prieinamomis kainomis¹³⁵. Iš tikrųjų, atrodo, nėra pagrindo manyti, kad teritoriniu planu savivaldybėje būtų netiesiogiai ribojamas mažmenininkų skaičius.

150. Kaip jau minėta, kadangi, atrodo, nėra pagrindo manyti, jog priemonė neproporcinga, tai turės patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. Jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas padarytų išvadą, jog plotai tokie riboti, kad tokie teikėjai kaip *Bristol BV* negali arba jiems kliudoma įsisteigti, priemonė neatitiktų proporcingumo kriterijaus ir būtų draudžiama pagal Direktyvos 2006/123 15 straipsnį.

130 Taip pat žr. Komisijos Paslaugų direktyvos įgyvendinimo vadovo 6.2.5 ir 6.3.1 punktus.

131 Direktyvos 15 straipsnio 3 dalies formuluotė primena Teisingumo Teismo vartojamą formuluotę 1995 m. lapkričio 30 d. Sprendimo *Gebhard*, C-55/94, EU:C:1995:411, 37 punkte. Taip pat žr. G. Davies „The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration“, *European Law Review* Nr. 32, 2007, p. 232–245, p. 234. Dėl direktyvos 15 straipsnio 3 dalies reikalavimų taip pat žr. M. R. Botman „De Dienstenrichtlijn in Nederland“, Haga, Boom Juridische uitgevers, 2015, 7 sk., 4.1.2 punktas, p. 275.

132 Be to, ji minima kaip svarbus visuomenės interesas ir Direktyvos 2006/123/EB 40, 56 ir 66 konstatuojamosiose dalyse. 40 konstatuojamojoje dalyje miesto ir kraštovaizdžio planavimas net aiškiai įtraukiamas į miesto aplinkos apsaugos sritį.

133 Žr. 2001 m. lapkričio 29 d. Sprendimo *De Coster*, C-17/00, EU:C:2001:651, 38 punktą.

134 Nepaisant to, kad iki direktyvos priėmimo kultūros politika nebūdavo minima Teisingumo Teismo jurisprudencijoje, kaip pažymima C. Barnard „Unravelling the services directive“, *Common Market Law Review* 45 t., 2008, p. 323–396, p. 354.

135 Tad padėtis visiškai kitokia nei faktinės aplinkybės byloje *Komisija / Ispanija*, kurioje pagal Ispanijos teisę sistemingai draudžiama steigti tam tikros rūšies mažmeninės prekybos parduotuves; žr. 2011 m. kovo 24 d. sprendimą, C-400/08, EU:C:2011:172.

151. Tad į antrąjį ir penktąjį klausimus reikėtų atsakyti taip, kad toks teritorinis planas kaip nagrinėjamoje byloje, kuriuo leidžiama tik tam tikros rūšies mažmeninė prekyba, yra teritorinis apribojimas, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies a punktą, kurį galima pateisinti tos direktyvos 15 straipsnio 3 dalimi, jeigu įrodyta, jog juo proporcingai siekiama su miesto aplinkos apsauga susijusio tikslo.

5. Dėl SESV 34 ir 49 straipsnių (šeštasis klausimas)

152. Atsižvelgiant į siūlomus atsakymus į ankstesnius klausimus ir į tai, kad nagrinėjamai bylai taikoma Direktyva 2006/123, Sutartyje įtvirtintų laisvių analizė nebūtina¹³⁶.

VI. Išvada

153. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į *Hoge Raad der Nederlanden* (Nyderlandų Aukščiausiasis Teismas) ir *Raad van State* (Nyderlandų Valstybės Taryba) pateiktus prejudicinius klausimus atsakyti taip:

1. Tokioms rinkliavoms (mokesčiams) kaip pagrindinėje byloje C-360/15, kuriuos valstybės narės institucija renka už prašymų išduoti leidimą, susijusį su kasimo darbų atlikimo laiku, vieta ir būdu, siekiant įrengti viešojo elektroninio komunikacijų tinklo kabelius, nagrinėjimą, taikomas 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje 2 straipsnio 2 dalies c punktas. Jos nesusijusios su mokesčių sritimi, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 3 dalį.
2. Mažmeninės prekybos veikla, kurią sudaro tokių prekių kaip avalynė ir drabužiai pardavimas vartotojams, patenka į Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 1 punkte vartojamos sąvokos „paslauga“ taikymo sritį.
3. Direktyvos 2006/123 III skyriaus nuostatos taikomos situacijoms kaip pagrindinėje byloje C-31/16, neatsižvelgiant į tai, ar visi veiksniai susiję tik su viena valstybe nare.
4. Toks teritorinis planas kaip nagrinėjamoje pagrindinėje byloje C-31/16, kuriuo leidžiama tik tam tikros rūšies mažmeninė prekyba, yra teritorinis apribojimas, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies a punktą, kurį galima pateisinti tos direktyvos 15 straipsnio 3 dalimi, jeigu įrodyta, jog juo proporcingai siekiama su miesto aplinkos apsauga susijusio tikslo.

¹³⁶ Žr. 2016 m. vasario 23 d. Sprendimo *Komisija / Vengrija*, C-179/14, EU:C:2016:108, 118 punktą.