Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 30 stycznia 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Usługi na rynku wewnętrznym – Dyrektywa 2006/123/WE – Zakres stosowania – Artykuł 2 ust. 2 lit. c) – Wyłączenie usług i sieci łączności elektronicznej – Artykuł 4 pkt 1 – Pojęcie „usługi" – Handel detaliczny towarami – Rozdział III – Swoboda przedsiębiorczości dla usługodawców – Stosowanie do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym – Artykuł 15 – Wymogi podlegające ocenie – Ograniczenie terytorialne – Plan zagospodarowania przestrzennego zakazujący prowadzenia handlu detalicznego towarami, które nie są towarami wielkogabarytowymi, na obszarach położonych poza centrum miasta – Ochrona środowiska miejskiego – Zezwolenie dotyczące sieci i usług łączności elektronicznej – Dyrektywa 2002/20/WE – Opłaty za prawo instalowania urządzeń dla publicznej sieci łączności elektronicznej

W sprawach połączonych C-360/15 i C-31/16

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Hoge Raad der Nederlanden (sąd najwyższy Niderlandów) (C-360/15) i przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) (C-31/16) postanowieniami z dnia 5 czerwca 2015 r. i 13 stycznia 2016 r., które wpłynęły do Trybunału w dniach 13 lipca 2015 r. i 18 stycznia 2016 r., w postępowaniach:

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort

przeciwko

X BV (C-360/15)

oraz

Visser Vastgoed Beleggingen BV

przeciwko

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

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça (sprawozdawca), C.G. Fernlund i C. Vajda, prezesi izb, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

* Język postępowania: niderlandzki.

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 lutego 2017 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort przez J. de Groota i P. Fruytiera, advocaten,

– w imieniu Visser Vastgoed Beleggingen BV przez I. Haverkate, advocaat,

– w imieniu X BV przez M. Robichon-Lindenkamp, advocaat,

– w imieniu Raad van de gemeente Appingedam przez H. Wesselsa, H. Muldera, J. Seerdena, R. Louwesa i H. Pot, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu niderlandzkiego przez M.H.S. Gijzen, M.K. Bulterman i J. Langera, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu czeskiego przez T. Müllera, M. Smolka i J. Vláčila, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego i K. Stranz, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Irlandii przez E. Creedon, M. Browne, G. Hodge i A. Joyce'a, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez N. Butler, SC, i C. Keelinga, BL,

– w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez C. Colelli i P. Gentilego, avvocati dello Stato,

– w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez H. Tserepę-Lacombe, L. Malferrariego i F. Wilmana, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 18 maja 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36) oraz art. 34–36 i 49–55 TFUE.

2 Wnioski te zostały złożone w ramach dwóch sporów, z których pierwszy toczy się między College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort (radą gminy Amersfoort, Niderlandy) (zwaną dalej „radą gminy") a X BV w przedmiocie uiszczenia opłat (*leges*) dotyczących kładzenia światłowodów dla publicznej sieci łączności elektronicznej, a drugi – między Visser Vastgoed Beleggingen BV (zwaną dalej „Visserem") a Raad van de gemeente Appingedam (radą gminy

Appingedam, Niderlandy) w przedmiocie przepisów zawartych w planie zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi niektóre obszary położone poza centrum miasta są przeznaczone wyłącznie do prowadzenia handlu detalicznego towarami o dużych gabarytach.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2002/21/WE

3 Artykuł 1 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 37) (zwanej dalej „dyrektywą ramową"), zatytułowany „Cel i zakres", stanowi w ust. 1:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia zharmonizowane ramy prawne dla świadczenia usług łączności elektronicznej, sieci łączności elektronicznej, urządzeń i usług towarzyszących i niektórych aspektów urządzeń końcowych, aby ułatwić dostęp użytkownikom niepełnosprawnym. Określa ona zadania krajowych organów regulacyjnych oraz procedury zmierzające do zapewnienia zharmonizowanego stosowania uregulowań prawnych w obrębie [Unii]".

4 Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje", przewiduje:

„Dla celów niniejszej dyrektywy:

[…]

g) »krajowy organ regulacyjny« oznacza organ lub organy, którym dane państwo członkowskie powierzyło funkcje regulacyjne w ramach niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych;

[…]".

5 Artykuł 11 tej dyrektywy, zatytułowany „Prawa drogi", stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, że[by] jeżeli właściwy organ rozpatruje:

– wniosek o przyznanie prawa instalowania urządzeń w odniesieniu do własności publicznej lub prywatnej złożony przez przedsiębiorstwo uprawnione do udostępniania publicznych sieci łączności lub

– wniosek o przyznanie prawa do instalowania urządzeń w odniesieniu do własności publicznej lub prywatnej, złożony przez przedsiębiorstwo uprawnione do udostępniania sieci łączności elektronicznej, ale nie na rzecz ogółu ludności,

organ ten:

– działa [działał] na podstawie prostych, skutecznych, przejrzystych i ogólnodostępnych procedur, stosowanych bez dyskryminacji i bez zwłoki, przy czym w każdym przypadku – z wyjątkiem przypadków pozbawienia praw – podejmuje [podejmował] decyzję w terminie sześciu miesięcy od daty wpłynięcia wniosku, oraz

– stosuje się [stosował się] do zasad przejrzystości i niedyskryminacji określając warunki związane z tymi prawami.

[…]

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby w przypadku gdy władze państwowe lub lokalne zachowują prawo własności lub kontrolę nad przedsiębiorstwami eksploatującymi publiczne sieci łączności elektronicznej lub publicznie dostępne usługi łączności elektronicznej, istniał skuteczny i strukturalny rozdział funkcji polegającej na przyznawaniu praw, o których mowa w ust. 1, od działalności związanych z wykonywaniem prawa własności lub kontroli.

[…]".

6 Artykuł 12 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Kolokacja oraz współużytkowanie elementów sieci i urządzeń towarzyszących przez podmioty udostępniające sieci łączności elektronicznej", stanowi w ust. 1 i 4:

„1. W przypadku gdy na podstawie przepisów prawa krajowego przedsiębiorstwo udostępniające sieci łączności elektronicznej ma prawo instalowania urządzeń na, nad lub pod własnością publiczną lub prywatną, lub jeżeli może ono korzystać z procedury wywłaszczenia lub z użytkowania nieruchomości, krajowe organy regulacyjne, uwzględniając w pełni zasadę proporcjonalności, mogą narzucić współużytkowanie tych urządzeń lub tej nieruchomości, w tym budynków, wejść do budynków, okablowania budynków, masztów, anten, wież i innych konstrukcji nośnych, kanałów, przewodów, studzienek, szafek.

[…]

4. Państwa członkowskie zapewniają, że [aby] właściwe organy krajowe mogą [mogły] zwracać się do przedsiębiorstw o dostarczanie koniecznych informacji umożliwiających tym organom wraz z krajowymi organami regulacyjnymi ustanowienie szczegółowego wykazu rodzaju, dostępności i lokalizacji urządzeń, o których mowa w ust. 1, oraz udostępnienia go zainteresowanym stronom".

Dyrektywa 2002/20/WE

7 Motyw 1 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach) (Dz.U. 2002, L 108, s. 21), zmienionej dyrektywą 2009/140 (zwanej dalej „dyrektywą o zezwoleniach"), stanowi:

„Wyniki publicznej konsultacji, przeprowadzonej na temat przeglądu ramowych regulacji z 1999 r. dotyczących łączności elektronicznej, zawarte w komunikacie Komisji z dnia 26 kwietnia 2000 r., oraz stwierdzenia Komisji zawarte w jej komunikatach na temat piątego i szóstego raportu dotyczącego wdrażania pakietu regulacji telekomunikacyjnych, potwierdzają potrzebę ustanowienia bardziej zharmonizowanych i mniej rygorystycznych regulacji dotyczących dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej wewnątrz [Unii]".

8 Artykuł 1 dyrektywy o zezwoleniach, zatytułowany „Cel i zakres", stanowi:

„1. Celem niniejszej dyrektywy jest wdrożenie wewnętrznego rynku w dziedzinie sieci i świadczenia usług łączności elektronicznej poprzez harmonizację i uproszczenie zasad i warunków udzielania zezwoleń celem ułatwienia świadczenia takich usług wewnątrz [Unii].

2. Niniejsza dyrektywa znajduje zastosowanie w odniesieniu do zezwoleń na dostęp do sieci i świadczenie usług w zakresie łączności elektronicznej".

9 Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje", stanowi w ust. 1:

„Dla celów niniejszej dyrektywy stosuje się definicje zawarte w artykule 2 dyrektywy [ramowej]".

10 Artykuł 4 dyrektywy o zezwoleniach, zatytułowany „Minimalna lista praw wynikających z ogólnego zezwolenia", w ust. 1 stanowi:

„Przedsiębiorstwa posiadające zezwolenia zgodnie z postanowieniami artykułu 3 mają prawo do:

a) świadczenia dostępu do sieci i usług w zakresie łączności elektronicznej;

b) występowania z wnioskiem o przyznanie praw niezbędnych do instalowania urządzeń zgodnie z artykułem 11 dyrektywy [ramowej]".

11 Artykuł 12 dyrektywy o zezwoleniach, zatytułowany „Opłaty administracyjne", stanowi:

„1. Każda opłata administracyjna nałożona na przedsiębiorstwa świadczące usługi lub udostępniające [dostarczające] sieć zgodnie z ogólnym zezwoleniem lub na rzecz którego zostało ustanowione prawo użytkowania winna:

a) w całości odnosić się jedynie do kosztów administracyjnych, które byłyby poniesione przy zarządzaniu, sprawowaniu nadzoru lub wdrażaniu planu ogólnych zezwoleń, praw użytkowania i szczegółowych obowiązków, o których mowa w artykule 6 ust. 2, w tym kosztów współpracy międzynarodowej, związanych z harmonizacją i standaryzacją, analizą rynku, monitorowaniem zgodności ze stanem prawnym lub sprawowaniem kontroli rynku w inny sposób, jak również prac normatywnych związanych z przygotowaniem i wdrażaniem wtórnego prawodawstwa oraz decyzji administracyjnych, takich jak decyzje o dostępie do sieci i wzajemnych połączeniach; oraz

b) być nakładana na poszczególne przedsiębiorstwa w sposób obiektywny, przejrzysty i proporcjonalny, zmniejszając w ten sposób dodatkowe koszty administracyjne oraz bieżące opłaty.

2. Nakładając opłaty administracyjne, krajowy organ regulacyjny opublikuje corocznie bilans swoich administracyjnych wydatków oraz całkowitej sumy zebranych opłat. W razie wystąpienia różnicy pomiędzy całkowitą sumą zebranych opłat a wydatkami administracyjnymi należy zapewnić stosowne wyrównanie".

12 Artykuł 13 tej dyrektywy, zatytułowany „Opłaty za prawo użytkowania oraz prawo instalowania urządzeń", stanowi:

„Państwa członkowskie mogą zezwolić właściwym organom władzy państwowej na nakładanie opłat za prawo użytkowania częstotliwości radiowych i numeracji oraz prawo instalowania urządzeń na potrzeby podmiotów państwowych lub prywatnych, co odzwierciedla potrzebę optymalnego wykorzystania powyższych zasobów. Państwa członkowskie zapewnią, by takie opłaty były obiektywnie uzasadnione, jawne, niedyskryminujące i proporcjonalne stosownie do celu, jaki ma być osiągnięty, oraz by uwzględniały cele określone w artykule 8 dyrektywy [ramowej]".

Dyrektywa 2006/123

13 Motywy 2, 5, 7, 9, 19, 20, 33, 40 i 76 dyrektywy 2006/123 stanowią:

„(2) Konkurencyjny rynek usług ma istotne znaczenie przy wspieraniu wzrostu gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy w Unii Europejskiej […]. Wolny rynek zobowiązujący państwa członkowskie do znoszenia ograniczeń w transgranicznym świadczeniu usług, przy jednoczesnej większej przejrzystości oraz pełniejszej informacji, oznaczałby dla konsumentów większy wybór i lepszą jakość usług po niższych cenach.

[…]

(5) Niezbędne jest więc usunięcie barier w swobodzie przedsiębiorczości dla usługodawców w państwach członkowskich, a także barier w swobodnym przepływie usług między państwami członkowskimi oraz zagwarantowanie usługobiorcom i usługodawcom pewności prawnej niezbędnej do realizowania w praktyce tych dwóch podstawowych swobód zapisanych w traktacie. Ponieważ bariery na rynku wewnętrznym usług dotyczą podmiotów gospodarczych, które pragną rozpocząć prowadzenie przedsiębiorstwa w innych państwach członkowskich, a także tych, które świadczą usługi w innym państwie członkowskim nie prowadząc w nim przedsiębiorstwa, konieczne jest umożliwienie usługodawcom prowadzenia działalności usługowej w ramach rynku wewnętrznego poprzez rozpoczęcie prowadzenia przedsiębiorstwa w państwie członkowskim albo skorzystanie ze swobodnego przepływu usług. Usługodawcy powinni mieć możliwość dokonania wyboru między tymi dwoma swobodami, zgodnie z ich strategią rozwoju w każdym państwie członkowskim.

[…]

(7) Niniejsza dyrektywa ustanawia ogólne ramy prawne, które przynoszą korzyści dla szerokiej gamy usług, a jednocześnie uwzględniają specyficzne cechy każdego rodzaju działalności lub zawodu oraz ich system regulacji. Ramy te są oparte na dynamicznym i selektywnym podejściu, które zakłada usunięcie w pierwszej kolejności tych barier, które można zlikwidować szybko, a w przypadku innych barier uruchomienie procesu oceny, konsultacji i uzupełniającej harmonizacji konkretnych kwestii, co umożliwi stopniową i skoordynowaną modernizację krajowych systemów regulacyjnych w zakresie działalności usługowej, niezbędną dla wprowadzenia rzeczywistego rynku wewnętrznego usług do 2010 roku. Należy uwzględnić zrównoważony zestaw środków, w tym ukierunkowaną harmonizację, współpracę administracyjną, przepis dotyczący swobody świadczenia usług oraz zachęcanie do opracowywania kodeksów postępowania w pewnych kwestiach. Owa koordynacja krajowych systemów ustawodawczych powinna gwarantować wysoki stopień integracji prawnej Wspólnoty oraz wysoki poziom ochrony celów leżących w ogólnym interesie, w szczególności ochrony konsumentów, co jest niezbędne dla budowy zaufania między państwami członkowskimi […].

[…]

(9) Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie wyłącznie do wymogów prawnych, które mają wpływ na podejmowanie i prowadzenie działalności usługowej. Nie ma zatem zastosowania do wymogów takich jak przepisy ruchu drogowego, przepisy dotyczące użytkowania lub zagospodarowania terenu, planowania przestrzennego w środowisku miejskim i wiejskim, normy budowlane oraz sankcje administracyjne nakładane w przypadku niewypełnienia takich wymogów, które […] nie dotyczą [konkretnie] działalności usługowej lub nie mają na nią szczególnego wpływu, ale które powinny być przestrzegane przez usługodawców w trakcie prowadzenia ich działalności gospodarczej w ten sam sposób jak przez osoby fizyczne działające prywatnie.

[…]

(19) W świetle przyjęcia w 2002 r. pakietu instrumentów ustawodawczych dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej oraz towarzyszących im zasobów i usług, który ustanowił ramy regulacyjne ułatwiające dostęp do tej działalności w obrębie rynku wewnętrznego, w szczególności poprzez likwidację większości systemów zezwoleń indywidualnych, niezbędne jest wyłączenie kwestii, których dotyczą te instrumenty, z zakresu stosowania niniejszej dyrektywy.

(20) Wyłączenia z zakresu stosowania niniejszej dyrektywy dotyczące zagadnień związanych z usługami łączności elektronicznej w zakresie, w jakim są objęte [dyrektywą ramową i dyrektywą o zezwoleniach], powinny mieć zastosowanie nie tylko do zagadnień szczegółowo uregulowanych w tych dyrektywach, lecz również do zagadnień, w których dyrektywy te wyraźnie przewidują możliwość przyjęcia przez państwa członkowskie określonych środków na poziomie krajowym.

[…]

(33) Niniejszą dyrektywą są objęte różne usługi w ramach stale zmieniających się rodzajów działalności, w tym […] usługi świadczone zarówno na rzecz przedsiębiorców, jak i konsumentów, na przykład […] dystrybucja […].

[…]

(40) Pojęcie »nadrzędnego interesu publicznego«, do którego odnoszą się niektóre przepisy niniejszej dyrektywy, […] obejmuje co najmniej następujące elementy: […] ochronę środowiska naturalnego i miejskiego, w tym zagospodarowanie przestrzenne […].

[…]

(76) Niniejsza dyrektywa nie dotyczy stosowania art. [34–36 TFUE], odnoszących się do swobodnego przepływu towarów. Ograniczenia niedozwolone zgodnie z przepisem dotyczącym swobody świadczenia usług obejmują wymogi mające zastosowanie do dostępu do działalności usługowej lub jej wykonywania i nie odnoszą się do towarów jako takich".

14 Artykuł 1 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Przedmiot", stanowi w ust. 1:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia ogólne przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług".

15 Jak stanowi art. 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Zakres zastosowania":

„1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących działalność w państwie członkowskim.

2. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do następujących rodzajów działalności:

[…]

c) usług i sieci łączności elektronicznej oraz urządzeń i usług towarzyszących, w związku z zagadnieniami objętymi [dyrektywą ramową i dyrektywą o zezwoleniach];

[…]

j) usług społecznych świadczonych przez usługodawców upoważnionych do tego przez państwo lub organizacje charytatywne uznane za takie przez państwo, związane z budownictwem socjalnym, opieką nad dziećmi oraz pomocą rodzinom i osobom będącym stale lub tymczasowo w potrzebie;

[…]

3. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania w dziedzinie podatków".

16 Artykuł 3 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Powiązania z innymi przepisami prawa [Unii]", stanowi w ust. 3:

„Państwa członkowskie stosują przepisy niniejszej dyrektywy zgodnie z postanowieniami traktatu [FUE] dotyczącymi prawa przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług".

17 Artykuł 4 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje", stanowi:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1) »usługa« oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. [57 TFUE];

2) »usługodawca« oznacza każdą osobę fizyczną będącą obywatelem państwa członkowskiego lub każdą osobę prawną, o której mowa w art. [54 TFUE], prowadzącą przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, która oferuje lub świadczy usługę;

[…]

5) »prowadzenie przedsiębiorstwa« oznacza rzeczywiste prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z postanowieniami art. [49 TFUE], przez czas nieokreślony, przy wykorzystaniu stałej infrastruktury, poprzez którą działalność polegająca na świadczeniu usług jest rzeczywiście prowadzona;

6) »system zezwoleń« oznacza każdą procedurę, zgodnie z którą od usługodawcy lub usługobiorcy faktycznie wymaga się podjęcia kroków w celu uzyskania od właściwego organu formalnej lub dorozumianej decyzji dotyczącej podjęcia lub prowadzenia działalności usługowej;

7) »wymóg« oznacza wszelkie zobowiązanie, zakaz, warunek lub ograniczenie przewidziane w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich lub wynikające z orzecznictwa, praktyki administracyjnej lub zasad stosowanych przez zrzeszenia zawodowe, lub też wspólnych zasad stowarzyszeń zawodowych lub innych organizacji zawodowych, przyjętych w ramach korzystania przez nie z ich autonomii prawnej; zasady ustanowione na mocy układów zbiorowych wynegocjowanych przez partnerów społecznych nie są uznawane za wymogi w rozumieniu niniejszej dyrektywy;

8) »nadrzędny interes publiczny« oznacza względy określone jako takie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i obejmuje: […] ochronę środowiska naturalnego i środowiska miejskiego;

[…]".

18 Rozdział III dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Swoboda przedsiębiorczości dla usługodawców", zawiera art. 9–15 tej dyrektywy.

19 Artykuł 9 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Systemy zezwoleń”, w ust. 1 stanowi:

„Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej od jakiegokolwiek systemu zezwoleń, chyba że spełnione są następujące warunki:

a) system zezwoleń nie dyskryminuje danego usługodawcy;

b) potrzeba wprowadzenia systemu zezwoleń jest uzasadniona nadrzędnym interesem publicznym;

c) wyznaczonego celu nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków, w szczególności z uwagi na fakt, iż kontrola następcza miałaby miejsce zbyt późno, by odnieść rzeczywisty skutek”.

20 Artykuł 10 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Warunki udzielenia zezwolenia”, w ust. 1 stanowi:

„Systemy zezwoleń opierają się na kryteriach, które wykluczają możliwość korzystania przez właściwe organy z przyznanego im uznania w sposób arbitralny”.

21 Artykuł 13 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Procedury udzielania zezwoleń”, stanowi w ust. 2:

„Procedury i formalności związane z udzielaniem zezwoleń nie mają charakteru zniechęcającego usługodawców do prowadzenia działalności, nie są nadmiernie skomplikowane ani nie opóźniają świadczenia usług. Są one łatwo dostępne, a wszelkie opłaty, jakie mogą ponieść wnioskodawcy w związku z ich stosowaniem, są rozsądne i proporcjonalne do kosztu danych procedur udzielania zezwoleń oraz nie przekraczają kosztów tych procedur”.

22 Artykuł 14 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Wymogi zakazane”, stanowi:

„Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od spełnienia któregokolwiek z następujących wymogów:

[…]

5) stosowanie w poszczególnych przypadkach testu ekonomicznego uzależniającego udzielenie zezwolenia od udowodnienia istnienia potrzeby ekonomicznej lub popytu rynkowego, oceny potencjalnych bądź bieżących skutków ekonomicznych działalności, lub oceny stosowności działalności w odniesieniu do celów planowania ekonomicznego ustanowionych przez właściwe organy; zakaz ten nie dotyczy wymogów wynikających z planowania, które nie realizują celów gospodarczych, ale służą nadrzędnemu interesowi publicznemu”.

23 Artykuł 15 tej dyrektywy, zatytułowany „Wymogi podlegające ocenie”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie sprawdzają, czy ich systemy prawne nakładają którekolwiek z wymogów wymienionych w ust. 2 oraz gwarantują, że wszelkie takie wymogi będą zgodne z warunkami określonymi w ust. 3. Państwa członkowskie dostosowują swoje przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w taki sposób, by były one zgodne z tymi warunkami.

2. Państwa członkowskie sprawdzają, czy w ramach ich systemu prawnego podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej jest uzależnione od spełnienia któregokolwiek z następujących niedyskryminacyjnych wymogów:

a) ilościowe lub terytorialne ograniczenia zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z liczbą ludności lub minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami;

[…]

3. Państwa członkowskie sprawdzają, czy wymogi określone w ust. 2 spełniają następujące warunki:

a) niedyskryminacja: wymogi nie mogą prowadzić do bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku spółek, ze względu na miejsce statutowej siedziby;

b) konieczność: wymogi muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym;

c) proporcjonalność: wymogi muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu; nie może istnieć możliwość zastąpienia tych wymogów innymi, mniej restrykcyjnymi środkami, za pomocą których można osiągnąć ten sam skutek.

[…]".

24 Rozdział IV dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Swobodny przepływ usług", zawiera art. 16–21 tej dyrektywy.

25 Artykuł 16 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Swoboda świadczenia usług", stanowi w ust. 1 akapit pierwszy:

„Państwa członkowskie uznają prawo usługodawców do świadczenia usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym prowadzą oni przedsiębiorstwo".

26 Artykuł 18 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Odstępstwa indywidualne", w ust. 1 stanowi:

„Na zasadzie odstępstwa od art. 16 oraz wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach, państwo członkowskie może podjąć wobec usługodawcy prowadzącego przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim środki dotyczące bezpieczeństwa usług".

Prawo niderlandzkie

Sprawa C-360/15

27 Artykuł 5.2 ust. 1 Telecommunicatiewet (ustawy o telekomunikacji) z dnia 19 października 1998 r. (Stb. 1998, nr 610) stanowi, że „[p]odmioty, którym przysługują prawa do nieruchomości publicznych, lub też zarządcy takich nieruchomości są zobowiązani do tolerowania tego, że w związku z budową publicznych sieci łączności elektronicznej w gruncie lub na powierzchni tych nieruchomości będą układane, konserwowane lub usuwane przewody".

28 Artykuł 5.4 tej ustawy stanowi, co następuje:

„1. Dostawcy publicznych sieci łączności elektronicznej, którzy zamierzają w związku z układaniem, konserwacją lub usuwaniem przewodów wykonywać prace na nieruchomościach publicznych, wykonują te prace jedynie wtedy, gdy:

a. zgłosili w formie pisemnej taki zamiar w radzie gminy, na terenie której prace te mają zostać przeprowadzone, i

b. otrzymali zgodę rady gminy w odniesieniu do miejsca, czasu i sposobu wykonania tych prac.

2. Rada gminy może opatrzyć decyzję o wyrażeniu zgody określonymi warunkami ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa, unikania lub ograniczenia zakłóceń, dostępu do nieruchomości lub budynków lub porządku w zakresie inżynierii lądowej.

3. Wspomniane warunki mogą odnosić się jedynie do:

a. miejsca wykonywania prac;

b. terminu wykonywania prac, w tym znaczeniu, że dopuszczalny termin rozpoczęcia prac, z zastrzeżeniem istotnych względów interesu publicznego w rozumieniu ust. 2, nie może zostać wyznaczony później niż na 12 miesięcy od daty wydania decyzji wyrażającej zgodę;

c. sposobu wykonywania prac;

d. wspierania wspólnego używania urządzeń;

e. koordynacji zamierzonych prac z operatorami innych obiektów budowlanych znajdujących się w gruncie".

29 Zgodnie z art. 229 ust. 1 lit. b) Gemeentewet (ustawy o gminach) opłaty można pobierać za usługi świadczone przez administrację gminną lub w jej imieniu.

30 Zgodnie z art. 1 Verordening leges 2010 (uchwały w sprawie opłat z 2010 r.), przyjętej przez gminę Amersfoort, „określenie »opłaty« oznacza wskazane w uchwale oraz w załączonej do niej tabeli opłat należności za korzystanie z usług, które są świadczone przez administrację gminy lub na jej zlecenie".

31 Artykuł 19.1 tej uchwały określa stawki opłat za rozpatrzenie wniosków o wyrażenie zgody, o których mowa w art. 5.4 ustawy o telekomunikacji.

Sprawa C-31/16

32 W myśl art. 3.1 ust. 1 Wet ruimtelijke ordening (ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) z dnia 20 października 2006 r. (Stb. 2006, nr 566) rada gminy sporządza dla całego terytorium gminy plan lub plany zagospodarowania przestrzennego wskazujące przeznaczenie objętych planem terenów i określające zasady dotyczące tego przeznaczenia, w interesie należytego planowania przestrzennego.

33 Artykuł 18 ust. 18.1 planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego przez radę gminy Appingedam w drodze uchwały z dnia 19 czerwca 2013 r. stanowi, że tereny przeznaczone do „handlu detalicznego – 2" przeznaczone są wyłącznie do handlu detalicznego towarami wielkogabarytowymi.

34 Artykuł 1 ust. 1.128 pkt 2 tego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi, że „handel detaliczny towarami wielkogabarytowymi" oznacza „działalność handlową, której z racji dużych gabarytów sprzedawanych towarów nie można z łatwością włączyć do istniejących centrów handlowych, w szczególności […] handel detaliczny samochodami, łodziami, przyczepami kempingowymi i namiotami, kuchniami, łazienkami, meblami, materiałami budowlanymi, maszynami rolniczymi, artykułami ogrodniczymi, sprzętem jeździeckimi, rowerami i akcesoriami samochodowymi".

35 Artykuł 18 ust. 18.1 tego planu zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje odstępstw od ustanowionych w nim przepisów. Jednak na podstawie art. 2.12 ust. 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (ustawy o ogólnych przepisach prawa środowiska) z dnia 6 listopada 2008 r. (Stb. 2008, nr 496) zainteresowany podmiot może złożyć wniosek o „zezwolenie środowiskowe" na odstępstwo od planu zagospodarowania przestrzennego.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-360/15

36 Jak wynika z postanowienia odsyłającego, zgodnie z umową zawartą w grudniu 2009 r. z gminą Amersfoort X zlecono budowę sieci światłowodów w tej gminie.

37 W tym celu X zwrócił się do rady gminy o wydanie dla każdego odcinka sieci zezwolenia dotyczącego miejsca, czasu i szczegółowych zasad wykonania wykopów w celu położenia światłowodów, zgodnie z art. 5.4 ust. 1 lit. b) ustawy o telekomunikacji.

38 W związku z rozparzeniem tych wniosków o zezwolenie gmina Amersfoort na podstawie uchwały z 2010 r. o opłatach wezwała X do uiszczenia opłat na całkowitą kwotę 149 949 EUR.

39 X wystąpił do Rechtbank te Utrecht (sądu w Utrechcie, Niderlandy) ze skargą, kwestionując kwotę tych opłat.

40 Gdy skarga została oddalona, X wniósł odwołanie do Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (sądu apelacyjnego w Arnhem-Leeuwarden, Niderlandy). W drodze wyroku z dnia 2 lipca 2013 r. sąd ten wpierw uznał, że spór podlega zakresowi art. 12 dyrektywy o zezwoleniach, ponieważ, po pierwsze, opłaty, których żądano od X, odnoszą się do usług łączności elektronicznej, a po drugie, gmina Amersfoort jest krajowym organem regulacyjnym (zwanym dalej „KOR") w rozumieniu dyrektywy ramowej i dyrektywy o zezwoleniach. Sąd ów doszedł następnie do wniosku, że wysokość tych opłat przekracza maksymalny próg przewidziany w art. 12 dyrektywy o zezwoleniach, przez co skierowane do X wezwanie do uiszczenia opłat jest niezgodne z prawem.

41 Rada gminy wniosła kasację od tego wyroku do Hoge Raad der Nederlanden (sądu najwyższego Niderlandów). Z kolei X wniósł odwołanie wzajemne.

42 W ramach głównego odwołania podniesiono zarzut, że Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (sąd apelacyjny w Arnhem-Leeuwarden) uznał, iż spór podlega zakresowi art. 12 dyrektywy o zezwoleniach, chociaż gmina Amersfoort nie została nigdy wyznaczona na KOR w rozumieniu dyrektywy ramowej i dyrektywy o zwolnieniach.

43 Sąd odsyłający jest zdania, że zarzut ten jest zasadny, ponieważ w Niderlandach za KOR mogą zostać uznane jedynie krajowy prawodawca, Kroon (korona, Niderlandy), Minister van Economische Zaken (minister spraw gospodarczych, Niderlandy) i Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (niezależny urząd ds. poczty i telekomunikacji, Niderlandy), który z dniem 1 kwietnia 2013 r. przeobraził się w Autoriteit Consument en Markt (urząd konsumentów i rynku, Niderlandy). Sąd ten uważa w związku z tym, że na art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2006/123 nie można powoływać się w związku z art. 12 dyrektywy o zezwoleniach.

44 Ponadto w ramach odwołania wzajemnego zarzuca się, że Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (sąd apelacyjny w Arnhem-Leeuwarden) nie wziął pod uwagę art. 13 ust. 2 dyrektywy 2006/123.

45 W tym względzie sąd odsyłający ma jednak wątpliwości, czy rozpatrywane w postępowaniu głównym nałożenie opłat jest objęte zakresem stosowania dyrektywy 2006/123, gdyż, po pierwsze, art. 2 ust. 3 tej dyrektywy stanowi, że nie ma ona zastosowania w dziedzinie podatków, po drugie, rozpatrywana w postępowaniu głównym sytuacja jest czysto wewnętrzna dla Królestwa Niderlandów, bez żadnego elementu transgranicznego, a po trzecie, zezwolenie na wykonanie wykopów wydaje się podlegać przepisom dotyczącym zagospodarowania terenów miejskich i wiejskich, czyli rodzajowi uregulowań, których wymogi nie są, zgodnie z motywem 9 tejże dyrektywy, objęte zakresem jej stosowania.

46 W tych okolicznościach Hoge Raad der Nederlanden (sąd najwyższy Niderlandów) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 2 ust. 3 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że przepis ten znajduje zastosowanie do nakładania opłat (*leges*) przez organ państwa członkowskiego za rozpatrzenie wniosku o wyrażenie zgody w odniesieniu do terminu, miejsca i sposobu wykonania wykopów w związku z układaniem przewodów dla publicznej sieci łączności elektronicznej?

2) Czy rozdział III dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że znajduje on zastosowanie także do stanów faktycznych mających wyłącznie charakter krajowy?

3) Czy dyrektywa 2006/123 w kontekście jej motywu 9 powinna być interpretowana w ten sposób, że nie obowiązuje ona w stosunku do uregulowania krajowego, które wymaga, by zamierzone wykonanie wykopów w związku z układaniem, konserwacją lub usuwaniem przewodów dla publicznej sieci łączności elektronicznej zostało zgłoszone w radzie gminy, podczas gdy rada gminy nie jest uprawniona do zakazania zgłoszonych czynności, jednakże może określić warunki w odniesieniu do miejsca wykonania, terminu wykonania oraz sposobu wykonania prac oraz w odniesieniu do wspierania wspólnego używania urządzeń i koordynacji robót z operatorami innych obiektów budowlanych znajdujących się w gruncie?

4) Czy art. 4 pkt 6 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że przepis ten znajduje zastosowanie do decyzji o wyrażeniu zgody, która określa miejsce, termin oraz sposób wykonania wykopów w związku z układaniem przewodów dla publicznej sieci łączności elektronicznej, mimo że odpowiedni organ państwa członkowskiego nie może zakazać wykonania tych robót jako takich?

5)
   a) Jeżeli art. 13 ust. 2 dyrektywy 2006/123 z uwagi na odpowiedzi na powyższe pytania znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie, to czy przepis ten jest wtedy bezpośrednio skuteczny?
   b) Jeżeli na pytanie piąte lit. a) zostanie udzielona odpowiedź twierdząca, to czy koszty naliczone na podstawie art. 13 ust. 2 dyrektywy 2006/123 mogą w takim wypadku być obliczone na podstawie szacunku kosztów dla wszystkich wniosków, na podstawie kosztów wszystkich wniosków, które są porównywalne z danym wnioskiem, czy też na podstawie kosztów poszczególnych wniosków?
   c) Jeżeli na pytanie piąte lit. a) zostanie udzielona odpowiedź twierdząca, to na podstawie jakich kryteriów należy przyporządkować zgodnie z art. 13 ust. 2 dyrektywy 2006/123 koszty pośrednie i koszty stałe do konkretnych wniosków o udzielenie zezwoleń?”.

Sprawa C-31/16

47 Jak wynika z postanowienia odsyłającego, na terenie gminy Appingedam, poza śródmiejską historyczną dzielnicą handlową, istnieje strefa handlowa, w której mieszczą się sklepy prowadzące sprzedaż towarów wielkogabarytowych, zwana Woonplein. W strefie tej znajdują się między innymi sklepy meblowe, sklepy sprzedające kuchnie, wyposażenie wnętrz, artykuły do majsterkowania, materiały budowlane, artykuły ogrodnicze, rowery, sprzęt jeździecki, samochody i części samochodowe.

48 Na podstawie art. 18 planu zagospodarowania przestrzennego gminy Appingedam Woonplein przeznaczono wyłącznie do handlu detalicznego towarami wielkogabarytowymi.

49 Visser, właściciel powierzchni handlowych w Woonplein, pragnie wynająć jedną z nich spółce Bristol BV, prowadzącej sieć samoobsługowych dyskontów obuwniczych i odzieżowych.

50 Visser wniósł do Raad van State (rady stanu, Niderlandy) skargę na decyzję rady gminy Appingedam w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego ze względu na to, że nie zezwalała ona na otwarcie w Woonplein detalicznych sklepów obuwniczych i odzieżowych. Na poparcie swojej skargi podnosi on w szczególności naruszenie przez ten plan art. 9 i 10 dyrektywy 2006/123.

51 Rada gminy Appingedam odpiera, że względy zagospodarowania przestrzennego uzasadniają możliwość otwarcia detalicznego sklepu obuwniczego i odzieżowego wyłącznie w centrum miasta. Wyjaśnia, że przepis ten ma na celu utrzymanie statusu śródmieścia, zagwarantowanie właściwego funkcjonowania znajdującego się tam centrum handlowego i uniknięcie w miarę możliwości strukturalnych pustostanów w centrum.

52 W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy pojęcie »usługi« w art. 4 pkt 1 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że handel detaliczny w postaci sprzedaży towarów takich jak obuwie i odzież na rzecz konsumentów stanowi usługę, w stosunku do której na podstawie art. 2 ust. 1 dyrektywy 2006/123 zastosowanie znajdują przepisy tejże dyrektywy?

2) Celem spornego uregulowania jest utrzymanie jakości życia w centrum miasta i zapobieganie pustostanom w śródmieściu poprzez niedopuszczanie określonych rodzajów handlu detalicznego, obejmujących między innymi sprzedaż obuwia i odzieży, na obszarze położonym poza centrum miasta. Czy z uwagi na treść motywu 9 dyrektywy 2006/123 przepis zawierający takie uregulowanie znajduje się poza zakresem stosowania tej dyrektywy, gdyż takie przepisy należy uznać za »przepisy dotyczące […] planowania przestrzennego […], które szczegółowo nie dotyczą działalności usługowej lub nie mają na nią szczególnego wpływu, ale które powinny być przestrzegane przez usługodawców w trakcie prowadzenia ich działalności gospodarczej w ten sam sposób jak przez osoby fizyczne działające prywatnie«?

3) Czy dla stwierdzenia występowania transgranicznego stanu faktycznego wystarcza, że nie można wykluczyć, iż przedsiębiorstwo handlu detalicznego z innego państwa członkowskiego może w tym miejscu utworzyć placówkę sprzedaży lub iż usługobiorca przedsiębiorstwa handlu detalicznego może pochodzić z innego państwa członkowskiego, czy też dla potrzeb tegoż stwierdzenia muszą występować faktyczne oznaki wskazujące na taką możliwość?

4) Czy rozdział III dyrektywy 2006/123 (»Swoboda przedsiębiorczości dla usługodawców«) znajduje zastosowanie do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym, czy też przy ocenie kwestii, czy rozdział ten znajduje zastosowanie, stosuje się orzecznictwo Trybunału dotyczące postanowień traktatów w zakresie swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług w sytuacjach o charakterze wyłącznie wewnętrznym?

5) a) Czy uregulowanie ujęte w miejscowym planie podziału na strefy [zagospodarowania przestrzennego] takie jak wskazane [w postanowieniu odsyłającym] jest objęte zakresem stosowania pojęcia »wymogu« w rozumieniu art. 4 pkt 7 oraz art. 14 pkt 5 dyrektywy 2006/123, a nie zakresem stosowania pojęcia »systemu zezwoleń« w rozumieniu art. 4 pkt 6 oraz art. 9 i 10 dyrektywy 2006/123?

b) Czy w wypadku gdy uregulowanie takie jak wskazane w [postanowieniu odsyłającym] jest objęte zakresem pojęcia »wymogu«, na przeszkodzie jego przyjęciu przez administrację gminy stoi art. 14 pkt 5 dyrektywy 2006/123, czy też, w wypadku gdy uregulowanie to jest objęte zakresem pojęcia »systemu zezwoleń«, na przeszkodzie przyjęciu takiego uregulowania przez administrację gminy stoją art. 9 i 10 dyrektywy 2006/123?

6) Czy uregulowanie takie jak wskazane w [odesłaniu prejudycjalnym] jest objęte zakresem stosowania art. 34–36 TFUE lub art. 49–55 TFUE, a jeśli tak, to czy znajdują zastosowanie wyjątki dopuszczone przez Trybunał, o ile ich przesłanki są spełnione w sposób zgodny z zasadą proporcjonalności?".

53 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 23 lutego 2016 r. sprawy C-360/15 i C-31/16 zostały połączone do celów ustnego etapu postępowania i wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Sprawa C-360/15

W przedmiocie pytań pierwszego i trzeciego

54 Pytania pierwsze i trzecie, które należy rozpatrywać łącznie, mają w istocie na celu ustalenie, czy w świetle art. 2 ust. 3 i motywu 9 dyrektywy 2006/123 dyrektywa ta ma zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym.

55 Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału okoliczność, iż sąd odsyłający ograniczył treść swych pytań do wykładni pewnych przepisów prawa Unii, nie stoi na przeszkodzie temu, by Trybunał dokonał dla tego sądu wykładni prawa Unii we wszystkich aspektach, które mogą być użyteczne dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy (zob. podobnie wyrok z dnia 14 listopada 2017 r., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 Ponadto Trybunał, do którego zwrócono się o udzielenie sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, jest właściwy, aby dostarczyć temu sądowi wskazówek zgodnie z tym, co wynika z akt postępowania głównego oraz z przestawionych mu na piśmie lub ustnie uwag (wyrok z dnia 1 października 2015 r., Trijber i Harmsen, C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 W niniejszym przypadku z tego, co wskazano we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wynika, że wątpliwości sądu odsyłającego stanowiące podłoże pytań pierwszego i trzeciego dotyczą zakresu stosowania dyrektywy 2006/123.

58 W tym względzie, zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2006/123, dyrektywa ta ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim. Artykuł 2 ust. 2 tej dyrektywy przewiduje jednak wyłączenie szeregu rodzajów działalności spod zakresu jej stosowania. Artykuł 2 ust. 3 omawianej dyrektywy precyzuje następnie, że nie ma ona zastosowania w dziedzinie podatków.

59 Należy więc najpierw sprawdzić, czy sprawa rozpatrywana w postępowaniu głównym nie jest objęta jednym z wyłączeń, o których mowa w art. 2 ust. 2 dyrektywy 2006/123.

60 W tym względzie art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2006/123 stanowi, że nie ma ona zastosowania do usług i sieci łączności elektronicznej ani do usług im towarzyszących w zakresie, w jakim dotyczą one dziedzin podlegających w szczególności dyrektywie ramowej i dyrektywie o zezwoleniach.

61 Ponadto z motywu 19 dyrektywy 2006/123 wynika, że „w świetle przyjęcia w 2002 r. pakietu instrumentów ustawodawczych dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej oraz towarzyszących im zasobów i usług, który ustanowił ramy regulacyjne ułatwiające dostęp do tej działalności w obrębie rynku wewnętrznego", intencją prawodawcy Unii było „wyłączenie kwestii, których dotyczą te instrumenty, z zakresu stosowania [tej] dyrektywy".

62 Motyw 20 tej dyrektywy stanowi z kolei, że wyłączenia z zakresu stosowania omawianej dyrektywy dotyczące zagadnień związanych z usługami łączności elektronicznej w zakresie, w jakim są objęte dyrektywą ramową i dyrektywą o zezwoleniach, powinny mieć zastosowanie nie tylko do zagadnień szczegółowo uregulowanych w tych dyrektywach, lecz również do zagadnień, w których dyrektywy te wyraźnie przewidują możliwość przyjęcia przez państwa członkowskie określonych środków na poziomie krajowym.

63 W niniejszym przypadku nie jest kwestionowane, że X zakłada sieci łączności elektronicznej w rozumieniu dyrektywy o zezwoleniach. Sąd odsyłający wychodzi jednak z założenia, że sprawa rozpatrywana w postępowaniu głównym nie jest kwestią z dziedziny podlegającej tej dyrektywie, a konkretnie jej art. 12, w związku z czym wyłączenie zawarte w art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2006/123 nie ma jego zdaniem zastosowania. Uważa on bowiem, że opłaty administracyjne, o których mowa w art. 12 dyrektywy o zezwoleniach, są opłatami nakładanymi przez KOR. Tymczasem gmina Amersfoort nie posiada tego statusu.

64 W tym względzie należy przypomnieć, że opłaty administracyjne, jakie państwa członkowskie mogą zastosować na podstawie art. 12 dyrektywy o zezwoleniach wobec przedsiębiorstw świadczących usługi lub udostępniających sieć zgodnie z ogólnym zezwoleniem, lub na rzecz których zostało ustanowione prawo użytkowania, w celu sfinansowania działalności KOR, winny być wyłącznie przeznaczone na pokrycie ogólnych kosztów administracyjnych wynikających z działalności określonej w art. 12 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy (wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

65 Tymczasem z dowodów zgromadzonych w aktach sprawy przed Trybunałem nie wynika, by opłaty żądane przez gminę Amersfoort od X w sprawie będącej przedmiotem postępowania głównego były przeznaczone na pokrycie ogólnych kosztów administracyjnych wynikających z jednego lub kilku rodzajów tej działalności.

66 Należy jednak podkreślić, że art. 12 dyrektywy o zezwoleniach nie jest jedynym przepisem tej dyrektywy odnoszącym się do opłat, jakie mogą zostać nałożone przez państwa na przedsiębiorstwa udostępniające sieci lub usługi łączności elektronicznej w ramach omawianej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Proximus, C-454/13, EU:C:2015:819, pkt 19–24 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 Na podstawie art. 13 dyrektywy o zezwoleniach państwa członkowskie mogą bowiem zezwolić właściwym organom na nakładanie opłat za prawo użytkowania częstotliwości radiowych i numeracji oraz prawo instalowania urządzeń na nieruchomości publicznej lub prywatnej, nad nią lub pod nią, aby uwzględnić potrzebę optymalnego wykorzystania powyższych zasobów.

68 Z orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 13 dyrektywy o zezwoleniach wynika, że użyte w nim określenia „urządzenia" i „instalować" odsyłają, odpowiednio, do fizycznej infrastruktury umożliwiającej udostępnianie sieci i usług łączności elektronicznej oraz do ich fizycznego umieszczenia na danej własności publicznej lub prywatnej (wyrok z dnia 6 października 2015 r., Base Company, C-346/13, EU:C:2015:649, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 W niniejszym przypadku z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że zgodnie z art. 5.2 ust. 1 ustawy o telekomunikacji podmioty, którym przysługują prawa do nieruchomości publicznych, lub też zarządcy takich nieruchomości są zobowiązani do tolerowania tego, iż w związku z budową publicznych sieci łączności elektronicznej w gruncie lub na powierzchni tych nieruchomości będą układane, konserwowane lub usuwane przewody.

70 Aby móc zrealizować prawo do kładzenia przewodów przeznaczonych dla publicznych sieci łączności elektronicznej, które przysługuje podmiotom udostępniającym sieci łączności elektronicznej na podstawie art. 5.2 ust. 1, podmioty te mogą zostać zobowiązane do uiszczenia na rzecz organów

administracji opłat, takich jak te, których gmina Amersfoort zażądała od X w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym, na mocy art. 229 ust. 1 lit. b) ustawy o gminach oraz uchwały z 2010 r. o opłatach, aby uzyskać niezbędne zgody odnośnie do miejsca, czasu i sposobu wykonania prac, zgodnie z art. 5.4 ust. 1 lit. b) ustawy o telekomunikacji.

71 W tych ramach należy uznać, że okoliczność powodująca powstanie tych opłat jest związana z prawem przedsiębiorstw upoważnionych do dostarczania sieci łączności elektronicznej do zainstalowania urządzeń w rozumieniu art. 13 dyrektywy o zezwoleniach.

72 Okoliczność, że gmina Amersfoort nie jest KOR w rozumieniu art. 2 lit. g) dyrektywy ramowej ani, na podstawie odesłania zawartego w art. 2 ust. 1 dyrektywy o zezwoleniach, w rozumieniu tej ostatniej dyrektywy, nie stoi na przeszkodzie temu, by opłaty, których uiszczenia zażądano od X, należało badać w świetle art. 13 dyrektywy o zezwoleniach.

73 W tym względzie, zgodnie z brzmieniem art. 13 dyrektywy o zezwoleniach, w odróżnieniu od art. 12 tej dyrektywy, możliwość nałożenia opłat za prawo instalowania urządzeń na nieruchomości publicznej lub prywatnej, nad nią lub pod nią przysługuje „właściwemu organowi", a nie KOR.

74 Co się tyczy kontekstu normatywnego, w który wpisuje się art. 13 dyrektywy o zezwoleniach, należy wskazać, że treść tego przepisu zgadza się, w odniesieniu do organu, o którym tam mowa, z treścią art. 11 ust. 1 dyrektywy ramowej, odsyłającym do sytuacji, w której „właściwy organ" rozpatruje wniosek o przyznanie prawa instalowania urządzeń na nieruchomości publicznej lub prywatnej, nad nią lub pod nią.

75 Artykuł 11 ust. 2 dyrektywy ramowej stanowi z kolei, że państwa członkowskie zapewniają, aby w przypadku gdy „władze państwowe lub lokalne" zachowują prawo własności lub kontrolę nad przedsiębiorstwami eksploatującymi publiczne sieci łączności elektronicznej lub publicznie dostępne usługi łączności elektronicznej, istniał skuteczny i strukturalny rozdział funkcji polegającej na przyznawaniu praw, o których mowa w [art. 11 ust. 1 tej dyrektywy], od działalności związanych z wykonywaniem prawa własności lub kontroli.

76 Ponadto art. 12 ust. 4 dyrektywy ramowej stanowi, że „właściwe organy krajowe" powinny móc zwracać się do przedsiębiorstw o dostarczanie koniecznych informacji umożliwiających tym organom, „wraz z [KOR]", ustanowienie szczegółowego wykazu rodzaju, dostępności i lokalizacji urządzeń na nieruchomości publicznej lub prywatnej, nad nią lub pod nią.

77 W kwestii celu dyrektywy o zezwoleniach należy wskazać, że jak wynika z art. 1 ust. 1 tej dyrektywy w świetle jej motywu 1, dyrektywa ta zmierza do obniżenia kosztu dostępu do rynku w celu ułatwienia udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej w całej Unii.

78 Tym samym ani z brzmienia art. 13 dyrektywy o zezwoleniach, ani z kontekstu normatywnego, w który przepis ten się wpisuje, ani też z celu tej dyrektywy nie wynika, że określenie „właściwy organ" należy rozumieć w ten sposób, że oznacza ono wyłącznie KOR, a więc że opłaty nakładane przez krajowy organ właściwy inny niż KOR nie powinny być badane w świetle omawianego art. 13.

79 W każdym razie, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, w ramach dyrektywy o zezwoleniach państwa nie mogą pobierać innych opłat od dostarczania usług i sieci łączności elektronicznej niż te, które przewiduje dyrektywa (wyrok z dnia 4 września 2014 r., Belgacom i Mobistar, C-256/13 i C-264/13, EU:C:2014:2149, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo). Zatem to w świetle tej dyrektywy należy ustalać, jakie opłaty mogą być pobierane przez organy krajowe z racji udostępniania takich sieci lub usług, a jakie nie.

80 Z powyższego wynika, że nałożenie opłat, dla których okoliczność powodująca ich powstanie związana jest z prawem przedsiębiorstw upoważnionych do dostarczania sieci i usług łączności elektronicznej do ułożenia kabli dla publicznej sieci łączności elektronicznej, stanowi dziedzinę podlegającą przepisom dyrektywy o zezwoleniach w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2006/123.

81 W tych okolicznościach nie ma już potrzeby orzekać w przedmiocie wykładni art. 2 ust. 3 i motywu 9 dyrektywy 2006/123 w niniejszej sprawie.

82 W świetle powyższego odpowiedź na pytania pierwsze i trzecie powinna brzmieć tak, że art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że dyrektywa ta nie ma zastosowania do opłat, dla których okoliczność powodująca ich powstanie związana jest z prawem przedsiębiorstw upoważnionych do dostarczania sieci i usług łączności elektronicznej do ułożenia kabli dla publicznej sieci łączności elektronicznej.

W przedmiocie pytań drugiego, czwartego i piątego

83 Z odpowiedzi udzielonej na pytania pierwsze i trzecie wynika, że dyrektywa 2006/123 nie znajduje zastosowania w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym. W tych okolicznościach udzielenie odpowiedzi na pytania drugie, czwarte i piąte nie jest konieczne.

Sprawa C-31/16

W przedmiocie pytania pierwszego

84 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 4 pkt 1 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że działalność z zakresu handlu detalicznego towarami takimi jak obuwie i odzież stanowi „usługę” do celów stosowania tej dyrektywy.

85 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że wątpliwości żywione w tym względzie przez sąd odsyłający związane są głównie z faktem, że Trybunał w wyroku z dnia 26 maja 2005 r., Burmanjer i in. (C-20/03, EU:C:2005:307, pkt 33–35), uznał, iż krajowe uregulowania dotyczące sprzedaży obwoźnej odnoszące się do warunków wymaganych do wprowadzania do obrotu pewnego rodzaju towarów podlegają postanowieniom traktatu FUE regulującym swobodny przepływ towarów, a nie tym regulującym swobodę świadczenia usług.

86 Jak wskazano w pkt 58 niniejszego wyroku, dyrektywa 2006/123 ma zgodnie ze swym art. 2 ust. 1 zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, z wyjątkiem działalności i dziedzin, o których mowa w art. 2 ust. 2 i 3.

87 Ponadto zgodnie z art. 4 pkt 1 tej dyrektywy do jej celów określenie „usługa” oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. 57 TFUE.

88 W niniejszym przypadku nie ulega wątpliwości, że rozpatrywany w postępowaniu głównym handel detaliczny, po pierwsze, stanowi prowadzoną na własny rachunek działalność gospodarczą wykonywaną za wynagrodzeniem, a po drugie, nie zalicza się do wyjątków od zakresu stosowania dyrektywy 2006/123, o których mowa w art. 2 ust. 2 i 3 tej dyrektywy. Ponadto o działalności o charakterze handlowym jest wyraźnie mowa w art. 57 TFUE w przykładowym wykazie świadczeń, które wchodzą w zakres definicji usług w ramach tego postanowienia.

89 Co więcej, motyw 33 dyrektywy 2006/123 podkreśla fakt, że dyrektywą tą objęte są różne usługi w ramach stale zmieniających się rodzajów działalności, i wyraźnie wskazuje, że należą do nich usługi świadczone zarówno na rzecz przedsiębiorców, jak i konsumentów, takie jak dystrybucja.

90 Sprawa rozpatrywana w postępowaniu głównym dotyczy handlu towarami, należy więc jeszcze wskazać, iż motyw 76 dyrektywy 2006/123, jakkolwiek odnosi się do relacji między tą dyrektywą a art. 34–36 TFUE, dotyczącymi swobodnego przepływu towarów, ogranicza się do wskazania, że ograniczenia określone w owej dyrektywie obejmują wymogi mające zastosowanie do dostępu do działalności usługowej lub jej wykonywania i nie odnoszą się do towarów jako takich. Tymczasem, jak podkreślała Komisja, przepisy rozpatrywanego w postępowaniu głównym planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą nie towarów jako takich, tylko warunków zlokalizowania działalności w zakresie sprzedaży określonych towarów, a więc warunków dostępu do tej działalności.

91 W tych okolicznościach należy uznać, że handel detaliczny wyrobami takimi jak obuwie i odzież wchodzi w zakres pojęcia „usługi" w rozumieniu art. 4 pkt 1 tej dyrektywy.

92 Takiej wykładni nie podważa powołane przez sąd odsyłający orzecznictwo Trybunału dotyczące relacji pomiędzy postanowieniami traktatu FUE w sprawie swobody świadczenia usług a gwarantowanymi przez ten traktat postanowieniami regulującymi pozostałe podstawowe swobody, której to relacji nie da się przełożyć na ustalenie zakresu stosowania dyrektywy 2006/123.

93 Gdyby bowiem przyznać, że dyrektywa ta nie znajduje zastosowania, gdy okoliczności danej sprawy dotyczą swobody przedsiębiorczości, jak proponuje uczynić rząd niderlandzki, groziłoby to, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 76 opinii, pozbawieniem rozdziału III tej dyrektywy, dotyczącego swobody przedsiębiorczości dla usługodawców, jego zakresu przedmiotowego, a zatem pozbawieniem tej dyrektywy, w zakresie, w jakim zmierza ona do usunięcia przeszkód w realizacji swobody przedsiębiorczości, jej skuteczności (effet utile).

94 Ogólniej rzecz biorąc, fakt, że stosowanie dyrektywy 2006/123 nie jest uzależnione od uprzedniej analizy wagi aspektu dotyczącego swobody świadczenia usług w świetle okoliczności właściwych dla każdej poszczególnej sprawy, może przyczyniać się do realizacji celu pewności prawa, do którego zapewnienia zmierza ta dyrektywa, jak wynika z jej motywu 5.

95 Taka analiza cechowałaby się szczególnie złożonym charakterem względem handlu detalicznego towarami, zważywszy, że handel ten obejmuje obecnie, poza czynnością prawną sprzedaży, rozszerzającą się gamę ściśle między sobą powiązanych rodzajów działalności lub usług, które mają na celu skłonienie konsumenta do dokonania tej czynności z tym, a nie innym podmiotem gospodarczym, doradzanie mu i udzielanie mu wsparcia przy tej czynności, czy też oferowanie usług posprzedażnych, a które mogą mocno się różnić w zależności od tego, z którym przedsiębiorcą mamy do czynienia.

96 Ponadto jednoczesne badanie środka krajowego w świetle przepisów dyrektywy 2006/123 i postanowień traktatu FUE, gdyby niemożliwe okazało się ustalenie, czy aspekty swobody świadczenia usług przeważają nad aspektami związanymi z innymi podstawowymi swobodami, oznaczałoby wprowadzenie oddzielnego badania dla każdego przypadku, na podstawie prawa pierwotnego, a tym samym podanie w wątpliwość ukierunkowanej harmonizacji, której dokonuje omawiana dyrektywa (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Rina Services i in., C-593/13, EU:C:2015:399, pkt 37, 38).

97 Z powyższych względów odpowiedź na pytanie pierwsze powinna brzmieć tak, że art. 4 pkt 1 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że działalność w zakresie sprzedaży detalicznej produktów stanowi usługę do celów stosowania tej dyrektywy.

W przedmiocie pytania czwartego

98 Poprzez pytanie czwarte, na które należy odpowiedzieć w drugiej kolejności, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy przepisy rozdziału III dyrektywy 2006/123, dotyczącego swobody przedsiębiorczości dla usługodawców, znajdują zastosowanie w sytuacji, w której wszystkie istotne elementy zamykają się w obrębie jednego państwa członkowskiego.

99 W tym względzie należy przede wszystkim wskazać, że brzmienie tych przepisów nie zawiera żadnego warunku istnienia elementu zagranicznego. W szczególności w art. 9 ust. 1, art. 14 i art. 15 ust. 1 dyrektywy 2006/123, które dotyczą, odpowiednio, systemów zezwoleń, wymogów zakazanych oraz wymogów podlegających ocenie, nie ma mowy o aspekcie transgranicznym.

100 Co się tyczy następnie kontekstu, w jaki wpisuje się rozdział III dyrektywy 2006/123, art. 2 ust. 1 tej dyrektywy stanowi ogólnie, bez dokonywania rozróżnienia na działalność usługową zawierającą element zagraniczny i działalność usługową nieposiadającą żadnego takiego elementu, że dyrektywa ta ma zastosowanie do „usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim".

101 Podobnie, art. 4 pkt 2 i art. 4 pkt 5 dyrektywy 2006/123, definiujące, odpowiednio, pojęcia „usługodawcy" i „prowadzenia przedsiębiorstwa", nie wspominają o żadnym elemencie transgranicznym. Wprawdzie przepisy te odsyłają do art. 54 i 49 TFUE, jednak odesłanie to ma wyłącznie na celu wskazanie, że pojęcia „osoby fizycznej" i „działalności gospodarczej", użyte w art. 4 pkt 2 i w art. 4 pkt 5 tej dyrektywy, należy rozumieć w świetle tychże art. 54 i 49 TFUE.

102 W odróżnieniu od tego należy wskazać, że dla przepisów rozdziału IV dyrektywy 2006/123, dotyczącego swobodnego przepływu usług, prawodawca Unii specjalnie kilkakrotnie zaznaczył, w szczególności w art. 16 ust. 1 i w art. 18 ust. 1 tej dyrektywy, że przepisy te dotyczą prawa usługodawców do „świadczenia usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym prowadzą oni przedsiębiorstwo" i dotyczą sytuacji „usługodawcy prowadzącego przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim".

103 Wreszcie, wykładnia, że przepisy rozdziału III dyrektywy 2006/123 stosują się nie tylko do usługodawcy zamierzającego założyć przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim, lecz również do usługodawcy, który chce prowadzić przedsiębiorstwo we własnym państwie członkowskim, jest zgodna z celami tej dyrektywy.

104 W tym względzie należy wskazać, że w dyrektywie 2006/123, jak to wynika z jej art. 1 w związku z motywami 2 i 5, ustanowiono ogólne przepisy mające na celu usunięcie ograniczeń swobody przedsiębiorczości usługodawców w państwach członkowskich, a także ograniczeń swobodnego przepływu usług między państwami członkowskimi w celu przyczynienia się do urzeczywistnienia wolnego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego w zakresie usług (wyrok z dnia 1 października 2015 r., Trijber i Harmsen, C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, pkt 44).

105 Tymczasem pełna realizacja rynku wewnętrznego usług wymaga przede wszystkim usunięcia przeszkód, które usługodawcy napotykają przy zakładaniu przedsiębiorstw w państwach członkowskich, czy to we własnym państwie członkowskim, czy w innym, a które to przeszkody mogą zaszkodzić ich zdolności świadczenia usług usługobiorcom znajdującym się w całej Unii.

106 Do celów ustanowienia prawdziwego rynku wewnętrznego usług podejście przyjęte przez prawodawcę Unii w dyrektywie 2006/123 opiera się, jak wskazuje motyw 7, na ogólnych ramach prawnych, na które składa się zestaw rozmaitych środków mających zapewnić wysoki poziom integracji prawnej w Unii, między innymi przy pomocy harmonizacji dotyczącej konkretnych aspektów przepisów regulujących działalność usługową.

107 W związku z tym, aby nie zaszkodzić skuteczności (effet utile) szczególnych ram prawnych, których ustanowienie było intencją prawodawcy Unii, gdy przyjmował on dyrektywę 2006/123, należy przyznać, wbrew temu, co podnosił rząd niemiecki na rozprawie, że zakres tej dyrektywy może rozciągać się w danym razie poza to, co stanowią ściśle postanowienia traktatu FUE dotyczące swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, z zastrzeżeniem spoczywającego na państwach członkowskich na mocy art. 3 ust. 3 tej dyrektywy obowiązku stosowania jej przepisów zgodnie z zasadami tego traktatu (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Rina Services i in., C-593/13, EU:C:2015:399, pkt 39, 40).

108 Stwierdzenie, że przepisy rozdziału III dyrektywy 2006/123 mają również zastosowanie do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym, znajduje dalsze potwierdzenie w analizie prac przygotowawczych do tej dyrektywy. Z prac tych wynika bowiem, że składane podczas debaty w Parlamencie Europejskim propozycje poprawek zmierzające do tego, by art. 2 ust. 1 tej dyrektywy przeredagować tak, aby ograniczyć zakres jej stosowania wyłącznie do sytuacji o charakterze transgranicznym, nie zostały przyjęte.

109 Jeśli chodzi o podniesioną przez rząd niderlandzki na rozprawie okoliczność, że art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE stanowią podstawę prawną dyrektywy 2006/123, należy wskazać, że w tych postanowieniach, w odróżnieniu w szczególności od art. 49 i 56 TFUE, które znajdują się wszakże w tych samych rozdziałach – 2 i 3 – tytułu IV części trzeciej traktatu FUE, nie ma mowy o żadnym elemencie zagranicznym. Nie można więc wywodzić z tego, że właściwość prawodawcy Unii do przyjmowania dyrektyw w celu ułatwienia dostępu do podejmowania i prowadzenia działalności prowadzonej na własny rachunek, na podstawie art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE, jak w przypadku dyrektywy 2006/123 w odniesieniu do usług, musi siłą rzeczy wymagać istnienia takiego elementu.

110 W świetle powyższego odpowiedź na pytanie czwarte powinna brzmieć tak, że przepisy rozdziału III dyrektywy 2006/123, dotyczącego swobody przedsiębiorczości dla usługodawców, należy interpretować w ten sposób, że znajdują one zastosowanie w sytuacji, której wszystkie istotne elementy występują w obrębie tylko jednego państwa.

W przedmiocie pytania trzeciego

111 W związku z odpowiedzią udzieloną na pytanie czwarte nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie trzecie.

W przedmiocie pytań drugiego i piątego

112 Poprzez pytania drugie i piąte, które należy rozpatrywać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 9, 10 i art. 14 pkt 5 dyrektywy 2006/123 w związku z art. 4 pkt 6 i 7 tej dyrektywy i w świetle jej motywu 9 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by przepisy zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego gminy zabraniały prowadzenia handlu detalicznego towarami niebędącymi towarami o dużych gabarytach na obszarach położonych poza strefą śródmiejską tej gminy.

113 Na wstępie należy ustalić, czy uregulowanie takie jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym wchodzi w zakres pojęcia „systemu zezwoleń” lub w zakres pojęcia „wymogu”, określonych, odpowiednio, w art. 4 pkt 6 i art. 4 pkt 7 dyrektywy 2006/123.

114 W myśl art. 4 pkt 6 tej dyrektywy „system zezwoleń” oznacza do celów tej dyrektywy „każdą procedurę, zgodnie z którą od usługodawcy lub usługobiorcy faktycznie wymaga się podjęcia kroków w celu uzyskania od właściwego organu formalnej lub dorozumianej decyzji dotyczącej podjęcia lub prowadzenia działalności usługowej”.

115 W niniejszym przypadku widoczne jest tymczasem, zważywszy na zważywszy na dowody zgromadzone w aktach sprawy przed Trybunałem, że rozpatrywany w postępowaniu głównym plan zagospodarowania przestrzennego nie jest objęty zakresem tego pojęcia. Choć bowiem plan ten daje usługodawcom możliwość prowadzenia określonych rodzajów handlu detalicznego na określonych obszarach, możliwość ta nie wynika z oficjalnej decyzji uzyskanej w wyniku czynności, które w tym celu musieli podjąć ci usługodawcy, tylko z przyjęcia przez radę gminy Appingedam powszechnie obowiązujących przepisów zawartych w tymże planie.

116 Stwierdzenia tego nie może podważyć podnoszona przez sąd odsyłający okoliczność, że każdy zainteresowany jest w stanie, na podstawie innych przepisów prawa niderlandzkiego, które mają swój własny cel, uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego, zaskarżyć ów plan do sądu czy też wnioskować o odstępstwo od tego planu lub o jego zmianę.

117 Jak bowiem wskazuje Komisja, takie możliwości są spełnieniem wymogów dobrej administracji i ochrony prawnej względem osób, których może dotyczyć przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego.

118 Wynika z tego, że art. 9 i 10 dyrektywy 2006/123, dotyczące systemów zezwoleń, nie mają zastosowania do przepisów takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym.

119 Jeśli chodzi o pojęcie „wymogu", zgodnie z art. 4 pkt 7 tej dyrektywy należy rozumieć, że oznacza ono „wszelkie zobowiązanie, zakaz, warunek lub ograniczenie przewidziane w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich".

120 W niniejszym przypadku jest bezsporne, że przepisy rozpatrywanego w postępowaniu głównym planu zagospodarowania przestrzennego skutkują zakazem prowadzenia handlu detalicznego towarami, które nie są towarami wielkogabarytowymi, takimi jak obuwie i odzież, na obszarze położonym poza strefą śródmiejską gminy Appingedam.

121 Sąd odsyłający wskazuje jednak, że motyw 9 dyrektywy 2006/123 stanowi, iż dyrektywa „ma zastosowanie wyłącznie do wymogów prawnych, które mają wpływ na podejmowanie i prowadzenie działalności usługowej", a zatem wklucza „wymog[i] taki[e] jak […] przepisy dotyczące użytkowania lub zagospodarowania terenu, planowania przestrzennego w środowisku miejskim i wiejskim […] oraz sankcje administracyjne nakładane w przypadku niewypełnienia takich wymogów, które […] nie dotyczą [konkretnie] działalności usługowej lub nie mają na nią szczególnego wpływu, ale które powinny być przestrzegane przez usługodawców w trakcie prowadzenia ich działalności gospodarczej w ten sam sposób jak przez osoby fizyczne działające prywatnie".

122 Należy wskazać, że ten motyw dyrektywy 2006/123 w pełni wpisuje się w ramy prawne ustanowione tą dyrektywą, która, jak wynika z pkt 104–106 niniejszego wyroku, ma na celu usunięcie ograniczeń swobody przedsiębiorczości usługodawców w państwach członkowskich oraz ograniczeń swobodnego przepływu usług między państwami członkowskimi w celu przyczynienia się do urzeczywistnienia prawdziwego rynku wewnętrznego usług.

123 Dyrektywa 2006/123 nie może więc mieć zastosowania do wymogów, co do których nie można uznać, że stwarzają takie ograniczenia, gdyż nie regulują konkretnie dostępu do danej działalności usługowej lub jej wykonywania ani nie mają na nie szczególnego wpływu, lecz które muszą być przestrzegane przez usługodawców w związku z prowadzeniem przez nich działalności gospodarczej, tak samo jak przez osoby działające prywatnie.

124 Jednocześnie należy stwierdzić, że rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy, choć mają na celu, jak wynika z postanowienia odsyłającego, utrzymanie statusu strefy śródmiejskiej gminy Appingedam oraz uniknięcie powstawania pustostanów w śródmieściu w ramach polityki zagospodarowania terenu,

to mają jednak konkretnie na celu ustalenie obszarów, na których mogą mieścić się określone rodzaje handlu detalicznego. Skierowane są tym samym wyłącznie do osób, które rozważają prowadzenie działalności na tych obszarach, nie dotyczą zaś osób działających prywatnie.

125 Linia orzecznicza wywodząca się z wyroku z dnia 8 maja 2013 r., Libert i in. (C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, pkt 103–107), o której wspomina się w postanowieniu odsyłającym, nie stoi na przeszkodzie takiemu wnioskowi. Przytoczywszy bowiem w pkt 104 tego wyroku motyw 9 dyrektywy 2006/123, Trybunał podkreślił również w pkt 105 i 106 tego wyroku, że usługi, których dotyczył rozpatrywany środek, są wyraźnie objęte wyłączeniem z art. 2 ust. 2 lit. j) tej dyrektywy, dotyczącym świadczeń socjalnych w zakresie mieszkalnictwa socjalnego, a tym samym stwierdził w pkt 107 tego wyroku, że omawiana dyrektywa nie ma zastosowania do tego środka.

126 W tych okolicznościach zgodność rozpatrywanych w postępowaniu głównym przepisów z dyrektywą 2006/123 należy oceniać w świetle art. 14 i 15 tej dyrektywy, dotyczących wymogów zakazanych lub podlegających ocenie.

127 Jeśli chodzi o art. 14 pkt 5 dyrektywy 2006/123, o którym mowa w treści pytania piątego, przepis ten zakazuje państwom członkowskim uzależniania możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od „stosowani[a] w poszczególnych przypadkach testu ekonomicznego uzależniającego udzielenie zezwolenia od udowodnienia istnienia potrzeby ekonomicznej lub popytu rynkowego, oceny potencjalnych bądź bieżących skutków ekonomicznych działalności, lub oceny stosowności działalności w odniesieniu do celów planowania ekonomicznego ustanowionych przez właściwe organy".

128 Z żadnych dowodów zgromadzonych w aktach sprawy przed Trybunałem nie wynika zaś, że rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy zawierają taki wymóg.

129 Należy jednak przypomnieć, że państwa członkowskie powinny zgodnie z art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 2006/123 zbadać, czy ich system prawny przewiduje wymóg lub wymogi wymienione w art. 15 ust. 2 tej dyrektywy, a jeśli tak, powinny one zapewnić zgodność tych wymogów z warunkami niedyskryminacji, niezbędnego charakteru i proporcjonalności, o których mowa w art. 15 ust. 3 tej dyrektywy. Zgodnie z art. 15 ust. 1 zdanie drugie tej dyrektywy państwa członkowskie powinny dostosować swoje przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w taki sposób, by były one zgodne z tymi warunkami.

130 W tym względzie należy wskazać, że ów art. 15 ma bezpośrednią skuteczność, ponieważ w drugim zdaniu ust. 1 nakłada on na państwa członkowskie bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny obowiązek dostosowania ich przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, tak by były one zgodne z warunkami określonymi w ust. 3 tego artykułu.

131 W niniejszym przypadku, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 143 opinii, zakazując handlu detalicznego towarami niebędącymi towarami wielkogabarytowymi na obszarze położonym poza strefą śródmiejską gminy Appingedam, rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy ustanawiają jeden z wymogów, o których mowa w art. 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123, gdyż uzależniają podejmowanie lub wykonywanie działalności usługowej od ograniczenia terytorialnego w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy.

132 Jak wynika z pkt 129 niniejszego wyroku, dyrektywa 2006/123 nie stoi na przeszkodzie uzależnieniu podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej od przestrzegania takiego ograniczenia terytorialnego, o ile spełnione są warunki dotyczące niedyskryminacji, niezbędnego charakteru i proporcjonalności, o których mowa w art. 15 ust. 3 tej dyrektywy.

133 Zadaniem sądu odsyłającego jest dokonanie oceny, czy jest tak w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym.

134 Jednak, co się konkretnie tyczy warunku niezbędnego charakteru, określonego w art. 15 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2006/123, z postanowienia odsyłającego wynika, że rozpatrywany w postępowaniu głównym zakaz ma na celu utrzymanie statusu strefy śródmiejskiej gminy Appingedam oraz zapobiegnięcie powstawaniu pustostanów na obszarze miejskim w interesie właściwego zagospodarowania terenu.

135 Jak zaś stwierdził rzecznik generalny w pkt 147 opinii, zgodnie z art. 4 pkt 8 dyrektywy 2006/123 w świetle jej motywu 40 taki cel polegający na ochronie środowiska miejskiego może stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego mogący uzasadniać ograniczenie terytorialne takie jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym.

136 W związku z powyższym odpowiedź na pytania drugie i piąte powinna brzmieć tak, że art. 15 ust. 1 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, by przepisy zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego gminy zabraniały prowadzenia handlu detalicznego towarami niebędącymi towarami o dużych gabarytach na obszarach położonych poza strefą śródmiejską tej gminy, o ile spełnione zostaną wszystkie warunki określone w art. 15 ust. 3 tej dyrektywy, co powinien zweryfikować sąd odsyłający.

W przedmiocie pytania szóstego

137 W świetle odpowiedzi udzielonych na poprzednie pytania nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie szóste, które sąd odsyłający zadał tytułem ewentualnym, na wypadek gdyby dyrektywa 2006/123 nie miała zastosowania w sprawie będącej przedmiotem postępowania głównego.

W przedmiocie kosztów

138 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie usług na rynku wewnętrznym należy interpretować w ten sposób, że dyrektywa ta nie ma zastosowania do opłat, dla których okoliczność powodująca ich powstanie związana jest z prawem przedsiębiorstw upoważnionych do dostarczania sieci i usług łączności elektronicznej do ułożenia kabli dla publicznej sieci łączności elektronicznej.**

2) **Artykuł 4 pkt 1 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że działalność w zakresie sprzedaży detalicznej produktów stanowi „usługę” do celów stosowania tej dyrektywy.**

3) **Przepisy rozdziału III dyrektywy 2006/123, dotyczącego swobody przedsiębiorczości dla usługodawców, należy interpretować w ten sposób, że znajdują one zastosowanie w sytuacji, w której wszystkie istotne elementy występują w obrębie tylko jednego państwa.**

4) **Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, by przepisy zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego gminy zabraniały prowadzenia handlu detalicznego towarami niebędącymi towarami o dużych**

gabarytach na obszarach położonych poza strefą śródmiejską tej gminy, o ile spełnione zostaną wszystkie warunki określone w art. 15 ust. 3 tej dyrektywy, co powinien zweryfikować sąd odsyłający.

Podpisy