



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

30 de janeiro de 2018*

«Reenvio prejudicial — Serviços no mercado interno — Diretiva 2006/123/CE — Âmbito de aplicação — Artigo 2.º, n.º 2, alínea c) — Exclusão dos serviços e redes de comunicações eletrónicas — Artigo 4.º, ponto 1 — Conceito de “serviço” — Comércio a retalho de mercadorias — Capítulo III — Liberdade de estabelecimento dos prestadores — Aplicabilidade em situações puramente internas — Artigo 15.º — Requisitos sujeitos a avaliação — Restrição territorial — Plano de urbanização que proíbe a atividade de venda a retalho de mercadorias não volumosas em zonas geográficas situadas fora do centro da cidade — Proteção do ambiente urbano — Autorização de redes e serviços de comunicações eletrónicas — Diretiva 2002/20/CE — Encargos financeiros relativos a direitos de instalação de recursos destinados a uma rede pública de comunicações eletrónicas»

Nos processos apensos C-360/15 e C-31/16,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Hoge Raad der Nederlanden (Supremo Tribunal dos Países Baixos) (C-360/15) e pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos) (C-31/16), por decisões de 5 de junho de 2015 e de 13 de janeiro de 2016, que deram entrada no Tribunal de Justiça, respetivamente, em 13 de julho de 2015 e em 18 de janeiro de 2016, nos processos

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort

contra

X BV (C-360/15),

e

Visser Vastgoed Beleggingen BV

contra

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

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (relator), C.G. Fernlund e C. Vajda, presidentes de secção, A. Arabadjev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

* Língua do processo: neerlandês.

vistos os autos e após a audiência de 14 de fevereiro de 2017,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort, por J. de Groot e P. Fruytier, advocaten,
- em representação da Visser Vastgoed Beleggingen BV, por I. Haverkate, advocaat,
- em representação da X BV, por M. Robichon-Lindenkamp, advocaat,
- em representação do Raad van de gemeente Appingedam, por H. Wessels, H. Mulder, J. Seerden, R. Louwes e H. Pot, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo neerlandês, por M.H.S. Gijzen, K. Bulterman e J. Langer, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo checo, por T. Müller, M. Smolek e J. Vlácil, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze e K. Stranz, na qualidade de agentes,
- em representação da Irlanda, por E. Creedon, M. Browne, G. Hodge e A. Joyce, na qualidade de agentes, assistidos por N. Butler, SC, e C. Keeling, BL,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por C. Colelli e de P. Gentili, avvocati dello Stato,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por H. Tserepa-Lacombe, L. Malferrari e F. Wilman, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 18 de maio de 2017,

profere o presente

Acórdão

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO 2006, L 376, p. 36), e dos artigos 34.º a 36.º e 49.º a 55.º TFUE.
- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de dois litígios que opõem, o primeiro, o College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort (Câmara Municipal de Amersfoort, Países Baixos) (a seguir «College») à X BV, a respeito do pagamento de direitos (*leges*) relacionados com a instalação de cabos de fibra ótica para uma rede pública de comunicações eletrónicas, e, o segundo, a Visser Vastgoed Beleggingen BV (a seguir «Visser») ao Raad van de gemeente Appingedam (Câmara Municipal de Appingedam, Países Baixos), a respeito de algumas regras constantes de um plano de urbanização, nos termos das quais determinadas zonas geográficas situadas fora do centro da cidade são exclusivamente destinadas ao comércio a retalho de bens volumosos.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2002/21/CE

- 3 O artigo 1.º da Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva-quadro) (JO 2002, L 108, p. 33), conforme alterada pela Diretiva 2009/140/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009 (JO 2009, L 337, p. 37) (a seguir «diretiva-quadro»), com a epígrafe «Âmbito e objetivo», dispõe, no seu n.º 1:

«A presente diretiva estabelece um quadro harmonizado para a regulação dos serviços de comunicações eletrónicas, das redes de comunicações eletrónicas e dos recursos e serviços conexos e de certos aspetos dos equipamentos terminais para facilitar o acesso dos utilizadores com deficiência. Define as funções das autoridades reguladoras nacionais e fixa um conjunto de procedimentos para assegurar a aplicação harmonizada do quadro regulamentar em toda a [União].»

- 4 O artigo 2.º desta diretiva, com a epígrafe «Definições», prevê:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

- g) “Autoridade reguladora nacional”, o organismo ou organismos encarregados por um Estado-Membro de desempenhar as funções de regulação previstas na presente diretiva e nas diretivas específicas;

[...]»

- 5 Nos termos do artigo 11.º da referida diretiva, com a epígrafe «Direitos de passagem»:

«1. Os Estados-Membros assegurarão que, sempre que uma autoridade competente pondere:

- um pedido de concessão de direitos de instalação de recursos em, sobre ou sob propriedade pública ou privada a uma empresa autorizada a oferecer redes públicas de comunicações, ou
- um pedido de concessão de direitos de instalação de recursos em, sobre ou sob propriedade pública a uma empresa autorizada a oferecer redes de comunicações eletrónicas que não as acessíveis ao público;

essa autoridade competente:

- aja com base em procedimentos simples, eficientes, transparentes e publicamente disponíveis, aplicados sem discriminações e sem demora e, em qualquer caso, tome a sua decisão no prazo de seis meses após a apresentação do pedido, exceto em casos de expropriação, e
- respeite os princípios da transparência e da não discriminação, ao estabelecer condições para cada um desses direitos.

[...]

2. Os Estados-Membros devem assegurar que, nos casos em que as autoridades públicas, incluindo as locais, mantenham a propriedade ou o controlo de empresas que operem redes de comunicações eletrónicas públicas e/ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, haja uma separação estrutural efetiva entre a função responsável pela concessão dos direitos referidos no n.º 1 e as atividades ligadas à propriedade ou ao controlo.

[...]».

- 6 O artigo 12.º da mesma diretiva, com a epígrafe «Partilha de locais e de elementos da rede e recursos conexos pelos operadores de redes de comunicações eletrónicas», dispõe, nos seus n.ºs 1 e 4:

«1. Caso uma empresa que ofereça redes de comunicações eletrónicas tenha o direito, nos termos do direito nacional, de instalar recursos em, sobre ou sob propriedade pública ou privada ou possa beneficiar de um procedimento de expropriação ou de utilização de propriedade, as autoridades reguladoras nacionais devem, tomando plenamente em conta o princípio da proporcionalidade, ter a possibilidade de impor a partilha de tais recursos ou propriedades, incluindo edifícios, entradas de edifícios, cablagem de edifícios, postes, antenas, torres e outras estruturas de apoio, condutas, tubagens, câmaras de visita e armários.

[...]

4. Os Estados-Membros asseguram que as autoridades nacionais competentes podem exigir às empresas as informações necessárias, se solicitadas pelas autoridades competentes, por forma a que essas autoridades, juntamente com as autoridades reguladoras nacionais, possam estabelecer um inventário detalhado da natureza, disponibilidade e localização geográfica dos recursos referidos no n.º 1, e colocar esse inventário à disposição dos interessados.»

Diretiva 2002/20/CE

- 7 O considerando 1 da Diretiva 2002/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva autorização) (JO 2002, L 108, p. 21), conforme alterada pela Diretiva 2009/140 (a seguir «diretiva autorização»), enuncia:

«O resultado da consulta pública sobre a Revisão de 1999 do quadro regulamentar das comunicações eletrónicas, refletido na Comunicação da Comissão de 26 de abril de 2000 e as conclusões apresentadas pela Comissão nas suas comunicações sobre o quinto e sexto relatórios relativos à implementação do pacote regulamentar das telecomunicações, confirmou a necessidade de melhor harmonizar a legislação que regula o acesso ao mercado de serviços e redes de comunicações em toda a [União] e de baixar os seus custos.»

- 8 O artigo 1.º da diretiva autorização, com a epígrafe «Objetivo e âmbito de aplicação», prevê:

«1. A presente diretiva destina-se a instaurar um mercado interno dos serviços e redes de comunicações eletrónicas através da harmonização e simplificação das regras e condições de autorização, a fim de facilitar a sua oferta em toda a [União].

2. A presente diretiva aplica-se às autorizações de oferta de serviços e redes de comunicações eletrónicas.»

- 9 O artigo 2.º desta diretiva, com a epígrafe «Definições», dispõe, no seu n.º 1:
- «Para os efeitos da presente diretiva, aplicam-se as definições constantes do artigo 2.º da [diretiva-quadro].»
- 10 O artigo 4.º da diretiva autorização, com a epígrafe «Lista mínima de direitos decorrentes da autorização geral», estabelece, no seu n.º 1:
- «As empresas autorizadas nos termos do artigo 3.º terão o direito de:
- Oferecer serviços e redes de comunicações eletrónicas;
 - Que os seus pedidos relativos aos direitos necessários para instalar recursos sejam analisados em conformidade com o artigo 11.º da [diretiva-quadro].»
- 11 Nos termos do artigo 12.º da diretiva autorização, com a epígrafe «Encargos administrativos»:
- «1. Todos os encargos administrativos impostos às empresas que ofereçam serviços ou redes ao abrigo da autorização geral ou às quais foi concedido um direito de utilização:
- Cobrirão, no total, apenas os custos administrativos decorrentes da gestão, controlo e aplicação do regime de autorização geral, bem como dos direitos de utilização e das obrigações específicas referidas no n.º 2 do artigo 6.º, os quais poderão incluir custos de cooperação internacional, harmonização e normalização, análise de mercados, vigilância do cumprimento e outros tipos de controlo do mercado, bem como trabalho de regulação que envolva a preparação e execução de legislação derivada e decisões administrativas, como decisões em matéria de acesso e de interligação; e
 - Serão impostos às empresas de forma objetiva, transparente e proporcional, que minimize os custos administrativos adicionais e os encargos conexos.
2. Caso imponham encargos administrativos, as autoridades reguladoras nacionais publicarão uma súmula anual dos seus custos administrativos e do montante total resultante da cobrança dos encargos. Em função da diferença entre o montante total dos encargos e os custos administrativos, serão feitos os devidos ajustamentos.»
- 12 Em conformidade com o artigo 13.º desta diretiva, com a epígrafe «Taxas aplicáveis aos direitos de utilização e direitos de instalação de recursos»:
- «Os Estados-Membros podem autorizar a autoridade competente a impor taxas sobre os direitos de utilização das radiofrequências, ou números ou direitos de instalação de recursos em propriedade pública ou privada que reflipam a necessidade de garantir a utilização ótima desses recursos. Os Estados-Membros garantirão que tais taxas sejam objetivamente justificadas, transparentes, não discriminatórias e proporcionais relativamente ao fim a que se destinam e terão em conta os objetivos do artigo 8.º da [diretiva-quadro].»

Diretiva 2006/123

13 Os considerandos 2, 5, 7, 9, 19, 20, 33, 40 e 76 da Diretiva 2006/123 enunciam:

«(2) Um mercado de serviços competitivo é essencial para promover o crescimento económico e a criação de emprego na União Europeia. [...] Um mercado livre que imponha aos Estados-Membros a eliminação das restrições à prestação de serviços transfronteiras, em conjugação com uma maior transparência em matéria de informação dos consumidores, dará aos consumidores europeus uma maior escolha e serviços de melhor qualidade a preços mais baixos.

[...]

(5) Assim, é necessário eliminar os entraves à liberdade de estabelecimento dos prestadores nos Estados-Membros e à livre circulação de serviços entre Estados-Membros e garantir aos destinatários e aos prestadores a segurança jurídica necessária para o exercício efetivo destas duas liberdades fundamentais do Tratado. Dado que os entraves no mercado interno dos serviços afetam tanto os operadores que pretendam estabelecer-se noutros Estados-Membros como aqueles que prestam um serviço noutro Estado-Membro sem aí se estabelecerem, é necessário permitir ao prestador desenvolver as suas atividades de serviços no mercado interno, quer estabelecendo-se num Estado-Membro, quer fazendo uso da livre circulação de serviços. Os prestadores deverão estar em condições de escolher entre estas duas liberdades, em função da sua estratégia de desenvolvimento em cada Estado-Membro.

[...]

(7) A presente diretiva estabelece um quadro jurídico geral aplicável a uma ampla variedade de serviços, tendo simultaneamente em conta as particularidades de cada tipo de atividade ou de profissão e o respetivo sistema de regulação. Esse quadro baseia-se numa abordagem dinâmica e seletiva que consiste em eliminar, prioritariamente, os entraves que podem ser rapidamente suprimidos e, relativamente aos restantes, em lançar um processo de avaliação, de consulta e de harmonização complementar sobre questões específicas que permitirá, progressivamente e de maneira coordenada, a modernização dos sistemas nacionais de regulamentação das atividades de serviços, indispensável para a realização de um verdadeiro mercado interno dos serviços até 2010. Deverá prever-se uma combinação equilibrada de medidas de harmonização direcionada, de cooperação administrativa, prever a liberdade de prestação de serviços e o incentivo à elaboração de códigos de conduta sobre determinadas questões. Esta coordenação das legislações nacionais deverá assegurar um elevado grau de integração legal comunitária e um elevado nível de proteção dos objetivos de interesse geral, nomeadamente a defesa dos consumidores, indispensável para estabelecer a confiança entre os Estados-Membros [...].

[...]

(9) A presente diretiva apenas é aplicável aos requisitos que afetam o acesso a uma atividade de serviços ou o exercício dessa atividade. Por conseguinte, não é aplicável a requisitos como por exemplo o código da estrada, a regulamentação em matéria de gestão de utilização dos solos, o planeamento urbano e o ordenamento do território, as normas em matéria de construção, bem como as sanções administrativas aplicadas devido ao não cumprimento desses requisitos, que não regulamentam ou afetam especificamente atividades de serviços mas que têm de ser cumpridas pelos prestadores no decurso da sua atividade económica, da mesma forma que pelas pessoas que ajam a título privado.

[...]

(19) Tendo em conta a aprovação em 2002 de um conjunto de instrumentos legislativos relativos aos serviços e redes de comunicações eletrónicas, bem como aos recursos e serviços conexos, que estabeleceu um quadro regulamentar para facilitar o acesso a estas atividades no mercado interno, através, nomeadamente, da supressão da maior parte dos regimes de autorização individual, é necessário excluir as questões regidas por esses instrumentos do âmbito de aplicação da presente diretiva.

(20) As exclusões do âmbito de aplicação da presente diretiva no que respeita às matérias relativas aos serviços de comunicações eletrónicas abrangidos pela [diretiva-quadro e pela diretiva autorização] deverão ser aplicáveis não só às questões especificamente tratadas nas referidas diretivas mas também aos aspetos que esses atos remetem expressamente para a responsabilidade dos Estados-Membros, que terão a faculdade de adotar certas medidas a nível nacional.

[...]

(33) Os serviços abrangidos pela presente diretiva pertencem a um amplo leque de atividades em constante evolução, entre os quais se contam os serviços fornecidos simultaneamente às empresas e aos consumidores, como [...] a distribuição [...].

[...]

(40) A noção de “razões imperiosas de interesse geral” a que se referem determinadas disposições da presente diretiva [...] abrange, pelo menos, os seguintes domínios: [...] a proteção do ambiente e do ambiente urbano, incluindo o planeamento urbano e o ordenamento do território [...].

[...]

(76) A presente diretiva não se refere à aplicação dos artigos [34.º a 36.º TFUE] relativos à livre circulação de mercadorias. As restrições proibidas nos termos das disposições em matéria de liberdade de prestação de serviços referem-se às exigências aplicáveis ao acesso às atividades de serviços ou ao seu exercício e não às aplicáveis aos bens propriamente ditos.»

14 O artigo 1.º da Diretiva 2006/123, com a epígrafe «Objeto», dispõe, no seu n.º 1:

«A presente diretiva estabelece disposições gerais que facilitam o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e a livre circulação dos serviços, mantendo simultaneamente um elevado nível de qualidade dos serviços.»

15 Nos termos do artigo 2.º desta diretiva, com a epígrafe «Âmbito de aplicação»:

«1. A presente diretiva é aplicável aos serviços fornecidos pelos prestadores estabelecidos num Estado-Membro.

2. A presente diretiva não se aplica às seguintes atividades:

[...]

c) Serviços e redes de comunicações eletrónicas, bem como os recursos e serviços conexos, no que se refere às matérias regidas [pela diretiva-quadro e pela diretiva autorização];

[...]

j) Serviços sociais no setor da habitação, da assistência à infância e serviços dispensados às famílias e às pessoas permanente ou temporariamente necessitadas, prestados pelo Estado, por prestadores mandatados pelo Estado ou por instituições de solidariedade social reconhecidas pelo Estado enquanto tais;

[...]

3. A presente diretiva não se aplica em matéria de fiscalidade.»

16 O artigo 3.º da Diretiva 2006/123, com a epígrafe «Relação com outras disposições do direito [da União]», estabelece, no seu n.º 3:

«Os Estados-Membros aplicam as disposições da presente diretiva no respeito das regras do Tratado [FUE] que regem o direito de estabelecimento e a livre circulação de serviços.»

17 O artigo 4.º desta diretiva, com a epígrafe «Definições», dispõe:

«Para os efeitos da presente diretiva, entende-se por:

1) “Serviço”, qualquer atividade económica não assalariada prestada geralmente mediante remuneração, referida no artigo [57.º TFUE];

2) “Prestador”: qualquer pessoa singular nacional de um Estado-Membro, ou qualquer pessoa coletiva na aceção do artigo [54.º TFUE] estabelecida num Estado-Membro, que ofereça ou que preste um serviço;

[...]

5) “Estabelecimento”: o exercício efetivo pelo prestador de uma atividade económica na aceção do artigo [49.º TFUE], por um período indeterminado e através de uma infraestrutura estável a partir da qual a prestação de serviços é efetivamente assegurada;

6) “Regime de autorização”: qualquer procedimento que tenha por efeito obrigar um prestador ou um destinatário a efetuar uma diligência junto de uma autoridade competente para obter uma decisão formal ou uma decisão tácita relativa ao acesso a uma atividade de serviço ou ao seu exercício;

7) “Requisito”: qualquer obrigação, proibição, condição ou limite previsto nas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros ou que decorra da jurisprudência, das práticas administrativas, das regras das ordens profissionais ou das regras coletivas de associações ou organismos profissionais aprovadas no exercício da sua autonomia jurídica; as normas constantes de convenções coletivas negociadas pelos parceiros sociais não são consideradas requisitos na aceção da presente diretiva;

8) “Razões imperiosas de interesse geral”: razões reconhecidas como tal pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente pelos seguintes motivos: [...] proteção do ambiente e do ambiente urbano [...];

[...]»

18 O capítulo III da Diretiva 2006/123, com a epígrafe «Liberdade de estabelecimento dos prestadores», inclui os artigos 9.º a 15.º desta diretiva.

- 19 O artigo 9.º da referida diretiva, com a epígrafe «Regimes de autorização», prevê, no seu n.º 1:
- «Os Estados-Membros só podem subordinar a um regime de autorização o acesso a uma atividade de serviços e o seu exercício se forem cumpridas as condições seguintes:
- a) O regime de autorização não ser discriminatório em relação ao prestador visado;
 - b) A necessidade de um regime de autorização ser justificada por uma razão imperiosa de interesse geral;
 - c) O objetivo pretendido não poder ser atingido através de uma medida menos restritiva, nomeadamente porque um controlo *a posteriori* significaria uma intervenção demasiado tardia para se poder obter uma real eficácia.»
- 20 O artigo 10.º da mesma diretiva, com a epígrafe «Condições de concessão da autorização», estabelece, no seu n.º 1:
- «Os regimes de autorização devem basear-se em critérios que obstem a que as autoridades competentes exerçam o seu poder de apreciação de forma arbitrária.»
- 21 O artigo 13.º da Diretiva 2006/123, com a epígrafe «Procedimentos de autorização», dispõe, no seu n.º 2:
- «Os procedimentos e formalidades de autorização não deverão ser dissuasivos nem complicar ou atrasar indevidamente a prestação do serviço. Devem ser facilmente acessíveis e as despesas que deles decorrerem para os requerentes devem ser razoáveis e proporcionadas aos custos do procedimento de autorização em apreço e não exceder os custos do procedimento.»
- 22 Em conformidade com o artigo 14.º da Diretiva 2006/123, com a epígrafe «Requisitos proibidos»:
- «Os Estados-Membros não devem condicionar o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício no respetivo território ao cumprimento dos requisitos seguintes:
- [...]
- 5) Aplicação casuística de uma avaliação económica que sujeite a concessão da autorização à comprovação da existência de uma necessidade económica ou de uma procura no mercado, de uma avaliação dos efeitos económicos potenciais ou atuais da atividade ou de uma apreciação da adequação da atividade aos objetivos de programação económica fixados pela autoridade competente; esta proibição não se aplica aos requisitos em matéria de programação, que não sejam de natureza económica mas razões imperiosas de interesse geral».
- 23 Nos termos do artigo 15.º desta diretiva, com a epígrafe «Requisitos sujeitos a avaliação»:
- «1. Os Estados-Membros examinam se os respetivos sistemas jurídicos estabelecem algum dos requisitos referidos no n.º 2 e devem assegurar que esses requisitos sejam compatíveis com as condições referidas no n.º 3. Os Estados-Membros devem adaptar as respetivas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de forma a torná-las compatíveis com as referidas condições.

2. Os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos condicionam o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício ao cumprimento de algum dos seguintes requisitos não discriminatórios:

- a) Restrições quantitativas ou territoriais, nomeadamente sob a forma de limites fixados em função da população ou de uma distância geográfica mínima entre prestadores;

[...]

3. Os Estados-Membros devem verificar se os requisitos referidos no n.º 2 observam as condições seguintes:

- a) Não discriminação: os requisitos não podem ser direta ou indiretamente discriminatórios em razão da nacionalidade ou, tratando-se de sociedades, do local da sede;
- b) Necessidade: os requisitos têm que ser justificados por uma razão imperiosa de interesse geral;
- c) Proporcionalidade: os requisitos têm que ser adequados para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para atingir este objetivo e não se podendo ser possível obter o mesmo resultado através de outras medidas menos restritivas.

[...]»

24 O capítulo IV da Diretiva 2006/123, com a epígrafe «Livre circulação de serviços», inclui os artigos 16.º a 21.º desta diretiva.

25 O artigo 16.º da referida diretiva, com a epígrafe «Liberdade de prestação de serviços», prevê, no seu n.º 1, primeiro parágrafo:

«Os Estados-Membros devem respeitar o direito de os prestadores prestarem serviços num Estado-Membro diferente daquele em que se encontram estabelecidos.»

26 O artigo 18.º da mesma diretiva, com a epígrafe «Exceções em casos específicos», estabelece, no seu n.º 1:

«Por derrogação do artigo 16.º e apenas a título excecional, um Estado-Membro pode tomar contra um prestador estabelecido noutra Estado-Membro medidas que digam respeito à segurança dos serviços.»

Direito neerlandês

Processo C-360/15

27 O artigo 5.2, n.º 1, da Telecommunicatiewet (Lei das telecomunicações), de 19 de outubro de 1998 (Stb. 1998, n.º 610), prevê que «[o] titular ou administrador de terrenos públicos é obrigado a permitir que, em prol de uma rede pública de comunicações eletrónicas, sejam executados trabalhos relacionados com a instalação, a manutenção ou a remoção de cabos nesses terrenos».

28 O artigo 5.4 desta lei dispõe:

«1. O operador de uma rede pública de comunicações eletrónicas que, em terrenos públicos, pretenda executar trabalhos relacionados com a instalação, a manutenção ou a remoção de cabos apenas os poderá executar se:

- a. tiver comunicado por escrito a sua intenção à câmara municipal do município em cujo território serão executados os trabalhos a realizar, e
- b. tiver obtido da câmara municipal uma autorização quanto ao local, ao momento e ao modo de execução dos trabalhos.

2. A câmara municipal pode, por razões de ordem pública, de segurança, de redução ou prevenção de distúrbios, de acessibilidade de terrenos ou edifícios ou de ordenamento subterrâneo, sujeitar a decisão de autorização a determinadas regras.

3. Essas regras apenas podem dizer respeito:

- a. à localização dos trabalhos;
- b. ao momento dos trabalhos, devendo o início autorizado dos trabalhos, salvo por razões imperiosas de interesse geral na aceção do n.º 2, ocorrer no prazo de 12 meses a contar da data de emissão da decisão de autorização;
- c. ao modo de execução dos trabalhos;
- d. ao incentivo à coutilização das instalações;
- e. à coordenação dos trabalhos planeados com os responsáveis por outros trabalhos existentes no solo.»

29 Nos termos do artigo 229.º, n.º 1, alínea b), da Gemeentewet (Lei municipal), podem ser cobrados direitos pelos serviços prestados pela administração municipal ou em seu nome.

30 Segundo o artigo 1.º do Verordening leges 2010 (Regulamento das taxas de 2010), adotado pelo Município de Amersfoort, «[s]ob a denominação de “taxas administrativas”, serão cobrados direitos sobre o gozo de serviços prestados por ou graças à administração municipal, previstos no presente regulamento e na tabela de emolumentos que dele faz parte».

31 O artigo 19.1 deste regulamento prevê o montante das taxas administrativas para a apreciação de um pedido de autorização previsto no artigo 5.4 da Lei das telecomunicações.

Processo C-31/16

32 Em conformidade com o disposto no artigo 3.1, n.º 1, da Wet ruimtelijke ordening (Lei do ordenamento do território), de 20 de outubro de 2006 (Stb. 2006, n.º 566), a câmara municipal estabelece, para todo o território do município, um ou mais planos de urbanização que designam a afetação dos terrenos visados pelo plano e estabelecem regras tendo em vista o interesse do município no bom ordenamento do território.

33 Segundo o artigo 18.º, n.º 18.1, do plano de urbanização, adotado pela Câmara Municipal de Appingedam em 19 de junho de 2013, os terrenos afetados ao «comércio a retalho — 2» destinam-se apenas ao comércio a retalho de mercadorias volumosas.

- 34 Nos termos do artigo 1.º, n.º 1.128, ponto 2, deste plano de urbanização, entende-se por «comércio a retalho de mercadorias volumosas» «o comércio que, tendo em conta o carácter volumoso das mercadorias, não pode ser facilmente integrado nos centros comerciais existentes, e nomeadamente [...] o comércio a retalho de automóveis, barcos, caravanas e tendas, de cozinhas, de casas de banho, de móveis, de materiais de construção, de máquinas agrícolas, de artigos de jardinagem, de artigos de desporto equestre, de bicicletas e de acessórios para automóveis».
- 35 O artigo 18.º, n.º 18.1, do referido plano de urbanização não prevê a possibilidade de derrogação do regime por si fixado. Todavia, nos termos do artigo 2.12, n.º 1, da Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Lei das disposições gerais relativas ao direito do ambiente), de 6 de novembro de 2008 (Stb. 2008, n.º 496), qualquer interessado pode apresentar um pedido de «autorização ambiental», o qual derroga o plano de urbanização.

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

Processo C-360/15

- 36 Conforme resulta da decisão de reenvio, com base num contrato celebrado em dezembro de 2009 com o Município de Amersfoort, X foi encarregado da instalação de uma rede de fibra ótica naquele município.
- 37 Para o efeito, X requereu ao College, para cada parte do traçado da rede, uma autorização quanto ao local, ao momento e ao modo de execução dos trabalhos de escavação relacionados com a instalação dos cabos de fibra ótica, em conformidade com o disposto no artigo 5.4, n.º 1, alínea b), da Lei das telecomunicações.
- 38 Para a apreciação destes pedidos de autorização, o Município de Amersfoort, em aplicação do Regulamento das taxas de 2010, convidou X a pagar taxas no montante total de 149 949 euros.
- 39 X interpôs recurso no Rechtbank te Utrecht (Tribunal de Primeira Instância de Utreque, Países Baixos) para impugnar o montante dessas taxas.
- 40 Uma vez que o recurso foi julgado improcedente, X interpôs recurso no Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Tribunal de Recurso de Arnhem-Leeuwarden, Países Baixos). Por acórdão de 2 de julho de 2013, este órgão jurisdicional considerou, em primeiro lugar, que o litígio estava abrangido pelo artigo 12.º da diretiva autorização, uma vez que, por um lado, as taxas reclamadas a X se referiam a serviços de comunicações eletrónicas e que, por outro, o Município de Amersfoort era uma autoridade reguladora nacional (a seguir «ARN»), na aceção da diretiva-quadro e da diretiva autorização. Em seguida, chegou à conclusão de que o montante dessas taxas ultrapassava o limite máximo previsto no artigo 12.º da diretiva autorização, pelo que o convite endereçado a X para o pagamento das taxas era ilegal.
- 41 O College interpôs um recurso de cassação deste acórdão no Hoge Raad der Nederlanden (Supremo Tribunal dos Países Baixos). Por sua vez, X, interpôs um recurso subordinado.
- 42 No âmbito do recurso principal, o Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Tribunal de Recurso de Arnhem-Leeuwarden) é censurado pelo facto de ter considerado que o litígio estava abrangido pelo artigo 12.º da diretiva autorização, apesar de o Município de Amersfoort nunca ter sido designado como ARN na aceção da diretiva-quadro e da diretiva autorização.

- 43 O órgão jurisdicional de reenvio é da opinião de que esta imputação está correta, uma vez que, nos Países Baixos, só podem ser qualificados de ARN o legislador nacional, a Kroon (Coroa, Países Baixos), o Minister van Economische Zaken (Ministro dos Assuntos Económicos, Países Baixos) e a Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (Autoridade Independente dos Correios e das Telecomunicações, Países Baixos), a qual passou a ser, em 1 de abril de 2013, a Autoriteit Consument en Markt (Autoridade dos Consumidores e dos Mercados, Países Baixos). Por consequência, este órgão jurisdicional considera que o artigo 2.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2006/123 não pode ser invocado em relação com o artigo 12.º da diretiva autorização.
- 44 Por outro lado, no âmbito do recurso subordinado, o Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Tribunal de Recurso de Arnhem-Leeuwarden) é censurado pelo facto de não ter tomado em consideração o artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123.
- 45 Todavia, a este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre a questão de saber se a cobrança das taxas em causa no processo principal é claramente abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123, uma vez que, em primeiro lugar, o artigo 2.º, n.º 3, desta diretiva especifica que a mesma não é aplicável em matéria fiscal, em segundo lugar, que a situação em causa no processo principal é uma situação puramente interna ao Reino dos Países Baixos que não apresenta nenhum elemento de estraneidade e, em terceiro lugar, que a autorização para os trabalhos de escavação parece estar abrangida pela legislação relativa ao planeamento urbano, a saber, um tipo de legislação cujos requisitos estão fora, segundo o considerando 9 dessa mesma diretiva, do seu âmbito de aplicação.
- 46 Nestas circunstâncias, o Hoge Raad der Nederlanden (Supremo Tribunal dos Países Baixos) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Deve o artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123 ser interpretado no sentido de que esta disposição é aplicável à cobrança de taxas administrativas por um órgão de um Estado-Membro sobre a apreciação de um pedido de autorização quanto ao local, ao momento e ao modo de execução dos trabalhos de escavação relacionados com a instalação de cabos de uma rede pública de comunicações eletrónicas?
 - 2) Deve o capítulo III da Diretiva 2006/123 ser interpretado no sentido de que é igualmente aplicável a situações puramente internas?
 - 3) Deve a Diretiva 2006/123 ser interpretada no sentido de que esta diretiva não se aplica a uma legislação nacional que exige que a intenção de execução dos trabalhos de escavação relacionados com a instalação, a manutenção ou a remoção de cabos para uma rede pública de telecomunicações eletrónicas seja comunicada por escrito à [c]âmara [m]unicipal, e segundo a qual esta não tem poderes para proibir os referidos trabalhos, mas sim para impor regras quanto ao local, ao momento e ao modo de execução dos trabalhos e para promover a coutilização das instalações e a coordenação dos trabalhos planeados com os responsáveis por outros trabalhos existentes no solo?
 - 4) Deve o artigo 4.º, [ponto 6], da Diretiva [2006/123] ser interpretado no sentido de que é aplicável a uma decisão de autorização quanto ao local, ao momento e ao modo de execução dos trabalhos de escavação relacionados com a instalação de cabos de uma rede pública de comunicações eletrónicas, sem que o respetivo órgão de um Estado-Membro tenha competências para proibir esses trabalhos em si?
 - 5)
 - a) Se o artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123, atendendo às respostas às questões anteriores, for aplicável, esta disposição tem efeito direto?

- b) Em caso de resposta afirmativa à [quinta questão, alínea a)], o artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123 implica que os custos a cobrar [pelos requerentes] podem ser calculados com base nas estimativas dos custos para todos os pedidos, ou com base nos custos dos pedidos como o que está em causa no caso em apreço, ou com base nos custos dos pedidos individuais?
- c) Em caso de resposta afirmativa à [quinta questão, alínea a)], quais são os critérios segundo os quais os custos indiretos e fixos devem ser atribuídos a pedidos de autorização concretos, nos termos do artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123?»

Processo C-31/16

- 47 Conforme resulta da decisão de reenvio, no território do Município de Appingedam, fora da zona comercial tradicional no centro da cidade, existe uma zona comercial onde se encontra o comércio de mercadorias volumosas, chamado Woonplein. Esta zona comercial acolhe, nomeadamente, o comércio de móveis, de cozinhas, de decoração, de bricolagem, de materiais de construção, de artigos de jardim, de bicicletas, de artigos de desporto equestre, de automóveis e de peças para automóveis.
- 48 Nos termos do artigo 18.º do plano de urbanização do Município de Appingedam, a Woonplein está exclusivamente afetada ao comércio a retalho de mercadorias volumosas.
- 49 A Visser, proprietária de superfícies comerciais na Woonplein, pretende arrendar uma delas à Bristol BV, que explora uma cadeia de lojas de calçado e vestuário a preços baixos e em sistema de livre serviço.
- 50 A Visser interpôs recurso no Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos) da decisão da Câmara Municipal de Appingedam que estabeleceu o plano de urbanização, na medida em que este plano não autoriza a instalação, na Woonplein, de comércio a retalho de calçado e vestuário. Em apoio do seu recurso, invoca, nomeadamente, a violação dos artigos 9.º e 10.º da Diretiva 2006/123 por parte do plano.
- 51 A Câmara Municipal de Appingedam retorquiu que existem considerações de ordenamento do território que justificam que o comércio a retalho de calçado e vestuário só possa ser instalado no centro da cidade. Precisa que este regime pretende manter a viabilidade do centro da cidade, garantir o bom funcionamento do centro comercial que aí se encontra e evitar, tanto quanto possível, a desocupação estrutural de locais no centro da cidade.
- 52 Nestas circunstâncias, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
 - «1) Deve o conceito de “serviço”, previsto no artigo 4.º, [ponto 1], da [Diretiva 2006/123], ser interpretado no sentido de que o comércio a retalho, que consiste na venda a consumidores de mercadorias como calçado e vestuário, constitui um serviço ao qual se aplica [esta diretiva], por força do [seu artigo 2.º, n.º 1]?
 - 2) O regime em causa destina-se a inviabilizar determinadas formas do comércio a retalho, tais como a venda de calçado e vestuário, fora do centro da cidade, por causa da conservação da qualidade de vida no centro da cidade e para prevenção do abandono das zonas urbanas. Tendo em conta o considerando [9] da Diretiva [2006/123], uma disposição que estabelece um tal regime deve ser excluída do âmbito de aplicação desta diretiva porque tais normas devem ser consideradas normas em matéria de “planeamento urbano [...], que não regulamentam ou afetam especificamente atividades de serviços mas que têm de ser cumpridas pelos prestadores no decurso da sua atividade económica, da mesma forma que pelas pessoas que ajam a título privado”?

- 3) Para o reconhecimento de uma situação transfronteiriça, é suficiente o facto de não se poder de todo excluir que uma empresa de comércio a retalho proveniente de outro Estado-Membro se possa estabelecer no local, ou que os clientes da empresa de comércio a retalho possam ser originários de outro Estado-Membro, ou devem existir indícios reais de tais ocorrências?
- 4) O [c]apítulo III (liberdade de estabelecimento) da Diretiva 2006/123 é aplicável a situações puramente internas ou deve aplicar-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre as disposições do Tratado relativas à liberdade de estabelecimento e à livre [circulação de serviços] em situações puramente internas, para efeitos de apreciação da questão de saber se este capítulo é aplicável?
- 5) a) Um regime previsto num plano de urbanização, como o que está em causa, está abrangido pelo âmbito de aplicação do conceito de “requisito” na aceção [dos] [artigos] 4.º, [ponto] 7, e 14.º, [ponto] 5, da Diretiva 2006/123, e não pelo âmbito de aplicação do conceito de “regime de autorização” na aceção do artigo 4.º, [ponto] 6, e dos artigos 9.º e 10.º da Diretiva 2006/123?
- b) O artigo 14.º, [ponto] 5, da Diretiva 2006/123 — se um regime como o que está em causa estiver abrangido pelo âmbito de aplicação do conceito de “requisito” — ou os artigos 9.º e 10.º da Diretiva 2006/123 — se um regime como o que está em causa estiver abrangido pelo âmbito de aplicação do conceito de “autorização” — opõem-se a que um município adote um regime como o que está em causa?
- 6) Um regime como o que está em causa está abrangido pelo âmbito de aplicação dos artigos 34.º a 36.º [TFUE], ou 49.º a 55.º [TFUE]? Em caso afirmativo, são aplicáveis ao referido regime, com as devidas proporções, as exceções reconhecidas pelo Tribunal de Justiça?»
- 53 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 23 de fevereiro de 2016, os processos C-360/15 e C-31/16 foram apensados para efeitos da fase oral do processo e do acórdão.

Quanto às questões prejudiciais

Processo C-360/15

Quanto à primeira e terceira questões

- 54 A primeira e terceira questões, que importa analisar em conjunto, destinam-se, em substância, a saber se, tendo em conta o disposto no artigo 2.º, n.º 3, e no considerando 9 da Diretiva 2006/123, esta diretiva é aplicável ao litígio no processo principal neste processo.
- 55 A título preliminar, importa salientar que, em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a circunstância de o órgão jurisdicional de reenvio ter limitado o enunciado das suas questões à interpretação de determinadas disposições do direito da União não obsta a que o Tribunal de Justiça lhe forneça todos os elementos de interpretação do direito da União que possam ser úteis para a decisão do processo que lhe foi submetido (v., neste sentido, acórdão de 14 de novembro de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, n.º 28 e jurisprudência referida).
- 56 Além disso, o Tribunal de Justiça, chamado a dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, tem competência para lhe fornecer indicações retiradas dos autos do processo principal e das observações escritas e orais que lhe foram apresentadas (acórdão de 1 de outubro de 2015, Trijber e Harmsen, C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, n.º 55 e jurisprudência referida).
- 57 No caso vertente, resulta das indicações contidas no pedido de decisão prejudicial que as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio que estão na base da primeira e terceira questões dizem respeito à extensão do âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123.

- 58 A este respeito, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123, esta é aplicável aos serviços fornecidos pelos prestadores estabelecidos num Estado-Membro. Todavia, o artigo 2.º, n.º 2, desta diretiva exclui do seu âmbito de aplicação uma série de atividades. Em seguida, o artigo 2.º, n.º 3, da referida diretiva especifica que a mesma não se aplica em matéria de fiscalidade.
- 59 Importa assim verificar previamente se o litígio no processo principal não está abrangido por uma das exclusões previstas no artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123.
- 60 A este respeito, o artigo 2.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2006/123 prevê que esta não se aplica nem aos serviços e redes de comunicação eletrónicas nem aos recursos e serviços associados, no que se refere às matérias regidas, nomeadamente, pela diretiva-quadro e pela diretiva autorização.
- 61 Além disso, resulta do considerando 19 da Diretiva 2006/123 que, «tendo em conta a aprovação em 2002 de um conjunto de instrumentos legislativos relativos aos serviços e redes de comunicações eletrónicas, bem como aos recursos e serviços conexos, que estabeleceu um quadro regulamentar para facilitar o acesso a estas atividades no mercado interno», o legislador da União entendeu «excluir as questões regidas por esses instrumentos do âmbito de aplicação [desta] diretiva».
- 62 Por sua vez, o considerando 20 da referida diretiva especifica que as exclusões do seu âmbito de aplicação no que respeita às matérias relativas aos serviços de comunicações eletrónicas abrangidos, nomeadamente, pela diretiva-quadro e pela diretiva autorização deverão ser aplicáveis não só às questões especificamente tratadas nas referidas diretivas mas também aos aspetos que esses atos remetem expressamente para a responsabilidade dos Estados-Membros, que terão a faculdade de adotar certas medidas a nível nacional.
- 63 No caso vertente, é pacífico que X instala redes de comunicações eletrónicas, na aceção da diretiva autorização. Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio parte do postulado de que o caso do processo principal não trata de uma matéria regida por esta diretiva, mais precisamente pelo seu artigo 12.º, muito embora a exclusão prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2006/123 não seja, em sua opinião, aplicável. Com efeito, considera que as taxas administrativas previstas no artigo 12.º da diretiva autorização são as que são cobradas por uma ARN. Ora, o Município de Amersfoort não tem essa qualidade.
- 64 A este respeito, deve recordar-se que os encargos administrativos que os Estados-Membros podem cobrar, ao abrigo do artigo 12.º da diretiva autorização, às empresas que ofereçam redes ou serviços de comunicações eletrónicas ao abrigo da autorização geral ou às quais foi concedido um direito de utilização, a fim de financiar as atividades da ARN, cobrirão, no total, apenas os custos administrativos decorrentes das atividades mencionadas no artigo 12.º, n.º 1, alínea a), desta diretiva (acórdão de 28 de julho de 2016, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, C-240/15, EU:C:2016:608, n.º 45 e jurisprudência referida).
- 65 Ora, não resulta dos autos a que o Tribunal de Justiça tem acesso que as taxas reclamadas a X pelo Município de Amersfoort no caso do processo principal se destinem a cobrir, no total, os custos administrativos decorrentes de uma ou de várias dessas atividades.
- 66 No entanto, importa sublinhar que o artigo 12.º da diretiva autorização não constitui a única disposição desta diretiva relativa aos encargos pecuniários que os Estados-Membros podem impor às empresas que fornecem redes ou serviços de comunicações eletrónicas no âmbito da referida diretiva (v., neste sentido, acórdão de 17 de dezembro de 2015, *Proximus*, C-454/13, EU:C:2015:819, n.ºs 19 a 24 e jurisprudência referida).

- 67 Com efeito, nos termos do artigo 13.º da diretiva autorização, os Estados-Membros podem autorizar a autoridade competente a impor taxas sobre os direitos de utilização das radiofrequências, ou números ou direitos de instalação de recursos em propriedade pública ou privada que reflitam a necessidade de garantir a utilização ótima desses recursos.
- 68 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 13.º da diretiva autorização que os termos «recursos» e «instalação» aí utilizados remetem, respetivamente, para as infraestruturas materiais que permitem o fornecimento de redes e de serviços de comunicações eletrónicas e para a sua instalação material nas propriedades públicas ou privadas em causa (acórdão de 6 de outubro de 2015, *Base Company*, C-346/13, EU:C:2015:649, n.º 21 e jurisprudência referida).
- 69 No caso vertente, resulta dos autos a que o Tribunal de Justiça tem acesso que, nos termos do artigo 5.2, n.º 1, da Lei das telecomunicações, o titular ou administrador de terrenos públicos é obrigado a permitir que, em prol de uma rede pública de comunicações eletrónicas, sejam executados trabalhos relacionados com a instalação, a manutenção ou a remoção de cabos nesses terrenos.
- 70 A fim de poderem exercer o direito de instalar os cabos destinados à rede pública de comunicações eletrónicas que lhes é reconhecido pelo referido artigo 5.2, n.º 1, os fornecedores de redes de comunicações eletrónicas podem ter de pagar taxas às autoridades públicas, como aquelas cujo pagamento foi reclamado a X pelo Município de Amersfoort no caso do processo principal, por força do artigo 229.º, n.º 1, alínea b), da Lei municipal e do Regulamento das taxas de 2010, de forma a obter as autorizações necessárias relativamente ao local, ao momento e ao modo de execução dos trabalhos, em conformidade com o disposto no artigo 5.4, n.º 1, alínea b), da Lei das telecomunicações.
- 71 Neste âmbito, há que considerar que o facto gerador desses direitos está relacionado com o direito das empresas que podem oferecer redes de comunicações eletrónicas de instalarem recursos na aceção do artigo 13.º da diretiva autorização.
- 72 O facto de o Município de Amersfoort não constituir uma ARN nem na aceção do artigo 2.º, alínea g), da diretiva-quadro nem, por força da remissão operada para o artigo 2.º, n.º 1, da diretiva autorização, na aceção desta última diretiva não obsta a que as taxas cujo pagamento foi pedido a X devam ser analisadas à luz do artigo 13.º da diretiva autorização.
- 73 A este respeito, em conformidade com a redação do artigo 13.º da diretiva autorização, e diversamente do artigo 12.º desta diretiva, a possibilidade de aplicar uma taxa aos direitos de instalação de recursos em propriedade pública ou privada pertence à «autoridade competente» e não à ARN.
- 74 Quanto ao contexto legislativo em que se insere o artigo 13.º da diretiva autorização, importa salientar que a redação desta disposição corresponde, no que se refere à autoridade visada, à do artigo 11.º, n.º 1, da diretiva-quadro, o qual remete para a situação em que a «autoridade competente» analisa um pedido de concessão de direitos de instalação de recursos em, sobre ou sob propriedade pública ou privada.
- 75 O artigo 11.º, n.º 2, da diretiva-quadro prevê, por sua vez, que os Estados-Membros assegurarão que, nos casos em que «as autoridades públicas ou locais» mantenham a propriedade ou o controlo de empresas que operem redes públicas de comunicações eletrónicas e/ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, haja uma separação estrutural efetiva entre a «função responsável pela concessão dos direitos referidos [no artigo 11.º, n.º 1, desta diretiva]» e as atividades ligadas à propriedade ou ao controlo.

- 76 Além disso, o artigo 12.º, n.º 4, da diretiva-quadro dispõe que «as autoridades nacionais competentes» devem poder exigir às empresas as informações necessárias, por forma a que essas autoridades, «juntamente com a [ARN]» possam estabelecer um inventário detalhado da natureza, disponibilidade e localização geográfica dos recursos em, sobre ou sob propriedade pública ou privada.
- 77 No que se refere à finalidade da diretiva autorização, deve salientar-se que, conforme resulta do seu artigo 1.º, n.º 1, lido à luz do seu considerando 1, esta diretiva se destina a baixar o custo do acesso ao mercado com o objetivo de facilitar a oferta de serviços e redes de comunicação eletrónicas em toda a União.
- 78 Assim, não resulta nem da redação do artigo 13.º da diretiva autorização nem do contexto legislativo em que aquele artigo se insere, nem tão-pouco da finalidade desta diretiva, que o termo «autoridade competente» deva ser entendido como designando exclusivamente a ARN, pelo que os encargos financeiros impostos por uma autoridade nacional competente que não seja a referida ANR não devem ser analisados à luz deste artigo 13.º
- 79 Em todo o caso, como resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no âmbito da diretiva autorização, os Estados-Membros só podem receber as taxas ou os encargos sobre o fornecimento de redes e de serviços de comunicações eletrónicas previstos nesta diretiva (acórdão de 4 de setembro de 2014, Belgacom e Mobistar, C-256/13 e C-264/13, EU:C:2014:2149, n.º 30 e jurisprudência referida). É assim à luz da referida diretiva que importa determinar os encargos pecuniários que as autoridades nacionais competentes podem, ou não, cobrar pelo fornecimento dessas redes e serviços.
- 80 Resulta do que precede que a cobrança de taxas cujo facto gerador está relacionado com os direitos das empresas que podem oferecer serviços e redes de comunicações eletrónicas de instalar cabos para uma rede pública de comunicações eletrónicas constitui uma matéria regida pela diretiva autorização, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2006/123.
- 81 Nestas condições, não é necessário proceder à interpretação do artigo 2.º, n.º 3, e do considerando 9 da Diretiva 2006/123 no presente caso.
- 82 Tendo em conta as considerações que precedem, há que responder à primeira e terceira questões que o artigo 2.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que a mesma não é aplicável a taxas cujo facto gerador esteja relacionado com os direitos das empresas que podem oferecer serviços e redes de comunicações eletrónicas de instalar cabos para uma rede pública de comunicações eletrónicas.

Quanto à segunda, quarta e quinta questões

- 83 Resulta da resposta dada à primeira e terceira questões que a Diretiva 2006/123 não é aplicável ao caso do processo principal. Nestas circunstâncias, não há que responder à segunda, quarta e quinta questões.

Processo C-31/16

Quanto à primeira questão

- 84 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 4.º, ponto 1, da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que a atividade de venda a retalho de mercadorias como o calçado e o vestuário constitui um «serviço» para efeitos da aplicação desta diretiva.

- 85 Resulta do pedido de decisão prejudicial que as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio a este respeito estão principalmente relacionadas com a circunstância de o Tribunal de Justiça ter considerado, no acórdão de 26 de maio de 2005, *Burmanjer e o.* (C-20/03, EU:C:2005:307, n.ºs 33 a 35), que um regime nacional de venda ambulante que diz respeito às condições exigidas para a comercialização de um determinado tipo de mercadorias estava sujeito às disposições do Tratado FUE que regulam a livre circulação de mercadorias e não às relativas à livre prestação de serviços.
- 86 Como salientado no n.º 58 do presente acórdão, em conformidade com o seu artigo 2.º, n.º 1, a Diretiva 2006/123 é aplicável aos serviços fornecidos pelos prestadores estabelecidos num Estado-Membro, com exclusão das atividades e matérias mencionadas no seu artigo 2.º, n.ºs 2 e 3.
- 87 Além disso, em conformidade com o artigo 4.º, ponto 1, da referida diretiva, para efeitos da mesma, entende-se por «serviço» qualquer atividade económica não assalariada prestada geralmente mediante remuneração, referida no artigo 57.º TFUE.
- 88 No caso em apreço, não há dúvida de que a atividade de venda a retalho em causa no processo principal, por um lado, constitui uma atividade económica não assalariada prestada mediante remuneração e, por outro, não se insere nas exclusões do âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123, previstas no artigo 2.º, n.ºs 2 e 3, dessa diretiva. Além disso, as atividades de caráter comercial estão expressamente mencionadas no artigo 57.º TFUE na lista exemplificativa de prestações que este artigo define como serviços.
- 89 Por outro lado, o considerando 33 da Diretiva 2006/123 põe em evidência o facto de os serviços que a mesma abrange respeitarem a uma grande panóplia de atividades em constante evolução e indica expressamente que, entre essas atividades, se encontram tanto os serviços fornecidos às empresas como os fornecidos aos consumidores, como a distribuição.
- 90 Uma vez que o caso do processo principal se refere ao comércio de bens, importa ainda salientar que o considerando 76 da Diretiva 2006/123, ao referir-se à articulação entre a mesma e os artigos 34.º a 36.º TFUE, relativos à livre circulação de mercadorias, se limita a esclarecer que as restrições que impõe se referem aos requisitos aplicáveis ao acesso às atividades de serviços ou ao seu exercício e não aos aplicáveis aos bens enquanto tais. Ora, como salientou a Comissão, as regras do plano de urbanização em causa no processo principal dizem respeito, não aos bens enquanto tais, mas às condições de implementação geográfica de atividades que têm por objeto a venda de certos bens e, consequentemente, às condições de acesso a essas atividades.
- 91 Nestas circunstâncias, há que considerar que a atividade de venda a retalho de mercadorias como o calçado e o vestuário está abrangida pelo conceito de «serviços», na aceção do artigo 4.º, ponto 1, dessa diretiva.
- 92 Esta interpretação não é posta em causa pela jurisprudência do Tribunal de Justiça mencionada pelo órgão jurisdicional de reenvio, relativa à articulação entre, por um lado, as disposições do Tratado FUE relativas à livre prestação de serviços e, por outro, as que regem outras liberdades fundamentais garantidas pelo referido Tratado, jurisprudência que não pode ser transposta para a determinação do âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123.
- 93 Com efeito, admitir que esta diretiva não é aplicável quando as circunstâncias do caso em apreço estão relacionadas com a liberdade de estabelecimento, como propõe o Governo neerlandês, levaria a correr o risco de privar, como salientou o advogado-geral no n.º 76 das suas conclusões, o capítulo III da referida diretiva, relativo à liberdade de estabelecimento dos prestadores, do seu âmbito de aplicação e, consequentemente, esta diretiva, na medida em que se destina a eliminar os obstáculos ao exercício da liberdade de estabelecimento, do seu efeito útil.

- 94 Dito de uma forma mais geral, o facto de a aplicabilidade da Diretiva 2006/123 não depender de uma análise prévia da importância do aspeto relativo à livre prestação de serviços à luz das circunstâncias próprias de cada caso pode contribuir para a realização do objetivo de segurança jurídica que esta diretiva se destina a garantir, conforme resulta do seu considerando 5.
- 95 Além disso, essa análise apresentaria uma especial complexidade relativamente ao comércio a retalho de mercadorias, dado que esse comércio compreende atualmente, além do ato jurídico da venda, uma gama crescente de atividades ou de serviços estreitamente imbricados uns nos outros, os quais têm por objeto levar o consumidor a celebrar esse ato com um determinado operador económico em vez de outro, aconselhá-lo e assisti-lo no momento desse ato ou ainda prestar serviços pós-venda, suscetíveis de variar bastante conforme o comerciante em causa.
- 96 Acresce que a análise de uma medida nacional simultaneamente à luz das disposições da Diretiva 2006/123 e das do Tratado FUE, no caso de ser impossível determinar se os aspetos relativos à livre prestação de serviços têm primazia sobre os que se referem a outras liberdades fundamentais, equivaleria à reintrodução da apreciação casuística, a título do direito primário, e poria assim em causa a harmonização seletiva efetuada pela referida diretiva (v., neste sentido, acórdão de 16 de junho de 2015, Rina Services e o., C-593/13, EU:C:2015:399, n.ºs 37 e 38).
- 97 Tendo em conta as considerações que precedem, há que responder à primeira questão que o artigo 4.º, ponto 1, da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que a atividade de venda a retalho de mercadorias constitui um «serviço» para efeitos da aplicação desta diretiva.

Quanto à quarta questão

- 98 Com a sua quarta questão, a que importa responder em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se as disposições do capítulo III da Diretiva 2006/123, relativo à liberdade de estabelecimento dos prestadores, são aplicáveis a uma situação em que todos os elementos pertinentes estão confinados a um único Estado-Membro.
- 99 A este respeito importa, desde logo, salientar que a redação das referidas disposições não estabelece nenhum requisito relativo à existência de um elemento de estraneidade. Em especial, os artigos 9.º, n.º 1, 14.º e 15.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123, que têm, respetivamente, por objeto os regimes de autorização, os requisitos proibidos e os requisitos sujeitos a avaliação, não fazem qualquer referência a aspetos transfronteiriços.
- 100 Em seguida, no que se refere ao contexto em que se insere o capítulo III da Diretiva 2006/123, o artigo 2.º, n.º 1, desta última dispõe, em termos gerais, sem fazer distinção entre as atividades de serviços que comportam um elemento de estraneidade e as atividades de serviços desprovidas de qualquer elemento dessa natureza, que esta diretiva é aplicável aos «serviços fornecidos pelos prestadores estabelecidos num Estado-Membro».
- 101 Do mesmo modo, o artigo 4.º, ponto 2, e o artigo 4.º, ponto 5, da Diretiva 2006/123, que definem os conceitos, respetivamente, de «prestador» e de «estabelecimento», não fazem referência a qualquer elemento transfronteiriço. Embora seja verdade que estas disposições remetem para os artigos 54.º e 49.º TFUE, essa remissão é operada com o único objetivo de indicar que os conceitos de «pessoa coletiva» e de «atividade económicas», mencionados no artigo 4.º, pontos 2 e 5, desta diretiva, devem ser entendidos à luz desses mesmos artigos 54.º e 49.º TFUE.
- 102 Contrastando, há que observar que, no que se refere às disposições do capítulo IV da Diretiva 2006/123, relativo à livre circulação de serviços, o legislador da União teve o cuidado de especificar várias vezes, nomeadamente nos artigos 16.º, n.º 1, e 18.º, n.º 1, da referida diretiva, que estas

disposições se referem ao direito de os prestadores «prestarem serviços num Estado-Membro diferente daquele em que se encontram estabelecidos» e preveem o caso de «um prestador estabelecido noutra Estado-Membro».

- 103 Por último, a interpretação segundo a qual as disposições do capítulo III da Diretiva 2006/123 são aplicáveis não só ao prestador que pretende estabelecer-se noutra Estado-Membro mas também àquele que pretende estabelecer-se no seu próprio Estado-Membro é conforme com os objetivos prosseguidos por esta diretiva.
- 104 A este respeito, deve salientar-se que a Diretiva 2006/123, como decorre do seu artigo 1.º, em conjugação com os considerandos 2 e 5 da mesma, estabelece disposições gerais que visam eliminar as restrições à liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços nos Estados-Membros e à livre circulação de serviços entre estes últimos, a fim de contribuir para a realização de um mercado interno livre e concorrencial (acórdão de 1 de outubro de 2015, *Trijber e Harmsen*, C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, n.º 44).
- 105 Ora, a plena realização do mercado interno de serviços requer, antes de mais, a supressão dos obstáculos que os prestadores encontram para se estabelecer nos Estados-Membros, seja no seu próprio Estado-Membro ou noutra Estado-Membro, e que são suscetíveis de prejudicar a sua capacidade de prestar serviços aos destinatários que se encontram em toda a União.
- 106 Para efeitos da implementação de um verdadeiro mercado interno de serviços, a abordagem feita pelo legislador da União na Diretiva 2006/123 baseia-se, como enuncia o seu considerando 7, num quadro jurídico geral composto por uma combinação de diversas medidas destinadas a assegurar um grau elevado de integração jurídica na União, através, nomeadamente, de uma harmonização relativa a aspetos precisos da regulamentação das atividades de serviços.
- 107 Por conseguinte, sob pena de prejudicar o efeito útil do quadro jurídico específico que o legislador da União quis instituir ao adotar a Diretiva 2006/123, há que admitir, contrariamente ao que alegou o Governo alemão na audiência, que o alcance desta diretiva é suscetível de ser ampliado, sendo caso disso, além do que preveem estritamente as disposições do Tratado FUE relativas à liberdade de estabelecimento e à livre circulação de serviços, sem prejuízo da obrigação dos Estados-Membros, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, da referida diretiva, de aplicar as disposições da mesma em conformidade com as regras daquele Tratado (v., neste sentido, acórdão de 16 de junho de 2015, *Rina Services e o.*, C-593/13, EU:C:2015:399, n.ºs 39 e 40).
- 108 A constatação de que as disposições do capítulo III da Diretiva 2006/123 são igualmente aplicáveis a situações puramente internas é ainda respaldada pela análise dos trabalhos preparatórios desta diretiva. Com efeito, resulta desses trabalhos que as propostas de alteração apresentadas durante os debates no Parlamento Europeu para que o artigo 2.º, n.º 1, desta diretiva fosse reformulado de forma a limitar o seu âmbito de aplicação apenas às situações de caráter transfronteiriço não foram adotadas.
- 109 Quanto à circunstância, salientada pelo Governo neerlandês na audiência, de que os artigos 53.º, n.º 1, e 62.º TFUE constituem a base jurídica da Diretiva 2006/123, deve salientar-se que, diversamente dos artigos 49.º e 56.º TFUE, nomeadamente, que figuram, no entanto, nos mesmos capítulos 2 e 3 do título IV da terceira parte do Tratado FUE, não mencionam qualquer elemento de estraneidade. Não se pode inferir, portanto, desse facto que a competência do legislador da União para aprovar diretivas a fim de facilitar o acesso às atividades não assalariadas e o seu exercício, com fundamento nos artigos 53.º, n.º 1, e 62.º TFUE, como é o caso da Diretiva 2006/123 no que se refere às atividades de serviços, implica necessariamente a existência desse elemento.

110 Tendo em conta o que precede, há que responder à quarta questão que as disposições do capítulo III da Diretiva 2006/123, relativo à liberdade de estabelecimento dos prestadores, devem ser interpretadas no sentido de que também são aplicáveis a uma situação em que todos os elementos pertinentes estejam confinados a um único Estado-Membro.

Quanto à terceira questão

111 Tendo em conta a resposta dada à quarta questão, não se torna necessário responder à terceira questão.

Quanto à segunda e quinta questões

112 Com a segunda e quinta questões, que importa analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em substância, sobre a questão de saber se os artigos 9.º, 10.º e 14.º, ponto 5, da Diretiva 2006/123, em conjugação com o seu artigo 4.º, pontos 6 e 7, e à luz do seu considerando 9, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que o regime contido num plano de urbanização de um município proíba a atividade de venda a retalho de mercadorias não volumosas em zonas geográficas situadas fora do centro da cidade desse município.

113 A título preliminar, há que determinar se uma legislação como a que está em causa no processo principal se integra no conceito de «regime de autorização» ou no de «requisito», definidos, respetivamente, nos pontos 4 e 7 do artigo 4.º da Diretiva 2006/123.

114 Em conformidade com o artigo 4.º, ponto 6, da referida diretiva, deve entender-se por «regime de autorização», para efeitos da mesma, «qualquer procedimento que tenha por efeito obrigar um prestador ou um destinatário a efetuar uma diligência junto de uma autoridade competente para obter uma decisão formal ou uma decisão tácita relativa ao acesso a uma atividade de serviço ou ao seu exercício».

115 Ora, no caso vertente, tendo em conta os elementos de que o Tribunal de Justiça dispõe, afigura-se que o plano de urbanização em causa no processo principal não se integra neste conceito. Com efeito, embora este plano abra aos prestadores a possibilidade de desenvolverem certas atividades de venda a retalho em zonas geográficas determinadas, essa possibilidade decorre, não de um ato formal obtido no final de uma diligência que os prestadores tiveram de efetuar para o efeito, mas da aprovação, por parte da Câmara Municipal de Appingedam, de regras de aplicação geral que figuram no referido plano.

116 Esta constatação não pode ser posta em causa pelo facto, salientado pelo órgão jurisdicional de reenvio, de que todos os interessados podem ter condições, por força de outras disposições de direito neerlandês que prossigam finalidades próprias, de participar num processo administrativo relativo à aprovação de um plano de urbanização, de interpor um recurso judicial contra ele, ou ainda de pedir uma derrogação ou uma revisão do referido plano.

117 Com efeito, como salienta a Comissão, essas possibilidades respondem às exigências de boa administração e de proteção jurídica das pessoas suscetíveis de ser afetadas pela adoção de um plano de urbanização.

118 Daqui resulta que os artigos 9.º e 10.º da Diretiva 2006/123, relativos aos regimes de autorização, não são aplicáveis a uma legislação como a que está em causa no processo principal.

119 No que respeita ao conceito de «requisito», este deve ser entendido, em conformidade com o artigo 4.º, ponto 7, da referida diretiva, como visando, nomeadamente, «qualquer obrigação, proibição, condição ou limite previsto nas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros».

- 120 No caso em apreço, está assente que as regras do plano de urbanização em causa no processo principal têm por efeito proibir a atividade de venda a retalho de mercadorias não volumosas, como o calçado e o vestuário, numa zona geográfica situada fora do centro da cidade do Município de Appingedam.
- 121 Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que o considerando 9 da Diretiva 2006/123 especifica que esta «apenas é aplicável aos requisitos que afetam o acesso a uma atividade de serviços ou o exercício dessa atividade», o que exclui, conseqüentemente, «requisitos como [...] a regulamentação em matéria de gestão de utilização dos solos, o planeamento urbano e o ordenamento do território, [...] bem como as sanções administrativas aplicadas devido ao não cumprimento desses requisitos, que não regulamentam ou afetam especificamente atividades de serviços mas que têm de ser cumpridas pelos prestadores no decurso da sua atividade económica, da mesma forma que pelas pessoas que ajam a título privado».
- 122 Importa salientar que este considerando da Diretiva 2006/123 se insere totalmente no quadro jurídico estabelecido por esta diretiva, o qual, conforme resulta dos n.ºs 104 a 106 do presente acórdão, se destina a eliminar as restrições à liberdade de estabelecimento dos prestadores nos Estados-Membros e à livre de circulação dos serviços entre estes últimos, a fim de contribuir para a realização de um verdadeiro mercado interno de serviços.
- 123 A Diretiva 2006/123 não é, portanto, aplicável a requisitos que não possam ser vistos como sendo constitutivos dessas restrições, uma vez que não regulam nem afetam especificamente o acesso a uma atividade de serviço ou ao seu exercício, mas devem ser observados pelos prestadores no exercício da sua atividade económica, tal como por pessoas que atuam a título privado.
- 124 Feita esta precisão, importa declarar que as regras em causa no processo principal, embora visem, como resulta da decisão de reenvio, preservar a viabilidade do centro da cidade do Município de Appingedam e evitar a existência de locais desocupados em zona urbana, no quadro de uma política comum de ordenamento do território, também não têm por objetivo específico determinar as zonas geográficas em que certas atividades de venda a retalho se podem implantar. Essas regras dirigem-se assim apenas às pessoas que planeiam desenvolver essas atividades nessas zonas geográficas, excluindo as pessoas que atuam a título privado.
- 125 A jurisprudência que resulta do acórdão de 8 de maio de 2013, Libert e o. (C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, n.ºs 103 a 107), mencionado na decisão de reenvio, não se opõe a essa conclusão. Com efeito, depois de ter feito menção, no n.º 104 desse acórdão, ao considerando 9 da Diretiva 2006/123, o Tribunal de Justiça salientou, nos seus n.ºs 105 e 106, que os serviços abrangidos pela medida nacional em causa se integravam expressamente na exclusão que visa, no artigo 2.º, n.º 2, alínea j), dessa diretiva, os serviços sociais relativos ao alojamento social, e declarou assim, no n.º 107 do mesmo acórdão que a referida diretiva não era aplicável a essa medida.
- 126 Nestas circunstâncias, a conformidade da legislação em causa no processo principal com a Diretiva 2006/123 deve ser apreciada à luz dos artigos 14.º e 15.º desta diretiva, relativos aos requisitos proibidos ou sujeitos a avaliação.
- 127 No que se refere ao artigo 14.º, ponto 5, da Diretiva 2006/123, ao qual o enunciado da quinta questão faz referência, esta disposição proíbe os Estados-Membros de subordinarem o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício no respetivo território à «aplicação casuística de uma avaliação económica que sujeite a concessão da autorização à comprovação da existência de uma necessidade económica ou de uma procura no mercado, de uma avaliação dos efeitos económicos potenciais ou atuais da atividade ou de uma apreciação da adequação da atividade aos objetivos de programação económica fixados pela autoridade competente».
- 128 Ora, não resulta de nenhum dos elementos à disposição do Tribunal de Justiça que a legislação em causa no processo principal comporte tal exigência.

- 129 Todavia, importa recordar que os Estados-Membros estão obrigados, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, primeiro período, da Diretiva 2006/123, a examinar se os respetivos sistemas jurídicos estabelecem um ou vários dos requisitos referidos no artigo 15.º, n.º 2, desta diretiva e, na afirmativa, devem assegurar que esses requisitos sejam compatíveis com as condições de não discriminação, necessidade e proporcionalidade referidas no artigo 15.º, n.º 3, desta diretiva. Segundo o artigo 15.º, n.º 1, segundo período, da mesma diretiva, os Estados-Membros devem adaptar as respetivas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de forma a torná-las compatíveis com estas condições.
- 130 A este respeito, importa salientar que este artigo 15.º tem efeito direto, na medida em que, no segundo período do seu n.º 1, põe a cargo dos Estados-Membros uma obrigação incondicional e suficientemente precisa de adaptar as suas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de forma a torná-las compatíveis com as condições previstas no seu n.º 3.
- 131 No caso vertente, como salientou o advogado-geral no n.º 143 das suas conclusões, ao proibir a atividade de venda a retalho de mercadorias não volumosas numa zona geográfica situada fora do centro da cidade do Município de Appingedam, a legislação em causa no processo principal contém um dos requisitos referidos no artigo 15.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123, uma vez que subordina o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício a uma restrição territorial, na aceção do artigo 15.º, n.º 2, alínea a), desta diretiva.
- 132 Conforme resulta do n.º 129 do presente acórdão, a Diretiva 2006/123 não se opõe a que o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício seja subordinado ao respeito por essa restrição territorial, desde que as condições de não discriminação, necessidade e proporcionalidade estabelecidas no artigo 15.º, n.º 3, estejam preenchidas.
- 133 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é este o caso no processo principal.
- 134 No entanto, no que diz mais particularmente respeito à condição de necessidade, conforme definida no artigo 15.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva 2006/123, resulta da decisão de reenvio que a proibição em causa no processo principal visa preservar a viabilidade do centro da cidade do Município de Appingedam e evitar a existência de locais desocupados em zona urbana, no interesse do bom ordenamento do território.
- 135 Ora, conforme salientou o advogado-geral no n.º 147 das suas conclusões, em conformidade com o disposto no artigo 4.º, ponto 8, da Diretiva 2006/123, lido à luz do considerando 40 desta última, esse objetivo de proteção do ambiente urbano é suscetível de constituir uma razão imperiosa de interesse geral capaz de justificar uma restrição territorial como a que está em causa no processo principal.
- 136 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à segunda e quinta questões que o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que o regime contido num plano de urbanização de um município proíba a atividade de venda a retalho de mercadorias não volumosas em zonas geográficas situadas fora do centro da cidade desse município, desde que todas as condições estabelecidas no artigo 15.º, n.º 3, desta diretiva estejam preenchidas, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto à sexta questão

- 137 Tendo em conta as respostas dadas às questões precedentes, não há que responder à sexta questão, a qual o órgão jurisdicional de reenvio formulou a título subsidiário para a eventualidade de a Diretiva 2006/123 não ser aplicável ao caso do processo principal.

Quanto às despesas

¹³⁸ Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante os órgãos jurisdicionais de reenvio, compete a estes decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

- 1) O artigo 2.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, deve ser interpretado no sentido de que a mesma não é aplicável a taxas cujo facto gerador esteja relacionado com os direitos das empresas que podem oferecer redes e serviços de comunicações eletrónicas de instalar cabos para uma rede pública de comunicações eletrónicas.
- 2) O artigo 4.º, ponto 1, da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que a atividade de venda a retalho de mercadorias constitui um «serviço» para efeitos da aplicação desta diretiva.
- 3) As disposições do capítulo III da Diretiva 2006/123, relativo à liberdade de estabelecimento dos prestadores, devem ser interpretadas no sentido de que também são aplicáveis a uma situação em que todos os elementos pertinentes estejam confinados a um único Estado-Membro.
- 4) O artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que o regime contido num plano de urbanização de um município proíba a atividade de venda a retalho de mercadorias não volumosas em zonas geográficas situadas fora do centro da cidade desse município, desde que todas as condições estabelecidas no artigo 15.º, n.º 3, desta diretiva estejam preenchidas, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Assinaturas