



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 18. mája 2017¹

Spojené veci C-360/15 a C-31/16

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Hoge Raad der Nederlanden (Najvyšší súd Holandska)]

„Smernica 2006/123/ES – Rozsah pôsobnosti – Článok 2 ods. 2 písm. c) – Článok 2 ods. 3 –
Činnosti súvisiace s poskytovaním elektronických sietí – Smernica 2002/20 – Článok 13“

a
Visser Vastgoed Beleggingen BV
proti

Raad van de gemeente Appingedam

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Raad van State (Štátna rada, Holandsko)]

„Smernica 2006/123/ES – Usadenie sa poskytovateľov služieb – Rozsah pôsobnosti – Odôvodnenie 9 –
Článok 4 ods. 1 – Pojem ‚služba‘ – Maloobchod – Územný plán obce – Článok 15 ods. 2 písm. a) –
Územné obmedzenie – Článok 15 ods. 3 – Ochrana mestského životného prostredia“

Obsah

I. Úvod	3
II. Právny rámec	5
A. Právo Únie	5
1. Smernica 2006/123 o službách na vnútornom trhu	5
2. Právo Únie týkajúce sa správnych poplatkov v súvislosti so zavedením elektronických komunikačných sietí	7
B. Holandské právo	9

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

1. Niektoré ustanovenia holandského zákona o telekomunikáciách	9
2. „Leges“ v obci Amersfoort	9
3. Ustanovenia upravujúce územné plány v Holandsku a v obci Appingedam	10
III. Spory vo veci samej a prejudiciálne otázky	10
A. C-360/15, X	10
B. C-31/16, Visser	11
IV. Konanie pred Súdnyim dvorom	12
V. Analýza	12
A. Vec C-360/15, X	12
1. O rozsahu pôsobnosti smernice 2006/123 (prvá až tretia otázka)	13
a) Článok 2 smernice 2006/123 (prvá otázka)	13
1) O článku 2 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123	13
2) O článku 2 ods. 3 smernice 2006/123	16
b) O odôvodnení 9 smernice 2006/123 (tretia otázka)	16
c) O výlučne vnútroštátnych situáciách (druhá otázka)	16
2. O štvrtej a piatej otázke	17
B. Vec C-31/16, Visser	17
1. O článku 4 ods. 1 smernice 2006/123 (prvá otázka)	17
a) Samostatne zárobková hospodárska činnosť... poskytovaná za odplatu	17
b) ... v zmysle článku 57 ZFEÚ	18
c) Reštriktívny výklad z dôvodu primárneho práva?	19
1) Sloboda usadiť sa	19
2) Voľný pohyb tovaru	20
i) Hľadanie ťažiska	20
ii) Súbežné uplatnenie	21
iii) Postupné uplatnenie	21
3) Vec Rina Services a i.	22
d) Ďalšie úvahy	23
e) Záver	23

2. O výlučne vnútroštátnych situáciách (štvrtá otázka)	23
3. O možných cezhraničných prvkoch (tretia otázka)	26
4. Územný plán podľa smernice 2006/123 (druhá a piata otázka)	26
a) O udeľovaní povolení	27
b) O požiadavkách	28
c) O odôvodnení 9 smernice 2006/123	28
d) O článku 14 ods. 5 smernice 2006/123	29
e) O článku 15 smernice 2006/123	30
5. O článkoch 34 a 49 ZFEÚ (šiesta otázka)	31
VI. Návrh	31

I. Úvod

1. Vnútrotný trh so svojimi základnými slobodami nielenže tvorí historický právny základ zmlúv a ich hlavný organizačný princíp, ale od začiatku integračného procesu sa vyznačuje aj svojou dynamickosťou. Je jedným z ustanovených cieľov Únie² a v rámci Zmluvy o FEÚ sa nachádza v tretej časti hlavy I. Od prijatia Jednotného európskeho aktu je právne definovaný ako „oblasť, v ktorej je zaručený voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu v súlade s ustanoveniami zmlúv,“³ a má za cieľ zabezpečiť voľný tok výrobkov a výrobných faktorov v rámci Únie na základe ekonomickej koncepcie komparatívnej výhody.⁴

2. Hoci by som nerád zašiel tak ďaleko, aby som tvrdil, že vnútrotný trh je „živým nástrojom“,⁵ napriek tomu možno konštatovať, že právo vnútorného trhu, dokonca viac než väčšina iných oblastí politiky Únie, predstavuje pohyblivý cieľ. Nachádza sa medzi dvoma tektonickými doskami: na jednej strane sa nachádzajú trhové slobody a na strane druhej sa nachádza vôľa členských štátov regulovať záujmy neehospodárskeho charakteru, pričom tieto záujmy sa líšia v závislosti od vnútroštátnej politiky. Zakladatelia zmlúv neboli slepí: zvolili horizontálnu oblasť politiky, ktorá prakticky prechádza všetkými ostatnými (vnútroštátnymi) oblasťami politiky a ovplyvňuje ich,⁶ pričom táto dynamickosť s príslušnými rušivými prvkami je súčasťou DNA vnútorného trhu.

2 Pozri článok 3 ods. 3 ZEÚ.

3 Pozri článok 26 ods. 2 ZFEÚ.

4 Pozri MÜLLER-GRAFF, P.-Chr.: Die Verfassungsziele der Europäischen Union. In: DAUSES, M. A.: *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band I, EL 31*. Mníchov: C. H. Beck, 2016, bod 113.

5 V neposlednom rade preto, lebo by som bol nerád, keby ma z plagiátorstva obvinil Európsky súd pre ľudské práva, ktorý, ako je dobre známe, používa túto terminológiu v súvislosti s výkladom EDLP, odkedy vydal svoj rozsudok z 25. apríla 1978, *Tyrer v. Spojené kráľovstvo*, ECLI:CE:ECHR:1978:0425JUD000585672, § 31.

6 Každá oblasť politiky uznaná ako odôvodnenie obmedzenia, či už je výslovne uvedené v Zmluve o FEÚ alebo ho Súdny dvor označil za „povinnú požiadavku“ (alebo „naliehavú požiadavku“ alebo „závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu“).

3. Súdny dvor v priebehu rokov držal krok s touto dynamickosťou, pričom tak robil rôznymi spôsobmi: niekedy ju podnecoval,⁷ inokedy ju miernil.⁸ Vždy však vykladal ustanovenia Zmluvy spôsobom, ktorý odrážal hospodársku a sociálnu realitu daného obdobia (rozsudku).⁹

4. Tradične sa väčšina judikatúry Súdneho dvora vyskytovala v súvislosti s voľným pohybom tovaru a práve v rámci nej má väčšina pojmov svoj pôvod. Príklady zahŕňajú mnohé už zmienené závery, akým je napríklad konštatovanie, že slobody sú v zásade¹⁰ zamerané na členské štáty a že sa neuplatňujú vo výlučne vnútroštátnych situáciách.¹¹ Pri posudzovaní vnútroštátnych opatrení, ktoré potenciálne porušujú viac ako jednu zmluvnú slobodu, možno badať tendenciu riešiť takéto prípady pod hlavičkou „tovar“. Usadenie sa a služby zatlačala takáto judikatúra počas dlhého obdobia do úzadia. Napriek tomu sa v priebehu rokov dostali do popredia, čo viedlo aj k podstatnému nárastu judikatúry, či už ide o priame uplatňovanie týchto slobôd v kontexte návrhov na začatie prejudiciálneho konania alebo prostredníctvom konaní o porušení vedených proti dotknutým členským štátom.

5. Normotvorca Únie sa domnieval, že takýto individuálny prístup nie je dostatočný pre skutočné odstránenie prekážok týkajúcich sa slobody poskytovateľov usadiť sa v členských štátoch a voľného pohybu služieb medzi členskými štátmi a zaručenie príjmom a poskytovateľom právnej istoty potrebnej na praktický výkon týchto dvoch základných slobôd uvedených v zmluve.¹² V dôsledku toho sa prijala smernica 2006/123/ES¹³ ako výsledok zdĺhavého procesu, ktorý zahŕňal podstatné zmeny pôvodného návrhu.¹⁴

6. Z tejto smernice, ktorú členské štáty prevzali do vnútroštátneho práva do konca roka 2009,¹⁵ doposiaľ pred Súdny dvorom nevzišlo veľké množstvo judikatúry.¹⁶

7. Dva prejednávané návrhy na začatie prejudiciálneho konania, ktoré podali dva najvyššie holandské sudy (v rámci svojej príslušnosti), Hoge Raad der Nederlanden (Najvyšší súd Holandska) a Raad van State (Štátna rada, Holandsko), prinášajú niekoľko základných otázok týkajúcich sa smernice 2006/123.

8. Ako bude možné vidieť v analýze, moje hlavné konštatovanie v oboch veciach spočíva v tom, že smernica 2006/123 by sa mala vykladať v súlade s jej údajným cieľom a v kontexte realizácie vnútorného trhu, pričom treba zohľadniť právnu a hospodársku situáciu v dvadsiatom prvom storočí. Súdny dvor by mal pri tom uznať, že odvetvie služieb sa vyvíja a že predstavuje oblasť s veľkým

7 Napríklad tým, že uznal, že obmedzenia základných slobôd presahujú jednoduchú zásadu nediskriminácie na základe štátnej príslušnosti; pozri, pokiaľ ide o tovar, rozsudok z 11. júla 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82), čo sa týka usadenia sa, rozsudok z 30. novembra 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), a pokiaľ ide o služby, rozsudok z 25. júla 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331).

8 Napríklad tým, že obmedzil rozsah pôsobnosti voľného pohybu tovaru, a to v rozsudku z 24. novembra 1993, Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905), alebo tým, že pravidelne umožňoval odôvodnené obmedzenia zo strany členských štátov a rozvíjal svoju judikatúru na základe odôvodnenia, ktoré nie je výslovne uvedené v Zmluve o FEÚ.

9 Aby som uviedol najlepšie príklady: pokiaľ ide o tovary, v rozsudku z 20. februára 1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42, „Cassis de Dijon“), a čo sa týka usadenia sa, v rozsudku z 30. novembra 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), tým, že Súdny dvor uznal, že členské štáty môžu použiť iné odôvodnenie akými sú tie, ktoré sú výslovne uvedené v Zmluve o FEÚ, zohľadnil napríklad existenciu takých záležitostí, akými sú ochrana spotrebiteľa alebo ochrana životného prostredia – pojmy, na ktoré „majstri zmlúv“ v roku 1957 nemysleli.

10 Pozoruhodnou výnimkou je voľný pohyb pracovníkov; pozri rozsudok zo 6. júna 2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296).

11 Hoci v praxi je často ľahké vyložiť situáciu s cezhraničným prvkom, pozri rozsudok z 1. októbra 2015, Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641), a hoci je Súdny dvor liberálny, pokiaľ ide o prijatie návrhov na začatie prejudiciálneho konania v prípadoch, v ktorých sa skutkové okolnosti zjavne obmedzujú na jediný členský štát (ako smerodajné zhrnutie existujúcej judikatúry, pozri rozsudok z 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

12 Pozri odôvodnenia 5 a 6 smernice 2006/123.

13 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36).

14 Pozri WATHELET, M.: La genèse de la directive „services“. In: FERRARI-BREUR, Chr. (ed.): *La directive „services“*. Brusel: Bruylant, 2011, s. 21 – 31, na s. 23 – 25.

15 Pozri článok 44 ods. 1 smernice 2006/123.

16 To možno chápať ako dobré znamenie v tom zmysle, že smernica spĺňa svoj údajný cieľ zabezpečiť právnu zrozumiteľnosť a tým obmedziť množstvo súdnych sporov.

hospodárskym potenciálom. Súdny dvor by sa nemal obávať výkladu smernice 2006/123 spôsobom, akým v minulosti vyložil ustanovenia týkajúce sa vnútorného trhu: so zreteľom na *telos*, vzhľadom na aktuálne okolnosti a s náležitým ohľadom na vôľu členských štátov (naďalej) regulovať činnosti neobchodnej povahy.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Smernica 2006/123 o službách na vnútornom trhu

9. Odôvodnenia 9 a 33 smernice 2006/123 stanovujú:

„9. Táto smernica sa uplatňuje len na požiadavky, ktoré majú vplyv na prístup k činnostiam v oblasti služieb alebo na ich výkon. Z tohto dôvodu sa neuplatňuje na požiadavky, ako sú pravidlá cestnej premávky, pravidlá týkajúce sa rozvoja alebo využitia pozemkov, územné plánovanie v mestách a na vidieku, stavebné predpisy, ako ani na správne sankcie uložené za nedodržanie takýchto pravidiel, ktoré konkrétne neupravujú alebo neovplyvňujú činnosti v oblasti služieb, ale ktoré musia poskytovatelia dodržiavať počas vykonávania svojej hospodárskej činnosti rovnako, ako iné súkromné osoby.

...

33. Služby, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, zahŕňajú široké spektrum činností podliehajúcich neustálej zmene... Služby, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, tiež zahŕňajú služby poskytované podnikateľom aj spotrebiteľom, ako napríklad právne alebo daňové poradenstvo...; distribučné služby; organizáciu veľtrhov...; Tieto činnosti môžu zahŕňať služby, ktoré si vyžadujú blízkosť medzi poskytovateľom a príjemcom, ale aj služby, pri ktorých je potrebné, aby príjemca alebo poskytovateľ cestoval, alebo služby, ktoré môžu byť poskytované na diaľku, vrátane prostredníctvom internetu.“

10. Článok 2 smernice 2006/123 má názov „Rozsah pôsobnosti“ a znie nasledovne:

„1. Táto smernica sa vzťahuje na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte.

2. Táto smernica sa nevzťahuje na tieto činnosti:

...

- c) elektronické komunikačné služby a siete a príslušné zariadenia a služby v súvislosti so záležitosťami, na ktoré sa vzťahujú smernice 2002/19/ES,¹⁷ 2002/20/ES,¹⁸ 2002/21/ES,¹⁹ 2002/22/ES²⁰ a 2002/58/ES;

...

3. Táto smernica sa nevzťahuje na oblasť daní.“

11. Podľa článku 3 ods. 3 smernice 2006/123:

„Členské štáty uplatňujú ustanovenia tejto smernice v súlade s pravidlami zmluvy, ktoré sa týkajú práva usadiť sa a voľného pohybu služieb.“

12. Článok 4 smernice 2006/123 má názov „Vymedzenie pojmov“ a obsahuje nasledovné ustanovenia:

„Na účely tejto smernice sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

1. „služba“ je akákoľvek samostatne zárobková hospodárska činnosť, ktorá je obvyčajne poskytovaná za odplatu, v zmysle článku 50 zmluvy;
2. „poskytovateľ“ je každá fyzická osoba, ktorá je štátnym príslušníkom členského štátu, alebo každá právnická osoba v zmysle článku 48 zmluvy a usadená v členskom štáte, ktorá ponúka alebo poskytuje služby;

...

5. „usadenie sa“ je faktický výkon hospodárskej činnosti, ako je uvedené v článku 43 zmluvy, poskytovateľom na neurčitý čas a prostredníctvom stabilnej infraštruktúry, odkiaľ sa skutočne vykonáva podnikateľská činnosť poskytovania služieb;
6. „systém udeľovania povolení“ je každý postup, v rámci ktorého sa od poskytovateľa alebo príjemcu vyžaduje, aby podnikol kroky smerom k získaniu úradného rozhodnutia alebo konkludentného rozhodnutia o prístupe k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávaní od príslušného orgánu;
7. „požiadavka“ je akákoľvek povinnosť, zákaz, podmienka alebo obmedzenie ustanovené v zákonoch, iných právnych predpisoch a správnych opatreniach členských štátov alebo v dôsledku judikatúry, administratívnej praxe, pravidiel profesijných orgánov alebo kolektívnych pravidiel profesijných združení či iných profesijných organizácií, ktoré boli prijaté v rámci výkonu ich právnej autonómie; pravidlá stanovené v kolektívnych zmluvách dohodnuté sociálnymi partnermi sa v zmysle tejto smernice nepovažujú za požiadavky;
8. „závažné dôvody týkajúce sa verejného záujmu“ sú dôvody uznané ako také v judikatúre Súdneho dvora a zahŕňajú tieto dôvody: ...ochranu životného prostredia a mestského životného prostredia...“

17 Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 7. marca 2002 o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a príslušných zariadení (Prístupová smernica, Ú. v. ES L 108, 2002, s. 7; Mim. vyd. 13/029, s. 323).

18 Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (Smernica o povolení; Ú. v. ES L 108, 2002, s. 21; Mim. vyd. 13/029, s. 337) v znení zmenenom a doplnenom smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009 (Ú. v. EÚ L 337, 2009, s. 37).

19 Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (Rámcová smernica, Ú. v. ES L 108, 2002, s. 33, Mim. vyd. 13/029, s. 349) v znení zmenenom a doplnenom smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009 (Ú. v. EÚ L 337, 2009, s. 37).

20 Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (Smernica univerzálnej služby, Ú. v. ES L 108, 2002, s. 51; Mim. vyd. 13/029, s. 367).

13. Článok 14 smernice 2006/123 má názov „Zakázané požiadavky“ a stanovuje:

„Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na ich území splnením žiadnej z týchto požiadaviek:

...

5. individuálne uplatnenie hospodárskeho testu s tým, že by udelenie povolenia podliehalo predloženiu dôkazu o existencii hospodárskej potreby alebo dopytu na trhu, hodnoteniu pravdepodobných alebo existujúcich hospodárskych vplyvov činnosti alebo hodnoteniu vhodnosti činnosti vo vzťahu k cieľom hospodárskeho plánovania stanoveným príslušným orgánom; tento zákaz sa netýka požiadaviek plánovania, ktoré nesledujú hospodárske ciele, ale slúžia závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu;

...“

14. Článok 15 tej istej smernice má názov „Požiadavky podliehajúce hodnoteniu“ a v odseku 2 obsahuje nasledovné ustanovenie:

„Členské štáty skúmajú, či ich právne systémy podmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie splnením niektorej z týchto nediskriminačných požiadaviek:

- a) kvantitatívne alebo územné obmedzenia, najmä vo forme obmedzení stanovených podľa počtu obyvateľstva alebo vo forme minimálnej geografickej vzdialenosti medzi poskytovateľmi;

...“

2. Právo Únie týkajúce sa správnych poplatkov v súvislosti so zavedením elektronických komunikačných sietí

15. Smernica 2002/21 definuje pojem „elektronická komunikačná sieť“ v článku 2 písm. a) takto:

„elektronická komunikačná sieť“ znamená prenosové systémy, a kde je to aplikovateľné, i prepojovacie alebo smerovacie zariadenie a iné prostriedky vrátane sieťových prvkov, ktoré nie sú aktívne a ktoré umožňujú prenos signálov po vedení, rádiovými, optickými alebo inými elektromagnetickými prostriedkami vrátane družicových sietí, pevných (s prepájaním okruhov a paketov vrátane internetu) a mobilných pozemských sietí, elektrických káblových systémov v rozsahu, v ktorom sa používajú na prenos signálov, sietí používaných na rozhlasové a televízne vysielanie a sietí káblovej televízie bez ohľadu na typ prenášanej informácie“.

16. Článok 11 tejto smernice má názov „Práva vstupu“ a v odseku 1 obsahuje nasledovné ustanovenia:

„Členské štáty zabezpečia, aby príslušný orgán pri posudzovaní:

- žiadosti o udelenie práv na inštaláciu zariadení na, nad alebo pod verejným alebo súkromným majetkom podniku oprávneného prevádzkovať verejné komunikačné siete alebo
- žiadosti o udelenie práv na inštaláciu zariadení na, nad alebo pod verejným majetkom podniku oprávneného prevádzkovať neverejné komunikačné siete,

tento príslušný úrad:

- konal na základe jednoduchých, efektívnych, transparentných a verejne dostupných postupov uplatňovaných bez diskriminácie a bezodkladne a v každom prípade prijal svoje rozhodnutie do šiestich mesiacov od podania žiadosti s výnimkou prípadov vyvlastnenia a
- dodržiaval princípy transparentnosti a nediskriminácie pri priradovaní (určovaní) podmienok k takým právam.

Uvedené postupy sa môžu líšiť podľa toho, či žiadateľ prevádzkuje alebo prevádzkuje [neprevádzkuje – *neoficiálny preklad*] verejné komunikačné siete.“

17. Smernica 2002/20 uplatňuje rovnaké definície ako smernica 2002/21. Článok 1 ods. 2 smernice 2002/20 stanovuje, že táto smernica sa vzťahuje na „povolenia na poskytovanie elektronických komunikačných sieťových systémov a služieb“.

18. Články 12 a 13 smernice 2002/20 znejú nasledovne:

„Článok 12

Správne poplatky

1. Akékoľvek správne poplatky, ukladané podnikom poskytujúcim službu alebo sieťový systém podľa všeobecného povolenia, alebo ktorým bolo poskytnuté právo používania, budú:

- a) celkovo, pokrývať len administratívne náklady, ktoré sú vynaložené pri riadení, kontrole a vymáhaní plánu všeobecného povolenia a práv na používanie a osobitných povinností, ktoré sú spomenuté v článku 6 ods. 2, ktoré môžu zahŕňať náklady na medzinárodnú spoluprácu, harmonizáciu a normovanie, analýzu trhu, sledovanie zhody a inú kontrolu trhu, ako aj reguláciu práce, vyžadujúcu prípravu a uplatnenie sekundárnych právnych predpisov a správnych rozhodnutí, ako napríklad rozhodnutia o prístupe a prepojení; a
- b) ukladané jednotlivým podnikom objektívnym, transparentným a primeraným spôsobom, ktorý minimalizuje dodatočné náklady na správu a súvisiace poplatky.

2. V prípadoch, kde národné regulačné orgány ukladajú správne poplatky, zverejnia ročný prehľad svojich nákladov na správu a celkovej sumy vybraných poplatkov. Pri existencii rozdielu medzi celkovou sumou poplatkov a nákladov na správu sa urobí primeraná úprava.

Článok 13

Poplatky za práva na používanie a práva na inštalovanie zariadení

Členské štáty môžu povoliť príslušnému orgánu, aby uložil poplatky za práva na používanie rádiových frekvencií alebo čísiel alebo práva na inštalovanie zariadení nachádzajúcich sa na, cez alebo pod verejným alebo súkromným majetkom, ktoré odrážajú potrebu zaručiť optimálne použitie týchto zdrojov. Členské štáty zabezpečia, aby takéto poplatky boli objektívne odôvodnené, transparentné, nediskriminačné a primerané vo vzťahu k ich zamýšľanému účelu a berúce do úvahy cieľ uvedené v článku 8 [smernice 2002/21].“

B. Holandské právo

1. Niektoré ustanovenia holandského zákona o telekomunikáciách

19. Článok 5.2 ods. 1 Telecommunicatiewet (zákon o telekomunikáciách) ukladá majiteľovi práv k verejným pozemkom alebo ich správcovi povinnosť umožniť osadenie a údržbu káblov verejných elektronických komunikačných sietí.

20. Článok 5.4 uvedeného zákona stanovuje dve podmienky, za ktorých možno vykonať práce na pozemkoch:

„1. Poskytovatelia verejnej elektronickej komunikačnej siete, ktorí v súvislosti s osadením, údržbou alebo odstránením káblov plánujú vykonať práce vo verejných pozemkoch alebo na nich, tieto práce vykonajú len vtedy, keď

- a) o tomto úmysle písomne informovali obecnú radu obce, na území ktorej sa plánované práce majú uskutočniť, a
- b) získali povolenie obecnej rady, pokiaľ ide o miesto, čas a spôsob vykonania prác.

2. Obecná rada môže k rozhodnutiu o vydaní povolenia pripojiť podmienky z dôvodu verejného poriadku, bezpečnosti, prevencie alebo eliminovania porúch, dostupnosti pozemkov alebo stavieb alebo poriadku podzemného staviteľstva.

3. Podmienky sa môžu vzťahovať len na:

- a) miesto výkonu prác;
- b) čas prác v zmysle, že prípustný začiatok sa s výnimkou závažných dôvodov verejného záujmu v zmysle odseku 2 nesmie uskutočniť neskôr ako dvanásť mesiacov po dni vydania rozhodnutia o vydaní povolenia;
- c) spôsob vykonania prác;
- d) podporu spoločného využívania zariadení;
- e) odsúhlasenie plánovaných prác s prevádzkovateľmi ďalších podzemných stavieb.“

2. „Leges“ v obci Amersfoort

21. Článok 1 Verordening leges 2010 (vyhláška o poplatkoch z roku 2010) Rady obce Amersfoort (reg. č. 3214976) (ďalej len „Verordening“) stanovuje, že „leges“ (poplatky) sa vyberajú zo všetkých služieb, ktoré poskytuje Rada alebo ktoré sa poskytujú v jej mene, a to podľa tabuľky sadzieb, ktorá tvorí prílohu Verordening.

22. Tabuľka, ktorá je prílohou Verordening, podľa kapitoly 19 špecifikuje sadzbu za spracovanie žiadosti v súvislosti so získaním povolenia, ktoré sa týka času, miesta a spôsobu vykonania prác v zmysle článku 5.4 ods. 1 Telecommunicatiewet (zákon o telekomunikáciách). Sadzba sa líši v závislosti od dĺžky kábla, ktorý sa má položiť.

3. Ustanovenia upravujúce územné plány v Holandsku a v obci Appingedam

23. Článok 3.1 ods. 1 holandského Wet ruimtelijke ordening (zákon o územnom plánovaní) z 1. júla 2008 priznáva obecným radám právomoc vypracovať územné plány, ktoré vymedzujú určité územie obce pre osobitné kategórie budov alebo budovy používané na osobitné činnosti. Odsek 2 toho istého článku 3.1 uvádza, že územný plán má platnosť desať rokov.

24. Podľa článku 3.1.2 ods. 2b) Besluit ruimtelijke ordening (vyhláška o územnom plánovaní) môžu obce vymedziť určité zóny pre maloobchodníkov alebo hotely, kaviarne a reštaurácie. Z vysvetlenia vnútroštátneho súdu vyplýva, že Rada obce Appingedam túto právomoc využila:

„Systém v článku 18 (18.1) Pravidiel plánu je takzvaný systém regulácie maloobchodu („brancheringsregeling“). Ide o systém, ktorý povoľuje len určité druhy maloobchodu, a iné nie. Na základe aktuálneho systému je okrem niekoľkých vedľajších činností povolený iba maloobchod s objemným tovarom. Systém neustanovuje možnosť výnimky. Osoba však môže požiadať o povolenie (v Holandsku známe ako environmentálne povolenie), aby sa odchyľila od územného plánu na základe článku 2.12 ods. 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (zákon ustanovujúci všeobecné ustanovenia o environmentálnom práve). Raad (Rada) tento systém zahrnula do územného plánu s cieľom zachovať životaschopnosť centra mesta a predchádzať voľným priestorom v centre mesta.“

III. Spory vo veci samej a prejudiciálne otázky

A. C-360/15, X

25. Spoločnosť X BV (ďalej len spoločnosť „X“) bola poverená vybudovaním optickej siete v obci Amersfoort. Získala potrebný súhlas obce na realizáciu prác súvisiacich s osadením káblov. Obec následne odovzdala spoločnosti X výmer poplatkov spojených s udelenými povoleniami v celkovej výške 149 949 eur.

26. Spoločnosť X napadla tieto poplatky na Rechtbank (Okresný súd, Holandsko) v Utrecht. Odvolanie proti rozsudku tohto súdu bolo podané na Gerechtshof (Krajský odvolací súd, Holandsko) v Arnhem-Leeuwarden, ktorý vydal rozsudok 2. júla 2013.

27. Obecná rada obce Amersfoort podala na Hoge Raad der Nederlanden (Najvyšší súd Holandska) odvolanie proti rozsudku Gerechtshof (Krajský odvolací súd). Keďže zlučiteľnosť so smernicou 2002/20, smernicou 2002/21 a smernicou 2006/123 bola nejasná, Najvyšší súd 5. júna 2015 rozhodol o prerušení konania a Súdnemu dvoru položil nasledovné otázky:

- „1. Má sa článok 2 ods. 3 smernice 2006/123 vykladať v tom zmysle, že toto ustanovenie sa uplatňuje na výber poplatkov zo strany orgánu členského štátu za spracovanie žiadosti o vydanie povolenia, ktoré sa týka času, miesta a spôsobu vykonania výkopových prác v súvislosti s osadením káblov pre verejnú elektronickú komunikačnú sieť?
2. Má sa kapitola III smernice 2006/123 vykladať v tom zmysle, že sa uplatňuje aj na výlučne vnútroštátne situácie?
3. Má sa smernica 2006/123 s ohľadom na svoje odôvodnenie 9 vykladať v tom zmysle, že neplatí pre vnútroštátnu úpravu, ktorá požaduje informovanie obecnej rady o plánovanom uskutočnení výkopových prác v súvislosti s osadením, údržbou a odstránením káblov pre verejnú elektronickú komunikačnú sieť, pričom obecná rada nie je oprávnená zakázať oznámené činnosti, ale zároveň

má právo stanoviť podmienky, pokiaľ ide o miesto, čas, spôsob výkonu prác, ako aj s ohľadom na podporu spoločného využívania zariadení a na odsúhlasenie činností s prevádzkovateľmi ďalších podzemných stavieb?

4. Má sa článok 4 ods. 6 smernice 2006/123 vykladať v tom zmysle, že toto ustanovenie sa uplatní na rozhodnutie o vydaní povolenia, ktoré sa týka miesta, času a spôsobu uskutočnenia výkopových prác v súvislosti s osadením káblov pre verejnú elektronickú komunikačnú sieť, bez toho, aby bol predmetný vnútroštátny orgán oprávnený zakázať tieto práce ako také?
5.
 - a) Ak sa článok 13 ods. 2 smernice 2006/123 s ohľadom na odpovede na predchádzajúce otázky uplatňuje na tento prípad, má potom tento predpis priamy účinok?
 - b) V prípade kladnej odpovede na otázku 5a): Možno náklady, ktoré sa majú fakturovať na základe článku 13 ods. 2 smernice 2006/123, v tomto prípade vypočítavať na základe odhadovaných nákladov všetkých konaní o žiadosti, na základe nákladov na všetky žiadosti, ktoré sú porovnateľné s predmetnou žiadosťou, alebo na základe nákladov konkrétnych žiadostí?
 - c) V prípade kladnej odpovede na otázku 5a): Podľa akých kritérií sa ku konkrétnym žiadostiam o vydanie povolenia majú započítavať nepriame a fixné náklady v zmysle článku 13 ods. 2 smernice 2006/123?

B. C-31/16, Visser

28. Rada obce Appingedam rozhodnutím z 19. júna 2013 prijala územný plán, ktorý vymedzil oblasť mimo centra mesta nazvanú „Woonplein“ ako nákupnú zónu určenú výhradne pre maloobchod s objemným tovarom. Územný plán uvádza, že okrem iného bol prijatý „s cieľom zachovať životaschopnosť centra mesta a predchádzať voľným priestorom v centre mesta“. Zóna Woonplein teda poskytuje maloobchodné prevádzky s bytovým zariadením, výrobkami pre domáчих majstrov, stavebným materiálom, záhradným tovarom, bicyklami, jazdeckými potrebami a autodielmi.

29. Spoločnosť Visser Vastgoed Beleggingen BV (ďalej len spoločnosť „Visser“), ktorá vlastní obchodné plochy v zóne Woonplein, by chcela prenajať obchodné priestory spoločnosti Bristol BV, ktorá chce zriadiť maloobchodnú predajňu pre diskontný reťazec obuvi a odevov.

30. Spoločnosť Visser napadla rozhodnutie o prijatí územného plánu z 19. júna 2013 pred Komorou pre sporné správne konania Holandskej štátnej rady, pričom tvrdila, že územný plán je nezlučiteľný s ustanoveniami smernice 2006/123. Komora 13. januára 2016 rozhodla o prerušení konania a Súdnu dvoru položila nasledovné otázky:

- „1. Treba pojem ‚služba‘ v článku 4 bode 1 smernice 2006/123 vykladať v tom zmysle, že maloobchodný predaj, ktorý spočíva v predaji takého tovaru, akým je obuv a odevy, spotrebiteľom, predstavuje službu, na ktorú sa na základe článku 2 ods. 1 smernice 2006/123 uplatňujú ustanovenia tejto smernice?
2. Úprava uvedená v [návrhu na začatie prejudiciálneho konania] sa zameriava na to, aby sa na účely zachovania kvality života v centre mesta a zamedzenia prázdneho obchodného priestoru v strede mesta nepovolili na území mimo centra mesta určité formy maloobchodného predaja, ako je predaj obuvi a odevov.

Vzhľadom na odôvodnenie 9 smernice 2006/123 nepatrí do jej pôsobnosti predpis, ktorý obsahuje takúto úpravu, pretože takéto predpisy sa musia považovať za územné plánovanie v mestách a na vidieku..., ktoré konkrétne neupravujú alebo neovplyvňujú činnosti v oblasti služieb, ale ktoré musia poskytovatelia dodržiavať počas vykonávania svojej hospodárskej činnosti rovnako, ako iné súkromné osoby?

3. Stačí na domnienku cezhraničného skutkového stavu, že sa v nijakom prípade nedá vylúčiť, že by sa na mieste mohol usadiť maloobchodný podnik z iného členského štátu alebo že príjemca služieb maloobchodného podniku by mohol pochádzať z iného členského štátu, alebo na to musia existovať konkrétne indície v tomto zmysle?
4. Uplatní sa kapitola III (Sloboda usadiť sa) smernice 2006/123 na výlučne vnútroštátne skutkové stavy alebo pre posúdenie otázky, či sa táto kapitola uplatní, platí judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa ustanovení Zmluvy o slobode usadiť sa a o voľnom pohybe služieb v prípade výlučne vnútroštátnych skutkových stavov?
- 5a) Patrí taká úprava, aká sa uvádza [v návrhu na začatie prejudiciálneho konania] a bola prevzatá do územného plánu, do pôsobnosti pojmu ‚požiadavka‘ v zmysle článku 4 bodu 7 a článku 14 bodu 5 smernice 2006/123, a nie do pôsobnosti pojmu ‚systém udeľovania povolení‘ v zmysle článku 4 bodu 6, ako aj článkov 9 a 10 smernice 2006/123?
- 5b) Bráni článok 14 bod 5 smernice 2006/123 – ak taká úprava, aká sa uvádza [v návrhu na začatie prejudiciálneho konania], patrí do pôsobnosti pojmu ‚požiadavka‘ – alebo bránia články 9 a 10 smernice 2006/123 – ak taká úprava, aká sa uvádza [v návrhu na začatie prejudiciálneho konania], patrí do pôsobnosti pojmu ‚systém udeľovania povolení‘ – tomu, aby komunálna samospráva prijala takú úpravu, o akú ide [v návrhu na začatie prejudiciálneho konania]?
6. Patrí taká úprava, aká sa uvádza [v návrhu na začatie prejudiciálneho konania], do pôsobnosti článkov 34 až 36 ZFEÚ alebo článkov 49 až 55 ZFEÚ, a ak áno, možno uplatniť výnimky, ktoré uznal Súdny dvor, pokiaľ sú primeraným spôsobom splnené ich podmienky?“

IV. Konanie pred Súdny dvorom

31. Príslušné návrhy na začatie prejudiciálnych konaní boli do kancelárie Súdneho dvora doručené 13. júla 2015 (vec C-360/15) a 18. januára 2016 (vec C-31/16). Písomné vyjadrenia predložili účastníci konania vo veci samej, holandská vláda a Komisia (v oboch veciach), ako aj česká vláda (vo veci C-360/15) a írsky, taliansky, nemecký a poľský štát (vo veci C-31/16). Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 23. januára 2016 boli predmetné veci spojené na účely ústnej časti konania a rozsudku.

32. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 14. februára 2017, sa zúčastnili účastníci konania vo veci samej, holandská a nemecká vláda, ako aj Komisia.

V. Analýza

A. Vec C-360/15, X

33. Prvé tri otázky sa týkajú pôsobnosti smernice 2006/123, zatiaľ čo štvrtá a piata otázka sa týkajú hmotnoprávných ustanovení tejto smernice.

1. O rozsahu pôsobnosti smernice 2006/123 (prvá až tretia otázka)

a) Článok 2 smernice 2006/123 (prvá otázka)

34. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa má článok 2 ods. 3 smernice 2006/123 vykladať v tom zmysle, že sa uplatňuje na výber poplatkov zo strany orgánu členského štátu za spracovanie žiadosti o vydanie povolenia, ktoré sa týka času, miesta a spôsobu vykonania výkopových prác v súvislosti s osadením káblov pre verejnú elektronickú komunikačnú sieť.

35. Rozsah pôsobnosti smernice 2006/123 je určený jej článkom 2. článok 2 ods. 1 stanovuje, že táto smernica sa vzťahuje na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte. Článok 2 ods. 2 vylučuje z rozsahu pôsobnosti smernice súbor *činností*, akými sú napríklad [písm. c)]: „elektronické komunikačné služby a siete a príslušné zariadenia a služby v súvislosti so záležitosťami, na ktoré sa vzťahujú smernice 2002/19/ES, 2002/20/ES, 2002/21/ES, 2002/22/ES a 2002/58/ES“. V článku 2 ods. 3 sa ďalej uvádza, že smernica sa nevzťahuje na *oblasť* daní.

36. Na základe tejto štruktúry usudzujem, že článok 2 ods. 3 smernice 2006/123 treba preskúmať iba vtedy, ak sú splnené požiadavky článku 2 ods. 1 a ak uplatňovanie smernice nevylúčil už článok 2 ods. 2.

37. Vnútroštátny súd, zdá sa, predpokladá, že uplatňovanie tejto smernice nie je vylúčené z dôvodu jednej z činností uvedených v článku 2 ods. 2 smernice 2006/123. Keďže mňa však toto konštatovanie úplne nepresvedčilo,²¹ najprv preskúmam článok 2 ods. 2 a až potom sa zameriam na článok 2 ods. 3 smernice.

38. Najprv sa teda budem zaoberať otázkou, či kladenie káblov na účely vytvorenia siete optických vlákien predstavuje činnosť, na ktorú sa vzťahuje výnimka uvedená v článku 2 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123.

1) O článku 2 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123

39. Regulačný rámec Únie, pokiaľ ide o telekomunikácie, tvorí smernica 2002/21 a štyri osobitné smernice, z ktorých jednou je smernica 2002/20.²²

40. Smernica 2002/21 obsahuje spoločné ustanovenia a stanovuje definície a rozsah regulačného rámca, ktorý sa uplatňuje na všetky elektronické komunikačné siete bez ohľadu na spôsob prenosu údajov.²³

41. Cieľom smernice 2002/20 je zabezpečiť, aby sa poskytovanie elektronických komunikačných sieťových systémov povoľovalo len prostredníctvom čo najmenej zaťažujúceho povoľovacieho systému.²⁴ Predchádzajúci systém individuálnych povolení pre činnosti siete sa odstraňuje a nahrádza sa „všeobecným povolením“, ktoré zaručuje prevádzkovateľovi siete určité minimálne práva.²⁵

21 Účastníci konania vo veci samej, ako aj Holandsko majú okrem toho pochybnosti, pokiaľ ide o výklad článku 2 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123, ktorý poskytol vnútroštátny súd.

22 Pozri odôvodnenie 5 smernice 2002/21. Ďalšie smernice sú smernica 2002/19, smernica 2002/22 a smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/66/ES z 15. decembra 1997 o spracovaní osobných údajov a ochrane súkromia v telekomunikačnom sektore [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES L 24, 1998, s. 1).

23 Články 1 a 2 smernice 2002/21. Pozri tiež BELL, R. S. K., RAY, N.: *EU Electronic Communications Law*. Richmond Law & Tax, 2004, s. 24.

24 Odôvodnenie 7 smernice 2002/20.

25 Odôvodnenie 36 smernice 2002/20.

42. Vybudovanie optickej siete, ktorej cieľom je prenos údajov na účely elektronickej komunikácie, predstavuje „elektronickú komunikačnú sieť“ v zmysle článku 2 písm. a) smernice 2002/21.²⁶ Činnosti spoločnosti X preto patria do pôsobnosti ustanovení regulačného rámca Únie pre telekomunikácie.

43. Toto zistenie však samo osebe neznamená, že sú splnené podmienky článku 2 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123, keďže dané ustanovenie konkrétne odkazuje na „záležitosti, na ktoré sa vzťahujú“ smernice o elektronických komunikačných službách a sieťach. Treba teda pokračovať v analýze, či poplatky, akými sú „leges“ vo veciach samých, predstavujú v podstate záležitosti, na ktoré sa tieto smernice vzťahujú.

44. Článok 12 smernice 2002/20 obmedzuje poplatky vyberané vnútroštátnym regulačným orgánom. Odkazuje na poplatky ukladané podnikom poskytujúcim službu alebo sieťový systém *podľa všeobecného povolenia, alebo ktorým bolo poskytnuté právo používania*.²⁷ Uplatňuje sa v postupoch, ktorými sa udeľuje všeobecné povolenie alebo sa priznáva právo na používanie.²⁸ V kontexte prejednávaneho konania sa však neuplatňuje, pretože neexistuje žiadne všeobecné povolenie²⁹ ani právo na používanie a, čo je zásadné, obec Amersfoort nie je národným regulačným orgánom.³⁰

45. Článok 13 smernice 2002/20 však môže byť relevantný. Jeho rozsah pôsobnosti je určite širší v tom, že ide nad rámec postupu týkajúceho sa všeobecných povolení.

46. Podľa článku 13 „členské štáty môžu povoliť *príslušnému orgánu*, aby uložil poplatky za... práva na inštalovanie zariadení“³¹. Na rozdiel od článku 12 sa neodvoláva na všeobecné povolenia ani na národný regulačný orgán. Namiesto toho odráža znenie článku 11 ods. 1 smernice 2002/21 („Práva vstupu“), podľa ktorého môže práva vstupu udeliť „príslušný orgán“.³² To má zmysel, keďže poplatky zavedené miestnymi orgánmi, ktoré regulujú práva vstupu, môžu byť rovnako odrádzajúce ako poplatky zavedené v priebehu konania o všeobecnom povolení.³³

47. Takýto výklad navyše potvrdzuje aj účel smernice 2002/20, ktorým je zabezpečiť, aby bol prístup na trh menej zložitý.³⁴ V tejto súvislosti podľa ustálenej judikatúry platí, že členské štáty v rámci smernice 2002/20 nemôžu vyberať iné poplatky alebo úhrady za poskytovanie sietí a elektronických komunikačných služieb než tie, ktoré sú stanovené v tejto smernici.³⁵ Bolo by nekonzistentné, ak by absencia požiadavky všeobecného povolenia udeleného národným regulačným orgánom mohla narušiť ochranu prístupu na trh, ktorú priznáva smernica 2002/20.

26 Vzhľadom na to, že presný účel siete nevyplyva zo skutočností predložených Súdnu dvoru. Je úlohou vnútroštátneho súdu, aby overil, či sieť okrem toho predstavuje „verejnú komunikačnú sieť“ v zmysle článku 2 písm. d) smernice 2002/21.

27 „Práva na používanie“ odkazujú na práva poskytujúce využívanie rádiových frekvencií (pozri článok 5 smernice 2002/20). Toto však v prejednávanej veci nie je relevantné.

28 Pozri napríklad rozsudok z 27. júna 2013, Vodafone Malta a Mobisile Communications (C-71/12, EU:C:2013:431, bod 21 a nasl.).

29 Článok 12 smernice 2002/20 sa nevzťahuje na poplatok, ktorý nesúvisí so všeobecným povolením. Pozri rozsudky zo 17. decembra 2015, Proximus (C-454/13, EU:C:2015:819, bod 22) a zo 17. septembra 2015, Fratelli De Pra a SAIV (C-416/14, EU:C:2015:617, bod 41).

30 Keďže holandská vláda Komisii neoznámila, že sa táto obec považovala za národný regulačný orgán. Takéto neoznámenie považuje Súdny dvor za dostatočné na to, aby sa táto obec nepovažovala za národný regulačný orgán; pozri napríklad rozsudok zo 7. novembra 2013, UPC Nederland (C-518/11, EU:C:2013:709, bod 53).

31 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

32 Vo francúzskom a nemeckom znení používa článok 11 smernice 2002/21 a článok 13 smernice 2002/20 rovnaké pojmy („autorité compétente“ alebo „zuständige Behörde“), zatiaľ čo v anglických zneniach dochádza k určitej jazykovej odlišnosti medzi pojmami „relevant authority“ (článok 13 smernice 2002/20) a „competent authority“ (článok 11 smernice 2002/21). Podľa môjho názoru však nemožno pochybovať o tom, že článok 11 smernice 2002/21, ako aj článok 13 smernice 2002/20 odkazujú na rovnaký druh orgánov.

33 Z oznámenia Komisie o jej verejnej diskusii za rok 1999 týkajúcej sa nového regulačného rámca [KOM(2000) 239 v konečnom znení, s. 8 – 9] vyplýva, že problémom, ktorý vnímali telekomunikační operátori, boli nadmerne zaťažujúce systémy udeľovania povolení zo strany národných regulačných orgánov. Keďže pridelenie rádiových frekvencií a čísel vyžaduje určitý systém udeľovania povolení, poplatky za práva vstupu sa považovali za ďalší náklad popri týchto povoleniach a licenciách.

34 Pozri odôvodnenie 1 tejto smernice.

35 Pozri rozsudok z 12. júla 2012, Vodafone España a France Telecom España (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:446, bod 28 a citovanú judikatúru).

48. Všeobecné ciele telekomunikačného regulačného rámca³⁶ podporujú široký výklad článku 13 smernice 2002/20. Cieľom stanoveným v článku 8 ods. 2 písm. a) smernice 2002/21 je zabezpečiť maximálny prospech užívateľov z hľadiska výberu, ceny a kvality. Náklady na povolenie prác pre vybudovanie elektronických sietí ovplyvňujú ceny, ktoré koncoví užívatelia musia platiť za prístup k sieti vo svojom regióne, ako aj to, či vôbec môžu získať prístup k sieti.³⁷ Zložité postupy na inštaláciu zariadení môžu mať podobný účinok ako prekážky v podobe systémov udeľovania povolení. Rozsah pôsobnosti článku 13 smernice 2002/20 sa teda neobmedzuje na kontext konkrétneho všeobecného povolenia, ale zahŕňa ďalšie poplatky za inštaláciu zariadení, ktoré sú nevyhnutné pre vstup poskytovateľov komunikačných sietí na trh.³⁸

49. Takýto výklad článku 13 smernice 2002/20 je taktiež v súlade s rozsudkom Vodafone España a France Telecom España,³⁹ v ktorom Súdny dvor rozhodol, že článok 13 bráni regionálne vybranému poplatku za využívanie telefónnych stožiarov tretej osoby. Je zrejmé, že opatrenie dotknuté vo veci samej sa podstatne odlišuje od opatrenia vo veci Vodafone España a France Telecom España, avšak tento rozsudok objasnil dva dôležité body, ktoré možno uplatniť aj v rámci prejednávanej veci.

50. Po prvé poplatok dotknutý vo veci Vodafone España a France Telecom España zvýšil náklady na usadenie sa nových poskytovateľov, na rozdiel od tých, ktorí už mali vlastnú infraštruktúru.⁴⁰ Rovnako poplatky v prejednávanej veci zvyšujú náklady na inštaláciu zariadení a poskytovateľov, ktorí ešte v obci nemajú vlastnú infraštruktúru, znevýhodňujú oproti tým, ktorí ju majú.

51. Po druhé poplatok dotknutý v danej veci vyberala obec, ktorá nebola národným regulačným orgánom. Vzhľadom na široký rozsah pôsobnosti článku 13 a na to, že obce boli príslušnými orgánmi na povolenie inštalácie zariadení, sa vo veci Vodafone España a France Telecom España dané ustanovenie uplatnilo. To isté by malo platiť aj v prejednávanej veci.

52. Treba dodať, že v neskorších veciach týkajúcich sa otázky všeobecných poplatkov, na rozdiel od poplatkov za inštaláciu zariadení, Súdny dvor rozhodol, že smernica 2002/20 sa neuplatní.⁴¹ Pokiaľ však ide o dotknuté opatrenie, niet pochyb, že poplatky sa vyberali za inštaláciu zariadenia. Pri pokladaní káblov na súkromný alebo verejný pozemok spoločnosť X využíva právo vstupu v zmysle článku 11 smernice 2002/21, ktorý vykonáva holandský zákon o telekomunikáciách.⁴² Článok 13 smernice 2002/20 je špecifikáciou tohto práva vstupu, pokiaľ ide o inštaláciu telekomunikačných zariadení, ktorej súčasťou je nepochybne kladenie káblov.

53. Na danú vec sa teda vzťahuje článok 13 smernice 2002/20, v dôsledku čoho sa smernica 2006/123, na základe jej článku 2 ods. 2 písm. c), na prejednanú vec neuplatní.

36 Článok 8 smernice 2002/21.

37 Pokiaľ ide o možnosť, že administratívne náklady narúšajú hospodársku súťaž, pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston v spojených veciach Vodafone España (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:162, body 62 až 64).

38 Treba poznamenať, že regulačný rámec sa vzťahuje na všetky elektronické komunikačné siete a nielen na poskytovateľov telefonických sietí, pri ktorých je systém všeobecného povolenia zvyčajne nevyhnutný, keďže obmedzený súbor čísel a dostupných rádiových frekvencií treba priradiť spravodlivým spôsobom.

39 Rozsudok z 12. júla 2012 (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:446, body 34 a 35).

40 Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston v spojených veciach Vodafone España (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:162, bod 63).

41 Vec Belgacom a Mobistar sa týkala všeobecného poplatku, ktorý sa uhrádzal na základe zabratého pozemku a nesúvisel s inštaláciou zariadenia; pozri rozsudok zo 4. septembra 2014 (C-256/13 a C-264/13, EU:C:2014:2149, body 36 a 37); podobne Súdny dvor neuplatnil smernicu 2002/20 na právnu úpravu obce, v zmysle ktorej sa vyberal poplatok za všetky telekomunikačné zariadenia, ani v rozsudku zo 17. decembra 2015, Proximus (C-454/13, EU:C:2015:819). Vo veci Proximus (bod 28), ani vo veci Belgacom a Mobistar (bod 36) poplatky nesúviseli s inštaláciou zariadení a zároveň tieto úhrady nestožovali prístup na trh novým účastníkom, ktorí ešte nemali vybudovanú infraštruktúru.

42 Podľa holandskej vlády prevzal holandský normotvorca tento článok do článku 5.4 zákona o telekomunikáciách, ktorý poskytovateľovi siete priznáva právo osadiť káble po získaní povolenia od príslušnej obce, pokiaľ ide o čas a miesto prác.

54. Otázka, či vnútroštátne opatrenia, akými sú poplatky vyberané vo veci samej, sú zlučiteľné s článkom 13 smernice 2002/20, priamo uplatniteľným⁴³ ustanovením, na ktorý sa môžu osoby odvolávať, vyžaduje zistenie skutkového stavu, a tým by sa mal zaoberať vnútroštátny súd. Táto otázka navyše nie je predmetom tohto sporu.

2) O článku 2 ods. 3 smernice 2006/123

55. Z hypotetického hľadiska pre prípad, keby sa Súdny dvor domnieval, že požiadavky článku 2 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123 nie sú splnené, preskúmame, či sa také opatrenie, akým sú predmetné poplatky, týka oblasti daní (článok 2 ods. 3 smernice 2006/123).

56. Pojem „dane“ treba vykladať autonómne, v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora, podľa ktorej z potreby jednotného uplatňovania práva Únie, ako aj zo zásady rovnosti vyplýva, že znenie ustanovenia práva Únie, ktoré neobsahuje nijaký výslovný odkaz na právo členských štátov s cieľom určiť jeho zmysel a rozsah pôsobnosti, vyžaduje v celej Európskej únii samostatný a jednotný výklad.⁴⁴

57. Daň, ktorá prispieva k všeobecným príjmom verejnoprávneho subjektu, sa zásadne odlišuje od správneho poplatku, ktorý sa uhrádza za konkrétnu službu.

58. Napriek tomu, že v prejednávanej veci príslušná obec vybrala sumu, ktorá presahuje náklady správneho konania týkajúceho sa spracovania žiadosti o vydanie povolenia, ktoré sa týka času, miesta a spôsobu vykonania výkopových prác, samotná skutočnosť, že takto vybraný prípadný preplatok prispieva k všeobecnému rozpočtu obce, nemení daný poplatok na všeobecnú daň. K úhrade poplatku dochádza iba v priebehu správneho konania. Subjekty nemôžu premeniť administratívny poplatok na daň, a tým sa vyhnúť uplatňovaniu smernice 2006/123 len preto, že vyrubená suma presahuje náklady správneho konania. Takýto výklad článku 2 ods. 3 by bol v rozpore s účelom článku 13 ods. 2 smernice 2006/123, ktorým je obmedziť poplatky spojené s udeľovaním povolení poskytovateľom služieb.

59. Zastávam preto názor, že vnútroštátne opatrenia, akými sú „leges“ vo veci samej, nepredstavujú daň, pretože sa vyberajú v súvislosti so službou obce, ktorá spočíva v spracovaní žiadosti o vydanie povolenia, ktoré sa týka času, miesta a spôsobu vykonania výkopových prác.

b) O odôvodnení 9 smernice 2006/123 (tretia otázka)

60. Keďže na základe článku 2 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123 sa táto smernica podľa môjho názoru neuplatňuje v situácii, o akú ide vo veci samej, je tretia otázka, ktorá sa týka významu odôvodnenia 9 úvodnej časti tejto smernice, v kontexte konania pred vnútroštátnym súdom hypotetická a netreba na ňu odpovedať.

c) O výlučne vnútroštátnych situáciách (druhá otázka)

61. Druhá otázka sa týka výlučne vnútroštátnych situácií podľa kapitoly III smernice 2006/123. Keďže táto otázka má v kontexte prejednávanej veci taktiež hypotetickú povahu, budem sa ňou zaoberať (len) nižšie v rámci veci C-31/16, Visser.

⁴³ Rozsudok z 12. júla 2012, Vodafone España a France Telecom España (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:446, bod 39).

⁴⁴ Pozri rozsudok z 18. januára 1984, Ekro (327/82, EU:C:1984:11, bod 11). Pozri tiež rozsudky z 19. septembra 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, bod 43) a zo 4. septembra 2014, Germanwings (C-452/13, EU:C:2014:2141, bod 16).

2. O štvrtej a piatej otázke

62. Vzhľadom na to, že navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol, že smernica 2006/123 nie je uplatniteľná na prípad, o aký ide vo veci samej, a keďže štvrtá a piata otázka vychádzajú z predpokladu, že táto smernica sa uplatňuje, tieto otázky sú hypotetické. Okrem toho by som chcel zdôrazniť, že režim ustanovený smernicou 2006/123, pokiaľ ide o povolenia a systémy ich udeľovania (kapitola III, oddiel 1) a (zakázané) požiadavky (oddiel 2), nie je zameraný na prísne regulovanú a vysoko technickú oblasť telekomunikácií – čo je presne dôvod, prečo táto oblasť, ako vidíme vyššie, nepatrí do pôsobnosti smernice 2006/123.⁴⁵

B. Vec C-31/16, Visser

1. O článku 4 ods. 1 smernice 2006/123 (prvá otázka)

63. Vnútroštátny súd sa svojou prvou otázkou Súdneho dvora v podstate pýta, či maloobchodný predaj spotrebiteľom, ktorý spočíva v predaji takého tovaru, akým je obuv a odevy, patrí do pôsobnosti smernice 2006/123.

64. Túto otázku vnútroštátny súd položil na základe týchto skutkových okolností: spoločnosť Visser vlastní obchodné priestory, ktoré by chcela prenajať spoločnosti Bristol BV majúcej v úmysle zriadiť maloobchodnú predajňu pre svoj diskontný reťazec obuvi a odevov. Spoločnosť Bristol BV sa odvoláva na kapitolu III smernice, ktorá má názov „Sloboda poskytovateľov usadiť sa“. Otázka teda spočíva v tom, či je spoločnosť Bristol BV poskytovateľom *služieb*, ktorý sa môže odvolávať na ustanovenia smernice 2006/123.

65. Napokon, ako to bude možné podrobnejšie vidieť nižšie, v rámci tejto zdanlivo bezproblémovej otázky („Prečo by maloobchod nemal byť službou?“) sa vynára dôležitejšia, citlivejšia otázka vzťahu medzi smernicou 2006/123 a základnými slobodami zakotvenými v Zmluve o FEÚ, ako aj otázka vzťahu medzi týmito základnými slobodami a možnými dôsledkami pre smernicu 2006/123.

66. Zatiaľ čo holandská vláda zastáva názor, že v situácii ako vo veci samej nemožno maloobchod považovať za službu, spoločnosť Visser, talianska a poľská vláda, ako aj Komisia si myslia opak.

67. V zmysle článku 2 ods. 1 smernice 2006/123 sa táto smernica vzťahuje na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte.

68. Článok 4 ods. 1 smernice 2006/123 definuje „službu“ ako „akúkoľvek samostatne zárobkovú hospodársku činnosť, ktorá je obvyčajne poskytovaná za odplatu, v zmysle [článku 57 ZFEÚ]“.⁴⁶ Článok 57 ZFEÚ vo svojom prvom odseku zase uvádza, že „v zmysle zmlúv sa za služby považujú plnenia, ktoré sa bežne poskytujú za odplatu, pokiaľ ich neupravujú ustanovenia o voľnom pohybe tovaru, kapitálu a osôb“.

a) Samostatne zárobková hospodárska činnosť... poskytovaná za odplatu

69. Prvá časť definície „služby“ je celkom zrejmá: predaj obuvi alebo odevov predstavuje samostatnú zárobkovú hospodársku činnosť poskytovanú za odplatu.

⁴⁵ Pozri tiež odôvodnenia 19 a 20 smernice 2006/123.

⁴⁶ Pozri tiež rozsudok z 27. februára 2014, OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, bod 58).

70. Odôvodnenie 33⁴⁷ smernice výslovne uvádza distribučné služby⁴⁸ ako jednu z činností, na ktoré sa smernica vzťahuje.⁴⁹ V rámci odôvodnenia 47 smernice sa okrem toho v súvislosti so systémami udeľovania povolení uvádzajú, aj keď okrajovo, hypermarkety. Takéto obchody majú nepochybne aj distribučnú funkciu, pokiaľ ide o tovary. Aby sa získal ucelený obraz, odôvodnenie 76 smernice uvádza, že smernica sa nevzťahuje iba na obmedzenia, ktoré sa uplatňujú na tovary *ako také* (na rozdiel od distribúcie tovaru).

71. Okrem toho, nezáväzná, ale napriek tomu poučná⁵⁰ Príručka Komisie o vykonávaní smernice o službách⁵¹, ktorú Súdny dvor navyše použil pri výklade smernice 2006/123,⁵² odkazuje na „distribučné služby (vrátane maloobchodu a veľkoobchodu s tovarmi a službami)“.

72. Navyše pohľad na legislatívny vývoj smernice odhaľuje, že Európsky parlament sa najprv pokúsil odstrániť odkaz na „distribučné služby“ počas prvého čítania,⁵³ pravdepodobne s úmyslom vylúčiť maloobchodné služby zo smernice. Rada však tento odkaz do návrhu znova vložila.⁵⁴ Tento odkaz zotrval až do prijatia smernice.

b) ... v zmysle článku 57 ZFEÚ

73. Čo ale s druhou časťou článku 57 prvého odseku ZFEÚ, na ktorý odkazuje článok 4 ods. 1 smernice 2006/123 („pokiaľ ich [služby] neupravujú ustanovenia o voľnom pohybe tovaru, kapitálu a osôb“)?

74. Vyvoláva to otázku, či predmetné služby – predaj obuvi – nie sú upravené v rámci iných slobôd vyplývajúcich zo Zmluvy v zmysle článku 57 ZFEÚ, čo by mohlo znamenať, že nepatria do pôsobnosti smernice 2006/123.

75. V rámci systému Zmluvy o FEÚ⁵⁵ pozostáva voľný pohyb osôb z dvoch samostatných slobôd pohybu závislých osôb (pracovníci) a nezávislých osôb (usadenie sa). Na slobodu usadiť sa sa teda vzťahuje pojem „osoby“ v článku 57 prvom odseku ZFEÚ.⁵⁶

47 O význame odôvodnení v zmysle nástroja výkladu, konkrétne pokiaľ ide o smernicu 2006/123, pozri bod 132 a poznámku pod čiarou č. 123 týchto návrhov.

48 Pojem „distribučné služby“ je pojem, ktorý Komisia bežne používa na pokrytie maloobchodných a podobných činností; pozri napr. s. 3 oznámenia, ktorým sa ustanovuje akčný plán pre maloobchod [COM(2013) 36 final]. Taktiež treba poznamenať, že pôvodná Správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu o stave vnútorného trhu so službami, predložená v prvej etape Stratégie vnútorného trhu služieb (KOM(2002) 441 v konečnom znení), použila pojem „maloobchod“ pozoruhodných 35-krát. Veľmi dobre si uvedomujem, že táto správa bola základom pôvodného návrhu Bolkesteinovej smernice, ktorá bola neskôr predmetom rozsiahlych úprav. Vzhľadom na to nemám dojem, že ciele a ustanovenia smernice boli zmenené, pokiaľ ide o vecnú pôsobnosť a predmetné činnosti. Spornými otázkami v tom čase boli skôr, ako je dobre známe, zásada krajiny pôvodu a jej rôzne právne dôsledky a následky. Pokiaľ ide o tento posledný aspekt, pozri OBWEXER, W., IANC, S.: Das binnenmarktliche Recht der Dienstleistungsfreiheit. In: MÜLLER-GRAFF, P.-Chr. (ed.): *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4)*. Baden-Baden: Nomos, 2015, s. 397 – 448, na s. 428 – 429.

49 Treba zdôrazniť, že Súdny dvor sa už skôr uspokojil s odkazom na odôvodnenie 33, keď rozhodol, že certifikačné služby patria do rozsahu pôsobnosti smernice; pozri rozsudok zo 16. júna 2015, Rina Services a i. (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 24).

50 Pozri návrhy, ktoré som predniesol v spojených veciach Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:505, body 36 a 54) a vo veci Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, bod 69). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:171, bod 22) a vo veci Rina Services a Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, bod 39).

51 Pozri Príručku o vykonávaní smernice o službách, Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev, 2007, bod 2.1.1, dostupná na <http://bookshop.europa.eu/en/handbook-on-implementation-of-the-services-directive-pbKM7807096/>. Stanovisko Komisie vyjadrené v tejto príručke nie je prekvapujúce, keďže cieľom Komisie je zjavne hneď od začiatku zahrnúť distribučné služby do rozsahu pôsobnosti smernice 2006/123.

52 Pozri rozsudky z 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, body 32, 53 a 73) a z 11. júla 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, bod 37).

53 Pozri stanovisko Parlamentu v prvom čítaní. Parlament navrhol zrušiť odôvodnenie 14 návrhu Komisie.

54 Pozri odôvodnenie 33.

55 Pozri časť III, hlavu IV ZFEÚ o voľnom pohybe osôb, služieb a kapitálu, ktorá sa ďalej člení na kapitoly I (Pracovníci), kapitoly 2 (Právo usadiť sa), kapitoly 3 (Služby) a kapitoly 4 (Kapitál a platby).

56 Toto systematické konštatovanie nijako nemení skutočnosť, že sloboda poskytovať služby sa týka predovšetkým služby ako produktu. V tejto súvislosti pozri MÜLLER-GRAFF, P.-Chr.: Artikel 56 AEUV. In: STREINZ, R. (ed.): *EUV/AEUV Kommentar*. Mnichov: C. H. Beck, 2012, 2. vyd., bod 7.

76. Predpokladajme nachvíľu, že činnosť spoločnosti Bristol BV predstavovala usadenie sa. Znamenalo by to, že jej situácia by sa podľa Zmluvy o FEÚ riadila pravidlami slobody usadiť sa (ktorá je podkategóriou voľného pohybu osôb), čo by zase znamenalo, že by nešlo o „služby“ v zmysle článku 57 ZFEÚ, a z toho by vyplývalo, že nie je daná pôsobnosť smernice 2006/123. V nadväznosti na takéto konštatovanie by bola kapitola III smernice 2006/123 o slobode poskytovateľov *usadiť sa* zbavená *akejkoľvek* pôsobnosti.⁵⁷ Pokiaľ sa kapitola III z tohto dôvodu nepovažuje za *per se* odporujúcu primárnemu právu, nemožno prijať záver, že kapitola III nemá žiadnu pôsobnosť.

77. Buď teda musí mať pojem „činnosť v oblasti služieb“ podľa kapitoly III smernice 2006/123 iný význam ako všeobecná definícia podľa článku 4 smernice 2006/123, alebo cieľom článku 4 smernice 2006/123 nie je odkazovať na článok 57 ZFEÚ, pokiaľ ide o usadenie sa poskytovateľov. Z dôvodu jasnosti by som sa rozhodol pre druhý uvedený prístup, pričom sa domnievam, že táto smernica sa uplatňuje aj na hospodárske činnosti, na ktoré sa vzťahuje sloboda usadiť sa v zmysle Zmluvy o FEÚ, ak zahŕňa aj prvok služby.⁵⁸

78. Terminologický rozdiel medzi Zmluvou o FEÚ a smernicou 2006/123 vo všeobecnosti naznačuje rôzne metódy, ktoré Zmluva o FEÚ na jednej strane a smernica na strane druhej používa na dosiahnutie cieľa spočívajúceho v odstránení obmedzení týkajúcich sa slobody poskytovania služieb. Zmluva o FEÚ sa zameriava predovšetkým na „obmedzenia slobody poskytovať služby v Únii“. ⁵⁹ Snaží sa o „negatívnu integráciu“ tým, že zakazuje prekážky obchodu so službami.⁶⁰ Smernica 2006/123, naopak, kladie dôraz a osobitne sa zameriava na *činnosti* v oblasti služieb. Ako akt sekundárneho práva môže podrobnejšie riešiť problémy, s ktorými sa stretávajú poskytovatelia služieb, keď čelia prekážkam. Preto sa v súlade so svojim právnym základom⁶¹ sústreďuje na činnosť poskytovateľov služieb a jej celá štruktúra sa zameriava na činnosti v oblasti služieb.⁶²

79. Odkaz na článok 57 ZFEÚ, ktorý sa nachádza v článku 4 ods. 1 smernice 2006/123, preto nemá žiadny vplyv na otázku, či je maloobchod „službou“ v zmysle článku 4 ods. 1 smernice 2006/123.

80. Maloobchod by sa preto mal považovať za službu v zmysle článku 4 ods. 1 smernice 2006/123.

c) Reštriktívny výklad z dôvodu primárneho práva?

81. Zostávajúcou otázkou v súvislosti s výkladom článku 4 ods. 1 smernice 2006/123 je to, či primárne právo vedie k reštriktívnemu výkladu tohto ustanovenia s tým účinkom, že maloobchod nemožno považovať za „službu“ na účely smernice 2006/123.

82. Moja odpoveď na túto otázku znie „nie“.

1) Sloboda usadiť sa

83. Aj (len) podľa Zmluvy o FEÚ⁶³ by sa na činnosť spoločnosti Bristol BV podľa môjho názoru vzťahovala sloboda usadiť sa, ako to teraz preukážem s odkazom na judikatúru Súdneho dvora.

57 Pozri tiež KLAMERT, M.: *Services Liberalization in the EU and the WTO*. Cambridge University Press, 2015, s. 177.

58 Pozri tiež, hoci s odkazom na kapitolu III smernice 2006/123, KLAMERT, M., tamže.

59 Pozri článok 56 ods. 1 ZFEÚ.

60 V článku 57 druhom a treťom odseku ZFEÚ sa odkazuje na „činnosti“, avšak len v kontexte uvedenia príkladov.

61 Článok 53 ZFEÚ konkrétne odkazuje na „činnosti“.

62 Pojem „činnosť“, či už v jednotnom alebo v množnom čísle, je v smernici použitý pozoruhodných 146-krát: 85-krát v úvodnej časti a 61-krát v rámci ustanovení smernice. Naopak, pojem „bariéra (bariéry)“ sa uvádza 15-krát, a to iba v úvodnej časti, zatiaľ čo pojem „obmedzenia“ je použitý v 20 prípadoch: 15-krát v úvodnej časti a 5-krát v rámci ustanovení.

63 A bez ohľadu na otázku týkajúcu sa výlučne vnútroštátnych situácií, ktorou sa zaoberám nižšie.

84. V situáciách týkajúcich sa usadenia sa, ktoré zahŕňajú ďalšiu základnú slobodu, zvyčajne tie, ktoré sa týkajú tovarov alebo služieb,⁶⁴ Súdny dvor, zdá sa, koherentne uplatňuje slobodu usadiť sa podľa článku 49 ZFEÚ.⁶⁵ Za základný dôvod takéhoto prístupu považujem to, že usadenie sa zvyčajne a prirodzene zahŕňa aspekty iných základných slobôd takmer vo svojej samotnej podstate. Schematicky povedané: kapitál je potrebný na založenie; ľudia pomáhajú budovať a riadiť, tovar sa musí prepravovať z bodu A do bodu B. To všetko umožňuje (fyzickej alebo právnickej) osobe usadiť sa.

85. Zdá sa mi, že zaradením všetkých týchto záležitostí pod pojem „usadenie sa“ sa Súdny dvor zameriava skôr na skutočnú činnosť usadenia sa než na konečný účel takéhoto usadenia. Súdny dvor sa v takejto situácii nepozera na tovary alebo služby, ktoré má usadený podnik poskytovať.

86. V zmysle takejto judikatúry a v prípade neexistencie smernice 2006/123, by sa na založenie maloobchodu ako v prípade vo veci samej pravdepodobne vzťahovala sloboda usadiť sa. Za takýchto okolností nerozumiem, ako by takejto judikatúre odporovalo, ak by sa prejednáváná vec posudzovala v zmysle kapitoly III smernice, ktorá sa týka usadenia sa poskytovateľov služieb.

2) Voľný pohyb tovaru

87. Vzhľadom na to, že prejednáváná vec sa týka usadenia sa, netreba sa ďalej venovať vzťahu medzi smernicou 2006/123 a primárnym právom. Aby sa však predišlo akýmkoľvek nedorozumeniam týkajúcim sa vzťahu medzi tovarmi a službami, a zároveň vzhľadom na otázky vznesené v rámci ústnej časti konania, považujem napriek tomu za prospešné preskúmať danú otázku hlbšie v rámci týchto návrhov.

88. Na úvod treba zdôrazniť, že zo skutočnosti, že na základe článku 57 prvého odseku ZFEÚ je sloboda poskytovať služby vo vzťahu k iným slobodám vedľajšia, v žiadnom prípade nevyplýva, že základné slobody sú zoradené podľa dôležitosti.⁶⁶ Súdny dvor objasnil, že aj keď definícia pojmu „služby“ uvedená v článku 57 prvom odseku ZFEÚ spresňuje, že za služby sa považujú plnenia, „pokiaľ ich neupravujú ustanovenia o voľnom pohybe tovaru, kapitálu a osôb“, toto spresnenie bolo vykonané len na úrovni *definície* uvedeného pojmu *bez stanovenia prednosti* medzi slobodným poskytovaním služieb a inými základnými slobodami. Súdny dvor v zásade rozhodol, že pojem „služby“ zahŕňa plnenia, na ktoré sa nevzťahujú iné slobody, aby nedošlo k tomu, že z pôsobnosti základných slobôd bude vyňatá určitá hospodárska činnosť.⁶⁷ Sloboda poskytovať služby teda nie je vedľajšou, ale dodatočnou slobodou.

89. Ak sa prípady týkajú tovarov a zároveň služieb, judikatúra Súdneho dvora sa líši. Možno pritom rozlíšiť tri prístupy: skúmanie len jednej slobody na základe „kritéria ťažiska“, skúmanie oboch slobôd naraz a postupné skúmanie jednotlivých slobôd. Pozrime sa v krátkosti postupne na tieto tri prístupy.

i) Hľadanie ťažiska

90. Ide o klasické kritérium, ktoré používa Súdny dvor. V tomto prípade Súdny dvor koherentne uvádza, že vnútroštátne opatrenie, ktoré obmedzuje ako slobodné poskytovanie služieb, tak aj voľný pohyb tovaru, skúma Súdny dvor v zásade len s ohľadom na jednu z týchto dvoch základných slobôd, ak je preukázané, že v prejednávanych okolnostiach prípadu je jedna z týchto slobôd vzhľadom

64 V situáciách, keď sa niekto usadí s cieľom predávať tovar alebo ponúkať služby.

65 Pozri rozsudky z 11. mája 1999, Pfeiffer (C-255/97, EU:C:1999:240, bod 26); z 24. marca 2011, Komisia/Španielsko (C-400/08, EU:C:2011:172, body 70 až 72), a nedávno, z 5. februára 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47, bod 24).

66 Pozri napríklad MÜLLER-GRAFF, P.-Chr.: Artikel 56 AEUV. In: STREINZ, R. (ed.): *EUV/AEUV Kommentar*. Mnichov: C. H. Beck, 2012, 2. vyd., bod 8; TIEDJE, J.: Artikel 57 AEUV. In: VON DER GROEBEN, H., SCHWARZE, J., HATJE, A. (eds.): *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, Band 1. Baden-Baden: Nomos, 2015, 7. vyd., bod 30.

67 Pozri rozsudok z 3. októbra 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, bod 32).

k druhej úplne podradená a môže k nej byť priradená.⁶⁸ V tejto súvislosti sa Súdny dvor prikláňa k riešeniu prípadov týkajúcich sa maloobchodu v rámci režimu voľného pohybu tovaru.⁶⁹ Súdny dvor však nepopiera, že vo vzťahu k jednej hospodárskej činnosti existuje z hľadiska základných slobôd mnoho aspektov, a to aj v prípade, keď príslušnú vec analyzuje len z hľadiska jedinej slobody.

91. Napríklad vo veci *Burmanjer a i.*⁷⁰ Súdny dvor rozhodol, že nemožno vylúčiť, že predaj výrobku môže byť doplnený činnosťou obsahujúcou prvky „služby“. Táto okolnosť však nestačí na to, aby sa hospodárska činnosť, akou je ambulantný obchod, kvalifikovala ako „poskytovanie služby“ v zmysle článku 56 ZFEÚ. Naopak, v každom konkrétnom prípade treba určiť, či toto poskytnutie je alebo nie je celkom druhotným aspektom vo vzťahu k znakom týkajúcim sa voľného pohybu tovaru.⁷¹ V súlade s týmto prístupom sa prípady, v ktorých je aspekt služby veľmi silný, ako napríklad v prípade reklamy,⁷² riešili v rámci režimu slobody poskytovať služby.⁷³

92. Logika kritéria ťažiska je nasledovná: v situácii, keď sa od Súdneho dvora požaduje len výklad primárneho práva, je prirodzené, že sa zameriava na prevládajúcu základnú slobodu. Prečo by mal použiť rovnaké kritérium pre inú slobodu, ak dosiahne rovnaký výsledok? Koniec koncov, všetky základné slobody majú rovnaký cieľ: odstrániť prekážky obchodu v rámci vnútorného trhu. To, či sa na konkrétnu situáciu vzťahuje, povedzme, iba článok 49 ZFEÚ, iba článok 34 ZFEÚ, iba články 34 a 56 ZFEÚ alebo iba článok 56 ZFEÚ, nemá v úplnej väčšine prípadov nevyhnutne zásadný význam.

ii) Súbežné uplatnenie

93. Obe slobody posudzoval Súdny dvor spoločne v technickej veci, ktorá sa týkala postupov na získanie predchádzajúceho povolenia na uvedenie na trh (predovšetkým) dekodérov televízneho signálu.⁷⁴ Dôvodom tejto súbežnej analýzy je nepochybne to, že pri poskytovaní digitálnych televíznych služieb sú služby a tovar úzko prepojené.⁷⁵

iii) Postupné uplatnenie

94. Súdny dvor skúmal dve slobody postupne, jednu po druhej, najmä v prípadoch, ktoré sa týkali reklamy.⁷⁶ Je zjavné, že Súdny dvor v takýchto prípadoch postupného skúmania neuviedol žiadne dôvody, prečo tak urobil.⁷⁷ Mojm vysvetlením je, že ťažiskový prístup nebol zrejmý. Dodal by som, že judikatúru, ktorá spočíva v postupnom prístupe, treba posudzovať s ohľadom na rozsudok *Keck*

68 Pozri rozsudok zo 14. októbra 2004, *Omega* (C-36/02, EU:C:2004:614, bod 26 a citovanú judikatúru). V rámci právnej doktríny pozri napríklad FRENZ, W.: *Handbuch Europarecht. Band 1 Europäische Grundfreiheiten*. Springer, 2012, 2. vyd., s. 31, Rz. 74, a HATZOPOULOS, V.: *Recent Developments in the Case Law of the ECJ in the Field of Services*. In: *Common Market Law Review*. 2000, zv. 37, s. 51.

69 Pozri napríklad rozsudok z 13. januára 2000, *TK-Heimdienst* (C-254/98, EU:C:2000:12). Aj zákaz predaja so stratou sa skúmal v rámci ustanovení o voľnom pohybe tovaru; pozri rozsudok z 24. novembra 1993, *Keck a Mithouard* (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905, bod 10). Ako je dobre známe, Súdny dvor vo veci *Keck a Mithouard* dokonca konštatoval, že táto sloboda nie je uplatniteľná.

70 Rozsudok z 26. mája 2005 (C-20/03, EU:C:2005:307).

71 Pozri rozsudok z 26. mája 2005, *Burmanjer a i.* (C-20/03, EU:C:2005:307, bod 34).

72 Rozsudky z 30. apríla 1974, *Sacchi* (155/73, EU:C:1974:40), a z 18. marca 1980, *Debaue a i.* (52/79, EU:C:1980:83). Vec, ktorá sa týkala veľtrhov, sa zaradila pod slobodu poskytovať služby a slobodu usadiť sa; pozri rozsudok z 15. januára 2002, *Komisía/Taliansko* (C-439/99, EU:C:2002:14). *Coffeeshopy* sa preskúmali z hľadiska slobody poskytovať služby; pozri rozsudok zo 16. decembra 2010, *Josemans* (C-137/09, EU:C:2010:774, bod 50).

73 Výnimku pri posudzovaní reklám z hľadiska vymedzenia základných slobôd predstavuje rozsudok z 25. marca 2004, *Karner* (C-71/02, EU:C:2004:181, bod 47), v ktorom Súdny dvor naznačil, že reklama patrí do oblasti viacnásobných slobôd, ale následne považoval aspekt tovaru za prevládajúci.

74 Pozri rozsudok z 22. januára 2002, *Canal Satélite Digital* (C-390/99, EU:C:2002:34, bod 29).

75 Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Stix-Hackl vo veci *Canal Satélite Digital* (C-390/99, EU:C:2001:147, bod 35).

76 Pozri rozsudky z 9. júla 1997, *De Agostini a TV-Shop* (C-34/95 až C-36/95, EU:C:1997:344, body 39 a 48), a z 8. marca 2001, *Gourmet International Products* (C-405/98, EU:C:2001:135, body 13 a 35).

77 Neurobil tak mimochodom ani generálny advokát Jacobs v žiadnom z týchto prípadov. Pozri jeho návrhy, ktoré predniesol v spojených veciach *De Agostini a TV-Shop* (C-34/95 až C-36/95, EU:C:1996:333), a vo veci *Gourmet International Products* (C-405/98, EU:C:2000:690).

a Mithouard.⁷⁸ prijatím takéhoto prístupu Súdny dvor objasnil, že opatrenia, ktoré by potenciálne mohli predstavovať predajné mechanizmy nepatriace do pôsobnosti voľného pohybu tovaru v zmysle rozsudku Keck a Mithouard, možno navyše analyzovať z hľadiska ďalšej slobody vyplývajúcej zo Zmluvy.⁷⁹

95. Zo skutočnosti, že Súdny dvor používa rôzne prístupy, vyvodzujem, že existujú situácie, v ktorých „ťažiskový prístup“, ktorý spočíva – takmer mechanicky – v množstve („Ktorá sloboda má najväčšiu váhu?“), dosahuje svoje hranice v situácii, v ktorej nemožno jednoducho ignorovať ako úplne sekundárnu konkrétnu základnú slobodu. Preto v prejednávanej veci uprednostňujem tretí prístup, pretože v opačnom prípade by sa nepripustil aspekt služieb, ktorý je pre maloobchod príznačný.

96. V dôsledku toho nevidím, ako by v prejednávanej veci primárne právo obmedzilo výklad smernice 2006/123 na svoje vlastné pojmy.

97. Toto konštatovanie navyše potvrdzuje aj spôsob, akým Súdny dvor doposiaľ vykladal smernicu 2006/123, čo by som teraz rád objasnil.

3) *Vec Rina Services a i.*

98. Právne zistenia, ktoré môžeme vyvodiť z rozsudku Rina Services a i.,⁸⁰ majú zásadný význam. Hlavnou právnou otázkou v danej veci bolo nepochybne, či možno požiadavku zakázanú podľa článku 14 smernice 2006/123⁸¹ odôvodniť na základe Zmluvy o FEÚ. Hoci sa tvrdilo, že článok 14 smernice 2006/123 nemôže vylúčiť takéto odôvodnenie, pretože toto ustanovenie bolo primárnym právom,⁸² Súdny dvor bol jednoznačný: v zložení veľkej komory rozhodol, že vzhľadom na to, že článok 14 nezakotvuje možnosť odôvodnenia, takáto možnosť neexistuje. V tejto súvislosti Súdny dvor osobitne spomenul článok 3 ods. 3 smernice 2006/123.⁸³ S odkazom výlučne na pojmy, systém a *telos* smernice, Súdny dvor prejavil významnú podporu rozhodnutiam, ktoré prijal normotvorca Únie.⁸⁴

99. Podľa môjho názoru logický základ, z ktorého vychádza rozsudok vo veci Rina Services a i., spočíva v tom, že normotvorca Únie môže vo vzťahu k základným slobodám presadiť ich aspekt *slobody* na úkor ich aspektu *odôvodnenia*. V skutočnosti spočíva v povahe harmonizácie vymedziť, ustáliť a – ak to normotvorca Únie uzná za vhodné – obmedziť odôvodnenia s cieľom vytvoriť rovnaké podmienky pre hospodárske subjekty. Ako príklad možno uviesť, že v takejto situácii je „vítaním“ základná sloboda Únie, ako aj hospodársky subjekt, ktorý má v úmysle opierať sa o túto slobodu – čo je v úplnom súlade s cieľmi Zmluvy o FEÚ.⁸⁵ Zákonnosť a legitímnosť takéhoto výsledku spočíva podľa môjho názoru v dodržiavaní legislatívneho postupu stanoveného Zmluvou o FEÚ.

100. Primárne právo teda nemá žiadny vplyv na otázku, či je maloobchod „službou“ v zmysle článku 4 ods. 1 smernice 2006/123.

78 Rozsudok z 24. novembra 1993 (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905).

79 Takéto spresnenie bolo podľa môjho názoru nevyhnutné, keďže v uvedenom rozsudku Keck a Mithouard Súdny dvor neposudzoval iné základné slobody než voľný pohyb tovaru; pozri rozsudok z 24. novembra 1993 (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905, bod 6).

80 Rozsudok zo 16. júna 2015 (C-593/13, EU:C:2015:399). Ako zdôraznil generálny advokát Cruz Villalón v návrhoch, ktoré predniesol v tejto veci, išlo o prvý prípad, v ktorom sa v praxi uplatnili ustanovenia smernice 2006/123; pozri návrhy, ktoré predniesol vo veci Rina Services a i. (C-593/13, EU:C:2015:159, bod 1).

81 V danom prípade právna úprava členského štátu, ktorá vyžaduje, aby spoločnosti klasifikované ako certifikačné organizácie mali svoje sídlo v tomto členskom štáte.

82 Článok 52 ods. 1 ZFEÚ.

83 Podľa ktorého členské štáty uplatňujú jej ustanovenia „v súlade s pravidlami Zmluvy o FEÚ, ktoré sa týkajú práva usadiť sa a voľného pohybu služieb“.

84 Pozri rozsudok zo 16. júna 2015, Rina Services a i. (C-593/13, EU:C:2015:399, body 36 až 40). Zopakovalo sa to v rozsudku z 23. februára 2016, Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 47).

85 Pozri tiež SCHÖNBERGER, Chr.: Normenkontrollen im EG-Föderalismus: die Logik gegenläufiger Hierarchisierungen im Gemeinschaftsrecht. In: *Europarecht*. 2003, s. 600 – 627, na s. 621, podľa ktorého sa má primárne právo chápať viac ako motor než ako obmedzenie harmonizačných opatrení.

d) Ďalšie úvahy

101. Rád by som túto príležitosť využil aj na to, aby som sa touto vecou zaoberal v jej širšom kontexte.

102. Aktuálne okolnosti naznačujú, že maloobchodná činnosť, hoci sa v podstate spája s distribúciou tovaru, je sama osebe službou a mala by sa uznať ako taká. V minulosti (a najmä v čase rozsudku Keck a Mithouard⁸⁶) mohla byť hlavným prostriedkom distribúcie tovaru. Zásielkový obchod na základe katalógového predaja mohol existovať, ale bol určite okrajový. Odvtedy, s príchodom internetu, ktorý sa dostal prakticky do každej domácnosti (a smartfónu), maloobchod čelí konkurencii z nových strán, ktoré ho donútili podstúpiť významnú premenu. Dnes maloobchod v oveľa väčšej miere ako v minulosti pozostáva nielen z predaja výrobku, ale aj z poradenstva a poskytovania doplnkových služieb.⁸⁷ V dnešných podmienkach je to činnosť, ktorá nie je len doplnkom k výrobku.

103. Ako sa často stáva v prípade novej právnej úpravy, pri uplatňovaní daného právneho nástroja vznikajú nové otázky, na ktoré nemožno odpovedať jednoduchým použitím predchádzajúcej judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa štyroch slobôd. Vidieť to možno najmä v prípade usadenia sa, kde rozlišovanie medzi usadením sa na účely distribúcie tovaru a usadením sa na účely poskytovania služby nemalo podľa ustanovení Zmluvy o FEÚ žiadny význam. Nevidím preto dôvod, pre ktorý by doterajšia judikatúra týkajúca sa vymedzenia slobody poskytovať služby a voľného pohybu tovaru mala brániť uplatňovaniu smernice 2006/123 vo vzťahu k maloobchodným predajcom, ako to vyplýva z jej jasného znenia. Naopak, judikatúra Súdneho dvora doposiaľ naznačovala, že rozdiel medzi tovarmi a službami bol vždy nevýhradný. Vývoj ekonomiky služieb, kde sa stáva bežné, že zákazník očakáva veľké množstvo služieb pri kúpe výrobku a dokonca aj po nej, zvyšuje prekrývanie medzi dvoma pólmi, pričom distribučné obchody sú jadrom tohto prekrytia. Normotvorca sa rozhodol zaradiť ich do rozsahu pôsobnosti smernice 2006/123, pričom vedel, že daná činnosť sa bude ďalej rozvíjať smerom k poskytovaniu ďalších služieb, čo je v súlade s judikatúrou Súdneho dvora, ktorá vždy uznávala skutočnosť, že určité činnosti obsahujú aspekty chránené viacerými slobodami.

104. Aby som to zhrnul, nemyslím si, že doterajšia judikatúra sa môže alebo by sa mala vykladať v tom zmysle, že vylučuje činnosť „maloobchodu“ z pôsobnosti smernice 2006/123.

e) Záver

105. Záver, ku ktorému som dospel vo vzťahu k prvej otázke, je teda taký, že „maloobchodná“ činnosť, ktorá spočíva v predaji tovaru, akým je obuv a odevy, spotrebiteľom, patrí do pôsobnosti definície pojmu „služba“ v zmysle článku 4 ods. 1 smernice 2006/123.

2. O výlučne vnútroštátnych situáciách (štvrtá otázka)

106. Svojou štvrtou otázkou položenou vo veci C-31/16 sa vnútroštátny súd snaží zistiť, či sa kapitola III smernice 2006/123 s názvom „Sloboda poskytovateľov usadiť sa“ uplatňuje v situáciách, ktorých sa skutkové okolnosti obmedzujú na jediný členský štát Únie.

107. Nie je to prvýkrát, čo sa táto otázka kladie Súdnemu dvoru. Raad van State (Štátna rada) sa ho totiž tú istú otázku opýtala už aj vo veci Trijber a Harmsen.⁸⁸

⁸⁶ Rozsudok z 24. novembra 1993 (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905).

⁸⁷ Pozri KOTLER, P., ARMSTRONG, G.: *Principles of Marketing*. Pearson Prentice Hall, 2012, 14. vyd.; pozri kapitolu o maloobchode, s. 374 – 394, na s. 384.

⁸⁸ Pozri druhú otázku vo veci C-340/14 a prvú otázku vo veci C-341/14, konkrétne body 28 a 37 v rozsudku z 1. októbra 2015 (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641).

108. V návrhoch, ktoré som predniesol vo veci *Trijber a Harmsen*⁸⁹, som navrhol odpovedať na túto otázku kladne. Ako som v tejto veci podrobne vysvetlil, jazykový, systematický, historický a teleologický výklad ustanovení smernice 2006/123 naznačuje, že kapitola III o slobode poskytovateľov usadiť sa sa uplatňuje nielen na cezhraničné, ale aj na výlučne vnútroštátne situácie.⁹⁰ Zatiaľ čo Súdny dvor odkazujem na tieto návrhy, pokiaľ ide o podrobnosti môjho odôvodnenia, v skratke som zastával nasledovný názor: pokiaľ ide o znenie právnych základov v Zmluve o FEÚ, neexistuje žiadny rozdiel medzi „koordináciou“, „aproximáciou“ a „harmonizáciou“; harmonizácia v oblasti vnútorného trhu môže zahŕňať situácie, na ktoré sa nevzťahujú základné slobody zaručené Zmluvou o FEÚ; ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123 neodkazujú na cezhraničnú činnosť, zatiaľ čo ustanovenia kapitoly IV áno, pričom pozmeňujúce a doplňujúce návrhy na obmedzenie celej smernice na cezhraničné situácie boli zamietnuté.

109. Odkedy som predniesol svoje návrhy vo veci *Trijber a Harmsen*, som na túto otázku nezmenil názor.⁹¹ V týchto návrhoch sa preto zameriam na riešenie ďalších tvrdení, ktoré boli vznesené v rámci aktuálneho konania, ako aj na judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa smernice 2006/123.

110. Po prvé rozdiel v znení ustanovení kapitoly III a kapitoly IV je zásadný: usadenie sa podľa smernice sa má vzťahovať na poskytovanie všetkých vnútroštátnych služieb (kapitola III). Hospodárske subjekty by v prvom rade nemali byť odradené od usadenia sa v členskom štáte. Pre zvyšok, teda pre dočasné poskytovanie služieb je cezhraničný prvok prirodzený. Kapitola IV teda nevyhnutne a logicky vyžaduje existenciu cezhraničného prvku.

111. Po druhé tie ustanovenia⁹² alebo dokonca kapitoly⁹³ smernice 2006/123, ktoré osobitne odkazujú na „iný členský štát“, a tým na cezhraničnú situáciu, treba považovať za ustanovenia, ktoré sa uplatňujú konkrétne na cezhraničné situácie, ktoré žiadnym spôsobom nepredvídajú iné ustanovenia smernice, ktoré sa uplatňujú výlučne na vnútroštátne situácie.

112. Po tretie nemožno povedať, že právomoc na riešenie cezhraničných situácií priznáva len právny základ smernice, teda články 53 a 62 ZFEÚ⁹⁴. Ako zdôraznila Komisia počas pojednávania, znenie článku 53 ods. 2 ZFEÚ, podľa ktorého v prípade lekárskeho a zdravotníckeho povolania a farmaceutického povolania závisí postupné zrušenie obmedzení od koordinácie podmienok pre výkon povolania v jednotlivých členských štátoch, naznačuje opak.

113. Normotvorca Únie už navyše použil článok 53 ZFEÚ ako právny základ v situáciách, ktoré prekročili rámec iba cezhraničných situácií. Zdá sa mi, že toto ustanovenie sa koherentne používa ako štandardný (a jediný) právny základ pre harmonizáciu⁹⁵ v oblasti služieb. Ide najmä o rozsiahlu harmonizáciu v odvetví finančných služieb. Ako príklad by som rád spomenul smernice

89 Pozri spojené veci C-340/14 a C-341/14 (EU:C:2015:505, body 49 až 57).

90 Keďže v oboch prípadoch nemali situácie, ktoré boli predmetom položených otázok, výlučne vnútroštátny charakter, Súdny dvor v tejto veci nepovažoval za nevyhnutné zaoberať sa otázkou výlučne vnútroštátnych situácií, a teda odmietol na túto otázku odpovedať; pozri rozsudok z 1. októbra 2015, *Trijber a Harmsen* (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 42).

91 Následne som svoj názor zopakoval v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:472, bod 24) a v spojených veciach *Promoimpresa a i.* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:122, bod 50).

92 Pozri napríklad článok 5 ods. 3 smernice 2006/123.

93 Pozri napríklad kapitolu VI smernice.

94 Predtým článok 47 ods. 2 a článok 55 Zmluvy o ES.

95 Samotný Súdny dvor v tejto súvislosti odkazuje na „harmonizáciu“; pozri rozsudok z 12. októbra 2004, *Paul a i.* (C-222/02, EU:C:2004:606, bod 36).

o reorganizácii a likvidácii úverových inštitúcií,⁹⁶ o trhoch s finančnými nástrojmi (MiFiD)⁹⁷ a o kapitálovej primeranosti investičných spoločností a úverových inštitúcií.⁹⁸ Nestretol som sa s rozsudkom Súdneho dvora týkajúcim sa ktorejkoľvek z týchto smerníc, v ktorom by v súvislosti s článkom 53 ZFEÚ vznikla otázka právneho základu, pokiaľ ide o výlučne vnútroštátne situácie.⁹⁹

114. Po štvrté by sme mali preskúmať súdnu prax Súdneho dvora. Tu sa ukazuje, že Súdny dvor vykladá ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123 v situáciách, ktoré sú svojou povahou výlučne vnútroštátne, tak, že nehľadá cezhraničný prvok, ani neuplatňuje svoju všeobecnú judikatúru týkajúcu sa prípustnosti návrhov na začatie prejudiciálneho konania, ktoré vyplývajú z výlučne vnútroštátnych situácií, ako to je teraz zhrnuté (a objasnené) vo veci Ullens de Schooten.¹⁰⁰

115. S cieľom vyhnúť sa prípadným nejasnostiam by som chcel zdôrazniť zásadný rozdiel medzi nasledovnými dvomi otázkami: a) vzťahuje sa smernica na situácie, ktoré majú výlučne vnútroštátnu povahu, a b) mal by Súdny dvor odpovedať na otázku napriek tomu, že sa všetky prvky sporu v konaní vo veci samej nachádzajú v jednom členskom štáte.¹⁰¹ Otázka a) sa týka *vecnej pôsobnosti* smernice. Ide o *hmotnoprávnu* otázku. Ak je odpoveď na túto otázku kladná, daná záležitosť je uzavretá v tom zmysle, že hľadanie možných cezhraničných prvkov nie je potrebné. Na druhej strane otázka b) nemá hmotnoprávnu, ale procesnú povahu. Týka sa *prípustnosti* veci. Otázku b) treba analyzovať, len ak je odpoveď na otázku a) záporná. Rozsudok vo veci Ullens de Schooten¹⁰² sa zaoberá otázkou b).

116. Vo veci Rina Services a i.,¹⁰³ ktorá sa zaoberá vnútroštátnou právnou úpravou vyžadujúcou, aby spoločnosti klasifikované ako certifikačné organizácie mali svoje sídlo v určitom členskom štáte, Súdny dvor vyložil ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123 – hoci sa skutkové okolnosti konania vo veci samej zjavne obmedzovali iba na jeden členský štát – bez toho, aby vyriešil túto otázku. Následne v rámci rozsudku vo veci Trijber a Harmsen Súdny dvor neodpovedal na otázku, či sa ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123 uplatňujú výlučne na vnútroštátnu situáciu. Namiesto toho hľadal a našiel dostatočné cezhraničné prvky.¹⁰⁴ Tento prístup sa zmenil s vydaním rozsudku vo veci Hiebler.¹⁰⁵ Vo veci Hiebler, ktorá sa týkala územných obmedzení umožňujúcich, aby kominári ponúkali svoje služby iba v tej oblasti čistenia komínov, v ktorej majú bydlisko, sa skutkové okolnosti vzťahovali na jeden členský štát.¹⁰⁶ Súdny dvor sa nezmienil o povinnom cezhraničnom prvku

96 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123 z 15. mája 2006, ktorou sa stanovuje rámec pre ozdravenie a riešenie krízových situácií úverových inštitúcií a investičných spoločností a ktorou sa mení smernica Rady 82/891/EHS a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EÚ, 2012/30/EÚ a 2013/36/EÚ a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 a (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 173, 2014, s. 190).

97 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/39/ES z 21. apríla 2004 o trhoch s finančnými nástrojmi, o zmene a doplnení smerníc Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení smernice Rady 93/22/EHS (Ú. v. EÚ L 145, 2004, s. 1; Mim. vyd. 06/007, s. 263).

98 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/49/ES zo 14. júna 2006 o kapitálovej primeranosti investičných spoločností a úverových inštitúcií (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 177, 2006, s. 201).

99 Napriek tomu, že išlo aj o vec, v súvislosti s ktorou Súdny dvor zasadal v pléne [pozri rozsudok z 12. októbra 2004, Paul a i. (C-222/02, EU:C:2004:606)] a ktorá sa týkala prvej smernice Rady 77/780/EHS z 12. decembra 1977 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa začatia a vykonávania činností úverových inštitúcií [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES L 322, 1977, s. 30), smernice Rady 89/299/EHS zo 17. apríla 1989 o vlastných zdrojoch úverových inštitúcií [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES L 124, 1989, s. 16) a druhej smernice Rady 89/646/EHS z 15. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa začatia a vykonávania činností úverových inštitúcií a o zmene a doplnení smernice 77/780/EHS [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES L 386, 1989, s. 1), pričom každá z nich bola prijatá podľa článku 53 ZFEÚ.

100 Rozsudok z 15. novembra 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

101 Pozri tiež návrhy, ktoré som predniesol vo veci The Gibraltar Betting a Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:32, bod 62).

102 Rozsudok z 15. novembra 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

103 Pozri rozsudok zo 16. júna 2015 (C-593/13, EU:C:2015:399). Generálny advokát Cruz Villalón sa touto otázkou zaoberal vo svojich návrhoch a dospel k záveru, že existujú dostatočné (potenciálne) cezhraničné prvky; pozri návrhy, ktoré predniesol vo veci Rina Services a Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, body 14 a 15). Treba však poznamenať, že generálny advokát sa nezaoberal otázkou, či patria výlučne vnútroštátne situácie do pôsobnosti kapitoly III smernice 2006/123.

104 Pozri rozsudok z 1. októbra 2015 (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 42).

105 Rozsudok z 23. decembra 2015 (C-293/14, EU:C:2015:843).

106 Obmedzovali sa dokonca na región v dotknutom členskom štáte, čo, ako som uviedol vo svojich návrhoch, nebolo relevantné, keďže cezhraničný prvok nebol nevyhnutný; pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, body 23 a 24).

a priamo pristúpil k preskúmaniu položených otázok.¹⁰⁷ To isté platí v prípade rozsudku vo veci *Promoimpresa a i.*,¹⁰⁸ ktorý sa týkal vnútroštátnej právnej úpravy, na základe ktorej dochádzalo k automatickému odkladu dátumu skončenia platnosti koncesii týkajúcich sa verejného majetku v prímorských a jazerných oblastiach. Hoci sa skutkové okolnosti veci v konaní pred vnútroštátnym súdom obmedzovali len na jeden členský štát,¹⁰⁹ aj v tomto prípade Súdny dvor vyložil ustanovenia kapitoly III bez toho, aby vyriešil otázku tohto obmedzenia.¹¹⁰ Naopak, keď analyzoval článok 49 ZFEÚ, vyžadoval „cezhraničný záujem“.¹¹¹ Okrem toho, v rozsudku *Hemming a i.*, ktorý sa týka požiadavky na zaplatenie poplatku v súvislosti so žiadosťou o povolenie, sa všetky skutkové okolnosti sústredili v Londýne. Ani Súdny dvor,¹¹² ani generálny advokát¹¹³ túto otázku nezodpovedali.

117. Aby som to zhrnul, vyššie uvedené veci, v ktorých išlo o výlučne vnútroštátnu situáciu, chápem nasledovne: vyložením ustanovení kapitoly III smernice 2006/123 Súdny dvor predpokladal, že tieto ustanovenia sa uplatňujú vo výlučne vnútroštátnej situácii.¹¹⁴ Keďže patrili do vecnej pôsobnosti smernice 2006/123, nebolo potrebné hľadať žiadne možné alebo potenciálne cezhraničné prvky.

118. Nie je teda prekvapením, že navrhujem, aby sa Súdny dvor v konaní vo veci samej riadil touto judikatúrou, a preto moja odpoveď na štvrtú otázku znie, že ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123 sa uplatňujú na situácie, akou je situácia v prejednávanej veci, bez ohľadu na to, či sa všetky skutočnosti obmedzujú na jeden členský štát.

3. O možných cezhraničných prvkoch (tretia otázka)

119. Na základe navrhovanej odpovede na štvrtú otázku sa tretia otázka stáva hypotetickou.¹¹⁵

4. Územný plán podľa smernice 2006/123 (druhá a piata otázka)

120. Svojou druhou a piatou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či ustanovenia smernice 2006/123 bránia územnému plánu obce ako vo veci samej, podľa ktorého je zóna určená pre maloobchod s objemným tovarom, s výnimkou maloobchodnej predajne pre diskontný reťazec obuvi a odevov.

121. Vzhľadom na to, že usadenie sa maloobchodnej predajne ako v konaní vo veci samej má trvalý charakter, príslušné ustanovenia na posúdenie tejto otázky sa nachádzajú v kapitole III smernice týkajúcej sa „slobody poskytovateľov usadiť sa“. Uvedená kapitola III sa ďalej člení na dva oddiely: prvý sa týka udeľovania povolení, pričom sa zaoberá systémami udeľovania povolení a príslušnými podmienkami a postupmi (oddiel 1, teda články 9 až 13 smernice 2006/123), a druhý sa týka

¹⁰⁷ Pozri rozsudok z 23. decembra 2015, *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843, bod 27 a nasl.).

¹⁰⁸ Rozsudok zo 14. júla 2016 (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558).

¹⁰⁹ V návrhoch, ktoré som predniesol v spojených veciach *Promoimpresa a i.* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:122, bod 50) som opätovne uviedol, že ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123 týkajúce sa slobody usadiť sa sa uplatňujú nezávisle od existencie cezhraničného prvku.

¹¹⁰ Pozri rozsudok zo 14. júla 2016, *Promoimpresa a i.* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 27 a nasl.).

¹¹¹ Pozri rozsudok zo 14. júla 2016, *Promoimpresa a i.* (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 68).

¹¹² Pozri rozsudok zo 16. novembra 2016, *Hemming a i.* (C-316/15, EU:C:2016:879).

¹¹³ Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci *Hemming a i.* (C-316/15, EU:C:2016:618).

¹¹⁴ Prípadové poznámky v právnickej literatúre takisto vyvodili tento záver po analýze tejto otázky. Pozri napríklad REINSTADLER, A., REINALTER, A.: Partikuläre Anwendung der RL 2006/123/EG auf rein innerstaatliche Sachverhalte? In: *Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung*. 2016, s. 124 – 126, na s. 125; KORTE, S.: Dienstleistungsfreiheit: Gebietsbeschränkungen für Rauchfangkehrer. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2014, s. 224 – 229, na s. 228, a STREINZ, R.: Anwendungsbereich der DienstleistungsRL bei rein innerstaatlichen Sachverhalten; Kohärenz und Systematik als Maßstab für die Verhältnismäßigkeit der territorialen Beschränkung von Gewerbekonzessionen. In: *Juristische Schulung*. 2016, s. 759 – 761, na s. 761. Pokiaľ ide o návrhy, ktoré som predniesol v spojených veciach *Trijber a Harmsen* (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:505), SCHIFF, A.: Zur Anwendbarkeit der Dienstleistungsrichtlinie auf Inlandssachverhalte. In: *Zeitschrift für europäisches Wirtschaftsrecht*. 2015, s. 899 – 904, na s. 901.

¹¹⁵ Pozri tiež bod 115 týchto návrhov.

zakázaných požiadaviek alebo požiadaviek podliehajúcich hodnoteniu (oddiel 2, to znamená články 14 a 15 smernice 2006/123). Uplatniteľnosť týchto oddielov závisí od toho, či dotknutý územný plán predstavuje obmedzenie vo forme „systému udeľovania povolení“ v zmysle článku 4 ods. 6 smernice 2006/123 alebo vo forme „požiadavky“ podľa článku 4 ods. 7 uvedenej smernice.

a) O udeľovaní povolení

122. „Systém udeľovania povolení“, ktorý má za následok uplatnenie článkov 9 až 13 smernice 2006/123, predstavuje v zmysle článku 4 ods. 6 tejto smernice každý postup, v rámci ktorého sa od poskytovateľa alebo príjemcu vyžaduje, aby podnikol kroky smerom k získaniu úradného rozhodnutia alebo konkludentného rozhodnutia o prístupe k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávaní od príslušného orgánu.

123. Rozhodnutie je zvyčajne, hoci nie nevyhnutne v každom prípade, určené jednotlivej (fyzickej alebo právnickej) osobe. To nie je prípad územného plánu, ktorý predstavuje dokument vypracovaný nezávisle vopred. Inými slovami, zatiaľ čo dodržanie územného plánu môže byť nevyhnutné na začatie činnosti v oblasti služieb, samotný územný plán je aktom obecnej rady *ex ante* a *in abstracto*. Z toho vyplýva, že územný plán nepredstavuje systém udeľovania povolení.

124. Myslím, že takéto chápanie výrazu „systém udeľovania povolení“ potvrdzuje aj judikatúra Súdneho dvora.

125. Hoci podľa mojich vedomostí Súdny dvor ešte nemusel podrobne stanoviť rozdiel medzi „systémom udeľovania povolení“ a inými formami obmedzenia, pričom v troch prípadoch sa zaoberal vecami týkajúcimi sa systémom udeľovania povolení podľa smernice 2006/123: *Trijber a Harmsen*,¹¹⁶ *Promoimpresa a i.*¹¹⁷ a *Hemming a i.*¹¹⁸ Predmetom bolo vždy rozhodnutie správneho orgánu, ktoré bolo potrebné predtým, než poskytovateľ služieb mohol začať svoju činnosť. Súdny dvor EZVO rovnakým spôsobom klasifikoval systém povolení pre staviteľov v Nórsku ako systém udeľovania povolenia v zmysle článku 16 ods. 2 písm. b)¹¹⁹ smernice 2006/123, keďže povolenie bolo pre stavebnú spoločnosť potrebné na začatie stavebných prác v Nórsku.

126. Vo všetkých týchto veciach poskytovateľ služieb 1) musel požiadať o rozhodnutie orgánu, 2) dostal rozhodnutie, ktoré mu bolo adresované *in concreto*, a 3) toto rozhodnutie a jeho dodržanie bolo pre poskytovateľa služieb predpokladom na to, aby začal svoju činnosť.¹²⁰

127. Žiadny z týchto troch prvkov sa nenachádza v konaní vo veci samej, a preto zastávam názor, že územný plán ako v prejednávanej veci nepredstavuje systém udeľovania povolení v zmysle článku 4 ods. 6 smernice 2006/123.

¹¹⁶ Rozsudok z 1. októbra 2015 (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641).

¹¹⁷ Rozsudok zo 14. júla 2016 (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558).

¹¹⁸ Rozsudok zo 16. novembra 2016 (C-316/15, EU:C:2016:879).

¹¹⁹ Rozsudok Súdneho dvora EZVO z 28. septembra 2015, Dozorný orgán EZVO v. Nórske kráľovstvo, Správa Súdneho dvora EZVO 2015 – 484, bod 50.

¹²⁰ Pozri znenie článku 4 ods. 6, ktoré som zvýraznil kurzívou: „systém udeľovania povolení“ je každý postup, v rámci ktorého sa od poskytovateľa alebo príjemcu vyžaduje, aby podnikol kroky smerom k získaniu úradného rozhodnutia alebo konkludentného rozhodnutia o prístupe k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávaní od príslušného orgánu“.

b) O požiadavkách

128. „Požiadavka“ v zmysle článku 4 ods. 7 je „akákoľvek povinnosť, zákaz, podmienka alebo obmedzenie ustanovené v zákonoch, iných právnych predpisoch a správnych opatreniach členských štátov“.¹²¹

129. Územný plán, akým je územný plán obce Appingedam, je správnym opatrením, ktoré predstavuje *conditio sine qua non* na to, aby sa hospodársky subjekt usadil v takejto obci. Patrí preto do pôsobnosti definície pojmu „požiadavka“ v zmysle smernice 2006/123.

c) O odôvodnení 9 smernice 2006/123

130. Skôr, než budeme skúmať články 14 a 15 smernice 2006/123, treba sa zaoberať otázkou vnútroštátneho súdu, a teda či účinkom odôvodnenia 9 uvedenej smernice je vylúčenie takého opatrenia, akým je územný plán, z rozsahu pôsobnosti tejto smernice.

131. Odôvodnenie 9 smernice uvádza, že táto smernica „sa uplatňuje len na požiadavky, ktoré majú vplyv na prístup k činnostiam v oblasti služieb alebo na ich výkon. Z tohto dôvodu sa neuplatňuje na požiadavky, ako sú pravidlá cestnej premávky, pravidlá týkajúce sa rozvoja alebo využitia pozemkov, územné plánovanie v mestách a na vidieku, stavebné predpisy, ako ani na správne sankcie uložené za nedodržanie takýchto pravidiel, ktoré konkrétne neupravujú alebo neovplyvňujú činnosti v oblasti služieb, ale ktoré musia poskytovatelia dodržiavať počas vykonávania svojej hospodárskej činnosti rovnako ako iné súkromné osoby“.

132. Je známe, že hoci odôvodnenia právnych aktov Únie nemajú nezávislú právnu silu,¹²² Súdny dvor ich často využíva pri výklade ustanovení právneho aktu Únie a urobil tak už aj pri výklade smernice 2006/123.¹²³ V rámci právneho poriadku Únie majú opisnú, a nie normatívnu povahu. Otázka ich právnej sily sa zvyčajne nerieši z toho dôvodu, že odôvodnenia sa spravidla odzrkadľujú v právnych ustanoveniach smernice. Ustálená legislatívna prax politických inštitúcií Únie smeruje k situácii, v ktorej odôvodnenia poskytujú skutkový základ ustanoveniam právneho textu.

133. Odôvodnenie 9 sa však nikde v smernici neodzrkadľuje v tom zmysle, že odráža niektoré (normatívne) ustanovenie. V dôsledku toho oblasti vymenované v tomto odôvodnení nie sú *per se* vyňaté zo smernice 2006/123 len preto, že sú v tomto odôvodnení uvedené. Smernica teda neobsahuje medzeru, pokiaľ ide o územné plány.

134. Keďže sa niektorí účastníci konania odvolávali na rozsudok Súdneho dvora vo veci Libert a i.,¹²⁴ stačí konštatovať, že hoci sa odôvodnenie 9 v tomto rozsudku spomínalo, dôvodom, pre ktorý sa Súdny dvor domnieval, že opatrenia týkajúce sa sociálneho ubytovania nepatria do pôsobnosti smernice 2006/123, bolo jednoznačné znenie článku 2 ods. 2 písm. j) tejto smernice.¹²⁵

121 Alebo v dôsledku judikatúry, ustanovené v rámci správnej praxe, pravidiel profesijných inštitúcií alebo kolektívnych pravidiel profesijných združení alebo iných profesijných organizácií prijatých pri výkone ich právnej autonómie.

122 Rozsudky z 19. novembra 1998, Nilsson a i. (C-162/97, EU:C:1998:554, bod 54), z 24. novembra 2005, Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, bod 32) a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer vo veci TeliaSonera Finland (C-192/08, EU:C:2009:309, body 87 až 89).

123 Pozri rozsudky z 8. mája 2013 (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288, bod 104), zo 16. júna 2015, Rina Services a i. (C-593/13, EU:C:2015:399, body 24 a 38), z 1. októbra 2015, Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, body 44, 49, 52 a 53), z 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, body 41, 44 a 73), zo 14. júla 2016, Promoimpresa a i. (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, body 39, 44 a 48), z 23. februára 2016, Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, body 62, 63, 88, 106 a 111) a zo 16. novembra 2016, Hemming a i. (C-316/15, EU:C:2016:879, bod 28).

124 Pozri rozsudok z 8. mája 2013 (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288, bod 104).

125 Podľa ktorého sa smernica nevzťahuje na sociálne služby súvisiace so sociálnym ubytovaním.

135. To však neznamená, že toto odôvodnenie nemá výkladovú hodnotu. Odôvodnenie 9 vnímam v súvislosti s povinnosťou členských štátov podľa článku 15 ods. 7 smernice 2006/123 oznámiť Komisii novoprijaté požiadavky, ako aj ich povinnosťou podľa článku 39 ods. 1 písm. b) smernice 2006/123 predložiť Komisii správu, ktorá bude obsahovať informácie uvedené v článku 15 ods. 5 o požiadavkách podliehajúcich hodnoteniu. Samozrejme od členských štátov nemožno očakávať, že by mali Komisii oznámiť každý územný plán ako opatrenie územného plánovania v mestách a na vidieku.

136. Odôvodnenie 9 teda objasňuje, že právne predpisy týkajúce sa plánovania rozvoja mesta vo väčšine prípadov nepredstavujú požiadavky podľa smernice 2006/123. Väčšina právnych predpisov týkajúcich sa plánovania rozvoja mesta, najmä tých, ktoré sa uplatňujú *erga omnes*, neovplyvňuje poskytovateľov služieb, pretože nestanovujú podmienku ovplyvňujúcu službu poskytovateľa.¹²⁶ Smernica 2006/123 chráni poskytovateľa služieb pred bremenami, ktoré ovplyvňujú poskytovateľov služieb viac ako občanov, ktorí služby neposkytujú, ale je zrejmé, že cieľom tejto smernice nie je odstrániť všeobecné administratívne nevyhnutnosti, akými sú stavebné normy, pravidlá cestnej premávky alebo právne predpisy týkajúce sa plánovania rozvoja mesta. Nie všetko, čo môže mať úplne vedľajší vplyv na slobodu usadiť sa, by malo predstavovať požiadavku.

137. Naopak, z odôvodnenia 9 nevyplýva, že územný plán je úplne vyňatý z rozsahu pôsobnosti smernice. Môže sa totiž stať, že územný plán ovplyvňuje poskytovateľov služieb určitým konkrétnym spôsobom. Územné obmedzenia (článok 15 ods. 2) a povolenia pre hypermarkety (odôvodnenie 47) sú v smernici výslovne uvedené. Navyše ja tomu rozumiem tak, že akékoľvek pravidlo bez ohľadu na jeho pôvod, ktoré má za následok vyššie náklady na usadenie sa poskytovateľov služieb, patrí v zásade do pôsobnosti smernice 2006/123.

138. Dotknuté opatrenie, teda zákaz vykonávania určitých maloobchodných činností v určitej zóne, vyvoláva takéto dodatočné náklady na usadenie sa, a preto sa na neho vzťahuje smernica 2006/123.

139. Vzhľadom na odôvodnenie 9 smernice 2006/123 nie je územný plán ako vo veci samej vylúčený z pôsobnosti tejto smernice.

d) O článku 14 ods. 5 smernice 2006/123

140. Článok 14 smernice 2006/123, ktorý sa týka zakázaných požiadaviek, vymenúva osem požiadaviek, ktoré členské štáty nemôžu v žiadnom prípade stanoviť, pokiaľ ide o prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na ich území. Tento „čierny zoznam“ má za cieľ zabezpečiť systematické a rýchle odstránenie niektorých obmedzení slobody usadiť sa, ktoré sa podľa normotvorcu Únie a judikatúry Súdneho dvora považujú za obmedzenia, ktoré závažným spôsobom ovplyvňujú riadne fungovanie vnútorného trhu.¹²⁷

141. Článok 14 ods. 5 smernice 2006/123 v skratke zakazuje podmieniť usadenie sa individuálnym uplatnením hospodárskeho testu. Hoci sa zdá sa, že existuje určitý hospodársky prvok územného plánu, ktorý zakazuje určité maloobchodné činnosti v určitých zónach, dané opatrenie nepatrí do pôsobnosti článku 14 ods. 5 smernice 2006/123. Pred usadením sa sa neuplatňuje žiadny individuálny test a žiadny hospodársky prvok opatrenia, zdá sa, nie je prevládajúci¹²⁸ (pozri analýzu o odôvodnení nižšie).

¹²⁶ Pozri tiež RODIN, S.: Scope of the Services Directive 2006/123/EC. In: *Conference notes Internal Market for Services*. University of Maribor, 2009, s. 21, a KLAMERT, M.: *Services Liberalization in the EU and the WTO*. Cambridge University Press, 2015, s. 285.

¹²⁷ Pozri rozsudok zo 16. júna 2015, Rina Services a i. (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 39).

¹²⁸ V právnickej literatúre sa účel článku 14 ods. 5 považuje za test hospodárskeho dopytu („Bedarfsplanung“); pozri napr. SCHLACHTER, M., OHLER, Chr.: *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*. Baden-Baden: Nomos, 2008, Artikel 14, bod 16.

e) O článku 15 smernice 2006/123

142. Otázkou, ktorú treba ešte preskúmať, je, či územný plán patrí do pôsobnosti článku 15 ods. 2 písm. a) smernice 2006/123,¹²⁹ ktorý vylučuje kvantitatívne alebo územné obmedzenia.

143. Ako vo svojich vyjadreniach k prejednávanej veci správne uviedla talianska vláda, územný plán ako vo veci samej predstavuje takéto územné obmedzenie.¹³⁰ Daný plán obmedzuje potenciálny priestor, na ktorom sa môžu poskytovatelia služieb usadiť, ale neobmedzuje ich počet, ak je na ich činnosti určený dostatok miesta.

144. Takéto obmedzenie možno odôvodniť len vtedy, ak sú splnené podmienky uvedené v článku 15 ods. 3.¹³¹

145. Posúdenie skutkového stavu podľa tohto ustanovenia koniec koncov vykonáva vnútroštátny súd. Na základe dostupných informácií sa však zdá, že dotknuté opatrenie, teda pridelenie konkrétnych predajných priestorov, je odôvodnené podľa článku 15 ods. 3 smernice 2006/123.

146. Zaoberáme sa nejasne uplatniteľným opatrením, ktoré sa z právneho a skutkového hľadiska uplatňuje rovnako voči všetkým poskytovateľom služieb a na základe ktorého nedochádza priamo ani nepriamo k diskriminácii na základe štátnej príslušnosti.

147. Ochrana mestského životného prostredia je ako závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu uznaná v článku 4 ods. 8 smernice 2006/123,¹³² ktorý v tejto súvislosti kodifikuje predchádzajúcu judikatúru zaoberajúcu sa článkom 56 ZFEÚ.¹³³ Mesto môže mať záujem prispieť prostredníctvom územného plánu k tomu, aby si zachovalo svoju životaschopnosť a udržalo svoj pôvodný charakter. Súčasťou takejto politiky vo všeobecnosti môže byť aj regulácia toho, aké obchody možno zriadiť a kde. Okrem toho môže mať mesto záujem aj na úprave množstva a smeru dopravy v meste i mimo neho. Treba dodať, že dotknuté opatrenie nemá hospodársku povahu v tom zmysle, že jeho účelom a účinkom je uprednostňovať určitých maloobchodníkov pred inými. Týka sa skôr spôsobu života v meste a približuje sa politike v oblasti kultúry, ktorá sa v článku 4 ods. 8 smernice 2006/123 taktiež uznáva ako závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu.¹³⁴

148. Zdá sa, že dané opatrenie je primerané a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie jeho cieľa. Nákupné centrá mimo centra mesta majú samy osebe podporujúci účinok. Keď sa niektoré obchody umiestnia mimo centra mesta a obyvatelia sa tam zavezú svojimi autami, daná lokalita sa stane atraktívnejšou aj pre ďalšie obchody, ktoré sa doposiaľ usádzali v centre mesta. Jediný spôsob, ako sa vyhnúť negatívnym dôsledkom zvýšenej cestnej premávky a prázdneho centru mesta, je teda obmedziť možnosti poskytovateľov služieb usadiť sa mimo centra mesta.

¹²⁹ Článok 15 je priamo uplatniteľný a jednotlivci sa na neho môžu voči členským štátom odvolávať; pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, bod 53).

¹³⁰ Pozri tiež body 6.2.5 a 6.3.1 Príručky Komisie k smernici o službách.

¹³¹ Znenie článku 15 ods. 3 smernice pripomína formuláciu Súdného dvora v rozsudku z 30. novembra 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 37). Pozri tiež DAVIES, G.: The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration. In: *European Law Review*. 2007, zv. 32, s. 232 – 245, na s. 234. Čo sa týka požiadaviek podľa článku 15 ods. 3 smernice, pozri aj BOTMAN, M. R.: *De Dienstenrichtlijn in Nederland*. H Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2015, Kapitola 7, § 4.1.2, s. 275.

¹³² Ako na závažný dôvod týkajúci sa verejného záujmu sa na ňu odkazuje aj v odôvodneniach 40, 56 a 66 smernice 2006/123. Odôvodnenie 40 dokonca výslovne uvádza, že ochrana mestského životného prostredia zahŕňa aj územné plánovanie v mestách a na vidieku.

¹³³ Pozri rozsudok z 29. novembra 2001, De Coster (C-17/00, EU:C:2001:651, bod 38).

¹³⁴ Hoci sa politika v oblasti kultúry neobjavila v judikatúre Súdného dvora pred prijatím smernice, ako to zdôrazňuje BARNARD, C.: Unravelling the services directive. In: *45 Common Market Law Review*. 2008, s. 323 – 396, na s. 354.

149. V tomto kontexte a to je podstatné, obec v prejednávanej veci vysvetlila, že predmetné opatrenie nebráni usadeniu sa poskytovateľov služieb v meste ako takom, keďže sa tam nachádza dostatok maloobchodných priestorov, ktoré sú dostupné za prijateľné ceny.¹³⁵ Zdá sa, že skutočne neexistuje žiadny náznak, že územný plán nepriamo obmedzuje počet maloobchodníkov v obci.

150. Ako už bolo uvedené, keďže sa zdá, že neexistuje žiadny dôvod domnievať sa, že opatrenie je neprimerané, bude úlohou vnútroštátneho súdu, aby to overil. Ak by vnútroštátny súd dospel k záveru, že plochy sú obmedzené v takom rozsahu, že poskytovatelia, akým je napríklad spoločnosť Bristol BV, sa tam nemôžu usadiť, alebo sú od toho odrádzaní, opatrenie neprejde testom proporcionality, a preto by mu bránil článok 15 smernice 2006/123.

151. Na druhú a piatu otázku treba preto odpovedať v tom zmysle, že územný plán ako v konaní vo veci samej, ktorý povoľuje iba určité druhy maloobchodu, predstavuje územné obmedzenie v zmysle článku 15 ods. 2 písm. a) smernice 2006/123, ktoré možno odôvodniť na základe článku 15 ods. 3 tejto smernice, ak sa preukáže, že sleduje cieľ ochrany mestského životného prostredia primeraným spôsobom.

5. O článkoch 34 a 49 ZFEÚ (šiesta otázka)

152. Vzhľadom na navrhovanú odpoveď na predchádzajúce otázky a na to, že prejednávaná vec patrí do pôsobnosti smernice 2006/123, nie je analýza týkajúca sa zmluvných slobôd nevyhnutná.¹³⁶

VI. Návrh

153. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré položili Hoge Raad der Nederlanden (Najvyšší súd Holandska) a Raad van State (Štátna rada, Holandsko) takto:

1. Poplatky, akými sú poplatky v konaní vo veci C-360/15, vyberané orgánom členského štátu za spracovanie žiadosti o vydanie povolenia, ktoré sa týka času, miesta a spôsobu vykonania výkopových prác v súvislosti s osadením káblov pre verejnú elektronickú komunikačnú sieť, patria do pôsobnosti článku 2 ods. 2 písm. c) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu. Netýkajú sa oblasti daní v zmysle článku 2 ods. 3 smernice 2006/123.
2. Maloobchodná činnosť, ktorá spočíva v predaji takeého tovaru, akým je obuv a odevy, spotrebiteľom, patrí do pôsobnosti definície pojmu „služba“ v zmysle článku 4 ods. 1 smernice 2006/123.
3. Ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123 sa uplatňujú na situácie, akou je situácia v konaní vo veci C-31/16, bez ohľadu na to, či sa všetky skutočnosti obmedzujú na jeden členský štát.
4. Územný plán, akým je územný plán v konaní vo veci C-31/16, ktorý povoľuje iba určité druhy maloobchodu, predstavuje územné obmedzenie v zmysle článku 15 ods. 2 písm. a) smernice 2006/123, ktoré možno odôvodniť na základe článku 15 ods. 3 tejto smernice, ak sa preukáže, že sleduje cieľ ochrany mestského životného prostredia primeraným spôsobom.

¹³⁵ Táto situácia sa teda výrazne odlišuje od skutkového stavu vo veci Komisia/Španielsko, v ktorej španielska právna úprava systematicky vylúčila určitý typ maloobchodu; pozri rozsudok z 24. marca 2011 (C-400/08, EU:C:2011:172).

¹³⁶ Pozri rozsudok z 23. februára 2016, Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 118).