



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 30. januára 2018*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Služby na vnútornom trhu – Smernica 2006/123/ES – Pôsobnosť – Článok 2 ods. 2 písm. c) – Vylúčenie elektronických komunikačných služieb a sietí – Článok 4 bod 1 – Pojem ‚služba‘ – Maloobchodný predaj tovarov – Kapitola III – Sloboda poskytovateľov usadiť sa – Uplatnenie na výlučne vnútroštátne situácie – Článok 15 – Požiadavky podliehajúce hodnoteniu – Územné obmedzenie – Územný plán zakazujúci činnosť maloobchodného predaja nízkoobjemného tovaru v zemepisných oblastiach mimo centra mesta – Ochrana mestského životného prostredia – Povolenie na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby – Smernica 2002/20/ES – Poplatky spojené s právami na inštalovanie zariadení určených pre verejnú elektronickú komunikačnú sieť“

V spojených veciach C-360/15 a C-31/16,

ktorých predmetom sú návrhy na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podané rozhodnutiami Hoge Raad der Nederlanden (Najvyšší súd Holandska) (C-360/15) a Raad van State (Štátna rada, Holandsko) (C-31/16) z 5. júna 2015 a 13. januára 2016, ktoré boli doručené Súdnemu dvoru 13. júla 2015 a 18. januára 2016 a ktoré súvisia s konaniami:

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort

proti

X BV (C-360/15)

a

Visser Vastgoed Beleggingen BV

proti

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

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredseda A. Tizzano, predsedovia komôr R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (spravodajca), C. G. Fernlund a C. Vajda, sudcovia A. Arabadžiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas a S. Rodin,

generálny advokát: M. Szpunar,

tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

* Jazyk konania: holandčina.

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 14. februára 2017,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort, v zastúpení: J. de Groot a P. Fruytier, advocaten,
- Visser Vastgoed Beleggingen BV, v zastúpení: I. Haverkate, advocaat,
- X BV, v zastúpení: M. Robichon Lindenkamp, advocaat,
- Raad van de gemeente Appingedam, v zastúpení: H. Wessels, H. Mulder, J. Seerden, R. Louwes a H. Pot, splnomocnení zástupcovia,
- holandská vláda, v zastúpení: M. H. S. Gijzen, K. Bulterman, a J. Langer, splnomocnení zástupcovia,
- česká vláda, v zastúpení: T. Müller, M. Smolek a J. Vláčil, splnomocnení zástupcovia,
- nemecká vláda, v zastúpení: T. Henze a K. Stranz, splnomocnení zástupcovia,
- Írsko, v zastúpení: E. Creedon, M. Browne, G. Hodge a A. Joyce, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci N. Butler, SC, a C. Keeling, BL,
- talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci C. Colelli a P. Gentili, avvocati dello Stato,
- poľská vláda, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca,
- Európska komisia, v zastúpení: H. Tserepa-Lacombe, L. Malferrari a F. Wilman, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 18. mája 2017,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú výkladu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36), ako aj článkov 34 až 36 a 49 až 55 ZFEÚ.
- 2 Tieto návrhy boli podané v rámci dvoch sporov, ktorých účastníkmi sú v prvom prípade College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort (Obecné zastupiteľstvo Amersfoort, Holandsko) (ďalej len „zastupiteľstvo“) na jednej strane a spoločnosť X BV na druhej strane vo veci zaplatenia poplatkov (*leges*) v súvislosti s inštaláciou káblov z optických vlákien na účely verejnej elektronickej komunikačnej siete, a v druhom prípade Visser Beleggingen Vastgoed BV (ďalej len „Visser“) a Raad van de gemeente Appingedam (Mestská rada Appingedam, Holandsko) vo veci pravidiel obsiahnutých v územnom pláne, podľa ktorých sú niektoré zemepisné oblasti v okolí mesta výlučne vyhradené na maloobchodný predaj objemného tovaru.

Právna úprava

Právo Únie

Smernica 2002/21/ES

- 3 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES 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), zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009 (Ú. v. EÚ L 337, 2009, s. 37) (ďalej len „rámcová smernica“), v prvom odseku svojho článku 1, nazvaného „Rozsah pôsobnosti a cieľ“, uvádza:

„Touto smernicou sa vytvára harmonizovaný rámec regulácie elektronických komunikačných služieb, elektronických komunikačných sietí, pridružených prostriedkov a pridružených služieb a určitých aspektov koncových zariadení na uľahčenie prístupu užívateľom so zdravotným postihnutím. Ustanovujú sa ňou povinnosti národných regulačných orgánov a zriaďuje sa sústava postupov na zabezpečenie harmonizovaného uplatňovania regulačného rámca v [celej Únii].“

- 4 Článok 2 tejto smernice, nazvaný „Definície“, stanovuje:

„Na účely tejto smernice:

...

- g) ‚národný regulačný orgán‘ je orgán alebo orgány, ktoré členský štát poveril regulačnými úlohami stanovenými touto smernicou a špecifickými smernicami;

...“

- 5 Podľa článku 11 uvedenej smernice nazvaného „Práva vstupu“:

„1. 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 poskytovať verejné komunikačné siete alebo
- žiadosti o udelenie práv na inštaláciu zariadení na, nad alebo pod verejným majetkom podniku oprávneného poskytovať 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.

...

2. Ak si verejné alebo miestne orgány ponechávajú vlastníctvo podnikov prevádzkujúcich verejné elektronické komunikačné siete a/alebo poskytujúcich verejne dostupné elektronické komunikačné služby alebo ak si ponechávajú kontrolu nad takýmito podnikmi, členské štáty zabezpečia, aby existovalo účinné štrukturálne oddelenie funkcie zodpovednej za udeľovanie práv uvedených v odseku 1 od činností súvisiacich s vlastníctvom alebo kontrolou.

...“

- 6 Článok 12 tej istej smernice, nazvaný „Spoločné umiestnenie a spoločné používanie sieťových prvkov a pridružených prostriedkov poskytovateľov elektronických komunikačných sietí“, vo svojich odsekoch 1 a 4 stanovuje:

„1. Ak má podnik poskytujúci elektronické komunikačné siete podľa vnútroštátnych právnych predpisov právo inštalovať zariadenia na verejnom alebo súkromnom majetku, nad ním alebo pod ním alebo ak môže využívať postup na vyvlastnenie alebo využívanie majetku, národné regulačné orgány môžu pri plnom zohľadnení zásady proporcionality uložiť spoločné používanie takýchto zariadení alebo majetku vrátane budov, vstupov do budov, elektroinštalácie budov, stožiarov, antén, veží a iných nosných zariadení, káblovodov, rúr, vstupných šácht a rozvodných skriň.

...

4. Členské štáty zabezpečia, aby príslušné vnútroštátne orgány mohli vyžadovať, aby podniky poskytovali na požiadanie príslušných orgánov informácie, ktoré takéto orgány spolu s národnými regulačnými orgánmi potrebujú na to, aby mohli vytvoriť podrobný inventár povahy, dostupnosti a geografickej polohy zariadení uvedených v odseku 1 a prístupníť ho zainteresovaným stranám.“

Smernica 2002/20/ES

- 7 Odôvodnenie 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/20/ES zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné siete a služby (smernica o povolení) (Ú. v. ES L 108, 2002, s. 21; Mim. vyd. 13/029, s. 337), zmenenej a doplnenej smernicou 2009/140 (ďalej len „smernica o povolení“), uvádza:

„Výsledok verejnej diskusie o revízii regulačného rámca pre elektronické médiá za rok 1999, vyjadrený v oznámení Komisie z 26. apríla 2000, a zistenia uverejnené Komisiou v jej oznámení v piatej a šiestej správe o vykonávaní telekomunikačného regulačného balíka, potvrdil potrebu harmonizovanejšej a menej obtiažnej smernice v súvislosti s prístupom na trh pre elektronické komunikačné siete a služby v [celej Únii].“

- 8 Článok 1 smernice o povolení, nazvaný „Účel a pôsobnosť“, stanovuje:

„1. Cieľom tejto smernice je podporiť vnútorný trh s elektronickými komunikačnými sieťami a službami prostredníctvom harmonizácie a zjednodušenia pravidiel týkajúcich sa povolenia a podmienok s cieľom uľahčiť ich poskytnutie v rámci [Únie].

2. Táto smernica sa vzťahuje na povolenia na poskytovanie elektronických komunikačných sietí a služieb.“

- 9 Článok 2 tejto smernice s názvom „Definície“ vo svojom odseku 1 uvádza:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú definície popísané v článku 2 [rámcovej smernice].“

10 Článok 4 smernice o povolení s názvom „Minimálny zoznam práv odvodený zo všeobecného povolenia“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Podniky oprávnené na základe článku 3, majú právo:

- a) poskytovať elektronické komunikačné siete a služby;
- b) mať svoju žiadosť o nevyhnutné právo inštalovať príslušenstvo, ktoré je stanovené [na posúdenie ich žiadosti o udelenie práv potrebných na inštaláciu zariadení – *neoficiálny preklad*] v súlade s článkom 11 [rámcovej smernice].“

11 Podľa článku 12 smernice o povolení nazvaného „Správne poplatky“:

„1. Akékoľvek správne poplatky, ukladané podnikom poskytujúcim službu alebo sieť 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.“

12 Podľa článku 13 smernice o povolení s názvom „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 [týchto zariadení – *neoficiálny preklad*]. Členské štáty zabezpečia, aby takéto poplatky boli objektívne odôvodnené, transparentné, nediskriminačné a primerané vo vzťahu k ich zamýšľanému účelu a berúce do úvahy ciele uvedené v článku 8 [rámcovej smernice].“

Smernica 2006/123

13 Odôvodnenia 2, 5, 7, 9, 19, 20, 33, 40 a 76 smernice 2006/123 uvádzajú:

„(2) Konkurencieschopný trh so službami je nevyhnutný na podporu hospodárskeho rastu a na tvorbu pracovných miest v Európskej únii. ... Voľný trh, ktorý vyžaduje od členských štátov zrušenie obmedzení týkajúcich sa cezhraničného poskytovania služieb, a zároveň zvyšovanie transparentnosti a informovanosti spotrebiteľov, by spotrebiteľom umožnil širší výber a lepšie služby za nižšie ceny.

...

(5) Preto je potrebné odstrániť prekážky týkajúce sa slobody poskytovateľov usadiť sa v členských štátoch a voľného pohybu služieb medzi členskými štátmi a zaručiť príjemcom a poskytovateľom právnu istotu potrebnú na praktický výkon týchto dvoch základných slobôd uvedených v zmluve. Keďže prekážky na vnútornom trhu so službami majú vplyv na prevádzkovateľov, ktorí sa chcú usadiť v inom členskom štáte alebo ktorí poskytujú službu v inom členskom štáte bez toho, aby tam boli usadení, je potrebné umožniť poskytovateľom, aby mohli vyvíjať svoje činnosti v oblasti služieb na vnútornom trhu buď usadením sa v členskom štáte, alebo využívaním voľného pohybu služieb. Poskytovatelia by mali mať možnosť voľby medzi týmito dvoma slobodami v závislosti od svojej stratégie rastu v každom členskom štáte.

...

(7) Táto smernica ustanovuje všeobecný právny rámec, ktorý poskytuje prospech širokému spektru služieb, pričom zohľadňuje rozdielne charakteristiky jednotlivých druhov činností alebo povolání a ich systémy regulácie. Základom tohto rámca je dynamický a selektívny prístup prioritne spočívajúci v rýchлом odstraňovaní prekážok a v ostatných prípadoch tento prístup predpokladá začatie procesu hodnotenia, konzultácií a doplňujúcej harmonizácie konkrétnych záležitostí, čo umožní postupnú a koordinovanú modernizáciu vnútroštátnych regulačných systémov týkajúcich sa činností v oblasti služieb, nevyhnutnú na vytvorenie skutočného vnútorného trhu so službami do roku 2010. Mala by sa ustanoviť vyvážená sústava opatrení, ktorá zahŕňa cieľnú harmonizáciu, administratívnu spoluprácu, ustanovenie týkajúce sa slobody poskytovať služby a podporu vypracovania kódexov správania sa v určitých záležitostiach. Takáto koordinácia vnútroštátnych legislatívnych systémov by mala zabezpečiť vysoký stupeň právnej integrácie Spoločenstva a vysokú úroveň ochrany cieľov všeobecného záujmu, najmä ochrany spotrebiteľov, ktoré sú nevyhnutné na vytvorenie dôvery medzi členskými štátmi. ...

...

(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.

...

(19) S ohľadom na prijatie balíka legislatívnych nástrojov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb, ako aj súvisiacich zdrojov a služieb, v roku 2002, ktorý vytvoril regulačný rámec uľahčujúci prístup k týmto činnostiam na vnútornom trhu, najmä pomocou zrušenia najodlišnejších systémov udeľovania povolení, je potrebné z rozsahu pôsobnosti tejto smernice vyňať aj otázky, ktorými sa zaoberajú tieto nástroje.

(20) Vyňatie z rozsahu pôsobnosti tejto smernice týkajúce sa elektronických komunikačných služieb, na ktoré sa vzťahuje [rámcová smernica a smernica o povolení] by sa nemalo uplatňovať len na otázky osobitne upravené týmito smernicami, ale tiež na záležitosti, v ktorých smernice explicitne ponechávajú možnosť členským štátom prijať určité opatrenia na vnútroštátnej úrovni.

...

(33) Služby, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, zahŕňajú široké spektrum činností podliehajúcich neustálej zmene vrátane... [služieb poskytovaných] podnikateľom aj spotrebiteľom, ako napríklad... distribučné služby...

...

(40) Pojem ‚závažné důvody týkající se veřejného zájmu [naliehavé důvody všeobecného zájmu – *neoficiální překlad*]‘, na které sa odvolávajú niektoré ustanovenia tejto smernice... zahŕňa aspoň tieto oblasti:... ochranu životného prostredia a mestského životného prostredia vrátane územného plánovania v mestách a na vidieku, ...

...

(76) Táto smernica sa nevzťahuje na uplatňovanie článkov [34 až 36 ZFEÚ], ktoré sa týkajú voľného pohybu tovaru. Obmedzenia zakázané na základe ustanovenia o slobode poskytovať služby sa vzťahujú na požiadavky uplatňované na prístup k činnostiam v oblasti služieb alebo ich vykonávanie, a nie na požiadavky, ktoré sa uplatňujú na tovary ako také.“

14 Článok 1 smernice 2006/123, nazvaný „Predmet úpravy“, vo svojom odseku 1 uvádza:

„Táto smernica stanovuje všeobecné ustanovenia, ktoré uľahčujú výkon slobody poskytovateľov usadiť sa a voľný pohyb služieb, pričom sa zachová vysoká úroveň kvality služieb.“

15 Podľa článku 2 uvedenej smernice nazvaného „Rozsah pôsobnosti“:

„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 [vzťahuje rámcová smernica a smernica o povolení];

...

j) sociálne služby súvisiace so sociálnym ubytovaním, starostlivosťou o deti a podporou rodín a osôb v trvalej alebo dočasnej núdzi, ktoré sú poskytované štátom, poskytovateľmi poverenými štátom alebo charitatívnymi organizáciami uznanými ako takými štátom;

...

3. Táto smernica sa nevzťahuje na oblasť daní.“

16 Článok 3 smernice 2006/123, nazvaný „Vzťah k iným ustanoveniam práva [Únie]“, vo svojom odseku 3 uvádza:

„Členské štáty uplatňujú ustanovenia tejto smernice v súlade s pravidlami [Zmluvy o FEÚ], ktoré sa týkajú práva usadiť sa a voľného pohybu služieb.“

17 Článok 4 tejto smernice, nazvaný „Vymedzenie pojmov“, uvádza:

„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 [57 ZFEÚ];

2. „poskytovateľ“ je každá fyzická osoba, ktorá je štátnym príslušníkom členského štátu, alebo každá právnická osoba v zmysle článku [54 ZFEÚ] a usadená v členskom štáte, ktorá ponúka alebo poskytuje službu;

...

5. „usadenie sa“ je faktický výkon hospodárskej činnosti, ako je uvedené v článku [49 ZFEÚ], 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 [alebo k jej vykonávaniu – *neoficiálny preklad*] 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 [naliehavé dôvody všeobecného záujmu – *neoficiálny preklad*]“ sú dôvody uznané ako také v judikatúre Súdneho dvora a zahŕňajú tieto dôvody:... ochranu životného prostredia a mestského životného prostredia...;

...“

18 Kapitola III smernice 2006/123 s názvom „Sloboda poskytovateľov usadiť sa“ obsahuje články 9 až 15 tejto smernice.

19 Článok 9 uvedenej smernice, nazvaný „Systémy udeľovania povolení“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie systémom udeľovania povolení, pokiaľ nie sú splnené tieto podmienky:

a) systém udeľovania povolení nediskriminuje daného poskytovateľa;

b) potreba existencie systému udeľovania povolení je opodstatnená závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu;

c) sledovaný cieľ nemožno dosiahnuť pomocou menej reštriktívneho opatrenia, najmä v dôsledku skutočnosti, že následná inšpekcia by bola vykonaná príliš neskoro, aby bola skutočne účinná.“

20 Článok 10 tej istej smernice, nazvaný „Podmienky pre udeľovanie povolení“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Systémy udeľovania povolení sa zakladajú na kritériách, ktoré zabraňujú tomu, aby príslušné orgány vykonávali svoju hodnotiacu právomoc svojvoľným spôsobom.“

21 Článok 13 smernice 2006/123, nazvaný „Postupy pri udeľovaní povolení“, vo svojom odseku 2 uvádza:

„Postupy a formálne náležitosti pri udeľovaní povolení nesmú byť odrádzajúce a nesmú neopodstatnene komplikovať alebo odkladať poskytovanie služby. Musia byť ľahko dostupné a všetky poplatky, ktoré môžu žiadateľom v dôsledku ich žiadosti vzniknúť, musia byť primerané a úmerné nákladom na predmetné postupy pri udeľovaní povolení a nesmú presiahnuť náklady takých postupov.“

22 Článok 14 smernice 2006/123 s názvom „Zakázané požiadavky“ uvádza:

„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“.

23 Podľa článku 15 uvedenej smernice nazvaného „Požiadavky podliehajúce hodnoteniu“:

„1. Členské štáty skúmajú, či sa podľa ich právnych systémov uplatňujú niektoré z požiadaviek uvedených v odseku 2, a zabezpečujú, aby všetky takéto požiadavky boli zlučiteľné s podmienkami ustanovenými v odseku 3. Členské štáty prispôbia zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia tak, aby boli zlučiteľné s týmito podmienkami.

2. 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;

...

3. Členské štáty overujú, že požiadavky uvedené v odseku 2 spĺňajú tieto podmienky:

a) nediskriminácia: požiadavky nesmú byť priamo ani nepriamo diskriminačné vzhľadom na štátnu príslušnosť, alebo v prípade spoločností, vzhľadom na umiestnenie ich sídla;

b) nevyhnutnosť: požiadavky musia byť opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu;

c) proporionalita: požiadavky musia slúžiť na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa; nesmú prekročiť rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa; a nesmie byť možné nahradiť tieto požiadavky inými, menej obmedzujúcimi opatreniami, ktorými sa dosiahnu rovnaké výsledky.

...“

24 Kapitola IV smernice 2006/123 s názvom „Voľný pohyb služieb“ obsahuje jej články 16 až 21.

25 Článok 16 uvedenej smernice, nazvaný „Sloboda poskytovať služby“, stanovuje vo svojom odseku 1 prvom pododseku:

„Členské štáty rešpektujú právo poskytovateľov poskytovať služby v inom členskom štáte, než v tom, v ktorom sú usadení.“

26 Článok 18 rovnakej smernice, nazvaný „Individuálna odchýlka“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Odchylne od článku 16 a len vo výnimočných prípadoch môže členský štát, pokiaľ ide o poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte, prijať opatrenia súvisiace s bezpečnosťou služieb.“

Holandské právo

Vec C-360/15

27 Článok 5.2 ods. 1 Telecommunicatiewet (zákon o telekomunikáciách) z 19. októbra 1998 (Stb. 1998, č. 610) stanovuje, že „držitelia práv k verejným pozemkom alebo ich správcovia sú povinní strpieť umiestnenie káblov na týchto pozemkoch pre potreby verejnej elektronickej komunikačnej siete, a to pod povrchom alebo na povrchu, ako aj strpieť ich údržbu alebo odstránenie.“

28 Článok 5.4 tohto zákona uvádza:

„1. Poskytovatelia verejnej elektronickej komunikačnej siete, ktorí plánujú vykonať na verejných pozemkoch práce v súvislosti s osadením, údržbou alebo odstránením káblov, môžu tieto práce vykonať len ak:

- a) o tomto úmysle písomne informovali starostu a členov obecného zastupiteľstva obce, na území ktorej sa plánované práce majú uskutočniť, a
- b) starosta a členovia obecného zastupiteľstva im udelili povolenie uvádzajúce miesto, čas a spôsob vykonania prác.

2. Starosta a členovia obecného zastupiteľstva môžu z dôvodu ochrany verejného poriadku, bezpečnosti, predchádzania alebo odstraňovania obťažovania iných, dostupnosti pozemkov alebo stavieb alebo poriadku podzemného staviteľstva, k rozhodnutiu o vydaní povolenia pripojiť osobitné podmienky.

3. Podmienky sa môžu vzťahovať len na:

- a) miesto prác;
- b) čas prác, a to v tom zmysle, že práce sa s výnimkou závažných dôvodov verejného záujmu v zmysle odseku 2 nesmú začať neskôr ako dvanásť mesiacov odo dňa vydania rozhodnutia o vydaní povolenia,
- c) spôsob vykonania prác,
- d) podporu spoločného využívania zariadení,
- e) zosúladenie plánovaných činností s vykonávateľmi iných prebiehajúcich zemných prác.“

- 29 V zmysle článku 229 ods. 1 písm. b) Gemeentewet (zákon o obciach) možno vyberať poplatky za služby, ktoré poskytuje obecný úrad alebo ktoré sa poskytujú v jeho mene.
- 30 V súlade s článkom 1 Verordening leges 2010 (nariadenie z roku 2010 o poplatkoch), ktoré prijala obec Amersfoort, „poplatky“ znamenajú poplatky vyberané ako úhrada za služby poskytované obecným úradom alebo prostredníctvom tohto úradu, stanovené týmto nariadením podľa ním určenej sadzby“.
- 31 Článok 19.1 tohto nariadenia stanovuje sadzbu účtovanú za spracovanie žiadostí o povolenie podľa článku 5.4 zákona o telekomunikáciách.

Vec C-31/16

- 32 Podľa článku 3.1 ods. 1 Wet ruimtelijke ordening (zákon o územnom plánovaní) z 20. októbra 2006 (Stb. 2006, č. 566) obecná rada vypracuje pre celé územie obce jeden alebo viacero územných plánov, ktoré vymedzia účel užívania pozemkov uvedených v pláne a stanovujú pravidlá tohto užívania v záujme dobrého územného plánovania.
- 33 V súlade s článkom 18 ods. 18.1 územného plánu, ktorý prijala obecná rada obce Appingedam rozhodnutím z 19. júna 2013, sú pozemky vymedzené na účel „maloobchod – 2“ určené výhradne na maloobchodný predaj objemného tovaru.
- 34 Podľa článku 1 ods. 1.128 bod 2 tohto územného plánu sa pod „maloobchodným predajom objemného tovaru“ rozumie „predaj, ktorý vzhľadom na objemnú povahu predávaného tovaru nemožno ľahko začleniť do existujúcich obchodných centier, a to najmä... maloobchodný predaj automobilov, plavidiel, karavanov a stanov, kuchýň, kúpeľní, nábytku, stavebného materiálu, poľnohospodárskych strojov, záhradníckeho tovaru, príslušenstva pre jazdecký šport, bicyklov a príslušenstva pre motorové vozidlá.“
- 35 Článok 18 ods. 18.1 uvedeného územného plánu nepredpokladá možnosť stanovenia výnimiek z pravidiel, ktoré tento plán zavádza. Zároveň však podľa článku 2.12 ods. 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (zákon o všeobecných ustanoveniach v oblasti práva životného prostredia) zo 6. novembra 2008 (Stb. 2008, č. 496), môže každá dotknutá osoba požiadať o „environmentálne povolenie“, ktorým sa stanoví výnimka z územného plánu.

Spory vo veciach samých a prejudiciálne otázky

Vec C-360/15

- 36 Ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, podľa zmluvy uzavretej v decembri 2009 s obcou Amersfoort bola X zodpovedná za výstavbu siete z optických vlákien v tejto obci.
- 37 Na tento účel požiadala X zastupiteľstvo pre každú časť trasy siete o povolenie týkajúce sa miesta, času a spôsobu vykonávania výkopových prác pri inštalácii optických káblov v súlade s článkom 5.4 ods. 1 písm. b) zákona o telekomunikáciách.
- 38 Na účely spracovania týchto žiadostí o povolenie obec Amersfoort podľa nariadenia z roku 2010 o poplatkoch vyzvala spoločnosť X na úhradu poplatku v celkovej výške 149 949 eur.
- 39 Spoločnosť X podala žalobu na Rechtbank te Utrecht (súd v Utrechte, Holandsko), ktorej predmetom bolo napadnutie výšky uvedeného poplatku.

- 40 Po zamietnutí tejto žaloby X podala odvolanie na Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Odvolací súd Arnhem-Leeuwaeden, Holandsko). Rozsudkom z 2. júla 2013 tento súd v prvom rade konštatoval, že spor patrí do pôsobnosti článku 12 smernice o povolení, keďže na jednej strane poplatky požadované od spoločnosti X sa vzťahujú na elektronické komunikačné služby, a na druhej strane, že obec Amersfoort predstavuje národný regulačný orgán (ďalej len „NRO“) v zmysle rámcovej smernice a smernice o povolení. Následne dospel k záveru, že výška tohto poplatku prekročila maximálnu hranicu stanovenú v článku 12 smernice o povolení, takže výzva na úhradu poplatku zaslaná spoločnosti X je nezákonná.
- 41 Zastupiteľstvo podalo proti tomuto rozsudku kasačný opravný prostriedok na Hoge Raad der Nederlanden (Najvyšší súd Holandska). Spoločnosť X podala vzájomný kasačný opravný prostriedok.
- 42 V rámci konania o kasačnom opravnom prostriedku vo veci samej sa vytýka Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Odvolací súd Arnhem-Leeuwarden), že dospel k záveru, že spor patrí do pôsobnosti článku 12 smernice o povolení, aj keď obec Amersfoort nikdy nebola určená ako NRO v zmysle rámcovej smernice a smernice o povolení.
- 43 Vnútroštátny súd pokladá túto výhradu za dôvodnú, keďže v Holandsku možno za NRO pokladať len vnútroštátneho zákonodarcu, Kroon (Koruna, Holandsko), Minister van Economische Zaken (minister hospodárstva, Holandsko) a Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (Nezávislý úrad pôšt a telekomunikácií, Holandsko), ktorý sa od 1. apríla 2013 označuje ako Autoriteit Consument en Markt (Úrad pre spotrebiteľov a trhy, Holandsko). Tento súd sa preto domnieva, že na článok 2 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123 sa nemožno odvolávať v súvislosti s článkom 12 smernice o povolení.
- 44 Okrem toho sa v rámci vzájomného kasačného prostriedku vytýka Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Odvolací súd Arnhem-Leeuwarden), že nezohľadnil článok 13 ods. 2 smernice 2006/123.
- 45 V tejto súvislosti má však vnútroštátny súd pochybnosti v súvislosti s tým, či vyberanie poplatkov vo veci samej skutočne patrí do rozsahu pôsobnosti smernice 2006/123, keďže po prvé článok 2 ods. 3 tejto smernice spresňuje, že táto smernica sa nevzťahuje na oblasť daní, po druhé situácia, o akú ide vo veci samej, je čisto vnútroštátnou situáciou Holandského kráľovstva, ktorá nemá nijaký cezhraničný prvok, a po tretie sa zdá, že povolenie výkopových prác sa týka právnej úpravy územného plánovania v mestách a na vidieku, teda takého druhu právnej úpravy, na požiadavky ktorého sa podľa odôvodnenia 9 rovnakej smernice táto smernica nevzťahuje.
- 46 Za týchto podmienok Hoge Raad der Nederlanden (Najvyšší súd Holandska) rozhodol prerušiť súdne konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:
- „1. Má sa článok 2 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123 vykladať v tom zmysle, že toto ustanovenie sa uplatňuje na výber poplatkov (*leges*) 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 sa neuplatní na vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá požaduje informovanie starostu a členov obecného zastupiteľstva o plánovanom uskutočnení výkopových prác v súvislosti s osadením, údržbou a odstránením káblov pre verejnú elektronickú komunikačnú sieť, pričom starosta a členovia obecného zastupiteľstva nie sú oprávnení zakázať oznámené činnosti, ale zároveň majú právo stanoviť podmienky, pokiaľ ide o miesto, čas, spôsob výkonu prác, ako aj podmienky týkajúce sa podpory spoločného využívania zariadení a zosúladenia činností s vykonávateľmi iných zemných prác?

4. Má sa článok 4 bod 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, aj keď príslušný vnútroštátny orgán nie je 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 toto ustanovenie priamy účinok?
 - b) V prípade kladnej odpovede na otázku 5a): Vyplýva z článku 13 ods. 2 smernice 2006/123, že poplatky, ktoré majú znášať žiadatelia možno vypočítať na základe odhadovaných nákladov všetkých konaní o žiadosti alebo všetkých žiadostí ako v prípade žiadosti vo veci samej alebo na základe individuálne posúdených žiadostí?
 - c) V prípade kladnej odpovede na otázku 5a): Podľa akých kritérií sa ku konkrétnym žiadostiam o vydanie povolenia majú priradiť nepriame a fixné náklady vzhľadom na článok 13 ods. 2 smernice 2006/123?“

Vec C-31/16

- 47 Ako vyplýva z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, na území obce Appingedam a mimo historickej obchodnej štvrte v centre mesta sa nachádza obchodná zóna, ktorej súčasťou sú aj predajne objemného tovaru, s názvom Woonplein. Túto obchodnú zónu tvoria najmä predajne nábytku, kuchýň, dekorácií, potrieb pre domácich majstrov, stavebného materiálu, záhradníckych potrieb, bicyklov, príslušenstva pre jazdecký šport, automobilov a náhradných súčiastok pre automobily.
- 48 Podľa článku 18 územného plánu obce Appingedam bola Woonplein určená výhradne na maloobchodný predaj objemného tovaru.
- 49 Visser vlastní obchodné plochy v rámci Woonplein, pričom jednu z nich chce prenajať spoločnosti Bristole BV, ktorá prevádzkuje reťazec samoobslužných predajní s obuvou a odevmi za diskontné ceny.
- 50 Visser podal na Raad van State (Štátna rada, Holandsko) žalobu proti rozhodnutiu obecnej rady obce Appingedam stanovujúcemu územný plán v rozsahu, v akom toto rozhodnutie nepovoľuje umiestniť vo Woonplein zariadenia maloobchodného predaja topánok a oblečenia. Na podporu svojej žaloby sa odvoláva najmä na to, že tento plán porušuje články 9 a 10 smernice 2006/123.
- 51 Obecná rada obce Appingedam odpovedá, že úvahy týkajúce sa územného plánovania odôvodňujú umiestňovanie maloobchodnej predajne obuvi a oblečenia výlučne v centre mesta. Spresňuje, že cieľom tohto pravidla je zachovať udržateľný rozvoj centra mesta, zabezpečiť dobré fungovanie obchodného centra, ktoré sa tu nachádza, a v čo najväčšej miere zabrániť štrukturálnemu problému prázdnych priestorov v centre mesta.
- 52 Za týchto podmienok Raad van State (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:
- „1. Má sa pojem ‚služba‘ podľa článku 4 bodu 1 smernice 2006/123 vykladať v tom zmysle, že maloobchodný predaj, ktorý spočíva v predaji takého tovaru, ako je obuv a odevy, spotrebiteľom, predstavuje službu, na ktorú sa na základe článku 2 ods. 1 uvedenej smernice uplatňujú jej ustanovenia?
2. Predmetná úprava sa týka vylúčenia určitých foriem maloobchodného predaja, ako je predaj obuvi a odevov, na území mimo centra mesta, a to s cieľom zachovať udržateľný rozvoj centra mesta a predísť neobsadenosti obchodných priestorov v mestskej zóne. Vzhľadom na odôvodnenie 9

smernice 2006/123, je právny predpis obsahujúci takúto právnu úpravu vylúčený z jej pôsobnosti, keďže takéto predpisy sa musia považovať za pravidlá pre „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 situácie alebo sa pri posúdení otázky uplatniteľnosti tejto kapitoly uplatní judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa ustanovení Zmluvy o slobode usadiť sa a o voľnom pohybe služieb v prípade výlučne vnútroštátnych situácií?
 5. a) Spadá pravidlo prevzaté do územného plánu, o aké ide vo veci samej, 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?
b) Bráni článok 14 bod 5 smernice 2006/123 – ak také pravidlo, o aké ide vo veci samej, spadá do pôsobnosti pojmu „požiadavka“ – alebo bránia články 9 a 10 smernice o službách – ak také pravidlo, o aké ide vo veci samej, spadá do pôsobnosti pojmu „systém udeľovania povolení“ – tomu, aby obecná rada prijala takú právnu úpravu ako vo veci samej?
 6. Spadá taká úprava ako vo veci samej 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 splnené ich podmienky?“
- 53 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 23. februára 2016 boli veci C-360/15 a C-31/16 spojené na účely ústnej časti konania a vyhlásenia rozsudku.

O prejudiciálnych otázkach

Vec C-360/15

O prvej a tretej otázke

- 54 Prvá a tretia otázka, ktoré je potrebné preskúmať spoločne, v podstate smerujú k tomu, či je smernica 2006/123, vzhľadom na jej článok 2 ods. 3 a odôvodnenie 9, uplatniteľná na spor vo veci samej.
- 55 Na úvod treba uviesť, že v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora, aj keď vnútroštátny súd z formálneho hľadiska obmedzil svoju otázku iba na výklad istých ustanovení práva Únie, táto okolnosť Súdnemu dvoru nebráni, aby vnútroštátnemu súdu poskytol všetky aspekty výkladu práva Únie, ktoré môžu byť užitočné na rozhodnutie vo veci, ktorá mu bola predložená (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. novembra 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, bod 28 a citovanú judikatúru).
- 56 Okrem toho Súdny dvor, ktorý bol požiadaný, aby vnútroštátnemu súdu poskytol užitočnú odpoveď, je oprávnený poskytnúť mu usmernenie na základe informácií vyplývajúcich zo spisu vo veci samej, ako aj z písomných a ústnych pripomienok, ktoré mu boli predložené (rozsudok z 1. októbra 2015, Trijber a Harmsen, C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 55 a citovaná judikatúra).

- 57 V prejednávanej veci z údajov uvedených v návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že pochybnosti vnútroštátneho súdu, z ktorých vychádza jeho prvá a tretia otázka, sa týkajú rozsahu pôsobnosti smernice 2006/123.
- 58 V tejto súvislosti sa podľa článku 2 ods. 1 smernice 2006/123 táto smernica vzťahuje na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte. Článok 2 ods. 2 tejto smernice však zároveň vylučuje rad činností z rozsahu jej pôsobnosti. Článok 2 ods. 3 uvedenej smernice ďalej spresňuje, že táto smernica sa nevzťahuje na oblasť daní.
- 59 Preto je potrebné najprv overiť, či vec sama nepatrí do jednej z výnimiek uvedených v článku 2 ods. 2 smernice 2006/123.
- 60 V tejto súvislosti článok 2 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123 stanovuje, že táto smernica sa nevzťahuje na elektronické komunikačné služby a ani na pridružené prostriedky a služby v súvislosti so záležitosťami, na ktoré sa vzťahuje najmä rámcová smernica a smernica o povolení.
- 61 Okrem toho z odôvodnenia 19 smernice 2006/123 vyplýva, že „s ohľadom na prijatie balíka legislatívnych nástrojov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb, ako aj súvisiacich zdrojov a služieb, v roku 2002, ktorý vytvoril regulačný rámec uľahčujúci prístup k týmto činnostiam na vnútornom trhu“ bolo úmyslom normotvorcu Únie „z rozsahu pôsobnosti tejto smernice vyňať aj otázky, ktorými sa zaoberajú tieto nástroje“.
- 62 Odôvodnenie 20 uvedenej smernice spresňuje, že vyňatie z rozsahu pôsobnosti tejto smernice týkajúce sa elektronických komunikačných služieb, na ktoré sa vzťahuje okrem iného rámcová smernica a smernica o povolení, by sa nemalo uplatňovať len na otázky osobitne upravené týmito smernicami, ale tiež na záležitosti, v ktorých uvedené smernice explicitne ponechávajú možnosť členským štátom prijať určité opatrenia na vnútroštátnej úrovni.
- 63 V prejednávanej veci je nesporné, že X inštaluje elektronické komunikačné siete v zmysle smernice o povolení. Vnútroštátny súd však vychádza z predpokladu, že konanie vo veci samej nepatrí do oblasti upravenej touto smernicou, presnejšie jej článkom 12, takže vylúčenie uvedené v článku 2 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123 sa podľa jeho názoru neuplatní. Domnieva sa totiž, že správne poplatky podľa článku 12 smernice o povolení predstavujú poplatky, ktoré sú uložené zo strany NRO. Obec Amersfoort však nemá takéto postavenie.
- 64 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že správne poplatky, ktoré členské štáty môžu na základe článku 12 smernice o povolení uložiť podnikom poskytujúcim elektronické komunikačné siete alebo služby na základe všeobecného povolenia alebo ktorým bolo poskytnuté právo používania, s cieľom financovať činnosť NRO, musia byť určené výlučne na pokrytie celkových administratívnych nákladov na činnosti uvedené v článku 12 ods. 1 písm. a) tejto smernice (rozsudok z 28. júla 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, bod 45 a citovaná judikatúra).
- 65 Zo spisového materiálu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, však nevyplýva, že by poplatky, ktoré vo veci samej od spoločnosti X požaduje obec Amersfoort, boli určené na pokrytie celkových administratívnych nákladov súvisiacich s niektorou, prípadne s viacerými z uvedených činností.
- 66 Je však zároveň potrebné zdôrazniť, že článok 12 smernice o povolení nepredstavuje jediné ustanovenie tejto smernice týkajúce sa peňažných poplatkov, ktoré môžu členské štáty uložiť podnikom poskytujúcim elektronické komunikačné siete a služby v rámci uvedenej smernice (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. decembra 2015, Proximus, C-454/13, EU:C:2015:819, body 19 až 24 a citovanú judikatúru).

- 67 Podľa článku 13 smernice o povolení totiž 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 zariadení.
- 68 Z judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa článku 13 smernice o povolení vyplýva, že pojmy „zariadenia“ a „inštalovanie“, ktoré sú tu použité, odkazujú na fyzickú infraštruktúru, ktorá umožňuje poskytovanie elektronických komunikačných sietí a služieb, a na jej fyzickú inštaláciu na dotknutom verejnom alebo súkromnom majetku (rozsudok zo 6. októbra 2015, Base Company, C-346/13, EU:C:2015:649, bod 21 a citovaná judikatúra).
- 69 V prejednávanej veci zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že podľa článku 5.2 zákona o telekomunikáciách sú majitelia práv k verejným pozemkom alebo ich správcovia povinní strpieť umiestnenie káblov na týchto pozemkoch pre potreby verejnej elektronickej komunikačnej siete, a to pod povrchom alebo na povrchu, ako aj strpieť ich údržbu alebo odstránenie.
- 70 Na to, aby bolo možné vykonávať právo na inštalovanie káblov určených pre verejnú elektronickú komunikačnú sieť, ktoré im priznáva uvedený článok 5.2 ods. 1, môže byť poskytovateľom elektronických komunikačných sietí uložená povinnosť uhradiť verejnoprávnym orgánom poplatky, ako sú poplatky, ktorých platbu požadovala obec Amersfoort od spoločnosti X vo veci samej podľa článku 229 ods. 1 písm. b) zákona o obciach a nariadenia z roku 2010 o poplatkoch na účely udelenia všetkých potrebných povolení týkajúcich sa miesta, času a spôsobu vykonania prác podľa článku 5.4 ods. 1 písm. b) zákona o telekomunikáciách.
- 71 V tejto súvislosti je potrebné vychádzať z toho, že predmetom týchto poplatkov je udelenie práva podnikom oprávneným poskytovať elektronické komunikačné siete a služby na inštalovanie zariadení v zmysle článku 13 smernice o povolení.
- 72 Skutočnosť, že obec Amersfoort nepredstavuje NRO tak v zmysle článku 2 písm. g) rámcovej smernice, ako ani na základe odkazu podľa článku 2 ods. 1 smernice o povolení, nebráni v zmysle poslednej uvedenej smernice tomu, aby boli poplatky, ktorých úhrada bola požadovaná od spoločnosti X, preskúmané vzhľadom na článok 13 smernice o povolení.
- 73 V tejto súvislosti, v súlade so znením článku 13 smernice o povolení, a na rozdiel od článku 12 tejto smernice, možnosť uložiť poplatky za udelenie práva na inštalovanie zariadení na verejnom alebo súkromnom majetku alebo pod ním prislúcha „príslušnému orgánu“, a nie NRO.
- 74 Pokiaľ ide o regulačný kontext článku 13 smernice o povolení, treba uviesť, že znenie tohto ustanovenia zodpovedá, pokiaľ ide o dotknutý orgán, článku 11 ods. 1 rámcovej smernice, ktorý odkazuje na situácie, keď „príslušný orgán“ preskúmava žiadosti o udelenie práv na inštaláciu zariadení na, nad alebo pod verejným alebo súkromným majetkom.
- 75 Článok 11 ods. 2 rámcovej smernice stanovuje členským štátom povinnosť zabezpečiť, že ak si „verejné alebo miestne orgány“ ponechávajú vlastníctvo podnikov prevádzkujúcich verejné elektronické komunikačné siete a/alebo poskytujúcich verejne dostupné elektronické komunikačné služby alebo ak si ponechávajú kontrolu nad takýmito podnikmi, musí existovať účinné štrukturálne oddelenie „funkcie zodpovednej za udeľovanie práv uvedených [v článku 11 ods. 1 tejto smernice]“ od činností súvisiacich s vlastníctvom alebo kontrolou.
- 76 Okrem toho sa v článku 12 ods. 4 rámcovej smernice stanovuje, že „príslušné vnútroštátne orgány“ musia mať možnosť vyžadovať od podnikov poskytnutie informácií potrebných na to, aby mohli uvedené orgány „v spolupráci s [NRO]“ vytvoriť podrobný inventár povahy, dostupnosti a geografickej polohy zariadení nachádzajúcich sa na verejnom alebo súkromnom majetku, nad ním alebo pod ním.

- 77 Pokiaľ ide o účel smernice o povolení, je potrebné poukázať na to, že ako vyplýva z jej článku 1 ods. 1 v spojení s jej odôvodnením 1, táto smernica je zameraná na zníženie nákladov na prístup na trh s cieľom uľahčiť poskytovanie elektronických komunikačných sietí a služieb v celej Únii.
- 78 Preto ani zo znenia článku 13 smernice o povolení, ani z kontextu právnej úpravy, do ktorého tento článok patrí, a ani z účelu tejto smernice nevyplýva, že by sa pojem „príslušný orgán“ mal chápať tak, že sa vzťahuje výlučne len na NRO, takže poplatky uložené príslušným vnútroštátnym orgánom iným ako NRO by nemali podliehať preskúmaniu vzhľadom na uvedený článok 13.
- 79 Ako v každom prípade vyplýva z ustálenej judikatúry, členské štáty v rámci smernice o povolení nemôžu vyberať iné poplatky alebo úhrady za poskytovanie sietí a elektronických komunikačných služieb než tie, ktoré sú upravené v tejto smernici (pozri rozsudok zo 4. septembra 2014, Belgacom a Mobistar, C-256/13 a C-264/13, EU:C:2014:2149, bod 30, ako aj citovanú judikatúru). Peňažné poplatky, ktoré príslušné vnútroštátne orgány môžu, respektíve nemôžu vyberať za poskytovanie takýchto sietí a služieb, je teda potrebné posúdiť vzhľadom na uvedenú smernicu.
- 80 Z vyššie uvedeného vyplýva, že uloženie poplatkov, ktorých predmetom je udelenie práva podnikom oprávneným poskytovať elektronické komunikačné siete a služby na inštalovanie káblov pre verejnú elektronickú komunikačnú sieť, predstavuje oblasť upravenú smernicou o povolení v zmysle článku 2 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123.
- 81 Za týchto okolností nie je v prejednávanej veci potrebné rozhodnúť o výklade článku 2 ods. 3 a odôvodnenia 9 smernice 2006/123.
- 82 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy je potrebné odpovedať na prvú a tretiu otázku tak, že článok 2 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123 sa má vykladať v tom zmysle, že táto smernica sa nevzťahuje na poplatky, ktorých predmetom je udelenie práva podnikom oprávneným poskytovať elektronické komunikačné siete a služby na inštalovanie káblov pre verejnú elektronickú komunikačnú sieť.

O druhej, štvrtej a piatej otázke

- 83 Z odpovede na prvú a tretiu otázku vyplýva, že smernica 2006/123 sa na konanie vo veci samej neuplatňuje. Za týchto podmienok na druhú, štvrtú a piatu otázku nie je potrebné odpovedať.

Vec C-31/16

O prvej otázke

- 84 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 4 bod 1 smernice 2006/123 vykladať v tom zmysle, že činnosť v oblasti maloobchodného predaja tovaru, ako je obuv a oblečenie, predstavuje „službu“ na účely uplatňovania tejto smernice.
- 85 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že pochybnosti vnútroštátneho súdu v tejto súvislosti sa v zásade týkajú skutočnosti, že Súdny dvor v rozsudku z 26. mája 2005, Burmanjer a i. (C-20/03, EU:C:2005:307, body 33 až 35) dospel k záveru, že vnútroštátna úprava ambulatného predaja týkajúca sa podmienok požadovaných pre predaj určitého druhu tovaru podlieha ustanoveniam Zmluvy o FEÚ upravujúcim voľný pohyb tovaru, a nie ustanoveniam týkajúcim sa slobodného poskytovania služieb.
- 86 Ako bolo uvedené v bode 58 tohto rozsudku, smernica 2006/123 sa podľa jej článku 2 ods. 1 uplatňuje na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte, okrem činností a oblastí uvedených v jej článku 2 odsekoch 2 a 3.

- 87 Okrem toho v súlade s článkom 4 bodom 1 uvedenej smernice na jej účely pojem „služba“ označuje akúkoľvek samostatne zárobkovú hospodársku činnosť, ktorá je obvyčajne poskytovaná za odplatu, v zmysle článku 57 ZFEÚ.
- 88 V prejednávanej veci je nepochybné, že činnosť maloobchodného predaja, o ktorú ide vo veci samej, predstavuje jednak samostatne zárobkovú hospodársku činnosť poskytovanú za odmenu, a jednak že nespadá pod prípady vylúčené z pôsobnosti smernice 2006/123 uvedené v článku 2 ods. 2 a 3 tejto smernice. Navyše činnosti obchodnej povahy výslovne uvádza článok 57 ZFEÚ v demonštratívnom zozname plnení, ktoré tento článok definuje ako služby.
- 89 Okrem toho odôvodnenie 33 smernice 2006/123 zdôrazňuje skutočnosť, že služby, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, zahŕňajú široké spektrum činností podliehajúcich neustálej zmene, pričom výslovne uvádza, že tieto činnosti zahŕňajú aj služby poskytované podnikom aj spotrebiteľom, ako sú distribučné služby.
- 90 Keďže konanie vo veci samej sa týka obchodu s tovarom, je potrebné tiež uviesť, že odôvodnenie 76 smernice 2006/123 odkazuje na vzťah medzi touto smernicou a článkami 34 až 36 ZFEÚ, ktoré sa týkajú voľného pohybu tovaru, pričom sa obmedzuje na spresnenie, že obmedzenia, ktorých sa týka táto smernica, sa vzťahujú na požiadavky uplatňované na prístup k činnostiam v oblasti služieb alebo ich vykonávanie, a nie na požiadavky, ktoré sa uplatňujú na tovary ako také. Ako však zdôraznila Komisia, pravidlá územného plánu, o ktoré ide vo veci samej, sa nevzťahujú na tovar ako taký, ale na podmienky územného umiestňovania činností týkajúcich sa predaja určitého tovaru, a teda na podmienky prístupu k týmto činnostiam.
- 91 Za týchto okolností je potrebné domnievať sa, že činnosť v oblasti maloobchodného predaja tovaru, ako je napríklad obuv a odevy, patrí pod pojem „služba“ v zmysle článku 4 bodu 1 tejto smernice.
- 92 Tento výklad nemôže spochybníť ani judikatúra Súdneho dvora, ktorú uviedol vnútroštátny súd a ktorá sa týka objasnenia vzťahu medzi ustanoveniami Zmluvy o FEÚ upravujúcimi slobodné poskytovanie služieb na jednej strane a ustanoveniami upravujúcimi ostatné základné slobody, ktoré garantuje uvedená Zmluva na druhej strane, pričom túto judikatúru nemožno preniesť na otázku určenia rozsahu pôsobnosti smernice 2006/123.
- 93 Ak by sa totiž v súlade s návrhom holandskej vlády pripustilo, že táto smernica sa neuplatňuje, ak sa okolnosti dotknutej veci týkajú slobody usadiť sa, mohlo by to zbaviť, ako uviedol generálny advokát v bode 76 svojich návrhov, kapitolu III uvedenej smernice týkajúcu sa slobody poskytovateľov usadiť sa jej pôsobnosti, a tým pripraviť túto smernicu, ktorej cieľom je odstrániť prekážky výkonu slobody usadiť sa, o jej potrebný účinok.
- 94 Vo všeobecnosti možno konštatovať, že skutočnosť, že uplatniteľnosť smernice 2006/123 nezávisí od predchádzajúcej analýzy významu aspektu týkajúceho sa slobodného poskytovania služieb vzhľadom na okolnosti každého jednotlivého prípadu, má prispieť k dosiahnutiu cieľa právnej istoty, ktorý má táto smernica za cieľ zabezpečiť podľa jej odôvodnenia 5.
- 95 Takáto analýza by tiež bola osobitne zložitá vo vzťahu k maloobchodnému predaju, keďže v súčasnosti zahŕňa tento predaj okrem samotného právneho aktu predaja aj rozrastajúcu sa škálu navzájom úzko prepojených činností alebo služieb, ktorých cieľom je priviesť spotrebiteľa k uzavretiu tohto aktu práve s istým hospodárskym subjektom, a nie s iným, poskytnúť spotrebiteľovi poradenstvo a pomoc pri príležitosti uzavretia takéhoto aktu alebo aj poskytnúť mu služby po predaji, pričom takéto činnosti sa môžu v značnej miere líšiť v závislosti od príslušného predajcu.
- 96 Navyše súčasné preskúmvanie vnútroštátneho opatrenia vzhľadom na ustanovenia smernice 2006/123 a ustanovenia Zmluvy o FEÚ za predpokladu, že by sa určenie, či aspekty týkajúce sa slobodného poskytovania služieb prevažujú nad aspektmi týkajúcimi sa iných základných slobôd, ukázalo ako

nemožné, by znamenalo opätovné zavedenie skúmania v každom jednotlivom prípade na základe primárneho práva, čo by poprelo cieľnú harmonizáciu, ktorú vykonala táto smernica (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júna 2015, Rina Services a i., C-593/13, EU:C:2015:399, body 37 a 38).

- 97 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na prvú otázku odpovedať tak, že článok 4 bod 1 smernice 2006/123 sa má vykladať v tom zmysle, že maloobchodný predaj tovaru predstavuje službu na účely uplatňovania tejto smernice.

O štvrtej otázke

- 98 Svojou štvrtou otázkou, na ktorú je vhodné odpovedať v druhom rade, chce vnútroštátny súd v podstate zistiť, či sa ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123, ktorá sa týka slobody poskytovateľov usadiť sa, uplatňujú na situáciu, ktorej všetky relevantné okolnosti sa obmedzujú na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu.
- 99 V tejto súvislosti treba v prvom rade zdôrazniť, že znenie uvedených ustanovení nestanovuje nijakú podmienku týkajúcu sa existencie cezhraničného prvku. Konkrétne článok 9 ods. 1, článok 14 a článok 15 ods. 1 smernice 2006/123, ktoré sa týkajú systémov udeľovania povolení, zakázaných požiadaviek a požiadaviek podliehajúcich hodnoteniu neodkazujú na nijaký cezhraničný aspekt.
- 100 Pokiaľ ide ďalej o kontext, ktorého súčasťou je kapitola III smernice 2006/123, článok 2 ods. 1 tejto smernice stanovuje vo všeobecnosti a bez rozlišovania medzi činnosťami v oblasti služieb s cudzím prvkom a činnosťami bez prvku takejto povahy, že táto smernica sa vzťahuje na „služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte.“
- 101 Rovnako tak ani článok 4 bod 2 a článok 4 ods. 5 smernice 2006/123, ktoré definujú pojmy „poskytovateľ“ a „usadenie sa“ neodkazujú na nijaký cezhraničný prvok. Aj keď je pravda, že tieto ustanovenia odkazujú na články 54 a 49 ZFEÚ, takýto odkaz bol zavedený iba na účely poukázania na to, že uviesť, že pojmy „právnická osoba“ a „hospodárske činnosti“ uvedené v článku 4 bode 2 a v článku 4 bode 5 tejto smernice sa musia vykladať vzhľadom na články 54 a 49 ZFEÚ.
- 102 Na druhej strane treba uviesť, že pokiaľ ide o ustanovenia kapitoly IV smernice 2006/123, ktorá sa týka voľného pohybu služieb, normotvorca Únie opakovane spresnil, najmä v článku 16 ods. 1 a v článku 18 ods. 1 uvedenej smernice, že tieto ustanovenia sa týkajú „práva poskytovateľov poskytovať služby v inom členskom štáte, než v tom, v ktorom sú usadení“ a týkajú sa predpokladu, že ide o „poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte“.
- 103 Napokon výklad, podľa ktorého sa ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123 uplatňujú nielen na poskytovateľa, ktorý sa chce usadiť v inom členskom štáte, ale aj na poskytovateľa, ktorý sa chce usadiť vo svojom vlastnom členskom štáte, je v súlade s cieľmi sledovanými touto smernicou.
- 104 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že ako vyplýva z článku 1 smernice 2006/123 vykladaného spoločne s jej odôvodneniami 2 a 5, táto smernica uvádza všeobecné ustanovenia, ktorých cieľom je odstrániť obmedzenia slobody poskytovateľov služieb usadiť sa v členských štátoch, ako aj obmedzenia voľného pohybu služieb medzi členskými štátmi, aby sa prispelo k dosiahnutiu slobodného a konkurenčného vnútorného trhu (pozri rozsudok z 1. októbra 2015, Trijber a Harmsen, C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 44).
- 105 Pritom úplná realizácia vnútorného trhu so službami si predovšetkým vyžaduje odstránenie prekážok, ktorým čelia poskytovatelia služieb pri usadzovaní sa v členských štátoch, a to či už v ich vlastnom členskom štáte, alebo v inom členskom štáte, a ktoré môžu mať vplyv na ich schopnosť poskytovať služby príjemcom v celej únii.

- 106 Na účely vytvorenia skutočného vnútorného trhu so službami si normotvorca Únie v smernici 2006/123 zvolil prístup spočívajúci podľa odôvodnenia 7 tejto smernice na všeobecnom právnom rámci zloženom z kombinácie rozmanitých opatrení zameraných na zabezpečenie vysokého stupňa právnej integrácie v rámci Únie, a to najmä prostredníctvom harmonizácie konkrétnych aspektov právnej úpravy činností poskytovania služieb.
- 107 V dôsledku toho je pod hrozbou narušenia potrebného účinku osobitného právneho rámca, ktorý chcel normotvorca Únie zaviesť prijatím smernice 2006/123, potrebné pripustiť, a to v rozpore s tým, čo tvrdila nemecká vláda počas pojednávania, že účinky tejto smernice môžu prípadne siahať aj nad rámec toho, čo striktno vyplýva z ustanovení Zmluvy o FEÚ o slobode usadiť sa a voľnom pohybe služieb, a to bez toho, aby bola dotknutá povinnosť členských štátov podľa článku 3 ods. 3 uvedenej smernice uplatňovať jej ustanovenia v súlade s pravidlami uvedenej zmluvy (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júna 2015, Rina Services a i., C-593/13, EU:C:2015:399, body 39 a 40).
- 108 Konštatovanie, podľa ktorého sa ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123 uplatňujú aj v čisto vnútroštátnych situáciách, potvrdzuje aj analýza prípravných prác na tejto smernici. Ako totiž vyplýva z týchto prípravných prác, pozmeňujúce a doplňujúce návrhy predložené počas rozpravy v Európskom parlamente týkajúce sa toho, aby bol článok 2 ods. 1 tejto smernice preformulovaný s cieľom obmedziť jeho rozsah pôsobnosti len na situácie cezhraničného charakteru, neboli úspešné.
- 109 Pokiaľ ide o okolnosť, na ktorú sa na pojednávaní odvolala holandská vláda, že článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ predstavujú právny základ smernice 2006/123, je potrebné uviesť, že tieto ustanovenia na rozdiel osobitne od článkov 49 a 56 ZFEÚ, ktoré sú pritom súčasťou tých istých kapitol 2 a 3 hlavy IV, tretej časti Zmluvy o FEÚ, sa nezmieňujú o nijakom cezhraničnom prvku. Z toho nemožno vyvodiť, že by právomoc normotvorcu Únie prijať na základe článku 53 ods. 1 a článku 62 ZFEÚ smernice s cieľom uľahčiť prístup k samostatne zárobkovým činnostiam a ich výkon, ako je to v prípade smernice 2006/123, pokiaľ ide o činnosti v oblasti služieb, nevyhnutne predpokladala existenciu takého prvku.
- 110 Vzhľadom na vyššie uvedené je na štvrtú otázku potrebné odpovedať tak, že ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123, týkajúce sa slobody poskytovateľov usadiť sa, sa majú vykladať v tom zmysle, že sa uplatňujú aj na situáciu, ktorej všetky relevantné okolnosti sa obmedzujú na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu.

O tretej otázke

- 111 Vzhľadom na odpoveď na štvrtú otázku nie je potrebné odpovedať na tretiu otázku.

O druhej a piatej otázke

- 112 Svojou druhou a piatou otázkou, ktoré je vhodné preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa majú články 9 a 10, ako aj článok 14 bod 5 smernice 2006/123 v spojení v jej článkom 4 bodmi 6 a 7 a jej odôvodnením 9 vykladať v tom zmysle, že im odporuje, aby pravidlá obsiahnuté v územnom pláne obce zakázali činnosť maloobchodného predaja nízkoobjemného tovaru v zemepisných oblastiach nachádzajúcich sa mimo centra tejto obce.
- 113 Najprv je potrebné určiť, či právna úprava, o akú ide vo veci samej, spadá pod pojem „systém udeľovania povolení“ alebo pod pojem „požiadavka“, ktoré sú vymedzené v článku 4 bode 6 a v článku 4 bode 7 smernice 2006/123.

- 114 Podľa článku 4 bodu 6 uvedenej smernice sa má za „systém udeľovania povolení“ považovať „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 vykonávaniu od príslušného orgánu“.
- 115 V tomto prípade sa však vzhľadom na informácie, ktoré má Súdny dvor k dispozícii, zdá, že územný plán, o ktorý ide vo veci samej, nespadá pod tento pojem. Aj keď totiž tento plán poskytuje poskytovateľom možnosť rozvinúť niektoré činnosti maloobchodného predaja v konkrétnych zemepisných oblastiach, takáto možnosť nevzniká v dôsledku úradného rozhodnutia vydaného na základe úkonu, ktorý by takíto prevádzkovatelia boli na tento účel povinní vykonať, ale v dôsledku toho, že obecná rada obce Appingedam schválila všeobecne uplatniteľné pravidlá, ktoré sú uvedené v tomto pláne.
- 116 Toto konštatovanie nemožno spochybníť ani skutočnosťou, ktorú uvádza vnútroštátny súd, že každá dotknutá osoba môže byť na základe iných ustanovení holandského práva zameraných na sledovanie ich vlastných cieľov oprávnená zúčastniť sa na správnom konaní týkajúcom sa prijatia územného plánu, podať proti nemu individuálnu žalobu, prípadne požiadať o výnimku z takéhoto plánu alebo jeho zmenu.
- 117 Ako totiž uvádza Komisia, tieto možnosti reagujú na požiadavky na riadnu správu vecí verejných a právnu ochranu osôb, ktoré môžu byť dotknuté prijatím územného plánu.
- 118 Z toho vyplýva, že články 9 a 10 smernice 2006/123, ktoré sa týkajú systému udeľovania povolení, sa neuplatňujú na takú právnu úpravu, o akú ide vo veci samej.
- 119 Pokiaľ ide o pojem „požiadavka“, tento pojem je v súlade s článkom 4 bodom 7 uvedenej smernice potrebné chápať tak, že sa vzťahuje najmä na „akúkoľvek povinnosť, zákaz, podmienku alebo obmedzenie ustanovené v zákonoch, iných právnych predpisoch a správnych opatreniach členských štátov“.
- 120 V prejednávanej veci je nesporné, že účinkom pravidiel územného plánu, o ktorý ide v spore vo veci samej, je zákaz činnosti maloobchodného predaja nízkoobjemného tovaru, ako je obuv a odevy, v zemepisnej oblasti, ktorá sa nachádza mimo centra mesta v rámci obce Appingedam.
- 121 Vnútroštátny súd však zdôrazňuje, že odôvodnenie 9 smernice 2006/123 stanovuje, že táto smernica „sa uplatňuje len na požiadavky, ktoré majú vplyv na prístup k činnostiam v oblasti služieb alebo... ich výkon“, v dôsledku čoho je jej uplatňovanie vylúčené „na požiadavky ako sú... pravidlá týkajúce sa rozvoja alebo využitia pozemkov, územné plánovanie v mestách a na vidieku... 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“.
- 122 Je potrebné uviesť, že toto odôvodnenie smernice 2006/123 je úplne v súlade s právnym rámcom zavedeným touto smernicou, ktorej cieľom, ako vyplýva z bodov 104 až 106 tohto rozsudku, je odstrániť obmedzenia slobody poskytovateľov usadiť sa v členských štátoch a prekážky voľného pohybu služieb medzi členskými štátmi, aby tak došlo k vytvoreniu skutočného vnútorného trhu so službami.
- 123 Smernica 2006/123 sa teda nemá uplatňovať na požiadavky, ktoré nemožno považovať za požiadavky zavádzajúce takéto obmedzenia, keďže neupravujú alebo konkrétne neovplyvňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo k jej výkonu, ale poskytovatelia ich pri výkone svojej hospodárskej činnosti musia dodržiavať rovnako ako osoby konajúce v postavení súkromných osôb.

- 124 Po tomto spresnení je potrebné konštatovať, že aj keď cieľom pravidiel, o ktoré ide vo veci samej, je v zmysle toho, čo vyplýva z rozhodnutia vnútroštátneho súdu zachovať udržateľný rozvoj centra mesta a predísť neobsadenosti obchodných priestorov v mestskej zóne v rámci politiky územného plánovania, ich osobitným účelom zároveň je určenie zemepisných oblastí, v ktorých možno umiestniť niektoré činnosti v oblasti maloobchodného predaja. Sú teda adresované len tým, ktorí chcú rozvíjať uvedené aktivity v týchto geografických oblastiach, s vylúčením osôb konajúcich v postavení súkromných osôb.
- 125 Judikatúra vychádzajúca z rozsudku z 8. mája 2013, *Libert a i.* (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288, body 103 až 107) zmienená v návrhu na začatie prejudiciálneho konania neodporuje takémuto záveru. Súdny dvor totiž po tom, ako v bode 104 uvedeného rozsudku spomenul odôvodnenie 9 smernice 2006/123, v jeho bodoch 105 a 106 zdôraznil, že služby, ktorých sa týka dotknuté vnútroštátne opatrenie vo veci samej, sa týkajú výslovne vyňatia podľa článku 2 ods. 2 písm. j) tejto smernice vzťahujúceho sa na sociálne služby súvisiace so sociálnym ubytovaním, a preto v bode 107 rovnakého rozsudku konštatoval, že uvedená smernica sa na toto opatrenie neuplatňuje.
- 126 Za týchto podmienok sa musí zlučiteľnosť právnej úpravy vo veci samej so smernicou 2006/123 posúdiť vzhľadom na články 14 a 15 uvedenej smernice, ktoré sa týkajú zakázaných požiadaviek a požiadaviek podliehajúcich hodnoteniu.
- 127 Pokiaľ ide o článok 14 bod 5 smernice 2006/123, na ktorého znenie odkazuje piata otázka, toto ustanovenie zakazuje členským štátom viazať prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na svojom území na požiadavku, ktorou je „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“.
- 128 Súdny dvor však nemá k dispozícii žiaden dôkaz, z ktorého by vyplývalo, že právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, obsahuje takúto požiadavku.
- 129 Pritom je potrebné pripomenúť, že členské štáty sú povinné podľa článku 15 ods. 1 prvej vety smernice 2006/123 preskúmať, či sa podľa ich právnych systémov uplatňujú požiadavky podľa článku 15 ods. 2, a ak áno, zabezpečiť dodržanie podmienok zákazu diskriminácie, nevyhnutnosti a proporcionality stanovených v článku 15 ods. 3 uvedenej smernice. Podľa článku 15 ods. 1 druhej vety rovnakej smernice musia členské štáty upraviť svoje zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia tak, aby boli zlučiteľné s týmito podmienkami.
- 130 V tejto súvislosti je potrebné poukázať na to, že uvedený článok 15 má priamy účinok, keďže druhá veta jeho odseku 1 ukladá členským štátom bezpodmienečnú a dostatočne presnú povinnosť upraviť svoje zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia tak, aby boli zlučiteľné s podmienkami uvedenými v odseku 3.
- 131 Ako uviedol generálny advokát v bode 143 svojich návrhov, keďže v prejednávanej veci dotknutá právna úprava vo veci samej zakazuje činnosť v oblasti maloobchodného predaja nízkoobjemného tovaru v zemepisnej oblasti mimo centra obce Appingedam, obsahuje jednu z požiadaviek podľa článku 15 ods. 2 smernice 2006/123, pretože podmieňuje prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie územným obmedzením v zmysle článku 15 ods. 2 písm. a) tejto smernice.
- 132 Ako vyplýva z bodu 129 tohto rozsudku, smernica 2006/123 nebráni tomu, aby prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie podliehali dodržaniu takéhoto územného obmedzenia za predpokladu, že sú splnené podmienky zákazu diskriminácie, nevyhnutnosti a proporcionality uvedené v jej článku 15 ods. 3.
- 133 Vnútroštátnemu súdu prináleží posúdiť, či vo veci samej ide o takýto prípad.

- 134 Pokiaľ však ide osobitne o podmienku nevyhnutnosti, ako je vymedzená v článku 15 ods. 3 písm. b) smernice 2006/123, z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že cieľom zákazu, o ktorý ide vo veci samej, je zachovať udržateľný rozvoj centra obce Appingedam a predísť existencii neobsadených obchodných priestorov v mestskej zóne v záujme dobrého územného plánovania.
- 135 Ako pritom uviedol generálny advokát v bode 147 svojich návrhov, podľa článku 4 bodu 8 smernice 2006/123 v spojení s jej odôvodnením 40 takýto cieľ ochrany životného prostredia môže predstavovať naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ktorý môže odôvodniť územné obmedzenie, o aké ide vo veci samej.
- 136 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy je potrebné na druhú a piatu otázku odpovedať tak, že článok 15 ods. 1 smernice 2006/123 sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni tomu, aby pravidlá obsiahnuté v územnom pláne obce zakázali činnosť maloobchodného predaja nízkoobjemného tovaru v zemepisných oblastiach nachádzajúcich sa mimo centra tejto obce, ak sú splnené všetky podmienky uvedené v článku 15 ods. 3 tejto smernice, čo prislúcha preskúmať vnútroštátnemu súdu.

O šiestej otázke

- 137 Vzhľadom na odpovede na predchádzajúce otázky nie je potrebné odpovedať na šiestu otázku, ktorú vnútroštátny súd položil subsidiárne pre prípad, že smernica 2006/123 sa na konanie vo veci samej neuplatní.

O trovách

- 138 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnymi súdmi, o trovách konania rozhodne tieto vnútroštátne súdy. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

- 1. Článok 2 ods. 2 písm. c) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu sa má vykladať v tom zmysle, že táto smernica sa nevzťahuje na poplatky, ktorých predmetom je udelenie práva podnikom oprávneným poskytovať elektronické komunikačné siete a služby na inštalovanie káblov pre verejnú elektronickú komunikačnú sieť.**
- 2. Článok 4 bod 1 smernice 2006/123 sa má vykladať v tom zmysle, že maloobchodný predaj tovaru predstavuje „službu“ na účely uplatňovania tejto smernice.**
- 3. Ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123, týkajúce sa slobody poskytovateľov usadiť sa, sa majú vykladať v tom zmysle, že sa uplatňujú aj na situáciu, ktorej všetky relevantné okolnosti sa obmedzujú na vnútroštátnu sféru jediného členského štátu.**
- 4. Článok 15 ods. 1 smernice 2006/123 sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni tomu, aby pravidlá obsiahnuté v územnom pláne obce zakázali činnosť maloobchodného predaja nízkoobjemného tovaru v zemepisných oblastiach nachádzajúcich sa mimo centra tejto obce, ak sú splnené všetky podmienky uvedené v článku 15 ods. 3 tejto smernice, čo prislúcha preskúmať vnútroštátnemu súdu.**

Podpisy