



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 30 januari 2018\*

”Begäran om förhandsavgörande – Tjänster på den inre marknaden – Direktiv 2006/123/EG – Tillämpningsområde – Artikel 2.2 c – Elektroniska kommunikationstjänster och kommunikationsnät omfattas inte – Artikel 4.1 – Begreppet ’tjänst’ – Detaljhandel med varor – Kapitel III – Etableringsfrihet för tjänsteleverantörer – Tillämplighet i rent inhemska situationer – Artikel 15 – Krav som ska utvärderas – Geografisk begränsning – Detaljplan i vilken det föreskrivs ett förbud mot detaljhandel med icke-skrymmande varor i geografiska områden utanför stadskärnan – Skydd av stadsmiljön – Tillstånd avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster – Direktiv 2002/20/EG – Avgifter som är knutna till rätten att installera faciliteter för ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät”

I de förenade målen C-360/15 och C-31/16,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Hoge Raad der Nederlanden (Nederländernas högsta domstol) (C-360/15) och Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) (C-31/16), av den 5 juni 2015 respektive den 13 januari 2016 vilka inkom till domstolen den 13 juli 2015 respektive den 18 januari 2016, i målen

**College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort**

mot

**X BV (C-360/15),**

och

**Visser Vastgoed Beleggingen BV**

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça (referent), C.G. Fernlund och C. Vajda samt domarna A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas och S. Rodin,

generaladvokat: M. Szpunar,

\* Rättegångsspråk: nederländska.

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 februari 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort, genom J. de Groot och P. Fruytier, advocaat,
- Visser Vastgoed Beleggingen BV, genom I. Haverkate, advocaat,
- X BV, genom M. Robichon-Lindenkamp, advocaat,
- Raad van de gemeente Appingedam, genom H. Wessels, H. Mulder, J. Seerden, R. Louwes och H. Pot, samtliga i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M.H.S. Gijzen, K. Bulterman och J. Langer, samtliga i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom T. Müller, M. Smolek och J. Vlácil, samtliga i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze och K. Stranz, båda i egenskap av ombud,
- Irland, genom E. Creedon, M. Browne, G. Hodge och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av N. Butler, SC, och C. Keeling, BL,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av C. Colelli och P. Gentili, avvocati dello Stato,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom H. Tserepa-Lacombe, L. Malferrari och F. Wilman, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 18 maj 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36) samt artiklarna 34-36 och 49–55 FEUF.
- 2 Begäran om förhandsavgörande har framställts i två mål. Det första målet är mellan College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort (Amersfoorts kommunstyrelse, Nederländerna) (nedan kallad kommunstyrelsen) och X BV, och gäller betalningen av avgifter (*leges*) i samband med installeringen av fiberoptiska kablar för ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät. Det andra målet är mellan Visser Vastgoed Beleggingen BV (nedan kallad Visser) och Raad van de gemeente Appingedam (Appingedams kommunfullmäktige, Nederländerna), och gäller bestämmelser i en detaljplan enligt vilka vissa geografiska områden utanför stadens centrum enbart får användas för detaljhandel med skrymmande varor.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

#### *Direktiv 2002/21/EG*

- 3 Artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, 2002, s. 33), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, 2009, s. 37) (nedan kallat ramdirektivet), har rubriken ”Tillämpningsområde och syfte”. I punkt 1 i artikeln föreskrivs följande:

”Genom detta direktiv inrättas ett harmoniserat ramverk för elektroniska kommunikationstjänster, elektroniska kommunikationsnät, tillhörande faciliteter, tillhörande tjänster och vissa aspekter av terminalutrustning för att underlätta tillträde för användare med funktionshinder. I detta direktiv fastställs uppgifter för nationella regleringsmyndigheter och inrättas en rad förfaranden för att säkerställa en harmoniserad tillämpning av regelverket inom hela [unionen].”

- 4 I artikel 2 i samma direktiv, som har rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

- g) *nationell regleringsmyndighet*: ett eller flera organ som av en medlemsstat har fått i uppdrag att utföra någon av de regleringsuppgifter som fastställs i detta direktiv och i särdirektiven.

...”

- 5 Artikel 11 i direktivet, med rubriken ”Ledningsrätter”, har följande lydelse:

”1. När en behörig myndighet överväger

- en ansökan om beviljande av rättigheter att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom för ett företag som godkänts för tillhandahållande av allmänna kommunikationsnät, eller
- en ansökan om beviljande av rättigheter att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom för ett företag som godkänts för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät som inte är allmänt tillgängliga,

skall medlemsstaterna säkerställa att myndigheten

- fattar beslut på grundval av enkla, ändamålsenliga, öppet redovisade och allmänt tillgängliga förfaranden som tillämpas utan diskriminering och utan dröjsmål, och i alla händelser fatta sitt beslut inom sex månader efter ansökan, utom vid expropriation, och
- följer principerna om öppenhet och icke-diskriminering när den knyter villkor till sådana rättigheter.

...

2. I de fall där offentliga eller lokala myndigheter har äganderätt till eller kontroll över företag som driver allmänna elektroniska kommunikationsnät och/eller tillhandahåller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster ska medlemsstaterna säkerställa att det råder en ändamålsenlig organisatorisk åtskillnad mellan den verksamhet som har ansvar för beviljande av de rättigheter som avses i punkt 1 och de verksamheter som har samband med ägande eller kontroll.

...”

- 6 Artikel 12 i samma direktiv har rubriken ”Samlokalisering och gemensamt utnyttjande av nätdelar och tillhörande faciliteter för leverantörer av elektroniska kommunikationsnät”. I punkterna 1 och 4 i denna artikel föreskrivs följande:

”1. Om ett företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät enligt nationell lagstiftning har rätt att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom, eller om det får utnyttja ett förfarande för att expropriera eller använda egendom, ska de nationella regleringsmyndigheterna, samtidigt som man fullt ut beaktar proportionalitetsprincipen, kunna ålägga ett gemensamt utnyttjande av sådana faciliteter eller sådan egendom däribland byggnader eller tillträde till byggnader, kablar, master, antenner, torn och andra stödkonstruktioner, ledningar, rör, inspektionsbrunnar och kopplingskåp.

...

4. Medlemsstaterna ska säkerställa att de behöriga nationella myndigheterna kan kräva att företag tillhandahåller nödvändig information, om de behöriga myndigheterna begär detta, för att dessa myndigheter tillsammans med de nationella regleringsmyndigheterna ska kunna utarbeta en detaljerad förteckning över typ, tillgänglighet och geografisk belägenhet vad avser de faciliteter som avses i punkt 1 och göra denna förteckning tillgänglig för berörda parter.”

*Direktiv 2002/20/EG.*

- 7 I skäl 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv) (EGT L 108, 2002, s. 21), i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2009/140 (nedan kallat auktorisationsdirektivet), anges följande:

”Resultatet av det offentliga samrådet om 1999 års översyn av regelverket för elektronisk kommunikation, såsom det återges i kommissionens meddelande av den 26 april 2000, och kommissionens slutsatser som rapporterats i dess meddelande om den femte och sjätte rapporten om genomförandet av EU:s lagstiftning på telekommunikationsområdet, visar att det i hela [unionen] finns ett behov av mer harmoniserade och mindre betungande bestämmelser om tillträde till marknaden för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.”

- 8 Artikel 1 i auktorisationsdirektivet, med rubriken ”Mål och tillämpningsområde”, har följande lydelse:

”1. Syftet med detta direktiv är att genomföra en inre marknad för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster genom harmonisering och förenkling av de bestämmelser och villkor som gäller för auktorisation av sådana nät och tjänster, så att dessa lättare kan tillhandahållas inom [unionen].

2. Detta direktiv skall gälla auktorisation för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.”

- 9 Artikel 2 i direktivet har rubriken ”Definitioner”. I punkt 1 i artikeln föreskrivs följande:
- ”I detta direktiv skall de definitioner som anges i artikel 2 i [ramdirektivet] gälla.”
- 10 Artikel 4 i auktorisationsdirektivet har rubriken ”Minimiförteckning över rättigheter som följer av den allmänna auktorisationen”. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs följande:
- ”Företag som har erhållit sådan auktorisation som avses i artikel 3 har rätt att
- tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster,
  - få sina ansökningar om den rätt att installera faciliteter som behövs bedömda i enlighet med artikel 11 i [ramdirektivet].”
- 11 I artikel 12 i auktorisationsdirektivet, som har rubriken ”Administrativa avgifter”, föreskrivs följande:
- ”1. De administrativa avgifter som tas ut av företag som tillhandahåller ett nät eller en tjänst i enlighet med allmän auktorisation eller som har beviljats nyttjanderätt skall
- sammanlagt täcka enbart de administrativa kostnader som uppkommer för förvaltning, kontroll och genomförande av systemet med den allmänna auktorisationen, samt för nyttjanderätter och för de särskilda skyldigheter som avses i artikel 6.2, som får inbegripa kostnader för internationellt samarbete, harmonisering och standardisering, marknadsanalys, övervakning av efterlevnaden och annan kontroll av marknaden samt lagstiftningsarbete som inbegriper utarbetande och genomförande av sekundärrätt och förvaltningsbeslut, t.ex. beslut om tillträde och samtrafik, och
  - åläggas de enskilda företagen på ett objektivt, öppet redovisat och proportionellt sätt så att de administrativa tilläggskostnaderna och de därmed sammanhängande avgifterna minimeras.
2. När nationella regleringsmyndigheter tar ut administrativa avgifter skall de årligen offentliggöra en översikt över sina administrativa kostnader och den sammanlagda summan av uppburna avgifter. Mot bakgrund av skillnaden mellan summan av avgifterna och de administrativa kostnaderna skall lämpliga justeringar göras.”
- 12 I artikel 13 i auktorisationsdirektivet, som har rubriken ”Avgifter för nyttjanderätter och rättigheter att installera faciliteter”, föreskrivs följande:
- ”Medlemsstaterna får låta den berörda myndigheten införa avgifter för nyttjanderätter till radiofrekvenser eller nummer eller för rättigheter att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom, varvid avgifterna skall beakta behovet av en optimal användning av dessa resurser. Medlemsstaterna skall säkerställa att avgifterna är sakligt motiverade, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionella till det avsedda syftet, och att de tar hänsyn till de mål som avses i artikel 8 i [ramdirektivet].”

*Direktiv 2006/123*

- 13 I skälen 2, 5, 7, 9, 19, 20, 33, 40 och 76 i direktiv 2006/123 anges följande:
- ”(2) En konkurrenskraftig tjänstemarknad är av avgörande betydelse för att främja den ekonomiska tillväxten och skapa nya arbetstillfällen i Europeiska unionen. ... En fri marknad där medlemsstaterna är skyldiga att undanröja hinder för den gränsöverskridande handeln med tjänster skulle, tillsammans med ökad öppenhet och konsumentupplysning, ge konsumenterna ett större utbud och bättre tjänster till lägre pris.

...

- (5) Det är därför nödvändigt att undanröja hindren för tjänsteleverantörernas etableringsfrihet i medlemsstaterna och för den fria rörligheten för tjänster mellan medlemsstaterna samt att garantera tjänstemottagare och tjänsteleverantörer den rättsliga säkerhet som krävs för att de i praktiken skall kunna utöva dessa två grundläggande friheter i fördraget. Eftersom hindren för tjänsterna på den inre marknaden berör såväl de aktörer som önskar etablera sig i andra medlemsstater som dem som tillhandahåller en tjänst i en annan medlemsstat utan att etablera sig där, är det nödvändigt att ge tjänsteleverantörerna möjlighet att utveckla sin tjänsteverksamhet på den inre marknaden antingen genom att etablera sig i en medlemsstat eller genom att använda sig av den fria rörligheten för tjänster. Tjänsteleverantörerna borde kunna välja mellan dessa två friheter, beroende på vilken tillväxtstrategi de har i varje medlemsstat.

...

- (7) I detta direktiv fastställs en allmän rättslig ram, som kommer ett stort antal tjänsteverksamheter till godo, samtidigt som hänsyn tas till de utmärkande dragen hos varje form av verksamhet eller yrke och det sätt på vilket de regleras. Denna ram är grundad på en dynamisk och selektiv strategi, som består i att först undanröja sådana hinder som snabbt kan tas bort och därefter för övriga hinder inleda en process med utvärdering, samråd och ytterligare harmonisering på särskilda områden, vilket kommer att möjliggöra en gradvis och samordnad modernisering av de nationella systemen för reglering av tjänsteverksamhet, något som är absolut nödvändigt för att en verklig inre marknad för tjänster skall kunna fullbordas senast år 2010. En välavvägd kombination av åtgärder bör vidtas som innefattar målinriktad harmonisering, administrativt samarbete, bestämmelsen om friheten att tillhandahålla tjänster och uppmuntran till utarbetande av uppförandekoder på vissa områden. Denna samordning av de nationella lagstiftningarna bör säkerställa en hög grad av rättslig integration på gemenskapsnivå och en hög skyddsnivå när det gäller mål av allmänintresse, särskilt konsumentskyddet, vilket är absolut nödvändigt för att skapa förtroende mellan medlemsstaterna ....

...

- (9) Detta direktiv är endast tillämpligt på krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet. Det är därför inte tillämpligt på krav som t.ex. vägtrafikbestämmelser, bestämmelser om markanläggning eller markanvändning, fysisk planering, byggstandarder eller administrativa sanktioner för åsidosättande av sådana bestämmelser vilka inte särskilt reglerar eller särskilt påverkar tjänsteverksamheten men som måste följas av tjänsteleverantörer vid utövandet av deras ekonomiska verksamhet på samma sätt som av enskilda som agerar i egenskap av privatpersoner.

...

- (19) År 2002 antogs ett antal rättsakter rörande nät och tjänster för elektronisk kommunikation, liksom anknytande resurser och tjänster, genom vilka man inrättade ett regelverk för att underlätta tillträdet till dessa verksamheter inom den inre marknaden, särskilt genom att de flesta individuella tillståndsförfaranden avskaffades, vilket gör det nödvändigt att undanta de frågor som omfattas av dessa rättsakter från detta direktivs tillämpningsområde.
- (20) Undantagen från detta direktivs tillämpningsområde i fråga om sådana elektroniska kommunikationstjänster som omfattas av [ramdirektivet och auktorisationsdirektivet] bör gälla både frågor som särskilt behandlas i dessa direktiv och frågor för vilka direktiven uttryckligen ger medlemsstaterna möjlighet att anta vissa åtgärder på nationell nivå

...



(33) De tjänster som omfattas av detta direktiv rör ett stort antal olika verksamheter som ständigt utvecklas, och bland vilka man finner ... tjänster både till företag och konsumenter, såsom ... distribution ...

...

(40) Begreppet 'tvingande hänsyn till allmänintresset' som vissa bestämmelser i detta direktiv hänvisar till [bör] omfatta åtminstone följande grunder: ... miljöskydd och skydd av stadsmiljön, inbegripet samhällsplanering ....

...

(76) Detta direktiv rör inte tillämpningen av artiklarna [34–36 FEUF] avseende den fria rörligheten för varor. De begränsningar som förbjuds med hänvisning till bestämmelsen om friheten att tillhandahålla tjänster avser krav som gäller tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet, men inte de krav som gäller varorna i sig.”

14 Artikel 1 i direktiv 2006/123 har rubriken ”Syfte”. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs de allmänna bestämmelser som skall underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls.”

15 I artikel 2 i direktivet, som har rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv skall tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat.

2. Detta direktiv skall inte tillämpas på följande verksamheter:

...

c) Elektroniska kommunikationstjänster och kommunikationsnät och därmed förbundna resurser och tjänster när det gäller frågor som omfattas av [ramdirektivet och auktorisationsdirektivet].

...

j) Sociala tjänster som rör subventionerat boende, barnomsorg och stöd till permanent eller tillfälligt behövande familjer och enskilda, som tillhandahålls av staten, tjänsteleverantörer på uppdrag av staten eller av staten erkända välgörenhetsorganisationer.

...

3. Detta direktiv skall inte tillämpas på skatteområdet.”

16 Artikel 3 i direktivet har rubriken ”Förhållande till andra bestämmelser i [unions]rätten”. I punkt 3 i denna artikel föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall tillämpa bestämmelserna i detta direktiv i enlighet med bestämmelserna i fördraget om etableringsrätt och fri rörlighet för tjänster.”

17 I artikel 4 i direktivet, som har rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I detta direktiv används följande definitioner:

- 1) *tjänst*: all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel [57 FEUF].
- 2) *tjänsteleverantör*: en fysisk person som är medborgare i en medlemsstat eller en juridisk person enligt artikel [54 FEUF] och som är etablerad i en medlemsstat och som erbjuder eller tillhandahåller en tjänst.

...

- 5) *etablering*: tjänsteleverantörens faktiska utövande av en ekonomisk verksamhet enligt artikel [49 FEUF] under en obegränsad tid och genom en stabil infrastruktur varifrån näringsverksamhet för att tillhandahålla tjänster faktiskt bedrivs.
- 6) *tillståndsförfarande*: förfarande som innebär att en tjänsteleverantör eller tjänstemottagare måste vända sig till en behörig myndighet för att erhålla ett formellt eller ett indirekt beslut om att få tillträde till eller utöva en tjänsteverksamhet.
- 7) *krav*: skyldighet, förbud, villkor eller begränsning som föreskrivs i medlemsstaternas lagar eller andra författningar eller som följer av rättspraxis, administrativt förfarande, regler från yrkesorganisationer eller kollektiva regler som yrkessammanslutningar eller andra branschorganisationer har antagit som ett led i utövandet av sitt rättsliga oberoende; regler som fastställts i kollektivavtal som arbetsmarknadens parter förhandlat fram skall inte uppfattas som krav i den mening som avses i detta direktiv.
- 8) *tvingande hänsyn till allmänintresset*: hänsyn som domstolen i sin rättspraxis bedömt som tvingande på grund av allmänintresset, t.ex. följande: ... skydd av miljö och stadsmiljö ...

...”

18 Kapitel III i direktiv 2006/123 har rubriken ”Etableringsfrihet för tjänsteleverantörer” och innehåller artiklarna 9–15.

19 Artikel 9 i nämnda direktiv har rubriken ”Tillståndsförfaranden”. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får endast kräva tillstånd för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet om följande villkor är uppfyllda:

- a) Tillståndsförfarandet diskriminerar inte tjänsteleverantören i fråga.
- b) Behovet av ett tillståndsförfarande är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.
- c) Det eftersträvade målet kan inte uppnås med en mindre begränsande åtgärd, i synnerhet därför att en efterhandskontroll skulle ske för sent för att få någon reell verkan.”

20 Artikel 10 i direktivet har rubriken ”Villkor för tillståndsgivning”. I punkt 1 i artikeln anges följande:

”Tillståndsförfaranden skall grundas på kriterier som hindrar de behöriga myndigheterna från att göra en godtycklig bedömning.”



- 21 Artikel 13 i direktiv 2006/123 har rubriken ”Tillståndsförfaranden”. I punkt 2 i denna artikel föreskrivs följande:

”Förfarandena och formaliteterna för tillståndsgivningen får inte verka avskräckande och inte i onödan försvåra eller försena tillhandahållandet av tjänsten. De skall vara lättillgängliga, och de eventuella administrativa kostnader som de kan medföra för de sökande skall vara rimliga och proportionella i förhållande till kostnaderna för tillståndsförfarandena och får inte överstiga kostnaden för dessa.”

- 22 I artikel 14 i direktiv 2006/123, som har rubriken ”Otillåtna krav”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får inte ställa något av följande krav för att tillåta tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet på landets territorium:

...

5) Tillämpning i enskilda fall av en ekonomisk prövning där tillståndsgivningen är beroende av att man kan påvisa att det finns ett ekonomiskt behov eller en efterfrågan på marknaden, eller av att man utvärderar verksamhetens potentiella eller aktuella ekonomiska effekter eller bedömer om verksamheten stämmer överens med målen i den behöriga myndighetens ekonomiska planering. Detta förbud skall inte avse planeringskrav som inte rör ekonomiska mål utan tjänar överordnade syften som rör allmänintresset.”

- 23 I artikel 15 i direktivet, som har rubriken ”Krav som skall utvärderas”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar finns några krav av det slag som anges i punkt 2 och, om så är fallet, se till att dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3. Medlemsstaterna skall anpassa sina lagar och andra författningar så att de blir förenliga med de villkoren.

2. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar föreskrivs att följande icke-diskriminerande krav skall vara uppfyllda vid tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet:

a) Kvantitativa eller geografiska begränsningar, särskilt i form av begränsningar knutna till folkmängd eller ett minsta geografiskt avstånd mellan olika tjänsteleverantörer.

...

3. Medlemsstaterna skall se till att kraven i punkt 2 uppfyller följande villkor:

a) Icke-diskriminering: kraven får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte.

b) Nödvändighet: kraven skall vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset.

c) Proportionalitet: kraven skall vara lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och det skall inte vara möjligt att ersätta dessa krav med andra, mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.

...”

- 24 Kapitel IV i direktiv 2006/123 har rubriken ”Fri rörlighet för tjänster”. Kapitlet innehåller artiklarna 16–21.

25 Artikel 16 i nämnda direktiv har rubriken ”Frihet att tillhandahålla tjänster”. I punkt 1 första stycket i denna artikel föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall respektera tjänsteleverantörernas rätt att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade.”

26 Artikel 18 i samma direktiv har rubriken ”Undantag i enskilda fall”. I punkt 1 i artikeln föreskrivs följande:

”Genom undantag från artikel 16 får en medlemsstat endast under särskilda omständigheter vidta åtgärder gentemot en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat om åtgärden avser tjänsters säkerhet.”

### *Nederländsk rätt*

#### *Mål C-360/15*

27 I artikel 5.2.1 i Telecommunicatiewet (telekommunikationslagen) av den 19 oktober 1998 (Stb. 1998, nr 610) föreskrivs följande: ”Den som innehar en rättighet avseende offentlig mark eller förvaltar sådan mark är skyldig att godta att kablar installeras, underhålls eller avlägsnas under eller ovan jord, om behov därav föreligger för allmänna elektroniska kommunikationsnät.”

28 I artikel 5.4 i denna lag föreskrivs följande:

”1. En leverantör av ett offentligt elektroniskt kommunikationsnätverk som avser att utföra arbete under eller ovan jord på offentlig mark i samband med installation, underhåll eller avlägsnande av kablar får endast företa sådant arbete om denne

a. skriftligen underrättat kommunstyrelsen i den kommun i vilken arbetena ska utföras om sin avsikt att utföra arbetena, och

b. erhållit tillstånd från kommunstyrelsen att utföra arbetet på viss plats och tidpunkt och enligt ett visst tillvägagångssätt.

2. Kommunstyrelsen får förse tillståndet med villkor, med hänsyn till allmän ordning, säkerhet, undvikande eller reduktion av störningar eller tillgängligheten till mark eller byggnader, och förvaltning av tillgångar under markytan.

3. Villkoren får endast avse

a. platsen där arbetet ska utföras,

b. tidpunkten då arbetet ska utföras – arbetet får inte inledas senare än tolv månader efter det datum då tillstånd meddelades, såvida inte tungt vägande allmänna intressen i den mening som avses i punkt 2 föreligger,

c. tillvägagångssätt för arbetet,

d. främjande av gemensam användning av utrustning,

e. samordning av planerat arbete med verksamhetsutövare som innehar andra befintliga markinstallationer.”

- 29 Enligt artikel 229.1 b i Gemeentewet (kommunallagen) får avgifter tas ut för tjänster som tillhandahålls av kommunförvaltningen eller för dess räkning.
- 30 I artikel 1 i Verordening leges 2010 (2010 års avgiftsförordning), som antagits av Amersfoorts kommun, anges att "[m]ed 'avgifter' avses avgifter för tjänster som tillhandahålls av eller på uppdrag av kommunförvaltningen och som är upptagna i denna förordning eller tillhörande avgiftstabell".
- 31 I artikel 19.1 i denna förordning anges den taxa som ska tillämpas vid handläggningen av en sådan ansökan om tillstånd som avses i artikel 5.4 i telekommunikationslagen.

#### *Mål C-31/16*

- 32 Enligt artikel 3.1.1 i Wet ruimtelijke ordening (lagen om fysisk planering) av den 20 oktober 2006 (Stb. 2006, nr 566) anges att kommunfullmäktige för hela kommunens område ska fastställa en eller flera detaljplaner i vilka ska bestämmas hur den mark som omfattas av planen ska användas och i vilka bestämmelser ska fastställas för detta ändamål för att uppnå en god samhällsplanering.
- 33 Enligt artikel 18.18.1 i den detaljplan som Appingedams kommunfullmäktige antog den 19 juni 2013 får mark som avsatts för "detaljhandel – 2" enbart användas för detaljhandel med skrymmande varor.
- 34 Enligt artikel 1.1.128 punkt 2 i denna detaljplan avses med "detaljhandel med skrymmande varor" sådan "handel som med hänsyn till de sålda varornas skrymmande karaktär inte med lätthet kan äga rum i befintliga affärscentra, och särskilt ... detaljhandel med bilar, båtar, husvagnar och tält, kök, badrum, möbler, byggnadsmaterial, jordbruksmaskiner, trädgårdsartiklar, ridsportartiklar, cyklar och biltillbehör."
- 35 I artikel 18.18.1 i detaljplanen föreskrivs inte någon möjlighet att avvika från de bestämmelser som fastställs i planen. Enligt artikel 2.12.1 i Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (lag om genomförandebestämmelser till miljölagen) av den 6 november 2008 (Stb. 2008, nr 496) får alla berörda personer ansöka om ett "miljötillstånd" som avviker från detaljplanen.

#### **Målen vid de nationella domstolarna och tolkningsfrågorna**

#### *Mål C-360/15*

- 36 Av begäran om förhandsavgörande framgår att X genom ett avtal som ingicks i december 2009 med Amersfoorts kommun fick i uppdrag att installera ett fiberoptiskt nät i denna kommun.
- 37 X ansökte för detta ändamål hos kommunstyrelsen om tillstånd, för varje del av nätet, avseende platsen, tidpunkten och tillvägagångssättet för utförandet av de grävarbeten som krävdes för installationen av de fiberoptiska kablarna, i enlighet med artikel 5.4.1 b i telekommunikationslagen.
- 38 Amersfoorts kommun förelade i enlighet med 2010 års förordning X att betala avgifter på sammanlagt 149 949 euro för prövningen av dessa tillståndsansökningar.
- 39 X överklagade detta beslut till Rechtbank te Utrecht (Domstolen i Utrecht, Nederländerna) och ifrågasatte avgiftsbeloppens storlek.
- 40 Sedan överklagandet ogillats, överklagade X till Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Appellationsdomstolen i Arnhem-Leeuwarden, Nederländerna). Sistnämnda domstol fann i dom av den 2 juli 2013 att målet omfattades av artikel 12 i auktorisationsdirektivet. De avgifter som X ålagts avsåg nämligen elektroniska kommunikationstjänster och Amersfoorts kommun var att anse som en

nationell regleringsmyndighet i den mening som avses i ramdirektivet och auktorisationsdirektivet. Nämnda domstol drog därefter slutsatsen att avgiftsbeloppet översteg det högsta tillåtna beloppet enligt artikel 12 i auktorisationsdirektivet, varför det till X riktade betalningsföreläggandet var olagligt.

- 41 Kommunstyrelsen överklagade denna dom till Hoge Raad der Nederlanden (Nederländernas högsta domstol), varefter X inkom med ett anslutningsöverklagande.
- 42 Kommunstyrelsen anförde i överklagandet att Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Appellationsdomstolen i Arnhem-Leeuwarden) felaktigt funnit att målet omfattades av artikel 12 i auktorisationsdirektivet, trots att Amersfoorts kommun aldrig utsetts till nationell regleringsmyndighet i den mening som avses i ramdirektivet och auktorisationsdirektivet.
- 43 Den hänskjutande domstolen anser att det finns fog för denna kritik, eftersom de enda som kan anses vara nationella regleringsmyndigheter i Nederländerna är den nationella lagstiftaren, Kroon (Kronan, Nederländerna), Minister van Economische Zaken (Finansministern, Nederländerna) och Onafhankelijk Post en Telecommunicatie Autoriteit (Oberoende post- och telemyndigheten, Nederländerna), som den 1 april 2013 bytt namn till Autoriteit Consument en Markt (Konsument- och marknadsmyndigheten, Nederländerna). Den hänskjutande domstolen anser följaktligen att artikel 2.2 c i direktiv 2006/123 inte kan åberopas tillsammans med artikel 12 i auktorisationsdirektivet.
- 44 I anslutningsöverklagandet kritiserades Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Appellationsdomstolen i Arnhem-Leeuwarden) för att ha bortsett från artikel 13.2 i direktiv 2006/123.
- 45 Den hänskjutande domstolen är emellertid osäker på huruvida det uttag av avgifter som är aktuellt i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2006/123. I artikel 2.3 i direktivet anges nämligen att detta inte ska tillämpas på skatteområdet. Dessutom är den aktuella situationen en rent inhemsk situation i Konungariket Nederländerna, i vilken det inte finns något gränsöverskridande inslag. Slutligen förefaller tillståndet avseende grävarbetena att omfattas av bestämmelserna om fysisk planering, det vill säga en typ av lagstiftning vars krav, enligt skäl 9 i direktivet, inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.
- 46 Mot denna bakgrund beslutade Hoge Raad der Nederlanden (Nederländernas högsta domstol) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
- ”1) Ska artikel 2.3 i direktiv 2006/123 tolkas på så sätt att bestämmelsen är tillämplig på avgifter (*leges*) som en myndighet i en medlemsstat tar ut för att pröva en tillståndsansökan avseende tid, plats och tillvägagångssätt beträffande grävningsarbeten som ska utföras i samband med installation av kablar för ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät?
  - 2) Ska kapitel III i direktiv 2006/123 tolkas så, att direktivet ska tillämpas även på rent inhemska situationer?
  - 3) Ska direktiv 2006/123, mot bakgrund av skäl 9 i direktivet, tolkas så, att direktivet inte är tillämpligt på en nationell bestämmelse som stadgar att planerade grävningsarbeten i samband med installation, underhåll och avlägsnande av kablar för ett allmänt elektroniskt telekommunikationsnät ska anmälas hos kommunstyrelsen, när kommunstyrelsen inte har befogenhet att förbjuda arbetena i fråga, men har rätt att förse tillståndet med villkor beträffande plats, tid och tillvägagångssätt för arbetets utförande samt beträffande gemensam användning av utrustning och samordning av arbetena med verksamhetsutövare för andra i marken befintliga anläggningar?

- 4) Ska artikel 4.6 i direktiv 2006/123 tolkas så, att den bestämmelsen är tillämplig på ett tillståndsbeslut avseende plats, tid och tillvägagångssätt för grävningsarbeten i samband med installation av kablar för ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät, fastän den berörda myndigheten i medlemsstaten saknar befogenhet att förbjuda arbetena som sådana?
- 5)
- a) Om artikel 13.2 i direktiv 2006/123 med hänsyn till svaren på föregående frågor är tillämplig i förevarande fall: Har denna bestämmelse direkt effekt?
  - b) Om fråga 5 a besvaras jakande: Innebär artikel 13.2 i direktiv 2006/123 att de kostnader som debiteras [sökandena] får beräknas på grundval av de uppskattade kostnaderna för samtliga ansökningsförfaranden eller ansökningar av det slag som är aktuellt i målet, eller ska kostnaderna beräknas utifrån varje enskild ansökan?
  - c) Om fråga 5 a besvaras jakande: Vilka kriterier ska, i enlighet med artikel 13.2 i direktiv 2006/123, gälla för beräkning av indirekta och fasta kostnader vid faktiska tillståndsansökningar?"

### *Mål C-31/16*

- 47 Av begäran om förhandsavgörande framgår att det i Appingedams kommun, utanför det gamla affärskvarteret i stadskärnan, finns ett affärs- och industriområde kallat Woonplein, med affärer som säljer skrymmande varor. I detta affärs- och industriområde finns bland annat affärer som säljer möbler, kök, dekoreringsartiklar, bygg- och hobbyartiklar, byggnadsmaterial, trädgårdsartiklar, cyklar, ridsportartiklar, bilar och reservdelar till bilar.
- 48 Enligt artikel 18 i detaljplanen för Appingedams kommun får i Woonplein enbart bedrivas detaljhandel med skrymmande varor.
- 49 Visser äger kommersiella lokaler i Woonplein och önskar hyra ut en av dessa till Bristol BV, som driver en lågpriskedja som säljer skor och kläder, utan betjäning.
- 50 Visser överklagade ett beslut av Appingedams kommunfullmäktige om fastställande av detaljplanen, eftersom det enligt planen inte var tillåtet att etablera butiker för detaljhandel med skor och kläder i Woonplein. Visser åberopade till stöd för överklagandet att planen stred mot artiklarna 9 och 10 i direktiv 2006/123.
- 51 Appingedams kommunfullmäktige genmälde att det av skäl hänförliga till fysisk planering var motiverat att butiker för detaljhandel med skor och kläder endast fick etableras i stadskärnan. Kommunfullmäktige preciserade att denna regel syftar till att bevara en levande stadskärna, att säkerställa driften av det där befintliga shoppingcentret och att i möjligaste mån förhindra uppkomsten av tomma butikslokaler i stadskärnan.
- 52 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
- "1) Ska begreppet 'tjänst' i artikel 4.1 i direktivet 2006/123 tolkas så, att detaljhandel som består av försäljning av varor, såsom skor och kläder, till konsumenterna utgör en tjänst som bestämmelserna i direktiv 2006/123 ska tillämpas på enligt artikel 2.1 i direktivet?
- 2) Syftet med den i målet aktuella bestämmelsen är att bevara en levande stadskärna och förhindra uppkomsten av tomma butikslokaler i tätorten genom att förbjuda vissa former av detaljhandel, såsom försäljning av skor och kläder, utanför stadskärnan. Faller bestämmelser som innehåller en sådan reglering, med beaktande av skäl 9 i direktiv 2006/123, utanför tillämpningsområdet för detta direktiv, eftersom sådana bestämmelser måste betraktas som 'bestämmelser om fysisk planering,



vilka inte särskilt reglerar eller särskilt påverkar tjänsteverksamheten men som måste följas av tjänsteleverantörer vid utövandet av deras ekonomiska verksamhet på samma sätt som av enskilda som agerar i egenskap av privatpersoner’?

- 3) Är den omständigheten att det inte på något sätt kan uteslutas att ett detaljhandelsföretag från en annan medlemsstat skulle kunna etablera sig på platsen eller att detaljhandelsföretagets kunder skulle kunna komma från en annan medlemsstat tillräcklig för att anta att det föreligger en gränsöverskridande situation, eller måste det finnas konkreta bevis på detta?
  - 4) Är kapitel III (etableringsfrihet) i direktiv 2006/123 tillämpligt på rent inhemska situationer eller ska domstolens praxis avseende fördragets bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster i rent inhemska situationer tillämpas vid bedömningen av huruvida detta kapitel är tillämpligt?
  - 5) a) Omfattas en sådan detaljplanebestämmelse som den nu aktuella av begreppet ’krav’ i artiklarna 4.7 och 14.5 i direktiv 2006/123, och inte av begreppet ’tillståndsförfarande’ i artiklarna 4.6, 9 och 10 i direktiv 2006/123?  
b) Utgör artikel 14.5 i direktiv 2006/123 – för det fall en sådan bestämmelse som den nu aktuella omfattas av begreppet ’krav’ – eller artiklarna 9 och 10 i direktivet, för det fall en sådan bestämmelse som den som är aktuell i målet omfattas av begreppet ’tillståndsförfarande’, hinder för att kommunfullmäktige antar en sådan bestämmelse?
  - 6) Omfattas en sådan bestämmelse som den nu aktuella av tillämpningsområdet för artiklarna 34–36 FEUF eller artiklarna 49–55 FEUF och, om så är fallet, är då de av domstolen fastslagna undantagen tillämpliga, om förutsättningar för undantag annars föreligger?”
- 53 Domstolens ordförande har genom beslut av den 23 februari 2016 förenat målen C-360/15 och C-31/16 vad gäller det muntliga förfarandet och domen.

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Mål C-360/15*

#### *Den första och den tredje tolkningsfrågan*

- 54 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den tredje frågan, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida direktiv 2006/123 är tillämpligt i det nationella målet mot bakgrund av artikel 2.3 och skäl 9 i direktivet.
- 55 Det ska inledningsvis erinras om att även om den hänskjutande domstolen har formulerat frågorna så, att de endast avser tolkningen av vissa bestämmelser i unionsrätten, utgör denna omständighet enligt domstolens fasta praxis inte hinder för att domstolen tillhandahåller den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 56 Domstolen, som ska ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, är vidare behörig att lämna upplysningar som grundas på handlingarna i det nationella målet och de skriftliga och muntliga yttranden som avgetts till den (dom av den 1 oktober 2015, Trijber och Harmsen, C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 55 och där angiven rättspraxis).



- 57 I förevarande fall framgår det av de upplysningar som lämnats i begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolens tvivel, som föranlett den första och den tredje frågan, rör omfattningen av tillämpningsområdet för direktiv 2006/123.
- 58 Enligt artikel 2.1 i direktiv 2006/123 ska direktivet tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat. I artikel 2.2 i direktivet undantas emellertid en rad verksamheter från direktivets tillämpningsområde. I artikel 2.3 preciseras vidare att direktivet inte ska tillämpas på skatteområdet.
- 59 Det ska således först undersökas huruvida det nationella målet omfattas av något av de undantag som avses i artikel 2.2 i direktiv 2006/123.
- 60 I artikel 2.2 c i direktiv 2006/123 anges att direktivet inte ska tillämpas vare sig på elektroniska kommunikationstjänster och kommunikationsnät eller på därmed förbundna resurser och tjänster när det gäller frågor som omfattas av bland annat ramdirektivet och auktorisationsdirektivet.
- 61 Av skäl 19 i direktiv 2006/123 framgår dessutom att det "[å]r 2002 antogs ett antal rättsakter rörande nät och tjänster för elektronisk kommunikation, liksom anknytande resurser och tjänster, genom vilka man inrättade ett regelverk för att underlätta tillträdet till dessa verksamheter inom den inre marknaden", vilket föranlett unionslagstiftaren "att undanta de frågor som omfattas av dessa rättsakter från detta direktivs tillämpningsområde".
- 62 I skäl 20 i nämnda direktiv preciseras att undantagen från direktivets tillämpningsområde i fråga om sådana elektroniska kommunikationstjänster som omfattas av ramdirektivet och auktorisationsdirektivet bör gälla såväl frågor vilka särskilt behandlas i dessa direktiv som frågor för vilka direktiven uttryckligen ger medlemsstaterna möjlighet att anta vissa åtgärder på nationell nivå.
- 63 Det har i förevarande fall inte bestritts att X installerar elektroniska kommunikationsnät i den mening som avses i auktorisationsdirektivet. Den hänskjutande domstolen utgår emellertid från antagandet att det nationella målet inte avser någon fråga som regleras i det direktivet, närmare bestämt i dess artikel 12, varför undantaget i artikel 2.2 c i direktiv 2006/123 enligt den domstolen inte är tillämpligt. Den anser nämligen att det endast är avgifter som tas ut av en nationell regleringsmyndighet som kan utgöra sådana administrativa avgifter som avses i artikel 12 i auktorisationsdirektivet. Enligt den hänskjutande domstolen kan inte Amersfoorts kommun anses vara en sådan myndighet.
- 64 Domstolen erinrar om att de administrativa avgifter som medlemsstaterna enligt artikel 12 i auktorisationsdirektivet får ålägga företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster i enlighet med en allmän auktorisation eller som har beviljats nyttjanderätter, för att finansiera den nationella regleringsmyndighetens verksamhet, endast får tas ut för att täcka de sammanlagda administrativa kostnaderna avseende de verksamheter som räknas upp i artikel 12.1 a i direktivet (dom av den 28 juli 2016, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, C-240/15, EU:C:2016:608, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 65 Det framgår emellertid inte av de handlingar som domstolen förfogar över att de avgifter som Amersfoorts kommun krävt att X ska betala tas ut för att täcka de sammanlagda administrativa kostnaderna avseende en eller flera av de nämnda verksamheterna.
- 66 Det ska dock påpekas att artikel 12 i auktorisationsdirektivet inte utgör den enda bestämmelsen i det direktivet som rör avgifter som medlemsstaterna får ta ut av företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster inom ramen för nämnda direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2015, *Proximus*, C-454/13, EU:C:2015:819, punkterna 19–24 och där angiven rättspraxis).

- 67 Enligt artikel 13 i auktorisationsdirektivet får medlemsstaterna nämligen låta den berörda myndigheten ta ut avgifter för nyttjanderätter till radiofrekvenser eller nummer eller för rätten att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom, varvid myndigheten ska beakta behovet av en optimal användning av dessa resurser.
- 68 Enligt domstolens praxis avseende artikel 13 i auktorisationsdirektivet avser begreppet ”faciliteter” och uttrycket ”installera” i den artikeln sådan fysisk infrastruktur som möjliggör tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster respektive fysiskt inrättande på den ifrågavarande offentliga eller privata egendomen (dom av den 6 oktober 2015, Base Company, C-346/13, EU:C:2015:649, punkt 21 och där angiven rättspraxis).
- 69 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att den som innehar en rättighet avseende offentlig mark eller förvaltar sådan mark enligt artikel 5.2.1 i telekommunikationslagen är skyldig att godta att kablar installeras, underhålls eller avlägsnas under eller ovan jord, om det föreligger behov därav för allmänna elektroniska kommunikationsnät.
- 70 De som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät kan, för att få utöva den rätt att installera kablar för sådana nät som nämnda artikel 5.2.1 ger dem, åläggas att till myndigheterna betala sådana avgifter som dem som Amersfoorts kommun krävt av X i det nationella målet, med stöd av artikel 229.1 b i kommunallagen och 2010 års avgiftsförordning, för att erhålla nödvändiga tillstånd avseende platsen, tiden och tillvägagångssättet för arbetena, i enlighet med artikel 5.4.1 b i telekommunikationslagen.
- 71 Det ska härvid anses att den aktuella avgiftsskyldigheten är knuten till rätten för de företag som är behöriga att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät att installera faciliteter i den mening som avses i artikel 13 i auktorisationsdirektivet.
- 72 Den omständigheten att Amersfoorts kommun inte utgör en nationell regleringsmyndighet, vare sig i den mening som avses i artikel 2 g i ramdirektivet eller, till följd av hänvisningen i artikel 2.1 i auktorisationsdirektivet, i den mening som avses i sistnämnda direktiv, innebär emellertid inte att de avgifter som avkrävts av X inte ska prövas utifrån artikel 13 i auktorisationsdirektivet.
- 73 Av lydelsen i artikel 13 i auktorisationsdirektivet framgår, till skillnad från lydelsen i artikel 12 i det direktivet, att det är den ”berörda myndigheten” och inte den nationella regleringsmyndigheten som har möjlighet att ta ut en avgift för rätten att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom.
- 74 Vad gäller det lagstiftningssammanhang i vilket artikel 13 i auktorisationsdirektivet ingår, ska nämnas att lydelsen i denna bestämmelse, vad gäller den myndighet som åsyftas, motsvarar lydelsen i artikel 11.1 i ramdirektivet. I den sistnämnda bestämmelsen hänvisas till det fallet att ”den behöriga myndigheten” har att pröva en ansökan om beviljande av rättigheter att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom för ett företag som godkänts för tillhandahållande av allmänna kommunikationsnät.
- 75 I artikel 11.2 i ramdirektivet föreskrivs att medlemsstaterna, i de fall där ”offentliga eller lokala myndigheter” har äganderätt till eller kontroll över företag som driver allmänna elektroniska kommunikationsnät och/eller tillhandahåller allmänt tillgängliga kommunikationstjänster, ska säkerställa en ändamålsenlig organisatorisk åtskillnad mellan ”den verksamhet som har ansvar för beviljande av de rättigheter som avses i [artikel 11.1 i direktivet]” och de verksamheter som har samband med ägande eller kontroll.

- 76 I artikel 12.4 i ramdirektivet föreskrivs vidare att ”de behöriga nationella myndigheterna” ska ha möjlighet att kräva att företag tillhandahåller den information som krävs för att dessa myndigheter ”tillsammans med de nationella regleringsmyndigheterna” ska kunna utarbeta en detaljerad förteckning över typ, tillgänglighet och geografiskt läge vad avser faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom.
- 77 Vad gäller syftet med auktorisationsdirektivet, framgår det av artikel 1.1 jämförd med skäl 1 i direktivet, att detta syftar till att sänka kostnaden för marknadstillträde, så att elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster lättare kan tillhandahållas inom unionen.
- 78 Det framgår således varken av lydelsen i artikel 13 i auktorisationsdirektivet eller av det lagstiftnings-sammanhang i vilket denna artikel ingår, eller av syftet med detta direktiv, att uttrycket ”den berörda myndigheten” ska förstås så, att det enbart avser nationella regleringsmyndigheter och att avgifter som tas ut av en annan behörig nationell myndighet än en nationell regleringsmyndighet inte skulle kunna prövas utifrån artikel 13.
- 79 Enligt domstolens fasta praxis är det under alla omständigheter förbjudet för medlemsstaterna att ta ut andra avgifter för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster inom ramen för auktorisationsdirektivet än de som anges i detta direktiv (dom av den 4 september 2014, Belgacom och Mobistar, C-256/13 och C-264/13, EU:C:2014:2149, punkt 30 och där angiven rättspraxis). Vilka avgifter som de behöriga nationella myndigheterna får, eller inte får, ta ut med avseende på tillhandahållande av sådana nät och tjänster ska således bestämmas mot bakgrund av nämnda direktiv.
- 80 Av det anförda följer att uttag av avgifter, beträffande vilka betalningsskyldigheten är knuten till den rätt att installera kablar för ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät som tillkommer företag som är behöriga att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, utgör en fråga som omfattas av auktorisationsdirektivet i den mening som avses i artikel 2.2 c i direktiv 2006/123.
- 81 Det saknas därmed skäl att tolka artikel 2.3 och skäl 9 i direktiv 2006/123 i förevarande mål.
- 82 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den första och den tredje frågan besvaras på följande sätt: Artikel 2.2 c i direktiv 2006/123 ska tolkas så, att den bestämmelsen inte är tillämplig på avgifter beträffande vilka betalningsskyldigheten är knuten till den rätt att installera kablar för ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät som tillkommer företag som är behöriga att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

#### *Den andra, den fjärde och den femte frågan*

- 83 Av svaret på den första och den tredje frågan framgår att direktiv 2006/123 inte är tillämpligt i det nationella målet. Under dessa omständigheter saknas anledning att besvara den andra, den fjärde och den femte frågan.

#### ***Mål C-31/16***

#### *Den första frågan*

- 84 Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida artikel 4.1 i direktiv 2006/123 ska tolkas så, att detaljhandel med sådana varor som skor och kläder utgör en ”tjänst” vid tillämpningen av detta direktiv.

- 85 Av begäran om förhandsavgörande framgår att den hänskjutande domstolens tvivel i detta avseende huvudsakligen beror på att domstolen i sin dom av den 26 maj 2005, Myanmar/Burmanjer m.fl. (C-20/03, EU:C:2005:307, punkterna 33–35) har slagit fast att nationella bestämmelser om ambulerande försäljning, avseende de villkor som ställs för saluföring av en viss typ av varor, omfattas av bestämmelserna i EUF-fördraget rörande fri rörlighet för varor och inte av bestämmelserna om frihet att tillhandahålla tjänster.
- 86 Såsom angetts i punkt 58 ovan är direktiv 2006/123, enligt artikel 2.1 i detta, tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat, med undantag för de verksamheter och områden som avses i artikel 2.2 och 2.3 i direktivet.
- 87 Enligt artikel 4.1 i detta direktiv ska med ”tjänst” förstås all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel 57 FEUF.
- 88 Det råder i förevarande fall inga tvivel om att den detaljhandelsverksamhet som är aktuell i det nationella målet utgör en förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar mot ekonomisk ersättning och att den inte omfattas av något av de undantag från tillämpningsområdet för direktiv 2006/123 som avses i artikel 2.2 och 2.3 i direktivet. Därtill kommer att verksamhet av kommersiell natur uttryckligen nämns i artikel 57 FEUF i den exemplifierande uppräkningsområden som enligt denna artikel ska anses vara tjänster.
- 89 Vidare framhålls i skäl 33 i direktiv 2006/123 att de tjänster som omfattas av direktivet rör ett stort antal olika verksamheter som ständigt utvecklas. Till dessa verksamheter hör, enligt vad som uttryckligen sägs i detta skäl, tjänster till både företag och konsumenter, såsom distribution.
- 90 Då det nationella målet rör försäljning av varor, bör det även erinras om att skäl 76 i direktiv 2006/123, även om det avser gränsdragningen mellan direktivet och artiklarna 34–36 FEUF, inskränker sig till att precisera att de begränsningar som omfattas av direktivet avser krav som gäller tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet, men inte krav som gäller varorna i sig. Såsom kommissionen framhållit gäller bestämmelserna i den detaljplan som är aktuell i det nationella målet inte varorna i sig, utan platsen för verksamheten avseende försäljning av vissa varor, varför de gäller villkor för tillträde till denna verksamhet.
- 91 Under dessa omständigheter ska detaljhandel med sådana varor som skor och kläder anses omfattas av begreppet ”tjänst” i den mening som avses i artikel 4.1 i detta direktiv.
- 92 Denna tolkning påverkas inte av domstolens praxis, som nämnts av den hänskjutande domstolen, beträffande gränsdragningen mellan bestämmelserna i EUF-fördraget om friheten att tillhandahålla tjänster, å ena sidan, och bestämmelserna om de andra grundläggande friheter som säkerställs av fördraget, å andra sidan, vilken inte kan överföras till fastställandet av tillämpningsområdet för direktiv 2006/123.
- 93 Om direktivet inte vore tillämpligt när omständigheterna i det enskilda fallet knyter an till etableringsfriheten, såsom den nederländska regeringen hävdar, skulle nämligen, såsom generaladvokaten anfört i punkt 76 i sitt förslag till avgörande, kapitel III i nämnda direktiv, rörande tjänsteleverantörers etableringsfrihet, och följaktligen direktivet, då det syftar till att undanröja hindren för utövandet av etableringsfriheten, riskera att förlora sin ändamålsenliga verkan.
- 94 Det kan mer allmänt konstateras att den omständigheten, att tillämpligheten av direktiv 2006/123 inte är beroende av en föregående bedömning av betydelsen av den aspekt som rör friheten att tillhandahålla tjänster med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet, är ägnad att bidra till uppnåendet av det rättssäkerhetsmål som eftersträvas med detta direktiv enligt skäl 5 i detsamma.

- 95 En sådan bedömning skulle dessutom vara särskilt komplicerad att göra beträffande detaljhandel med varor, då en sådan verksamhet numera inte bara innefattar den rättshandling som försäljningen innebär, utan även ett ökande spektrum av verksamheter och tjänster som är nära förbundna sinsemellan, vilka syftar till att förmå konsumenten att ingå en sådan rättshandling med en viss ekonomisk aktör i stället för med en annan, att ge konsumenten råd och bistå denne i samband med rättshandlingen eller att erbjuda tjänster efter försäljningen, vilka kan variera stort beroende på den berörda näringsidkaren.
- 96 Om en nationell bestämmelse skulle prövas både utifrån bestämmelserna i direktiv 2006/123 och utifrån dem i EUF-fördraget, för det fall att det skulle visa sig omöjligt att fastställa huruvida de aspekter som rör friheten att tillhandahålla tjänster väger tyngre än dem som avser de andra grundläggande friheterna, skulle detta innebära att man införde en prövning av varje enskilt fall, utifrån primärrätten, och att den riktade harmonisering som görs genom nämnda direktiv därigenom äventyrades (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2015, Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, punkterna 37 och 38).
- 97 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den första frågan besvaras på följande sätt: Artikel 4.1 i direktiv 2006/123 ska tolkas så, att detaljhandel utgör en tjänst vid tillämpningen av detta direktiv.

#### *Den fjärde frågan*

- 98 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fjärde fråga, som ska besvaras i andra hand, för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123 om tjänsteleverantörers etableringsfrihet är tillämpliga på en situation som i alla relevanta avseenden är begränsad till en och samma medlemsstat.
- 99 Det ska först erinras om att det i de nämnda bestämmelserna inte anges något villkor avseende ett gränsöverskridande inslag. Vad närmare gäller artiklarna 9.1, 14 och 15.1 i direktiv 2006/123, vilka rör tillståndsförfaranden, otillåtna krav respektive krav som ska utvärderas, konstaterar domstolen att det i dessa bestämmelser inte hänvisas till något som helst gränsöverskridande inslag.
- 100 Vad därefter gäller det sammanhang i vilket kapitel III i direktiv 2006/123 ingår, kan nämnas att det i artikel 2.1 i direktivet föreskrivs – i allmänna ordalag och utan att det görs någon åtskillnad mellan tjänsteverksamhet där det finns ett gränsöverskridande inslag och tjänsteverksamhet som helt saknar sådana inslag – att detta direktiv ska tillämpas på ”tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat”.
- 101 Inte heller i artikel 4.2 och 4.5 i direktiv 2006/123, vilka innehåller definitioner av begreppen ”tjänsteleverantör” respektive ”etablering”, görs det någon hänvisning till ett gränsöverskridande inslag. Det hänvisas i dessa bestämmelser visserligen till artiklarna 54 och 49 FEUF, men denna hänvisning görs enbart för att klargöra att begreppen ”juridisk person” och ”ekonomisk verksamhet”, vilka nämns i artikel 4.2 och 4.5 i direktivet, ska tolkas mot bakgrund av artiklarna 54 och 49 FEUF.
- 102 I motsats till detta kan nämnas att unionslagstiftaren i fråga om bestämmelserna i kapitel IV i direktiv 2006/123, som rör den fria rörligheten för tjänster, varit noga med att på flera ställen, särskilt i artiklarna 16.1 och 18.1 i direktivet, precisera att dessa bestämmelser rör tjänsteleverantörernas rätt ”att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade” och avser det fallet ”att tjänsteleverantören är etablerad i en annan medlemsstat”.
- 103 Slutligen är tolkningen, att bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123 inte bara är tillämpliga på en tjänsteleverantör som vill etablera sig i en annan medlemsstat, utan också på en tjänsteleverantör som vill etablera sig i sin egen medlemsstat, förenlig med de mål som eftersträvas med detta direktiv.



- 104 I direktiv 2006/123 föreskrivs, såsom framgår av artikel 1 jämförd med skälen 2 och 5 i detta direktiv, allmänna bestämmelser i syfte att undanröja begränsningar av tjänsteleverantörernas etableringsfrihet i medlemsstaterna och av den fria rörligheten för tjänster mellan medlemsstaterna, för att bidra till inrättandet av en fri och konkurrenskraftig inre marknad för tjänster (dom av den 1 oktober 2015, Trijber och Harmsen, C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 44).
- 105 Det fullständiga genomförandet av den inre marknaden för tjänster kräver emellertid först och främst ett undanröjande av de hinder som tjänsteleverantörerna stöter på när de vill etablera sig i medlemsstaterna, oavsett om hindren finns i den egna medlemsstaten eller i en annan medlemsstat – hinder som kan minska deras förmåga att tillhandahålla tjänster till kunder inom hela unionen.
- 106 Den metod som unionslagstiftaren valt i direktiv 2006/123, för att inrätta en verklig inre marknad för tjänster, grundas, såsom anges i skäl 7 i direktivet, på en allmän rättslig ram bestående av en kombination av olika åtgärder som syftar till att säkerställa en hög grad av rättslig integration på unionsnivå, med hjälp av bland annat en harmonisering av vissa preciserade aspekter av bestämmelserna om tjänsteverksamhet.
- 107 Eftersom den särskilda rättsliga ram som unionslagstiftaren har velat inrätta genom att anta direktiv 2006/123 annars skulle kunna förlora sin ändamålsenliga verkan, måste det, i motsats till vad den tyska regeringen anförde vid förhandlingen, godtas att tillämpningsområdet för detta direktiv i förekommande fall kan gå utöver det som i strikt mening föreskrivs i bestämmelserna i EUF-fördraget rörande etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster. Detta påverkar emellertid inte medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 3.3 i detta direktiv att tillämpa bestämmelserna däri i enlighet med bestämmelserna i det nämnda fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2015, Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, punkterna 39 och 40).
- 108 Konstaterandet att bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123 även är tillämpliga på rent inhemska situationer har även stöd i förarbetena till detta direktiv. Av förarbetena framgår nämligen att det under diskussionerna i Europaparlamentet framställdes ändringsförslag om att artikel 2.1 i direktivet skulle omformuleras, så att direktivets tillämpningsområde begränsades till att endast omfatta situationer av gränsöverskridande karaktär, men att dessa förslag inte antogs.
- 109 Vad gäller den omständighet som den nederländska regeringen anförde vid förhandlingen, att artiklarna 53.1 och 62 FEUF utgör den rättsliga grunden för direktiv 2006/123, konstaterar domstolen att det i dessa bestämmelser inte nämns något gränsöverskridande inslag, till skillnad från vad som är fallet i bland annat artiklarna 49 och 56 FEUF, vilka likväl återfinns i samma kapitel 2 och 3 i avdelning IV i tredje delen av EUF-fördraget. Det går således inte att av denna omständighet dra slutsatsen att unionslagstiftarens befogenhet att med stöd av artiklarna 53.1 och 62 FEUF anta direktiv för att underlätta tillträde till och utövande av verksamhet som egenföretagare, såsom direktiv 2006/123 vad gäller tjänsteverksamhet, med nödvändighet förutsätter att det finns ett sådant inslag.
- 110 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den fjärde frågan besvaras på följande sätt: Bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123 om tjänsteleverantörers etableringsfrihet ska tolkas så, att dessa bestämmelser även är tillämpliga på en situation som i alla relevanta avseenden är begränsad till en och samma medlemsstat.

### *Den tredje frågan*

- 111 Med hänsyn till svaret på den fjärde frågan saknas anledning att besvara den tredje frågan.



*Den andra och den femte frågan*

- 112 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra och femte fråga, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artiklarna 9, 10 och 14.5 i direktiv 2006/123, jämförda med artikel 4.6 och 4.7 samt skäl 9 i direktivet, ska tolkas så, att de utgör hinder för att det i en kommuns detaljplan föreskrivs ett förbud mot detaljhandel med icke-skrymmande varor i geografiska områden som är belägna utanför kommunens stadskärna.
- 113 Det ska inledningsvis fastställas huruvida sådana bestämmelser som dem som är aktuella i det nationella målet omfattas av begreppet ”tillståndsförfarande” eller av begreppet ”krav”, vilka begrepp definieras i artikel 4.6 respektive artikel 4.7 i direktiv 2006/123.
- 114 Enligt artikel 4.6 i direktivet ska med ”tillståndsförfarande” i direktivet förstås ett ”förfarande som innebär att en tjänsteleverantör eller tjänstemottagare måste vända sig till en behörig myndighet för att erhålla ett formellt eller ett indirekt beslut om att få tillträde till eller utöva en tjänsteverksamhet”.
- 115 I förevarande fall förefaller det emellertid, utifrån de uppgifter som domstolen förfogar över, som om den i det nationella målet aktuella detaljplanen inte omfattas av detta begrepp. Även om denna plan ger tjänsteleverantörer möjlighet att bedriva viss detaljhandelsverksamhet i vissa bestämda geografiska områden, följer denna möjlighet inte av ett formellt beslut som erhållits efter en för detta ändamål obligatorisk ansökan från tjänsteleverantörerna, utan av att Appingedams kommunfullmäktige antagit bestämmelser med allmän giltighet i denna plan.
- 116 Denna bedömning påverkas inte av den omständigheten, som tagits upp av den hänskjutande domstolen, att alla berörda personer kan, med stöd av andra bestämmelser i nederländsk rätt genom vilka andra syften eftersträvas, ha rätt att delta i det administrativa förfarandet för antagande av detaljplanen och att överklaga denna plan till domstol, eller att begära ett undantag från nämnda plan eller en översyn av den.
- 117 Såsom kommissionen anfört svarar sådana rättigheter nämligen mot kraven på god förvaltning och på rättsligt skydd för personer som kan beröras av antagandet av en detaljplan.
- 118 Av detta följer att artiklarna 9 och 10 i direktiv 2006/123, vilka rör tillståndsförfaranden, inte är tillämpliga på sådana bestämmelser som dem som är aktuella i det nationella målet.
- 119 Vad gäller begreppet ”krav” konstaterar domstolen att detta, enligt artikel 4.7 i nämnda direktiv, särskilt avser ”skyldighet, förbud, villkor eller begränsning som föreskrivs i medlemsstaternas lagar eller andra författningar”.
- 120 Det är i förevarande fall ostridigt att bestämmelserna i den aktuella detaljplanen innebär att det är förbjudet att bedriva detaljhandel med icke-skrymmande varor, såsom skor och kläder, i ett geografiskt område utanför stadskärnan i Appingedams kommun.
- 121 Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att det i skäl 9 i direktiv 2006/123 anges att direktivet ”endast [är] tillämpligt på krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet”. Det är följaktligen inte tillämpligt på ”krav som t.ex. ... bestämmelser om markanläggning eller markanvändning, fysisk planering, ... eller administrativa sanktioner för åsidosättande av sådana bestämmelser vilka inte särskilt reglerar eller särskilt påverkar tjänsteverksamheten men som måste följas av tjänsteleverantörer vid utövandet av deras ekonomiska verksamhet på samma sätt som av enskilda som agerar i egenskap av privatpersoner”.

- 122 Detta skäl i direktiv 2006/123 ligger helt i linje med den rättsliga ram som inrättas genom detta direktiv. Såsom framgår av punkterna 104–106 ovan syftar detta direktiv till att undanröja begränsningar av tjänsteleverantörernas etableringsfrihet i medlemsstaterna och av den fria rörligheten för tjänster mellan medlemsstaterna, för att bidra till inrättandet av en verklig inre marknad för tjänster.
- 123 Direktiv 2006/123 är således inte tillämpligt på krav som inte kan anses ge upphov till sådana begränsningar, på grund av att de inte särskilt reglerar eller påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet utan ska iakttas av tjänsteleverantörerna i utövandet av deras näringsverksamhet på samma sätt som av enskilda som agerar i egenskap av privatpersoner.
- 124 Sedan detta klargjorts kan konstateras att även om de bestämmelser som är aktuella i det nationella målet, såsom framgår av begäran om förhandsavgörande, har till syfte att bevara en levande stadskärna i Appingedams kommun och att förhindra uppkomsten av tomma butikslokaler i tätorten inom ramen för en fysisk planering, har de inte desto mindre särskilt till syfte att fastställa de geografiska områden i vilka viss detaljhandelsverksamhet får etableras. De riktar sig således enbart till de personer som avser att bedriva denna typ av verksamhet i dessa geografiska områden, och inte till enskilda som agerar i egenskap av privatpersoner.
- 125 Den rättspraxis som följer av domen av den 8 maj 2013, *Libert m.fl.* (C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:288, punkterna 103–107), vilken nämnts i begäran om förhandsavgörande, är inte oförenlig med denna slutsats. Efter att i punkt 104 i domen ha erinrat om skäl 9 i direktiv 2006/123 framhöll domstolen nämligen, i punkterna 105 och 106 däri, att de tjänster som berördes av de nationella bestämmelserna i fråga uttryckligen omfattades av undantaget i artikel 2.2 j i detta direktiv för sådana tjänster som rör subventionerat boende. Domstolen konstaterade därför, i punkt 107 i domen, att det nämnda direktivet inte var tillämpligt på de aktuella bestämmelserna.
- 126 Frågan huruvida de nu aktuella bestämmelserna är förenliga med direktiv 2006/123 ska under dessa omständigheter bedömas utifrån artiklarna 14 och 15 i direktivet, som rör krav som är otillåtna eller som ska utvärderas.
- 127 Vad gäller artikel 14.5 i direktiv 2006/123, till vilken det hänvisas i den femte frågan, konstaterar domstolen att det i denna bestämmelse föreskrivs ett förbud för medlemsstaterna att göra tillträde till eller utövande av en tjänsteverksamhet på landets territorium beroende av "[t]illämpning i enskilda fall av en ekonomisk prövning där tillståndsgivningen är beroende av att man kan påvisa att det finns ett ekonomiskt behov eller en efterfrågan på marknaden, eller av att man utvärderar verksamhetens potentiella eller aktuella ekonomiska effekter eller bedömer om verksamheten stämmer överens med målen i den behöriga myndighetens ekonomiska planering".
- 128 Domstolen förfogar inte över några uppgifter av vilka det framgår att de bestämmelser som är aktuella i det nationella målet skulle innefatta ett sådant krav.
- 129 Det ska emellertid erinras om att medlemsstaterna enligt artikel 15.1 första meningen i direktiv 2006/123 är skyldiga att undersöka om det i deras respektive rättsordningar finns några krav av det slag som anges i artikel 15.2 och, om så är fallet, se till att dessa krav uppfyller villkoren avseende icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet i artikel 15.3. Enligt artikel 15.1 andra meningen i direktivet ska medlemsstaterna anpassa sina lagar och andra författningar så att de blir förenliga med de villkoren.
- 130 Artikel 15 har direkt effekt i den utsträckning som medlemsstaterna i andra meningen i punkt 1 i denna artikel åläggs en ovillkorlig och tillräckligt precis skyldighet att anpassa sina lagar och andra författningar så att de blir förenliga med de villkor som avses i punkt 3 i artikeln.

- 131 Såsom generaladvokaten anförde i punkt 143 i sitt förslag till avgörande innehåller de nu aktuella bestämmelserna, genom att de förbjuder detaljhandel med icke-skrymmande varor i ett geografiskt område utanför stadskärnan i kommunen Appingedam, ett sådant krav som avses i artikel 15.2 i direktiv 2006/123, eftersom de innebär en geografisk begränsning, i den mening som avses i artikel 15.2 a i detta direktiv, av tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet.
- 132 Såsom framgår av punkt 129 ovan utgör direktiv 2006/123 inte hinder för en sådan geografisk begränsning av tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet, under förutsättning att de i artikel 15.3 angivna villkoren avseende icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet är uppfyllda.
- 133 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma om så är fallet i det nationella målet.
- 134 Vad närmare gäller villkoret avseende nödvändighet, såsom det definieras i artikel 15.3 b i direktiv 2006/123, framgår det likväl av begäran om förhandsavgörande att det förbud som är aktuellt i det nationella målet syftar till att bevara en levande stadskärna i Appingedams kommun och förhindra uppkomsten av tomma butikslokaler i tätorten för att uppnå en god samhällsplanering.
- 135 Såsom generaladvokaten anför i punkt 147 i sitt förslag till avgörande kan ett sådant syfte avseende skydd av stadsmiljön, i enlighet med artikel 4.8 i direktiv 2006/123 jämförd med skäl 40 i direktivet, utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en sådan geografisk begränsning som den som är aktuell i det nationella målet.
- 136 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den andra och den femte frågan besvaras på följande sätt: Artikel 15.1 i direktiv 2006/123 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att det i en kommuns detaljplan föreskrivs ett förbud mot detaljhandel med icke-skrymmande varor i geografiska områden utanför kommunens stadskärna, under förutsättning att samtliga villkor som anges i artikel 15.3 i direktivet är uppfyllda, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

#### *Den sjätte frågan*

- 137 Mot bakgrund av de svar som lämnats på de föregående frågorna saknas det anledning att besvara den sjätte frågan, som den hänskjutande domstolen har ställt i andra hand, för det fall att direktiv 2006/123 inte skulle vara tillämpligt i det nationella målet.

#### **Rättegångskostnader**

- 138 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Artikel 2.2 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden ska tolkas så, att den bestämmelsen inte är tillämplig på avgifter beträffande vilka betalningsskyldigheten är knuten till den rätt att installera kablar för ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät som tillkommer företag som är behöriga att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.**
- 2) Artikel 4.1 i direktiv 2006/123 ska tolkas så, att detaljhandel utgör en tjänst vid tillämpningen av detta direktiv.**

- 3) **Bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123 om tjänsteleverantörers etableringsfrihet ska tolkas så, att dessa bestämmelser även är tillämpliga på en situation som i alla relevanta avseenden är begränsad till en och samma medlemsstat.**
- 4) **Artikel 15.1 i direktiv 2006/123 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att det i en kommuns detaljplan föreskrivs ett förbud mot detaljhandel med icke-skrymmande varor i geografiska områden utanför kommunens stadskärna, under förutsättning att samtliga villkor som anges i artikel 15.3 i direktivet är uppfyllda, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.**

Underskrifter