Raad van State

Raad van de gemeente Maastricht
Postbus 1992
6201 BZ MAASTRICHT

Gemeente Maastricht
Ingek.: 14 FEB 2018
Reg. nr.: 2018.05142

Datum	Ons nummer	Uw kenmerk
9 februari 2018	201603875/2/R1	

Inlichtingen

Onderwerp
Maastricht
bp. Reparatie- en actualiseringsplan
Maatricht Zuidoost

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

Bij arrest van 30 januari 2018, X en Visser, ECLI:EU:2018:44, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie op verzoek van de Afdeling in zaak nr. 201309296/4/R4 uitspraak gedaan over de uitleg van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376; hierna: de Dienstenrichtlijn). Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Het Hof heeft hierin onder meer voor recht verklaard dat:
- detailhandel in goederen voor de toepassing van de Dienstenrichtlijn een "dienst" vormt;
- hoofdstuk III van de Dienstenrichtlijn mede van toepassing is op een situatie waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen;
- artikel 15, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn er niet aan in de weg staat dat voorschriften van een bestemmingsplan niet-volumineuze detailhandel in gebieden buiten het stadscentrum verbieden, mits de in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn genoemde voorwaarden inzake nondiscriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid zijn vervuld.

De Afdeling stelt u in de gelegenheid om aan te geven wat het oordeel van het Hof volgens u betekent voor het aanhangige beroep in de bovenvermelde procedure. U kunt uw zienswijze hierover schriftelijk naar voren brengen. U heeft hiervoor de gelegenheid tot en met 2 maart 2018.

De Afdeling zal eerst een einduitspraak doen in de hierboven genoemde verwijzingszaak. De verdere behandeling van uw zaak zal plaatsvinden na de afdoening van die zaak. Mede gelet op het aantal zaken dat in verband met de hierboven genoemde verwijzingszaak is aangehouden, laat ik u weten dat u er rekening mee moet houden dat dit nog enige tijd kan duren. Over de verdere behandeling ontvangt u te zijner tijd nader bericht.

Postbus 20019 - 2500 EA Den Haag - T 070 426 44 26 - F 070 365 13 80 - www.raadvanstate.nl
Bij correspondentie de datum en het nummer van deze brief vermelden

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

CVRIA
LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

30 januari 2018 *

„Prejudiciële verwijzing – Diensten op de interne markt – Richtlijn 2006/123/EG – Werkingssfeer – Artikel 2, lid 2, onder c) – Uitsluiting van elektronische-communicatiediensten en -netwerken – Artikel 4, punt 1 – Begrip ‚dienst' – Detailhandel in producten – Hoofdstuk III – Vrijheid van vestiging van dienstverrichters – Toepasselijkheid in zuiver interne situaties – Artikel 15 – Aan evaluatie onderworpen eisen – Territoriale beperking – Bestemmingsplan dat de activiteit van niet-volumineuze detailhandel in buiten het stadscentrum gelegen geografische gebieden verbiedt – Bescherming van het stedelijk milieu – Vergunning voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten – Richtlijn 2002/20/EG – Financiële lasten verbonden aan de rechten om faciliteiten voor een openbaar netwerk voor elektronische communicatie te installeren"

In de gevoegde zaken C-360/15 en C-31/16,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Hoge Raad der Nederlanden (C-360/15) en door de Raad van State (Nederland) (C-31/16) bij beslissingen van 5 juni 2015 en 13 januari 2016, ingekomen bij het Hof op respectievelijk 13 juli 2015 en 18 januari 2016, in de procedures

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort

tegen

X BV (C-360/15),

en

Visser Vastgoed Beleggingen BV

tegen

* Procestaal: Nederlands.

NL

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

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (rapporteur), C. G. Fernlund en C. Vajda, kamerpresidenten, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 februari 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort, vertegenwoordigd door J. de Groot en P. Fruytier, advocaten,
- Visser Vastgoed Beleggingen BV, vertegenwoordigd door I. Haverkate, advocaat,
- X BV, vertegenwoordigd door M. Robichon-Lindenkamp, advocaat,
- de Raad van de gemeente Appingedam, vertegenwoordigd door H. Wessels, H. Mulder, J. Seerden, R. Louwes en H. Pot als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. H. S. Gijzen, M. K. Bulterman en J. Langer als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door T. Müller, M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en K. Stranz als gemachtigden,
- Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon, M. Browne, G. Hodge en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door N. Butler, SC, en door C. Keeling, BL,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door C. Colelli en P. Gentili, avvocati dello Stato,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Tserepa-Lacombe, L. Malferrari en F. Wilman als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 mei 2017,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing hebben betrekking op de uitlegging van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36), en van de artikelen 34 tot en met 36 en 49 tot en met 55 VWEU.

2 Die verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen, het eerste tussen het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort) (hierna: „College") en X BV, betreffende de betaling van rechten (leges) in verband met de aanleg van glasvezelkabels voor een openbaar elektronische-communicatienetwerk, en het tweede tussen Visser Vastgoed Beleggingen BV (hierna: „Visser") en de Raad van de gemeente Appingedam, betreffende de voorschriften in een bestemmingsplan waarin een buiten het stadscentrum gelegen gebied is aangewezen als winkelgebied met uitsluitend volumineuze detailhandel.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

Richtlijn 2002/21/EG

3 Artikel 1 van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB 2009, L 337, blz. 37) (hierna: „kaderrichtlijn"), met het opschrift „Toepassingsgebied en doelstelling", bepaalt in lid 1:

„Bij deze richtlijn wordt een geharmoniseerd kader voor de regulering van elektronische-communicatiediensten, elektronische-communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten en bijbehorende diensten vastgesteld, evenals bepaalde aspecten van eindapparatuur om de toegang voor gebruikers met een handicap te vergemakkelijken. De richtlijn legt taken van de nationale regelgevende instanties vast alsmede een reeks procedures om de geharmoniseerde toepassing van het regelgevingskader in de gehele [Unie] te waarborgen."

4 Artikel 2 van die richtlijn, „Definities", bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

g) ‚nationale regelgevende instantie': één of meer lichamen die door een lidstaat zijn belast met een van de regelgevende taken die in deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen worden opgelegd;

[...]"

5 Artikel 11 van de richtlijn, „Doorgangsrechten", bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat, wanneer een bevoegde instantie een aanvraag behandelt voor

– het verlenen van rechten om faciliteiten te installeren op, over of onder openbaar of particulier eigendom, aan een onderneming die gemachtigd is om openbare communicatienetwerken aan te bieden; of

– het verlenen van rechten om faciliteiten te installeren op, over of onder openbaar of particulier eigendom, aan een onderneming die gemachtigd is om niet-openbare communicatienetwerken aan te bieden,

deze bevoegde instantie:

– handelt op basis van eenvoudige, efficiënte, transparante en openbare procedures die zonder discriminatie en onverwijld worden toegepast, en in ieder geval een besluit neemt binnen zes maanden na de indiening van de aanvraag, behalve in gevallen van onteigening, en

– de beginselen van transparantie en non-discriminatie volgt bij het verbinden van voorwaarden aan deze rechten.

[...]

2. De lidstaten zorgen ervoor dat er, wanneer lokale of andere overheden de eigendom van of zeggenschap behouden over ondernemingen die openbare elektronische-communicatienetwerken en/of voor het publiek beschikbare elektronische-communicatiediensten exploiteren, een daadwerkelijke structurele scheiding is tussen de verantwoordelijkheid voor het verlenen van de in lid 1 bedoelde rechten en de activiteiten die verband houden met de eigendom of zeggenschap.

[...]"

6 Artikel 12 van dezelfde richtlijn, met het opschrift „Collocatie en gedeeld gebruik van netwerkelementen en bijbehorende faciliteiten voor aanbieders van elektronische-communicatienetwerken", bepaalt in de leden 1 en 4:

„1. Wanneer een onderneming die elektronische-communicatienetwerken aanbiedt, krachtens de nationale wetgeving het recht heeft om faciliteiten te

installeren op, over of onder openbaar of particulier eigendom, dan wel een procedure kan volgen voor de onteigening of het gebruik van eigendom, moeten de nationale regelgevingsinstanties met volledige inachtneming van het evenredigheidsbeginsel het gedeeld gebruik van faciliteiten of eigendom, met inbegrip van gebouwen, toegangen tot gebouwen, bekabeling van gebouwen, masten, antennes, torens en andere ondersteuningsgebouwen, kabelgoten, leidingen, mangaten, straatkasten, verplicht kunnen stellen.

[...]

4. De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde nationale autoriteiten van ondernemingen, indien daartoe verzocht door de bevoegde autoriteiten, kunnen verlangen de nodige informatie verstrekken, zodat deze autoriteiten, samen met de nationale regelgevende instanties, een gedetailleerd overzicht kunnen opstellen van de aard, de beschikbaarheid en de geografische locatie van de in lid 1 bedoelde faciliteiten en dit aan de belanghebbende partijen ter beschikking kunnen stellen."

Richtlijn 2002/20/EG

7 Overweging 1 van richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (machtigingsrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 21), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140 (hierna: „machtigingsrichtlijn"), luidt:

„De resultaten van de openbare raadpleging over de in 1999 ondernomen herziening van het regelgevingskader voor elektronische communicatie, als weergegeven in de mededeling van de Commissie van 26 april 2000, alsmede de bevindingen van de Commissie in haar mededelingen over het vijfde en het zesde verslag over de tenuitvoerlegging van het pakket telecommunicatieregelgeving, hebben de noodzaak bevestigd van een beter geharmoniseerde en lichtere markttoegangsregeling voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten in de [Unie]."

8 Artikel 1 van de machtigingsrichtlijn, „Doel en toepassingsgebied", bepaalt:

„1. Deze richtlijn heeft tot doel door middel van harmonisatie en vereenvoudiging van de regels en voorwaarden inzake machtigingen, een interne markt voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten te realiseren teneinde het aanbieden ervan in de [Unie] te vergemakkelijken.

2. Deze richtlijn is van toepassing op machtigingen in verband met het aanbieden van elektronische-communicatienetwerken en -diensten."

9 Artikel 2 van die richtlijn, met het opschrift „Definities", bepaalt in lid 1:

„Voor de toepassing van deze richtlijn zijn de in richtlijn 2002/21/EG (kaderrichtlijn) gegeven definities van toepassing."

10 Artikel 4 van de machtigingsrichtlijn, „Minimumlijst van uit de algemene machtiging voortvloeiende rechten", bevat in lid 1 de volgende bepaling:

„Ondernemingen die overeenkomstig artikel 3 zijn gemachtigd hebben het recht:

a) elektronische-communicatienetwerken en -diensten aan te bieden;

b) op behandeling van hun aanvragen voor de nodige rechten voor het installeren van faciliteiten overeenkomstig artikel 11 van [de kaderrichtlijn]."

11 Artikel 12 van de machtigingsrichtlijn, met het opschrift „Administratieve bijdragen", luidt als volgt:

„1. Administratieve bijdragen die worden opgelegd aan ondernemingen die een dienst of een netwerk aanbieden in het kader van de algemene machtiging of waaraan een gebruiksrecht is verleend:

a) dienen uitsluitend ter dekking van de administratiekosten die voortvloeien uit het beheer, de controle van en het toezicht op de naleving van het algemene machtigingssysteem van de gebruiksrechten en van de specifieke verplichtingen van artikel 6, lid 2, die ook de kosten kunnen omvatten voor internationale samenwerking, harmonisatie en normering, marktanalyse, controle op de naleving en ander markttoezicht, alsmede regelgevende werkzaamheden in het kader van de opstelling en handhaving van afgeleide wetgeving en administratieve besluiten, zoals besluiten betreffende toegang en interconnectie; en

b) worden opgelegd aan individuele ondernemingen volgens een objectieve, transparante en evenredige verdeling, die de extra administratiekosten en daarmee samenhangende bijdragen tot een minimum beperkt.

2. Wanneer de nationale regelgevende instanties administratieve bijdragen heffen, publiceren zij een jaarlijks overzicht van hun administratieve kosten en het totale bedrag van de geïnde bijdragen. In het licht van het verschil tussen het totale bedrag aan vergoedingen en het totale bedrag aan administratieve kosten, vinden de nodige aanpassingen plaats."

12 Artikel 13 van deze richtlijn, met als opschrift „Vergoedingen voor gebruiksrechten en rechten om faciliteiten te installeren", bepaalt:

„De lidstaten kunnen de betrokken instantie toestaan de gebruiksrechten voor radiofrequenties of nummers of rechten om faciliteiten te installeren op, boven of onder openbare of particuliere eigendom, te onderwerpen aan vergoedingen die ten doel hebben een optimaal gebruik van deze middelen te waarborgen. De

lidstaten zorgen ervoor dat deze vergoedingen objectief gerechtvaardigd, transparant en niet-discriminerend zijn en in verhouding staan tot het beoogde doel en zij houden rekening met de doelstellingen van artikel 8 van [de kaderrichtlijn]."

Richtlijn 2006/123

13 De overwegingen 2, 5, 7, 9, 19, 20, 33, 40 en 76 van richtlijn 2006/123 luiden:

„(2) Een concurrerende dienstenmarkt is van vitaal belang voor de bevordering van de economische groei en de werkgelegenheid in de Europese Unie. [...] Een vrije markt die de lidstaten ertoe verplicht beperkingen op de grensoverschrijdende verrichting van diensten op te heffen en te zorgen voor een grotere doorzichtigheid en meer informatie ten behoeve van de consumenten, zou voor deze betekenen dat zij een grotere keuze en betere diensten krijgen tegen lagere prijzen.

[...]

(5) Het is daarom noodzakelijk de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en voor het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten te verwijderen en de afnemers en verrichters van diensten de nodige rechtszekerheid te bieden om deze twee fundamentele vrijheden van het Verdrag daadwerkelijk te kunnen uitoefenen. Aangezien de belemmeringen voor de interne dienstenmarkt niet alleen gevolgen hebben voor marktdeelnemers die zich in een andere lidstaat willen vestigen, maar ook voor hen die een dienst in een andere lidstaat verrichten zonder zich daar te vestigen, dienen dienstverrichters in staat te worden gesteld hun dienstenactiviteiten op de interne markt te ontplooien door zich in een lidstaat te vestigen of door gebruik te maken van het vrije verkeer van diensten. Dienstverrichters dienen tussen deze twee vrijheden te kunnen kiezen op grond van hun groeistrategie in elke lidstaat.

[...]

(7) Deze richtlijn biedt een algemeen rechtskader voor een grote verscheidenheid van diensten en houdt daarbij rekening met de bijzondere kenmerken van de verschillende activiteiten of beroepen en hun reglementering. Dit kader stoelt op een dynamische en selectieve aanpak waarbij allereerst belemmeringen die snel kunnen worden verwijderd, uit de weg worden geruimd en waarbij voor de andere belemmeringen een aanvang wordt gemaakt met een proces van evaluatie, raadpleging en vervolgens harmonisatie met betrekking tot specifieke vraagstukken; dit proces moet leiden tot de geleidelijke en gecoördineerde modernisering van de nationale regelgevingsstelsels voor diensten, die van essentieel belang is voor de verwezenlijking van een echte interne dienstenmarkt tegen 2010. Er dient te worden gezorgd voor een evenwichtige combinatie van maatregelen inzake

doelgerichte harmonisatie, administratieve samenwerking, de bepaling over het vrij verrichten van diensten en de stimulering van de opstelling van gedragscodes over bepaalde vraagstukken. Deze coördinatie van de nationale wetgevende regimes dient te zorgen voor een hoge mate van communautaire juridische integratie en een hoog beschermingsniveau voor de doelstellingen van algemeen belang, en met name de consumentenbescherming, hetgeen wezenlijk is voor het vertrouwen tussen de lidstaten. [...]

[...]

(9) Deze richtlijn is alleen van toepassing op eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit. Deze richtlijn is derhalve niet van toepassing op eisen zoals verkeersregels, regels betreffende de ontwikkeling of het gebruik van land, voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, en evenmin op administratieve sancties wegens het niet naleven van dergelijke voorschriften die de dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen.

[...]

(19) Aangezien in 2002 een wetgevingspakket betreffende elektronische-communicatiediensten en -netwerken en bijbehorende middelen en diensten is aangenomen, dat een regelgevingskader heeft ingesteld om de toegang tot deze activiteiten binnen de interne markt te vergemakkelijken, met name door afschaffing van de meeste individuele vergunningsregelingen, dienen de vraagstukken die in dat pakket worden geregeld van de werkingssfeer van deze richtlijn te worden uitgesloten.

(20) Het uitsluiten van de werkingssfeer van deze richtlijn van de aangelegenheden die betrekking hebben op elektronische-communicatiediensten geregeld in [de kaderrichtlijn en de machtigingsrichtlijn dient] niet alleen van toepassing te zijn op zaken die specifiek in die richtlijnen geregeld worden, maar ook op die zaken waarvoor de lidstaten in die richtlijnen expliciet de mogelijkheid wordt gelaten bepaalde maatregelen op nationaal niveau te nemen.

[...]

(33) De diensten waarop deze richtlijn betrekking heeft, betreffen zeer diverse, voortdurend veranderende activiteiten, waaronder [...] diensten die zowel aan bedrijven als aan particulieren worden verleend, zoals [...] de distributiehandel [...]

[...]

(40) Het begrip dwingende redenen van algemeen belang, waarnaar in een aantal bepalingen van deze richtlijn wordt verwezen, [...] omvat ten minste de volgende gronden: [...] bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van stedelijke en rurale ruimtelijke ordening; [...]

[...]

(76) Deze richtlijn heeft geen betrekking op de toepassing van de artikelen [34 tot en met 36 VWEU] over het vrije verkeer van goederen. De beperkingen die als gevolg van de bepaling over het vrij verrichten van diensten verboden zijn, betreffen eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van dienstenactiviteiten en niet eisen ten aanzien van de goederen zelf."

14 Artikel 1 van richtlijn 2006/123, met als opschrift „Onderwerp", bepaalt in lid 1:

„Deze richtlijn stelt algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten vast, met waarborging van een hoge kwaliteit van de diensten."

15 Artikel 2 van die richtlijn, „Werkingssfeer", luidt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd.

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op de volgende activiteiten:

[...]

c) elektronische-communicatiediensten en -netwerken en bijbehorende faciliteiten en diensten, wat de aangelegenheden betreft die vallen onder de [kaderrichtlijn en de machtigingsrichtlijn];

[...]

j) sociale diensten betreffende sociale huisvesting, kinderzorg en ondersteuning van gezinnen of personen in permanente of tijdelijke nood, die worden verleend door de staat, door dienstverrichters die hiervoor een opdracht hebben of een mandaat gekregen van de staat, of door liefdadigheidsinstellingen die als zodanig door de staat zijn erkend;

[...]

3. Deze richtlijn is niet van toepassing op het gebied van belastingen."

16 Artikel 3 van richtlijn 2006/123, „Verband met andere bepalingen van het [Unierecht]", bepaalt in lid 3 het volgende:

„De lidstaten passen deze richtlijn toe met inachtneming van de [regels van het VWEU] over de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten."

17 Artikel 4 van die richtlijn, „Definities", bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) ‚dienst': elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel [57 VWEU];

2) ‚dienstverrichter': iedere natuurlijke persoon die onderdaan is van een lidstaat of iedere rechtspersoon in de zin van artikel [54 VWEU], die in een lidstaat is gevestigd en een dienst aanbiedt of verricht;

[...]

5) ‚vestiging': de daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit, zoals bedoeld in artikel [49 VWEU], door de dienstverrichter voor onbepaalde tijd en vanuit een duurzame infrastructuur, van waaruit daadwerkelijk diensten worden verricht;

6) ‚vergunningstelsel': elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit;

7) ‚eis': elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld; regels vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten waarover door de sociale partners is onderhandeld, worden als zodanig niet als eisen in de zin van deze richtlijn beschouwd;

8) ‚dwingende redenen van algemeen belang': redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: [...] bescherming van het milieu en het stedelijk milieu [...];

[...]"

18 Hoofdstuk III van richtlijn 2006/123, met het opschrift „Vrijheid van vestiging van dienstverrichters", bevat de artikelen 9 tot en met 15 van die richtlijn.

19 Artikel 9 van dezelfde richtlijn, met het opschrift „Vergunningstelsels", bepaalt in lid 1:

„De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;

b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn."

20 Artikel 10 van de richtlijn, „Vergunningsvoorwaarden", bepaalt in lid 1 het volgende:

„Vergunningstelsels zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen."

21 Artikel 13 van richtlijn 2006/123, met het opschrift „Vergunningsprocedures", bepaalt in lid 2:

„De vergunningsprocedures en -formaliteiten mogen geen ontmoedigend effect hebben en de dienstverrichting niet onnodig bemoeilijken of vertragen. Zij zijn gemakkelijk toegankelijk en eventuele kosten voor de aanvragers in verband met hun aanvraag zijn redelijk en evenredig met de kosten van de vergunningsprocedures in kwestie en mogen de kosten van de procedures niet overschrijden."

22 Artikel 14 van richtlijn 2006/123, „Verboden eisen", bepaalt:

„De lidstaten stellen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de volgende eisen:

[...]

5) de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning; dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang".

23 Artikel 15 van die richtlijn bepaalt onder het opschrift „Aan evaluatie onderworpen eisen":

„1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[...]

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

[...]"

24 Hoofdstuk IV van richtlijn 2006/123, „Vrij verkeer van diensten", bevat de artikelen 16 tot en met 21.

25 Artikel 16 van richtlijn 2006/123, met het opschrift „Vrij verrichten van diensten", bepaalt in lid 1, eerste alinea:

„De lidstaten eerbiedigen het recht van dienstverrichters om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn."

26 Artikel 18 van dezelfde richtlijn, „Afwijkingen in specifieke gevallen", bepaalt in lid 1:

„In afwijking van artikel 16 en alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan een lidstaat ten aanzien van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter maatregelen nemen betreffende de veiligheid van diensten."

Nederlands recht

Zaak C-360/15

27 Artikel 5.2, lid 1, van de Telecommunicatiewet van 19 oktober 1998 (Stb. 1998, 610), bepaalt dat „[d]e rechthebbende op of de beheerder van openbare gronden [...] verplicht [is] te gedogen dat ten dienste van een openbaar elektronisch communicatienetwerk kabels in en op deze gronden worden aangelegd, instandgehouden of opgeruimd".

28 Artikel 5.4 van die wet bepaalt het volgende:

„De aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk die het voornemen heeft werkzaamheden uit te voeren in of op openbare gronden in verband met de aanleg, instandhouding of opruiming van kabels, gaat slechts over tot het verrichten van deze werkzaamheden indien deze:

a. het voornemen daartoe schriftelijk heeft gemeld bij burgemeester en wethouders van de gemeente binnen wier grondgebied de uit te voeren werkzaamheden plaats zullen vinden, en

b. van burgemeester en wethouders instemming heeft verkregen omtrent de plaats, het tijdstip, en de wijze van uitvoering van de werkzaamheden.

2. Burgemeester en wethouders kunnen om redenen van openbare orde, veiligheid, het voorkomen of beperken van overlast, de bereikbaarheid van gronden of gebouwen, dan wel ondergrondse ordening in het instemmingsbesluit voorschriften opnemen.

3. De voorschriften kunnen slechts betrekking hebben op:

a. de plaats van de werkzaamheden;

b. het tijdstip van de werkzaamheden, met dien verstande dat het toegestane tijdstip van aanvang, behoudens zwaarwichtige redenen van publiek belang als genoemd in het tweede lid, niet later mag liggen dan 12 maanden na de datum van afgifte van het instemmingsbesluit;

c. de wijze van uitvoering van de werkzaamheden;

d. het bevorderen van medegebruik van voorzieningen;

e. het afstemmen van de voorgenomen werkzaamheden met beheerders van overige in de grond aanwezige werken."

29 Krachtens artikel 229, lid 1, onder b), van de Gemeentewet kunnen rechten worden geheven ter zake van het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten.

30 Volgens artikel 1 van de Verordening leges 2010 van de gemeenteraad van Amersfoort worden „[o]nder de naam ‚leges' [...] rechten geheven ter zake van het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten, genoemd in deze verordening en de daarbij behorende tarieventabel".

31 De bij die verordening gevoegde tabel vermeldt onder 19.1 het tarief voor het in behandeling nemen van aanvragen om instemming bedoeld in artikel 5.4 van de telecommunicatiewet.

Zaak C-31/16

32 Ingevolge artikel 3.1, lid 1, van de Wet ruimtelijke ordening van 20 oktober 2006 (Stb. 2006, 566), stelt de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven.

33 Artikel 18, lid 18.1, van het door de gemeenteraad van Appingedam bij besluit van 19 juni 2013 vastgestelde bestemmingsplan bepaalt dat de voor „Detailhandel – 2" aangewezen gronden bestemd zijn voor volumineuze detailhandel.

34 Volgens artikel 1, lid 1.128, punt 2, van dat bestemmingsplan wordt onder „volumineuze detailhandel" verstaan „detailhandel die qua volumineuze aard van de goederen, [...] niet meer goed inpasbaar is in de bestaande winkelcentra, waaronder onder andere worden begrepen [...] detailhandel in auto's, boten, caravans en tenten, keukens, badkamers, meubelen, bouwmaterialen, landbouwwerktuigen, tuincentra, ruitersportartikelen, fietsen en autoaccessoires".

35 Artikel 18, lid 18.1, van voormeld bestemmingsplan voorziet niet in een afwijkingsmogelijkheid. Wel kan een betrokkene op grond van artikel 2.12, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van 6 november 2008 (Stb. 2008, 496) een verzoek doen om een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-360/15

36 Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, is X bij een in de maand december 2009 met de gemeente Amersfoort gesloten overeenkomst belast met de aanleg van een glasvezelnetwerk in die gemeente.

37 Daartoe heeft X het college voor elk deel van het tracé van het netwerk om instemming omtrent de plaats, het tijdstip en de wijze van uitvoering van de werkzaamheden verzocht als bedoeld in artikel 5.4, lid 1, onder b), van de Telecommunicatiewet.

38 Ter zake van het in behandeling nemen van die verzoeken om instemming heeft de gemeente Amersfoort X krachtens de verordening leges 2010 verzocht om betaling van leges voor een totaalbedrag van 149 949 EUR.

39 X heeft bij de rechtbank Utrecht beroep ingesteld en het bedrag van die leges betwist.

40 Na de verwerping van dat beroep heeft X hoger beroep ingesteld bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Bij arrest van 2 juli 2013 heeft die rechterlijke instantie om te beginnen geoordeeld dat op het onderhavige geding artikel 12 van de machtigingsrichtlijn van toepassing is omdat de van X gevorderde leges betrekking hebben op de in die bepaling genoemde diensten en de gemeente Amersfoort een nationale regelgevende instantie (hierna: „NRI") is in de zin van de kaderrichtlijn en de machtigingsrichtlijn. Zij is vervolgens tot de conclusie gekomen dat het bedrag van die rechten het in artikel 12 van de machtigingsrichtlijn gestelde maximum overschreed, zodat de aan X opgelegde legesnota's onrechtmatig waren.

41 Het College heeft tegen die uitspraak beroep in cassatie ingesteld bij de Hoge Raad der Nederlanden. X heeft incidenteel beroep in cassatie ingesteld.

42 In het kader van het principale beroep wordt het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden verweten te hebben geoordeeld dat artikel 12 van de machtigingsrichtlijn van toepassing is, ofschoon de gemeente Amersfoort nooit als NRI in de zin van de kaderrichtlijn en de machtigingsrichtlijn is aangewezen.

43 Volgens de verwijzende rechterlijke instantie is die klacht gegrond, aangezien in Nederland slechts de formele wetgever, de Kroon, de minister van Economische Zaken en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit – per 1 april 2013 de Autoriteit Consument en Markt – nationale regelgevende instanties zijn. Die rechterlijke instantie is dus van oordeel dat artikel 2, lid 2, onder c), van richtlijn 2006/123 niet kan worden ingeroepen in verband met artikel 12 van de machtigingsrichtlijn.

44 Voorts wordt het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden – in het kader van het incidenteel beroep – verweten, artikel 13, lid 2, van richtlijn 2006/123 niet in de beschouwing te hebben betrokken.

45 In dit verband betwijfelt de verwijzende rechterlijke instantie echter of de inning van de leges in het hoofdgeding inderdaad binnen de werkingssfeer van richtlijn 2006/123 valt, aangezien in de eerste plaats die richtlijn in artikel 2, lid 3, bepaalt dat zij niet van toepassing is op het gebied van belastingen, in de tweede plaats de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie een zuiver interne situatie in het Koninkrijk der Nederlanden vormt zonder grensoverschrijdende factoren, en in de derde plaats de vergunning voor de graafwerkzaamheden lijkt te vallen onder de voorschriften op het gebied van ruimtelijke ordening en stedenbouw, te weten voorschriften waarvan de eisen volgens overweging 9 van die richtlijn niet binnen de werkingssfeer van deze laatste vallen.

46 Daarop heeft de Hoge Raad de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 2, lid 3, van richtlijn [2006/123] aldus worden geïnterpreteerd dat deze bepaling van toepassing is op een heffing van leges door een orgaan van een lidstaat ter zake van het in behandeling nemen van een aanvraag om instemming omtrent tijdstip, plaats en wijze van uitvoering van graafwerkzaamheden in verband met de aanleg van kabels voor een openbaar elektronisch communicatienetwerk?

2) Moet hoofdstuk III van richtlijn [2006/123] aldus worden geïnterpreteerd dat zij ook van toepassing is in zuiver interne situaties?

3) Moet richtlijn [2006/123] tegen de achtergrond van overweging 9 van de preambule zo worden uitgelegd dat deze richtlijn niet van toepassing is op een nationale regeling die vereist dat het voornemen tot het verrichten van graafwerkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels voor een openbaar elektronisch telecommunicatienetwerk wordt gemeld bij burgemeester en wethouders, en burgemeester en wethouders niet bevoegd zijn gemelde werkzaamheden te verbieden maar wel bevoegd zijn voorschriften te stellen met betrekking tot de plaats, tijdstip en wijze van uitvoering van de werkzaamheden en tot het bevorderen van het medegebruik van voorzieningen en het afstemmen van de werkzaamheden met beheerders van overige in de grond aanwezige werken?

4) Moet artikel 4, aanhef en onder 6, van richtlijn [2006/123] aldus worden geïnterpreteerd dat deze bepaling van toepassing is op een besluit tot instemming dat ziet op de plaats, het tijdstip en de wijze van uitvoering van het verrichten van graafwerkzaamheden in verband met de aanleg van kabels voor een openbaar elektronisch communicatienetwerk, zonder dat het desbetreffende orgaan van een lidstaat bevoegd is tot het verbieden van deze werkzaamheden als zodanig?

5) a) Indien artikel 13, lid 2, van richtlijn [2006/123], gelet op de beantwoording van de voorgaande vragen, in het onderhavige geval van toepassing is, heeft deze bepaling dan rechtstreekse werking?

b) Indien het antwoord op vraag 5) a) bevestigend is, brengt artikel 13, lid 2, van richtlijn [2006/123] dan mee dat de in rekening te brengen kosten mogen worden berekend op basis van de geraamde kosten voor alle aanvraagprocedures, of op basis van de kosten van alle aanvragen als de onderhavige, of op basis van de kosten van de individuele aanvragen?

c) Indien het antwoord op vraag 5) a) bevestigend is, volgens welke criteria moeten indirecte en vaste kosten overeenkomstig artikel 13,

lid 2, van richtlijn [2006/123] aan concrete vergunningaanvragen worden toegerekend?"

Zaak C-31/16

47 Zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, bevindt zich op het grondgebied van de gemeente Appingedam, buiten het van oudsher bestaande winkelgebied van het stadscentrum, een zogeheten Woonplein, een winkelgebied met volumineuze detailhandel. In dat winkelgebied is detailhandel in onder meer meubelen, keukens, woninginrichting, doe-het-zelf-artikelen, bouwmaterialen, tuinartikelen, fietsen, ruitersportartikelen, automobielen en automaterialen gevestigd.

48 Ingevolge artikel 18 van de planregels van de gemeente Appingedam is het Woonplein uitsluitend bestemd voor volumineuze detailhandel.

49 Visser, die winkelpanden aan het Woonplein in eigendom heeft, wenst een pand te verhuren aan Bristol BV, die een discountketen voor schoenen en kleding exploiteert.

50 Visser heeft bij de Raad van State beroep tegen het besluit van de gemeenteraad van Appingedam tot vaststelling van het bestemmingsplan ingesteld voor zover de vestiging van detailhandel in schoenen en kleding niet wordt toegestaan. Tot staving van haar beroep voert zij onder meer aan dat dat plan in strijd is met de artikelen 9 en 10 van richtlijn 2006/123.

51 De gemeenteraad van Appingedam merkt op dat overwegingen in verband met ruimtelijke ordening rechtvaardigen dat detailhandel in schoenen en kleding zich enkel in het stadscentrum kan vestigen. Deze regel is gericht op het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum, te weten het goed functioneren van het winkelcentrum dat er zich bevindt en het zoveel mogelijk voorkomen van structurele leegstand in binnenstedelijk gebied.

52 Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende prejudiciële vragen:

„1) Dient het begrip ‚dienst' in artikel 4, onder 1, van [richtlijn 20006/123] aldus te worden uitgelegd dat detailhandel die bestaat uit de verkoop van goederen, zoals schoenen en kleding, aan consumenten, een dienst is waarop de bepalingen van [richtlijn 2006/123] van toepassing zijn op grond van artikel 2, eerste lid, van deze richtlijn?

2) De regeling als bedoeld [in de verwijzingsbeslissing] strekt ertoe vanwege behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en ter voorkoming van leegstand in binnenstedelijk gebied bepaalde vormen van detailhandel, zoals de verkoop van schoenen en kleding, in gebied buiten het stadscentrum niet mogelijk te maken. Valt een voorschrift houdende een zodanige regeling, gelet op overweging 9 van [richtlijn 2006/123], buiten de reikwijdte van [richtlijn 2006/123], omdat dergelijke voorschriften beschouwd moeten

worden als ‚voorschriften inzake ruimtelijke ordening [...] die de dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen'?

3) Is voor het aannemen van een grensoverschrijdende situatie voldoende dat geenszins kan worden uitgesloten dat een detailhandelsbedrijf uit een andere lidstaat zich ter plaatse zou kunnen vestigen dan wel dat afnemers van het detailhandelsbedrijf afkomstig zouden kunnen zijn uit een andere lidstaat, of dienen daarvoor daadwerkelijk aanwijzingen te bestaan?

4) Is Hoofdstuk III (vrijheid van vestiging) van [richtlijn 2006/123] van toepassing op zuiver interne situaties of geldt bij de beoordeling van de vraag of dit hoofdstuk van toepassing is de rechtspraak van het Hof inzake de Verdragsbepalingen over de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten in zuiver interne situaties?

5) a) Valt een in een bestemmingsplan opgenomen regeling als bedoeld [in de verwijzingsbeslissing] onder de reikwijdte van het begrip ‚eis' als bedoeld in artikel 4, onder 7, en artikel 14, aanhef en onder 5, van [richtlijn 2006/123], en niet onder de reikwijdte van het begrip ‚vergunningstelsel' als bedoeld in artikel 4, onder 6, en de artikelen 9 en 10 van [richtlijn 2006/123]?

b) Staan artikel 14, onder 5, van [richtlijn 2006/123] – indien een regeling als bedoeld [in de verwijzingsbeslissing] onder de reikwijdte van het begrip ‚eis' valt – dan wel de artikelen 9 en 10 van [richtlijn 2006/123] – indien een regeling als bedoeld [in de verwijzingsbeslissing] onder de reikwijdte van het begrip ‚vergunning' valt – eraan in de weg dat een gemeentebestuur een regeling als bedoeld [in de verwijzingsbeslissing] vaststelt?

6) Valt een regeling als bedoeld [in de verwijzingsbeslissing] onder de werkingssfeer van de artikelen 34 tot en met 36, dan wel 49 tot en met 55 van het VWEU en, zo ja, zijn dan de door het Hof van Justitie erkende excepties, mits proportioneel ingevuld, van toepassing?"

53 Bij beschikking van de president van het Hof van 23 februari 2016 zijn de zaken C-360/15 en C-31/16 gevoegd voor de mondelinge behandeling en het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Zaak C-360/15

De eerste en de derde vraag

54 Met de eerste en de derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechterlijke instantie in essentie te vernemen of richtlijn 2006/123, gelet op artikel 2, lid 3, en overweging 9 ervan, op het hoofdgeding in die zaak van toepassing is.

55 Om te beginnen dient erop te worden gewezen dat volgens vaste rechtspraak van het Hof, de omstandigheid dat de verwijzende rechterlijke instantie haar vragen formeel tot de uitlegging van bepaalde bepalingen van Unierecht beperkt, het Hof niet belet om haar alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor haar dienende zaak (zie in die zin arrest van 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 Bovendien is het Hof, dat de verwijzende rechterlijke instantie een nuttig antwoord dient te verschaffen, bevoegd om deze laatste aanwijzingen te geven op basis van de stukken van het hoofdgeding en de bij hem ingediende schriftelijke en mondelinge opmerkingen (arrest van 1 oktober 2015, Trijber en Harmsen, C-340/14 en C-341/14, EU:C:2015:641, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 In het onderhavige geval blijkt uit de gegevens in het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de twijfel van de verwijzende rechterlijke instantie die ten grondslag ligt aan haar eerste en haar derde vraag betrekking heeft op de omvang van de werkingssfeer van richtlijn 2006/123.

58 Volgens artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/123 is deze laatste van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd. Artikel 2, lid 2, van die richtlijn sluit echter een aantal activiteiten van de werkingssfeer ervan uit. In artikel 2, lid 3, wordt vervolgens gepreciseerd dat de richtlijn niet van toepassing is op het gebied van belastingen.

59 Allereerst moet dus worden geverifieerd of het hoofdgeding niet valt onder een van de uitsluitingen bedoeld in artikel 2, lid 2, van richtlijn 2006/123.

60 Artikel 2, lid 2, onder c), van richtlijn 2006/123 bepaalt in dat verband dat deze richtlijn niet van toepassing is op elektronische-communicatiediensten en -netwerken en bijbehorende faciliteiten en diensten, wat de onder meer onder de kaderrichtlijn en de machtigingsrichtlijn vallende aangelegenheden betreft.

61 Bovendien volgt uit overweging 19 van richtlijn 2006/123 dat „[a]angezien in 2002 een wetgevingspakket betreffende elektronische-communicatiediensten

en -netwerken en bijbehorende middelen en diensten is aangenomen, dat een regelgevingskader heeft ingesteld om de toegang tot deze activiteiten binnen de interne markt te vergemakkelijken", de wetgever van de Unie „de vraagstukken die in dat pakket worden geregeld" van de werkingssfeer van deze richtlijn heeft willen uitsluiten.

62 Voorts preciseert overweging 20 van voormelde richtlijn dat het uitsluiten van de werkingssfeer van deze richtlijn van de aangelegenheden die betrekking hebben op elektronische-communicatiediensten zoals geregeld in onder meer de kaderrichtlijn en de machtigingsrichtlijn, niet alleen van toepassing dient te zijn op zaken die specifiek in die richtlijnen geregeld worden, maar ook op die zaken waarvoor de lidstaten in die richtlijnen expliciet de mogelijkheid wordt gelaten bepaalde maatregelen op nationaal niveau te nemen.

63 In het onderhavige geval wordt niet bestreden dat X elektronische-communicatienetwerken in de zin van de machtigingsrichtlijn aanlegt. De verwijzende rechterlijke instantie baseert zich echter op het uitgangspunt dat het hoofdgeding niet valt onder een materie waarop die richtlijn, meer in het bijzonder artikel 12 daarvan, van toepassing is, zodat de uitsluiting bedoeld in artikel 2, lid 2, onder c), van richtlijn 2006/123 naar haar oordeel niet toepasselijk is. Volgens haar gaat het bij de in artikel 12 van de machtigingsrichtlijn bedoelde administratieve bijdragen om door een NRI opgelegde bijdragen. De gemeente Amersfoort bezit die hoedanigheid volgens haar niet.

64 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat de administratieve bijdragen ter financiering van de werkzaamheden van de NRI, die de lidstaten uit hoofde van artikel 12 van de machtigingsrichtlijn kunnen opleggen aan ondernemingen die een dienst of een netwerk aanbieden in het kader van de algemene machtiging of waaraan een gebruiksrecht is verleend, uitsluitend mogen worden bestemd om de administratiekosten te dekken die samenhangen met de in artikel 12, lid 1, onder a), van deze richtlijn genoemde activiteiten (arrest van 28 juli 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65 Uit het dossier waarover het Hof beschikt blijkt niet dat de rechten die de gemeente Amersfoort in het hoofdgeding van X vordert bestemd zijn om de administratiekosten te dekken die samenhangen met een of meer van genoemde activiteiten.

66 Artikel 12 van de machtigingsrichtlijn is echter niet de enige bepaling van die richtlijn betreffende de financiële lasten die de lidstaten aan de ondernemingen die elektronische-communicatienetwerken of -diensten leveren kunnen opleggen in het kader van die richtlijn (zie in die zin arrest van 17 december 2015, Proximus, C-454/13, EU:C:2015:819, punten 19-24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67 Ingevolge artikel 13 van de machtigingsrichtlijn kunnen de lidstaten de betrokken instantie immers toestaan, de gebruiksrechten voor radiofrequenties of nummers

of rechten om faciliteiten te installeren op, boven of onder openbare of particuliere eigendom, te onderwerpen aan vergoedingen die ten doel hebben een optimaal gebruik van deze middelen te waarborgen.

68 Uit de rechtspraak van het Hof betreffende artikel 13 van de machtigingsrichtlijn volgt dat de in dat artikel gebruikte termen „faciliteiten" en „installeren" verwijzen naar respectievelijk de fysieke infrastructuur die het aanbieden van elektronische-communicatienetwerken en -diensten mogelijk maakt, en naar de fysieke plaatsing ervan op de betrokken openbare of particuliere eigendommen (arrest van 6 oktober 2015, Base Company, C-346/13, EU:C:2015:649, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69 In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat volgens artikel 5.2, lid 1, van de Telecommunicatiewet de rechthebbende op of de beheerder van openbare gronden verplicht is te gedogen dat ten dienste van een openbaar elektronisch communicatienetwerk kabels in en op deze gronden worden aangelegd, in stand worden gehouden of worden opgeruimd.

70 Om het hun in genoemd artikel 5.2, lid 1, toegekende recht om voor een openbaar elektronische-communicatienetwerk bestemde kabels aan te leggen te kunnen uitoefenen, kunnen de leveranciers van elektronische-communicatienetwerken krachtens artikel 229, lid 1, onder b), van de Gemeentewet en krachtens de verordening leges 2010 worden verplicht, de openbare instanties rechten te betalen zoals de leges die de gemeente Amersfoort in het hoofdgeding van X heeft gevorderd, ter verkrijging van de noodzakelijke instemming omtrent de plaats, het tijdstip, en de wijze van uitvoering van de werkzaamheden, overeenkomstig artikel 5.4, lid 1, onder b), van de Telecommunicatiewet.

71 In dat verband moet worden geoordeeld dat die rechten verschuldigd worden in verband met het recht van de ondernemingen die elektronische-communicatienetwerken mogen aanleggen, faciliteiten te installeren in de zin van artikel 13 van de machtigingsrichtlijn.

72 Het feit dat de gemeente Amersfoort geen NRI vormt in de zin van artikel 2, onder g), van de kaderrichtlijn, noch, ingevolge de verwijzing in artikel 2, lid 1, van de machtigingsrichtlijn, in de zin van deze laatste richtlijn, staat er niet aan in de weg dat de rechten waarvan de betaling van X is gevorderd moeten worden getoetst aan artikel 13 van de machtigingsrichtlijn.

73 In dat verband berust overeenkomstig de bewoordingen van artikel 13 van de machtigingsrichtlijn, anders dan is bepaald in artikel 12 van die richtlijn, de mogelijkheid om voor de rechten om faciliteiten op of onder openbaar of particulier eigendom te installeren vergoedingen te verlangen, bij de „betrokken instantie" en niet bij de NRI.

74 Aangaande het regelgevingskader van artikel 13 van de machtigingsrichtlijn zij opgemerkt dat de bewoordingen van die bepaling, wat de betrokken instantie betreft, overeenstemmen met die van artikel 11, lid 1, van de kaderrichtlijn,

waarin wordt verwezen naar de situatie waarin de „bevoegde instantie" een aanvraag behandelt voor het verlenen van rechten om faciliteiten te installeren op, over of onder openbaar of particulier eigendom.

75 Artikel 11, lid 2, van de kaderrichtlijn bepaalt dat de lidstaten, wanneer „lokale of andere overheden" de eigendom van of zeggenschap behouden over ondernemingen die openbare elektronische-communicatienetwerken en/of voor het publiek beschikbare elektronische-communicatiediensten exploiteren, ervoor zorgen dat er een daadwerkelijke structurele scheiding is tussen „de verantwoordelijkheid voor het verlenen van de in [artikel 11, lid 1, van die richtlijn] bedoelde rechten" en de activiteiten die verband houden met de eigendom of zeggenschap.

76 Bovendien bepaalt artikel 12, lid 4, van de kaderrichtlijn dat de „bevoegde nationale autoriteiten" van ondernemingen moeten kunnen verlangen dat deze de nodige informatie verstrekken, zodat die autoriteiten, „samen met de [NRI]", een gedetailleerd overzicht kunnen opstellen van de aard, de beschikbaarheid en de geografische locatie van de faciliteiten op, over of onder openbaar of particulier eigendom.

77 Wat het doel van de machtigingsrichtlijn betreft, blijkens artikel 1, lid 1, gelezen in het licht van overweging 1 ervan, heeft deze tot doel de kosten van de toegang tot de markt te verlagen teneinde het aanbieden van elektronische-communicatienetwerken en -diensten in de gehele Unie te vergemakkelijken.

78 Uit de bewoordingen van artikel 13 van de machtigingsrichtlijn en uit het regelgevingskader van dat artikel blijkt dus niet, evenmin als uit het doel van die richtlijn, dat de term „bevoegde autoriteit" aldus moet worden begrepen dat hij enkel doelt op de NRI, zodat financiële lasten die worden opgelegd door een andere bevoegde nationale autoriteit dan een dergelijke NRI niet aan dat artikel 13 zouden mogen worden getoetst.

79 Hoe dan ook kunnen de lidstaten volgens vaste rechtspraak van het Hof in het kader van de machtigingsrichtlijn geen andere heffingen of vergoedingen voor de levering van elektronische-communicatienetwerken en -diensten opleggen dan die waarin deze richtlijn voorziet (arrest van 4 september 2014, Belgacom en Mobistar, C-256/13 en C-264/13, EU:C:2014:2149, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Derhalve moet aan de hand van die richtlijn worden bepaald, welke financiële lasten de bevoegde nationale autoriteiten al dan niet kunnen opleggen voor het aanbieden van dergelijke netwerken of diensten.

80 Uit het voorgaande volgt dat het opleggen van rechten die verschuldigd worden in verband met de rechten van de ondernemingen die elektronische-communicatienetwerken en -diensten mogen leveren, om kabels voor een openbaar elektronische-communicatienetwerk aan te leggen, een onder de machtigingsrichtlijn vallende aangelegenheid in de zin van artikel 2, lid 2, van richtlijn 2006/123 vormt.

81 In die omstandigheden hoeft in de onderhavige zaak geen uitspraak meer te worden gedaan over de uitlegging van artikel 2, lid 3, en overweging 9 van richtlijn 2006/123.

82 Gelet op het voorgaande moet op de eerste en de derde vraag worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, onder c), van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat deze richtlijn niet van toepassing is op rechten die verschuldigd worden in verband met de rechten van de ondernemingen die elektronische-communicatienetwerken en -diensten mogen leveren, om kabels voor een openbaar elektronische-communicatienetwerk aan te leggen.

Tweede, vierde en vijfde vraag

83 Uit het antwoord op de eerste en de derde vraag volgt dat richtlijn 2006/123 niet van toepassing is op het hoofdgeding. In die omstandigheden hoeven de tweede, de vierde en de vijfde vraag niet te worden beantwoord.

Zaak C-31/16

Eerste vraag

84 Met haar eerste vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in essentie te vernemen of artikel 4, punt 1, van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat de activiteit bestaande in detailhandel in goederen als schoenen en kleding een „dienst" is waarop de bepalingen van die richtlijn van toepassing zijn.

85 Blijkens het verzoek om een prejudiciële beslissing houdt de twijfel van de verwijzende rechterlijke instantie dienaangaande hoofdzakelijk verband met de omstandigheid dat het Hof in het arrest van 26 mei 2005, Burmanjer e.a. (C-20/03, EU:C:2005:307, punten 33-35), heeft geoordeeld dat een nationale regeling voor ambulante verkoop die betrekking heeft op de voorwaarden voor het op de markt brengen van een bepaald soort goederen, onder de bepalingen van het VWEU inzake het vrije verkeer van goederen, en niet onder die inzake het vrij verrichten van diensten valt.

86 Zoals in punt 58 van het onderhavige arrest is opgemerkt, is richtlijn 2006/123 overeenkomstig artikel 2, lid 1, ervan van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd, met uitsluiting van de in artikel 2, leden 2 en 3, ervan bedoelde activiteiten en aangelegenheden.

87 Bovendien wordt overeenkomstig artikel 4, punt 1, van die richtlijn voor de toepassing van deze laatste onder „dienst" verstaan elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 57 VWEU.

88 In het onderhavige geval lijdt het geen twijfel dat de activiteit van detailhandel in het hoofdgeding in de eerste plaats een economische activiteit anders dan in

loondienst tegen vergoeding vormt en in de tweede plaats niet valt onder de uitsluitingen van de werkingssfeer van richtlijn 2006/123 bedoeld in artikel 2, leden 2 en 3, van deze laatste. Bovendien worden werkzaamheden van commerciële aard in artikel 57 VWEU uitdrukkelijk vermeld op de niet-uitputtende lijst van verrichtingen die dat artikel als diensten definieert.

89 Voor het overige wordt in overweging 33 van richtlijn 2006/123 beklemtoond dat de diensten waarop deze richtlijn betrekking heeft, zeer diverse, voortdurend veranderende activiteiten betreffen, met de uitdrukkelijke vermelding dat tot die activiteiten diensten behoren die zowel aan bedrijven als aan particulieren worden verleend, zoals de distributiehandel.

90 Aangezien in het hoofdgeding de handel in goederen aan de orde is, moet er nog op worden gewezen dat overweging 76 van richtlijn 2006/123, onder verwijzing naar de verhouding tussen deze richtlijn en de artikelen 34 tot en met 36 VWEU, betreffende het vrije verkeer van goederen, enkel preciseert dat de beperkingen waarop zij betrekking heeft eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van dienstenactiviteiten en niet eisen ten aanzien van de goederen zelf betreffen. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, betreffen de voorschriften van het bestemmingsplan in het hoofdgeding niet de goederen zelf, maar de voorwaarden voor de geografische ligging van activiteiten in verband met de verkoop van bepaalde goederen, dus de voorwaarden voor toegang tot die activiteiten.

91 In die omstandigheden moet de activiteit bestaande in de detailhandel in goederen als schoenen en kleding worden geacht onder het begrip „dienst" in de zin van artikel 4, punt 1, van die richtlijn te vallen.

92 Aan die uitlegging kan niet afdoen de door de verwijzende rechterlijke instantie vermelde rechtspraak van het Hof aangaande de verhouding tussen enerzijds de bepalingen van het VWEU betreffende het vrij verrichten van diensten en anderzijds die betreffende de overige door dat Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden, die niet kan worden getransponeerd voor de bepaling van de werkingssfeer van richtlijn 2006/123.

93 Wanneer in navolging van de Nederlandse regering werd aanvaard dat die richtlijn niet van toepassing is wanneer de omstandigheden van het betrokken geval verband houden met de vrijheid van vestiging, zou daarmee, zoals de advocaat-generaal in punt 76 van zijn conclusie opmerkt, aan hoofdstuk III van die richtlijn, betreffende de vrijheid van vestiging van dienstverrichters, zijn werkingssfeer en daarmee aan die richtlijn, die belemmeringen voor de uitoefening van de vrijheid van vestiging beoogt weg te nemen, haar nuttige werking kunnen worden ontnomen.

94 Meer in het algemeen draagt het feit dat de toepasselijkheid van richtlijn 2006/123 niet afhangt van een voorafgaande analyse van het gewicht van het aspect betreffende het vrij verrichten van diensten gelet op de omstandigheden van iedere

zaak, bij tot de verwezenlijking van de doelstelling van rechtszekerheid die die richtlijn beoogt te waarborgen, zoals uit overweging 5 ervan blijkt.

95 Een dergelijke analyse zou bovendien een zeer bijzondere ingewikkeldheid meebrengen voor de detailhandel in goederen, die thans behalve de rechtshandeling verkoop een toenemend aantal nauw met elkaar verband houdende activiteiten of diensten omvat die tot doel hebben om de consument ertoe aan te zetten die handeling met een bepaalde marktdeelnemer en niet met een andere te verrichten, hem advies te geven en hem bij te staan bij het verrichten van die handeling alsook klantenservice aan te bieden, en die afhankelijk van de betrokken winkelier aanzienlijke verschillen kunnen vertonen.

96 Bovendien zou, indien een nationale maatregel gelijktijdig aan de bepalingen van richtlijn 2006/123 en aan de bepalingen van het VWEU werd getoetst, voor het geval dat onmogelijk kan worden bepaald of de met het vrij verrichten van diensten verband houdende aspecten zwaarder wegen dan die verband houdend met andere fundamentele vrijheden, dat erop neerkomen dat een onderzoek van geval tot geval op grond van het primaire recht wordt ingevoerd, waarmee de door die richtlijn nagestreefde doelgerichte harmonisatie zou worden ondermijnd (zie in die zin arrest van 16 juni 2015, Rina Services e.a., C-593/13, EU:C:2015:399, punten 37 en 38).

97 Gelet op bovenstaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 4, punt 1, van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat de activiteit bestaande in detailhandel in goederen, voor de toepassing van die richtlijn een „dienst" vormt.

Vierde vraag

98 Met haar vierde vraag, die in de tweede plaats moet worden beantwoord, wenst de verwijzende rechterlijke instantie in essentie te vernemen of de bepalingen van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123, betreffende de vrijheid van vestiging van dienstverrichters, van toepassing zijn op een situatie waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen.

99 Dienaangaande moet allereerst worden opgemerkt dat uit de bewoordingen van die bepalingen niet volgt dat er sprake moet zijn van een grensoverschrijdend aspect. Inzonderheid wordt in artikel 9, lid 1, artikel 14 en artikel 15, lid 1, van richtlijn 2006/123, betreffende respectievelijk de vergunningstelsels, de verboden eisen en de aan evaluatie onderworpen eisen, geen grensoverschrijdend aspect genoemd.

100 Wat vervolgens de context van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 betreft, bepaalt artikel 2, lid 1, van deze laatste in algemene termen, zonder onderscheid te maken tussen activiteiten in verband met diensten met een grensoverschrijdend aspect en activiteiten die verband houden met diensten zonder enig

grensoverschrijdend aspect, dat die richtlijn van toepassing is op „diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd".

101 Artikel 4, punt 2, en artikel 4, punt 5, van richtlijn 2006/123, die de begrippen „dienstverrichter" respectievelijk „vestiging" omschrijven, vermelden evenmin een grensoverschrijdend aspect. Die bepalingen verwijzen weliswaar naar de artikelen 54 en 49 VWEU, maar enkel om aan te geven dat de in artikel 4, punt 2, en artikel 4, punt 5 van die richtlijn vermelde begrippen „rechtspersoon" en „economische activiteiten" moeten worden begrepen in het licht van die artikelen 54 en 49 VWEU.

102 Daarentegen heeft de wetgever van de Unie voor wat betreft de bepalingen van hoofdstuk IV van richtlijn 2006/123, betreffende het vrije verkeer van diensten, op meerdere plaatsten, onder meer in artikel 16, lid 1, en in artikel 18, lid 1, van die richtlijn, de precisering gegeven dat die bepalingen betrekking hebben op het recht van de dienstverrichters „om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn" en het oog hebben op het geval van „een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter".

103 Tot slot is de uitlegging waarbij de bepalingen van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 niet alleen van toepassing zijn op de dienstverrichter die zich in een andere lidstaat wenst te vestigen, maar ook op degene die zich wenst te vestigen in zijn eigen lidstaat, in overeenstemming met de doelstellingen van die richtlijn.

104 In dat verband zij opgemerkt dat richtlijn 2006/123, zoals blijkt uit artikel 1 ervan, gelezen in samenhang met de overwegingen 2 en 5, algemene bepalingen vaststelt die de verwijdering beogen van de beperkingen op de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en op het vrije verkeer van diensten tussen deze lidstaten, teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van een vrije en concurrerende interne markt (arrest van 1 oktober 2015, Trijber en Harmsen, C-340/14 en C-341/14, EU:C:2015:641, punt 44).

105 Voor de volledige verwezenlijking van de interne dienstenmarkt moeten allereerst de belemmeringen worden weggenomen die de dienstverrichters ondervinden om zich te vestigen in de lidstaten, of dat nu is in hun eigen of in een andere lidstaat, en die afbreuk kunnen doen aan hun capaciteit om diensten ten behoeve van ontvangers in de gehele Unie te verrichten.

106 Met het oog op de totstandbrenging van een daadwerkelijke interne dienstenmarkt berust de benadering die de wetgever van de Unie heeft gekozen in richtlijn 2006/123, zoals in overweging 7 van deze laatste wordt verklaard, op een algemeen rechtskader bestaande uit een combinatie van diverse maatregelen die een hoge mate van juridische integratie in de Unie moeten waarborgen, onder meer door een harmonisatie met betrekking tot specifieke aspecten van de regelgeving voor diensten.

107 Om geen afbreuk te doen aan het nuttig effect van het specifieke rechtskader dat de wetgever van de Unie heeft willen scheppen door richtlijn 2006/123 vast te

stellen, moet bijgevolg worden aanvaard, anders dan de Duitse regering ter terechtzitting heeft verklaard, dat de draagwijdte van die richtlijn zich in voorkomend geval verder kan uitstrekken dan strikt volgt uit de bepalingen van het VWEU betreffende de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten, onverminderd de op grond van artikel 3, lid 3, van die richtlijn op de lidstaten rustende verplichting om de bepalingen van deze laatste toe te passen overeenkomstig de regels van genoemd Verdrag (zie in die zin arrest van 16 juni 2015, Rina Services e.a., C-593/13, EU:C:2015:399, punten 39 en 40).

108 De constatering dat de bepalingen van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 ook in zuiver interne situaties van toepassing zijn, wordt ook bevestigd bij onderzoek van de ontstaansgeschiedenis van die richtlijn. Daaruit blijkt namelijk dat de tijdens de debatten in het Europees Parlement voorgestelde amendementen die ertoe strekten dat artikel 2, lid 1, van die richtlijn zou worden geherformuleerd in die zin dat het enkel van toepassing zou zijn op grensoverschrijdende situaties, niet zijn aanvaard.

109 Aangaande de door de Nederlandse regering ter terechtzitting aangevoerde omstandigheid dat artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU de rechtsgrondslag van richtlijn 2006/123 vormen, moet worden opgemerkt dat die bepalingen, anders dan inzonderheid de artikelen 49 en 56 VWEU, die toch in dezelfde hoofdstukken 2 en 3 van titel IV van het derde deel van het VWEU staan, geen grensoverschrijdend aspect vermelden. Er kan dus niet uit worden afgeleid dat de bevoegdheid van de wetgever van de Unie om op de grondslag van artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU richtlijnen vast te stellen ter vergemakkelijking van de toegang tot de activiteiten anders dan in loondienst en de uitoefening ervan, zoals dat voor richtlijn 2006/123 het geval is met betrekking tot activiteiten in verband met diensten, noodzakelijkerwijs impliceert dat sprake is van een dergelijk aspect.

110 Gelet op het voorgaande moet op de vierde vraag worden geantwoord dat de bepalingen van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123, betreffende de vrijheid van vestiging van dienstverrichters, aldus moeten worden uitgelegd dat zij mede van toepassing zijn op een situatie waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen.

Derde vraag

111 Gelet op het antwoord op de vierde vraag, hoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Tweede en vijfde vraag

112 Met haar tweede en haar vijfde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of de artikelen 9 en 10 en artikel 14, punt 5, van richtlijn 2006/123, juncto artikel 4, punten 6 en 7, en gelezen in samenhang met overweging 9 ervan, aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat voorschriften van een

bestemmingsplan van een gemeente de activiteit bestaande in niet-volumineuze detailhandel in geografische gebieden buiten het stadscentrum van die gemeente verbieden.

113 Vooraf moet worden bepaald of voorschriften zoals in het hoofdgeding vallen onder het begrip „vergunningstelsel" of onder het begrip „eis" zoals gedefinieerd in respectievelijk artikel 4, punt 6, en in artikel 4, punt 7, van richtlijn 2006/123.

114 Volgens artikel 4, punt 6, van die richtlijn moet voor de toepassing van deze laatste onder „vergunningstelsel" worden verstaan „elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit".

115 In het onderhavige geval volgt uit de gegevens waarover het Hof beschikt dat het bestemmingsplan in het hoofdgeding niet onder dat begrip valt. Zo dat plan de dienstverrichters de mogelijkheid biedt, een aantal activiteiten in verband met detailhandel uit te oefenen in bepaalde geografische zones, bestaat die mogelijkheid immers niet krachtens een formeel besluit dat is verkregen in het kader van stappen die die dienstverrichters daartoe hadden moeten nemen, maar doordat de gemeenteraad van Appingedam regels met algemene gelding heeft goedgekeurd die in dat plan zijn opgenomen.

116 Aan die constatering kan niet afdoen het door de verwijzende rechterlijke instantie vermelde feit dat iedere belanghebbende krachtens andere bepalingen van Nederlands recht met eigen doelstellingen, kan deelnemen aan de bestuurlijke procedure voor de vaststelling van het bestemmingsplan, tegen dat plan beroep in rechte kan instellen dan wel kan verzoeken om een afwijking of om herziening van het plan.

117 Zoals de Commissie opmerkt, beantwoorden die mogelijkheden aan de eisen van goed bestuur en van rechtsbescherming ten aanzien van de personen die door de vaststelling van een bestemmingsplan kunnen worden geraakt.

118 Hieruit volgt dat de artikelen 9 en 10 van richtlijn 2006/123, betreffende vergunningstelsels, niet van toepassing zijn op voorschriften als in het hoofdgeding.

119 Het begrip „eis" moet overeenkomstig artikel 4, punt 7, van genoemde richtlijn aldus worden verstaan dat daaronder onder meer valt „elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten".

120 In de onderhavige zaak staat vast dat de voorschriften van het bestemmingsplan in het hoofdgeding ten gevolge hebben dat de activiteit in verband met de niet-volumineuze detailhandel, zoals schoenen en kleding, in een geografische zone buiten het stadscentrum van de gemeente Appingedam verboden is.

121 De verwijzende rechterlijke instantie wijst er echter op dat volgens overweging 9 van richtlijn 2006/123, deze laatste „alleen van toepassing [is] op eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit", zodat zijn uitgesloten „eisen zoals [...] regels betreffende de ontwikkeling of het gebruik van land, voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, en [...] administratieve sancties wegens het niet naleven van dergelijke voorschriften die de dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen".

122 Die overweging van richtlijn 2006/123 past volledig in het rechtskader zoals dat is vastgelegd door die richtlijn, die, zoals blijkt uit de punten 104 tot en met 106 van het onderhavige arrest, strekt tot opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en van het vrije verkeer van diensten tussen die staten, teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van een echte interne dienstenmarkt.

123 Richtlijn 2006/123 dient dus geen toepassing te vinden op eisen die niet kunnen worden geacht dergelijke beperkingen te vormen omdat zij niet de toegang tot een activiteit in verband met diensten specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar door de dienstverrichters in acht moeten worden genomen in de uitoefening van hun economische activiteit, op dezelfde wijze als door personen die handelen als particulier.

124 Na deze precisering moet worden vastgesteld dat de voorschriften in het hoofdgeding, ook al zijn zij, zoals uit de verwijzingsbeslissing volgt, gericht op het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum van de gemeente Appingedam en op het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied in het kader van ruimtelijk beleid, niettemin als specifiek doel hebben om de geografische zones aan te wijzen waar bepaalde activiteiten in verband met detailhandel zich kunnen vestigen. Zij zijn daarmee enkel gericht tot de personen die die activiteiten in die geografische gebieden willen gaan ontwikkelen, met uitsluiting van personen die handelen als particulier.

125 De in de verwijzingsbeslissing vermelde rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van 8 mei 2013, Libert e.a. (C-197/11 en C-203/11, EU:C:2013:288, punten 103-107), staat aan die conclusie niet in de weg. Het Hof heeft in dat arrest immers, na in punt 104 overweging 9 van richtlijn 2006/123 te hebben vermeld, in de punten 105 en 106 beklemtoond dat de diensten die door de betrokken nationale maatregel werden geraakt uitdrukkelijk vielen onder de uitsluiting, in artikel 2, lid 2, onder j), van die richtlijn, voor diensten betreffende sociale huisvesting, en heeft dus in punt 107 van hetzelfde arrest vastgesteld dat genoemde richtlijn op die maatregel niet van toepassing was.

126 In die omstandigheden moet de verenigbaarheid van de voorschriften in het hoofdgeding met richtlijn 2006/123 worden getoetst aan de artikelen 14 en 15 van die richtlijn, betreffende verboden of aan evaluatie onderworpen eisen.

127 Artikel 14, punt 5, van richtlijn 2006/123, dat in de bewoordingen van de vijfde vraag wordt genoemd, verbiedt de lidstaten om de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied afhankelijk te stellen van „de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning".

128 Uit geen gegeven waarover het Hof beschikt blijkt dat de voorschriften in het hoofdgeding een dergelijke eis zouden stellen.

129 In dit verband moet echter in herinnering worden gebracht dat de lidstaten volgens artikel 15, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 2006/123 dienen te onderzoeken of in hun rechtsstelsel een of meer van de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en in voorkomend geval erop moeten toezien dat deze verenigbaar zijn met de in artikel 15, lid 3, bedoelde voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid. Volgens artikel 15, lid 1, tweede volzin, van dezelfde richtlijn dienen de lidstaten hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

130 Dat artikel 15 heeft rechtstreekse werking voor zover het in lid 1, tweede volzin, de lidstaten een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige verplichting oplegt, hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen om ze in overeenstemming te brengen met de in lid 3 ervan bedoelde voorwaarden.

131 Zoals de advocaat-generaal in punt 143 van zijn conclusie heeft opgemerkt bevatten de voorschriften in het hoofdgeding, doordat zij de niet-volumineuze detailhandel in een geografische zone buiten het stadscentrum van de gemeente Appingedam verbieden, een van de eisen bedoeld in artikel 15, lid 2, van richtlijn 2006/123, want zij stellen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk van een territoriale beperking in de zin van artikel 15, lid 2, onder a), van die richtlijn.

132 Zoals volgt uit punt 129 van het onderhavige arrest, staat richtlijn 2006/123 er niet aan in de weg dat de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk wordt gesteld van de inachtneming van een dergelijke territoriale beperking, mits de in artikel 15, lid 3, genoemde voorwaarden inzake non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid vervuld zijn.

133 Het staat aan de verwijzende rechter om te beoordelen of zulks het geval is in het hoofdgeding.

134 Niettemin volgt aangaande meer in het bijzonder de voorwaarde inzake noodzakelijkheid zoals gedefinieerd in artikel 15, lid 3, onder b), van richtlijn 2006/123 uit de verwijzingsbeslissing, dat het verbod in het hoofdgeding strekt tot het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum van de gemeente Appingedam en tot het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

135 Zoals de advocaat-generaal in punt 147 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan een dergelijk doel van bescherming van het stedelijk milieu overeenkomstig artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123, gelezen in samenhang met overweging 40 van deze laatste, een dwingende reden van algemeen belang vormen die een territoriale beperking als die in het hoofdgeding rechtvaardigt.

136 Gelet op bovenstaande overwegingen moet op de tweede en de vijfde vraag worden geantwoord dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat voorschriften van een bestemmingsplan van een gemeente de activiteit bestaande in niet-volumineuze detailhandel in geografische gebieden buiten het stadscentrum van die gemeente verbieden, mits alle in artikel 15, lid 3, van die richtlijn genoemde voorwaarden vervuld zijn. Het is aan de verwijzende rechterlijke instantie om dat te verifiëren.

Zesde vraag

137 Gelet op de antwoorden op de voorgaande vragen hoeft de zesde vraag, die de verwijzende rechterlijke instantie subsidiair heeft gesteld, voor het geval richtlijn 2006/123 op het hoofdgeding niet van toepassing mocht zijn, niet te worden beantwoord.

Kosten

138 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instanties over de kosten hebben te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 2, lid 2, onder c), van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, moet aldus worden uitgelegd dat deze richtlijn niet van toepassing is op rechten die verschuldigd worden in verband met de rechten van de ondernemingen die elektronische-communicatienetwerken en -diensten mogen leveren, om kabels voor een openbaar elektronische-communicatienetwerk aan te leggen.**

2) **Artikel 4, punt 1, van richtlijn 2006/123 moet aldus worden uitgelegd dat de activiteit bestaande in detailhandel in goederen, voor de toepassing van die richtlijn een „dienst" vormt.**

3) **De bepalingen van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123, betreffende de vrijheid van vestiging van dienstverrichters, moeten aldus worden uitgelegd dat zij mede van toepassing zijn op een situatie waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen.**

4) **Artikel 15, lid 1, van richtlijn 2006/123 moet aldus worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat voorschriften van een bestemmingsplan van een gemeente de activiteit bestaande in niet-volumineuze detailhandel in geografische gebieden buiten het stadscentrum van die gemeente verbieden, mits alle in artikel 15, lid 3, van die richtlijn genoemde voorwaarden vervuld zijn. Het is aan de verwijzende rechterlijke instantie om dat te verifiëren.**

Lenaerts	Tizzano	Silva de Lapuerta
von Danwitz	Da Cruz Vilaça	Fernlund
Vajda	Arabadjiev	Toader
Safjan	Šváby	Berger
Prechal	Jarašiūnas	Rodin

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 januari 2018.

De griffier | De president

A. Calot Escobar | K. Lenaerts