



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 18 mai 2017¹

Cauzele conexe C-360/15 și C-31/16

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Hoge Raad der Nederlanden (Curtea Supremă a Țărilor de Jos)]

„Directiva 2006/123/CE – Domeniu de aplicare – Articolul 2 alineatul (2) litera (c) – Articolul 2 alineatul (3) – Activități legate de operarea unor rețele electronice – Directiva 2002/20 – Articolul 13”

și
Visser Vastgoed Beleggingen BV
împotriva

Raad van de gemeente Appingedam

[cerere de decizie preliminară formulată de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos)]

„Directiva 2006/123/CE – Stabilirea prestatorilor de servicii – Domeniu de aplicare – Considerentul (9) – Articolul 4 alineatul (1) – Noțiunea «serviciu» – Vânzare cu amănuntul – Plan local de zonare – Articolul 15 alineatul (2) litera (a) – Restricție teritorială – Articolul 15 alineatul (3) – Protecția mediului urban”

Cuprins

I. Introducere	3
II. Cadrul juridic	5
A. Dreptul Uniunii	5
1. Directiva 2006/123 privind serviciile în cadrul pieței interne	5
2. Legislația Uniunii privind redevențele administrative pentru instalarea de rețele de comunicații electronice	7

¹ Limba originală: engleza..

B. Dreptul neerlandez	9
1. Dispoziții selectate din Legea privind telecomunicațiile din Țările de Jos	9
2. „Leges” în localitatea Amersfoort	9
3. Dispozițiile care reglementează planurile urbanistice zonale în Țările de Jos și în localitatea Appingedam	10
III. Acțiunile principale și întrebările preliminare	10
A. Cauza C-360/15, X	10
B. Cauza C-31/16, Visser	11
IV. Procedura în fața Curții	13
V. Analiză	13
A. Cauza C-360/15, X	13
1. Cu privire la domeniul de aplicare al Directivei 2006/123 (prima, a doua și a treia întrebare) ..	13
(a) Articolul 2 din Directiva 2006/123 (prima întrebare)	13
1) Cu privire la articolul 2 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123	14
2) Cu privire la articolul 2 alineatul (3) din Directiva 2006/123	16
(b) Cu privire la considerentul (9) al Directivei 2006/123 (a treia întrebare)	17
(c) Cu privire la situațiile pur interne (a doua întrebare)	17
2. A patra și a cincea întrebare	17
B. Cauza C-31/16, Visser	18
1. Cu privire la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2006/123 (prima întrebare)	18
(a) Activitatea economică independentă, prestată [...] în schimbul unei remunerații	18
(b) [...] astfel cum este menționată la articolul 57 TFUE	19
(c) Interpretare restrictivă din cauza dreptului primar?	21
1) Libertatea de stabilire	21
2) Libera circulație a mărfurilor	21
i) Căutarea unui centru de greutate	22
ii) Aplicarea în mod simultan	23
iii) Aplicarea în mod succesiv	23
3) Cauza Rina Services și alții	24

(d) Considerații suplimentare	24
(e) Concluzie	25
2. Cu privire la situațiile pur interne (a patra întrebare)	25
3. Cu privire la eventualele elemente transfrontaliere (a treia întrebare)	28
4. Planul de zonare potrivit Directivei 2006/123 (a doua și a cincea întrebare).....	28
(a) Cu privire la autorizații.....	29
(b) Cu privire la cerințe.....	29
(c) Cu privire la considerentul (9) al Directivei 2006/123	30
(d) Cu privire la articolul 14 alineatul (5) din Directiva 2006/123	31
(e) Cu privire la articolul 15 din Directiva 2006/123.....	32
5. Cu privire la articolele 34 și 49 TFUE (a șasea întrebare)	33
VI. Concluzie.....	33

I. Introducere

1. Pe lângă faptul că reprezintă piatra de temelie juridică istorică a tratatelor și principiul lor central de organizare, piața internă cu libertățile sale fundamentale s-a caracterizat, de la începutul procesului de integrare, prin dinamism propriu. Ea este unul dintre obiectivele declarate ale Uniunii² și ocupă un loc proeminent în Tratatul FUE în cadrul titlului I din partea a treia. Definită din punct de vedere juridic după Actul Unic European ca fiind „un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor este asigurată în conformitate cu dispozițiile tratatelor”³, ea are drept scop asigurarea liberei circulații a produselor și a factorilor de producție în interiorul Uniunii, în contextul noțiunii economice de avantaj comparativ⁴.

2. Deși nu dorim să mergem atât de departe încât să susținem că piața internă este un „instrument viu”⁵, se poate afirma totuși că, mai mult chiar decât majoritatea celorlalte domenii ale politicilor Uniunii, legislația referitoare la piața internă constituie o țintă mobilă: ea este situată între cele două plăci tectonice care sunt libertățile pieței și dorința statelor membre de a reglementa interesele fără

2 A se vedea articolul 3 alineatul (3) TUE.

3 A se vedea articolul 26 alineatul (2) TFUE.

4 A se vedea Müller-Graff, P.-Chr., „Die Verfassungsziele der Europäischen Union”, punctul 113, în Dausen, M. A., *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band 1, EL 31*, C. H. Beck, München, 2016.

5 Nu în ultimul rând întrucât nu dorim să ne atragem acuzația de plagiat din partea Curții Europene a Drepturilor Omului, care, după cum bine se știe, utilizează această terminologie de la pronunțarea Hotărârii Tyrer împotriva Regatului Unit din 25 aprilie 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0425JUD000585672, § 31, atunci când interpretează CEDO.

caracter economic, acestea din urmă putând să difere de la o politică națională la alta. Părinții fondatori ai tratatelor nu au fost orbi: în urma optării pentru un domeniu de politică orizontal care traversează și are implicații practic asupra oricărui alt domeniu de politică (națională)⁶, dinamismul respectiv cu elementele sale perturbatoare inerente face parte din ADN-ul pieței interne.

3. De-a lungul anilor, Curtea a ținut pasul cu acest dinamism menționat și a făcut-o în moduri diferite: uneori l-a alimentat⁷, iar alteori l-a înlănzit⁸. Dar ea a interpretat întotdeauna dispozițiile tratatului într-un mod care reflecta realitatea economică și socială a momentului (în care a fost pronunțată hotărârea)⁹.

4. În mod tradițional, miezul jurisprudenței Curții a apărut în contextul liberei circulații a mărfurilor și aici își au originea cele mai multe noțiuni. Printre exemple se află multe constatări menționate deja mai sus, cum este cea potrivit căreia, în principiu¹⁰, libertățile vizează statele membre și nu se aplică în situațiile pur interne¹¹. Atunci când se analizează măsurile naționale susceptibile să încalce mai mult de o libertate consacrată prin tratate, există tendința ca asemenea cauze să fie catalogate ca fiind referitoare la „mărfuri”. Stabilirea și serviciile au stat mult timp în umbra acestei jurisprudențe. Totuși, ele au câștigat teren de-a lungul anilor, generând de asemenea o jurisprudență vastă, fie în cazul aplicării directe a libertăților respective în contextul trimerilor preliminare, fie prin intermediul procedurilor în constatarea încălcării împotriva statelor membre în cauză.

5. Legiitorul Uniunii a considerat că o asemenea abordare de la caz la caz nu era suficientă pentru înlăturarea efectivă a obstacolelor din calea libertății de stabilire a prestatorilor în statele membre și a obstacolelor în calea liberei circulații a serviciilor între statele membre și pentru a garanta beneficiarilor și prestatorilor securitatea juridică necesară exercitării efective a acestor două libertăți fundamentale prevăzute în Tratatul FUE¹². În consecință, a fost adoptată Directiva 2006/123/CE¹³, în urma unui proces îndelungat care a implicat modificări substanțiale ale propunerii inițiale¹⁴.

6. Directiva menționată, care trebuia să fie transpusă de statele membre în dreptul național până la sfârșitul anului 2009¹⁵, nu a generat până acum o jurisprudență amplă pronunțată de Curte¹⁶.

6 Astfel, asupra oricărui domeniu de politică recunoscut ca justificare a unei restricții, fie menționate în mod expres în Tratatul FUE, fie astfel cum a fost elaborată de Curtea de Justiție sub forma unei „cerințe obligatorii” (sau a unei „cerințe imperative” ori a unui „motiv imperativ de interes general”).

7 De exemplu, prin recunoașterea faptului că restricțiile în calea libertăților fundamentale depășesc simplul principiu al nediscriminării pe motiv de cetățenie, a se vedea, cu privire la mărfuri, Hotărârea din 11 iulie 1974, Dasonville (8/74, EU:C:1974:82), referitor la libertatea de stabilire, Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), iar în legătură cu serviciile, Hotărârea din 25 iulie 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331).

8 De exemplu, prin limitarea domeniului de aplicare al liberei circulații a mărfurilor în Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905), sau prin permiterea astfel în mod constant a restricțiilor justificate din partea statelor membre și prin întemeierea jurisprudenței sale pe motive care nu sunt menționate în mod expres în Tratatul FUE.

9 Pentru a da cele mai cunoscute exemple: prin recunoașterea în Hotărârea din 20 februarie 1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42, denumită în continuare „Hotărârea Cassis de Dijon”), în cazul mărfurilor și în Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), în cazul dreptului de stabilire, a faptului că statele membre pot utiliza alte motive decât cele prevăzute în mod expres în Tratatul FUE, Curtea a ținut cont, de exemplu, de existența protecției consumatorului sau a protecției mediului – noțiuni care nu au fost avute în vedere de autorii tratatelor în anul 1957.

10 O excepție notabilă fiind libera circulație a lucrătorilor, a se vedea Hotărârea din 6 iunie 2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296).

11 Deși în practică este adesea ușor să se interpreteze o situație în sensul că include un element transfrontalier, a se vedea Hotărârea din 1 octombrie 2015, Trijber și Harmsen (C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:641), și deși Curtea a adoptat o poziție deschisă în ceea ce privește acceptarea trimerilor preliminare în cauze în care faptele sunt în mod clar limitate la un singur stat membru [pentru un rezumat cu autoritate al jurisprudenței existente până în prezent, a se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874)].

12 A se vedea considerentele (5) și (6) ale Directivei 2006/123.

13 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

14 A se vedea Wathelet, M., „La genèse de la directive «services»”, în Ferrari-Breeur (ed.), *La directive „services”*, Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 21-31, la p. 23-25.

15 A se vedea articolul 44 alineatul (1) din Directiva 2006/123.

16 Acest fapt poate fi interpretat ca fiind un semn bun în sensul că directiva îndeplinește scopul său declarat de a asigura claritatea juridică, reducând astfel numărul litigiilor.

7. Prezentele două cereri de decizie preliminară formulate de cele două instanțe supreme din Țările de Jos (fiecare în domeniul său de competență), Hoge Raad der Nederlanden (Curtea Supremă a Țărilor de Jos) și Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos), ridică o serie de întrebări fundamentale referitoare la Directiva 2006/123.

8. După cum vom arăta în detaliu în cadrul analizei de mai jos, argumentul nostru principal în ambele cauze constă în necesitatea interpretării Directivei 2006/123 în concordanță cu obiectivul său declarat și în contextul realizării pieței interne, ținând totodată seama de realitatea juridică și economică din secolul XXI. Este necesar ca, procedând astfel, Curtea să recunoască faptul că sectorul serviciilor este în evoluție și constituie un domeniu cu mare potențial economic. Ea nu trebuie să aibă rețineri față de interpretarea Directivei 2006/123 astfel cum a interpretat dispozițiile privind piața internă în trecut: având în vedere scopul ultim, din perspectiva împrejurărilor actuale și ținând cont în mod corespunzător de dorința statelor membre de a reglementa (în continuare) activitățile fără caracter comercial.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2006/123 privind serviciile în cadrul pieței interne

9. În conformitate cu considerentele (9) și (33) ale Directivei 2006/123:

„(9) Prezenta directivă se aplică numai cerințelor care afectează accesul sau exercitarea unei activități de servicii. În consecință, aceasta nu se aplică unor cerințe precum normele de circulație rutieră, normele privind amenajarea sau dezvoltarea teritoriului, amenajarea urbană și rurală, standarde privind construcțiile, precum și sancțiuni administrative impuse pentru nerespectarea acestor norme care nu reglementează sau nu afectează în mod specific activitatea de servicii, dar trebuie să fie respectate de către prestatori în desfășurarea activității lor economice, în același mod în care sunt respectate de către persoane acționând cu titlu privat.

[...]

(33) Serviciile reglementate de prezenta directivă vizează o gamă largă de activități într-o continuă schimbare [...]. Serviciile reglementate cuprind și servicii prestate atât întreprinderilor, cât și consumatorilor, cum ar fi consiliere juridică sau fiscală [...], distribuție, organizare de târguri comerciale [...]. Aceste activități ar putea implica servicii care necesită proximitatea prestatorului față de beneficiar, servicii care necesită deplasarea beneficiarului sau a prestatorului și servicii care pot fi prestate la distanță, inclusiv prin internet.”

10. Articolul 2 din Directiva 2006/123 este intitulat „Domeniu de aplicare” și este formulat după cum urmează:

„(1) Prezenta directivă se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru.

(2) Prezenta directivă nu se aplică pentru următoarele activități:

[...]

- (c) serviciile și rețelele de comunicații electronice, precum și resursele și serviciile asociate, în ceea ce privește domeniile reglementate de Directivele 2002/19/CE¹⁷, 2002/20/CE¹⁸, 2002/21/CE¹⁹, 2002/22/CE²⁰ și 2002/58/CE;

[...]

- (3) Prezenta directivă nu se aplică în domeniul impozitării.”

11. Potrivit articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2006/123:

„Statele membre aplică dispozițiile prezentei directive în conformitate cu normele din tratat cu privire la dreptul de stabilire și la libera circulație a serviciilor.”

12. Articolul 4 din Directiva 2006/123 este denumit „Definiții” și conține dispozițiile următoare:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

1. «serviciu» înseamnă orice activitate economică independentă, prestată în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, menționată la articolul 50 din tratat;
2. «prestator» înseamnă orice persoană fizică resortisant al unui stat membru sau orice persoană juridică menționată la articolul 48 din tratat, stabilită într-un stat membru care oferă sau prestează un serviciu;

[...]

5. «stabilire» înseamnă exercitarea efectivă de către prestator a unei activități economice prevăzute la articolul 43 din tratat, pentru o perioadă nedeterminată și cu ajutorul unei infrastructuri stabile de unde activitatea de prestare de servicii este asigurată în mod efectiv;
6. «regim de autorizare» înseamnă orice procedură care obligă prestatorul sau beneficiarul să facă demersuri pe lângă autoritatea competentă în scopul obținerii unei decizii formale sau a unei decizii implicite referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia;
7. «cerință» înseamnă orice obligație, interdicție, condiție sau limită prevăzută în actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre sau care rezultă din jurisprudență, practici administrative, normele ordinilor profesionale sau normele colective ale asociațiilor profesionale sau ale altor organizații profesionale adoptate în exercitarea autonomiei lor juridice; normele stabilite prin convenții colective negociate de către partenerii sociali nu sunt în sine considerate cerințe în sensul prezentei directive;
8. «motive imperative de interes general» înseamnă motive astfel recunoscute în jurisprudența Curții de Justiție, inclusiv următoarele motive: [...] protecția mediului și a mediului urban [...]

17 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora (Directiva privind accesul, JO 2002, L 10, p. 7, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 169).

18 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelilor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea, JO 2002, L 108, p. 21, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 183), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO 2009, L 337, p. 37).

19 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directiva-cadru, JO 2002, L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO L 337, p. 37) și astfel cum a fost rectificată (JO 2013, L 241, p. 8).

20 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (Directiva privind serviciul universal, JO 2002, L 108, p. 51, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 213).

13. Articolul 14 din Directiva 2006/123 este intitulat „Cerințe interzise” și prevede:

„Statele membre nu condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul lor de oricare din următoarele cerințe:

[...]

5. aplicarea de la caz la caz a unui test economic care constă în supunerea acordării autorizației dovezii existenței unei nevoi economice sau a unei cereri a pieței, unei evaluări a efectelor economice potențiale sau curente a activității sau unei evaluări a adecvării activității în raport cu obiectivele planificării economice stabilite de autoritățile competente; această interdicție nu se referă la cerințele de planificare care nu vizează obiective economice, ci țin de motive imperative de interes general;

[...]”

14. Articolul 15 din aceeași directivă este intitulat „Cerințe care trebuie evaluate” și conține dispoziția următoare la alineatul (2):

„Statele membre examinează dacă sistemul lor juridic condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de oricare dintre următoarele cerințe nediscriminatorii:

(a) restricții cantitative sau teritoriale, în special sub forma limitărilor stabilite în funcție de populație sau a unei distanțe geografice minime între prestatori;

[...]”

2. Legislația Uniunii privind redevențele administrative pentru instalarea de rețele de comunicații electronice

15. Directiva-cadru definește o „rețea de comunicații electronice” la articolul 2 litera (a) după cum urmează:

„«rețea de comunicații electronice» înseamnă sisteme de transmisie și, după caz, echipamente de comutare sau de rutare și alte resurse care permit transmiterea semnalelor prin cablu, unde radio, prin mijloace optice sau prin alte mijloace electromagnetice, inclusiv rețele de satelit, rețele terestre fixe (cu comutare de circuite sau de pachete, inclusiv internet) și mobile, sistemele care utilizează rețeaua electrică, atât timp sunt servesc la transmiterea semnalelor, rețelele utilizate pentru difuzarea programelor de radio și televiziune și rețelele de televiziune prin cablu, indiferent de tipul de informație transmisă;”

16. Articolul 11 din această directivă este intitulat „Drepturi de trecere” și conține dispozițiile următoare la alineatul (1):

„Statele membre se asigură că atunci când o autoritate competentă examinează:

- o cerere de acordare a drepturilor de instalare a infrastructurilor pe, deasupra sau pe sub o proprietate publică sau privată unei întreprinderi autorizate să furnizeze rețele de comunicații publice sau
- o cerere de acordare a drepturilor de instalare a infrastructurilor pe, deasupra sau pe sub o proprietate publică unei întreprinderi autorizate să furnizeze rețele de comunicații electronice altele decât cele destinate publicului;

autoritatea competentă:

- acționează pe baza unor proceduri simple, eficiente, transparente și disponibile publicului, aplicate fără discriminare și fără întârziere și, în orice caz, ia decizia în termen de șase luni de la data cererii, cu excepția cazurilor de expropriere, și
- respectă principiile de transparență și nediscriminare atunci când impune condiții pentru obținerea unor astfel de drepturi.

Procedurile menționate anterior pot fi diferite, în funcție de faptul că solicitantul este sau nu furnizor de rețele publice de comunicații.”

17. Directiva 2002/20 utilizează aceleași definiții ca Directiva 2002/21. Articolul 1 alineatul (2) din Directiva 2002/20 prevede că directiva se aplică „autorizațiilor pentru furnizarea rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice”.

18. Articolele 12 și 13 din Directiva 2002/20 prevăd după cum urmează:

„Articolul 12

Taxe administrative

(1) Orice taxă administrativă impusă întreprinderilor care furnizează un serviciu sau o rețea în cadrul autorizației generale sau cărora li s-a acordat un drept de utilizare:

- (a) acoperă, în total, numai costurile administrative aferente gestionării, controlării și aplicării sistemului de autorizare generală, a drepturilor de utilizare și a obligațiilor specifice menționate la articolul 6 alineatul (2), care pot include costuri pentru cooperare, armonizare și standardizare internațională, analize de piață, monitorizarea conformității și alte controale de piață, precum și cheltuieli aferente lucrărilor de reglementare ce implică elaborarea și aplicarea legislației secundare și a deciziilor administrative, precum deciziile privind accesul și interconectarea și
- (b) este impusă fiecărei întreprinderi în mod obiectiv, transparent și proporțional, astfel încât să se reducă la maximum costurile administrative suplimentare și taxele inerente.

(2) Atunci când autoritățile naționale de reglementare impun taxe administrative, acestea publică o prezentare anuală a costurilor administrative și a valorii totale a taxelor percepute. Ajustările necesare se efectuează luând în considerare diferența dintre valoarea totală a taxelor și costurile administrative.”

Articolul 13

Redevențele pentru drepturile de utilizare și drepturile de instalare a infrastructurii

Statele membre pot permite autorității competente să impună redevențe pentru drepturile de utilizare a frecvențelor radio sau a numerelor sau pentru drepturile de instalare a infrastructurii pe, deasupra sau sub proprietăți publice sau private care reflectă nevoia de a asigura utilizarea optimă a acestor resurse. Statele membre se asigură că aceste redevențe sunt justificate în mod obiectiv, sunt transparente, nediscriminatorii și proporționale în ceea ce privește scopul în care sunt utilizate și iau în considerare obiectivele articolului 8 din [Directiva 2002/21].”

B. Dreptul neerlandez

1. Dispoziții selectate din Legea privind telecomunicațiile din Țările de Jos

19. Articolul 5.2 alineatul 1 din Telecommunicatiewet (Legea privind telecomunicațiile) obligă titularii drepturilor asupra terenurilor din domeniul public sau administratorii unor asemenea terenuri să tolereze pozarea și întreținerea unor cabluri pentru rețelele de comunicații electronice.

20. Articolul 5.4 din aceeași lege prevede două condiții care trebuie să fie îndeplinite pentru executarea lucrărilor pe teren:

„1. Operatorii unei rețele publice de comunicații electronice care intenționează să desfășoare lucrări de pozare, întreținere sau de îndepărtare a unor cabluri în sau la suprafața solului aferent unor terenuri din domeniul public vor desfășura aceste lucrări numai:

- a. după ce au notificat această intenție în scris consiliului local în circumscripția căruia sunt planificate lucrările respective și
- b. după ce au primit aprobarea consiliului local în ceea ce privește locul, data și modul de executare a lucrărilor.

2. În decizia de autorizare, consiliul local poate prevedea respectarea unor condiții pentru motive privind ordinea publică, siguranța, limitarea sau reducerea disconfortului, accesibilitatea terenurilor sau a clădirilor, precum și gestiunea publică a subsolurilor norme impuse de Codul privind lucrările de infrastructură.

3. Aceste condiții se pot referi în special la:

- a. locul de desfășurare a lucrărilor;
- b. perioada de desfășurare a lucrărilor, în sensul că, sub rezerva unor motive imperative de interes general precum cele prevăzute la alineatul 2, lucrările nu pot începe la mai târziu de 12 luni de la eliberarea autorizației;
- c. modul de executare a lucrărilor;
- d. promovarea utilizării în comun a unor instalații;
- e. coordonarea lucrărilor planificate cu operatorii altor lucrări existente în sol.”

2. „Leges” în localitatea Amersfoort

21. Articolul 1 din Verordening leges 2010 (Regulamentul din 2010 privind redevențele) al Consiliului Local din Amersfoort (Reg. nr. 3214976) (denumit în continuare „regulamentul”) prevede că „leges” (redevențele) sunt colectate pentru toate serviciile prestate de sau în numele Consiliului Local, potrivit tabelului referitor la taxe anexat acestuia.

22. Tabelul anexat regulamentului precizează în capitolul 19 tariful pentru tratarea unei cereri de autorizare referitoare la data, locul și modul de executare a unor lucrări în sensul articolului 5.4 din Legea privind telecomunicațiile. Tariful respectiv diferă în funcție de lungimea cablului care trebuie să fie pozat.

3. Dispozițiile care reglementează planurile urbanistice zonale în Țările de Jos și în localitatea Appingedam

23. Articolul 3.1 alineatul 1 din Wet ruimtelijke ordening (Legea privind amenajarea teritoriului) din 1 iulie 2008 atribuie consiliilor locale competența pentru întocmirea planurilor urbanistice zonale care alocă teritoriile din cadrul localității pentru anumite categorii de imobile sau pentru imobile destinate anumitor activități. Alineatul 2 al aceluiași articol 3.1 menționează că planul urbanistic zonal este valabil timp de zece ani.

24. Potrivit articolului 3.1.2 alineatul 2 litera b din Besluit ruimtelijke ordening (Decretul privind amenajarea teritoriului), autoritățile locale pot să stabilească anumite zone pentru comercianți cu amănuntul sau hoteluri, cafenele ori restaurante. Reiese cu claritate din explicația instanței de trimitere că această competență a fost utilizată de Consiliul Local din Appingedam:

„Regimul stabilit prin articolul 18 alineatul 18 punctul 1 din Regulamentul privind planurile urbanistice este un așa-numit regim de comerț cu amănuntul cu caracter mixt («brancheringsregeling»). Este un regim care permite doar anumite tipuri de comerț cu amănuntul, iar nu și altele. Potrivit prezentului regim, pe lângă o serie de activități accesorii, este permis doar comerțul cu amănuntul care are ca obiect mărfuri voluminoase. Regimul nu prevede posibilitatea derogării. Totuși, se poate solicita o autorizație (cunoscută în Țările de Jos sub denumirea «autorizație de mediu») pentru a se deroga de la planul urbanistic zonal în temeiul articolului 2.12 alineatul 1 din Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Legea de stabilire a unor dispoziții generale privind dreptul mediului). Raad (Consiliul de Stat) a inclus regimul în planul urbanistic zonal în scopul de a menține viabilitatea centrului orașului și de a evita situația în care anumite spații rămân neocupate în zona intravilană.”

III. Acțiunile principale și întrebările preliminare

A. Cauza C-360/15, X

25. Societatea X BV (denumită în continuare „X”) a primit sarcina instalării unei rețele din fibră optică în cadrul localității Amersfoort. Ea a obținut din partea administrației locale aprobarea necesară pentru lucrările de instalare a cablurilor. Ulterior, autoritățile locale au impus societății X plata unor redevențe în cuantum total de 149 949 de euro pentru autorizațiile acordate.

26. X a contestat redevențele în fața Rechtbank (Tribunalul) din Utrecht. Hotărârea instanței menționate a fost atacată cu apel la Gerechtshof (Curtea de Apel) Arnhem-Leeuwarden, care a pronunțat o hotărâre la 2 iulie 2013.

27. Consiliul Local din Amersfoort a formulat recurs împotriva hotărârii pronunțate de Gerechtshof (Curtea de Apel) la Hoge Raad der Nederlanden (Curtea Supremă a Țărilor de Jos). Întrucât compatibilitatea redevențelor cu Directiva privind autorizarea, Directiva-cadru și Directiva 2006/123 nu este clară, Curtea Supremă a decis să suspende judecata la 5 iunie 2015 și să adreseze Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 2 alineatul (3) din Directiva 2006/123 [...] trebuie interpretat în sensul că această dispoziție se aplică percepției de un organism dintr-un stat membru a unor taxe pentru tratarea unei cereri de autorizare referitoare la data, locul și modul de executare a unor lucrări de excavare aferente pozării de cabluri pentru o rețea publică de comunicații electronice?
- 2) Capitolul III din Directiva 2006/123 [...] trebuie interpretat în sensul că se aplică și unor situații pur interne?

- 3) Având în vedere considerentul (9) din Directiva 2006/123 [...], aceasta trebuie interpretată în sensul că nu este aplicabilă unei reglementări naționale care impune că executarea unor lucrări de excavare planificate pentru pozarea, întreținerea și îndepărtarea unor cabluri pentru o rețea publică de comunicații electronice trebuie notificată consiliului local, iar acesta din urmă nu este autorizat să interzică lucrările notificate, ci este autorizat să impună condiții referitoare la locul, data și modul de executare a lucrărilor, cât și în ceea ce privește promovarea utilizării în comun a instalațiilor și coordonarea în privința lucrărilor cu operatorii altor lucrări de construcții aflate în sol?
- 4) Articolul 4 alineatul (6) din Directiva 2006/123 [...] trebuie interpretat în sensul că această dispoziție se aplică unei decizii de autorizare care se referă la locul, data și modul de executare a unor lucrări de excavare pentru pozarea unor cabluri pentru o rețea publică de comunicații electronice, fără ca organismul vizat din statul membru respectiv să fie competent să interzică lucrările ca atare?
- 5)
- (A) În cazul în care, având în vedere răspunsul la întrebările de mai sus, articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2006/123 [...] se aplică în prezenta cauză, această dispoziție are efect direct?
- (B) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 5(A), conform articolului 13 alineatul (2) din Directiva 2006/123 [...], costurile datorate pot fi calculate pe baza costurilor estimate ale tuturor procedurilor de autorizare, pe baza costurilor aferente tuturor cererilor de autorizare comparabile cu cele din prezenta cauză sau pe baza costurilor cererilor individuale?
- (C) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 5(A), potrivit căror criterii cererilor concrete de autorizare trebuie să li se aloce costurile indirecte și cele fixe, în conformitate cu articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2006/123 [...]?”

B. Cauza C-31/16, Visser

28. Consiliul Local din Appingedam a adoptat, prin decizia din 19 iunie 2013, un plan urbanistic zonal care a desemnat o zonă din afara centrului orașului denumită „Woonplein” ca zonă comercială exclusiv pentru comerțul cu amănuntul având ca obiect mărfuri de mari dimensiuni. Planul urbanistic zonal specifică faptul că a fost adoptat printre altele „în scopul de a menține viabilitatea centrului orașului și de a evita situația în care anumite spații rămân neocupate în zona intravilană”. Astfel, în Woonplein pot fi înființate unități de vânzare cu amănuntul pentru mărfuri cum sunt mobilierul și accesoriile pentru interior, articolele de bricolaj, materialele de construcții, obiecte pentru grădină, echipamente pentru ciclism și echitație, precum și materiale auto.

29. Visser Vastgoed Beleggingen BV (denumită în continuare „Visser”), o societate care deține în proprietate spații comerciale în Woonplein, urmărește să închirieze un spațiu comercial societății Bristol BV, care, la rândul său, urmărește să deschidă un punct de vânzare cu amănuntul pentru lanțul său de magazine de încălțăminte și de îmbrăcăminte la prețuri de discount.

30. Visser a contestat decizia de stabilire a planului urbanistic zonal din 19 iunie 2013 în fața Camerei de contencios administrativ a Consiliului de Stat din Țările de Jos, susținând că planul urbanistic zonal respectiv este incompatibil cu dispozițiile Directivei 2006/123. La 13 ianuarie 2016, Camera a decis să suspende procedura și să adreseze Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

„1) Noțiunea «serviciu» prevăzută la articolul 4 punctul 1 din Directiva [2006/123] trebuie interpretată în sensul că comerțul cu amănuntul constând în vânzarea către consumatori a unor mărfuri, cum ar fi articole de încălțăminte și îmbrăcăminte, constituie un serviciu, căruia i se aplică dispozițiile Directivei [2006/123] în temeiul articolului 2 alineatul (1) din această directivă?

2) Prin intermediul reglementării [menționate în decizia de trimitere] se urmărește să nu se permită anumite forme de comerț cu amănuntul, precum vânzarea de articole de încălțăminte și îmbrăcăminte, în afara centrului orașului, în scopul de a menține calitatea vieții în centrul orașului și de a evita situația în care anumite spații rămân neocupate în zona intravilană.

Având în vedere considerentul (9) al Directivei [2006/123], o normă care conține o asemenea reglementare nu intră în domeniul de aplicare al acestei directive, întrucât astfel de norme trebuie considerate «norme privind [...] amenajarea urbană și rurală, [...] care nu reglementează sau nu afectează în mod specific activitatea de servicii, dar trebuie să fie respectate de către prestatori în desfășurarea activității lor economice, în același mod în care sunt respectate de către persoane acționând cu titlu privat»?

3) Pentru a considera că este vorba despre o situație cu caracter transfrontalier este suficient să nu se poată exclude nicidecum că o societate de comerț cu amănuntul dintr-un alt stat membru s-ar putea stabili la fața locului sau că beneficiarii serviciilor prestate de societatea de comerț cu amănuntul ar putea proveni dintr-un alt stat membru sau este obligatoriu să existe indicii concrete în acest sens?

4) Capitolul III (libertatea de stabilire) din Directiva [2006/123] se aplică situațiilor pur interne sau pentru a aprecia dacă acest capitol este aplicabil trebuie să se țină seama de jurisprudența Curții de Justiție referitoare la dispozițiile tratatului privind libertatea de stabilire și libera circulație a serviciilor în situații pur interne?

5 a) O reglementare dintr-un plan de dezvoltare urbană precum cea [menționată în decizia de trimitere] intră în domeniul de aplicare al noțiunii «cerință» în sensul articolului 4 punctul 7 și al articolului 14 punctul 5 din Directiva [2006/123], și nu în domeniul de aplicare al noțiunii «regim de autorizare» în sensul articolului 4 punctul 6, precum și al articolelor 9 și 10 din Directiva [2006/123]?

5b) Articolul 14 punctul 5 din Directiva [2006/123], în măsura în care o reglementare precum cea [menționată în decizia de trimitere] intră în domeniul de aplicare al noțiunii «cerință», sau articolele 9 și 10 din Directiva [2006/123], în măsura în care o reglementare precum cea [menționată în decizia de trimitere] intră în domeniul de aplicare al noțiunii «autorizație», se opun adoptării de către o autoritate locală a unei reglementări precum cea [menționată în decizia de trimitere]?

6) O reglementare precum cea [menționată în decizia de trimitere] intră în domeniul de aplicare al articolelor 34-36 TFUE sau al articolelor 49-55 TFUE și, în caz afirmativ, excepțiile recunoscute de Curte se aplică, în măsura în care condițiile acestora sunt îndeplinite?»

IV. Procedura în fața Curții

31. Deciziile de trimitere au fost primite la grefa Curții la 13 iulie 2015 (cauza C-360/15) și, respectiv, la 18 ianuarie 2016 (cauza C-31/16). Au depus observații scrise părțile din procedura principală, guvernul neerlandez și Comisia (în ambele cauze), precum și guvernul ceh (cauza C-360/15) și guvernele irlandez, italian, german și polonez (cauza C-31/16). Prin Decizia președintelui Curții din 23 ianuarie 2016, cauzele au fost conexe pentru desfășurarea procedurii orale și în vederea pronunțării hotărârii.

32. Părțile din procedura principală, guvernul neerlandez și guvernul german, precum și Comisia au participat la ședință, care a avut loc la 14 februarie 2017.

V. Analiză

A. Cauza C-360/15, X

33. Primele trei întrebări privesc domeniul de aplicare al Directivei 2006/123, în timp ce a patra și a cincea întrebare se referă la dispozițiile materiale ale acestei directive.

1. Cu privire la domeniul de aplicare al Directivei 2006/123 (prima, a doua și a treia întrebare)

(a) Articolul 2 din Directiva 2006/123 (prima întrebare)

34. Prin intermediul primei sale întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 2 alineatul (3) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că această dispoziție se aplică percepției de un organism dintr-un stat membru a unor redevențe pentru tratarea unei cereri de autorizare referitoare la data, locul și modul de executare a unor lucrări de excavare aferente pozării de cabluri pentru o rețea publică de comunicații electronice.

35. Domeniul de aplicare al Directivei 2006/123 este stabilit de articolul 2. Articolul 2 alineatul (1) prevede că aceasta se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru. Articolul 2 alineatul (2) exclude o serie de *activități* din domeniul de aplicare al directivei, de exemplu [litera (c)]: „serviciile și rețelele de comunicații electronice, precum și resursele și serviciile asociate, în ceea ce privește domeniile reglementate de Directivele 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE și 2002/58/CE”. Articolul 2 alineatul (3) specifică apoi că directiva nu se aplică în *domeniul* impozitării.

36. Deducem din această structură că trebuie să trecem la analiza articolului 2 alineatul (3) din Directiva 2006/123 doar dacă cerințele prevăzute la articolul 2 alineatul (1) sunt îndeplinite și dacă aplicarea directivei nu este deja exclusă de articolul 2 alineatul (2).

37. Instanța de trimitere pare să pornească de la principiul că aplicarea directivei nu este exclusă în temeiul uneia dintre activitățile enumerate la articolul 2 alineatul (2) din Directiva 2006/123. Întrucât considerăm că această constatare nu este totuși în întregime convingătoare²¹, vom analiza mai întâi articolul 2 alineatul (2) înainte de a aborda articolul 2 alineatul (3) din directivă.

21 În plus, părțile din cauza principală, precum și Țările de Jos au îndoieli în legătură cu interpretarea articolului 2 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123 astfel cum a fost efectuată de instanța de trimitere.

38. Prin urmare, vom aborda mai întâi aspectul dacă pozarea de cabluri în scopul instalării unei rețele din fibră de sticlă este o chestiune care intră sub incidența excepției prevăzute la articolul 2 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123.

1) Cu privire la articolul 2 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123

39. Cadrul legislativ al Uniunii în domeniul telecomunicațiilor constă în Directiva-cadru și în patru directive speciale, dintre care una este Directiva 2002/20²².

40. Directiva 2002/21 conține dispoziții comune și stabilește definițiile și domeniul de aplicare al cadrului legislativ care se aplică în cazul tuturor rețelelor de comunicații electronice, indiferent de modul de transmitere a datelor²³.

41. Scopul Directivei 2002/20 este să garanteze utilizarea celui mai puțin oneros sistem de autorizare posibil pentru a permite furnizarea de rețele electronice²⁴. Ea elimină sistemul anterior de autorizații individuale pentru activități legate de rețele și îl înlocuiește cu o „autorizație generală” care acordă anumite drepturi minime operatorilor de rețele²⁵.

42. Instalarea unei rețele din fibră optică al cărei scop este transmiterea de date pentru comunicații electronice implică o „rețea de comunicații electronice” în sensul articolului 2 litera (a) din Directiva 2002/21²⁶. Prin urmare, activitățile societății X intră în domeniul de aplicare al dispozițiilor care alcătuiesc cadrul legislativ al Uniunii în materie de telecomunicații.

43. Această constatare nu presupune însă în sine că sunt îndeplinite condițiile de la articolul 2 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123, dat fiind că dispoziția respectivă face referire în mod expres la „domeniile reglementate de” directivele privind serviciile și rețelele de comunicații electronice. Prin urmare, trebuie să analizăm în continuare dacă taxele/redevențele de tipul „leges” din procedura principală sunt, de fapt, chestiuni acoperite de directivele menționate.

44. Articolul 12 din Directiva 2002/20 limitează taxele percepute de o autoritate națională de reglementare. Acesta face referire la taxele impuse întreprinderilor care furnizează un serviciu sau o rețea în cadrul autorizației generale sau cărora li s-a acordat un drept de utilizare²⁷. El a fost considerat aplicabil în procedurile de acordare a unei autorizații generale sau de atribuire a unui drept de utilizare²⁸. Totuși, în contextul prezentei proceduri nu se aplică întrucât nu există o autorizație generală²⁹ sau un drept de utilizare și, ceea ce este decisiv, administrația locală Amersfoort nu este o autoritate națională de reglementare³⁰.

22 A se vedea considerentul (5) al Directivei 2002/21. Celelalte directive sunt Directiva 2002/19, Directiva 2002/22 și Directiva 97/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 cu privire la prelucrarea datelor personale și protecția vieții private din sectorul telecomunicațiilor (JO 1998, L 24, p. 1).

23 Articolele 1 și 2 din Directiva 2002/21; a se vedea și Bell, R. S. K., Ray, N., *EU Electronic Communications Law*, Richmond Law & Tax, 2004, p. 24.

24 Considerentul (7) al Directivei 2002/20.

25 Considerentul (36) al Directivei 2002/20.

26 În măsura în care scopul exact al rețelei nu reiese din faptele prezentate Curții. Revine instanței de trimitere sarcina să stabilească dacă rețeaua constituie, în plus, o „rețea publică de comunicații”, astfel cum este definită la articolul 2 litera (d) din Directiva 2002/21.

27 Expresia „drepturi de utilizare” se referă la drepturile de utilizare a frecvențelor radio (a se vedea articolul 5 din Directiva 2002/20). Acest aspect nu prezintă însă relevanță în prezenta cauză.

28 A se vedea de exemplu Hotărârea din 27 iunie 2013, Vodafone Malta și Mobisle Communications (C-71/12, EU:C:2013:431, punctul 21 și următoarele).

29 O taxă care nu este legată de o autorizație generală nu este vizată de articolul 12 din Directiva 2002/20. A se vedea Hotărârea din 17 decembrie 2015, Proximus (C-454/13, EU:C:2015:819, punctul 22), și Hotărârea din 17 septembrie 2015, Fratelli De Pra și SAIV (C-416/14, EU:C:2015:617, punctul 41).

30 Din cauză că guvernul neerlandez nu a notificat desemnarea administrației locale respective ca autoritate națională de reglementare. Curtea a considerat că o asemenea lipsă a notificării este suficientă pentru excluderea calității de autoritate națională de reglementare a unei administrații locale, a se vedea de exemplu Hotărârea din 7 noiembrie 2013, UPC Nederland (C-518/11, EU:C:2013:709, punctul 53).

45. Articolul 13 din Directiva 2002/20 ar putea fi însă relevant. Domeniul său de aplicare este, cu siguranță, mai larg în virtutea faptului că nu este limitat la procedura privind autorizațiile generale.

46. Potrivit articolului 13, „statele membre pot permite *autorității competente* să impună taxe pentru [...] drepturile de instalare a infrastructurii”³¹. Spre deosebire de articolul 12, acesta nu menționează autorizațiile generale sau autoritatea națională de reglementare. În schimb, el reflectă modul de redactare a articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2002/21 („Drepturi de trecere”), potrivit căruia drepturile de trecere pot fi acordate de o „autoritate competentă”³². Acest lucru este logic, deoarece taxele introduse de autoritățile locale pentru drepturile de trecere pot fi la fel de disuasive ca taxele introduse în cursul procedurii de eliberare a autorizației generale³³.

47. Mai mult, o asemenea interpretare este confirmată de scopul Directivei 2002/20, care urmărește să facă mai puțin oneros accesul pe piață³⁴. În acest context, potrivit unei jurisprudențe constante, statele membre nu pot percepe, în cadrul Directivei 2002/20, alte taxe sau redevențe în legătură cu furnizarea unor rețele și servicii de comunicații electronice decât cele prevăzute de această directivă³⁵. Nu ar fi logic ca lipsa unei cerințe privind eliberarea unei autorizații generale de către o autoritate națională de reglementare să poată să afecteze protecția menționată a accesului pe piață acordată de Directiva 2002/20.

48. Obiectivele generale ale cadrului de reglementare pentru telecomunicații³⁶ susțin o interpretare largă articolului 13 din Directiva 2002/20. Scopul stabilit la articolul 8 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2002/21 este asigurarea unui beneficiu maxim în termeni de alegere, preț și calitate în favoarea utilizatorilor. Costul autorizațiilor pentru lucrări de geniu civil aferente rețelilor electronice afectează prețurile pe care utilizatorii finali trebuie să le plătească pentru accesul la rețeaua din regiunea lor și aspectul dacă ei pot sau nu pot avea acces la rețea³⁷. Procedurile oneroase de instalare a echipamentelor pot avea un efect similar cu obstacolele sub forma regimurilor de autorizare. Prin urmare, domeniul de aplicare al articolului 13 din Directiva 2002/20 nu este limitat la contextul unei autorizații generale specifice, ci include și alte redevențe pentru instalarea echipamentelor care sunt necesare pentru intrarea pe piață a furnizorilor de servicii de comunicații³⁸.

49. O asemenea interpretare a articolului 13 din Directiva 2002/20 este totodată în concordanță cu Hotărârea Vodafone España și France Telecom España³⁹ în care Curtea a statuat că articolul 13 se opune unei taxe impuse la nivel regional pentru utilizarea unor stâlpi de telefonie aparținând unor terți. În mod evident, există diferențe substanțiale între măsura în discuție în procedura principală și cea vizată de Hotărârea Vodafone España și France Telecom España, dar hotărârea respectivă a clarificat două aspecte importante care sunt relevante în prezenta cauză.

31 Sublinierea noastră.

32 În versiunile în limba franceză și în limba germană, articolul 11 din Directiva 2002/21 și articolul 13 din Directiva 2002/20 utilizează aceiași termeni („autorité compétente” sau „zuständige Behörde”), în timp ce în versiunea în limba engleză există o ușoară diferență lingvistică între „relevant authority” („autoritatea relevantă”) (articolul 13 din Directiva 2002/20) și „competent authority” („autoritatea competentă”) (articolul 11 din Directiva 2002/21). Totuși, în opinia noastră, nu există nicio îndoială că atât articolul 11 din Directiva 2002/21, cât și articolul 13 din Directiva 2002/20 se referă la același tip de autorități.

33 Astfel, reiese din Comunicarea Comisiei privind consultarea publică din 1999 referitoare la noul cadru de reglementare (COM(2000) 239 final, p. 8 și 9) că problema percepută de operatorii de servicii de telecomunicații a constat în regimurile de autorizare împovărătoare stabilite de legiuitorii naționali. Întrucât atribuirea frecvențelor radio și a numerelor necesită un anumit regim de autorizare, taxele pentru drepturile de trecere au fost considerate ca fiind un cost suplimentar aferent acestor autorizații și licențe.

34 A se vedea considerentul (1) al directivei respective.

35 A se vedea Hotărârea din 12 iulie 2012, Vodafone España și France Telecom España (C-55/11, C-57/11 și C-58/11, EU:C:2012:446, punctul 28 și jurisprudența citată).

36 Articolul 8 din Directiva 2002/21.

37 A se vedea, cu privire la posibilitatea denaturării concurenței de costurile administrative, Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauzele conexate Vodafone España (C-55/11, C-57/11 și C-58/11, EU:C:2012:162, punctele 62-64).

38 Este util să observăm că de fapt cadrul de reglementare se aplică tuturor comunicațiilor electronice, iar nu doar furnizorilor de telefonie, în cazul cărora este de regulă necesar un regim de eliberare a autorizațiilor generale întrucât trebuie să fie atribuite în mod echitabil un ansamblu limitat de numere și de frecvențe radio disponibile.

39 Hotărârea din 12 iulie 2012 (C-55/11, C-57/11 și C-58/11, EU:C:2012:446, punctele 34 și 35).

50. În primul rând, taxa la care se referă Hotărârea Vodafone España și France Telecom España a majorat costul stabilirii unor noi furnizori în raport cu cei care dețineau deja infrastructura⁴⁰. În mod similar, taxele/redevențele din prezenta cauză majorează costul instalării de echipamente și dezavantajează furnizorii care nu dețin deja în proprietate infrastructura necesară în cadrul localității în raport cu cei care dețin infrastructura respectivă.

51. În al doilea rând, taxele aflate în discuție în cauza menționată au fost percepute de o administrație locală care nu era autoritate națională de reglementare. În considerarea domeniului de aplicare mai larg al articolului 13 și întrucât administrațiile locale erau autoritățile competente pentru aprobarea instalării echipamentelor, această dispoziție s-a aplicat în cauza Vodafone España și Franța Telecom España. Aceași poziție trebuie să fie adoptată în prezenta cauză.

52. Trebuie să adăugăm că în hotărârile ulterioare privind problema taxelor generale, spre deosebire de taxele pentru instalarea echipamentelor, Curtea a considerat că Directiva 2002/20 nu este aplicabilă⁴¹. Totuși, în ceea ce privește măsura în discuție în speță, nu există nicio îndoială că taxele/redevențele au fost percepute pentru instalarea unor echipamente. La pozarea de cabluri pe un teren privat sau public, X utilizează dreptul de trecere în sensul articolului 11 din Directiva 2002/21, astfel cum a fost transpus de Legea privind telecomunicațiile din Țările de Jos⁴². Articolul 13 din Directiva 2002/20 constituie concretizarea acestui drept de trecere în cazul instalării de echipamente pentru telecomunicații, activitate din care face parte cu siguranță pozarea de cabluri.

53. Astfel, chestiunea este acoperită de articolul 13 din Directiva 2002/20 și, prin urmare, în conformitate cu articolul 2 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123, această din urmă directivă nu se aplică în prezenta cauză.

54. Pentru a stabili dacă măsurile naționale cum sunt taxele/redevențele percepute în cauza abordată în procedura principală sunt compatibile cu articolul 13 din Directiva 2002/20, dispoziție cu efect direct⁴³ care poate fi invocată de particulari, este necesară efectuarea unor constatări de fapt, sarcină care revine instanței de trimitere. Mai mult, această dispoziție nu face obiectul prezentei proceduri.

2) Cu privire la articolul 2 alineatul (3) din Directiva 2006/123

55. La modul ipotetic, în eventualitatea în care Curtea ar considera că cerințele de la articolul 2 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123 nu sunt îndeplinite, vom analiza acum dacă o măsură de tipul redevențelor/taxelor ține de domeniul impozitării [articolul 2 alineatul (3) din Directiva 2006/123].

40 Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauzele conexate Vodafone España (C-55/11, C-57/11 și C-58/11, EU:C:2012:162, punctul 63).

41 Hotărârea Belgacom și Mobistar se referă la o taxă generală care trebuia să fie plătită în funcție de terenul ocupat și care nu avea legătură cu instalarea unui echipament, a se vedea Hotărârea din 4 septembrie 2014 (C-256/13 și C-264/13, EU:C:2014:2149, punctele 36 și 37); în mod similar, Curtea nu a aplicat Directiva 2002/20 în cazul unei reglementări a administrației locale care impunea o taxă pentru toate echipamentele de telecomunicații în Hotărârea din 17 decembrie 2015, Proximus (C-454/13, EU:C:2015:819). Nici în cauza Proximus (punctul 28), nici în cauza Belgacom și Mobistar (punctul 36) redevențele nu erau legate de instalarea unor echipamente, iar taxele nu au fost de natură să facă mai oneroasă intrarea pe piață pentru noii furnizori care nu aveau deja infrastructura instalată.

42 Potrivit guvernului neerlandez, legiuitorul Țărilor de Jos a transpus acest articol în articolul 5.4 din Legea privind telecomunicațiile, care acordă furnizorului de rețea dreptul de pozare a cablurilor după aprobarea perioadei și a locului lucrărilor de către administrația locală competentă.

43 Hotărârea din 12 iulie 2012, Vodafone España și France Telecom España (C-55/11, C-57/11 și C-58/11, EU:C:2012:446, punctul 39).

56. Termenul „impozitare” trebuie să fie interpretat în mod autonom, în concordanță cu jurisprudența constantă a Curții, potrivit căreia din cerințele aplicării uniforme a dreptului Uniunii, precum și din principiul egalității de tratament rezultă că termenii unei dispoziții a dreptului Uniunii care nu face nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul de aplicare ale acesteia trebuie, în mod normal, să primească în întreaga Uniune Europeană o interpretare autonomă⁴⁴.

57. Există o diferență esențială între o taxă care contribuie la veniturile generale ale unei entități publice și o taxă administrativă percepută în schimbul unui anumit serviciu.

58. În prezenta cauză, chiar dacă administrația locală competentă a perceput o sumă care depășește costul procedurii administrative de tratare a cererii de autorizare cu privire la data, locul și modul de executare a lucrărilor de excavare, simplul fapt că un asemenea posibil surplus perceput contribuie la bugetul general al administrației locale nu transformă redevența într-o taxă generală. Perceperea redevenței are loc doar în cursul procedurii administrative. Entitățile nu pot să transforme o redevență administrativă într-o taxă, iar astfel să eludeze aplicarea Directivei 2006/123, pur și simplu prin faptul că suma percepută depășește costurile pentru desfășurarea procedurii administrative. O astfel de interpretare a articolului 2 alineatul (3) ar contraveni scopului articolului 13 alineatul (2) din Directiva 2006/123, care constă în limitarea taxelor suportate de prestatorii de servicii pentru acordarea autorizațiilor.

59. Prin urmare, considerăm că măsurile naționale cum sunt „leges” din procedura principală nu constituie o taxă, întrucât ele sunt percepute pentru serviciul local de tratare a cererii de aprobare în ceea ce privește data, locul și modul de executare a lucrărilor de excavare.

(b) Cu privire la considerentul (9) al Directivei 2006/123 (a treia întrebare)

60. Întrucât, în temeiul articolului 2 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123, această directivă nu se aplică, în opinia noastră, într-o situație cum este cea în discuție în speță, a treia întrebare referitoare la sensul considerentului (9) al directivei respective, în contextul procedurii privind cauza aflată în fața instanței de trimitere, este ipotetică și nu este necesar să primească un răspuns.

(c) Cu privire la situațiile pur interne (a doua întrebare)

61. A doua întrebare se referă la situațiile pur interne în conformitate cu capitolul III din Directiva 2006/123. Întrucât această întrebare are de asemenea un caracter ipotetic în contextul prezentei cauze, o vom aborda (doar) mai jos în cadrul analizei privind cauza C-31/16, Visser.

2. A patra și a cincea întrebare

62. Întrucât propunem Curții să statueze că Directiva 2006/123 nu este aplicabilă într-o cauză cum este cea de față și că a patra și a cincea întrebare sunt adresate plecând de la premisa că directiva se aplică, ele sunt ipotetice. În plus, dorim să subliniem că regimul instituit prin Directiva 2006/123, în ceea ce privește autorizațiile și regimurile lor (capitolul III secțiunea 1) și cerințele (interzise) (secțiunea 2), nu vizează domeniul reglementat în detaliu și extrem de tehnic al telecomunicațiilor – tocmai acesta fiind motivul pentru care domeniul respectiv se află, după cum am arătat mai sus, în afara domeniului de aplicare al Directivei 2006/123⁴⁵.

44 A se vedea Hotărârea din 18 ianuarie 1984, Ekro (327/82, EU:C:1984:11, punctul 11). A se vedea și Hotărârea din 19 septembrie 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punctul 43), și Hotărârea din 4 septembrie 2014, Germanwings (C-452/13, EU:C:2014:2141, punctul 16).

45 A se vedea și considerentele (19) și (20) ale Directivei 2006/123.

B. Cauza C-31/16, Visser

1. Cu privire la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2006/123 (prima întrebare)

63. Prin intermediul primei sale întrebări, instanța de trimitere solicită Curții în esență să stabilească dacă de fapt comerțul cu amănuntul care constă în vânzarea de mărfuri cum sunt încălțăminte și îmbrăcămintea către consumatori intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123.

64. Întrebarea menționată este adresată de instanța de trimitere în următorul context: Visser deține în proprietate un spațiu comercial pe care urmărește să îl închirieze societății Bristol BV, care intenționează să deschidă un punct de vânzare cu amănuntul pentru lanțul său de magazine pentru încălțăminte și îmbrăcămintea la prețuri de discount. Bristol BV urmărește să invoce capitolul III din directivă, intitulat „Libertate de stabilire pentru prestatori”. În consecință, întrebarea este dacă Bristol BV este un prestator de *servicii* care poate invoca dispozițiile Directivei 2006/123.

65. În final, după cum vom arăta mai detaliat mai jos, în spatele acestei întrebări aparent inofensive („De ce nu ar fi vânzarea cu amănuntul un serviciu?”) se întrevide problema mai importantă și mai delicată a relației dintre Directiva 2006/123 și libertățile fundamentale, consacrate în Tratatul FUE, precum și cea a relației dintre drepturile fundamentale respective și eventualele implicații pentru Directiva 2006/123.

66. În timp ce guvernul neerlandez consideră că într-o situație cum este cea în speță vânzarea cu amănuntul nu trebuie să fie considerată ca fiind un serviciu, Visser și guvernele italian și polon au adoptat punctul de vedere contrar.

67. În temeiul articolului 2 alineatul (1) din Directiva 2006/123, directiva se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru.

68. Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2006/123 definește „serviciul” ca fiind „orice activitate economică independentă, prestată în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, menționată la [articolul 57 TFUE]”⁴⁶. Articolul 57 TFUE precizează la rândul său, în primul paragraf, că, „[î]n înțelesul tratatelor, sunt considerate servicii prestațiile furnizate în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, în măsura în care nu sunt reglementate de dispozițiile privind libera circulație a mărfurilor, a capitalurilor și a persoanelor”.

(a) Activitatea economică independentă, prestată [...] în schimbul unei remunerații

69. Prima parte a definiției „serviciului” este destul de clară: vânzarea de încălțăminte sau îmbrăcămintea constituie o activitate economică independentă, prestată în schimbul unei remunerații.

⁴⁶ A se vedea și Hotărârea din 27 februarie 2014, OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, punctul 58).

70. Considerentul (33) al directivei⁴⁷ enumeră în mod expres distribuția⁴⁸ printre activitățile acoperite de directivă⁴⁹. Mai mult, considerentul (47) al directivei menționează, deși în trecere, în contextul regimurilor de autorizare, hipermarketurile. Acestea din urmă au, fără îndoială, și o funcție de distribuție în ceea ce privește mărfurile. Pentru a avea o imagine completă, considerentul (76) al directivei afirmă că doar restricțiile aplicabile mărfurilor *ca atare* (în opinia noastră, spre deosebire de distribuția de mărfuri) nu sunt vizate de directivă.

71. Pe lângă aceasta, Manualul Comisiei de punere în aplicare a Directivei privind serviciile⁵⁰, care nu este obligatoriu, însă este totuși edificator⁵¹ și care, mai mult, a fost utilizat de Curte și pentru interpretarea Directivei 2006/123⁵², face referire la „comerțul distributiv (inclusiv vânzarea cu amănuntul și vânzarea cu ridicata de mărfuri și servicii)”.

72. În plus, din analiza lucrărilor pregătitoare ale directivei rezultă că Parlamentul European a încercat inițial să înlăture referirea la „distribuție” în cursul primei lecturi⁵³, probabil cu intenția de a exclude serviciile de vânzare cu amănuntul din directivă. Consiliul a reintrodus însă o astfel de mențiune în cadrul proiectului⁵⁴. Această mențiune a rămas până la adoptarea directivei.

(b) [...] astfel cum este menționată la articolul 57 TFUE

73. Dar cum rămâne cu a doua parte a primului paragraf al articolului 57 alineatul (1) TFUE, astfel cum este menționat la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2006/123 („în măsura în care [serviciile] nu sunt reglementate de dispozițiile privind libera circulație a mărfurilor, a capitalurilor și a persoanelor”)?

74. Aceasta ridică problema dacă serviciile în discuție – vânzarea de încălțăminte – nu sunt guvernate de alte libertăți instituite prin tratat în sensul articolului 57 TFUE, ceea ce ar putea însemna că ele nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123.

47 A se vedea, cu privire la valoarea considerentelor ca instrument de interpretare, în special în cazul Directivei 2006/123, punctul 132 și nota de subsol 123 din prezentele concluzii.

48 „Distribuție comercială” este termenul utilizat în mod obișnuit de Comisie pentru a face referire la vânzarea cu amănuntul și activitățile similare, a se vedea de exemplu p. 3 din Comunicarea privind instituirea unui plan de acțiune în domeniul comerțului cu amănuntul COM(2013) 36 final. De asemenea, este util să observăm că raportul inițial al Comisiei către Consiliu și Parlamentul European referitor la starea pieței interne a serviciilor, prezentat în cadrul primei etape a Strategiei pieței interne a serviciilor [COM(2002) 441 final] a menționat „vânzarea cu amănuntul”, în mod frapant, de 35 de ori. Cunoaștem bine faptul că raportul a constituit temeiul proiectului inițial al Directivei Bolkestein, care a făcut ulterior obiectul unor modificări majore. Totuși, considerăm că obiectivele și dispozițiile directivei nu au fost modificate în ceea ce privește domeniul de aplicare material și activitățile acoperite. Chestiunile controversate la momentul respectiv au fost mai degrabă, după cum se știe de asemenea foarte bine, principiul țării de origine și diferitele sale consecințe juridice și ramificații. A se vedea, în legătură cu acest ultim aspect, Obwexer, W., Ianc, Sinziana, „Das binnenmarktliche Recht der Dienstleistungsfreiheit”, în Müller-Graff, P.-Chr. (ed.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4)*, Nomos, Baden-Baden, 2015, p. 397-448, la p. 428-429.

49 Trebuie să subliniem că, anterior, Curtea a considerat suficientă o trimitere la considerentul (33) pentru a statua că serviciile de certificare intră în domeniul de aplicare al directivei: a se vedea Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții (C-593/13, EU:C:2015:399, punctul 24).

50 A se vedea Manualul de punere în aplicare a Directivei privind serviciile, Oficiul pentru Publicații Oficiale al Comunităților Europene, 2007, punctul 2.1.1, disponibil la adresa <http://bookshop.europa.eu/en/handbook-on-implementation-of-the-services-directive-pbKM7807096/>. Poziția Comisiei, astfel cum a fost exprimată în manualul respectiv, nu este probabil surprinzătoare întrucât intenția sa pare să fi fost, de la bun început, aceea de a include comerțul distributiv în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123.

51 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate Trijber și Harmsen (C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:505, punctele 36 și 54) și în cauza Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, punctul 69). A se vedea și Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:171, punctul 22) și în cauza Rina Services și Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, punctul 39).

52 A se vedea Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punctele 32, 53 și 73), și Hotărârea din 11 iulie 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, punctul 37).

53 A se vedea poziția Parlamentului la prima lectură. Parlamentul a propus eliminarea considerentului (14) al propunerii Comisiei.

54 A se vedea considerentul (33).

75. În sistemul Tratatului FUE⁵⁵, libera circulație a persoanelor include două libertăți de circulație separate prevăzute pentru persoanele dependente (lucrători) și pentru persoanele independente (stabilirea). Prin urmare, libertatea de stabilire este acoperită de termenul „persoane” de la primul paragraf al articolului 57 TFUE⁵⁶.

76. Să presupunem, pentru un moment, că activitatea societății Bristol BV ar fi legată de stabilire. În acest caz, situația sa ar fi reglementată, potrivit Tratatului FUE, de normele privind libertatea de stabilire (ca subcategorie a liberei circulații a persoanelor), ceea ce ar însemna, la rândul său, că nu suntem în prezența unui „serviciu” în sensul articolului 57 TFUE și că, în consecință, ne aflăm în afara domeniului de aplicare al Directivei 2006/123. În urma unei asemenea constatări, capitolul III din Directiva 2006/123 privind libertatea de *stabilire* a prestatorilor ar fi lipsit de *orice* domeniu de aplicare⁵⁷. Cu excepția cazului în care considerăm capitolul III ca fiind pentru acest motiv *per se* contrar dreptului primar, concluzia potrivit căreia capitolul III este lipsit de domeniu de aplicare nu poate fi acceptată.

77. Prin urmare, fie termenul „activitate de servicii” din capitolul III din Directiva 2006/123 trebuie să aibă un sens distinct față de definiția generală de la articolul 4 din Directiva 2006/123, fie articolul 4 din Directiva 2006/123 nu este destinat să facă trimitere la articolul 57 TFUE în ceea ce privește stabilirea prestatorilor. Din motive de claritate, optăm pentru cea din urmă abordare și afirmăm că directiva se aplică și activităților economice care intră sub incidența libertății de stabilire în sensul Tratatului FUE, dar care includ de asemenea un element legat de servicii⁵⁸.

78. La nivel mai general, diferența de terminologie dintre Tratatul FUE și Directiva 2006/123 indică metodele diferite utilizate de Tratatul FUE, pe de o parte, și de directivă, pe de altă parte, în vederea atingerii obiectivului de a elimina restricțiile din calea liberei prestări a serviciilor. Tratatul FUE vizează în principal „restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii”⁵⁹. El urmărește „integrarea negativă” prin interzicerea obstacolelor în calea comerțului cu servicii⁶⁰. În schimb, Directiva 2006/123 pune accentul și vizează în mod special *activitățile* de servicii. Fiind un act de drept derivat, ea poate să abordeze, mai detaliat, problemele întâlnite de prestatorii de servicii atunci când se confruntă cu obstacole. Acesta este motivul pentru care – în concordanță cu temeiul său juridic⁶¹ – se concentrează pe activitatea prestatorilor de servicii și întreaga sa structură este direcționată către activitățile de servicii⁶².

79. Prin urmare, trimiterea la articolul 57 TFUE din cuprinsul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2006/123 nu are nicio influență asupra aspectului dacă vânzarea cu amănuntul este un „serviciu” în sensul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2006/123.

80. În consecință, vânzarea cu amănuntul ar trebui să fie considerată ca fiind un serviciu în sensul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2006/123.

55 A se vedea partea III titlul IV TFUE, privind libera circulație a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor, care este împărțit la rândul său în capitolul 1 (Lucrătorii), capitolul 2 (Dreptul de stabilire), capitolul 3 (Serviciile) și capitolul 4 (Capitalurile și plățile).

56 Constatarea menționată cu caracter sistematic nu modifică în niciun fel faptul că libera prestare a serviciilor privește serviciul ca produs. A se vedea în acest sens Müller-Graff, P.-Chr., în Streinz, R. (ed.), *EUV/AEUV Kommentar*, C. H. Beck, München, ediția a doua, 2012, Artikel 56 AEUV, punctul 7.

57 A se vedea și Klamert, M., *Services Liberalization in the EU and the WTO*, Cambridge University Press, 2015, p. 177.

58 A se vedea, deși în legătură cu capitolul III din Directiva 2006/123, și Klamert, M., *ibidem*.

59 A se vedea articolul 56 alineatul (1) TFUE.

60 La articolul 57 al doilea și al treilea paragraf TFUE, face referire la activități, dar într-un context ilustrativ.

61 Articolul 53 TFUE face referire în mod special la „activități”.

62 Termenul „activitate”, la singular sau la plural, este utilizat în mod frapant de 146 de ori în cadrul directivei: de 85 de ori în considerente și de 61 de ori în dispozițiile directivei. În schimb, termenul „barieră” („bariere”) este menționat de 15 ori și doar în considerente, în timp ce termenul „restricție” („restricții”) apare de 20 de ori: de 15 ori în considerente și de 5 ori în dispoziții.

(c) Interpretare restrictivă din cauza dreptului primar?

81. Întrebarea care persistă în contextul interpretării articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2006/123 este dacă dreptul primar conduce la o interpretare restrictivă a dispoziției respective, astfel încât vânzarea cu amănuntul nu poate fi considerată ca fiind un „serviciu” în sensul Directivei 2006/123.

82. Considerăm că răspunsul la această întrebare este negativ.

1) Libertatea de stabilire

83. În opinia noastră, chiar și (doar) în temeiul Tratatului FUE⁶³, activitatea societății Bristol BV ar intra sub incidența libertății de stabilire, după cum vom arăta acum recurgând la jurisprudența Curții.

84. În situațiile care privesc libertatea de stabilire și care implică încă o libertate fundamentală, de regulă cele legate de mărfuri sau de servicii⁶⁴, Curtea pare să aplice în mod constant libertatea de stabilire în temeiul articolului 49 TFUE⁶⁵. Considerăm că motivul care stă la baza unei asemenea abordări este acela că stabilirea încorporează de regulă în mod inerent aspecte ale altor libertăți fundamentale aproape prin definiție. Pe scurt: capitalul este necesar pentru înființare; persoanele ajută la construcție și administrare, mărfurile trebuie să fie transportate de la punctul A până la punctul B. Toate acestea pentru a permite unei persoane (fizice sau juridice) să se stabilească.

85. Ni se pare că, tratând toate aceste chestiuni ca fiind legate de „stabilire”, Curtea s-a concentrat pe activitatea efectivă de stabilire, iar nu pe obiectivul final al unei astfel de stabiliri. Într-o asemenea situație, Curtea nu ține seama de mărfurile sau serviciile care urmează să fie furnizate de întreprinderea care se stabilește.

86. Potrivit jurisprudenței respective și în lipsa Directivei 2006/123, înființarea unui punct de vânzare cu amănuntul cum este cazul în litigiul principal probabil ar intra astfel sub incidența libertății de stabilire. În aceste împrejurări, nu vedem în ce mod analizarea prezentei cauze în conformitate cu capitolul III din directivă, privind stabilirea prestatorilor de servicii, ar fi contrară jurisprudenței menționate.

2) Libera circulație a mărfurilor

87. Întrucât cauza de față privește stabilirea, nu este necesar să mai analizăm relația dintre Directiva 2006/123 și dreptul primar. Totuși, pentru a preveni orice înțelegeri greșite ale relației dintre mărfuri și servicii și având în vedere întrebările ridicate în cursul procedurii orale, considerăm că este util să analizăm această chestiune în continuare în cadrul prezentelor concluzii.

88. De la bun început, trebuie să subliniem că faptul că, în temeiul articolului 57 TFUE primul paragraf, libera prestare a serviciilor are un caracter rezidual în raport cu celelalte libertăți nu sugerează nicidecum că există o ordine de prioritate între libertățile fundamentale⁶⁶. Curtea a precizat că, deși în definiția noțiunii „servicii” de la articolul 57 primul paragraf TFUE se specifică faptul că serviciile „nu sunt reglementate de dispozițiile privind libera circulație a mărfurilor, a capitalurilor și a persoanelor”, această precizare se referă la *definiția* noțiunii respective și *nu stabilește o ordine de*

63 În pofida problemei situațiilor pur interne, analizată mai jos.

64 În situațiile în care o persoană se stabilește pentru a vinde mărfuri sau pentru a oferi servicii.

65 A se vedea Hotărârea din 11 mai 1999, Pfeiffer (C-255/97, EU:C:1999:240, punctul 26), Hotărârea din 24 martie 2011, Comisia/Spania (C-400/08, EU:C:2011:172, punctele 70-72), și mai recent Hotărârea din 5 februarie 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47, punctul 24).

66 A se vedea de exemplu Müller-Graff, P.-Chr., în Streinz, R. (ed.), *EUIV/AEIV Kommentar*, C. H. Beck, München, ediția a doua, 2012, Artikel 56 AEUV, punctul 8, și Tiedje, J., în von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (editori), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar), Band 1*, ediția a șaptea, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 57 AEUV, punctul 30.

prioritate între libera prestare a serviciilor și celelalte libertăți fundamentale. În mod decisiv, Curtea a statuat că noțiunea „servicii” acoperă serviciile care nu sunt vizate de alte libertăți, pentru a garanta faptul că toate activitățile economice se încadrează în domeniul de aplicare al libertăților fundamentale⁶⁷. Prin urmare, libera prestare a serviciilor nu este o libertate subsidiară, ci una reziduală.

89. Atunci când cauzele implică atât mărfuri, cât și servicii, jurisprudența Curții variază. Pot fi distinse trei abordări: examinarea unei libertăți doar pe baza unui „criteriu privind centrul de greutate”, examinarea ambelor libertăți împreună și examinarea unei libertăți după cealaltă. Să analizăm pe scurt aceste trei abordări în mod succesiv.

i) Căutarea unui centru de greutate

90. Acesta este criteriul clasic standard la care recurge Curtea. În asemenea situații, Curtea statuează în mod constant că, atunci când o măsură națională afectează atât libera prestare a serviciilor, cât și libera circulație a mărfurilor, în principiu, Curtea va analiza măsura doar în legătură cu una dintre aceste două libertăți fundamentale dacă este clar că, în împrejurările cauzei, una dintre libertățile respective este în întregime secundară în raport cu cealaltă și poate fi atașată celeilalte⁶⁸. În acest context, Curtea a avut tendința să soluționeze cazurile de vânzare cu amănuntul din perspectiva liberei circulații a mărfurilor⁶⁹. Totuși, Curtea nu neagă faptul că o activitate economică prezintă aspecte multiple din punctul de vedere al libertăților fundamentale, chiar dacă a analizat o cauză exclusiv din perspectiva unei singure libertăți.

91. De exemplu, în Hotărârea Burmanjer și alții⁷⁰, Curtea a statuat că nu poate fi exclusă posibilitatea ca vânzarea unui produs să fie însoțită de o activitate care prezintă aspecte specifice „serviciilor”. Acest fapt nu poate fi însă suficient, în sine, pentru calificarea unei operațiuni economice cum este comerțul itinerant ca fiind „prestare de servicii” în sensul articolului 56 TFUE. Dimpotrivă, trebuie să se stabilească, în fiecare caz, dacă serviciul respectiv este sau nu este în întregime secundar în raport cu elementele legate de libera circulație a mărfurilor⁷¹. În concordanță cu această abordare, cauzele în care aspectele specifice serviciilor sunt foarte puternice, de exemplu cele în materie de publicitate⁷², au fost soluționate din perspectiva liberei prestări a serviciilor⁷³.

67 A se vedea Hotărârea din 3 octombrie 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, punctul 32).

68 A se vedea Hotărârea din 14 octombrie 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, punctul 26 și jurisprudența citată). A se vedea în literatura juridică de exemplu Frenz, W., *Handbuch Europarecht*, Band 1 Europäische Grundfreiheiten, Springer, ediția a doua, 2012, p. 31, Rz. 74, și Hatzopoulos, V., „Recent Developments in the Case Law of the ECJ in the Field of Services”, *Common Market Law Review*, 2000, vol. 37, p. 51.

69 A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 ianuarie 2000, TK-Heimdienst (C-254/98, EU:C:2000:12). De asemenea, o interdicție privind vânzarea în pierdere a fost analizată din perspectiva dispozițiilor referitoare la libera circulație a mărfurilor: a se vedea Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905, punctul 10). După cum se știe, în Hotărârea Keck și Mithouard Curtea a considerat că nu se aplică nici chiar această libertate.

70 Hotărârea din 26 mai 2005 (C-20/03, EU:C:2005:307).

71 A se vedea Hotărârea din 26 mai 2005, Burmanjer și alții (C-20/03, EU:C:2005:307, punctul 34).

72 Hotărârea din 30 aprilie 1974, Sacchi (155/73, EU:C:1974:40), și Hotărârea din 18 martie 1980, Debaue și alții (52/79, EU:C:1980:83). O cauză privind târgurile comerciale a intrat sub incidența liberei prestări a serviciilor și a libertății de stabilire: a se vedea Hotărârea din 15 ianuarie 2002, Comisia/Italia (C-439/99, EU:C:2002:14). „Coffeeshops” au fost examinate din perspectiva liberei prestări a serviciilor: a se vedea Hotărârea din 16 decembrie 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punctul 50).

73 O excepție privind aprecierea anunșurilor publicitare din perspectiva delimitării libertăților fundamentale este Hotărârea din 25 martie 2004, Karner (C-71/02, EU:C:2004:181, punctul 47), în care Curtea a sugerat că publicitatea intră în sfera mai multor libertăți, dar apoi a considerat că aspectele specifice mărfurilor sunt predominante.

92. Rațiunea criteriului privind centrul de greutate este următoarea: în situația în care Curtea trebuie să interpreteze doar dreptul primar, este firesc ca ea să se concentreze pe libertatea fundamentală predominantă. De ce să aplice același criteriu pentru o altă libertate, doar pentru a ajunge la același rezultat? În fond, toate libertățile fundamentale au același obiectiv: eliminarea obstacolelor din calea schimburilor comerciale de pe piața internă. În marea majoritate a cazurilor, aspectul dacă o anumită situație este vizată, de exemplu, doar de articolul 49 TFUE, doar de articolul 34 TFUE, doar de articolele 34 și 56 TFUE sau de articolul 56 TFUE nu prezintă în mod necesar o importanță decisivă.

ii) Aplicarea în mod simultan

93. Curtea a analizat ambele libertăți împreună într-o cauză cu caracter tehnic având ca obiect proceduri de autorizare prealabilă necesare pentru comercializarea (în principal) de decodoare pentru semnale de televiziune⁷⁴. Motivul realizării unei asemenea analize simultane este cu siguranță acela că, în cazul furnizării de servicii de televiziune digitală, serviciile și mărfurile sunt strâns interconectate⁷⁵.

iii) Aplicarea în mod succesiv

94. Curtea a analizat două libertăți una după cealaltă în special în cauze privind publicitatea⁷⁶. Se poate observa că, în asemenea situații în care a recurs la analiza lor în mod succesiv, Curtea nu a menționat motivele pentru care a procedat astfel⁷⁷. Explicația noastră este că nu se impunea o abordare în funcție de centrul de greutate. Adăugăm că această jurisprudență referitoare la adoptarea abordării succesive trebuie să fie examinată din perspectiva Hotărârii Keck și Mithouard⁷⁸: prin adoptarea unei astfel de abordări, Curtea a arătat cu claritate că măsurile care ar putea constitui în mod potențial aranjamente privind vânzarea care nu intră sub incidența liberei circulații a mărfurilor potrivit Hotărârii Keck și Mithouard ar putea, în plus, să fie analizate din perspectiva unei alte libertăți prevăzute în tratate⁷⁹.

95. Din faptul că Curtea a recurs la diferite abordări deducem că există situații în care abordarea potrivit „centrului de greutate”, care are în vedere, în mod aproape mecanic, cantitatea („care libertate are o pondere mai mare?”), își atinge limitele în situația în care o anumită libertate fundamentală nu poate fi pur și simplu ignorată ca fiind complet secundară. Acesta este motivul pentru care, în prezenta cauză, avem o preferință pentru a treia abordare întrucât în caz contrar aspectele specifice serviciilor inerente vânzării cu amănuntul nu ar fi recunoscute.

96. În consecință, nu vedem cum ar putea dreptul primar să restricționeze, în cauza în discuție, o interpretare a Directivei 2006/123 în mod independent.

97. Mai mult, această constatare este confirmată de modul în care Curtea a interpretat până acum Directiva 2006/123, după cum vom arăta în continuare.

74 A se vedea Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, punctul 29).

75 A se vedea Concluziile avocatului general Stix-Hackl prezentate în cauza Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2001:147, punctul 35).

76 A se vedea Hotărârea din 9 iulie 1997, De Agostini și TV-Shop (C-34/95-C-36/95, EU:C:1997:344, punctele 39 și 48), și Hotărârea din 8 martie 2001, Gourmet International Products (C-405/98, EU:C:2001:135, punctele 13 și 35).

77 De altfel nici avocatul general Jacobs nu a făcut aceasta în vreuna dintre cauzele respective. A se vedea Concluziile sale prezentate în cauzele conexate De Agostini și TV-Shop (C-34/95-C-36/95, EU:C:1996:333) și în cauza Gourmet International Products (C-405/98, EU:C:2000:690).

78 Hotărârea din 24 noiembrie 1993 (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905).

79 În opinia noastră, o asemenea precizie era necesară întrucât, chiar în Hotărârea Keck și Mithouard, Curtea nu a analizat alte libertăți fundamentale decât libera circulație a mărfurilor, a se vedea Hotărârea din 24 noiembrie 1993 (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905, punctul 6).

3) Cauza Rina Services și alții

98. În acest context, constatările juridice pe care le putem deduce din Hotărârea Rina Services și alții⁸⁰ sunt de o importanță fundamentală. Problema juridică principală în cauza respectivă era probabil aceea dacă o cerință interzisă prin articolul 14 din Directiva 2006/123⁸¹ poate fi justificată în temeiul Tratatului FUE. Deși a fost invocat argumentul potrivit căruia articolul 14 din Directiva 2006/123 nu poate să excludă o asemenea justificare întrucât aceasta din urmă constituie o dispoziție din dreptul primar⁸², poziția Curții a fost extrem de clară: întrunită în Marea Cameră, ea a statuat că, întrucât articolul 14 nu prevede posibilitatea unei justificări, nu există o asemenea posibilitate. În acest sens, Curtea a abordat în mod special articolul 3 alineatul (3) din Directiva 2006/123⁸³. Făcând referire exclusiv la termenii, sistemul și scopul directivei, Curtea a acordat astfel o importanță considerabilă alegerilor făcute de legiuitorul Uniunii⁸⁴.

99. Considerăm că rațiunea generală care stă la baza Hotărârii Rina Services și alții este aceea ca legiuitorul Uniunii să poată promova aspectul *libertății* pe care îl implică libertățile fundamentale în mod inevitabil în defavoarea aspectului *justificării* lor. Astfel, definirea, uniformizarea și, dacă legiuitorul Uniunii consideră oportun, restricționarea motivelor de justificare stau în natura armonizării astfel încât să se creeze condiții echivalente pentru operatorii economici. În termeni ilustrativi, într-o asemenea situație, „câștigătorul” este libertatea fundamentală a Uniunii, precum și operatorul economic care intenționează să invoce libertatea respectivă – ceea ce este în deplină concordanță cu obiectivele Tratatului FUE⁸⁵. Legalitatea și legitimitatea unui astfel de rezultat constă, în opinia noastră, în respectarea procedurii legislative prevăzute de Tratatul FUE.

100. Prin urmare, dreptul primar nu are nicio influență asupra aspectului dacă vânzarea cu amănuntul este un „serviciu” în sensul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2006/123.

(d) Considerații suplimentare

101. Cu această ocazie vom pune totodată prezenta cauză în contextul său mai larg.

102. Împrejurările actuale sugerează că activitatea de vânzare cu amănuntul, deși este legată în final de distribuția de mărfuri, este un serviciu de sine stătător și trebuie să fie recunoscută ca atare. În trecut (și în special la momentul pronunțării Hotărârii Keck și Mithouard⁸⁶) a fost probabil mijlocul principal de distribuție a mărfurilor. Se poate să fi existat vânzarea prin corespondență pe bază de catalog, dar avea cu siguranță un caracter secundar. De atunci, odată cu apariția internetului practic în orice gospodărie (și smartphone), vânzarea cu amănuntul s-a confruntat cu o concurență provenită din

80 Hotărârea din 16 iunie 2015 (C-593/13, EU:C:2015:399). După cum a arătat avocatul general Cruz Villalón în Concluziile sale prezentate în cauza menționată, aceasta a fost prima cauză în care dispozițiile Directivei 2006/123 s-au aplicat în practică: a se vedea Concluziile sale prezentate în cauza Rina Services și Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, punctul 1).

81 *In casu* legislația unui stat membru care impune societăților care au calitatea de organisme de certificare să își stabilească sediul social în statul membru respectiv.

82 Articolul 52 alineatul (1) TFUE.

83 Potrivit căruia statele membre trebuie să aplice dispozițiile sale „în conformitate cu normele din tratat cu privire la dreptul de stabilire și la libera circulație a serviciilor”.

84 A se vedea Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții (C-593/13, EU:C:2015:399, punctele 36-40). Această poziție a fost reiterată în Hotărârea din 23 februarie 2016, Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2016:108, punctul 47).

85 A se vedea și Schönberger, Chr., „Normenkontrollen im EG-Föderalismus: die Logik gegenläufiger Hierarchisierungen im Gemeinschaftsrecht”, *Europarecht*, 2003, p. 600-627, la p. 621, potrivit căruia dreptul primar trebuie să fie înțeles ca fiind mai degrabă motorul, iar nu limita măsurilor de armonizare.

86 Hotărârea din 24 noiembrie 1993 (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905).

noi direcții care i-a impus să se transforme în profunzime. În prezent, în măsură mult mai mare decât în trecut, vânzarea cu amănuntul nu constă doar în simpla vânzare a unui produs, ci și în consiliere, asistență și oferirea de servicii de asistență postvânzare⁸⁷. În condițiile de astăzi, este o activitate care nu este doar auxiliară unui produs.

103. După cum se întâmplă adesea în cazul unei legislații noi, în cursul aplicării instrumentului juridic respectiv se ridică noi întrebări la care nu se poate răspunde recurgând pur și simplu la jurisprudența anterioară a Curții privind cele patru libertăți. Acest lucru este în special evident în contextul stabilirii, când distincția dintre stabilirea pentru distribuția de mărfuri și stabilirea pentru prestarea unui serviciu nu prezenta nicio relevanță potrivit dispozițiilor din Tratatul FUE. Astfel, nu vedem niciun motiv pentru care jurisprudența anterioară referitoare la delimitarea dintre libera prestare a serviciilor și libera circulație a mărfurilor să se opună aplicării Directivei 2006/123 comerțanților cu amănuntul, după cum urmărește formularea sa clară. Dimpotrivă, jurisprudența Curții de până acum indică faptul că distincția dintre mărfuri și servicii nu a avut niciodată un caracter exclusiv. Evoluția economiei serviciilor, în cursul căreia devine normal ca un client să aștepte o multitudine de servicii atunci când cumpără un produs și chiar după aceea, mărește suprapunerea între cei doi poli, iar distribuția se află în centrul acestei suprapunerii. Legiuitorul a ales să îi includă în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123, cunoscând faptul că activitatea va evolua în continuare în sensul oferirii mai multor servicii, ceea ce este în concordanță cu jurisprudența Curții care a admis întotdeauna faptul că anumite activități includ aspecte protejate de mai multe libertăți.

104. Pe scurt, considerăm că jurisprudența anterioară nu poate și nu trebuie să fie interpretată astfel încât să excludă activitatea de „vânzare cu amănuntul” din domeniul de aplicare al Directivei 2006/123.

(e) Concluzie

105. Prin urmare, concluzia noastră referitoare la prima întrebare este că activitatea de „vânzare cu amănuntul” care constă în vânzarea de mărfuri cum sunt încălțăminte și îmbrăcăminte către consumatori se încadrează în definiția „serviciului” de la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2006/123.

2. Cu privire la situațiile pur interne (a patra întrebare)

106. Prin intermediul celei de a patra întrebări în cauza C-31/16, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă capitolul III din Directiva 2006/123, intitulat „Libertate de stabilire pentru prestatori” este aplicabil în situațiile în care faptele se limitează la teritoriul unui singur stat membru al Uniunii.

107. Această întrebare nu este adresată pentru prima dată Curții de Justiție. Astfel, în cauza *Trijber și Harmsen*⁸⁸, Raad van State (Consiliul de Stat) a adresat deja aceeași întrebare.

108. În Concluziile noastre prezentate în cauza *Trijber și Harmsen*⁸⁹, am propus un răspuns afirmativ la această întrebare. După cum am arătat în mod detaliat în cauza menționată, o interpretare literală, sistematică, istorică și teleologică a dispozițiilor Directivei 2006/123 conduce la aplicarea capitolului III, privind libertatea de stabilire, nu doar în situațiile transfrontaliere, ci și în cele pur interne⁹⁰. Facem

87 A se vedea Kotler, P., Armstrong, G., *Principles of Marketing*, ediția a paisprezecea, Pearson Prentice Hall, 2012, capitolul privind vânzarea cu amănuntul, p. 374-394, la p. 384.

88 A se vedea a doua întrebare formulată în cauza C-340/14 și prima întrebare formulată în cauza C-341/14, respectiv punctele 28 și 37 din Hotărârea din 1 octombrie 2015 (C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:641).

89 A se vedea cauzele conexate C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:505, punctele 49-57.

90 În cauza respectivă, Curtea a considerat că nu este necesar să abordeze întrebarea privind situațiile pur interne și, prin urmare, nu a răspuns la aceasta întrucât, în ambele cazuri, situațiile care făceau obiectul întrebărilor preliminare nu erau pur interne: a se vedea Hotărârea din 1 octombrie 2015, *Trijber și Harmsen* (C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:641, punctul 42).

trimitere, în ceea ce privește detaliile raționamentului nostru, la concluziile în cauză, dar pe scurt concluziile noastre au fost următoarele: referitor la formularea temeiurilor juridice în Tratatul FUE, nu există nicio diferență între „coordonare”, „apropriere” și „armonizare”; armonizarea în domeniul pieței interne poate să acopere situații care nu țin de libertățile fundamentale garantate de Tratatul FUE; dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123 nu fac nicio referire la activitatea transfrontalieră, spre deosebire de cele din capitolul IV, care fac o asemenea referire, iar propunerile de modificări în sensul limitării întregii directive la situațiile transfrontaliere au fost respinse.

109. Nu ne-am răzgândit cu privire la această chestiune după prezentarea Concluziilor noastre în cauza Trijber și Harmsen⁹¹. Prin urmare, în concluziile de față ne vom limita să abordăm argumentele suplimentare invocate în contextul actualei proceduri, precum și jurisprudența Curții cu privire la Directiva 2006/123.

110. În primul rând, diferența de formulare dintre dispozițiile capitolului III și cele ale capitolului IV este decisivă: stabilirea potrivit directivei este destinată să acopere toate prestările de servicii interne (capitolul III). În primul rând, operatorii economici nu trebuie să fie descurajați să se stabilească într-un stat membru. În rest, și anume în cazul prestării temporare de servicii, un element transfrontalier este inerent. Prin urmare, capitolul IV impune în mod necesar și logic existența unui element transfrontalier.

111. În al doilea rând, trebuie să se considere că aceste dispoziții⁹² sau chiar capitole⁹³ ale Directivei 2006/123 care fac referire expresă la „alt stat membru” și, prin urmare, la o situație transfrontalieră se aplică în mod special în situațiile transfrontaliere, ceea ce nu aduce atingere în niciun fel altor dispoziții ale directivei care se aplică în situațiile pur interne.

112. În al treilea rând, nu se poate spune că temeiul juridic al directivei, și anume articolele 53 și 62 TFUE⁹⁴, conferă competență doar în privința situațiilor transfrontaliere. Astfel, după cum a subliniat Comisia în cursul ședinței, formularea articolului 53 alineatul (2) TFUE, potrivit căruia, în ceea ce privește profesiile medicale, paramedicale și farmaceutice, eliminarea treptată a restricțiilor este subordonată coordonării condițiilor de exercitare a acestora în diferitele state membre, confirmă punctul de vedere contrar.

113. Mai mult, legiuitorul Uniunii a recurs deja la articolul 53 TFUE ca temei juridic în situații care le depășeau pe cele doar transfrontaliere. Dispoziția respectivă pare să fie utilizată în mod constant ca temei juridic standard (și unic) pentru armonizare⁹⁵ în domeniul serviciilor. În special, această situație se regăsește în cazul armonizării voluminoase în sectorul serviciilor financiare. De exemplu, menționăm directivele privind reorganizarea și lichidarea instituțiilor de credit⁹⁶, cele privind piețele instrumentelor

91 Am reiterat ulterior punctul nostru de vedere în Concluziile noastre prezentate în cauza Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, punctul 24) și în cauzele conexe Promoimpresa și alții (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:122, punctul 50).

92 A se vedea de exemplu articolul 5 alineatul (3) din Directiva 2006/123.

93 A se vedea de exemplu capitolul VI din directivă.

94 Anterior articolul 47 alineatul (2) și articolul 55 CE.

95 Curtea face referire la „armonizare” în acest sens, a se vedea Hotărârea din 12 octombrie 2004, Paul și alții (C-222/02, EU:C:2004:606, punctul 36).

96 Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și al Consiliului (JO 2014, L 173, p. 190).

financiare (MiFiD)⁹⁷ și cele privind rata de adecvare a capitalului întreprinderilor de investiții și al instituțiilor de credit⁹⁸. Nu am întâlnit o hotărâre a Curții referitoare la oricare dintre aceste directive în cazul căreia în contextul articolului 53 TFUE să fie pus în discuție temeiul juridic pentru situațiile pur interne⁹⁹.

114. În al patrulea rând, trebuie să analizăm practica judiciară a Curții. Din aceasta rezultă că dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123 sunt interpretate de Curte în situații care au un caracter pur intern, fără a căuta un element transfrontalier și fără a recurge la jurisprudența sa generală referitoare la admisibilitatea trimerilor preliminare generate de situații pur interne, astfel cum sunt acum rezumate (și clarificate) în Hotărârea Ullens de Schooten¹⁰⁰.

115. Pentru a evita orice confuzie, am dori să subliniem diferența fundamentală dintre următoarele două întrebări: (a) dacă o directivă acoperă situațiile cu caracter pur intern și (b) dacă Curtea trebuie să răspundă la o întrebare chiar dacă litigiul care face obiectul procedurii principale se limitează la teritoriul unui singur stat membru¹⁰¹. Întrebarea (a) privește *domeniul de aplicare material* al unei directive. Ea este o întrebare de *fond*. În cazul unui răspuns afirmativ la această întrebare, problema încetează să existe în sensul că nu este necesară căutarea unor eventuale elemente transfrontaliere. Pe de altă parte, întrebarea (b) nu are un caracter material, ci formal. Ea se referă la *admisibilitatea* unei cauze. Analizarea întrebării (b) este necesară doar în cazul unui răspuns negativ la întrebarea (a). Hotărârea Ullens de Schooten¹⁰² abordează întrebarea (b).

116. În Hotărârea Rina Services și alții¹⁰³, hotărâre referitoare la o reglementare națională care impune societăților care au calitatea de organisme de certificare să își stabilească sediul social într-un anumit stat membru, deși împrejurările din litigiul principal se limitau în mod clar la teritoriul unui singur stat membru, Curtea, fără a aborda această chestiune, a interpretat dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123. Ulterior, în Hotărârea Trijber și Harmsen, Curtea nu a răspuns la întrebarea dacă dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123 se aplică într-o situație pur internă. În schimb, ea a căutat și a găsit suficiente elemente transfrontaliere¹⁰⁴. Această abordare a fost modificată prin Hotărârea Hiebler¹⁰⁵. Faptele aflate în discuție în cauza Hiebler, care a avut ca obiect restricții teritoriale care permiteau coșarilor să își ofere serviciile doar în zonele de coșerit în care aveau reședința, se limitau la un singur stat membru¹⁰⁶. Curtea nu a menționat existența unui element transfrontalier obligatoriu și a trecut direct la analiza întrebărilor preliminare¹⁰⁷. În același mod a

97 Directiva 2004/39/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind piețele instrumentelor financiare, de modificare a Directivelor 85/611/CEE și 93/6/CEE ale Consiliului și a Directivei 2000/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivei 93/22/CEE a Consiliului (JO 2004, L 145, p. 1, Ediție specială 06/vol. 8, p. 247).

98 Directiva 2006/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind rata de adecvare a capitalului întreprinderilor de investiții și al instituțiilor de credit (reformare) (JO 2006, L 177, p. 201, Ediție specială, 06/vol. 9, p. 203).

99 Deși acestea includ o cauză în care Curtea s-a întrunit în ședință plenară (a se vedea Hotărârea din 12 octombrie 2004, Paul și alții, C-222/02, EU:C:2004:606), care privește Prima directivă a Consiliului (77/780/CEE) din 12 decembrie 1977 privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative privind inițierea activității instituțiilor de credit și exercitarea acesteia (JO 1977, L 322, p. 30), Directiva 89/299/CEE a Consiliului din 17 aprilie 1989 privind fondurile proprii ale instituțiilor de credit (JO 1989, L 124, p. 16) și A doua directivă 89/646/CEE a Consiliului din 15 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative referitoare la inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit și de modificare a Directivei 77/780/CEE (OJ 1989 L 386, p. 1), toate au fost adoptate în temeiul articolului 53 TFUE.

100 Hotărârea din 15 noiembrie 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

101 A se vedea și Concluziile noastre prezentate în cauza The Gibraltar Betting and Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:32, punctul 62).

102 Hotărârea din 15 noiembrie 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

103 A se vedea Hotărârea din 16 iunie 2015 (C-593/13, EU:C:2015:399). Avocatul general Cruz Villalón a abordat chestiunea în concluziile sale și a considerat că există suficiente elemente transfrontaliere (potențiale): a se vedea Concluziile sale prezentate în cauza Rina Services și Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, punctele 14 și 15). Totuși, trebuie să observăm că avocatul general nu a analizat chestiunea dacă situațiile pur interne intră sub incidența capitolului III din Directiva 2006/123.

104 A se vedea Hotărârea din 1 octombrie 2015 (C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:641, punctul 42).

105 Hotărârea din 23 decembrie 2015 (C-293/14, EU:C:2015:843).

106 Acestea erau chiar limitate la o regiune din interiorul unui stat membru vizat care, după cum am susținut în concluziile noastre, nu prezenta relevanță, întrucât nu era necesar un element transfrontalier, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, punctele 23 și 24).

107 A se vedea Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punctul 27 și următoarele).

procedat în cazul Hotărârii Promoimpresa și alții¹⁰⁸, care se referă la o reglementare națională care prevedea prelungirea automată a termenului de încetare a unor concesiuni de bunuri care aparțineau domeniului public maritim, lacustru și fluvial. Din nou, deși împrejurările cauzei aflate în fața instanței de trimitere se limitau la teritoriul unui singur stat membru¹⁰⁹, Curtea, fără a analiza această limitare, a interpretat dispozițiile capitolului III¹¹⁰. În schimb, atunci când a analizat articolul 49 TFUE, a considerat că este necesar un „interes transfrontalier”¹¹¹. Mai mult, în Hotărârea Hemming și alții, care privește obligația de plată a unei taxe în contextul unei cereri de autorizare, toate faptele erau legate de Londra. Nici Curtea¹¹², nici avocatul general¹¹³ nu au abordat această chestiune.

117. Pe scurt, interpretăm cauzele sus-menționate în care a existat o situație pur internă după cum urmează: prin interpretarea dispozițiilor capitolului III din Directiva 2006/123, Curtea a presupus că dispozițiile respective se aplică într-o situație pur internă¹¹⁴. Întrucât ele se încadrează în domeniul de aplicare material al Directivei 2006/123, nu a fost necesară căutarea unor eventuale sau potențiale elemente transfrontaliere.

118. Deloc surprinzător, propunem Curții să urmeze în prezenta cauză jurisprudența menționată, acesta fiind motivul pentru care răspunsul nostru la a patra întrebare este că dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123 sunt aplicabile în situații precum cea în speță, indiferent dacă toate elementele se limitează sau nu se limitează la teritoriul unui singur stat membru.

3. Cu privire la eventualele elemente transfrontaliere (a treia întrebare)

119. Având în vedere răspunsul propus la a patra întrebare, a treia întrebare devine ipotetică¹¹⁵.

4. Planul de zonare potrivit Directivei 2006/123 (a doua și a cincea întrebare)

120. Prin intermediul celei de a doua și al celei de cincea întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă dispozițiile Directivei 2006/123 se opun unui plan local de zonare cum este cel în discuție în litigiul principal, potrivit căruia o zonă este destinată comerțului cu amănuntul având ca obiect mărfuri voluminoase, fiind exclus astfel punctul de vânzare cu amănuntul al unui lanț de magazine de încălțăminte și îmbrăcăminte la prețuri de discount.

121. Întrucât stabilirea unui punct de vânzare cu amănuntul cum este cel din litigiul principal are un caracter permanent, dispozițiile relevante pentru aprecierea acestei chestiuni se găsesc în capitolul III din directivă, referitor la „libertatea de stabilire pentru prestatori”. Acest capitol III este, la rândul său, împărțit în două secțiuni: una privind autorizațiile, care reglementează regimurile de autorizare și condițiile și procedurile relevante (secțiunea 1, și anume articolele 9-13 din Directiva 2006/123) și una

108 Hotărârea din 14 iulie 2016 (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558).

109 În Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate Promoimpresa și alții (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:122, punctul 50), am reiterat punctul nostru de vedere potrivit căruia dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123 privind libertatea de stabilire sunt aplicabile indiferent dacă există sau nu există un element transfrontalier.

110 A se vedea Hotărârea din 14 iulie 2016, Promoimpresa și alții (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558, punctul 27 și următoarele).

111 A se vedea Hotărârea din 14 iulie 2016, Promoimpresa și alții (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558, punctul 68).

112 A se vedea Hotărârea din 16 noiembrie 2016, Hemming și alții (C-316/15, EU:C:2016:879).

113 A se vedea Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Hemming și alții (C-316/15, EU:C:2016:618).

114 În observațiile pe marginea unor cauze din literatura juridică s-a tras aceeași concluzie, în măsura în care s-a analizat chestiunea menționată. A se vedea de exemplu Reinstadler, A., Reinalter, A., „Partikuläre Anwendung der RL 2006/123/EG auf rein innerstaatliche Sachverhalte?”, *Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung*, 2016, p. 124-126, la p. 125, Korte, S., „Dienstleistungsfreiheit: Gebietsbeschränkungen für Rauchfangkehrer”, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2014, p. 224-229, la p. 228, și Streinz, R., „Anwendungsbereich der DienstleistungsRL bei rein innerstaatlichen Sachverhalten; Kohärenz und Systematik als Maßstab für die Verhältnismäßigkeit der territorialen Beschränkung von Gewerbekonzessionen”, *Juristische Schulung*, 2016, p. 759-761, la p. 761. Pentru un punct de vedere critic, cu privire la Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate Trijber și Harmsen (C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:505), Schiff, A., „Zur Anwendbarkeit der Dienstleistungsrichtlinie auf Inlands Sachverhalte”, *Zeitschrift für europäisches Wirtschaftsrecht*, 2015, p. 899-904, la p. 901.

115 A se vedea și punctul 115 din prezentele concluzii.

privind cerințele interzise sau supuse evaluării (secțiunea 2, și anume articolele 14 și 15 din Directiva 2006/123). Aplicabilitatea secțiunilor menționate depinde de aspectul dacă planul de zonare în discuție constituie o restricție sub forma unui „regim de autorizare” în sensul articolului 4 alineatul (6) din Directiva 2006/123 sau sub forma unei „cerințe” în sensul articolului 4 alineatul (7) din directiva respectivă.

(a) Cu privire la autorizații

122. Un „regim de autorizare”, care atrage aplicabilitatea articolelor 9-13 din Directiva 2006/123 este, potrivit articolului 4 alineatul (6) din această directivă, orice procedură care obligă prestatorul sau beneficiarul să facă demersuri pe lângă autoritatea competentă în scopul obținerii unei decizii formale sau a unei decizii implicite referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia.

123. O decizie este adresată de regulă, deși nu neapărat în toate cazurile, unei persoane (fizice sau juridice) individuale. Situația este diferită în cazul unui plan de zonare, care este un document întocmit independent în avans. Altfel spus, deși respectarea planului de zonare este necesară pentru începerea unei activități de servicii, planul de zonare în sine este un act al unui consiliu local *ex ante* și *in abstracto*. Rezultă că un plan de zonare nu constituie un regim de autorizare.

124. Considerăm că o asemenea interpretare a expresiei „regim de autorizare” este confirmată de jurisprudența Curții.

125. Deși Curtea nu a trebuit încă, din câte știm, să stabilească în detaliu distincția dintre un „regim de autorizare” și alte forme de restricție, ea a fost sesizată în trei rânduri cu cauze privind regimuri de autorizare în conformitate cu Directiva 2006/123: Hotărârea Trijber și Harmsen¹¹⁶, Hotărârea Promoimpresa și alții¹¹⁷ și Hotărârea Hemming și alții¹¹⁸. Obiectul acestor cauze a fost de fiecare dată o decizie a unei autorități administrative care era necesară înainte de începerea activității de către prestatorul de servicii. În mod similar, Curtea AELS a calificat un sistem de autorizații pentru constructorii din Norvegia ca fiind un regim de autorizare în sensul articolului 16 alineatul (2) litera (b)¹¹⁹ din Directiva 2006/123, întrucât pentru începerea de către o societate de construcții a unor lucrări de construcții în Norvegia era necesară o autorizație.

126. În toate aceste situații, prestatorul de servicii (1) trebuia să solicite o decizie din partea unei autorități, (2) primise o decizie care îi era adresată *in concreto* și (3) decizia respectivă și respectarea sa erau o condiție prealabilă pentru începerea activității de către prestatorul de servicii¹²⁰.

127. Niciunul dintre cele trei elemente menționate nu este prezent în cauză, acesta fiind motivul pentru care considerăm că un plan de zonare precum este cel din litigiul principal nu constituie un regim de autorizare în sensul articolului 4 alineatul (6) din Directiva 2006/123.

(b) Cu privire la cerințe

128. O „cerință” în sensul articolului 4 alineatul (7) este „orice obligație, interdicție, condiție sau limită prevăzută în actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre”¹²¹.

116 Hotărârea din 1 octombrie 2015 (C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:641).

117 Hotărârea din 14 iulie 2016 (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558).

118 Hotărârea din 16 noiembrie 2016 (C-316/15, EU:C:2016:879).

119 Hotărârea Curții AELS din 28 septembrie 2015, EFTA Surveillance Authority/The Kingdom of Norway, EFTA Court Report 2015-484, punctul 50.

120 A se vedea modul de redactare a articolului 4 alineatul (6), sublinierea noastră: „«regim de autorizare» înseamnă orice procedură care obligă prestatorul sau beneficiarul să facă demersuri pe lângă autoritatea competentă în scopul obținerii unei decizii formale sau a unei decizii implicite referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia”.

121

129. Un plan de zonare cum este cel al localității Appingedam este un act administrativ care constituie o *conditio sine qua non* pentru stabilirea unui operator economic într-o asemenea localitate. El se încadrează astfel în definiția „cerinței” în sensul Directivei 2006/123.

(c) Cu privire la considerentul (9) al Directivei 2006/123

130. Înainte de a continua cu analiza articolelor 14 și 15 din Directiva 2006/123, trebuie să abordăm problema ridicată de instanța de trimitere dacă considerentul (9) al directivei respective are drept efect excluderea unei măsuri precum planul de zonare din domeniul de aplicare al directivei.

131. Potrivit considerentului (9) al directivei, aceasta „se aplică numai cerințelor care afectează accesul sau exercitarea unei activități de servicii. În consecință, aceasta nu se aplică unor cerințe precum normele de circulație rutieră, normele privind amenajarea sau dezvoltarea teritoriului, amenajarea urbană și rurală, standarde privind construcțiile, precum și sancțiuni administrative impuse pentru nerespectarea acestor norme care nu reglementează sau nu afectează în mod specific activitatea de servicii, dar trebuie să fie respectate de către prestatori în desfășurarea activității lor economice, în același mod în care sunt respectate de către persoane acționând cu titlu privat”.

132. Este bine cunoscut că, deși considerentele actelor normative ale Uniunii nu au o valoare juridică de sine stătătoare¹²², Curtea recurge adesea la acestea pentru interpretarea dispozițiilor unui act normativ al Uniunii și totodată a procedat deja astfel în cazul Directivei 2006/123¹²³. În ordinea juridică a Uniunii, ele au un caracter descriptiv, iar nu normativ. Astfel, în mod obișnuit nu se ridică problema valorii lor juridice pentru simplul motiv că, de regulă, considerentele se reflectă în dispozițiile juridice ale unei directive. Bunele practici legislative ale instituțiilor politice ale Uniunii tind spre situația în care considerentele furnizează un context de fapt pentru dispozițiile unui text juridic.

133. Considerentul (9) nu se regăsește însă altundeva în cadrul directivei în sensul că se reflectă în una dintre dispozițiile (normative). În consecință, domeniile enumerate în considerentul respectiv nu sunt scutite *per se* de la aplicarea Directivei 2006/123, doar pentru că sunt menționate în acest considerent. Prin urmare, directiva nu conține un unghi mort în ceea ce privește planurile de zonare.

134. În măsura în care unele părți la procedură au invocat Hotărârea Curții Libert și alții¹²⁴ este suficient să afirmăm că, deși considerentul (9) a fost menționat în hotărârea respectivă, motivul pentru care Curtea a considerat că măsurile privind locuințele sociale nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123 a fost formularea lipsită de ambiguitate a articolului 2 alineatul (2) litera (j) din directiva în cauză¹²⁵.

Sau care rezultă din jurisprudență, din practici administrative, din normele ordinelor profesionale sau normele colective ale asociațiilor profesionale sau ale altor organizații profesionale adoptate în exercițiul autonomiei lor juridice.

122 Hotărârea din 19 noiembrie 1998, Nilsson și alții (C-162/97, EU:C:1998:554, punctul 54), Hotărârea din 24 noiembrie 2005, Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, punctul 32), și Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza TeliaSonera Finland (C-192/08, EU:C:2009:309, punctele 87-89).

123 A se vedea Hotărârea din 8 mai 2013 (C-197/11 și C-203/11, EU:C:2013:288, punctul 104), Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții (C-593/13, EU:C:2015:399, punctele 24 și 38), Hotărârea din 1 octombrie 2015, Trijber și Harmsen (C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:641, punctele 44, 49, 52 și 53), Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punctele 41, 44 și 73), Hotărârea din 14 iulie 2016, Promoimpresa și alții (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558, punctele 39, 44 și 48), Hotărârea din 23 februarie 2016, Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2016:108, punctele 62, 63, 88, 106 și 111), și Hotărârea din 16 noiembrie 2016, Hemming și alții (C-316/15, EU:C:2016:879, punctul 28).

124 A se vedea Hotărârea din 8 mai 2013 (C-197/11 și C-203/11, EU:C:2013:288, punctul 104).

125 Potrivit căruia directiva nu se aplică pentru servicii sociale cu privire la locuințele sociale.

135. Aceasta nu înseamnă însă că acest considerent nu are valoare interpretativă. Interpretăm considerentul (9) în contextul obligației care revine statelor membre în temeiul articolului 15 alineatul (7) din Directiva 2006/123 cu privire la notificarea noilor cerințe adoptate de către Comisie și al obligației lor prevăzute la articolul 39 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/123 de a prezenta Comisiei un raport care să conțină informațiile specificate la articolul 15 alineatul (5), referitor la cerințele care trebuie să fie evaluate. Desigur, nu se poate impune statelor membre să notifice fiecare plan de zonare, ca măsură de amenajare a teritoriului.

136. Prin urmare, considerentul (9) clarifică faptul că în cele mai multe situații reglementările în materie de urbanism nu constituie cerințe în sensul Directivei 2006/123. Majoritatea reglementărilor respective, în special cele aplicabile *erga omnes*, nu afectează prestatorii de servicii întrucât ele nu prevăd o condiție care să afecteze serviciul unui prestator¹²⁶. Directiva 2006/123 protejează un prestator de servicii de sarcinile care afectează prestatorii de servicii mai mult decât pe cetățenii care nu prestează servicii, dar este clar că directiva nu urmărește eradicarea unor necesități administrative generale, cum sunt normele în materie de construcție, regulile de circulație sau reglementările în domeniul urbanismului. Nu tot ceea ce ar putea avea cel mai mic efect asupra libertății de stabilire trebuie să constituie o cerință.

137. În schimb, considerentul (9) nu înseamnă că un plan de zonare este cu totul exclus din domeniul de aplicare al directivei. Astfel, este posibil ca planul de zonare să afecteze prestatorii de servicii în mod special. Restricțiile teritoriale [articolul 15 alineatul (2)] și autorizațiile pentru hipermarketuri [considerentul (47)] sunt menționate în mod expres în cuprinsul directivei. Mai mult, în opinia noastră, orice normă, indiferent de originea sa, care are drept efect costuri mai ridicate pentru stabilirea prestatorilor de servicii, se încadrează, în principiu, în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123.

138. Măsura în discuție, și anume o interdicție privind desfășurarea unor activități concrete de vânzare cu amănuntul într-o anumită zonă, determină asemenea costuri suplimentare aferente stabilirii și intră astfel sub incidența Directivei 2006/123.

139. Prin urmare, din perspectiva considerentului (9) al Directivei 2006/123, un plan de zonare cum este cel în discuție nu este exclus din domeniul de aplicare al directivei.

(d) Cu privire la articolul 14 alineatul (5) din Directiva 2006/123

140. Articolul 14 din Directiva 2006/123, referitor la cerințele interzise, enumeră opt cerințe pe care statele membre nu le pot adopta în niciun caz în legătură cu accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul lor. „Lista neagră” în cauză vizează garantarea eliminării sistematice și rapide a anumitor restricții privind libertatea de stabilire, care, potrivit legiutorului Uniunii și jurisprudenței Curții, afectează în mod grav funcționarea pieței interne¹²⁷.

¹²⁶ A se vedea și Rodin, S., „Scope of the Services Directive 2006/123/EC”, în *Conference notes Internal Market for Services*, Universitatea din Maribor, 2009, p. 21, și Klamert, M., *Services Liberalization in the EU and the WTO*, Cambridge University Press, 2015, p. 285.

¹²⁷ A se vedea Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții (C-593/13, EU:C:2015:399, punctul 39).

141. Pe scurt, articolul 14 alineatul (5) din Directiva 2006/123 interzice aplicarea de la caz la caz a unui test economic care să condiționeze stabilirea. Deși pare să existe un anumit element economic în cazul unui plan de zonare care interzice unele activități concrete de vânzare cu amănuntul în anumite domenii, măsura nu intră în domeniul de aplicare al articolului 14 alineatul (5) din Directiva 2006/123. Nici nu există vreun criteriu economic aplicat de la caz la caz înainte de stabilire, nici nu pare să fie predominant elementul economic al măsurii¹²⁸ (a se vedea analiza referitoare la justificare mai jos).

(e) Cu privire la articolul 15 din Directiva 2006/123

142. Chestiunea care rămâne să fie analizată este dacă planul de zonare intră sub incidența articolului 15 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2006/123¹²⁹, care interzice restricțiile cantitative sau teritoriale.

143. După cum a arătat guvernul italian în mod corect în observațiile sale asupra cauzei, un plan de zonare cum este cel din litigiul principal constituie o asemenea restricție teritorială¹³⁰. Planul limitează spațiul potențial în care se pot stabili prestatorii de servicii, dar nu limitează numărul lor, cu condiția ca pentru activitățile lor să fie destinat un spațiu suficient.

144. O asemenea restricție poate fi justificată doar dacă sunt îndeplinite condițiile enumerate la articolul 15 alineatul (3)¹³¹.

145. Revine în final instanței de trimitere să aprecieze faptele în conformitate cu această dispoziție. Totuși, pe baza informațiilor disponibile, considerăm că măsura în discuție, și anume atribuirea unor spații de vânzare determinate, este justificată potrivit articolului 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123.

146. Suntem în prezența unei măsuri aplicabile fără distincție, care se aplică în drept și în fapt în același mod tuturor prestatorilor de servicii și care nu discriminează, direct sau indirect, în funcție de cetățenie sau de naționalitate.

147. Protecția mediului urban, invocată ca un motiv imperativ de interes general, este recunoscută la articolul 4 alineatul (8) din Directiva 2006/123¹³², care codifică, în această privință, jurisprudența anterioară referitoare la articolul 56 TFUE¹³³. Un oraș poate avea interesul să contribuie, prin intermediul unui plan de zonare, la păstrarea vitalității și la menținerea caracterului original al centrului său. În general, determinarea magazinelor care pot fi înființate și a locației acestora poate să facă parte dintr-o asemenea politică. Mai mult, un oraș poate urmări totodată să influențeze volumul și fluiditatea traficului în interiorul și în afara sa. Trebuie să adăugăm că măsura în cauză nu este una

128 În literatura juridică, scopul articolului 14 alineatul (5) este considerat ca fiind realizarea unui test al cererii economice („Bedarfsplanung”), a se vedea de exemplu Schlachter, M., Ohler, Chr., *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, Artikel 14, punctul 16.

129 Articolul 15 este direct aplicabil și poate fi invocat de particulari împotriva unui stat membru: a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, punctul 53).

130 A se vedea de asemenea punctul 6.2.5 și punctul 6.3.1 din Ghidul Comisiei referitor la Directiva privind serviciile.

131 Modul de redactare a articolului 15 alineatul (3) din directivă amintește de formularea utilizată de Curte în Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punctul 37). A se vedea și Davies, G., „The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration”, *European Law Review*, vol. 32, 2007, p. 232-245, la p. 234. Mai mult, a se vedea cu privire la cerințele de la articolul 15 alineatul (3) din directivă Botman, M. R., *De Dienstenrichtlijn in Nederland*, Boom Juridische uitgevers, Haga, 2015, capitolul 7, § 4.1.2, p. 275.

132 În plus, ea este menționată ca motiv imperativ de interes general în considerentele (40), (56) și (66) ale Directivei 2006/123. Considerentul (40) precizează chiar că include amenajarea teritoriului în protecția mediului și a mediului urban.

133 A se vedea Hotărârea din 29 noiembrie 2001, De Coster (C-17/00, EU:C:2001:651, punctul 38).

economică în sensul că are ca scop și ca efect favorizarea anumitor comercianți cu amănuntul în detrimentul altora. Ea are în vedere mai degrabă modul de viață dintr-un oraș și este foarte apropiată de o politică culturală, care este de asemenea recunoscută ca motiv imperativ de interes general în sensul articolului 4 alineatul (8) din Directiva 2006/123¹³⁴.

148. Se pare că măsura este proporțională și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea scopului său. Centrele comerciale din afara centrului orașului au un efect de autoconsolidare. Odată ce unele magazine se află în afara centrului orașului, iar locuitorii își parchează automobilele acolo, locația respectivă devine mai atractivă și pentru alte magazine care până atunci erau stabilite în centrul orașului. Singura modalitate de evitare a consecințelor negative legate de traficul intensificat și golirea centrului orașelor este astfel restricționarea posibilităților de stabilire a prestatorilor de servicii în afara centrului orașului.

149. În acest context și în mod decisiv, administrația locală din prezenta cauză a precizat că măsura nu împiedică stabilirea prestatorilor de servicii în interiorul orașului ca atare, întrucât există suficient spațiu disponibil la prețuri rezonabile pentru vânzarea cu amănuntul¹³⁵. Astfel, nu pare să existe niciun indiciu în sensul că planul de zonare limitează indirect numărul comercianților cu amănuntul din localitate.

150. După cum am afirmat, deși nu pare să existe niciun motiv pentru a presupune că măsura este disproporționată, revine instanței de trimitere să verifice aspectul respectiv. Dacă instanța de trimitere va ajunge la concluzia că suprafețele sunt atât de limitate încât prestatori ca Bristol BV nu se pot stabili sau sunt descurajați să facă aceasta, măsura nu îndeplinește criteriul proporționalității și, prin urmare, este interzisă de articolul 15 din Directiva 2006/123.

151. În consecință, la a doua și la a cincea întrebare trebuie să se răspundă că un plan de zonare cum este cel în speță, care permite doar anumite tipuri de vânzare cu amănuntul, constituie o restricție teritorială în sensul articolului 15 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2006/123, care poate fi justificată în temeiul articolului 15 alineatul (3) din directiva menționată dacă se dovedește că urmărește obiectivul protecției mediului urban și are un caracter proporțional.

5. Cu privire la articolele 34 și 49 TFUE (a șasea întrebare)

152. Dat fiind răspunsul propus la întrebările anterioare, întrucât cauza de față intră sub incidența Directivei 2006/123, nu este necesară o analiză din perspectiva libertăților instituite prin tratate¹³⁶.

¹³⁴ Chiar dacă politica culturală nu a apărut în jurisprudența Curții înainte de adoptarea directivei, după cum a arătat Barnard, C., „Unravelling the services directive”, 45 *Common Market Law Review*, 2008, p. 323-396, la p. 354.

¹³⁵ Situația este astfel extrem de diferită de cea din cauza Comisia/Spania, în care o lege spaniolă excludea în mod sistematic un anumit tip de puncte de vânzare cu amănuntul: a se vedea Hotărârea din 24 martie 2011 (C-400/08, EU:C:2011:172).

¹³⁶ A se vedea Hotărârea din 23 februarie 2016, Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2016:108, punctul 118).

VI. Concluzie

153. Având în vedere toate considerațiile anterioare, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Hoge Raad der Nederlanden (Curtea Supremă a Țărilor de Jos) și de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos) după cum urmează:

- „1) Taxele/redevențele, precum cele în discuție în litigiul principal în cauza C-360/15, percepute de un organism dintr-un stat membru pentru tratarea unei cereri de autorizare referitoare la data, locul și modul de executare a unor lucrări de excavare aferente pozării de cabluri pentru o rețea publică de comunicații electronice intră în domeniul de aplicare al articolului 2 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne. Ele nu țin de domeniul impozitării în sensul articolului 2 alineatul (3) din Directiva 2006/123.
- 2) O activitate de vânzare cu amănuntul către consumatori având ca obiect mărfuri cum sunt încălțăminte și îmbrăcăminte se încadrează în definiția «serviciului» de la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2006/123.
- 3) Dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123 sunt aplicabile în situații precum cea din litigiul principal în cauza C-31/16, indiferent dacă toate elementele se limitează sau nu se limitează la teritoriul unui singur stat membru.
- 4) Un plan de zonare, precum cel în discuție în litigiul principal în cauza C-31/16, care permite doar anumite tipuri de vânzare cu amănuntul constituie o restricție teritorială în sensul articolului 15 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2006/123, care poate fi justificată în temeiul articolului 15 alineatul (3) din această directivă dacă se dovedește că urmărește obiectivul protecției mediului urban și are un caracter proporțional.”