



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

1 octombrie 2015 *

„Trimitere preliminară — Directiva 2006/123/CE — Servicii în cadrul pieței interne — Navigație de agrement — Local de prostituție la fereastră — Articolul 2 alineatul (2) litera (d) — Domeniu de aplicare — Excludere — Servicii în domeniul transporturilor — Libertatea de stabilire — Regim de autorizare — Articolul 10 alineatul (2) litera (c) — Condiții de acordare a autorizației — Proportionalitate — Condiție lingvistică — Articolul 11 alineatul (1) litera (b) — Durata autorizației — Limitarea numărului de autorizații disponibile — Motiv imperativ de interes general”

În cauzele conexe C-340/14 și C-341/14,

având ca obiect cereri de decizie preliminară formulate în temeiul articolului 267 TFUE de Raad van State (Țările de Jos), prin deciziile din 9 iulie 2014, primite de Curte la 14 iulie 2014, în procedurile

R. L. Trijber, acționând în numele Amstelboats (C-340/14)

împotriva

College van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

și

J. Harmsen (C-341/14)

împotriva

Burgemeester van Amsterdam,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul M. Ileșič, președinte de cameră, domnul A. Ó Caoimh (raportor), doamna C. Toader și domnii E. Jarašiūnas și C. G. Fernlund, judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru R. L. Trijber, acționând în numele Amstelboats, de E. Steyger, avocat;

— pentru J. Harmsen, de D. op de Hoek, avocat;

* Limba de procedură: neerlandeza.

- pentru guvernul olandez, de M. Bulterman, de M. Gijzen și de J. Langer, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de E. Montaguti, de H. Tserepa-Lacombe și de F. Wilman, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 iulie 2015,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererile de decizie preliminară privesc interpretarea articolului 2 alineatul (2) litera (d), a articolului 10 alineatul (2) litera (c) și a articolului 11 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).
- 2 Aceste cereri au fost formulate în cadrul unor litigii între domnul Trijber, pe de o parte, și College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (Țările de Jos) (Colegiul Primarului și al Aleșilor Locali din Amsterdam, denumit în continuare „College van wethouders”), pe de altă parte, și, respectiv, între domnul Harmsen, pe de o parte, și Burgemeester van Amsterdam (primarul orașului Amsterdam, denumit în continuare „Burgemeester”), pe de altă parte, în legătură cu refuzul de a le acorda o autorizație de operare.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Potrivit considerentului (2) al Directivei 2006/123:

„Pentru a promova creșterea economică și crearea de locuri de muncă în Uniunea Europeană este esențială o piață a serviciilor competitivă. [...] O piață liberă care obligă statele membre să elimine restricțiile în calea circulației transfrontaliere a serviciilor, crescând totodată transparența și asigurând o mai bună informare a consumatorilor, ar oferi consumatorilor o posibilitate mai mare de a alege și servicii de calitate mai bună, la prețuri mai mici.”

- 4 Considerentul (5) al acestei directive are următorul cuprins:

„În consecință, este necesar să fie eliminate barierele din calea libertății de stabilire a prestatorilor în statele membre și barierele din calea liberei circulații a serviciilor între statele membre și să li se garanteze beneficiarilor și prestatorilor securitatea juridică necesară exercitării efective a acestor două libertăți fundamentale prevăzute de tratat. Întrucât barierele din calea pieței interne a serviciilor afectează atât operatorii care doresc să se stabilească în alte state membre, cât și pe cei care prestează un serviciu într-un alt stat membru fără a fi stabiliți acolo, este necesar ca prestatorii să aibă posibilitatea să își dezvolte activitățile de servicii în cadrul pieței interne, fie prin stabilirea într-un stat membru, fie utilizând libera circulație a serviciilor. Prestatorii ar trebui să poată alege între cele două libertăți în funcție de strategia lor de dezvoltare în fiecare stat membru.”

5 Considerentul (7) al directivei menționate precizează:

„Prezenta directivă stabilește un cadru juridic general de care beneficiază o mare varietate de servicii, luând în considerare trăsăturile specifice ale fiecărui tip de activitate sau ale fiecărei profesii și sistemul acestora de reglementare. [...] Prezenta directivă ia, de asemenea, în considerare alte obiective de interes general, inclusiv protecția mediului, siguranța publică și sănătatea publică, precum și necesitatea de a se conforma legislației muncii.”

6 Potrivit considerentului (21) al Directivei 2006/123:

„Serviciile de transport, inclusiv transportul urban, taxiurile și ambulanțele, precum și serviciile portuare, ar trebui excluse din domeniul de aplicare a prezentei directive.”

7 Considerentul (33) al acestei directive are următorul cuprins:

„Serviciile reglementate de prezenta directivă vizează o gamă largă de activități într-o continuă schimbare. [...] Sunt, de asemenea, reglementate și serviciile prestate consumatorilor, cum ar fi serviciile turistice, inclusiv ghizi turistici, servicii recreative, centre sportive și parcuri de distracții. [...] 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.”

8 Articolul 2 din directiva menționată, intitulat „Domeniu de aplicare”, prevede:

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

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

[...]

(d) serviciile în domeniul transportului [...] care intră în domeniul de aplicare al titlului V [din partea a treia] din [T]ratatul [CE] [devenit titlul VI din partea a treia din Tratatul FUE].

[...]”

9 Articolul 4 din Directiva 2006/123, intitulat „Definiții”, prevede:

„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 [57 TFUE];

[...]

8. «motive imperative de interes general» înseamnă motive astfel recunoscute în jurisprudența Curții de Justiție, inclusiv următoarele motive: ordinea publică; siguranța publică; sănătatea publică; păstrarea echilibrului financiar al sistemului de securitate socială; protecția consumatorilor, beneficiarilor serviciilor și a lucrătorilor; loialitatea tranzacțiilor comerciale; combaterea fraudei; protecția mediului și a mediului urban; sănătatea animalelor; proprietatea intelectuală; conservarea patrimoniului național istoric și artistic; obiective de politică socială și de politică culturală;

[...]”

10 Capitolul III din această directivă, intitulat „Libertate de stabilire pentru prestatori”, conține, în secțiunea I, intitulată la rândul ei „Autorizații”, articolele 9-11.

11 Potrivit articolului 9 din directiva menționată, intitulat „Regimuri de autorizare”:

„(1) Statele membre nu impun ca accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia să se supună unui regim de autorizare decât în cazul în care sunt îndeplinite următoarele condiții:

- (a) regimul de autorizare nu este discriminatoriu în ceea ce îl privește pe prestatorul în cauză;
- (b) nevoia de un regim de autorizare se justifică printr-un motiv imperativ de interes general;
- (c) obiectivul urmărit nu poate fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă, în special din cauză că un control *a posteriori* ar avea loc prea târziu pentru a fi în mod real eficient.

[...]”

12 Articolul 10 din Directiva 2006/123, intitulat „Condiții de acordare a autorizației”, prevede:

„(1) Regimurile de autorizare au la bază criterii care îngrădesc exercitarea competenței de apreciere a autorităților competente, pentru ca aceasta să nu fie utilizată într-o manieră arbitrară.

(2) Criteriile menționate la alineatul (1) sunt:

- (a) nediscriminatorii;
- (b) justificate printr-un motiv imperativ de interes general;
- (c) proporționale cu acel obiectiv de interes general;
- (d) clare și lipsite de ambiguități;
- (e) obiective;
- (f) făcute publice în prealabil;
- (g) transparente și accesibile.”

13 Potrivit articolului 11 din această directivă, intitulat „Durata autorizației”:

„(1) O autorizație nu este acordată unui prestator pe o durată limitată, cu excepția cazurilor următoare:

[...]

- (b) numărul autorizațiilor disponibile este limitat dintr-un motiv imperativ de interes public [a se citi «general»];

[...]”

Dreptul olandez

Reglementarea privind serviciile

- 14 Potrivit articolului 33 alineatul 1 literele b) și c) din Legea privind serviciile (Dienstenwet), care transpune parțial dispozițiile Directivei 2006/123 în dreptul olandez, o autorizație este acordată unui prestator pe o durată nelimitată, cu excepția cazului în care numărul autorizațiilor disponibile este limitat dintr-un motiv imperativ de interes general sau în care o durată limitată de autorizare poate fi justificată printr-un motiv imperativ de interes general.

Reglementarea privind căile navigabile interioare

- 15 Articolul 2.4.5 alineatul 1 din Decretul privind căile navigabile interioare (Verordening op het binnenwater 2010), adoptat în anul 2010 de Raad van de gemeente Amsterdam (Consiliul Municipality Amsterdam), prevede că se interzice transportul bunurilor sau al călătorilor fără o autorizație din partea College van wethouders sau prin abatere de la aceasta. Conform alineatului 5 al acestui articol, având în vedere interesele menționate la articolul 2.3.1 alineatul 2 din decretul respectiv, College van wethouders poate să refuze emiterea unei astfel de autorizații pentru a restricționa numărul navelor de călători. În temeiul acestei din urmă dispoziții, autorizația de acostare poate fi respinsă în interesul bunăstării, al ordinii, al securității, al mediului și al circulației fluente și realizate în condiții de siguranță.
- 16 Articolul 2.1 alineatul 1 din Regulamentul privind transportul de călători pe căile navigabile din Amsterdam (Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam), în versiunea aplicabilă la data faptelor din litigiul principal, prevede că autorizațiile pentru acest tip de transport sunt acordate pe perioade de emisie. Conform alineatului 3 al acestui articol, solicitările depuse în afara unei perioade de emisie sunt respinse pe baza politicii în vigoare în materie de autorizare. Potrivit alineatului 4 al articolului menționat, College van wethouders poate, prin derogare de la alineatul 1, să acorde o astfel de autorizație în afara unei perioade de emisie pentru o inițiativă deosebită prin care se recurge la o ambarcațiune propulsată cu motor ecologic sau pentru un concept inovator de transport.

Reglementarea privind prostituția

- 17 Articolul 3.27 alineatul 1 din Regulamentul general al poliției din Amsterdam din 2008 (Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam) interzice deținerea unui local de prostituție fără autorizarea Burgemeester. Potrivit articolului 3.30 alineatul 2 litera b) din acest regulament, Burgemeester poate refuza autorizarea dacă, în opinia sa, nu este suficient de probabil că deținătorul sau administratorul va respecta obligațiile prevăzute la articolul 3.32 din regulamentul menționat.
- 18 Această din urmă dispoziție prevede la alineatul 1 că deținătorul și administratorul unui local de prostituție trebuie să se asigure că în localul respectiv nu sunt comise infracțiuni în sensul articolului 273f din Codul penal (Wetboek van Strafrecht), care condamnă traficul de persoane, împotriva prostituatelor, că sunt angajate doar prostituate care dețin un permis de ședere valabil sau pentru care operatorul are o autorizație în sensul articolului 3 din Legea privind angajarea cetățenilor străini (Wet arbeid vreemdelingen) și că clienții nu pot deveni victimele unor infracțiuni cum sunt furtul, înșelăciunea sau infracțiuni similare. Pe de altă parte, alineatul 3 al dispoziției menționate prevede că deținătorul unui local de prostituție la fereastră trebuie să se asigure, printre altele, că prostituatele care lucrează în localul respectiv nu cauzează neplăceri grave pentru vecinătate și nu aduc atingere ordinii publice.

Litigiile principale și întrebările preliminare

Cauza C-340/14

- 19 Printr-o cerere adresată Consiliului Aleșilor Locali, domnul Trijber a solicitat eliberarea unei autorizații de operare pentru transportul de călători pe căi navigabile, în scopul de a asigura vizitarea orașului Amsterdam cu titlu oneros, pe căi navigabile și la cerere, printre altele, în cadrul unor ieșiri organizate de întreprinderi sau în scopul de a sărbători un eveniment, cu ajutorul unui vapor care constă într-o șalupă deschisă propulsată de un motor electric și adaptată la transportul a maximum 34 de persoane.
- 20 Prin decizia din 22 noiembrie 2011, College van wethouders a refuzat să îi emită această autorizație, în temeiul politicii duse în materie de volum de autorizații conform articolului 2.1 din Regulamentul din Amsterdam privind transportul de călători pe căile navigabile, pentru motivul că domnul Trijber nu a formulat cererea într-o perioadă de emiter, ambarcațiunea acestuia nu constituie o inițiativă deosebită, iar conceptul său de transport nu este inovator.
- 21 Prin decizia din 27 aprilie 2012, College van wethouders a respins reclamația formulată de domnul Trijber.
- 22 Prin hotărârea din 7 decembrie 2012, Rechtbank Amsterdam (Tribunalul Amsterdam) a respins acțiunea formulată de domnul Trijber împotriva acestei din urmă decizii.
- 23 Domnul Trijber a declarat apel împotriva hotărârii menționate la Raad van State (Consiliul de Stat), susținând că politica urmărită de College van wethouders în materie de volum de autorizații nu este conformă cu Directiva 2006/123.
- 24 Potrivit instanței de trimitere, activitatea de transport avută în vedere de domnul Trijber intră în domeniul de aplicare al directivei menționate. Astfel, această activitate nu ar urmări să transporte călătorii numai cu scopul de a-i duce dintr-un punct în altul, ci să servească drept ghid pentru călători de-a lungul canalelor din Amsterdam sau să le ofere posibilitatea de a se reuni la bordul ambarcațiunii sale, activitate cu ocazia căreia se asigură, la cerere, mâncare și băutură. Astfel de servicii ar trebui considerate servicii de consum care intră în domeniul de aplicare al acesteia. Nici dispozițiile directivei menționate, nici lucrările pregătitoare nu ar oferi însă un răspuns definitiv în această privință.
- 25 Această instanță ridică însă întrebarea dacă domnul Trijber poate invoca în mod direct Directiva 2006/123 într-o situație cum este cea în discuție în litigiul principal, în condițiile în care dispozițiile tratatului privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor nu sunt aplicabile în situații pur interne. În această privință, s-ar ridica, mai precis, problema dacă aplicarea dispozițiilor capitolului III din această directivă, privind libertatea de stabilire, impune prezența unui element transfrontalier și, în cazul unui răspuns afirmativ, care este criteriul pertinent pentru a stabili dacă o situație intră în sfera de aplicare a directivei menționate sau are un caracter pur intern.
- 26 În măsura în care domnul Trijber ar putea invoca dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123, instanța de trimitere consideră că regimul de autorizare în cauză, întrucât urmărește obiective de protecție a mediului și de securitate, este justificat de un motiv imperativ de interes general. Având în vedere că acest obiectiv nu poate fi realizat printr-o măsură mai puțin restrictivă, acest regim de autorizare ar fi, în consecință, conform cu articolul 9 alineatul (1) literele (b) și (c) din această directivă.
- 27 Raad van State consideră însă că respectivul regim, deși rezultă a fi contrar articolului 10 alineatul (1) și alineatul (2) literele (d) și (g) din Directiva 2006/123, College van wethouders fiind, în practică, determinat să utilizeze în mod arbitrar marja de apreciere de care dispune pentru a atribui autorizații

în afara perioadelor de emitere, ar putea să încalce și articolul 11 alineatul (1) litera (b) din această directivă. Astfel, ca urmare a combinării numărului limitat de autorizații cu durata nelimitată pentru care acestea sunt eliberate, accesul pe piață nu ar mai fi garantat pentru toți prestatorii. Problema care s-ar pune, așadar, este în ce măsură autoritățile competente, având în vedere obiectivul urmărit de Directiva 2006/123, sunt libere să stabilească durata de valabilitate a autorizației în cauză.

28 În aceste condiții, Raad van State a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Având în vedere excepția privind serviciile din domeniul transportului prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123, transportul de călători cu o șalupă deschisă pe căile navigabile interioare din Amsterdam, care are ca obiect principal oferirea de tururi și închirierea [acesteia] pentru organizarea de petreceri, în schimbul unei remunerații, precum în situația din procedura principală, este un serviciu căruia i se aplică dispozițiile acestei directive?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare:

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

3) Dacă răspunsul la a doua întrebare este că jurisprudența Curții referitoare la dispozițiile tratatului privind libertatea de stabilire și libera circulație a serviciilor în situații pur interne trebuie avută în vedere la aprecierea problemei dacă capitolul III din Directiva 2006/123 este aplicabil:

a) într-o situație precum cea din speță, în care prestatorul de servicii nu s-a stabilit transfrontalier și nici nu prestează servicii în afara frontierelor, dar invocă respectivele dispoziții, instanțele naționale trebuie să aplice dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123?

b) aspectul că se preconizează că serviciile vor fi oferite în principal cetățenilor olandezi prezintă relevanță pentru răspunsul la această întrebare?

c) pentru a răspunde la această întrebare, trebuie să se determine dacă întreprinderi stabilite în alte state membre și-au manifestat sau își manifestă efectiv interesul de a presta aceleași servicii sau servicii similare?

4) Având în vedere obiectivele urmărite de Directiva 2006/123, rezultă din dispozițiile articolului 11 alineatul (1) litera (b) din [această] directivă că, dacă numărul autorizațiilor este limitat dintr-un motiv imperativ de interes general, trebuie limitată și durata valabilității autorizațiilor sau acest aspect rămâne la aprecierea autorității competente din statul membru vizat?”

Cauza C-341/14

29 Prin cererea adresată Burgemeester, domnul Harmsen, care deține un local de prostituție la fereastră în Amsterdam, a solicitat noi autorizații pentru deținerea altor două localuri de prostituție la fereastră în același oraș.

30 Prin decizia din 28 iulie 2011, Burgemeester a refuzat eliberarea acestor autorizații, întemeindu-se pe faptele consemnate în nouă rapoarte de constatare ale agenților de supraveghere din orașul Amsterdam, precum și în două procese-verbale de constatare întocmite de poliție care privesc toate funcționarea localului de prostituție la fereastră existent.

- 31 Din respectivele rapoarte și procese-verbale ar reieși că domnul Harmsen, cu încălcarea planului de desfășurare a activității pe care l-a furnizat în completarea cererii sale de autorizare și care a fost aprobat de Burgemeester, a închiriat cu ora camere unor prostituate maghiare și bulgare care, în timpul procedurii preliminare de selecție, nu puteau comunica într-o limbă înțeleasă de domnul Harmsen. Gestiunea localului de prostituție la fereastră existent nu ar fi astfel organizată în așa fel încât să se prevină abuzurile. Din acest motiv, nu s-ar putea ajunge la concluzia că domnul Harmsen oferă garanții suficiente în cazul celor două localuri de prostituție la fereastră avute în vedere pentru a se asigura că prostituatele care lucrează acolo nu sunt victimele niciunei infracțiuni. Nu ar fi, așadar, suficient de probabil că domnul Harmsen va respecta articolul 3.32 alineatul 1 litera a) din Regulamentul general din 2008 al poliției din Amsterdam.
- 32 Prin decizia din 23 decembrie 2011, Burgemeester a respins reclamația depusă de domnul Harmsen.
- 33 Prin hotărârea din 11 iulie 2012, Rechtbank Amsterdam (Tribunalul Amsterdam) a respins acțiunea formulată de domnul Harmsen împotriva acestei din urmă decizii.
- 34 Instanța de trimitere, după ce a expus aceleași considerații ca cele care figurează la punctul 25 din prezenta hotărâre în cauza C-340/14 în ceea ce privește aplicarea Directivei 2006/123 în situații pur interne, arată că, în măsura în care domnul Harmsen poate invoca dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123, regimul de autorizare în cauză, în condițiile în care nu are efect discriminatoriu și a fost instituit cu scopul de a asigura ordinea publică pentru a preveni infracțiunile cum sunt prostituția forțată și traficul de persoane, este justificat de un motiv imperativ de interes general. Întrucât acest obiectiv nu se poate realiza printr-o măsură mai puțin restrictivă, acest regim de autorizare ar fi, așadar, conform cu articolul 9 alineatul (1) literele (a)-(c) din această directivă.
- 35 În schimb, instanța menționată ridică problema dacă angajamentul asumat de domnul Harmsen în planul său de desfășurare a activității aprobat de Burgemeester, preluat ulterior într-o linie directoare comunală, care constă în a închiria camere numai unor prostituate care se pot face înțelese într-o limbă cunoscută de operator, este „proporțional”, în sensul articolului 10 alineatul (2) litera (c) din directiva menționată, cu motivul imperativ de interes general urmărit.
- 36 În această privință, instanța de trimitere observă că, potrivit Burgemeester, această cerință oferă operatorului posibilitatea de a lua cunoștință în mod direct și obiectiv de contextul și de motivele care determină prostituata să practice această meserie, fără ca declarațiile acesteia să fie influențate de terți. În opinia domnului Harmsen, în schimb, această măsură este excesivă, întrucât operatorul poate fi asistat de interpreți sau poate recurge la site-uri internet de traducere. În plus, ar fi posibile măsuri mai puțin restrictive, întrucât limba nu este singurul mijloc prin care pot fi recunoscute indiciile privind prostituția forțată sau traficul de persoane. Astfel, localul de prostituție existent ar fi supravegheat de camere de luat vederi. Domnul Harmsen s-ar asigura, în plus, că este prezent la fața locului pentru a identifica aceste indicii și, dacă este cazul, pentru a anunța poliția.
- 37 În aceste condiții, Raad van State a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Capitolul III din Directiva 2006/123 se aplică situațiilor pur interne sau la aprecierea problemei 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?

- 2) În măsura în care răspunsul la prima întrebare este că jurisprudența Curții referitoare la dispozițiile tratatului privind libertatea de stabilire și libera circulație a serviciilor în situații pur interne trebuie avută în vedere la aprecierea problemei dacă capitolul III din Directiva 2006/123 este aplicabil:
- a) într-o situație precum cea din speță, în care prestatorul de servicii nu s-a stabilit transfrontalier și nici nu prestează servicii în afara frontierelor, dar invocă respectivele dispoziții, instanțele naționale trebuie să aplice dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123?
 - b) pentru răspunsul la această întrebare este relevant faptul că operatorul prestează servicii în principal către prostituate independente, resortisante ale altor state membre decât Regatul Țărilor de Jos?
 - c) pentru a răspunde la această întrebare, trebuie să se determine dacă întreprinderi stabilite în alte state membre și-au manifestat sau își manifestă efectiv interesul de a deschide un local de prostituție la fereastră în Amsterdam?
- 3) În măsura în care prestatorul de servicii se poate întemeia pe dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123, se opune articolul 10 alineatul (2) litera (c) din această directivă unei prevederi precum cea în discuție, conform căreia persoanele care dețin localuri de prostituție la fereastră pot închiria cu ora camere prostituatelor numai în cazul în care acestea sunt în stare să comunice într-o limbă cunoscută de operator?"
- 38 Prin decizia președintelui Curții din 16 septembrie 2014, cauzele C-340/14 și C-341/14 au fost conexe pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

Cu privire la întrebările preliminare

- 39 Prin intermediul întrebărilor formulate, instanța de trimitere își exprimă îndoielile cu privire la aplicarea Directivei 2006/123 în situații pur interne (a doua întrebare în cauza C-340/14 și prima întrebare în cauza C-341/14) și, respectiv, cu privire la criteriile pertinente pentru existența unei astfel de situații (a treia întrebare în cauza C-340/14 și a doua întrebare în cauza C-341/14), cu privire la noțiunea „servicii în domeniul transporturilor” în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (d) din această directivă (prima întrebare în cauza C-340/14), cu privire la interpretarea articolului 11 alineatul (1) litera (b) din directiva menționată, privind durata autorizațiilor (a patra întrebare în cauza C-340/14), și cu privire la interpretarea articolului 10 alineatul (2) litera (c) din aceeași directivă, referitor la condițiile de acordare a autorizațiilor (a treia întrebare în cauza C-341/14).

Cu privire la aplicarea Directivei 2006/123 în situații pur interne și la criteriile pertinente pentru existența unei astfel de situații

- 40 Prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări în cauza C-340/14 și al primei și al celei de a doua întrebări în cauza C-341/14, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă Directiva 2006/123 trebuie interpretată în sensul că dispozițiile capitolului III din aceasta, privind libertatea de stabilire, se aplică situațiilor pur interne și care sunt criteriile pertinente pentru a stabili existența unei astfel de situații.
- 41 În această privință, este necesar să se arate că, în cauza C-340/14, deși este adevărat că, potrivit însuși modului de redactare a celei de a treia întrebări adresate, serviciul oferit de domnul Trijber, care face obiectul cererii de autorizare în discuție în litigiul principal, este în esență destinat rezidenților

olandezi, instanța de trimitere constată totuși ea însăși în decizia sa că de acest serviciu pot beneficia și resortisanții altor state membre și că regimul în cauză poate afecta accesul pe piață al tuturor prestatorilor, inclusiv al celor care provin din alte state membre care doresc să se stabilească în Țările de Jos în scopul de a oferi un astfel de serviciu. Pe de altă parte, în ceea ce privește cauza C-341/14, instanța menționată precizează în mod explicit că beneficiarii serviciilor oferite de domnul Harmsen, care fac obiectul cererilor de autorizare în discuție în litigiul principal, sunt resortisanți ai altor state membre decât Regatul Țărilor de Jos.

- 42 Rezultă că, întrucât situațiile vizate de aceste întrebări preliminare nu sunt pur interne, nu trebuie să se examineze a doua și a treia întrebare în cauza C-340/14 și prima și a doua întrebare în cauza C-341/14.

Cu privire la noțiunea „servicii în domeniul transportului” în sensul articolului 2 alineatul (2) din Directiva 2006/123

- 43 Prin intermediul primei întrebări în cauza C-340/14, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că o activitate cum este cea care face obiectul cererii de autorizare din litigiul principal, care constă în a presta, cu titlu oneros, un serviciu de preluare a unor călători pe o ambarcațiune pentru a le asigura vizitarea unui oraș pe căi navigabile în scopul organizării unor evenimente, constituie un serviciu în „domeniul transportului”, în sensul acestei dispoziții, exclus din domeniul de aplicare al directivei menționate.
- 44 În această privință, trebuie să se arate că respectiva directivă, după cum rezultă din articolul 1 coroborat cu considerentele (2) și (5) ale acesteia, stabilește dispoziții generale prin care se urmărește eliminarea restricțiilor privind libertatea de stabilire a prestatorilor în statele membre și a restricțiilor privind libera circulație a serviciilor între acestea din urmă, pentru a contribui la realizarea unei piețe interne libere și concurențiale (a se vedea Hotărârea Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punctul 31).
- 45 Directiva 2006/123 se aplică astfel, conform articolului 2 alineatul (1) și articolului 4 din aceasta, oricărei activități economice independente, prestată în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, de un prestator stabilit într-un stat membru, indiferent dacă acesta este sau nu este stabilit în mod durabil și continuu în statul membru de destinație, cu excepția activităților excluse în mod expres, printre care figurează în special cele care privesc „serviciile în domeniul transportului, inclusiv serviciile portuare care intră în domeniul de aplicare al [titlului VI din partea a treia a Tratatului FUE]”, menționate la acest articol 2 alineatul (2) litera (d).
- 46 Pentru a înțelege domeniul de aplicare al excluderii prevăzute la articolul 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123, noțiunea „servicii în domeniul transportului” trebuie interpretată prin raportare nu doar la modul de redactare a acestei dispoziții, ci și la finalitatea și la structura sa, în contextul regimului instituit prin această directivă (a se vedea prin analogie Hotărârea Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punctul 34).
- 47 În ceea ce privește, mai întâi, modul de redactare a respectivului articol 2 alineatul (2) litera (d), trebuie să se arate că noțiunea „servicii în domeniul transportului” adoptată de legiuitorul Uniunii în cadrul Directivei 2006/123 corespunde serviciilor care intră sub incidența titlului VI din partea a treia a Tratatului FUE, care conține articolele 90-100 din acest tratat, privind politica comună în materie de transporturi, care sunt excluse, în temeiul articolului 58 alineatul (1) TFUE, din cadrul dispozițiilor tratatului menționat referitoare la libera prestare a serviciilor.
- 48 Or, deși dispozițiile respectivului titlu VI nu conțin definiția noțiunii „transport”, din articolul 100 alineatul (1) TFUE reiese că transportul „pe căi navigabile” intră sub incidența acestui titlu. Astfel, mai multe servicii de transport maritim au făcut obiectul unor norme comune specifice adoptate de legiuitorul Uniunii în temeiul articolului 100 alineatul (2) TFUE, printre care cele acoperite de

Regulamentul (CEE) nr. 3577/92 al Consiliului din 7 decembrie 1992 de aplicare a principiului liberei circulații a serviciilor la transporturile maritime în interiorul statelor membre (cabotaj maritim) (JO L 364, p. 7, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 83).

- 49 În ceea ce privește, în continuare, finalitatea și structura articolului 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123, trebuie să se constate că, astfel cum s-a arătat în considerentul (21) al acesteia, excluderea serviciilor din domeniul transporturilor urmărește să acopere în special serviciile de transport urban.
- 50 Din această excludere nu reiese însă că orice serviciu care constă în a asigura deplasarea pe căi navigabile trebuie calificat în mod automat drept „transport” sau drept „transport urban” în sensul directivei menționate.
- 51 Un serviciu de acest tip ar putea să cuprindă astfel, pe lângă deplasare, unul sau mai multe alte elemente care intră sub incidența unui domeniu economic pe care legiuitorul Uniunii l-a inclus în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123. În asemenea împrejurări, trebuie să se examineze care este obiectul principal al serviciului în cauză.
- 52 În sfârșit, în ceea ce privește regimul instituit de Directiva 2006/123, trebuie amintit că, astfel cum reiese din considerentul (7) al directivei menționate, aceasta stabilește un cadru juridic general de care beneficiază o mare varietate de servicii, însă luând în considerare totodată trăsăturile specifice ale fiecărui tip de activitate și ale sistemului său de reglementare, precum și alte obiective de interes general, inclusiv protecția consumatorilor. Rezultă din aceasta că legiuitorul Uniunii a urmărit în mod expres să asigure respectarea unui echilibru între, pe de o parte, obiectivul de a elimina obstacolele din calea libertății de stabilire a prestatorilor, precum și din calea liberei circulații a serviciilor și, pe de altă parte, necesitatea de a proteja caracteristicile anumitor activități sensibile, în special cele legate de protecția consumatorilor (a se vedea în acest sens Hotărârea Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punctul 39).
- 53 În această privință, trebuie să se arate că din considerentul (33) al Directivei 2006/123 reiese că serviciile prestate consumatorilor care intră în domeniul de aplicare al acestei directive includ, printre altele, serviciile turistice, inclusiv ghizi turistici.
- 54 Acestea sunt precizările în lumina cărora instanței naționale îi revine sarcina să verifice dacă activitatea care face obiectul cererii de autorizare din litigiul principal intră sub incidența noțiunii „servicii în domeniul transportului”, în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123, și dacă, în consecință, respectiva activitate este exclusă din domeniul de aplicare al acesteia (a se vedea prin analogie Hotărârea Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punctul 40).
- 55 Cu toate acestea, Curtea, investită cu atribuția de a furniza răspunsuri utile instanței de trimitere, este competentă să dea indicații, întemeiate pe dosarul cauzei principale, precum și pe observațiile scrise și orale care i-au fost prezentate, de natură să permită acestei instanțe să se pronunțe (a se vedea în special Hotărârea Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, punctul 40).
- 56 În speță, din elementele furnizate în decizia de trimitere, care nu au fost contestate în observațiile scrise prezentate Curții, reiese că serviciul în discuție în litigiul principal, deși constituie, la prima vedere, un caz de „navigație interioară” în sensul articolului 100 alineatul (1) TFUE, urmărește să le procure beneficiarilor acestui serviciu mai degrabă contextul plăcut al unui eveniment festiv decât transportul dintr-un punct în altul al orașului Amsterdam.
- 57 În această privință, este cert că respectivul serviciu nu intră sub incidența niciuneia dintre normele comune specifice adoptate de legiuitorul Uniunii în temeiul articolului 100 alineatul (2) TFUE.

58 Rezultă de aici, revenind însă instanței de trimitere sarcina să verifice, că o astfel de activitate nu are ca obiect principal prestarea unui serviciu de transport în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123 și că, prin urmare, respectiva activitate intră, în lipsa aplicării celorlalte excluderi prevăzute la respectivul articol 2 alineatul (2), în domeniul de aplicare al acestei directive.

59 În consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare în cauza C-340/14 că articolul 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că, sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanța de trimitere, o activitate cum este cea care face obiectul cererii de autorizare din litigiul principal, care constă în a presta, cu titlu oneros, un serviciu de preluare a unor pasageri pe o ambarcațiune pentru a le asigura vizitarea unui oraș pe căi navigabile în scopul organizării unor evenimente, nu constituie un serviciu în „domeniul transportului”, în sensul acestei dispoziții, exclus din domeniul de aplicare al directivei menționate.

Cu privire la interpretarea articolului 11 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/123, referitor la durata autorizațiilor

60 Prin intermediul celei de a patra întrebări în cauza C-340/14, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 11 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune acordării de către autoritățile naționale competente a unor autorizații pe durată nelimitată pentru desfășurarea unei activități cum este cea în discuție în litigiul principal, în condițiile în care numărul de autorizații acordate în acest scop de aceleași autorități este limitat din motive imperative de interes general.

61 În această privință, trebuie să se arate că, potrivit modului explicit de redactare a articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2006/123, autorizațiile acordate prestatorilor de servicii nu trebuie să aibă o durată limitată, cu excepția cazurilor limitativ enumerate la alineatul menționat, printre care figurează cel în care numărul autorizațiilor disponibile este limitat dintr-un motiv imperativ de interes general.

62 Rezultă că, atunci când numărul de autorizații disponibile este limitat dintr-un astfel de motiv imperativ de interes general, aceste autorizații trebuie să aibă, în schimb, o durată limitată.

63 Astfel cum a indicat avocatul general la punctul 68 din concluzii, nicio putere de apreciere nu poate fi recunoscută în această privință autorităților naționale competente, sub sancțiunea de a aduce atingere obiectivului urmărit la articolul 11 din Directiva 2006/123 care constă în a garanta accesul prestatorilor de servicii la piața în cauză.

64 În speță, din înșiși termenii întrebării adresate reiese că instanța de trimitere a constatat deja că cerința impusă de reglementarea națională în discuție în litigiul principal, potrivit căreia numărul autorizațiilor acordate pentru desfășurarea activității în cauză este limitat, urmărește obiective care intră sub incidența motivelor imperative de interes general în sensul articolului 4 punctul 8 din Directiva 2006/123, și anume protecția mediului și siguranța publică.

65 Prin urmare, în împrejurările din cauza principală, autorizațiile acordate de autoritățile competente nu pot avea o durată nelimitată.

66 În consecință, trebuie să se răspundă la a patra întrebare în cauza C-340/14 că articolul 11 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune acordării de către autoritățile naționale competente a unor autorizații pe durată nelimitată pentru desfășurarea unei activități cum este cea în discuție în litigiul principal, în condițiile în care numărul de autorizații acordate în acest scop de aceleași autorități este limitat din motive imperative de interes general.

Cu privire la interpretarea articolului 10 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123, referitor la condițiile de acordare a autorizațiilor

- 67 Prin intermediul celei de a treia întrebări în cauza C-341/14, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 10 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune unei măsuri, cum este cea în discuție în litigiul principal, care subordonează acordarea unei autorizații în vederea desfășurării unei activități constând în deținerea unor localuri de prostituție la fereastră, prin închirierea de camere cu ora, condiției ca prestatorul acestor servicii să fie în măsură să comunice într-o limbă înțeleasă de beneficiarii serviciilor în cauză, în speță prostituate.
- 68 În această privință, trebuie subliniat de la bun început că instanța de trimitere a constatat deja în decizia sa că respectiva condiție urmărește un obiectiv care intră sub incidența „motivelor imperative de interes general” în sensul articolului 4 punctul 8 din Directiva 2006/123, și anume ordinea publică și, mai precis, în prezenta cauză, prevenirea comiterii unor infracțiuni împotriva prostituatelor, în special traficul de persoane, prostituția forțată și prostituția minorilor, și că, în consecință, această condiție este justificată de un „motiv imperativ de interes general” în sensul articolului 10 alineatul (2) litera (b) din această directivă.
- 69 În aceste condiții, pentru a răspunde la întrebarea adresată, trebuie să se analizeze, astfel cum au subliniat guvernul olandez și Comisia Europeană, dacă o asemenea condiție este proporțională cu „obiectivul de interes general” urmărit în sensul articolului 10 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123.
- 70 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe consacrate, o măsură națională care restricționează libera prestare a serviciilor și care urmărește un obiectiv de interes general poate fi admisă doar cu condiția ca aceasta să fie de natură să asigure realizarea acestuia și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acelui obiectiv (a se vedea în acest sens în special Hotărârea Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punctul 23 și jurisprudența citată).
- 71 Revine în definitiv instanței naționale, singura competentă să aprecieze situația de fapt din litigiul principal, să stabilească dacă o măsură îndeplinește aceste cerințe. Cu toate acestea, conform jurisprudenței amintite la punctul 55 din prezenta hotărâre, Curtea, investită cu atribuția de a furniza răspunsuri utile instanței de trimitere, este competentă să dea indicații, întemeiate pe dosarul cauzei principale, precum și pe observațiile scrise și orale care i-au fost prezentate, de natură să permită acestei instanțe să se pronunțe.
- 72 În speță, în ceea ce privește, în primul rând, aptitudinea măsurii în discuție în litigiul principal de a atinge obiectivul urmărit, trebuie să se arate că din elementele furnizate Curții reiese că condiția lingvistică în cauză urmărește, în esență, să consolideze supravegherea activităților infracționale legate de prostituție prin delegarea unei părți a acestei supravegheri către operatorii localurilor de prostituție, oferindu-li-se mijloacele pentru a identifica preventiv indiciile existenței unor astfel de activități infracționale.
- 73 O astfel de măsură este aptă să atingă obiectivul urmărit în condițiile în care, prin faptul că permite prostituatelor să îl informeze în mod direct și prin viu grai pe operatorul localului de prostituție cu privire la orice element de natură să dovedească existența unei infracțiuni legate de prostituție, aceasta este de natură să faciliteze realizarea de către autoritățile naționale competente a controalelor necesare pentru a asigura respectarea dispozițiilor naționale în materie penală (a se vedea prin analogie Hotărârea Comisia/Germania, C-490/04, EU:C:2007:430, punctul 71).
- 74 În ceea ce privește, în al doilea rând, aspectul dacă măsura în cauză depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit, trebuie mai întâi să se constate că aceasta se limitează la a impune recurgera la orice limbă care poate fi înțeleasă de părțile în cauză, ceea ce afectează într-o

mai mică măsură libera prestare a serviciilor decât o măsură care ar impune utilizarea exclusivă a unei limbi oficiale a statului membru în cauză sau a unei alte limbi determinate (a se vedea prin analogie Hotărârea Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punctul 32).

- 75 În continuare, nu rezultă că măsura în discuție în litigiul principal impune un nivel ridicat de cunoaștere lingvistică, aceasta limitându-se la a impune ca părțile să se poată înțelege.
- 76 În sfârșit, nu rezultă că există măsuri mai puțin restrictive care să permită să se asigure obiectivul de interes general urmărit. În special, astfel cum a susținut guvernul olandez, intervenția unui terț, propusă de domnul Harmsen, ar putea fi, ținând seama de particularitățile tipului de activități în cauză, sursa unor interferențe de natură să afecteze raportul dintre operator și prostituate, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere. În ceea ce privește controlul prin camere de luat vederi, acesta nu permite în mod necesar identificarea preventivă a infracțiunilor.
- 77 În consecință, trebuie să se răspundă la a treia întrebare în cauza C-341/14 că articolul 10 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei măsuri, cum este cea în discuție în litigiul principal, care subordonează acordarea unei autorizații în vederea desfășurării unei activități precum cea în discuție în litigiul principal, constând în deținerea unor localuri de prostituție la fereastră, prin închirierea de camere cu ora, cu condiția ca prestatorul acestor servicii să fie în măsură să comunice într-o limbă înțeleasă de beneficiarii serviciilor în cauză, în speță prostituate, întrucât această condiție este aptă să garanteze realizarea obiectivului de interes general urmărit, și anume prevenirea infracțiunilor legate de prostituție, și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 78 Întrucât, în privința părților din litigiile principale, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară:

- 1) **Articolul 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne trebuie interpretat în sensul că, sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanța de trimitere, o activitate cum este cea care face obiectul cererii de autorizare din litigiul principal, care constă în a presta, cu titlu oneros, un serviciu de preluare a unor pasageri pe o ambarcațiune pentru a le asigura vizitarea unui oraș pe căi navigabile în scopul organizării unor evenimente, nu constituie un serviciu în „domeniul transportului”, în sensul acestei dispoziții, exclus din domeniul de aplicare al directivei menționate.**
- 2) **Articolul 11 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune acordării de către autoritățile naționale competente a unor autorizații pe durată nelimitată pentru desfășurarea unei activități cum este cea în discuție în litigiul principal, în condițiile în care numărul de autorizații acordate în acest scop de aceleași autorități este limitat din motive imperative de interes general.**
- 3) **Articolul 10 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei măsuri, cum este cea în discuție în litigiul principal, care subordonează acordarea unei autorizații în vederea desfășurării unei activități precum cea în discuție în cauza C-341/14, constând în deținerea unor localuri de prostituție la fereastră, prin închirierea de camere cu ora, condiției ca prestatorul acestor servicii să fie în măsură să**

comunice într-o limbă înțeleasă de beneficiarii serviciilor în cauză, în speță prostituate, întrucât această condiție este aptă să garanteze realizarea obiectivului de interes general urmărit, și anume prevenirea infracțiunilor legate de prostituție, și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere.

Semnături