CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MACIEJ SZPUNAR
din 16 iulie 2015 [1]

Cauzele conexate C-340/14 și C-341/14

R. L. Trijber (C-340/14)

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

„Directiva 2006/123/CE — Articolul 2 alineatul (2) litera (d) — Noțiunea de servicii în domeniul transportului — Aplicarea dispozițiilor capitolului III din Directiva 2006/123 situațiilor pur interne — Articolul 11 alineatul (1) litera (b) — Durata autorizației”

J. Harmsen (C-341/14)

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

Directiva 2006/123/CE — Aplicarea dispozițiilor capitolului III din Directiva 2006/123 situațiilor pur interne — Articolul 10 alineatul (2) litera (c) — Condițiile care guvernează acordarea autorizațiilor — Acțiune împotriva traficului de persoane

1. Prezentele două cauze, care fac obiectul procedurilor între domnul Trijber, pe de o parte, și College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (Colegiul Primarului și al Aleșilor Locali din Amsterdam, denumit în continuare „College”), pe de altă parte, și între domnul Harmsen, pe de o parte, și Burgemeester van Amsterdam (primarul orașului Amsterdam), pe de altă parte, ridică o serie de întrebări fundamentale referitoare la domeniul de aplicare și la cerințele de fond cuprinse în capitolul privind stabilirea din Directiva 2006/123/CE [2].

I – **Cadrul juridic**

A – *Dreptul Uniunii Europene*

2. Articolul 2 din Directiva 2006/123 este intitulat „Domeniu de aplicare” și este redactat 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:

[…]

1 — Limba originală: engleza.

2 — Directiva 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).

(d) serviciile în domeniul transportului, inclusiv serviciile portuare care intră în domeniul de aplicare a titlului V din tratat;

[…]”

3. Potrivit articolului 4 din Directiva 2006/123, intitulat „Definiții”,

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

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;

[…]

8. «motive imperative de interes general» înseamnă motive astfel recunoscute în jurisprudența Curții de Justiție, inclusiv următoarele motive: ordinea publică; siguranța publică; sănătate 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;

[…]”

4. Articolul 10 din directivă, intitulat „Condiții de acordare a autorizației”, are următorul cuprins:

„(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.

[…]”

5. Articolul 11 din Directiva 2006/123 este intitulat „Durata autorizației” și este redactat după cum urmează:

„(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;

[…]”

B – *Dreptul olandez*

1. Serviciile

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

2. Căile navigabile interioare

7. Conform articolului 2.4.5 alineatul 1 din Decretul cu privire la căile navigabile interioare (Verordening op het binnenwater), emis în anul 2010 de Raad van de gemeente Amsterdam (Consiliul Municipalității Amsterdam), se interzice transportul bunurilor sau al călătorilor fără o autorizație din partea consiliului de administrație sau prin abatere de la aceasta. Conform articolului 2.4.5 alineatul 5 din același decret, având în vedere interesele legate de restricționarea numărului navelor de călători, College poate să refuze emiterea autorizației. Conform articolului 2.3.1 alineatul 2 din decretul respectiv, 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.

8. Conform articolului 2.1 alineatul 1 din normele stipulate în Regulamentul privind transportul de călători pe căile navigabile din Amsterdam (Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam), în versiunea aplicabilă la momentul pronunțării deciziei contestate în procedura principală, autorizațiile sunt acordate pe perioade de emitere. Conform alineatului 3 al acestui articol, solicitările depuse în afara unei perioade de emitere sunt respinse pentru motive de gestionare a capacităților. Potrivit alineatului 4 al aceluiași articol, College poate, prin derogare de la alineatul 1, să acorde o autorizație în afara unei perioade de emitere pentru o inițiativă deosebită cu obiective ecologice sau pentru un concept inovator de transport.

3. Prostituția

9. În conformitate cu articolul 3.27 alineatul 1 din Regulamentul general al localității Amsterdam din 2008 (Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam), este interzisă deținerea unui local de prostituție fără autorizația primarului. Potrivit articolului 3.30 alineatul 2 litera b), primarul poate refuza autorizarea dacă, în opinia sa, nu este suficient de probabil ca deținătorul sau administratorul să respecte obligațiile prevăzute la articolul 3.32.

10. Potrivit articolului 3.32 alineatul 1, deținătorul și administratorul unui local de prostituție trebuie să se asigure că în localul respectiv: (a) nu au loc infracțiuni în sensul articolului 273f din Codul penal (Wetboek van Strafrecht) în ceea ce privește prostituatele; (b) sunt angajate doar prostituate care dețin un permis de ședere valabil sau pentru care deținătorul are o autorizație în sensul articolului 3 din Legea privind angajarea cetățenilor străini (Wet arbeid vreemdelingen) și (c) clienții nu pot deveni victimele unor infracțiuni cum sunt tâlhăria, furtul, înșelăciunea sau infracțiuni similare. Articolul 3.32 alineatul 3 prevede că deținătorul unui local de prostituție la fereastră trebuie să se asigure că prostituatele care lucrează în localul său nu cauzează neplăceri grave pentru vecinătate, nu încalcă dispozițiile articolului 2.12 alineatul 4 și nu tulbură ordinea publică.

11. Articolul 273f din Codul penal reglementează în mod detaliat incriminarea traficului de persoane, pentru care se aplică pedeapsa cu închisoarea de până la opt ani sau o amendă din categoria a cincea.

II – **Situația de fapt**

A – *Cauza C-340/14, Trijber*

12. Domnul Trijber deține o ambarcațiune care este o șalupă deschisă cu un motor electric adecvată pentru transportul unor grupuri mici de maximum 34 de persoane. Pentru această ambarcațiune, el a solicitat o autorizație de operare pentru transportul de călători pe căile navigabile. El dorește să ofere călătorilor, contra cost, tururi cu ambarcațiunea sa pe căile navigabile din Amsterdam, de exemplu pentru ieșiri de tip team building sau pentru ocazii festive.

13. Prin decizia din 22 noiembrie 2011, College a refuzat să emită autorizația de operare. College și-a întemeiat refuzul pe normele de procedură, astfel cum sunt stipulate la articolul 2.1 din Regulamentul privind transportul de călători pe căile navigabile din Amsterdam, și a motivat refuzul respectiv prin faptul că domnul Trijber nu a formulat cererea într-o perioadă de emitere, ambarcațiunea acestuia nu ar reprezenta o inițiativă deosebită, iar conceptul său de transport nu ar fi unul inovator.

14. Prin decizia din 27 aprilie 2012, College a confirmat refuzul.

15. Prin decizia din 7 decembrie 2012, Amsterdam Rechtbank a respins ca nefondată acțiunea formulată de domnul Trijber împotriva acestei decizii.

16. Ulterior, domnul Trijber a formulat apel împotriva deciziei menționate la Raad van State, susținând că politica urmărită de College nu este în conformitate cu dispozițiile Directivei 2006/123.

B – *Cauza C-341/14, Harmsen*

17. Domnul Harmsen deține un local de prostituție la fereastră în Amsterdam. El a solicitat primarului autorizație pentru deținerea altor două localuri de prostituție la fereastră. În planul de operare corespunzător depus ca parte a acestei cereri, el a menționat că nu va închiria camere prostituatelor cu care nu poate să comunice în limba engleză, limba olandeză sau orice altă limbă pe care o înțelege.

18. Primarul a refuzat să acorde o asemenea autorizație de operare prin decizia din 28 iulie 2011. El și-a întemeiat refuzul pe fapte descrise în nouă rapoarte privind constatările agenților de supraveghere din orașul Amsterdam și în două registre de constatări întocmite de poliție. Toate faptele respective aveau legătură cu funcționarea localurilor de prostituție la fereastră existente ale domnului Harmsen. Astfel, potrivit primarului, contrar celor menționate de domnul Harmsen în planul de operare pe care l-a depus, acesta din urmă a închiriat cu ora camere unor prostituate din Ungaria și Bulgaria care, în timpul procedurii de aprobare a imigrării, nu puteau comunica în limba engleză, în limba olandeză sau în orice altă limbă pe care o înțelege domnul Harmsen.

19. Primarul susține că din rapoartele și din registrele menționate mai sus rezultă că activitatea în localul de prostituție al domnului Harmsen nu a fost efectuată în așa fel încât să se prevină abuzul. Pentru acest motiv, primarul nu are convingerea că domnul Harmsen va oferi garanții suficiente în cazul celor două localuri de prostituție pe care le are în vedere pentru a se asigura că nu are loc nicio infracțiune în ceea ce privește prostituatele care ar putea lucra acolo. Primarul consideră că, prin urmare, nu este suficient de probabil ca domnul Harmsen să respecte obligația prevăzută la articolul 3.32 alineatul 1 litera a) din Regulamentul general al localității Amsterdam din 2008.

20. Prin decizia din 23 decembrie 2011 cu privire la contestație, primarul și-a menținut refuzul de a acorda autorizațiile de operare solicitate.

21. Domnul Harmsen a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la Rechtbank Amsterdam, care, prin decizia din 11 iulie 2012, a declarat acțiunea ca fiind nefondată.

22. Domnul Harmsen a formulat apel împotriva acestei decizii la instanța de trimitere.

III – **Întrebările preliminare și procedura în fața Curții**

23. Prin ordonanțele din 9 iulie 2014, primite la grefa Curții la data de 14 iulie 2014, Raad van State a hotărât să suspende judecarea ambelor cauze și să adreseze o serie de întrebări preliminare Curții de Justiție.

A – *Cauza C-340/14, Trijber*

„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 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 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?"

B – *Cauza C-341/14, Harmsen*

„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 Țările 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?"

24. Prin Decizia din 16 septembrie 2014, președintele Curții a conexat cele două cauze.

25. Reclamanții din litigiile principale, precum și guvernul olandez și Comisia au depus observații scrise.

IV – **Analiză**

A – *Prima întrebare din cauza C-340/14: aplicabilitatea* ratione materiae *a Directivei 2006/123 – noțiunea de transport*

26. Prima întrebare din cauza C-340/14 privește aplicabilitatea *ratione materiae* a Directivei 2006/123. Obiectul acestei întrebări este dacă o activitate precum transportul de călători cu o șalupă deschisă pe căile navigabile interioare din Amsterdam, care are ca obiect principal oferirea de tururi și închirierea pentru organizarea de petreceri, în schimbul unei remunerații, constituie un „serviciu în domeniul

transportului” în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123[3]. În cazul unui răspuns afirmativ, această activitate nu ar intra în domeniul de aplicare al directivei, ci al politicii privind transporturile potrivit Tratatului FUE[4].

27. Motivul pentru care serviciile în domeniul transportului sunt reglementate separat în Tratatul FUE este că în mod tradițional aceste servicii fac obiectul unor dispoziții mai detaliate[5]. Consecința juridică a articolului 58 alineatul (1) TFUE și a articolului 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123 este că dispozițiile tratatului sau dreptul secundar privind serviciile nu au efect direct în cazul domeniului transportului[6]. Aceasta este o consecință juridică de mare impact, întrucât privează operatorii economici de dreptul de a invoca articolul 56 TFUE și următoarele, precum și dispozițiile Directivei 2006/123 în fața instanțelor naționale. Prin urmare, aplicarea principiilor care guvernează libera prestare a serviciilor trebuie să se realizeze, potrivit TFUE, prin introducerea unei politici comune în domeniul transporturilor[7]. Aceasta nu exclude însă o aplicare (directă) a dispozițiilor tratatului privind libertatea de stabilire[8].

28. În acest context, titlul VI din partea a treia din Tratatul FUE nu constituie o excepție clasică de la normele generale privind libera prestare a serviciilor, ci constituie o serie de *leges speciales* în raport cu normele generale menționate[9]. Prin urmare, în ceea ce privește relația dintre libera prestare a serviciilor în general și libera prestare a serviciilor în domeniul transporturilor, suntem de acord cu avocatul general Wahl, potrivit căruia „ar fi problematic să mergem atât de departe încât să interpretăm titlul VI TFUE – chiar și atunci când avem în vedere articolul 58 alineatul (1) TFUE – ca fiind o «excepție» de la normele privind libertatea de circulație, care trebuie, în consecință, să fie interpretată restrictiv”[10].

29. Nici Curtea, nici legiuitorul Uniunii nu par să fi dat noțiunii „transport” o definiție generală globală.

1. Deplasarea de persoane sau de bunuri din punctul A în punctul B

30. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, determinarea înțelesului și a conținutului unui termen trebuie să fie făcută în conformitate cu sensul obișnuit al acestuia în limbajul curent, ținând seama și de contextul în care este utilizat și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte[11].

3 — Această dispoziție din directivă este corespondentul articolului 58 alineatul (1) TFUE, cuprins în capitolul din tratat privind serviciile. A se vedea Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Grupo Itevelesa și alții (C-168/14, EU:C:2015:351, punctul 17).

4 — Partea a treia titlul VI TFUE, anterior și la momentul adoptării directivei fiind partea a treia titlul V CE.

5 — A se vedea Müller-Graff, P.-C., în Streinz, R. (ed.), *EUV/AEUV*, Beck, ediția a doua, München, 2012, Artikel 58 AEUV, punctul 1.

6 — A se vedea Hotărârea Parlamentul European/Consiliul (13/83, EU:C:1985:220, punctele 62 și 63).

7 — A se vedea Hotărârea Pinaud Wieger (C-17/90, EU:C:1991:416, punctul 7).

8 — Curtea a afirmat în mod expres că dispozițiile Tratatului FUE privind libertatea de stabilire „se aplică direct transporturilor”, a se vedea Hotărârea Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, punctul 33).

9 — A se vedea de asemenea Weiss, F., și Kaupa, C., *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 242.

10 — Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Grupo Itevelesa și alții (C-168/14, EU:C:2015:351, punctul 22). A se vedea și Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, nota de subsol 10), care a făcut trimitere la jurisprudența Curții care subliniază că politica Uniunii privind transporturile trebuie să fie interpretată din perspectiva articolului 56 TFUE. Acesta este și motivul pentru care considerăm că nu este convingător argumentul Comisiei potrivit căruia articolul 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123 trebuie să fie interpretat în sens restrâns.

11 — A se vedea doar Hotărârea Deckmyn și Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, punctul 19 și jurisprudența citată).

31. Termenul „transport” provine din limba latină și se traduce literal prin „a aduce/a duce dintr-o parte în alta/dincolo/în cealaltă parte” [12]. În mod similar, literatura juridică subliniază că un criteriu determinant este aducerea de persoane (sau bunuri) din locul A în locul B [13]. Mai mult, potrivit considerentului (21) al directivei, serviciile de transport, inclusiv transportul urban, taxiurile și ambulanțele, precum și serviciile portuare, ar trebui excluse din domeniul de aplicare al directivei. Toate exemplele citate de legiuitorul Uniunii au în comun deplasarea de persoane sau de bunuri din punctul A în punctul B.

32. Dacă analizăm doar aceste elemente, activitatea domnului Trijber nu ar constitui un serviciu în domeniul transporturilor, întrucât punctul de plecare și de sosire al unei călătorii cu o ambarcațiune este frecvent același.

33. Totuși, criteriul privind deplasarea din punctul A în punctul B nu ar trebui poate să fie aplicat într-un mod prea strict. Curtea a statuat anterior că o croazieră care începe și se termină, cu aceiași pasageri, în același port al statului membru în care este efectuată se încadrează în noțiunea „cabotaj maritim” în sensul Regulamentului nr. 3577/92 [14]. Aceasta înseamnă că un astfel de serviciu face în mod incontestabil obiectul politicii Uniunii privind transporturile.

34. Prin urmare, deducem din cele de mai sus că deplasarea de persoane sau de bunuri din punctul A în punctul B nu poate decât să constituie un indiciu cu privire la aspectul dacă suntem în prezența unui serviciu în domeniul transportului.

2. Obiectul principal al activității

35. Considerentul (33) al directivei precizează că serviciile reglementate de directivă sunt servicii precum închirieri de automobile, agenții de voiaj și servicii turistice, inclusiv cele oferite de ghizi turistici.

36. Potrivit Manualului Comisiei de punere în aplicare a Directivei privind serviciile [15], care nu este obligatoriu, însă este edificator [16], excluderea de la articolul 2 alineatul (2) litera (d) din directivă „nu vizează serviciile care nu sunt servicii de transport ca atare, cum sunt serviciile oferite de școlile de șoferi, serviciile de mutare, serviciile de închirieri auto, serviciile funerare sau serviciile de fotografiere aeriană [17]. Ea nu include nici activitățile comerciale din porturi sau aeroporturi, cum sunt cele desfășurate de magazine și restaurante” [18].

37. Toate exemplele citate anterior pot părea aleatorii. Totuși, în opinia noastră, poate fi dedus oricum un lucru: atunci când obiectul principal al activității nu constă în deplasarea fizică de bunuri sau de persoane, ci în altele, precum divertismentul sau închirierea nu se poate vorbi despre servicii în domeniul transporturilor.

12 — Termenul „transport” este compus din termenii latini „*trans*” și „*portare*”.

13 — A se vedea de exemplu Schäfer, R., în Streinz, R., (ed.), *op. cit.*, Artikel 90 AEUV, punctul 12.

14 — Regulamentul 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). A se vedea Hotărârea Alpina River Cruises și Nicko Tours (C-17/13, EU:C:2014:191, punctul 29).

15 — Curtea a făcut deja referire la acest manual în sprijinul unui argument din Hotărârea Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, punctele 37 și 45).

16 — A se vedea 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).

17 — A se vedea versiunea în limba engleză a Manualului de punere în aplicare a Directivei privind serviciile, Oficiul pentru Publicații Oficiale al Comunităților Europene, 2007, p. 11, disponibil pe pagina de internet http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_en.pdf

18 — *Ibidem.*

38. De exemplu, obiectul principal al serviciilor de școală de șoferi este ca beneficiarul să învețe să conducă, iar nu să fie transportat. Obiectul unui serviciu de fotografiere aeriană este, după cum sugerează denumirea, fotografierea. Elementul esențial al serviciilor de închirieri auto este închirierea. Obiectul principal al unui tur cu ghid este ca beneficiarul să afle ceva despre un anumit loc sau zonă, iar nu să fie transportat.

39. Același criteriu trebuie să se aplice în cauza aflată în discuție: obiectul principal al serviciului oferit de domnul Trijber este transportul pe canalele din Amsterdam sau este, mai degrabă, divertismentul oferit pe o ambarcațiune care este închiriată? Pe baza informațiilor furnizate de instanța de trimitere, considerăm că a doua variantă este corectă.

3. Distincția față de Hotărârea Neukirchinger

40. În sfârșit, poate părea tentant să deducem din Hotărârea Neukirchinger [19] că prezenta cauză vizează servicii în domeniul transporturilor, după cum sugerează guvernul olandez. În cauza respectivă, Curtea a statuat că noțiunea de transport aerian, în sensul actualului articol 100 alineatul (2) TFUE [20], trebuie înțeleasă în sensul că include transportul aerian comercial de pasageri cu balonul cu aer cald [21]. Este tentantă compararea unei călătorii într-un balon cu aer cald, care probabil este făcută în scopuri recreative, cu cea pe o ambarcațiune ca a domnului Trijber.

41. Totuși, propunem Curții să manifeste precauție față de un asemenea raționament, oricât de tentant ar părea. Prezenta cauză trebuie să fie distinsă de cauza Neukirchinger, întrucât aceasta din urmă a avut două particularități care nu există în cauza în discuție. În primul rând, Convenția privind aviația civilă internațională, semnată la Chicago la 7 decembrie 1944 [22], se aplică și baloanelor cu aer cald. În al doilea rând, referitor la transportul aerian comercial de călători cu balonul cu aer cald, legiuitorul comunitar – de atunci – adoptase deja mai multe măsuri în temeiul – actualului – articol 100 alineatul (2) TFUE [23]. Altfel spus, în Hotărârea Neukirchinger, atât în dreptul internațional, cât și în legislația Uniunii, s-a considerat deplasarea într-un balon cu aer cald ca fiind un transport. Nu se poate afirma același lucru în prezenta cauză.

42. Există o altă considerație, mai generală, care ne determină să credem că trebuie să se facă distincție între prezenta cauză și cauza Neukirchinger. În cazul unui zbor cu un balon cu aer cald, călătorul urmărește tocmai experiența zborului. În cazul unei croaziere de-a lungul canalelor pe o șalupă deschisă precum cea a domnului Trijber, considerăm că experiența croazierei este cu mult în spatele scopului general care este divertismentul.

43. În consecință, propunem Curții să răspundă la prima întrebare din cauza C-340/14 că o activitate precum cea în discuție în procedura principală, care constă în transportul de călători cu o șalupă deschisă pe căile navigabile interioare din Amsterdam, care are ca obiect principal oferirea de tururi și închirierea pentru organizarea de petreceri, în schimbul unei remunerații, nu constituie un „serviciu în domeniul transportului” în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123.

19 — Hotărârea Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27).

20 — Anterior articolul 80 alineatul (2) CE.

21 — Hotărârea Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27, punctul 20).

22 — *United Nations Treaty Series*, vol. 15, p. 295, disponibilă pe pagina de internet http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx.

23 — Hotărârea Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27, punctul 23).

B – *A doua și a treia întrebare din cauza C-340/14 și prima și a doua întrebare din cauza C-341/14: aplicabilitatea* ratione loci *a dispozițiilor capitolului III din Directiva 2006/123 – situații pur interne*

44. Obiectul celei de a doua și al celei de a treia întrebări din cauza C-340/14, precum și al primei și al celei de a doua întrebări din cauza C-341/14, care trebuie analizate împreună, este dacă capitolul III din Directiva 2006/123, intitulat „Libertatea de stabilire pentru prestatori”, se aplică situațiilor fără element de extraneitate. Instanța de trimitere urmărește să afle dacă dispozițiile capitolului III din directivă sunt aplicabile în cauzele în discuție.

45. Făcând referire la capitolul III din Directiva 2006/123, instanța de trimitere consideră că prezentele cauze sunt guvernate mai curând de normele privind stabilirea decât de cele referitoare la servicii. Suntem de acord că acesta pare să fie punctul de plecare corect: potrivit unei jurisprudențe constante, prestarea de servicii se distinge de stabilire cu precădere prin stabilitatea și continuitatea activității în cauză, în opoziție cu o activitate de natură temporară [24]. Acest lucru este confirmat și de considerentul (77) al directivei [25].

46. În cele două cauze în discuție, atât domnul Trijber, cât și domnul Harmsen intenționează ca activitatea lor să fie stabilă și continuă. Prin urmare, este adecvat să fie analizate din perspectiva libertății de stabilire.

47. În opinia noastră, Curtea nu trebuie să răspundă la întrebare recurgând la jurisprudența sa standard privind domeniul de aplicare de aplicare al dreptului Uniunii sau admisibilitatea în contextul situațiilor pur interne [26], întrucât această jurisprudență pleacă de la premisa că dispozițiile tratatului referitoare la cele patru libertăți reglementează doar situațiile transfrontaliere. Recurgerea la această jurisprudență ar implica astfel – fără să se analizeze întrebările – un răspuns negativ, în sensul că acest capitol III din directivă *nu* se aplică situațiilor pur interne.

48. În opinia noastră, Curtea nu ar trebui nici să „răspundă” la întrebări invitând instanța națională să încerce să identifice posibile elemente transfrontaliere în cele două cauze [27], întrucât și aceasta ar însemna să nu se răspundă la întrebări astfel cum au fost adresate de instanța de trimitere.

49. Dimpotrivă, Curtea ar trebui să răspundă la întrebări astfel cum au fost adresate, și anume să precizeze dacă dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123 sunt aplicabile situațiilor pur interne. Considerăm că întrebările merită să primească un răspuns din partea Curții din două motive. În primul rând, potrivit unei jurisprudențe constante, întrebările preliminare se bucură de o prezumție de

24 — A se vedea doar Hotărârea Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punctul 25 și următoarele). Cu privire la distincția între libera prestare a serviciilor și dreptul de stabilire, a se vedea și Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, punctele 15-18).

25 — Potrivit considerentului respectiv, elementul-cheie este dacă operatorul este sau nu este stabilit în statul membru în care prestează serviciul în cauză. În cazul în care operatorul este stabilit în statul membru în care prestează serviciile, acestuia ar trebui să îi fie aplicabile dispozițiile privind libertatea de stabilire. În cazul în care, dimpotrivă, operatorul nu este stabilit în statul membru în care se prestează serviciul, activitățile sale ar trebui să facă obiectul dispozițiilor privind libera circulație a serviciilor. Curtea de Justiție a afirmat în mod constant că natura temporară a activităților în cauză ar trebui apreciată nu numai în funcție de durata prestării serviciului, ci și în funcție de frecvența, periodicitatea și continuitatea acestuia. Caracterul temporar al activității nu ar trebui să însemne că prestatorul nu se poate dota cu o anumită infrastructură în statul membru în care se prestează serviciul, cum ar fi un birou sau un cabinet, în măsura în care această infrastructură este necesară în scopul prestării serviciului în cauză.

26 — Pentru o rezumare, o clasificare și o analiză a acestei jurisprudențe, facem trimitere la Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauzele conexate Venturini (C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:529, punctele 26-53).

27 — Astfel, un demers pentru identificarea unor asemenea elemente de extraneitate nu ar trebui să fie prea dificil. În ceea ce privește cauza C-340/14, de regulă și turiștii originari din alte state membre tind să utilizeze ambarcațiuni precum cea a domnului Trijber, în timp ce în cauza C-341/14, destinatarii serviciilor oferite de domnul Harmsen, adică prostituatele în cauză, provin din alte state membre ale Uniunii Europene decât Țările de Jos.

relevanță, altfel spus, cu excepția cazului în care se poate demonstra că sunt, de exemplu, ipotetice, ele trebuie să primească un răspuns [28]. În al doilea rând, întrucât Directiva 2006/123 a fost adoptată totuși destul de recent, iar această problemă a fost aprig dezbătută, considerăm că există un interes ca ea să fie clarificată de Curte.

50. Împotriva aplicabilității dispozițiilor capitolului III din directivă situațiilor pur interne se poate invoca faptul că un act legislativ din dreptul derivat nu poate merge mai departe decât dispozițiile tratatului în sensul că, dacă acestea din urmă se aplică (doar) situațiilor cu element de extraneitate, același lucru ar trebui să fie valabil pentru primul [29]. De asemenea, se poate încerca stabilirea unei diferențe între „coordonare” [30], „apropiere” [31] și „armonizare” [32].

51. Acest argument nu ne pare convingător și tindem mai mult către punctul de vedere contrar, potrivit căruia capitolul III din directivă se aplică și situațiilor pur interne.

52. În primul rând, în opinia noastră, este inutil să se stabilească o diferență între termenii „coordonare”, „apropiere” și „armonizare”. Considerăm că acești termeni sunt interșanjabili. Trebuie să avem în vedere în acest context că termenul „armonizare” a fost folosit în Tratatul de la Roma o singură dată [33], înainte de a ajunge treptat să fie folosit în întregul Tratat FUE.

53. În al doilea rând, nu se contestă faptul că, în principiu, armonizarea în domeniul pieței interne poate viza situații care nu sunt vizate de libertățile fundamentale garantate de tratat. În trecut, Curtea a recunoscut în mod expres acest fapt fără probleme [34]. Acest lucru este subliniat și în doctrină când se afirmă că armonizarea standardelor produselor și serviciilor, care are drept scop realizarea liberei lor circulații, se aplică în întreaga Uniune, fără distincție între produsele sau serviciile exportate și cele vândute pe teritoriul național [35].

54. În al treilea rând, manualul Comisiei oferă clarificări suplimentare: potrivit acestuia, capitolul privind stabilirea vizează atât situația în care un prestator de servicii urmărește să se stabilească în alt stat membru, cât și situația în care un prestator urmărește să se stabilească în propriul stat membru [36].

55. În al patrulea rând, o interpretare literală și sistematică a dispozițiilor directivei susține abordarea noastră. Articolul 2 alineatul (1) din directivă, intitulat „Domeniu de aplicare”, prevede că directiva se aplică „serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-*un* [37] stat membru”. Nu se menționează nicio activitate transfrontalieră. În mod similar, dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123, în special articolul 9 alineatul (1) din acesta, nu fac nicio referire la o activitate transfrontalieră, spre deosebire de capitolul IV din directivă, în special articolul 16 alineatul (1) din aceasta [38].

28 — A se vedea în acest sens de exemplu Hotărârea Cipolla și alții (C-94/04 și C-202/04, EU:C:2006:758, punctul 25).

29 — A se vedea Müller-Graff, P.-C., în Streinz, R., (ed.), *op. cit.*, Artikel 49 AEUV, punctul 20.

30 — Acesta este termenul utilizat la articolul 53 TFUE, care constituie, împreună cu articolul 62 TFUE, temeiul juridic al Directivei 2006/123. Dorim să subliniem că, în opinia noastră, termenul „coordonare” astfel cum este utilizat în directivă nu are nicio legătură cu termenul „coordonare” astfel cum este utilizat în prezent la articolele 2, 5 și 6 TFUE, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

31 — Terminologie utilizată, de exemplu, la articolele 114 și 115 TFUE.

32 — Terminologie care a ajuns să fie utilizată în prezent în întregul tratat.

33 — Articolul 117 alineatul (2) CEE, în prezent articolul 151 TFUE: „armonizarea sistemelor sociale”.

34 — A se vedea de exemplu Hotărârea Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:402, punctul 13), în care Curtea afirmă că Directiva 86/653/CEE a Consiliului privind coordonarea legislației statelor membre referitoare la agenții comerciali independenți (JO 1986, L 382, p. 17, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 176) „este destinată să armonizeze legile statelor membre referitoare la raportul juridic dintre părțile unui contract comercial, indiferent de orice elemente transfrontaliere. Prin urmare, domeniul său de aplicare este mai larg decât libertățile fundamentale prevăzute de Tratatul CE”.

35 — A se vedea Davies, G., „The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration”, 32 *European Law Review*, 2007, p. 232-245, la p. 242. A se vedea și Kluth, W., în Calliess, C., și Ruffert, M., (ed.), *EUV/AEUV*, Beck, ediția a patra, München, 2011, Artikel 59 AEUV, punctul 24.

36 — A se vedea Manualul de punere în aplicare a Directivei privind serviciile, *op. cit.*, p. 24 din versiunea în limba engleză.

37 — Sublinierea noastră.

38 — Articolul 16 este intitulat „Libertatea de a presta servicii”. Potrivit articolului 16 alineatul (1) prima teză, statele membre respectă dreptul prestatorilor de a furniza servicii într-un stat membru *altul decât cel în care sunt stabiliți*.

56. În al cincilea rând, problema se poate clarifica prin analizarea procedurii legislative care a condus la adoptarea directivei. În cadrul acesteia, la Parlamentul European au fost depuse mai multe propuneri de modificare în vederea reformulării articolului 2 alineatul (1) din Directiva 2006/123 pentru a fi limitat la situații transfrontaliere: două propuneri în cadrul Comisiei pentru piața internă și protecția consumatorilor (IMCO)[39] și una formulată de Comisia juridică a Parlamentului European[40]. Niciuna dintre modificări nu a fost acceptată, ceea ce indică faptul că dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123 sunt aplicabile și situațiilor interne[41].

57. În consecință, propunem Curții să răspundă la a doua și la a treia întrebare din cauza C-340/14 și la prima și la a doua întrebare din cauza C-341/14 că dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123 sunt aplicabile situațiilor de tipul celor din procedurile principale, adică transportului de călători cu șalupă deschisă pe căile navigabile interioare din Amsterdam, care are ca obiect principal oferirea de tururi și închirierea pentru organizarea de petreceri, în schimbul unei remunerații, și închirierii de camere cu ora prostituatelor în cazul deținerii unui local de prostituție la fereastră, indiferent dacă toți factorii se limitează sau nu se limitează la teritoriul unui singur stat membru.

C – *A patra întrebare din cauza C-340/14 și a treia întrebare din cauza C-341/14 – Sunt justificate restricțiile?*

58. A patra întrebare din cauza C-340/14 și a treia întrebare din cauza C-341/14 se referă la posibile justificări ale restricțiilor privind libertatea de stabilire a domnului Trijber și, respectiv, a domnului Harmsen.

1. Cauza C-340/14: interpretarea articolului 11 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/123

59. Potrivit articolului 11 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/123, o autorizație nu este acordată unui prestator pentru o durată limitată, cu excepția cazului în care numărul autorizațiilor disponibile este limitat dintr-un motiv imperativ de interes public. Instanța de trimitere urmărește, în esență, să afle dacă autoritatea competentă a unui stat membru are putere de apreciere în legătură cu aplicarea articolului menționat.

60. Răspunsul este „nu”.

61. În conformitate cu articolul 4 punctul 6 din Directiva 2006/123, „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.

62. Nu există nicio îndoială că reglementările locale din Amsterdam reprezintă un astfel de regim. Efectul acestui *ipso facto* constituie o restricție privind libertatea de stabilire a domnului Trijber.

39 — A se vedea propunerile de modificare 476 și 477 depuse de eurodeputații Joachim Wuermeling și, respectiv, Klaus-Heiner Lehne, astfel cum au fost reproduse în proiectul de raport (PE 355.744v04-00) de eurodeputatul Evelyne Gebhardt, raportor, documentul PE 360.091v02-00 din 24 iunie 2005, la p. 25 și 26, disponibil la http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/amendments/2005/360091/IMCO_AM%282005 %29360091_EN.pdf.

40 — A se vedea propunerea de modificare 11 în Avizul Comisiei juridice pentru Comisia pentru piața internă și protecția consumatorilor privind Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind serviciile pe piața internă, documentul 2004/0001(COD) din 1 iulie 2005, la p. 11, disponibil pe http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-353.583 + 03+DOC+PDF+V0//EN&language=EN.

41 — Barnard, C., „Unravelling the services directive”, 45 *Common Market Law Review*, 2008, p. 323-396, la p. 351 pare să încline către un asemenea raționament chiar dacă, după ce enumeră argumentele împotriva unor părți din directivă aplicabile situațiilor interne, ea concluzionează la p. 352 că „trebuie să așteptăm o decizie a Curții cu privire la această chestiune esențială”.

63. Totuși, un asemenea regim trebuie să respecte cerințele prevăzute la articolul 9 și următoarele din directivă. În special, nu se poate recurge la un asemenea regim decât dacă este nediscriminatoriu, justificat de un motiv imperativ de interes general și proporțional cu respectivul interes general.

64. În această privință se impun următoarele observații.

65. În primul rând, instanța națională trebuie să stabilească dacă se acordă un *număr suficient* de autorizații. Dacă, de exemplu, numărul este prea scăzut, atunci cu siguranță că nu suntem în prezența unei măsuri proporționale.

66. În al doilea rând, după ce instanța națională a stabilit că un regim de autorizare este, în principiu, justificat, *durata* autorizației trebuie să fie limitată. Din articolul 11 alineatul (1) rezultă că, de obicei, durata autorizației nu poate fi limitată. Există excepții de la această regulă, precum cea de la litera (b), potrivit căruia numărul autorizațiilor disponibile este limitat dintr-un motiv imperativ de interes public. Într-o asemenea situație, în mod logic, autorizația se poate acorda doar pentru o perioadă limitată.

67. Considerăm că statele membre nu dispun de nicio marjă de apreciere în ceea ce privește aplicarea acestui articol.

68. Altfel spus: potrivit interpretării noastre referitoare la articolul 11 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/123, de îndată ce *numărul* autorizațiilor disponibile este limitat dintr-un motiv imperativ de interes general, autorizația trebuie să fie acordată pentru o *perioadă* limitată. Orice altă interpretare ar contraveni scopului articolului 11, care este, după cum a arătat Comisia în observațiile sale, garanția accesului prestatorilor de servicii la piața în cauză.

69. În sfârșit, dorim să atragem atenția Curții asupra faptului că același rezultat s-ar obține prin aplicarea articolului 12 alineatele (1) și (2): în cazul în care numărul autorizațiilor disponibile este limitat din cauza resurselor naturale limitate, autorizațiile acordate în contextul unor proceduri de selecție imparțiale și transparente trebuie să fie acordate pentru o durată limitată corespunzătoare.

70. Prin urmare, este necesar ca la această întrebare Curtea să răspundă că articolul 11 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că, odată ce un stat membru consideră că numărul autorizațiilor disponibile trebuie să fie limitat pentru un motiv imperativ de interes general, fiecare autorizație individuală trebuie să fie limitată în timp.

2. Cauza C-341/14: interpretarea articolului 10 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123

71. După cum consideră în mod corect instanța de trimitere, măsurile în cauză constituie în mod indiscutabil o restricție privind libertatea de stabilire. Din nou, măsurile respective fac obiectul articolului 9 și următoarelor din Directiva 2006/123.

72. Instanța de trimitere urmărește să afle dacă articolul 10 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123 se opune unei măsuri precum cea din procedura principală, potrivit căreia deținătorul unui local de prostituție la fereastră poate închiria camere numai prostituatelor care pot să comunice cu operatorul într-o limbă cunoscută de acesta.

73. Potrivit articolului 10 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2006/123, măsurile în cauză trebuie să fie nediscriminatorii. Dacă măsurile ar fi discriminatorii, bazate direct sau indirect pe cetățenie, ele nu ar putea face parte dintr-un regim de autorizare și nu ar putea fi justificate în nicio situație [42]. Prin urmare, într-o astfel de situație, nu trebuie să se recurgă la identificarea unor motive imperativ de interes general și la evaluarea proporționalității. Totuși, considerăm că măsurile care fac obiectul prezentei cauze nu constituie o discriminare împotriva domnului Harmsen [43]. Astfel, revine instanței de trimitere să stabilească dacă regimul de autorizare din această cauză nu îl discriminează pe domnul Harmsen.

74. Mai mult, regimul trebuie să fie justificat printr-un motiv imperativ de interes general [articolul 10 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2006/123].

75. În această privință, instanța de trimitere menționează interesul prevenirii infracțiunii prevăzute la articolul 273f din Codul Penal, adică a infracțiunii de trafic de persoane. Scopul este să se protejeze prostituatele și să se prevină situația ca victimele traficului de persoane sau de minori să lucreze ca prostituate.

76. În opinia noastră, un asemenea temei poate fi invocat, în principiu, de orașul Amsterdam pentru a justifica restricționarea libertății de stabilire prin regimul de autorizare. Prin urmare, el poate constitui un motiv imperativ de interes general.

77. Domeniul în cauză poate fi considerat un domeniu sensibil pentru drepturile fundamentale. Combaterea traficului de ființe umane și protejarea victimelor sale este o politică urmată pe plan internațional și la nivelul Uniunii. Țările de Jos au semnat și au ratificat Convenția Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane [44] și Protocolul Organizației Națiunilor Unite privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, care completează Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva crimei organizate transnaționale [45], iar Directiva 2011/36/UE [46] este obligatorie pentru Țările de Jos. Toate aceste instrumente au drept scop combaterea traficului de persoane și conțin obligații pentru statele membre (respective) [47]. Mai mult, în ceea ce privește CEDO, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că traficul de ființe umane în sensul articolului 3 litera (a) din Protocolul de la Palermo și al articolului 4 litera (a) din Convenția Consiliului Europei intră sub incidența articolului 4 din CEDO [48]. În plus, potrivit Curții EDO, din articolul 4 din CEDO rezultă că statele au obligații pozitive de a adopta dispoziții de drept

42 — A se vedea articolul 14 punctul 1 din Directiva 2006/123, potrivit căruia statele membre nu condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul lor de respectarea unor cerințe discriminatorii bazate direct sau indirect pe cetățenie. A se vedea și Hotărârea Rina Services și Rina (C-593/13, EU:C:2015:399, punctul 35).

43 — Din perspectiva prostituatelor ca prestatori de servicii, situația ar putea fi diferită. Presupunând că, în Amsterdam, persoanele care închiriază localuri prostituatelor sunt *de regulă* olandezi care *de regulă* cunosc (doar) limba engleză și limba neerlandeză, o prostituată din Ungaria sau din Bulgaria care nu vorbește niciuna dintre aceste limbi este discriminată în raport cu una care le cunoaște și care, *de regulă*, este olandeză.

44 — Această convenție a fost semnată la Varșovia la 16 mai 2005. Ea a intrat în vigoare în general la 1 februarie 2008, după ratificarea sa de către 10 state. A fost ratificată de Țările de Jos la 22 aprilie 2010 și a intrat în vigoare acolo la 1 august 2010. Textul convenției este disponibil pe pagina de internet http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm. Convenția stabilește totodată un sistem interguvernamental de monitorizare pentru a supraveghea punerea în aplicare a obligațiilor pe care le conține.

45 — Cunoscută și sub denumirea „Protocolul de la Palermo”. Disponibilă pe pagina de internet http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx.

46 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2011 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, precum și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/629/JAI a Consiliului, JO L 101, p. 1. Această directivă recunoaște în considerentul (9) existența Convenției Consiliului Europei și a Protocolului de la Palermo, subliniind că, „[p]entru a evita suprapunerea eforturilor, ar trebui sprijinită coordonarea dintre organizațiile internaționale competente în materie de măsuri împotriva traficului de persoane”.

47 — Pentru a completa imaginea, articolul 5 alineatul (3) din cartă prevede că traficul de persoane este interzis.

48 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Rantsev împotriva Ciprului și a Rusiei din 7 ianuarie 2010, cererea nr. 25965/04, § 282. Articolul 4 din CEDO are drept echivalent funcțional articolul 5 alineatele (1) și (2) din cartă.

penal care să pedepsească practicile la care se face referire în acest articol și de a le pune în aplicare [49], precum și de a proteja în mod efectiv victimele actelor interzise de articolul menționat [50]. De asemenea, articolul în cauză impune o obligație procedurală de investigare atunci când există o suspiciune credibilă că au fost încălcate drepturile prevăzute de acest articol ale unei persoane [51].

78. Articolul 273f din Codul penal a fost modificat în ultimii ani, în special pentru alinierea la Convenția Consiliului Europei și pentru transpunerea Directivei 2011/36. În lupta împotriva traficului de persoane, Țările de Jos pun accent pe măsuri la nivel local. Această abordare le-a fost recomandată de organismul de monitorizare competent al Consiliului Europei [52].

79. În conformitate cu articolul 10 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123, regimul trebuie să fie totodată proporțional cu obiectivul de interes public sus-menționat [53].

80. Înainte de a examina proporționalitatea măsurii din cauza în discuție, dorim să facem o observație preliminară, reamintind jurisprudența constantă a Curții. Revine în cele din urmă instanței naționale, singura competentă să analizeze faptele și să interpreteze legislația națională, să stabilească dacă reglementarea națională este proporțională cu obiectivul de interes public [54]. Totuși, Curtea de Justiție poate oferi îndrumări întemeiate pe informațiile prezentate în contextul procedurilor [55]. Curtea a statuat în contextele speciale referitoare la tratamentul inegal privind accesul la studii universitare medicale și paramedicale [56], privind „menținerea omogenității [unui] sistem de învățământ superior sau universitar” [57], privind condiția de reședință pentru obținerea unei subvenții la angajare [58] și condițiile de rambursare a cheltuielilor efectuate pentru un tratament medical în alt stat membru [59] că motivele invocate de un stat membru drept justificare trebuie să fie însoțite de o analiză a caracterului adecvat și proporțional al măsurii adoptate de statul membru respectiv și de probe specifice care să dovedească argumentele sale.

81. Pentru a satisface condiția privind caracterul proporțional, măsura trebuie, în primul rând, să fie corespunzătoare sau, potrivit modului de redactare a directivei [60], adecvată pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit. Nu avem niciun motiv să punem la îndoială faptul că măsura care face obiectul cauzei în discuție reflectă o preocupare autentică din partea orașului Amsterdam pentru prevenirea infracțiunilor în domeniul traficului de persoane. Totuși, instanța de trimitere, atunci când analizează caracterul adecvat al măsurii, ar trebui să examineze îndeaproape în ce măsură justifică orașul Amsterdam această politică, fiind evident că nu este necesar să se demonstreze că fiecare infracțiune este descoperită prin măsura respectivă, deoarece s-ar extinde prea mult condițiile privind caracterul adecvat.

49 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Siliadin împotriva Franței din 26 iulie 2005, cererea nr. 73316/01, punctul 89.

50 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea C.N. și V. împotriva Franței din 11 octombrie 2011, cererea nr. 67724/09, punctul 69.

51 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea C.N. împotriva Regatului Unit din 13 noiembrie 2012, cererea nr. 4239/08, punctul 69.

52 — A se vedea Raportul privind punerea în aplicare de către Țările de Jos a Convenției Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane, Prima rundă de evaluare, adoptat de Grupul de Experți pentru Lupta împotriva Traficului de Ființe Umane la 21 martie 2014, publicat de Secretariatul Convenției la data de 18 iunie 2014, GRETA(2014)10, punctul 59, disponibil pe pagina de internet http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2014_10_FGR_NLD_w_cmnts_en.pdf.

53 — Termenul „proporționalitate” este mai clar definit la articolul 15 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2006/123.

54 — A se vedea *mutatis mutandis*, cu privire la justificările restricțiilor în contextul dispozițiilor tratatului privind cele patru hotărâri referitoare la libertăți și cetățenie, Hotărârile Bressol și alții (C-73/08, EU:C:2010:181, punctul 75), Rinner-Kühn (171/88, EU:C:1989:328, punctul 15) și Schönheit și Becker (C-4/02 și C-5/02, EU:C:2003:583, punctul 82).

55 — A se vedea Hotărârea Bressol și alții (C-73/08, EU:C:2010:181, punctul 65).

56 — *Ibidem*, punctul 74. Miza a fost o condiție referitoare la reședință.

57 — A se vedea Hotărârea Comisia/Austria (C-147/03, EU:C:2005:427, punctul 63).

58 — A se vedea Hotărârea Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, punctul 49).

59 — A se vedea Hotărârea Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, punctul 45).

60 — A se vedea articolul 15 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2006/123.

82. În al doilea rând, măsura nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului. Dacă există posibilitatea de a alege între diferite măsuri pentru a atinge același obiectiv, mijlocul ales trebuie să fie acela care este cel mai puțin restrictiv pentru libertatea de stabilire garantată de directivă.

83. Prin urmare, întrebarea este dacă cerința referitoare la limbă, astfel cum este impusă de orașul Amsterdam [61], este necesară pentru atingerea scopului urmărit. Aceasta este o problemă delicată, care este dificil de soluționat făcând apel la jurisprudența anterioară a Curții.

84. Este adevărat că în numeroase situații Curtea a fost chemată să stabilească dacă cerințele legate de limba națională sunt în concordanță cu cele patru libertăți sau, mai recent, cu dispozițiile tratatului referitoare la cetățenia Uniunii [62]. Totuși, în aceste cazuri perspectiva a fost diferită, în sensul că cerința referitoare la limbă se limita la limbile statelor membre în discuție [63].

85. Interesul imperativ urmărit era fie promovarea și încurajarea utilizării limbii în sine [64], fie un interes strâns legat de natura activității care urma să fie desfășurată, de exemplu protecția socială a lucrătorilor sau facilitarea controalelor administrative aferente [65]. În toate situațiile, statele membre au urmărit să protejeze sau să promoveze una sau mai multe dintre limbile lor oficiale [66]. Nu aceasta este situația în cazul de față. Cerința privind limba nu a fost impusă pentru ca prostituata să își poată desfășura activitatea, ci pentru ca domnul Harmsen să își îndeplinească îndatoririle care îi revin potrivit dreptului public față de Regatul Țărilor de Jos.

86. Mai mult, în prezenta cauză nu se pune problema „importanței deosebite” a „protecției drepturilor și a privilegiilor lingvistice ale persoanelor” [67].

87. Prostituatele care au fost victime ale traficului de persoane se află într-o situație de izolare și vulnerabilitate. Prin urmare, este în interesul lor și al celor care luptă împotriva traficului de persoane să poată comunica. Evident, posibilitatea de a comunica în aceeași limbă facilitează extrem de mult comunicarea.

88. În consecință, putem să înțelegem că orașul Amsterdam recurge la asemenea cerințe pentru a se asigura că are loc în mod efectiv comunicarea între proprietarul de bordel și prostituate. Totuși, acest lucru nu trebuie să meargă în mod necesar atât de departe încât să se impună cunoașterea acelorași limbi de către ambele părți. Ceea ce contează este că domnul Harmsen să poată *comunica verbal efectiv* cu prostituatele, iar nu neapărat să cunoască aceleași limbi.

89. În opinia noastră, sunt posibile diferite scenarii, în special atunci când este necesară o terță persoană pentru a avea loc o comunicare efectivă. În speță, instanța de trimitere trebuie să analizeze îndeaproape dacă se poate garanta existența unui element de apropiere a persoanei respective față de prostituată. De exemplu, poate avea o influență semnificativă aspectul dacă „interpretul” este o persoană cunoscută, apropiată și de încredere pentru prostituată, iar nu o persoană aleasă de domnul Harmsen.

61 — Se poate vorbi despre o cerință referitoare la limbă întrucât orașul Amsterdam a considerat angajamentele pe care domnul Harmsen și le-a asumat în planul său de operare (de a nu închiria camere prostituatelor cu care nu poate comunica în limba engleză, limba olandeză sau în orice altă limbă pe care o cunoaște) ca fiind o condiție pentru acordarea autorizației.

62 — A se vedea Hotărârea Grauel Rüffer (C-322/13, EU:C:2014:189, punctele 18 și următoarele)

63 — A se vedea de exemplu Hotărârile Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, punctul 20) și Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, punctul 59).

64 — A se vedea Hotărârea Las (C-202/11, EU:C:2013:239, punctul 27).

65 — A se vedea Hotărârea Comisia/Germania (C-490/04, EU:C:2007:430, punctele 70 și 71).

66 — A se vedea Hotărârile Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, punctul 19), Runevič-Vardyn și Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, punctul 85) și Las (C-202/11, EU:C:2013:239, punctul 25).

67 — Terminologie utilizată de Curte de exemplu în Hotărârile Mutsch (137/84, EU:C:1985:335, punctul 11) și Bickel și Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, punctul 13).

90. Instanța de trimitere trebuie să analizeze faptic, pe baza îndrumărilor oferite, dacă între domnul Harmsen și fiecare prostituată există o comunicare verbală efectivă.

91. Prin urmare, răspunsul la această întrebare ar trebui să fie că articolul 10 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123 se opune unei măsuri precum cea din procedura principală din cauza C-341/14, potrivit căreia deținătorul unui local de prostituție la fereastră poate închiria camere numai prostituatelor care pot să comunice cu operatorul într-o limbă cunoscută de acesta, cu excepția cazului în care instanța de trimitere stabilește că o astfel de cerință este necesară pentru a avea loc o comunicare verbală efectivă între operator și prostituate.

V – **Concluzie**

92. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Raad van State (Țările de Jos) după cum urmează:

„(1) O activitate precum cea în discuție în procedura principală din cauza C-340/14, care constă în transportul de călători cu o șalupă deschisă pe căile navigabile interne din Amsterdam, care are ca obiect principal oferirea de tururi și închirierea pentru organizarea de petreceri, în schimbul unei remunerații, nu constituie un «serviciu în domeniul de transportului» în sensul articolului 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.

(2) Dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123 sunt aplicabile situațiilor de tipul celor din procedurile principale, adică transportului de călători cu șalupă deschisă pe căile navigabile interioare din Amsterdam, care are ca obiect principal oferirea de tururi și închirierea pentru organizarea de petreceri, în schimbul unei remunerații (cauza C-340/14), și închirierea de camere cu ora prostituatelor în cazul deținerii unui local de prostituție la fereastră (cauza C-341/14), indiferent dacă toți factorii se limitează sau nu se limitează la teritoriul unui singur stat membru.

(3) Articolul 11 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că, odată ce un stat membru consideră că numărul autorizațiilor disponibile trebuie să fie limitat pentru un motiv imperativ de interes general, fiecare autorizație individuală trebuie să fie limitată în timp.

(4) Articolul 10 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123 se opune unei măsuri precum cea din procedura principală din cauza C-341/14, potrivit căreia deținătorul unui local de prostituție la fereastră poate închiria camere numai prostituatelor care pot să comunice cu operatorul într-o limbă cunoscută de acesta, cu excepția cazului în care instanța de trimitere stabilește că o astfel de cerință este necesară pentru a avea loc o comunicare verbală efectivă între operator și prostituate.”