Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 3 septembrie 2020[1]

Cauza C-311/19

BONVER WIN, a. s.
împotriva
Ministerstvo financí ČR

[cerere de decizie preliminară formulată de Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă, Republica Cehă)]

„Trimitere preliminară – Libera prestare a serviciilor – Restricții – Legislație națională prin care se interzice exploatarea jocurilor de noroc în anumite locuri – Aplicabilitatea articolului 56 TFUE –Element transfrontalier”

I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară formulată de Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă, Republica Cehă) constituie o dovadă a faptului că problema specifică de natură juridică din cadrul unei cauze adresate Curții se ascunde adesea în spatele faptelor aparent inofensive, dacă nu chiar banale, din litigiul principal: unui prestator de servicii de pariuri i se solicită să înceteze comercializarea acestora, în baza unui decret municipal prin care se interzice furnizarea unor astfel de servicii într-o anumită parte a orașului, în care este localizat prestatorul de servicii de pariuri. Respectivul comerciant pretinde că are clienți care provin dintr-un alt stat membru. Sunt suficiente aceste împrejurări pentru a atrage aplicarea liberei prestări a serviciilor potrivit articolului 56 TFUE?

2. Prin urmare, prezenta cauză atacă direct problematica domeniului de aplicare material al unei libertăți fundamentale a pieței interne.

3. Delimitarea unui astfel de domeniu de aplicare reprezintă o chestiune de importanță primordială; ea este dintre cele mai vechi chestiuni de drept al Uniunii, care se regăsește în permanență sub noi și noi forme. Indiferent cât de variate ar putea fi situațiile de fapt care stau la baza unor asemenea cauze[2], ceea ce au toate în comun este faptul că ele abordează însăși natura pieței interne și constituția economică a Uniunii. Operatorii economici și clienții acestora se bazează pe răspunsul la astfel de întrebări, în egală măsură cu statele membre. Domeniul de aplicare al libertăților fundamentale determină măsura în care obiectivele de politici naționale ale statelor membre trebuie să respecte dreptul Uniunii în materie de piață internă și, în mod corespunzător, libertatea de care beneficiază operatorii economici: dacă un stat membru nu este constrâns, de exemplu, de libera prestare a serviciilor, sfera sa de acțiune potențială este extrem de întinsă prin comparație cu situația în care ar fi fost supus constrângerilor. Dimpotrivă, dacă un stat membru este supus constrângerilor, sfera de acțiune potențială a prestatorilor de servicii și a beneficiarilor devine considerabil mai mare.

1 Limba originală: engleza.

2 De exemplu: o discriminare sau un obstacol, o modalitate de vânzare și/sau acces pe piață, situații pur interne.

4. Reversul corespunzător în materie procedurală al acestor elemente de drept substanțial este că acele cauze provenite de la instanțele naționale în care întreaga situație de fapt din litigiul principal se limitează la teritoriul unui singur stat membru sunt inadmisibile în ceea ce privește interpretarea libertăților fundamentale.

5. În speță, Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) ridică problema domeniului de aplicare al liberei prestări a serviciilor potrivit articolului 56 TFUE într-o situație în care elementul transfrontalier este cel al clienților care traversează frontiera pentru a beneficia (dacă acesta este termenul corect în ceea ce privește jocurile de noroc) în Republica Cehă de serviciile respective.

6. În cadrul acestor concluzii vom susține că această problemă ține, pe fond, de libera prestare a serviciilor potrivit articolului 56 TFUE. Procedând astfel, vom propune Curții o interpretare clasică a liberei prestări a serviciilor și a jurisprudenței corespunzătoare. Mai concret, vom susține în fața Curții că, la ora actuală, nu este necesar să limiteze domeniul de aplicare al acestei libertăți fundamentale în situații în care măsurile în cauză sunt aplicabile fără distincție în drept și în fapt. Vom propune, așadar, Curții să reziste la eventuala tentație de a interpreta domeniul de aplicare material al articolului 56 TFUE într-un sens mai restrâns decât în trecut. În opinia noastră, este exclusă aplicarea jurisprudenței rezultate din Hotărârea Keck și Mithouard în domeniul serviciilor: Curtea nu ar trebui să construiască nicio analogie prin raportare la cauza respectivă [3].

II. Cadrul juridic

7. Potrivit articolului 50 alineatul 4 din zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (Legea nr. 202/1990 privind loteriile și alte jocuri similare, denumită în continuare „Legea loteriilor”), aplicabilă în anul 2013, o municipalitate poate adopta o măsură obligatorie de aplicare generală sub forma unui decret care prevede că pariurile, loteriile și alte jocuri similare pot fi exploatate doar în locurile și în intervalele orare stabilite în decret sau poate specifica în ce locuri din localitate și în ce intervale orare este interzisă funcționarea acestor loterii și a altor jocuri similare ori poate să interzică în totalitate exploatarea de loterii și alte jocuri similare pe întreg teritoriul localității.

8. Legea loteriilor definește de asemenea pariurile, loteriile și alte jocuri similare.

9. În temeiul articolului 50 alineatul 4 din Legea loteriilor, orașul Děčín (Republica Cehă) a adoptat Obecně závazná vyhláška č. 3/2013, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (Decretul municipal nr. 3/2013 privind reglementarea exploatării de pariuri, loterii și alte jocuri similare). Acest decret a interzis funcționarea pariurilor, a loteriilor și a altor jocuri similare pe întreg teritoriul orașului, în conformitate cu legea. În același timp, anexa 1 la acest decret enumeră adresele concrete din Děčín în care este permisă funcționarea cazinourilor.

III. Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

10. BONVER WIN, a.s. (denumită în continuare „BONVER WIN”) este o societate comercială de drept ceh ce are ca obiect de activitate jocurile de noroc și care funcționează în Děčín pe baza unei licențe acordate de Ministerstvo financí ČR (Ministerul Finanțelor, Republica Cehă).

11. Odată cu intrarea în vigoare a Decretului municipal nr. 3/2013, activitatea societății BONVER WIN a constituit o încălcare a acestui decret, localurile sale nefiind situate la una dintre adresele menționate în anexa la decret.

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

12. Prin decizia din 22 octombrie 2013, Ministerul Finanțelor a retras societății BONVER WIN autorizația de exploatare a jocurilor de noroc pentru motivul că aceasta nu era conformă cu Decretul municipal nr. 3/2013.

13. BONVER WIN a formulat o cale de atac administrativă împotriva acelei decizii, care a fost respinsă printr-o decizie a Ministrului Finanțelor din 22 iulie 2014.

14. BONVER WIN a atacat ulterior această decizie în fața Městský soud v Praze (Tribunalul Municipal din Praga, Republica Cehă), care ulterior a respins acțiunea. În motivarea hotărârii sale, instanța a respins, printre altele, argumentul potrivit căruia normele naționale sunt contrare dreptului Uniunii, statuând că dreptul Uniunii nu se aplica în această situație întrucât recurenta nu își exercita libertatea de a presta servicii.

15. Nefiind mulțumită de această argumentație, BONVER WIN a formulat recurs împotriva acestei hotărâri în fața instanței de trimitere, Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă), susținând că Městský soud v Praze (Tribunalul Municipal din Praga) a săvârșit o eroare prin faptul că nu a pus în aplicare legislația Uniunii. În opinia societății BONVER WIN, dispozițiile Decretului municipal nr. 3/2013 coroborate cu dispozițiile Legii loteriilor sunt contrare dreptului Uniunii.

16. În temeiul normelor de procedură naționale, cauza în discuție în litigiul principal s-a aflat inițial pe rolul Camerei a cincea a Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă), care a considerat că libertatea de prestare a serviciilor în temeiul dreptului Uniunii este aplicabilă în speță, din moment ce unii dintre clienții societății BONVER WIN provin din alte state membre. În consecință, această Cameră nu vede, în principiu, necesitatea trimiterii cauzei Curții.

17. Cu toate acestea, în contextul în care, în cauze comparabile, alte camere ale Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) au ajuns la concluzia că dreptul Uniunii în general și libera prestare a serviciilor în special nu erau aplicabile [4], Camera a cincea a decis, în conformitate cu normele de procedură naționale, să trimită cauza Camerei extinse a Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă), în vederea modificării jurisprudenței (eronate, în opinia Camerei a cincea) celorlalte camere.

18. Camera extinsă a decis, la rândul său, să sesizeze Curtea.

19. Camera extinsă pornește de la prezumția că, în prezenta cauză, problema aflată în discuție este o posibilă restricție privind libertatea clienților de a beneficia de servicii, iar nu o posibilă restricție privind libera prestare a serviciilor impusă furnizorului acestor servicii, care este o societate de drept ceh având sediul în statul membru respectiv. Instanța de trimitere observă că din jurisprudența Curții reiese că serviciile pe care un prestator stabilit într-un stat membru le furnizează, fără a se deplasa, unui beneficiar stabilit într-un alt stat membru constituie o prestare de servicii transfrontalieră și că în această categorie de beneficiari sunt incluși de asemenea turiștii sau persoanele aflate într-o călătorie de studii. Mai mult, această instanță consideră că o reglementare națională precum legislația cehă din prezenta cauză, care este aplicabilă fără distincție resortisanților acestui stat membru și celor din alte state membre, nu poate intra, ca regulă generală, sub incidența dispozițiilor referitoare la libertățile fundamentale garantate de Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene decât în măsura în care aceasta se aplică unor situații care au legătură cu schimburile comerciale dintre statele membre.

20. În plus, instanța de trimitere consideră că, deși Curtea a clarificat aplicabilitatea articolului 56 TFUE în situațiile în care un prestator își oferă serviciile prin telefon sau prin internet, precum și în situații referitoare la grupuri de turiști care sunt beneficiari ai serviciilor, aceasta nu a stabilit încă în mod clar dacă respectivul articol se aplică pentru simplul motiv că un serviciu prestat în principal în

4 Fără ca această problemă să fi făcut, astfel cum reiese, obiectul unei trimiteri preliminare către Curte.

beneficiul resortisanților unui stat membru poate fi utilizat sau este utilizat în acel stat membru de resortisanții unui alt stat membru. În această privință, instanța de trimitere subliniază că nu împărtășește concluzia potrivit căreia vizita ocazională, fie chiar și a unui singur resortisant al unui alt stat membru, la un sediu care furnizează anumite servicii ar atrage în mod automat aplicabilitatea articolului 56 TFUE în privința oricărei dispoziții de drept național care reglementează în general acest sector național de servicii.

21. Mai mult, instanța de trimitere ridică problema dacă nu ar fi necesar să se stabilească în domeniul liberei prestări a serviciilor o normă *de minimis* întemeiată pe existența unei legături suficiente între legislația în discuție și libertatea de prestare a serviciilor. Instanța de trimitere consideră că o legislație nediscriminatorie aplicabilă la nivel municipal nu intră sub incidența articolului 56 TFUE.

22. În acest context, prin ordonanța din 21 martie 2019, primită de Curte la 16 aprilie 2019, Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) a adresat următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 56 și următoarele din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene se aplică unei reglementări naționale (o măsură obligatorie de aplicare generală sub forma unui decret municipal) care interzice un anumit serviciu într-o parte a unei localități pentru simplul motiv că unii dintre clienții unui prestator de servicii afectat de această reglementare pot proveni sau provin din alt stat membru al Uniunii Europene?

În cazul unui răspuns afirmativ, simpla invocare a posibilei prezențe a unor clienți din alt stat membru este suficientă pentru a atrage aplicabilitatea articolului 56 TFUE sau prestatorul de servicii are obligația de a dovedi prestarea efectivă de servicii către clienți care provin din alte state membre?

2) Este relevant pentru răspunsul la prima întrebare faptul că:

a) eventualele restricții privind libera prestare a serviciilor sunt limitate în mod semnificativ, atât din punct de vedere geografic, cât și din punct de vedere material (aplicabilitatea eventuală a unei excepții *de minimis*);

b) nu reiese că legislația națională reglementează în mod diferit, în drept sau în fapt, situația operatorilor care prestează servicii în principal către cetățenii altor state membre ale Uniunii Europene, pe de o parte, și cea a operatorilor care vizează clientela internă, pe de altă parte?”

23. Republică Cehă, Ungaria și Comisia Europeană au depus observații scrise. BONVER WIN, Republica Cehă, Regatul Țărilor de Jos, precum și Comisia Europeană au participat la ședință, care a avut loc la 12 martie 2020.

IV. Analiză

24. Prin cele două întrebări, cărora li se poate da un răspuns unic, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă dispozițiile articolului 56 TFUE privind libertatea de prestare a serviciilor se aplică situației în care o societate stabilită într-un stat membru pierde, ca urmare a intrării în vigoare a unor reglementări naționale care stabilesc locurile în care acesteia îi este permis să își desfășoare activitatea, autorizația de a desfășura respectiva activitate, pentru motivul că unii dintre clienții săi provin din alt stat membru decât cel în care societatea este stabilită. În acest sens, instanța de trimitere dorește să afle dacă natura nediscriminatorie a acestor norme și existența unei norme *de minimis* în domeniul libertății de prestare a serviciilor sunt aspecte relevante pentru acest răspuns.

25. În plus, din modul în care sunt formulate întrebările reiese cu claritate că instanța de trimitere înțelege foarte bine că, în cazul în care prezenta cauză intră sub incidența dispozițiilor articolului 56 TFUE, existența unei restricții este neîndoielnică și că sarcina de a justifica această restricție revine Republicii Cehe.

A. Încadrarea întrebării – cu privire la admisibilitate

26. Contrar unor posibile prime impresii, admisibilitatea prezentei cauze este dincolo de orice îndoială.

27. Pentru a demonstra acest fapt și a ajunge la esența întrebării adresate de instanța de trimitere, considerăm că este necesar să examinăm pe scurt istoricul fenomenului cunoscut în prezent sub denumirea de „situație pur internă”.

28. Este bine cunoscut și stabilit printr-o jurisprudență constantă faptul că dispozițiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene în materie de liberă prestare a serviciilor nu se aplică într-o situație în care toate elementele se limitează la teritoriul unui singur stat membru [5]. Totuși, în ampla jurisprudență a Curții în materia situațiilor pur interne, trebuie distinse cele două perspective: a temeiniciei și a admisibilității.

1. Pornind de la fond...

29. Geneza jurisprudențială [6] a normei pur interne se găsește în mai multe hotărâri pronunțate de Curte de la sfârșitul anilor ’70 încoace și datând, toate, din perioada cauzelor Rewe-Zentral [7] („Cassis de Dijon”): Koestler [8], Knoors [9], Auer [10], Debauve și alții [11], precum și Saunders [12]. În timp ce în cauza Knoors [13] „a fost pronunțat un *dictum* într-un context foarte restrâns” [14] cu privire la libertatea de stabilire și la libertatea de prestare a serviciilor, iar cauzele Koestler [15] și Auer [16] se refereau la o situație transfrontalieră, Curtea a aplicat norma pur internă în cauza Saunders [17].

30. Ultima dintre hotărârile menționate mai sus se referea la libera circulație a lucrătorilor, în conformitate cu actualul articol 45 TFUE. Un cetățean britanic, după ce și-a recunoscut vinovăția pentru o faptă penală, a fost condamnat să se mute din Anglia în Irlanda de Nord și să nu se întoarcă în Anglia sau Țara Galilor. Astfel, întreaga situație de fapt s-a limitat la teritoriul Regatului Unit. Într-o astfel de situație, Curtea a putut statua cu relativă ușurință că articolul 45 TFUE [18] „nu […] urmărește să limiteze posibilitatea statelor membre de a stabili pe teritoriile proprii restricții cu privire la

5 A se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 47).

6 Împrumutăm acest termen de la Arena, A., „The Wall Around EU Liberties: the Purely Internal Rule at the Forty-Year Mark”, *Yearbook of European Law*, 2019, vol. 38, p. 153-219, la p. 163.

7 Hotărârea din 20 februarie 1979 (120/78, EU:C:1979:42).

8 Hotărârea din 24 octombrie 1978 (15/78, EU:C:1978:184).

9 Hotărârea din 7 februarie 1979 (115/78, EU:C:1979:31).

10 Hotărârea din 7 februarie 1979 (136/78, EU:C:1979:34).

11 Hotărârea din 18 martie 1980 (52/79, EU:C:1980:83).

12 Hotărârea din 28 martie 1979 (175/78, EU:C:1979:88).

13 Hotărârea din 7 februarie 1979 (115/78, EU:C:1979:31, punctul 24): „ […] dispozițiile Tratatului cu privire la libertatea de stabilire și de prestare a serviciilor nu se pot aplica în situații care sunt pur interne unui stat membru.”

14 Potrivit Concluziilor prezentate de avocatul general Warner în cauza Saunders (175/78, nepublicată, EU:C:1979:63, p. 1141).

15 A se vedea Hotărârea din 24 octombrie 1978 (15/78, EU:C:1978:184, punctul 3).

16 A se vedea Hotărârea din 7 februarie 1979 (136/78, EU:C:1979:34).

17 A se vedea Hotărârea din 28 martie 1979 (175/78, EU:C:1979:88, punctul 10).

18 Fostul articol 48 din Tratatul CEE.

libertatea de mișcare a tuturor persoanelor supuse jurisdicției lor, în aplicarea legii penale naționale”[19], și că, „așadar, dispozițiile tratatului cu privire la libera circulație a lucrătorilor nu se pot aplica în situații pur interne dintr-un stat membru, cu alte cuvinte, atunci când nu există niciun factor care să le coreleze cu oricare dintre situațiile prevăzute de dreptul [Uniunii]”[20].

31. Această nouă constatare[21] s-a aplicat apoi și celorlalte libertăți fundamentale. La scurtă vreme după hotărârea pronunțată în cauza Saunders[22], Curtea a statuat în Hotărârea Debauve și alții[23] că „dispozițiile tratatului în materia libertății de prestare a serviciilor nu se pot aplica activităților ale căror elemente relevante se limitează la interiorul unui stat membru”. Curtea a reținut însă că împrejurările cauzei în litigiu vizau o situație transfrontalieră.

32. A fost dintotdeauna clar și dincolo de orice îndoială faptul că aceste cauze anterioare priveau o problemă *de fond*: pentru a se putea aplica din punct de vedere material, libertățile fundamentale ale tratatului necesită un așa-numit „element transfrontalier”. Situațiile pur interne nu se încadrează în domeniul de aplicare material al libertăților fundamentale întrucât obiectivul acestor libertăți este liberalizarea schimburilor *între statele membre*.

2. ...pentru a ajunge la admisibilitate

33. Consecința logică pe plan procedural a situațiilor pur interne, care nu intră în domeniul de aplicare al libertăților fundamentale, este că Curtea nu este competentă să se pronunțe cu privire la astfel de întrebări, ceea ce face inadmisibile cererile de decizie preliminară asociate cauzelor care au ca obiect asemenea situații[24]. Dreptul Uniunii pur și simplu nu se aplică unei astfel de situații.

34. Totuși, de-a lungul anilor, au existat multe situații în care Curtea a răspuns la unele întrebări rezultând din proceduri naționale în care întreaga situație de fapt se limita la teritoriul unui singur stat membru.

35. Nu mai este nevoie să recapitulăm și să facem un rezumat al acestei jurisprudențe, întrucât a fost recapitulată și clasificată de curând, în Hotărârea Ullens de Schooten[25]: cererile de decizie preliminară cu privire la cauze rezultate din situații pur interne sunt totuși *admisibile*[26] în patru situații specifice. Aceste situații sunt: (1) nu se poate exclude ca resortisanți stabiliți în alte state membre să fie sau să fi fost interesați de utilizarea acestor libertăți în exercitarea activităților pe teritoriul statului membru care a adoptat reglementarea națională în cauză și ca, în consecință, această reglementare, aplicabilă fără distincție resortisanților acestui stat membru și resortisanților celorlalte state membre, să poată

19 A se vedea Hotărârea din 28 martie 1979, Saunders (175/78, EU:C:1979:88, punctul 10).

20 A se vedea Hotărârea din 28 martie 1979, Saunders (175/78, EU:C:1979:88, punctul 11). Este, cu toate acestea, interesant să remarcăm faptul că, în această cauză, avocatul general a abordat în concluziile sale chestiunea situațiilor pur naționale, dar a ajuns la altă concluzie decât Curtea, ceea ce l-a determinat să analizeze actele naționale în cauză din perspectiva principiului liberei circulații a lucrătorilor. A se vedea Concluziile avocatului general Warner prezentate în cauza Saunders (175/78, nepublicate, EU:C:1979:63).

21 În cauze anterioare, așa cum este de exemplu hotărârea de referință din 15 iulie 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66), Curtea nu pare a fi considerat necesar să analizeze chestiunea unei situații pur interne.

22 Hotărârea din 28 martie 1979 (175/78, EU:C:1979:88).

23 Hotărârea din 18 martie 1980 (52/79, EU:C:1980:83, punctul 9).

24 Cu riscul de a fi acuzat de erezie, pentru simplificarea trimiterilor, folosim în mod comutativ termenii „competență” și „admisibilitate”. Aceasta nu înseamnă că nu cunoaștem diferențele juridice dintre acești termeni: competența este o noțiune obiectivă și se referă la aptitudinea Curții de a judeca, în timp ce admisibilitatea cuprinde un element subiectiv, în sensul că poate fi în parte stabilită de instanța de trimitere. De fapt, o cauză este admisibilă doar dacă, în procedura de trimitere a cererii de decizie preliminară către Curte, instanța națională a respectat normele de procedură aplicabile și a motivat corespunzător necesitatea trimiterii. În plus, în această privință subscriem pe deplin la Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Gullotta și Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punctele 21 și 25), în care este exprimat un argument similar, deși se subliniază că nu trebuie accentuată excesiv diferența dintre cei doi termeni.

25 A se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, punctele 50-53). Pentru o situație recapitulativă a jurisprudenței Curții în materie anterioare acestei hotărâri, a se vedea Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauzele conexate Venturini și alții (C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:529).

26 A se vedea în acest sens și Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2017:397, punctul 115).

produce efecte care nu se limitau la acest stat membru [27]; (2) atunci când instanța de trimitere introduce o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare în cadrul unei proceduri de anulare a dispozițiilor care se aplică nu numai propriilor resortisanți, ci și celor din alte state membre, decizia instanței de trimitere care va fi adoptată în urma hotărârii preliminare a Curții va produce efecte și asupra resortisanților celorlalte state membre [28]; (3) când interpretarea libertăților fundamentale se dovedește pertinentă în cazul în care dreptul național impune instanței de trimitere să acorde unui resortisant al propriului stat membru aceleași drepturi precum cele conferite de dreptul Uniunii unui resortisant al altui stat membru în aceeași situație [29] și (4) când aplicabilitatea dispozițiilor dreptului Uniunii a fost determinată de o reglementare națională care, întrucât tratează situații în care toate elementele se limitează la interiorul unui singur stat membru, urmează aceeași abordare precum cea prevăzută de dreptul Uniunii [30].

3. Aplicarea în prezenta cauză: situația BONVER WIN

36. Revenind la prezenta cauză, este extrem de ispititor să răspundem, după cum propune Comisia, că sarcina de a stabili dacă în speță există un element transfrontalier revine instanței de trimitere.

37. Însă, procedând astfel ar însemna să omitem esențialul.

38. În întrebările preliminare adresate, instanța de trimitere merge mai departe. Instanța de trimitere nu solicită să se stabilească dacă Curtea ar trebui să răspundă la întrebare (ceea ce ar fi în orice caz o solicitare ciudată de adresat Curții), ci dacă libera prestare a serviciilor potrivit articolului 56 TFUE nu ar trebui să se aplice în situații care prezintă în mod clar un element transfrontalier. Cu alte cuvinte, instanța de trimitere solicită orientări cu privire la domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE. Aceasta dorește să ajungă la rădăcina problemei „situațiilor pur interne" și se întreabă, în opinia noastră, dacă situații pur interne trebuie să fie concepute într-un mod mai larg decât până în prezent.

39. Este vorba, așadar, despre o problemă de fond, iar nu de admisibilitate.

40. În fine, dorim să subliniem faptul că admisibilitatea prezentei cauze rezultă deja din hotărârea pronunțată de Curte în cauza Trijber și Harmsen [31]. În acea cauză, domnul Trijber a solicitat o autorizație pentru organizarea de excursii cu ambarcațiuni în Amsterdam (Țările de Jos). Pentru ca Curtea să considere cererea admisibilă, a fost suficient faptul „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" [32].

41. Cu alte cuvinte, Curtea a considerat cauza admisibilă, *inter alia*, în temeiul faptului că *beneficiarii* serviciului proveneau din alte state membre [33]. Motivul pentru care cauza a fost admisibilă este acela că beneficiarii serviciilor în cauză nu proveneau din statul membru în care erau oferite serviciile. Cauza în litigiu prezintă o situație similară.

27 A se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 50).

28 A se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 51).

29 A se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 52).

30 A se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 53).

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

32 A se vedea Hotărârea din 1 octombrie 2015, Trijber și Harmsen (C-340/14 and C-341/14, EU:C:2015:641, punctul 41). Sublinierea noastră.

33 Hotărârea din 1 octombrie 2015, Trijber și Harmsen (C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:641), prezintă, așadar, o turnură interesantă: după ce a stabilit că anumite situații nu erau de natură pur internă, Curtea a refuzat să răspundă la întrebările de fond ale instanței de trimitere, care solicitau exact să se stabilească dacă dispozițiile Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 47, p. 160) (denumită în continuare „Directiva privind serviciile") cu privire la libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii se aplicau situațiilor pur interne. Abia mai târziu, în Hotărârea din 30 ianuarie 2018 pronunțată în cauza X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44), Curtea a dat un răspuns afirmativ la această întrebare.

42. Pentru a face un rezumat, cu privire la admisibilitatea prezentei cauze, Curtea nu poate și nu trebuie să recurgă la Hotărârea Ullens de Schooten [34] pentru a răspunde instanței de trimitere, întrucât cauza este în mod clar admisibilă.

B. Cu privire la temeinicie

43. Să revenim, așadar, la fondul cauzei în discuție și la domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE [35].

1. Domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE

44. Cu titlu preliminar, trebuie să subliniem faptul că prezenta cauză are ca obiect doar domeniul de aplicare material al libertății de prestare a serviciilor în conformitate cu Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Cauza nu are ca obiect compatibilitatea generală a dispoziției de drept intern cu libertatea de prestare a serviciilor. Cu alte cuvinte, instanța de trimitere solicită Curții să stabilească doar dacă articolul 56 TFUE impune o *restricție* (așa cum ar sta lucrurile dacă situația s-ar încadra în domeniul de aplicare al acestei dispoziții), iar nu dacă, suplimentar, o restricție ar fi *justificată* de un motiv imperativ de interes general.

45. Potrivit articolului 56 TFUE, în cadrul capitolului privind serviciile din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, sunt interzise restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciului.

46. Această dispoziție, care constituie norma fundamentală (sau *Grundnorm*) [36] a libertății de prestare a serviciilor pe piața internă și care a fost completată de o serie de acte normative secundare, în special Directiva privind serviciile, a parcurs un drum lung în jurisprudența Curții. Deși concepută în tratat ca o libertate fundamentală reziduală [37], Curtea a desemnat-o, încă dintr-un stadiu inițial, drept „principiu fundamental al tratatului” [38]. În plus, Curtea a stabilit că această libertate fundamentală are efect direct [39] și cuprinde și măsurile aplicabile fără distincție [40]. Articolul 56 TFUE, la fel ca articolele 34, 45 și 49 TFUE, are mai degrabă scopul de a elimina obstacolele din calea schimburilor comerciale decât de a elimina simpla discriminare dintre operatorii de pe piața internă și cea externă. Concomitent, Curtea a permis statelor membre să recurgă la temeiuri nescrise pentru a justifica limitarea libertății

34 A se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

35 Cauza în litigiu trebuie să fie analizată din perspectiva dispozițiilor tratatului. Directiva privind serviciile nu se aplică activităților de jocuri de noroc [a se vedea articolul 2 alineatul (2) litera (h) din această directivă]. Dacă activitățile de jocuri de noroc ar fi fost cuprinse în domeniul de aplicare al directivei menționate, întrebarea adresată de instanța de trimitere nu ar mai fi fost pusă, întrucât domeniul de aplicare material al capitolului referitor la stabilirea prestatorilor de servicii cuprinde situațiile pur interne (a se vedea Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44).

36 Conform terminologiei folosite de Müller-Graff, P.-Chr., în Streinz, R. (editor), *EUV/AEUV Kommentar*, C. H. Beck, München, ediția a treia, 2018, Artikel 56 AEUV, punctul 1.

37 A se vedea articolul 57 TFUE, conform căruia sunt considerate servicii în sensul tratatelor prestațiile furnizate în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, *în măsura în care nu sunt reglementate* de dispozițiile privind libera circulație a mărfurilor, a capitalurilor și a persoanelor. În acest sens, Curtea a stabilit că noțiunea de „servicii” cuprinde prestații care nu sunt reglementate de dispozițiile privind alte libertăți, pentru a se asigura că toate activitățile economice se încadrează în domeniul de aplicare al libertăților fundamentale, împrejurare din care deducem că aceasta nu este o libertate fundamentală subsidiară, ci una reziduală. A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2017:397, punctul 88).

38 A se vedea Hotărârea din 17 decembrie 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, punctul 17).

39 A se vedea Hotărârea din 3 decembrie 1974, van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, punctul 27).

40 Prin urmare, libera prestare a serviciilor potrivit articolului 56 TFUE impune nu numai eliminarea oricărei discriminări împotriva prestatorilor de servicii stabiliți în alte state membre, pe motive de naționalitate, ci și înlăturarea oricărei restricții, chiar dacă aceasta se aplică fără a distinge între prestatorii naționali de servicii și cei din alte state membre. Aceasta constituie o jurisprudență constantă începând cu Hotărârea din 25 iulie 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, punctul 12). A se vedea de asemenea Hotărârea din 18 iulie 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, punctul 35), precum și Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, punctul 51). În Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punctul 37), deși cauza avea ca obiect libertatea de stabilire, Curtea nu s-a referit doar la această libertate anume: „măsurile naționale care pot obstrucționa sau face mai puțin atrăgătoare exercitarea *libertăților fundamentale garantate prin tratat*”. Sublinierea noastră.

de prestare a serviciilor, sub forma unor motive imperative de interes general. În plus, este esențial în prezenta cauză faptul că Curtea a statuat că libertatea de prestare a serviciilor se manifestă atât în beneficiul prestatorilor, cât și al beneficiarilor serviciilor [41]. Conceptul de libertate de prestare a serviciilor a evoluat concomitent cu tranziția economiilor și a societăților statelor membre de la industria manufacturieră către servicii.

47. Este mai dificil să stabilim existența unei situații transfrontaliere în cazul libertății de prestare a serviciilor decât în cazul libertății de circulație a lucrătorilor sau al libertății de stabilire [42] și a fost nevoie de destul de mult timp pentru a fi definite patru posibile situații transfrontaliere [43] general acceptate în care se aplică normele referitoare libertatea de prestare a serviciilor. În primul rând, situația în care prestatorul trece frontiera pentru a oferi serviciile [44]. Fără îndoială, aceasta este paradigma [45] clar reflectată în textul articolului 56 TFUE. În al doilea rând, situația în care beneficiarul serviciilor trece frontiera pentru a primi serviciile [46]. În al treilea rând, situații în care atât prestatorul, cât și beneficiarul trec o frontieră, iar serviciile sunt prestate ulterior acestui moment [47]. Și, în al patrulea rând, situații în care serviciul în sine trece frontiera [48].

48. În plus, spre deosebire de alte libertăți fundamentale, cum sunt libertatea de circulație a lucrătorilor sau chiar normele privind cetățenia Uniunii, elementul transfrontalier nu este determinat de naționalitate, ci de stabilirea [49] persoanelor vizate [50].

49. În ceea ce privește în mod specific cea de-a doua situație, cea în care beneficiarul serviciilor trece frontiera pentru a beneficia de acestea, atât restricția impusă prestatorului, cât și restricția impusă beneficiarilor de servicii se încadrează în domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE. Cu privire la restricțiile impuse prestatorului de servicii, logica în temeiul căreia acestea intră sub incidența articolului 56 TFUE este că ele dau naștere în mod inevitabil unor restricții care îi vizează pe beneficiarii serviciilor.

50. În consecință, o restricție poate proveni fie din statul membru de origine al prestatorului de servicii, fie din statul membru de origine al beneficiarului serviciilor. Tratatul abordează ambele restricții în același mod. Este logic să fie așa. În timp ce cu privire la, să spunem, libera circulație a mărfurilor tratatul aplică întemeiat o diferențiere între importuri [51] și exporturi [52], impunând, în

41 A se vedea Hotărârea din 31 ianuarie 1984, Luisi și Carbone (286/82 și 26/83, EU:C:1984:35, punctul 16), precum și Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, punctul 51).

42 Această opinie este împărtășită și de Randelzhofer, A., și Forsthoff, U., în Grabitz, E., Hilf, M., Nettesheim, M., *Das Recht der Europäischen Union*, 57, ediție actualizată în februarie 2020, C. H. Beck, München, Art. 56, Art. 57 AEUV, punctul 3.

43 Acestea sunt practic analoage definiției noțiunii de „comerț cu servicii" în conformitate cu Acordul General privind Comerțul cu Servicii (denumit în continuare „GATS"), anexă a Acordului de instituire a Organizației Mondiale a Comerțului (OMC). Potrivit articolului 1 alineatul 2 din GATS, comerțul cu servicii este definit sub forma a patru moduri de furnizare a unui serviciu: (1) furnizare transfrontalieră care nu presupune deplasarea persoanelor; (2) consumul în străinătate, care presupune deplasarea consumatorului pe teritoriul statului membru al OMC în care este stabilit prestatorul; (3) prezența comercială, și anume prezența unei filiale sau a unei sucursale pe teritoriul statului membru al OMC în care urmează a fi prestat serviciul; (4) prezența persoanelor fizice dintr-un stat membru al OMC, ceea ce permite unui prestator dintr-un stat membru să furnizeze servicii pe teritoriul oricărui alt stat membru.

44 Aceasta este adesea calificată drept liberă circulație „activă" a serviciilor.

45 A se vedea Concluziile avocatului general Lenz prezentate în cauza Cowan (186/87, nepublicată, EU:C:1988:526, punctul 14).

46 Aceasta este adesea calificată drept liberă circulație „pasivă" a serviciilor. Cu privire la această noțiune a se vedea Völker, S., *Passive Dienstleistungsfreiheit im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1990, p. 61 și urm.

47 Printre exemplele tipice se numără situația în care un grup de turiști trece frontiera însoțit de un ghid.

48 În special prin intermediul telecomunicațiilor sau al internetului.

49 A se vedea de asemenea textul articolului 56 TFUE.

50 Spre deosebire de libera circulație a lucrătorilor și de libertatea de stabilire, libertatea de prestare a serviciilor nu determină elementul transfrontalier necesar prin raportare la titularul libertății, ci prin raportare la relația comercială. Libertatea de prestare a serviciilor nu este în mod special limitată de faptul că beneficiarii sau prestatorii de servicii au aceeași naționalitate. A se vedea pentru detalii Randelzhofer, A., și Forsthoff, U., *op. cit.*

51 A se vedea articolul 34 TFUE.

52 A se vedea articolul 35 TFUE.

jurisprudența Curții (în mod cu totul întemeiat), norme mai stricte în cazul importurilor [53], o astfel de diferențiere nu există în cazul libertății de prestare a serviciilor, pentru simplul motiv că este mai dificil de distins conceptual noțiunea de „importuri" de noțiunea de „exporturi". După cum vom arăta în continuare, prezenta cerere de decizie preliminară este reprezentativă din acest punct de vedere.

51. În acest sens, Curtea a statuat că „libertatea de a presta servicii de transport maritim între state membre […] poate fi invocată de o întreprindere împotriva statului în care este stabilită în cazul în care serviciile sunt furnizate unor beneficiari stabiliți în alt stat membru" [54].

52. Mai mult, referitor la practica îndeobște cunoscută sub denumirea de *cold-calling*, și anume apelarea telefonică a persoanelor, fără a avea consimțământul lor prealabil, pentru a le oferi servicii financiare, Curtea a statuat că „existența prealabilă a unui beneficiar identificabil [nu este] o condiție pentru aplicarea prevederilor cu privire la libera prestare de servicii" [55]. Curtea a indicat de asemenea motivarea sa pentru această concluzie că „[l]ibera prestare a serviciilor ar deveni astfel iluzorie în cazul în care reglementările naționale ar putea împiedica în mod liber ofertele de servicii" [56]. Așadar, pregătirea prestării unui serviciu se încadrează deja în domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE [57].

53. Curtea a statuat de asemenea și că este suficientă o potențială restricție pentru ca speța să se încadreze în domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE.

54. În concluzie, dorim să ne referim la Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Rheinland LGA Products și Allianz IARD [58], în care s-a afirmat, pe bună dreptate, că „[p]osibilitatea existenței elementului transfrontalier rămâne la nivelul unei ipoteze care poate fi concepută în mod rezonabil: astfel, în contextul serviciilor, faptul că, de exemplu, anumiți beneficiari ai unui serviciu sunt susceptibili să provină dintr-un alt stat membru este suficient pentru a angaja aplicabilitatea normelor tratatului în materie de servicii".

2. Aplicarea în prezenta cauză: situația BONVER WIN

55. Ajungem astfel la prezenta cauză și la problemele ridicate de instanța de trimitere.

56. Pe baza analizei anterioare rezultă că prezenta cauză se încadrează perfect în domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE: există un prestator de servicii stabilit în Republica Cehă, care furnizează serviciile sale, *inter alia*, unor clienți stabiliți în mod normal în Germania, care trec frontiera cehă pentru a beneficia de aceste servicii.

57. În plus, activitatea societății BONVER WIN este supusă unei restricții: faptul că nu își mai poate desfășura activitățile în același loc ca înainte îndeplinește fără îndoială condițiile jurisprudenței relevante a Curții în această privință. În consecință, este îngrădită și posibilitatea clienților BONVER WIN de a beneficia de servicii. Dacă BONVER WIN este obligată să înceteze activitățile comerciale în partea orașului în care era stabilită, clienții nu mai pot să își parieze banii acolo.

53 În paranteză fie spus, Hotărârea Keck și Mithouard, la care ne vom referi în detaliu mai jos, se aplică doar importurilor. Hotărârea a fost pronunțată în temeiul actualului articol 34 TFUE și se aplică doar în contextul măsurilor aplicabile fără distincție în drept și în fapt. În schimb, articolul 35 TFUE se aplică doar măsurilor discriminatorii.

54 A se vedea Hotărârea din 17 mai 1994, Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, punctul 30).

55 A se vedea Hotărârea din 10 mai 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, punctul 19).

56 *Ibidem.*

57 A se vedea în acest sens și Müller-Graff, P-Chr., *op. cit.*, și Holoubek, M., în Schwarze, J., Becker, U., Hatje, A., și Schoo, J. (editori), *EU-Kommentar*, ediția a patra, Nomos, Baden-Baden, 2019, Art. 57 AEUV, punctul 42.

58 C-581/18, EU:C:2020:77, punctul 30; sublinierea noastră.

58. Din perspectiva prestatorului serviciului, BONVER WIN, faptul că restricția este impusă de statul membru de origine [59] este irelevant în această privință. Curtea se poate raporta referitor la acest aspect la Hotărârea Alpine Investments [60], în care a statuat că libera prestare a serviciilor prevăzută de tratat „interzice restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul [Uniunii] în general” și că, în consecință, această libertate „se referă nu doar la restricțiile stabilite de statul de primire, ci și la cele stabilite de statul de origine”.

59. În temeiul acestei constatări am fi considerat că dosarul este închis.

3. Este necesar să se limiteze domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE?

60. Cu toate acestea, există alți doi factori care intervin în prezenta cauză: mai întâi faptul că destinatarul restricției nu este beneficiarul serviciilor, care, prin faptul că trece frontiera, declanșează aplicabilitatea articolului 56 TFUE, ci prestatorul serviciilor, și apoi preocuparea instanței naționale față de posibilitatea pur ipotetică a frecventării din partea unor clienți germani și față de problema conexă a unei norme *de minimis*.

a) Un beneficiar al serviciilor care declanșează aplicabilitatea articolului 56 TFUE în privința prestatorului de servicii

61. Nu vedem cum faptul că beneficiarul serviciilor este cel care trece frontiera ar trebui să modifice în vreun fel constatarea noastră. Întrebarea referitoare la domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE este obiectivă, în sensul în care condiția de aplicabilitate fie este îndeplinită, dacă sunt întrunite anumite condiții, fie nu este îndeplinită.

62. Această întrebare trebuie separată de întrebarea dacă, într-o astfel de situație, prestatorul de servicii poate să invoce articolul 56 TFUE într-o acțiune împotriva statului membru din care provine, cu alte cuvinte, dacă poate beneficia de un drept derivat dintr-un drept economic fundamental.

63. Răspunsul la această din urmă întrebare este afirmativ.

64. După cum am demonstrat mai sus, libertatea beneficiarului de a primi servicii este doar reversul monedei libertății prestatorului de a presta servicii. Într-o astfel de situație, ar fi ciudat dacă doar clienții, de exemplu, polonezi sau germani ai societății BONVER WIN ar putea invoca articolul 56 TFUE în proceduri în fața instanțelor cehe, în timp ce BONVER WIN însăși ar fi lipsită de această posibilitate. În această privință se poate face o analogie cu hotărârea pronunțată de Curte, în materia liberei circulații a lucrătorilor prevăzute la articolul 45 TFUE, în cauza Clean Car Autoservice [61], în care aceasta a statuat că libera circulație a lucrătorilor potrivit articolului 45 TFUE poate fi invocată de un angajator pentru a angaja în statul membru în care este stabilit lucrători resortisanți ai unui alt stat membru.

b) O hotărâre precum Hotărârea Keck și Mithouard însă având ca obiect serviciile?

65. Evident, o astfel de constatare conduce la concluzia că reglementările în forma lor actuală au un domeniu de aplicare material foarte larg, ceea ce ridică problema dacă Curtea ar trebui să analizeze oportunitatea introducerii unei limitări, așa cum a procedat în materia liberei circulații a mărfurilor, în Hotărârea Keck și Mithouard [62], în anul 1993. Linia de argumentare pentru o astfel de limitare ar fi

59 Spre deosebire de statul membru de destinație.

60 A se vedea Hotărârea din 10 mai 1995 (C-384/93, EU:C:1995:126, punctul 30).

61 Hotărârea din 7 mai 1998 (C-350/96, EU:C:1998:205, punctul 25).

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

următoarea: la fel ca în cauza Keck și Mithouard[63], avem de-a face în speță cu o măsură aplicabilă fără distincție, în drept și în fapt, libertății de prestare a serviciilor și libertății corelative de a beneficia de astfel de servicii. În consecință, nu există niciun element discriminatoriu: din perspectiva prestatorului de servicii, orice firmă străină care dorește să se stabilească în Děčín cu scopul de a oferi activități de jocuri de noroc se găsește exact în aceeași situație ca BONVER WIN și nu își poate desfășura activitatea în partea din oraș specificată. În schimb, în ceea ce privește beneficiarul serviciului, niciun beneficiar – indiferent că este cetățean ceh sau cetățean străin – nu poate beneficia de servicii de jocuri de noroc în partea din oraș specificată. Presupunând că noțiunea de „anumite modalități de vânzare", astfel cum a fost aceasta definită în Hotărârea Keck și Mithouard[64], înseamnă în realitate accesul pe piață al unei firme care intenționează să comercializeze bunuri sau, în prezenta cauză, să ofere servicii, de ce să nu se excludă din domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE acele măsuri aplicabile fără distincție în drept și în fapt, care nu împiedică accesul pe piață al prestatorilor de servicii din alte state membre?

66. Această întrebare atinge nucleul central al constituției economice a Uniunii și conceptul care definește ce este și ce ar trebui să constituie o restricționare a schimburilor comerciale transfrontaliere.

67. Dorim să răspundem cu un răsunător „nu" la orice luare în considerare a înseși ideii de a introduce o asemenea normă în materia libertății de prestare a serviciilor prevăzute la articolul 56 TFUE.

68. În primul rând, nu remarcăm existența niciunui indiciu cu privire la o astfel luare în considerare în contextul actual al jurisprudenței Curții[65].

69. Curtea a urmat consecvent o abordare bazată pe obstacole (în opoziție cu o abordare bazată pe discriminare) atunci când a trebuit să stabilească domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE. Această abordare este explicită în hotărârile pronunțate în cauze[66] cum sunt Gebhard[67] și Alpine Investments,[68] la care am făcut deja trimitere.

70. Desigur, în acest stadiu se poate pune întrebarea dacă nu cumva o limitare a articolului 56 TFUE în sensul Hotărârii Keck și Mithouard[69] „este încă pendinte[70]. Susținem că nu există niciun argument pentru o astfel de evoluție jurisprudențială, pentru motivele pe care le vom expune în continuare.

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

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

65 Excludem deliberat din analiza noastră jurisprudența în materia specifică a impozitelor. În această materie este bine cunoscut faptul că Curtea urmează, în mod întemeiat, o abordare mai apropiată de cea aplicată în cazul restricțiilor bazate pe discriminare, chiar dacă este vorba de cauze complexe. Motivul este simplu:, prin natura lor, impozitele tind să fie aplicabile fără distincție în drept și în fapt. Ar fi dificil să folosim justificarea conform căreia acestea se încadrează automat în sfera de aplicare a libertăților fundamentale, iar statele membre trebuie să le justifice, din principiu. Pentru acest motiv, suntem întru totul de acord cu Curtea atunci când hotărăște în această materie că, dacă singurul efect al impozitelor este să creeze costuri suplimentare asociate serviciului în cauză și dacă afectează în același mod prestarea serviciilor între state membre și în interiorul unui stat membru, atunci impozitele nu se încadrează în domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE. A se vedea de exemplu Hotărârea din 8 septembrie 2005, Mobistar și Belgacom Mobile (C-544/03 și C-545/03, EU:C:2005:518, punctul 31), precum și Hotărârea din 17 februarie 2005, Viacom Outdoor (C-134/03, EU:C:2005:94, punctul 38).

66 Întâmplător, nu la mult timp după pronunțarea Hotărârii din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard(C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905). Acesta este un indiciu cu privire la faptul că, cel puțin la momentul respectiv, Curtea nu a considerat necesară introducerea unei limitări a domeniului de aplicare al libertății de prestare a serviciilor.

67 Hotărârea din 30 noiembrie 1995 (C-55/94, EU:C:1995:411).

68 Hotărârea din 10 mai 1995 (C-384/93, EU:C:1995:126).

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

70 A se vedea Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza TÜV Rheinland LGA Products și Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:77, punctul 31).

71. În primul rând, există dubii cu privire la posibilitatea ca concluziile rezultate din Hotărârea Keck și Mithouard[71] să mai fie valabile în materia liberei circulații a mărfurilor. Nu mai există ocazii în care Curtea să facă explicit trimitere la această cauză și rare sunt ocaziile în care Curtea recurge la ideea de bază a acestei cauze. Nu am uitat faptul că anterior am concluzionat că jurisprudența rezultată din Hotărârea Keck și Mithouard „este relevantă în continuare”[72], dar înclinăm să ne întrebăm uneori dacă această afirmație nu ar trebui completată cu expresia „mai exact, în mod *stand-by*”. Sau să constatăm bunăoară că Hotărârea Keck și Mithouard s-a transformat dintr-un leu într-o pisică de casă: domesticită, poate, însă tot imposibil de prins.

72. În al doilea rând, raționamentul care stă la baza Hotărârii Keck și Mithouard[73] a fost dificil de înțeles la vremea respectivă, iar Curtea a fost criticată pe bună dreptate pentru faptul că expresia „anumite modalități de vânzare” nu poate fi pusă cu ușurință în practică în lipsa unor criterii clare pe baza cărora să poată fi analizată o anumită cauză[74]. Ulterior s-a constatat că Hotărârea Keck și Mithouard[75] nu se referea de fapt la „anumite modalități de vânzare”, ci la măsura în care accesul pe piață este îngreunat sau chiar blocat. Chiar și în aceste condiții, a defini exact ce înseamnă accesul pe piață este o sarcină dificilă și ridică probleme din perspectiva securității juridice.

73. În al treilea rând, deși în principiu ar trebui favorizată o interpretare paralelă a libertăților fundamentale, este dificil să se realizeze comparații între libertatea de circulație a mărfurilor și libertatea de prestare a serviciilor atunci când este vorba despre doctrina modalităților de vânzare și a accesului pe piață. O astfel de doctrină este mai ușor de elaborat în contextul bunurilor (în principal)[76] corporale. În cazul serviciilor, situația diferă: dată fiind natura necorporală a acestora, este mai dificil să se stabilească componentele care constituie serviciul în sine și componentele care nu sunt direct asociate acestuia.

74. În al patrulea rând, dacă se acceptă ideea că Hotărârea Keck și Mithouard[77] a urmărit (și) să controleze numărul de cauze care aveau mai puțin de-a face cu bunurile în sine decât cu libertățile comerciale ale operatorilor economici – fapt admis de Curte fără ezitare și care ar putea explica una dintre marile ironii prezente în Hotărârea Keck și Mithouard[78], și anume că situația de fapt se restrângea la teritoriul unui singur stat membru[79], cu consecința că libera circulație a mărfurilor nu se aplica oricum în această situație și, prin urmare, cauza nu ar fi trebuit considerată admisibilă –, nu este necesar, în opinia noastră, să se extindă interpretarea dată în Hotărârea Keck și Mithouard[80] la alte libertăți fundamentale. În ceea ce privește libera prestare a serviciilor, nu depistăm nicio „tendință crescândă”[81] din partea prestatorilor de servicii de a invoca drepturile prevăzute la articolului 56 TFUE și nici nu cunoaștem persoane care să observe existența unei astfel de tendințe, ci dimpotrivă. De fapt, pe parcursul ultimelor două decenii, legiuitorul Uniunii și-a concentrat unele dintre eforturile sale asupra promovării libertății de prestare a serviciilor pe întreg teritoriul Uniunii, în mod special prin adoptarea Directivei privind serviciile. În acest cadru, s-a considerat că trebuia făcută mai accesibilă operatorilor economici libertatea de prestare a serviciilor. Introducerea unei norme restrictive în legislația primară ar veni în contradicție flagrantă cu această evoluție și ar constitui astfel un nefericit pas făcut înapoi în această privință.

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

72 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, punctul 23).

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

74 A se vedea de exemplu în acest sens Obwexer, W., în von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, J. A., (editori), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, ediția a șaptea, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 34 AEUV, punctul 247.

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

76 De pildă, electricitatea constituie o excepție notabilă de la cerința privind natura corporală.

77 Hotărârea din 24 noiembrie 1993 (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905, punctul 14).

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

79 Operatorii economici francezi doreau să comercializeze în pierdere, în Franța, un produs originar din Franța, *picon bière*, și au fost împiedicați să facă acest lucru în temeiul unei dispoziții de drept francez.

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

81 *Ibidem*, punctul 14.

75. În același sens, în al cincilea și cel mai important rând, Curtea nu a recurs (în mod întemeiat) la Hotărârea Keck și Mithouard [82] atunci când ar fi putut să o facă în interpretarea libertății de stabilire a unui prestator de servicii în contextul Directivei privind serviciile. În Hotărârea X și Visser [83], Curtea a constatat că o măsură care ar fi constituit neîndoielnic o „modalitate de vânzare" în sensul Hotărârii Keck și Mithouard [84] se încadrează totuși în sfera libertății de stabilire în conformitate cu Directiva privind serviciile, abordare „ce reprezintă o îndepărtare de ideile care au condus la Hotărârea Keck și Mithouard" [85].

76. Așadar, nu există niciun temei pentru a transpune raționamentul uneia dintre cele mai contestate hotărâri în materia liberei circulații a mărfurilor [86] dincolo de această libertate fundamentală.

c) O normă de minimis *pentru articolul 56 TFUE?*

77. În jurisprudența de până acum a Curții nu există niciun indiciu că articolul 56 TFUE – ca de altfel orice altă libertate fundamentală – s-ar supune unei norme *de minimis* în sensul că libertatea de prestare a serviciilor s-ar declanșa doar în cazul în care un anumit număr de beneficiari ai serviciilor beneficiază de acestea.

78. Cu toate că Curtea a statuat că libertatea de prestare a serviciilor nu se aplică unui anumit set de fapte precum cele descrise de instanța de trimitere, această constatare era valabilă mai degrabă pentru situații în care legătura dintre măsura națională în cauză și libertatea fundamentală era prea fragilă.

79. Această jurisprudență și faptul că Curtea nu recurge la considerații *de minimis* se justifică pe deplin: domeniul de aplicare al libertății de prestare a serviciilor trebuie stabilit prin criterii calitative, care pot fi aplicate cu ușurință pe întreg teritoriul Uniunii. În schimb, criteriile cantitative nu pot și nu trebuie să determine domeniul de aplicare al acestei libertăți fundamentale. Făcând abstracție de acest aspect, ar fi imposibil să se stabilească sau să se justifice un prag cantitativ. Care ar fi, de exemplu, baremul în cazul societății BONVER WIN? Zece clienți? O sută? O mie? Un anumit procent din totalul clienților? De exemplu cincisprezece procente? Sau în funcție de sumele jucate de clienți? Un client care pariază 1 000 de euro este echivalent cu zece clienți care pariază 100 de euro? Dacă aceste exemple par a fi simpliste, am dori să arătăm că ele ilustrează perfect faptul că aplicarea noțiunii *de minimis* în contextul libertăților fundamentale ar constitui o sursă pentru viitoare probleme.

80. Faptul că un aspectul cantitativ al normei *de minimis* se referă mai degrabă la elementele de fapt ale unei cauze decât la cele de drept ar conduce la o problemă și mai profundă. Nu este deloc de neconceput că aceeași măsură ar putea fi considerată ca având caracter *de minimis* într-un stat membru al Uniunii, dar nu și în alt stat membru. Această situație ar periclita condițiile de concurență echitabilă între operatorii economici, condiții pe care încearcă să le stabilească dispozițiile privind piața internă. Ar trebui oare ca norma *de minimis* să fie definită în termeni abstracți? În cazul unui răspuns afirmativ, cum și de către cine? Nu trebuie să uităm că ne aflăm într-un domeniu nearmonizat, în care

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

83 A se vedea Hotărârea din 30 ianuarie 2018 (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctul 97). A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2017:397, punctele 87-104).

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

85 A se vedea Snell, J., „Independence day for the Services Directive: *Visser*", *Common Market Law Review*, 2019, vol. 56, p. 1119-1136, la p. 1129.

86 A se vedea printre altele Mattera, A., „De l'arrêt «Dassonville» à l'arrêt «Keck»: l'obscure clarté d'une jurisprudence riche en principes novateurs et en contradictions", *Revue du marché unique européen*, 1994, nr. 1, p. 117-160; Gormley, L., „Reasoning Renounced? The Remarkable Judgment in Keck & Mithouard", *European Business Law Review*, 1994, p. 63-67; Steindorff, E., „Unvollkommener Binnenmarkt", *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, 1994, p. 149-169; Lenz, C. O., „Ein undeutlicher Ton", *Neue juristische Wochenschrift*, 1994, p. 1633 și 1634. Pentru o apărare a Hotărârii din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905), a se vedea Joliet, R. (unul dintre judecătorii care au participat la pronunțarea acelei hotărâri), „Der freie Warenverkehr: Das Urteil Keck und Mithouard und die Neuorientierung der Rechtsprechung", *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, internationaler Teil*, 1994, p. 979-987. A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, punctul 21 și următoarele).

măsurile impuse de statele membre trebuie raportate la una dintre libertățile prevăzute de tratat, iar piața internă rămâne un domeniu în sfera competenței partajate a Uniunii. Această situație nu poate fi comparată cu cea a dreptului Uniunii în materie de concurență, unde legislația Uniunii stabilește anumite praguri.

81. Pentru a face un rezumat al argumentației împotriva introducerii unei norme *de minimis* în contextul liberei prestări a serviciilor prevăzute la articolul 56 TFUE, ca de altfel în contextul oricărei alte libertăți, trebuie să subliniem că este vorba despre un aspect de fapt, iar nu despre unul de drept. În contextul procedurii trimiterii preliminare, sarcina de a se pronunța cu privire la fapte revine instanței naționale. A permite instanțelor naționale să introducă o astfel de normă ar conduce la fragmentarea pieței interne și ar periclita obiectivul de a asigura condiții de concurență echitabile pentru operatorii de pe piață.

82. Rezultă de aici concluzia că o normă *de minimis* în contextul articolului 56 TFUE trebuie respinsă din principiu.

V. Concluzie

83. Având în vedere toate considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Nejvyšší správní soud (Curtea Supremă Administrativă, Republica Cehă) după cum urmează:

Libera prestare a serviciilor prevăzută la articolul 56 TFUE, care nu conține o normă *de minimis*, se aplică unei situații în care o societate stabilită într-un stat membru își pierde, în temeiul unei măsuri publice prin care se stabilesc modalitățile de prestare a serviciilor, cum ar fi o localizare precisă, autorizația de funcționare, în cazul în care unii dintre clienții săi provin dintr-un alt stat membru decât cel în care este stabilită această societate, indiferent de faptul că măsura națională în cauză este sau nu este aplicabilă fără distincție (în drept și în fapt).