



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

DG Piața Internă și Servicii

MANUAL DE PUNERE ÎN APLICARE A DIRECTIVEI PRIVIND SERVICIILE

Clauză de neresponsabilitate

Prezentul document, redactat de serviciile Direcției Generale Piața Internă și Servicii, nu are caracter obligatoriu pentru Comisia Europeană ca instituție. Vă rugăm să țineți seama de faptul că ulterior Comisia Europeană poate adopta o poziție diferită de cea prevăzută în prezentul document, de exemplu în ceea ce privește procedurile privind încălcarea dreptului comunitar, lansate în urma examinării atente a măsurilor naționale de transpunere.

Prezentul document este disponibil pe Internet și poate fi descărcat în toate limbile oficiale ale UE de pe serverul Europa de la următoarea adresă:

http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații Oficiale al Comunităților Europene, 2007

© Comunitățile Europene, 2007

Reproducerea este autorizată doar cu menționarea sursei.

INTRODUCERE	6
1. ASPECTE GENERALE	8
1.1. RELAȚIA DIRECTIVEI CU TRATATUL CE.....	8
1.2. METODA DE PUNERE ÎN APLICARE	8
1.2.1. <i>Legislația privind punerea în aplicare</i>	8
1.2.2. <i>Măsurile nelegislative de punere în aplicare</i>	9
1.2.3. <i>Măsurile de monitorizare</i>	10
2. SFERA DE APLICARE A DIRECTIVEI	10
2.1. SERVICIILE CARE FAC OBIECTUL DIRECTIVEI.....	10
2.1.1. <i>Conceptul de „serviciu”</i>	10
2.1.2. <i>Serviciile excluse din sfera de aplicare a directivei</i>	11
2.1.3. <i>Domeniul impozitării</i>	16
2.1.4. <i>Relația cu libera circulație a mărfurilor</i>	16
2.2. PRESTATORII CARE FAC OBIECTUL DIRECTIVEI	17
2.3. CERINȚELE CARE FAC OBIECTUL DIRECTIVEI	17
2.3.1. <i>Conceptul de „cerință”</i>	17
2.3.2. <i>Cerințe generale care nu afectează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia</i>	17
2.3.3. <i>Cerințe care reglementează accesul la fonduri publice</i>	18
3. RELAȚIA DINTRE DIRECTIVĂ ȘI DOMENII SPECIFICE DE DREPT SAU POLITICĂ.....	18
3.1. DREPTUL PENAL	18
3.2. LEGISLAȚIA MUNCII ȘI LEGISLAȚIA PRIVIND SECURITATEA SOCIALĂ	19
3.3. DREPTURILE FUNDAMENTALE	19
3.4. DREPTUL INTERNAȚIONAL PRIVAT	19
4. RELAȚIA DINTRE DIRECTIVĂ ȘI ALTE DISPOZIȚII ALE DREPTULUI COMUNITAR.....	20
5. SIMPLIFICAREA ADMINISTRATIVĂ	21
5.1. SIMPLIFICAREA PROCEDURILOR ȘI FORMALITĂȚILOR APLICABILE PRESTATORILOR DE SERVICII	22
5.2. GHIȘEE UNICE.....	24
5.2.1. <i>Crearea „ghișeelor unice”</i>	24
5.2.2. <i>Îndeplinirea procedurilor și formalităților prin intermediul „ghișeelor unice”</i>	26
5.3. INFORMARE ȘI ASISTENȚĂ PRIN INTERMEDIUL „GHIȘEELEOR UNICE”	27
5.3.1. <i>Informațiile oferite</i>	27
5.3.2. <i>Asistența oferită</i>	28
5.3.3. <i>Încurajarea folosirii altor limbi</i>	28
5.4. PROCEDURI PRIN MILOACE ELECTRONICE.....	29
5.4.1. <i>Sfera de aplicare a obligației de a prevedea proceduri prin mijloace electronice</i>	29
5.4.2. <i>Punerea în aplicare a procedurilor prin mijloace electronice</i>	31
6. LIBERTATEA DE STABILIRE	32
6.1. SISTEME ȘI PROCEDURI DE AUTORIZARE.....	33
6.1.1. <i>Identificarea și evaluarea regimurilor de autorizare</i>	34
6.1.2. <i>Condițiile de acordare a autorizației</i>	34
6.1.3. <i>Neduplicarea cerințelor și controalelor</i>	35
6.1.4. <i>Durata autorizațiilor</i>	36
6.1.5. <i>Domeniul teritorial de aplicare</i>	36
6.1.6. <i>Limitări ale numărului de autorizații</i>	37
6.1.7. <i>Obligația de argumentare și căile de atac</i>	38
6.1.8. <i>Procedurile de autorizare</i>	38
6.2. CERINȚE DE STABILIRE INTERZISE	39
6.2.1. <i>Interzicerea cerințelor bazate direct sau indirect pe cetățenie</i>	40
6.2.2. <i>Interzicerea cerințelor care limitează stabilirea prestatorilor de servicii la un singur stat membru</i>	41
6.2.3. <i>Interzicerea cerințelor care limitează opțiunea prestatorului de servicii între un sediu principal și un sediu secundar</i>	42
6.2.4. <i>Interzicerea condițiilor de reciprocitate</i>	42
6.2.5. <i>Interzicerea testelor economice</i>	43

6.2.6.	<i>Interzicerea intervenției agenților concurenți în deciziile autorităților competente</i>	43
6.2.7.	<i>Interzicerea obligațiilor de a obține garanții financiare sau asigurări de la agenți stabiliți în același stat membru</i>	44
6.2.8.	<i>Interzicerea obligațiilor de a fi fost înscris în prealabil sau de a fi exercitat în prealabil activitatea pentru o anumită perioadă de timp în același stat membru</i>	44
6.3.	CERINȚELE CARE TREBUIE EVALUATE	45
6.3.1.	<i>Restricțiile cantitative sau teritoriale</i>	46
6.3.2.	<i>Obligația prestatorului de servicii de avea o anumită formă juridică</i>	46
6.3.3.	<i>Cerințele referitoare la acționariatul societăților comerciale</i>	47
6.3.4.	<i>Cerințele care rezervă prestarea anumitor servicii unor anumiți prestatori</i>	48
6.3.5.	<i>Interdicțiile de a avea mai mult de un sediu pe teritoriul aceluiași stat membru</i>	48
6.3.6.	<i>Obligațiile de a avea un număr minim de salariați</i>	49
6.3.7.	<i>Obligațiile de a aplica tarife minime sau maxime fixe</i>	49
6.3.8.	<i>Obligația prestatorului de a ofer i alte servicii specifice împreună cu serviciul său</i>	50
7.	LIBERA CIRCULAȚIE A SERVICIILOR	50
7.1.	CLAUZA LIBERTĂȚII DE A PRESTA SERVICII ȘI DEROGĂRILE AFERENTE	50
7.1.1.	<i>Distincția dintre stabilire și prestare de servicii transfrontaliere</i>	50
7.1.2.	<i>Sfera de aplicare și efectul clauzei privind libertatea de a presta servicii</i>	51
7.1.3.	<i>Cerințe care pot fi impuse de statele membre privind serviciile transfrontaliere</i>	51
7.1.4.	<i>Derogările prevăzute la articolul 17</i>	57
7.1.5.	<i>Derogări în cazuri individuale în conformitate cu articolul 18</i>	60
7.2.	OBLIGAȚIILE REFERITOARE LA DREPTURILE BENEFICIARILOR SERVICIILOR	61
7.2.1.	<i>Restricții care nu pot fi impuse beneficiarilor</i>	62
7.2.2.	<i>Principiul nediscriminării</i>	63
7.2.3.	<i>Obligația de a oferi asistență beneficiarilor</i>	64
8.	CALITATEA SERVICIILOR	65
8.1.	INFORMAȚII PRIVIND PRESTATORII DE SERVICII ȘI SERVICIILE ACESTORA	66
8.1.1.	<i>Informații disponibile din inițiativa proprie a prestatorului de servicii</i>	67
8.1.2.	<i>Informații disponibile la solicitarea beneficiarului</i>	67
8.2.	ASIGURAREA DE RĂSPUNDERE PROFESIONALĂ ȘI GARANȚII	68
8.2.1.	<i>Obligațiile de asigurare sau garanție pentru prestatorii de servicii care prezintă anumite riscuri</i>	68
8.2.2.	<i>Neduplicarea cerințelor de asigurare sau garanție</i>	68
8.3.	COMUNICĂRI COMERCIALE ALE PROFESIILOR REGLEMENTATE	68
8.4.	ACTIVITĂȚI MULTIDISCIPLINARE	69
8.4.1.	<i>Eliminarea restricțiilor privind activitățile multidisciplinare</i>	70
8.4.2.	<i>Prevenirea conflictelor de interese și garantarea independenței și imparțialității prestatorilor de servicii</i>	70
8.4.3.	<i>Revizuirea legislației și a conținutului raportului de evaluare</i>	70
8.5.	POLITICA PRIVIND CALITATEA SERVICIILOR	71
8.6.	SOLUȚIONAREA LITIGIILOR	71
8.6.1.	<i>Gestionarea îmbunătățită a plângerilor de către prestatorii de servicii</i>	71
8.6.2.	<i>Garanții financiare în cazul hotărârilor judecătorești</i>	72
8.7.	CODURI DE CONDUITĂ	72
8.7.1.	<i>Elaborarea de norme comune la nivel comunitar</i>	72
8.7.2.	<i>Conținutul codurilor de conduită</i>	72
9.	COOPERAREA ADMINISTRATIVĂ	73
9.1.	ARGUMENTAREA COOPERĂRII ADMINISTRATIVE	73
9.2.	CARACTERISTICI FUNDAMENTALE	73
9.2.1.	<i>Asistență reciprocă</i>	73
9.2.2.	<i>Support tehnic oferit de Sistemul de informații pentru piața internă (IMI)</i>	74
9.3.	SCHIMBUL DE INFORMAȚII	75
9.3.1.	<i>Obligația de a oferi informații la cerere</i>	75
9.3.2.	<i>Obligația de a efectua verificări la cerere</i>	76
9.4.	ASISTENȚA RECIPROCĂ ÎN CAZUL PRESTĂRII DE SERVICII TRANSFRONTALIERE	77
9.4.1.	<i>Distribuirea sarcinilor de control între statele membre</i>	77
9.4.2.	<i>Asistența reciprocă referitoare la derogări individuale</i>	77
9.5.	MECANISMUL DE ALERTĂ	78

10.	REVIZUIREA LEGISLAȚIEI ȘI PROCESUL DE EVALUARE RECIPROCĂ	79
10.1.	OBIECTIVE ȘI ABORDARE FUNDAMENTALĂ.....	79
10.2.	PROCEDURA PREVĂZUTĂ ÎN TEMEIUL ARTICOLULUI 39 ALINEATELE (1) - (4).....	80
10.2.1.	<i>Revizuirea și evaluarea legislației</i>	<i>80</i>
10.2.2.	<i>Rapoartele care trebuie prezentate</i>	<i>81</i>
10.2.3.	<i>Procesul de evaluare reciprocă</i>	<i>81</i>
10.2.4.	<i>Revizuirea și evaluarea cerințelor enumerate la articolul 15 alineatul (2) și a serviciilor de interes economic general</i>	<i>82</i>
10.2.5.	<i>Notificări de noi cerințe de tipul celor enumerate la articolul 15 alineatul (2).....</i>	<i>82</i>
10.3.	PROCEDURA PREVĂZUTĂ LA ARTICOLUL 39 ALINEATUL (5).....	83

Introducere

Obiectivul Directivei privind serviciile¹ este de a contribui la evoluția spre o piață internă autentică a serviciilor astfel încât, în cel mai mare sector al economiei europene, atât întreprinderile, cât și consumatorii să poată beneficia pe deplin de avantajele pe care acesta le prezintă. Prin sprijinirea dezvoltării unei piețe interne cu adevărat integrate a serviciilor, directiva va contribui la realizarea potențialului considerabil al sectorului serviciilor în Europa în termeni de creștere economică și de creare de locuri de muncă. Din acest motiv, Directiva privind serviciile reprezintă un element central al Strategiei reînnoite de la Lisabona pentru creștere și locuri de muncă². În afară de aceasta, prin simplificarea administrativă pe care o prevede, directiva sprijină, de asemenea, agenda pentru o mai bună legislație³.

Directiva privind serviciile reprezintă un important pas înainte în încercarea de a garanta că atât prestatorii de servicii, cât și beneficiarii acestora se bucură mai ușor de libertățile fundamentale garantate la articolele 43 și 49 din Tratatul de instituire a Comunității Europene – libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii transfrontaliere. În vederea atingerii acestui obiectiv, dispozițiile directivei urmăresc simplificarea procedurilor administrative, înlăturarea obstacolelor din calea activităților de servicii, precum și consolidarea atât a încrederii reciproce dintre statele membre, cât și a încrederii prestatorilor și consumatorilor în piața internă.

Directiva se aplică unei game variate de activități din domeniul serviciilor. Dispozițiile sale sunt, în mare măsură, bazate pe jurisprudența Curții Europene de Justiție referitoare la libertatea de stabilire și la libera circulație a serviciilor și completează instrumentele comunitare existente, care rămân în continuare pe deplin aplicabile.

Pe lângă solicitarea făcută statelor membre⁴ de a adopta măsuri legislative concrete, directiva le impune să instituie o varietate de măsuri practice precum ghișeele unice pentru prestatorii de servicii, procedurile prin mijloace electronice și cooperarea administrativă. Directiva introduce, de asemenea, instrumente inovatoare, cum ar fi revizuirea legislației naționale și procesul de evaluare reciprocă. Puse în aplicare corespunzător, aceste instrumente diferite vor continua dezvoltarea pieței interne a serviciilor mult timp după termenul limită de punere în aplicare a directivei. Este, într-adevăr, evident că Directiva privind serviciile nu va necesita doar un act unic de punere în aplicare, ci va presupune un proces dinamic, ale cărui beneficii se vor resimți în timp.

De asemenea, este important de subliniat faptul că directiva va consolida drepturile beneficiarilor serviciilor, în special ale consumatorilor, și va prevedea măsuri concrete în vederea dezvoltării unei politici privind calitatea serviciilor în Europa.

¹ Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne, JO L 376, 27.12.2006, p. 36.

² Comunicarea Comisiei „Cooperare pentru creștere și ocuparea forței de muncă – Un nou început pentru Strategia de la Lisabona” COM (2005) 24, 2.2.2005.

³ Comunicarea Comisiei „Analiză strategică a programului «O mai bună legislație» în Uniunea Europeană” COM (2006) 689, 14.11.2006.

⁴ Acordul privind Spațiul Economic European (Acordul SEE) extinde piața internă la trei state AELS: Islanda, Liechtenstein și Norvegia. Asistența prevăzută în prezentul manual este destinată și acestor state.

În vederea atingerii acestor obiective, este esențială transpunerea completă și la timp a Directivei privind serviciile. Din acest motiv, Consiliul European a concluzionat, în cadrul summit-ului din martie 2007, că „*Directiva privind serviciile, recent adoptată, reprezintă un instrument cheie de valorificare a întregului potențial al sectorului european al serviciilor. Ar trebui acordată o importanță prioritară transpunerii coerente și la timp a dispozițiilor sale, într-o manieră consecventă.*” Transpunerea completă și la timp a directivei va ajuta, de asemenea, statele membre să modernizeze administrațiile și cadrele normative naționale. Directiva a fost adoptată la 12 decembrie 2006 și va trebui pusă în aplicare de către statele membre în termen de trei ani de la data publicării acesteia, și anume cel târziu până la 28 decembrie 2009.

Punerea în aplicare a Directivei privind serviciile constituie o provocare semnificativă pentru statele membre și necesită eforturi prompte și serioase. Ținând seama de domeniul său vast de aplicare și de gama largă de aspecte pe care le ia în considerare, de noutatea abordării și de numeroasele măsuri care trebuie adoptate, este evident că o cooperare strânsă și parteneriatele dintre Comisie și statele membre vor fi deosebit de importante în acest caz. Prin urmare, în conformitate cu politica generală privind o mai bună aplicare a legislației comunitare, Comisia și-a afirmat disponibilitatea de a oferi asistență și s-a angajat să coopereze îndeaproape cu statele membre pe tot parcursul procesului de punere în aplicare. Această asistență ar trebui să contribuie la punerea corectă și coerentă în aplicare a directivei de către toate statele membre și să asigure condiții echitabile pentru prestatorii de servicii și pentru beneficiari. Directiva ar trebui să fie utilă în special pentru identificarea și soluționarea problemelor într-un stadiu incipient.

Prezentul „manual de punere în aplicare” este destinat să ofere statelor membre asistență tehnică în procesul de punere în aplicare și reprezintă una dintr-o serie de măsuri adiacente concrete prin care Comisia dorește să sprijine statele membre. De asemenea, manual face parte din răspunsul la solicitarea adresată Comisiei de către Consiliu, cu ocazia reuniunii acestuia din 29 și 30 mai 2006, de a oferi asistență statelor membre cu privire la punerea în aplicare a directivei⁵. Prezentul manual nu este nici exhaustiv și nici obligatoriu din punct de vedere juridic și nu prescrie o singură metodă de punere în aplicare. Acesta încearcă mai curând să descrie metode adecvate de punere în aplicare și atrage atenția asupra aspectelor importante ale procesului de punere în aplicare. Manualul se bazează pe discuțiile preliminare cu statele membre și se dorește a fi un răspuns la întrebările deja adresate de către acestea sau care pot fi ușor anticipate. Mai multe întrebări vor apărea pe măsură ce procesul de punere în aplicare va avansa și, dacă va fi necesar, prezentul manual va fi completat într-o etapă ulterioară.

5 Declarații în Documentul Consiliului nr. 11296/06 din 14.7.2006
(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11296-ad01.en06.pdf>)

1. ASPECTE GENERALE

1.1. Relația Directivei cu Tratatul CE

Ca oricare alt instrument de legislație secundară, Directiva privind serviciile trebuie privită în contextul legislației primare, și anume Tratatul de instituire a Comunității Europene (Tratatul CE), și în special al libertăților referitoare la piața internă. Directiva trebuie interpretată și pusă în aplicare în acest context.

De asemenea, ar trebui subliniat faptul că aspectele excluse din sfera de aplicare a Directivei privind serviciile fac, în continuare, integral, obiectul Tratatului CE. Serviciile excluse rămân, desigur, acoperite de libertatea de stabilire și de libertatea de a presta servicii. Legislația națională care reglementează aceste activități de servicii trebuie să fie conformă cu articolele 43 și 49 din Tratatul CE și cu principiile pe care Curtea Europeană de Justiție (CEJ) le-a dezvoltat pe baza aplicării acestor articole. Este de datoria statelor membre să se asigure că legislația lor națională este conformă cu Tratatul CE astfel cum a fost interpretat de CEJ. Comisia va continua să își exercite rolul de gardian al Tratatului CE și să sprijine statele membre în acest demers.

1.2. Metoda de punere în aplicare

Punerea în aplicare a Directivei privind serviciile le va impune statelor membre adoptarea unor combinații de măsuri cu sau fără caracter legislativ, și anume măsuri organizaționale și practice. Directiva reprezintă un instrument orizontal care acoperă o gamă largă de servicii diferite și care poate afecta un număr semnificativ de legi și regulamente naționale. Din acest motiv și în ceea ce privește legislația privind punerea în aplicare, statele membre vor trebui să ia în considerare o combinație de măsuri legislative orizontale și specifice, care pot include modificarea legilor existente, precum și adoptarea de legi noi specifice și a unui „cadru” juridic orizontal de punere în aplicare.

1.2.1. Legislația privind punerea în aplicare

În baza jurisprudenței CEJ, este evident faptul că „*pentru a garanta faptul că directivele sunt pe deplin aplicate atât de fapt, cât și de drept, statele membre trebuie să ofere un cadru juridic precis în domeniul în cauză*” care să permită „*persoanelor să își cunoască drepturile și să se bazeze pe ele în fața instanțelor naționale*”⁶. Acest lucru presupune ca statele membre să prevadă dispoziții naționale cu caracter obligatoriu pentru ca prestatorii de servicii și beneficiarii să se poată baza pe drepturile care le sunt acordate prin Directiva privind serviciile.

Câteva dintre articole ar putea fi puse în aplicare prin modificarea legislației existente, de exemplu, acele articole din domeniul regimurilor de autorizare ar putea fi puse în aplicare în unele state membre prin modificarea legislației naționale referitoare la procedurile

⁶ A se vedea, printre altele: hotărârea din 18 ianuarie 2001, *Comisia/Italia*, cauza C-162/99; hotărârea din 15 iunie 1995, *Comisia-Luxemburg*, cauza C-220/94; hotărârea din 30 mai 1991, *Comisia/Germania*, cauza C-361/88.

administrative. În alte cazuri, în special în ceea ce privește articolele care prevăd principii generale precum articolul 16 sau articolul 20, ar trebui creată o nouă lege-cadru orizontală⁷.

Legislația de tip orizontal la un nivel corespunzător ar putea fi utilă în special ca măsură de salvagardare împotriva dispozițiilor din anumite domenii care ar fi putut să scape atenției, precum și pentru a asigura faptul că activitățile de servicii care ar putea fi dezvoltate și reglementate ulterior la nivel național vor fi, de asemenea, acoperite. Cu toate acestea, este evident faptul că, dacă statele membre vor alege să pună în aplicare directiva sau anumite articole din aceasta prin legislație orizontală, acestea vor trebui să se asigure că o astfel de legislație orizontală are prioritate în fața legislației specifice.

De asemenea, este posibil ca statele membre să trebuiască să își adapteze legislația specifică în vigoare care conține cerințe pe care directiva prevede în mod explicit să fie modificate sau abrogate. Acest lucru privește, de exemplu, articolele 9, 14 și 15 privind cerințele specifice care restricționează libertatea de stabilire. Alt exemplu îl constituie articolele 24 și 25 privind comunicările comerciale ale profesiilor reglementate și activitățile multidisciplinare.

O atenție deosebită trebuie acordată legislației care conține norme specifice pentru prestatorii de servicii stabiliți în alte state membre. În măsura în care sunt incompatibile cu directiva și nu se bazează pe alte instrumente comunitare, astfel de norme trebuie abrogate prin modificarea legislației respective. Statele membre trebuie, de exemplu, să verifice dacă există sau nu în legislația națională cerințe de înregistrare pentru prestatorii stabiliți în alte state membre și care doresc să presteze servicii pe teritoriul lor; dacă astfel de cerințe nu sunt prevăzute într-un alt instrument comunitar și nici justificate prin articolele 16 sau 17, acestea trebuie eliminate.

Pentru a putea evalua realizarea completă a punerii în aplicare, statelor membre li se recomandă să apeleze la tabele de punere în aplicare care să indice modul în care au fost puse în aplicare diferitele dispoziții ale directivei.

1.2.2. Măsuri nelegislative de punere în aplicare

Anumite dispoziții ale directivei necesită punerea în aplicare prin stabilirea de măsuri și proceduri administrative corespunzătoare. Acesta este, de exemplu, cazul înființării ghișeelor unice și al stabilirii procedurilor prin mijloace electronice. Acest lucru privește, de asemenea, organizarea identificării și evaluării legislației pe care statele membre vor trebui să o realizeze înainte de a decide dacă legislația trebuie modificată sau abrogată (de exemplu, să verifice dacă regimurile lor de autorizare sunt justificate sau să examineze legislația națională și să identifice cerințele relevante).

În afară de aceasta, există dispoziții în cadrul directivei care obligă statele membre să încurajeze acțiunile persoanelor de drept privat (de exemplu, prestatori de servicii, asociații profesionale sau asociații ale consumatorilor), cum ar fi articolul 26 privind calitatea serviciilor sau articolul 37 privind codurile de conduită la nivel comunitar. Punerea în aplicare

⁷ Un exemplu în care o astfel de abordare a fost urmată cu succes din aceleași motive îl reprezintă punerea în aplicare a Directivei 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă, JO L 178, 17.7.2000, p. 1.

a acestor obligații va impune statelor membre mai degrabă adoptarea a unor măsuri practice, cum ar fi oferirea de asistență agenților și asociațiilor acestora, decât a adoptarea unor legi.

În sfârșit, întregul capitol privind „Cooperarea administrativă” solicită aplicarea măsurilor practice necesare autorităților competente din statele membre pentru a putea coopera eficient.

Toate acestea reprezintă obligații pentru care statul membru trebuie să ofere un rezultat practic (de exemplu, garantarea disponibilității ghișeelor unice până la expirarea termenului limită de punere în aplicare) sau să întreprindă o anumită acțiune (de exemplu, să verifice dacă regimurile de autorizare corespund condițiilor stabilite în directivă).

1.2.3. Măsuri de monitorizare

Directiva privind serviciile impune, de asemenea, statelor membre să adopte măsuri și pentru perioada de după termenul limită de punere în aplicare din decembrie 2009. Acest lucru este valabil în special în ceea ce privește revizuirea legislației și procesul de evaluare reciprocă prevăzute la articolul 39 din directivă. De exemplu, în temeiul articolului 39 alineatul (5), statele membre au obligația constantă de a notifica schimbările care survin în cerințele aplicabile în cazul serviciilor transfrontaliere [o obligație similară există și în ceea ce privește anumite cerințe de stabilire în temeiul articolului 15 alineatul (7)]. Statele membre au, de asemenea, în temeiul articolului 39 alineatul (2), obligația de a participa la procesul de evaluare reciprocă care va avea loc după revizuirea și raportarea legislației. În sfârșit, este, de asemenea, evident că dezvoltarea unei politici de calitate a serviciilor, astfel cum este prevăzută la capitolul V din directivă, va evolua în timp.

2. SFERA DE APLICARE A DIRECTIVEI

2.1. Serviciile care fac obiectul directivei

2.1.1. Conceptul de „serviciu”

Ca regulă generală, Directiva privind serviciile se aplică tuturor serviciilor care nu sunt în mod explicit excluse din domeniul său de aplicare.

Pentru început, este important să se înțeleagă conceptul de „serviciu” și sfera activităților pe care îl acoperă. Conceptul de „serviciu” este, în conformitate cu Tratatul CE și cu jurisprudența asociată a CEJ, definit într-un sens larg⁸. Acesta cuprinde orice activitate economică independentă, prestată în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, menționată la articolul 50 din Tratatul CE.

Astfel, în sensul Tratatului CE și al Directivei privind serviciile, pentru ca o activitate să constituie un „serviciu”, trebuie să fie o activitate independentă, și anume să fie oferită de către un prestator (care poate fi persoană fizică sau juridică) în afara obligațiilor unui contract de muncă⁹. În afară de aceasta, activitatea trebuie să fie în mod normal prestată în schimbul unei remunerații; cu alte cuvinte, trebuie să fie de natură economică. Acest lucru trebuie evaluat de la caz la caz pentru fiecare activitate. Simplul fapt că o activitate este prestată de

⁸ A se vedea articolul 4 punctul 1.

⁹ Hotărârea din 12 decembrie 1974, *Walrave*, cauza 36/74.

către stat, de către un organism de stat sau de către o organizație fără scop lucrativ nu înseamnă că nu poate fi considerată serviciu în sensul Tratatului CE și al Directivei privind serviciile¹⁰. Mai curând, potrivit jurisprudenței CEJ, „*caracteristica esențială a remunerației rezidă în faptul că aceasta constituie o plată pentru serviciul în cauză, ceea ce înseamnă că trebuie să existe un corespondent de natură economică.*”¹¹. Faptul că remunerația este oferită de către beneficiarul serviciilor sau de către o parte terță nu este relevant¹². Cu toate acestea, trebuie notat faptul că CEJ a hotărât – în contextul serviciilor de educație prestate în cadrul sistemelor naționale de învățământ – că o taxă de școlarizare sau de înscriere, pe care uneori elevii sau părinții trebuie să o plătească pentru a aduce o anumită contribuție la cheltuielile de funcționare a sistemului, nu constituie, în sine, o remunerație dacă sistemul este încă finanțat, în principal, din fonduri publice¹³.

În consecință, statele membre vor trebui să garanteze că normele prevăzute de Directiva privind serviciile se aplică unei game largi de servicii, destinate fie societăților, fie consumatorilor. Fără a constitui o enumerare exhaustivă, următoarele activități pot fi menționate ca exemple de servicii reglementate de directivă: activitățile majorității profesiilor reglementate¹⁴ (precum consilieri juridici și financiari, arhitecți, ingineri, contabili, inspectori), artizani, servicii pentru întreprinderi (precum servicii de întreținere a birourilor, consultanță managerială, organizare de evenimente, recuperare a datoriilor, publicitate și recrutare), activități de distribuție (inclusiv vânzarea en gros și cu amănuntul de bunuri și servicii), servicii în domeniul turismului (precum serviciile oferite de agențiile de turism), servicii de agrement (precum serviciile oferite de centrele sportive sau de parcurile de distracții), servicii în domeniul construcțiilor, servicii în domeniul instalării și întreținerii de echipamente, servicii de informare (precum portaluri web, activități ale agențiilor de știri, activități editoriale, activități de programare pe calculator), servicii de cazare și de restaurant (precum hotelurile, restaurantele, serviciile de catering), servicii în domeniul formării și educației, servicii de închiriere (inclusiv închirierea de autoturisme) și de leasing, servicii imobiliare, servicii de certificare și de testare, servicii la domiciliu (cum ar fi serviciile de curățenie, bonele private sau serviciile de grădinărit) etc.

În contextul legislației-cadru de punere în aplicare a directivei, ar fi recomandabil ca statele membre să urmeze aceeași abordare, și anume să stabilească sfera de aplicare a unei astfel de legislații-cadru ca aplicându-se tuturor activităților de servicii cu excepția celor excluse în mod explicit.

2.1.2. Serviciile excluse din sfera de aplicare a directivei

Directiva privind serviciile exclude în mod explicit un număr de servicii din domeniul său de aplicare. Aceste excluderi sunt opționale, în sensul că statele membre pot, dacă doresc, să aplice unele dintre principiile și măsurile generale prevăzute de Directiva privind serviciile, cum ar fi „ghișeele unice”, câtorva sau tuturor serviciilor excluse. În oricare dintre cazuri, este

¹⁰ Hotărârea din 11 aprilie 2000, *Deliège*, cauzele conexe C-51/96 și C-191/97.

¹¹ Hotărârea din 27 septembrie 1988, *Humbel*, cauza 263/86.

¹² Hotărârea din 26 aprilie 1988, *Bond van Adverteerders*, cauza 352/85; hotărârea din 13 mai 2003, *Müller Fauré*, cauza C-385/99; hotărârea din 12 iulie 2001, *Smits and Peerbooms*, cauza C-157/99.

¹³ Hotărârea din 7 decembrie 1993, *Wirth*, cauza C-109/92.

¹⁴ În acest context, Trebuie notat faptul că instrumentele comunitare existente cum ar fi, pentru profesiile reglementate, Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO L 255, 30.9.2005, p. 22) continuă să se aplice. A se vedea secțiunea 4 din prezentul manual.

evident că normele și reglementările naționale referitoare la serviciile excluse trebuie să fie conforme cu alte norme ale legislației comunitare, în special cu libertatea de stabilire și cu libertatea de a presta servicii, astfel cum sunt garantate prin articolele 43 și 49 din Tratatul CE.

În ceea ce privește sfera acestor excluderi, pot fi acordate următoarele explicații:

- **Servicii neeconomice de interes general**

Excluderea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (a) este strâns legată de conceptul de „servicii” explicat anterior. Termenii de „servicii neeconomice” se referă la servicii care nu sunt realizate în scop economic. Aceste activități nu constituie un serviciu în sensul articolului 50 din Tratat și nu intră așadar, în niciunul dintre cazuri, în sfera de aplicare a Directivei privind serviciile. Prin urmare, serviciile neeconomice de interes general, cum ar fi serviciile care nu sunt prestate în schimbul unei remunerații din domeniul învățământului național primar și secundar, nu intră în sfera de aplicare a Directivei privind serviciile. În schimb, serviciile de interes economic general, cum sunt cele din domeniul energiei electrice sau al gazelor, sunt servicii prestate în scopuri economice și astfel, în principiu, intră în sfera de aplicare a Directivei privind serviciile¹⁵. Dacă un serviciu pe care un stat membru îl consideră ca fiind de interes general are sau nu caracter economic trebuie să fie determinat prin prisma jurisprudenței CEJ menționate anterior¹⁶. În oricare dintre cazuri, nu va fi posibil pentru statele membre să considere toate serviciile dintr-un anumit domeniu, de exemplu toate serviciile de educație, ca fiind servicii neeconomice de interes general.

- **Servicii financiare**

Excluderea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (b) acoperă toate serviciile financiare, inclusiv serviciile bancare, serviciile de credit, garanții și fonduri de investiții și servicii referitoare la asigurări și pensii. Sunt incluse serviciile enumerate în anexa I la Directiva 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit¹⁷, cum ar fi creditele de consum, serviciile de credit ipotecar, leasing-ul financiar și eliberarea și administrarea mijloacelor de plată. Serviciile care nu constituie servicii financiare, cum sunt serviciile de leasing operațional care constau în închirierea de bunuri, nu intră în sfera de aplicare a acestei excluderi, iar statele membre vor trebui să garanteze reglementarea lor prin măsuri de punere în aplicare.

- **Servicii și rețele de comunicații electronice**

Excluderea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (c) are ca obiect serviciile și rețelele de comunicații electronice, precum și resursele și serviciile asociate, astfel cum sunt definite la articolul 2 din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directiva-cadru)¹⁸. Astfel de servicii și rețele includ, de exemplu, telefonia vocală și serviciile de transmitere a poștei electronice. Cu toate acestea, serviciile

¹⁵ Deși aplicarea unei dispoziții specifice din directivele în vigoare care reglementează aceste servicii va avea prioritate în cazul unui conflict cu una din dispoziții dispozițiile Directivei privind serviciile. A se vedea secțiunea 4 din prezentul manual.

¹⁶ A se vedea secțiunea 2.1.1 din prezentul manual.

¹⁷ JO L 177, 30.6.2006, p. 1.

¹⁸ JO L 108, 24.4.2002, p. 33.

în cauză sunt excluse doar în ceea ce privește aspectele reglementate de cele cinci directive incluse în așa-numitul „pachet telecom”¹⁹. În ceea ce privește aspectele care nu sunt reglementate de aceste cinci directive, cum ar fi „ghișeele unice” sau procedurile prin mijloace electronice, se aplică Directiva privind serviciile. Statele membre trebuie, prin urmare, să se asigure că aceste servicii beneficiază de dispozițiile relevante din Directiva privind serviciile. Acest lucru poate fi realizat fie prin modificarea legislației specifice din sectorul telecomunicațiilor, fie prin reglementarea acestui aspect în legislația-cadru orizontală de punere în aplicare a directivei.

- **Serviciile în domeniul transporturilor**

Excluderea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (d) are ca obiect serviciile de transport reglementate de titlul V din Tratatul CE. Astfel, excluderea are ca obiect transportul aerian, transportul maritim, transportul pe căile navigabile interioare, inclusiv serviciile portuare, precum și transportul rutier și feroviar, inclusiv, în special, transportul urban, serviciile de taxi și de ambulanță²⁰. Excluderea serviciilor de transport nu are ca obiect serviciile care nu constituie servicii de transport ca atare, precum serviciile școlilor de șoferi, serviciile de tractare, serviciile de închiriere de autoturisme, serviciile funerare sau serviciile de fotografiere aeriană. Excluderea nu privește activitățile comerciale din porturi și aeroporturi, precum magazinele și restaurantele. Aceste activități de servicii beneficiază, prin urmare, de dispozițiile Directivei privind serviciile și trebuie reglementate prin măsuri de punere în aplicare.

- **Serviciile agențiilor de ocupare temporară a forței de muncă**

Excluderea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (e) are ca obiect serviciile de angajare a lucrătorilor puși la dispoziție de agențiile de muncă temporară. Serviciile, altele decât cele de angajare a lucrătorilor care sunt câteodată puși la dispoziție de către același prestator de servicii, cum ar fi serviciile de plasare și de recrutare, nu fac obiectul excluderii și trebuie reglementate, prin urmare, prin măsuri de punere în aplicare.

- **Serviciile de îngrijire a sănătății**

Excluderea serviciilor în domeniul sănătății prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (f) are ca obiect *„serviciile de îngrijire a sănătății și serviciile farmaceutice prestate pacienților de către profesioniști în domeniul îngrijirii sănătății în vederea evaluării, menținerii sau restabilirii/redobândirii stării de sănătate a acestora în cazul în care aceste activități sunt rezervate unei profesii reglementate în domeniul sănătății în statul membru*

¹⁹ Directiva 2002/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora (Directiva privind accesul) (JO L 108, 24.4.2002, p. 7); Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea) (JO L 108, 24.4.2002, p. 21); Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directiva-cadru) (JO L 108, 24.4.2002, p. 33); Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (Directiva privind serviciul universal) (JO L 108, 24.4.2002, p. 51); Directiva 2002/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002 privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice (Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice) (JO L 201, 31.7.2002, p. 37, modificată prin Directiva 2006/24/CE (JO L 105, 13.4.2006, p. 54).

²⁰ A se vedea considerentul 21.

*în care se prestează serviciile*²¹. Acest lucru înseamnă că serviciile care nu sunt oferite unui pacient, ci unui profesionist din domeniul medical sau unui spital cum ar fi serviciile contabile, serviciile de curățenie, serviciile administrative și de secretariat, serviciile de aprovizionare și de întreținere a echipamentului medical, precum și serviciile din centrele de cercetare medicală, nu fac obiectul acestei excluderi. Mai mult decât atât, excluderea nu are ca obiect activitățile care nu sunt destinate menținerii, evaluării și îmbunătățirii stării de sănătate a pacienților. De exemplu, activitățile destinate destinderii sau relaxării, cum ar fi cluburile de sport sau de fitness, sunt reglementate de Directiva privind serviciile și vor trebui reglementate prin măsuri de punere în aplicare. În afară de aceasta, excluderea serviciilor de îngrijire a sănătății are ca obiect doar activitățile care sunt rezervate unei profesii medicale reglementate în statul membru în care sunt oferite serviciile. Serviciile care pot fi oferite fără a fi necesară o anumită calificare profesională trebuie reglementate, prin urmare, prin măsuri de punere în aplicare. În sfârșit, trebuie notat că excluderea serviciilor de îngrijire a sănătății are ca obiect serviciile referitoare la sănătatea persoanelor și nu ar trebui înțeleasă ca având ca obiect serviciile veterinarilor, în consecință aceste servicii ar trebui reglementate prin măsuri de punere în aplicare.

- **Serviciile audiovizuale și de radiodifuziune**

Excluderea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (g) are ca obiect serviciile audiovizuale, și anume serviciile al căror scop principal este de a oferi imagini în mișcare cu sau fără sunet, inclusiv televiziunea și vizionarea de filme în cinematografe, indiferent de modalitatea în care sunt produse, distribuite sau transmise. Excluderea are ca obiect, de asemenea, serviciile de radiodifuziune. Alte servicii asociate serviciilor audiovizuale sau de radiodifuziune, cum ar fi serviciile de publicitate sau comercializarea de băuturi și alimente în cinematografe, nu sunt excluse și trebuie reglementate prin măsuri de punere în aplicare.

- **Activitățile de jocuri de noroc**

Excluderea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (h) are ca obiect orice servicii care presupun pariuri cu o miză cu valoare pecuniară în jocuri de noroc, inclusiv, în special, jocuri numerice cum ar fi loteriile, lozurile răzuibile, servicii de jocuri de noroc oferite în cazinouri sau localuri autorizate, servicii de pariere, servicii de bingo și de jocuri de noroc organizate de către și în folosul organizațiilor de caritate și fără scop lucrativ. În schimb, jocurile de aptitudini, mașinile de jocuri care nu oferă premii sau care oferă premii doar sub forma unor jocuri gratuite și a jocurilor promoționale al căror scop exclusiv este de a încuraja vânzarea de bunuri sau servicii nu fac obiectul acestei excluderi și sunt reglementate, prin urmare, de Directiva privind serviciile. În afară de aceasta, alte servicii prestate în cazinouri, de exemplu comercializarea de băuturi și alimente, nu fac, de asemenea, obiectul excluderii și trebuie reglementate prin măsuri de punere în aplicare.

- **Activitățile asociate exercitării autorității publice**

Excluderea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (i) reflectă articolul 45 din Tratatul CE conform căruia activitățile asociate exercitării autorității publice nu fac obiectul dispozițiilor privind libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii. Această excludere, conform jurisprudenței CEJ, are ca obiect doar activități specifice și nu cuprinde

²¹

A se vedea considerentul 22.

profesii complete²². Dacă anumite activități specifice sunt sau nu în mod direct sau specific legate de exercitarea autorității publice nu poate fi determinat unilateral de către un stat membru, ci trebuie evaluat în baza unor criterii generale stabilite de CEJ. Astfel, simplul fapt că un stat membru consideră o activitate ca reprezentând o exercitare a autorității publice sau că o activitate este oferită de către stat, un organism de stat sau un organism cărui i s-au desemnat sarcini publice nu înseamnă că activitatea în cauză intră în sfera de aplicare a articolului 45 din Tratatul CE. Confruntate cu situațiile în care trebuie să evalueze dacă o activitate de servicii cade sub incidența articolului 45 din Tratatul CE și, prin urmare, este exclusă din Directiva privind serviciile, statele membre trebuie să ia în considerare sfera de aplicare restrânsă pe care CEJ a conferit-o respectivului articol²³.

- **Serviciile sociale cu privire la locuințele sociale, servicii privind îngrijirea copiilor și ajutorul acordat familiilor sau persoanelor aflate în nevoie în mod permanent sau temporar**

Serviciile sociale prevăzute la articolul 2 alineatul (2) litera (j) sunt excluse în măsura în care sunt prestate de către stat, de către prestatori mandatați de stat și care au astfel obligația de a presta astfel de servicii sau de către organizații de caritate recunoscute de stat. Noțiunea de „organizații de caritate recunoscute de stat” include bisericile și organizațiile bisericești care au scopuri caritabile și benevole. Conform textului dispoziției de excludere și explicațiilor oferite în considerentul 27, este evident că asemenea servicii nu sunt excluse dacă sunt prestate de alt tip de prestatori, de exemplu agenți economici privați care acționează fără mandat din partea statului. De exemplu, serviciile de îngrijire a copiilor oferit de bone particulare sau alte servicii de îngrijire a copiilor (cum ar fi taberele de vară) oferite de agenți privați nu sunt excluse din sfera de aplicare a Directivei privind serviciile. În mod similar, serviciile sociale referitoare la ajutorul acordat familiilor și persoanelor aflate în mod permanent sau temporar în nevoie din cauza venitului familial insuficient sau a lipsei totale sau parțiale de independență și care riscă să fie marginalizate, cum ar fi serviciile de îngrijire a persoanelor în vârstă sau serviciile destinate șomerilor, sunt excluse din sfera de aplicare a Directivei privind serviciile doar în măsura în care sunt oferite de prestatorii menționați anterior (și anume, de stat, de prestatori mandatați de stat sau de organizații de caritate recunoscute de stat). Astfel, de exemplu, serviciile particulare de ajutor la domiciliu sunt servicii care nu sunt excluse din Directiva privind serviciile și trebuie reglementate prin măsuri de punere în aplicare.

²² Hotărârea din 9 martie 2000, *Comisia/Belgia*, cauza C-355/98; a se vedea, de asemenea, hotărârea din 29 octombrie 1998, *Comisia/Spania*, cauza C-114/97, hotărârea din 13 iulie 1993, *Thijssen*, cauza C-42/92, și hotărârea din 21 iunie 1974, *Reyners*, cauza 2/74.

²³ CEJ a hotărât că articolul 45 nu are ca obiect activitățile auxiliare sau pregătitoare referitoare la exercitarea autorității publice (hotărârea din 13 iulie 1993, *Thijssen*, cauza 42/92) sau activitățile care sunt doar de natură tehnică, cum ar fi cele referitoare la proiectarea, programarea sau operarea de sisteme de prelucrare de date (hotărârea din 5 decembrie 1989, *Comisia/Italia*, cauza 3/88). În afară de aceasta, există un număr de activități de servicii pe care CEJ le-a stabilit deja ca neîncadrându-se în domeniul de aplicare a articolului 45 din Tratatul CE, cum ar fi activitățile de „avocat” (hotărârea din 21 iunie 1974, *Reyners*, cauza 2/74), de societăți de protecție (hotărârea din 31 mai 2001, *Comisia/Italia*, cauza C-283/99; hotărârea din 9 martie 2000, *Comisia/Belgia* cauza C-355/98; hotărârea din 26 ianuarie 2006, *Comisia/Spania*, cauza C-514/03), activitățile comisionarilor autorizați din societățile de asigurări (hotărârea din 13 iulie 1993, *Thijssen*, cauza C-42/92), activitățile de proiectare, programare și operare de sisteme de prelucrare de date (hotărârea din 5 decembrie 1989, *Comisia/Italia*, cauza 3/88), activitățile desfășurate în cadrul contractelor privind sediile, aprovizionările, instalațiile, întreținerea, operarea și transmiterea de date necesare pentru organizarea unei loterii (hotărârea din 26 aprilie 1994, *Comisia/Italia*, cauza C-272/91).

- **Serviciile de securitate privată**

Excluderea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (k) are ca obiect servicii precum supravegherea bunurilor imobile și a locațiilor, protecția persoanelor (gărzi de corp), patrulele de securitate sau supravegherea clădirilor, precum și depozitarea, păstrarea, transportul și distribuirea de numerar sau obiecte de valoare. Serviciile care nu reprezintă „servicii de securitate” ca atare, de exemplu vânzarea, transportul, instalarea și întreținerea dispozitivelor tehnice de siguranță, nu fac obiectul excluderii. În consecință, trebuie să fie reglementate prin măsuri de punere în aplicare a directivei.

- **Serviciile prestate de notari și executori judecătorești numiți de autoritățile publice**

Aceste servicii sunt excluse prin articolul 2 alineatul (2) punctul 1 din sfera de aplicare a directivei, indiferent dacă pot sau nu fi considerate ca fiind relaționate cu exercitarea autorității publice, în conformitate cu articolul 45 din Tratatul CE. Excluderea are ca obiect serviciile oferite de notari sau executorii numiți de autoritățile publice. Aceasta include, de exemplu, serviciile de legalizare oferite de notarii publici și de sechestrul imobiliar aplicate de către executorii judecătorești.

2.1.3. Domeniul impozitării

În conformitate cu articolul 2 alineatul (3), Directiva privind serviciile nu se aplică în domeniul impozitării. Acest lucru include legislația fiscală prescriptivă, precum și cerințele administrative necesare pentru punerea în aplicare a legilor fiscale, precum alocarea de numere pentru TVA. Statele membre ar putea, desigur, să decidă să aplice anumite aspecte din Directiva privind serviciile și în chestiuni de natură fiscală, de exemplu pentru a oferi numere pentru TVA prin „ghișeele unice” și prin mijloace electronice.

2.1.4. Relația cu libera circulație a mărfurilor

În conformitate cu considerentul 76, Directiva privind serviciile nu are ca obiect activitățile care intră în sfera de aplicare a articolelor 28 – 30 din Tratatul CE privind libera circulație a mărfurilor. Astfel, Directiva privind serviciile nu se aplică cerințelor care trebuie evaluate în conformitate cu dispozițiile Tratatului CE privind libera circulație a mărfurilor și care nu afectează accesul la sau exercitarea unei activități de servicii, cum ar fi cerințele privind etichetarea produselor, materialele de construcție sau utilizarea pesticidelor. Cu toate acestea, ar trebui să fie evident că cerințele care restricționează utilizarea echipamentului necesar pentru prestarea unui serviciu afectează exercitarea unei activități de servicii și, prin urmare, sunt reglementate de Directiva privind serviciile²⁴.

Atunci când pun în aplicare directiva, statele membre trebuie să țină cont că, în timp ce fabricarea de bunuri nu reprezintă o activitate de servicii²⁵, există multe activități asociate acestora (de exemplu, serviciile de vânzare cu amănuntul, de instalare, de întreținere și de asistență) care constituie activități de servicii și care ar trebui reglementate, prin urmare, prin măsuri de punere în aplicare.

²⁴ A se vedea secțiunea 7.1.3.4 din prezentul manual.

²⁵ Hotărârea din 7 mai 1985, *Comisia/Franța*, cauza 18/84; hotărârea din 11 iulie 1985, *Cinéthèque*, cauzele conexe 60-61/84.

2.2. Prestatorii care fac obiectul directivei

Directiva privind serviciile se aplică serviciilor prestate de o persoană fizică care este cetățean al unui stat membru sau de către o persoană juridică în sensul articolului 48 din Tratatul CE²⁶ și stabilită într-un stat membru. După cum se explică la considerentul 38, conceptul de „persoană juridică” cuprinde toate entitățile constituite în temeiul dreptului unui stat membru sau reglementate de acesta²⁷, indiferent dacă, conform dreptului național, acestea sunt sau nu considerate ca având personalitate juridică. Toate aceste entități trebuie reglementate prin măsuri de punere în aplicare a directivei. În schimb, serviciile prestate de persoane fizice care nu sunt cetățeni ai unui stat membru sau de către entități care au sediul în afara Comunității sau care nu sunt înființate în conformitate cu legislația unui stat membru nu intră în sfera de aplicare a directivei.

2.3. Cerințele care fac obiectul directivei

2.3.1. Conceptul de „cerință”

Directiva privind serviciile se aplică acelor cerințe care afectează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia. În conformitate cu articolul 4 punctul 7, conceptul de „cerință” acoperă orice obligație, interdicție, condiție sau limită impusă prestatorilor de servicii (sau beneficiarilor serviciilor), cum ar fi obligația de a obține o autorizație sau de a prezenta o declarație autorităților competente. Conceptul acoperă orice astfel de obligație, interdicție, condiție sau limită, fie ea prevăzută de lege, regulament sau dispoziție administrativă și indiferent dacă este prevăzută la nivel național, regional sau local. În afară de aceasta și în conformitate cu jurisprudența CEJ²⁸, Directiva privind serviciile se aplică, de asemenea, oricărei astfel de dispoziții impuse prin regulamente ale organismelor profesionale, regulamente colective ale organizațiilor profesionale sau ale altor organizații profesionale care sunt adoptate de aceste organisme în exercitarea autonomiei lor juridice.

2.3.2. Cerințe generale care nu afectează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia

După cum se explică la considerentul 9, Directiva privind serviciile nu se aplică cerințelor care nu reglementează sau nu afectează în mod specific activitatea de servicii, dar trebuie să fie respectate de către prestatori în desfășurarea activității lor economice, în același mod în care sunt respectate de către persoanele acționând cu titlu privat. Acest lucru înseamnă că, de exemplu, normele de circulație rutieră, normele privind amenajarea sau dezvoltarea teritoriului, amenajarea urbană și rurală, precum și standardele privind construcțiile nu vor fi, în general, afectate de Directiva privind serviciile. Cu toate acestea, este evident că simplul fapt că normele sunt denumite într-un anumit fel, de exemplu norme privind amenajarea

²⁶ A se vedea considerentul 36. Articolul 48 din Tratatul CE se referă la societăți sau alte persoane juridice constituite în conformitate cu legislația unui stat membru și care au sediul social, administrația centrală sau locul principal de desfășurare a activității în cadrul Comunității.

²⁷ Inclusiv, de exemplu, societatea cu răspundere limitată constituită în temeiul legislației britanice sau „offene Handelsgesellschaft” (oHG) constituită în temeiul legislației germane.

²⁸ Conform jurisprudenței CEJ, abolirea frontierelor naționale nu ar trebui să fie neutralizată de obstacole rezultate din norme stabilite de asociații sau organizații în exercitarea autonomiei lor juridice. A se vedea hotărârea din 12 decembrie 1974, *Walrave*, cauza 36/74, punctele 17, 23 și 24; hotărârea din 14 iulie 1976, *Donà*, cauza 13/76, punctele 17 și 18; hotărârea din 15 decembrie 1995, *Bosman*, cauza C-415/93, punctele 83 și 84; hotărârea din 19 februarie 2002, *Wouters*, C-309/99, punctul 120.

urbană sau că cerințele sunt formulate de o manieră generală, adică nu sunt adresate în mod specific prestatorilor de servicii, nu este suficient pentru a decide ca acestea nu intră în domeniul de aplicare a Directivei privind serviciile. De fapt, efectul real al cerințelor în cauză este cel care trebuie evaluat pentru a putea stabili dacă acestea au caracter general sau nu. Astfel, atunci când pun în aplicare directiva, statele membre trebuie să ia în considerare faptul că legislația denumită „amenajare urbană” sau „standarde privind construcțiile” poate conține cerințe care reglementează în mod specific activitățile de servicii și, prin urmare, intră în sfera de aplicare a Directivei privind serviciile. De exemplu, normele privind suprafața maximă a anumitor clădiri comerciale, chiar și când acestea sunt prevăzute în legi generale de amenajare urbană, se vor încadra în sfera de aplicare a Directivei privind serviciile și, prin urmare, vor face obiectul obligațiilor menționate în capitolul privind stabilirea din directivă.

2.3.3. *Cerințe care reglementează accesul la fonduri publice*

După cum se explică la considerentul 10, Directiva privind serviciile nu privește cerințele a căror îndeplinire reprezintă o condiție pentru a avea acces la fonduri publice, de exemplu în ceea ce privește standardele de calitate sau condițiile contractuale specifice pentru anumite servicii de interes economic general. Astfel de cerințe nu vor fi afectate de punerea în aplicare a Directivei privind serviciile. În special, Directiva privind serviciile nu obligă statele membre să acorde prestatorilor de servicii stabiliți în alte state membre dreptul de a primi aceleași finanțări ca și prestatorii de servicii stabiliți pe teritoriul național. Cu toate acestea, este evident că astfel de cerințe care reglementează accesul la fonduri publice al prestatorilor de servicii, precum și toate celelalte ajutoare acordate de statele membre (sau din fonduri publice) trebuie să fie conforme cu celelalte norme comunitare, inclusiv cu regulile de concurență, în special articolul 87 din Tratatul CE.

3. RELAȚIA DINTRE DIRECTIVĂ ȘI DOMENII SPECIFICE DE DREPT SAU POLITICĂ

3.1. Dreptul penal

După cum se explică la considerentul 12, Directiva privind serviciile urmărește crearea unui cadru juridic care să asigure libertatea de stabilire și libera circulație a serviciilor între statele membre, dar nu armonizează și nici nu aduce atingere și – conform articolului 1 alineatul (5) – nici nu afectează normele de drept penal ale statelor membre. Este evident, de exemplu, că dacă un prestator de servicii dintr-un alt stat membru săvârșește o infracțiune penală, de exemplu o calomnie sau o fraudă, cu ocazia prestării serviciilor sale, acest lucru nu intră în sfera de aplicare a Directivei privind serviciile.

Cu toate acestea, este, de asemenea, evident că normele de drept penal nu pot fi folosite pentru a restricționa libertățile fundamentale garantate de legislația comunitară²⁹ și că statele membre nu se pot sustrage sau împiedica aplicarea dispozițiilor Directivei privind serviciile și nu pot preveni aplicarea acestora făcând apel la dreptul penal. Acest lucru înseamnă, de exemplu, că un stat membru care – în conformitate cu articolul 9 din Directiva privind serviciile – nu poate menține un regim de autorizare pentru că este discriminatoriu sau disproporționat, nu se poate sustrage de la această dispoziție prin impunerea unor sancțiuni penale în cazul nerespectării regimului de autorizare în cauză. În mod similar, dacă un stat

²⁹ A se vedea, de exemplu, hotărârea din 19 ianuarie 1999, *Calfa*, cauza C-348/96; hotărârea din 6 martie 2007, *Placanica*, cauzele conexate C-338/04, C-359/04 și C-360/04.

membru nu poate aplica anumite cerințe naționale serviciilor din afară deoarece acestea nu sunt conforme cu criteriile stabilite la articolul 16, statul membru nu se poate sustrage de la această dispoziție prin impunerea de sancțiuni penale în cazul nerespectării unor astfel de cerințe. Astfel, atunci când examinează cerințele naționale aplicabile prestatorilor de servicii, se poate ca statele membre să trebuiască, de asemenea, să revizuiască anumite dispoziții din dreptul lor penal a căror aplicare ar putea rezulta într-o eludare a obligațiilor prevăzute de directivă.

3.2. Legislația muncii și legislația privind securitatea socială

Articolul 1 alineatul (6) prevede că Directiva privind serviciile nu afectează legislația muncii sau legislația privind securitatea socială a statelor membre. Directiva nu conține norme aparținând domeniului legislației muncii sau securității sociale și nici nu obligă statele membre să își modifice legislația muncii sau legislația privind securitatea socială. Din moment ce nu există un concept juridic comunitar comun de legislație a muncii, articolul 1 alineatul (6) explică ce se înțelege prin legislația muncii: orice dispoziție legală sau contractuală cu privire la condițiile de angajare, condițiile de muncă, inclusiv sănătatea și siguranța la locul de muncă și relațiile dintre angajatori și lucrători. Această dispoziție acoperă toate normele care se referă la condițiile individuale de angajare a lucrătorilor și la relația dintre lucrător și angajatorul său. Dispoziția include reglementări privind salarizarea, programul de lucru, concediul anual și întreaga legislație privind obligațiile contractuale dintre angajator și angajații săi. În afară de aceasta, articolul 1 alineatul (6) prevede că aplicarea legislației naționale trebuie să respecte legislația comunitară. Acest lucru înseamnă că, în ceea ce privește lucrătorii detașați, statul membru gazdă trebuie să respecte dispozițiile Directivei privind detașarea lucrătorilor³⁰.

3.3. Drepturile fundamentale

Articolul 1 alineatul (7) prevede că directiva nu are niciun impact asupra drepturilor fundamentale astfel cum sunt recunoscute de statele membre și de legislația comunitară, fără a dezvolta acest concept. A doua dispoziție a respectivului articol se referă la dreptul de a negocia, de a încheia și de a pune în aplicare convenții colective în conformitate cu legile și practicile naționale, care trebuie să respecte legislația comunitară. Articolul 1 alineatul (7) nu specifică dacă negocierea, încheierea și punerea în aplicare a convențiilor colective reprezintă drepturi fundamentale. În contextul acestui articol, considerentul 15 are o importanță deosebită. Acesta trasează principiul fundamental conform căruia nu există un conflict inerent între exercitarea drepturilor fundamentale și libertățile fundamentale prevăzute de Tratatul CE și că niciuna nu are prioritate în fața celeilalte³¹.

3.4. Dreptul internațional privat

În conformitate cu articolul 3 alineatul (2), Directiva privind serviciile nu vizează normele de drept internațional privat. Normele de drept internațional privat, inclusiv Convenția de la

³⁰ Directiva 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii, JO L 18, 21.1.1997, p. 1.

³¹ Respectând raționamentul CEJ din hotărârile din 12 iunie 2003, *Schmidberger*, cauza C-112/00, și din 9 decembrie 1995, *Comisia/Franța (Strawberries)*, cauza C-265/95, exercitarea drepturilor fundamentale poate și trebuie să fie pusă în acord cu exercitarea libertăților fundamentale prevăzute de Tratatul CE.

Roma (și regulamentele ulterioare Roma I și Roma II)³², stabilesc care norme de drept privat sunt aplicabile, în special obligațiilor contractuale și extracontractuale, în caz de litigiu între prestatorii și beneficiarii serviciilor sau alți prestatori. La articolul 17 punctul 15, Directiva privind serviciile prevede o derogare specifică de la clauza libertății de a presta servicii și garantează astfel că normele de drept privat internațional nu vor fi afectate de punerea în aplicare a Directivei privind serviciile.

Acest lucru este valabil pentru toate normele de drept internațional privat, inclusiv cele care, ca și articolul 5 din Convenția de la Roma, prevăd că, în anumite cazuri care implică consumatori, se aplică dreptul național al statului în care se află domiciliul obișnuit al consumatorului. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că normele de drept internațional privat stabilesc doar care dintre normele de drept privat se aplică unei relații contractuale sau extracontractuale, inclusiv aceea dintre un prestator de servicii și un consumator. Ele nu stabilesc, de exemplu, care norme de drept public se aplică. Dacă normele statului membru în care un consumator își are domiciliul obișnuit, altele decât normele de drept privat, sunt sau nu aplicabile în ceea ce privește un anumit prestator de servicii, nu este stabilit de dreptul internațional privat, ci prevăzut de Directiva privind serviciile, în special de articolul 16.

În sfârșit, Directiva privind serviciile nu are ca obiect competența instanțelor judecătorești. Aceste aspecte sunt reglementate de regulamentul comunitar existent privind competența, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială³³.

4. RELAȚIA DINTRE DIRECTIVĂ ȘI ALTE DISPOZIȚII ALE DREPTULUI COMUNITAR

Ca regulă de bază, Directiva privind serviciile se aplică în plus față de legislația comunitară în vigoare. Posibilele conflicte dintre Directiva privind serviciile și alte instrumente de legislație comunitară secundară au fost, în general, abordate în mod explicit în directivă, în special prin intermediul derogărilor de la anumite dispoziții³⁴. Cu toate acestea, articolul 3 prezintă o normă pentru toate celelalte cazuri neexplicate sau excepționale în care ar putea apărea un conflict între o dispoziție din Directiva privind serviciile și o dispoziție aparținând unui alt instrument de legislație comunitară secundară.

Articolul 3 prevede că, în caz de conflict între o dispoziție a Directivei privind serviciile și o dispoziție a unui alt instrument de legislație comunitară secundară, dispoziția instrumentului de legislație comunitară secundară prevalează. Acest lucru înseamnă că, în astfel de cazuri, dispoziția celui alt instrument comunitar este predominantă și că dispoziția Directivei privind serviciile nu se aplică. Ar trebui remarcat faptul că acest lucru se referă doar la dispoziția conflictuală în cauză și nu și la celelalte dispoziții ale Directivei privind serviciile, care rămân aplicabile.

³² Convenția de la Roma privind dreptul aplicabil obligațiilor contractuale, JO C 27, 26.1.1998, p. 34, care se află, în prezent, în curs de modernizare pentru a fi transformată într-un instrument comunitar, a se vedea propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind legislația aplicabilă obligațiilor contractuale („Roma I”), COM/2005/0650 final. Regulamentul privind legea aplicabilă obligațiilor extracontractuale („Roma II”) (Propunerea Comisiei, COM/2006/0083 final), adoptat de către Parlamentul European la 10 iulie 2007.

³³ Regulamentul (CE) nr. 44/2001 al Consiliului din 22 decembrie 2000 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială, JO L 12, 16.1.2001, p. 1.

³⁴ A se vedea, de exemplu, articolul 5 alineatul (3), articolul 9 alineatul (3) sau articolul 15 alineatul (2) litera (d).

Problema existenței unui conflict între o dispoziție a Directivei privind serviciile și o dispoziție a unui alt instrument comunitar trebuie examinată cu atenție pentru fiecare caz în parte. Simplul fapt că normele privind anumite aspecte ale unui anumit serviciu au fost stabilite într-un alt instrument comunitar (inclusiv cele menționate la articolul 3) nu este suficient pentru a concluziona că există un conflict cu una dintre dispozițiile Directivei privind serviciile. Pentru a anula o dispoziție a Directivei privind serviciile, trebuie demonstrat că există o contradicție între anumite norme specifice aparținând ambelor instrumente. Această evaluare trebuie să se bazeze pe o interpretare judicioasă a dispozițiilor în cauză în conformitate cu temeiul juridic al acestora și cu libertățile fundamentale consacrate la articolele 43 și 49 din Tratatul CE.

5. SIMPLIFICAREA ADMINISTRATIVĂ

Capitolul II din Directiva privind serviciile (articolele 5 - 8) stabilește un program ambițios de simplificare și modernizare administrativă. Acesta le impune statelor membre să simplifice procedurile administrative, să creeze „ghișee unice” ca interlocutori unici pentru prestatorii de servicii, să prevadă posibilitatea de îndeplinire a procedurilor la distanță și prin mijloace electronice și să se asigure că informațiile cu privire la cerințele și procedurile naționale sunt ușor accesibile prestatorilor de servicii și beneficiarilor acestora.

Articolele 5 – 8 se aplică tuturor procedurilor și formalităților necesare pentru accesul la o activitate de servicii și exercitarea acesteia, tuturor serviciilor care intră în sfera de aplicare a directivei, fie ele impuse la nivel central, regional sau local. Articolele în cauză nu fac distincție între prestatorii naționali și cei străini. Prin urmare, se aplică în mod similar prestatorilor de servicii stabiliți într-un alt stat membru și prestatorilor de servicii stabiliți (sau care doresc să se stabilească) pe teritoriul propriului stat membru.

În afară de aceasta, articolele se aplică tuturor procedurilor, indiferent dacă prestatorul de servicii trebuie sau nu să le respecte pentru a se stabili într-un stat membru sau pentru a presta servicii transfrontaliere (în măsura în care procedurile și formalitățile pot fi aplicate prestatorilor stabiliți într-un alt stat membru și care prestează servicii transfrontaliere)³⁵.

Simplificarea administrativă, astfel cum este concepută în Directiva privind serviciile, va contribui la consolidarea competitivității economiei europene³⁶. Statele membre ar putea, prin urmare, să dorească să considere posibilitatea aplicării unora sau a tuturor dispozițiilor din capitolul II, în special ghișeele unice și procedurile prin mijloace electronice, serviciilor și aspectelor care nu sunt reglementate de Directiva privind serviciile.

³⁵ În această privință, trebuie avut în vedere faptul că, în temeiul articolului 16, statele membre pot impune propriile cerințe prestatorilor de servicii din străinătate doar într-un număr limitat de cazuri. A se vedea secțiunea 7.1.3 din prezentul manual.

³⁶ În conformitate cu Strategia reînnoită de la Lisabona și inițiativele pentru „O mai bună legiferare”, a se vedea Comunicarea Comisiei „Cooperare pentru creștere și ocuparea forței de muncă – Un nou început pentru Strategia de la Lisabona” COM (2005) 24, 2.2.2005 și Comunicarea Comisiei „Analiză strategică a programului «O mai bună legiferare» în Uniunea Europeană”, COM (2006) 689, 14.11.2006.

5.1. Simplificarea procedurilor și formalităților aplicabile prestatorilor de servicii

În conformitate cu articolului 5 alineatul (1), statele membre trebuie să examineze toate procedurile și formalitățile aplicabile accesului la o activitate de servicii și exercitării acesteia și trebuie, în cazul în care procedurile nu sunt suficient de simple, să le simplifice. Această dispoziție le impune statelor membre să se angajeze într-un efort considerabil de simplificare administrativă. În cadrul acestui exercițiu, statele membre ar trebui să examineze și să evalueze procedurile și formalitățile din perspectiva prestatorului, ținând totodată seama de faptul că simplificarea procedurilor va reduce, la rândul său, sarcina administrativă pentru însuși aparatul administrativ. Statele membre ar putea lua în considerare procedurile administrative simplificate aplicate în alte state membre și ar putea face schimb de bune practici. Comisia va face tot posibilul pentru a le sprijini în acest sens.

Conceptul de proceduri și formalități este larg și include orice măsură administrativă pe care societățile trebuie să o ia, cum ar fi prezentarea de documente, completarea unei declarații sau înregistrarea pe lângă o autoritate competentă. Conceptul acoperă nu numai procedurile și formalitățile care reprezintă o condiție prealabilă pentru exercitarea unei activități de servicii, ci și cele impuse într-o etapă ulterioară, în cadrul exercitării activității sau chiar după încheierea acesteia (de exemplu, o obligație de a redacta un raport anual cu privire la tranzacțiile desfășurate).

În termeni practici, statele membre vor trebui să stabilească dacă cerințele lor administrative sunt într-adevăr necesare sau dacă anumite proceduri sau părți din aceste proceduri pot fi abrogate sau înlocuite prin soluții alternative mai puțin împovărătoare pentru prestatorii de servicii. Statele membre vor trebui, de asemenea, să evalueze numărul de proceduri administrative diferite cu care se confruntă un prestator de servicii, posibila lor duplicare, costul acestora, claritatea și accesibilitatea, precum și întârzierea și dificultățile practice pe care le presupun procedurile în cazul prestatorilor respectivi³⁷.

În afară de aceasta, statele membre vor trebui să stabilească dacă toate dovezile și documentele solicitate sunt necesare și dacă este necesar să se impună ca toate dovezile să fie prezentate de însuși prestatorul de servicii sau dacă anumite informații ar putea fi deja disponibile din alte surse (de exemplu, de la o altă autoritate competentă). De exemplu, normele conform cărora unui prestator de servicii îi este solicitată prezentarea unui dosar complet, fără a avea posibilitatea de a obține o derogare pentru anumite documente/dovezi care se află deja în posesia administrației, nu sunt, în mod normal, necesare și, în acest caz, ar trebui abrogate. În mod analog, procedurile care necesită prezentarea unor dosare separate pentru cerințe diferite ar putea fi simplificate, pentru a permite prezentarea unui singur dosar.

Statele membre vor trebui, de asemenea, să stabilească dacă este justificată solicitarea ca anumite dovezi să fie prezentate într-o anumită formă, de exemplu, în original, în copie legalizată sau cu o traducere legalizată sau dacă ar fi suficientă prezentarea unei copii nelegalizate sau a unei traduceri nelegalizate. În orice situație și în conformitate cu articolul 5 alineatul (3), statele membre ar putea solicita ca documentele să fie prezentate numai în original, în copie legalizată sau însoțite de o traducere legalizată, dacă acest lucru se justifică printr-un motiv important de interes public sau dacă acest lucru este prevăzut de un alt instrument comunitar. Trebuie subliniat faptul că îndoielile cu privire la autenticitatea unui

³⁷ A se vedea considerentul 45.

document prezentat sau cu privire la conținutul acestuia pot fi soluționate prin contacte corespunzătoare între autoritățile competente (în special cu autoritatea care a emis documentul), în special prin cooperare administrativă. Acest lucru nu ar trebui să fie deosebit de dificil, deoarece Sistemul de informare a pieței interne (IPI)³⁸ va permite descărcarea și verificarea ușoară a documentelor de la distanță.

În afară de aceasta, în conformitate cu articolul 5 alineatul (3), statele membre au obligația să accepte documente din alte state membre care au o funcție echivalentă sau din care reiese clar că cerința în cauză a fost îndeplinită. Acest lucru implică un efort din partea administrațiilor naționale de a evalua mai curând fondul decât doar forma documentelor emise de alte state membre. De exemplu, statele membre nu au dreptul să solicite prezentarea unui certificat de cetățenie sau de ședere în cazul în care alte documente de identificare oficiale (de exemplu, pașaport sau carte de identitate) oferă deja aceste detalii.

Cu toate acestea, articolul 5 alineatul (3) nu se aplică unui număr de documente menționate în următoarele instrumente comunitare: Directiva privind recunoașterea calificărilor profesionale³⁹, Directiva privind achizițiile publice⁴⁰, Directiva privind stabilirea avocaților⁴¹ și Prima și A unsprezecea Directivă privind dreptul societăților comerciale⁴².

În conformitate cu articolul 5 alineatul (2), Comisia poate folosi procedura comitetului menționată la articolul 40 alineatul (2) pentru a stabili formulare armonizate care să servească drept „*formulare echivalente cu certificatele, atestările și orice alte documente solicitate unui prestator*”. Formularele armonizate ar putea fi introduse pentru anumite certificate sau documente similare în cazurile în care diferențele între documentele naționale cu aceeași funcție îngreunează sarcina autorităților competente de a verifica conținutul sau sensul certificatului, iar, prin urmare, prestatorii de servicii trebuie să facă față unei multitudini de formulare diferite. De exemplu, dovada stabilirii într-un stat membru poate fi făcută de un număr de documente juridice diferite, începând cu certificatul de înregistrare emis de o autoritate publică și terminând cu atestarea statutului de membru al unei camere de comerț, în funcție de statul membru în cauză. În cazul în care experiența practică va dovedi că prestatorii de servicii vor fi nevoiți în continuare să facă față unei multitudini de formulare diferite (în ciuda asistenței oferite prin cooperarea administrativă prevăzută de directivă), formularele armonizate s-ar putea dovedi a fi o soluție eficientă. Aceasta este, totuși, o decizie care nu poate fi luată decât într-o etapă ulterioară, în baza experienței dobândite ca urmare a punerii în aplicare a Directivei privind serviciile.

³⁸ A se vedea secțiunea 9.2.2 din prezentul manual.

³⁹ Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale, JO L 255, 30.9.2005, p. 22.

⁴⁰ Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii, JO L 134, 30.4.2004, p. 114.

⁴¹ Directiva 98/5/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 februarie 1998 de facilitare a exercitării cu caracter permanent a profesiei de avocat într-un stat membru, altul decât cel în care s-a obținut calificarea, JO L 77, 14.3.1998, p. 36.

⁴² Prima Directivă 68/151/CEE a Consiliului din 9 martie 1968 de coordonare, în vederea echivalării, a garanțiilor impuse societăților în statele membre, în sensul articolului 58 al doilea paragraf din tratat, pentru protejarea intereselor asociațiilor sau terților, JO L 65, 14.3.1968, p. 8; A unsprezecea Directivă 89/666/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind publicitatea sucursalelor înființate într-un stat membru de anumite forme de societăți care intră sub incidența legislației unui alt stat; JO L 395, 30.12.1989, p. 36.

5.2. Ghișee unice

În conformitate cu articolul 6, statele membre au obligația de a garanta că prestatorii de servicii pot îndeplini toate procedurile și formalitățile necesare pentru accesul la activitățile de servicii și exercitarea acestora prin intermediul „ghișeelelor unice”. Aceasta este una dintre obligațiile rezultate din Directiva privind serviciile. Statele membre vor trebui să ia o serie de decizii privind modalitatea de organizare a „ghișeelelor unice” și vor trebui să garanteze stabilirea și funcționarea acestora cel târziu până la sfârșitul perioadei de punere în aplicare.

„Ghișeele unice” sunt destinate să fie interlocutorii instituționali unici din perspectiva prestatorului de servicii, astfel încât acesta să nu fie nevoit să contacteze mai multe autorități sau organisme competente pentru a culege toate informațiile relevante și pentru a parcurge toate etapele necesare referitoare la activitățile sale de servicii. Statele membre trebuie să creeze „ghișeele unice” accesibile tuturor prestatorilor stabiliți fie pe teritoriul național, fie pe teritoriul unui alt stat membru. Desigur, această obligație se aplică numai sectoarelor de servicii care fac obiectul directivei, dar statele membre pot decide extinderea activităților „ghișeelelor unice” la toate sau la anumite sectoare care nu fac obiectul directivei. Aceeași logică se aplică și în ceea ce privește anumite aspecte care nu fac obiectul directivei. De exemplu, statele membre ar putea lua în considerare posibilitatea de a include anumite cerințe fiscale, cum ar fi atribuirea de numere de TVA, printre responsabilitățile „ghișeelelor unice”.

Obiectivul instituirii unor ghișee unice pentru întreprinderi a fost urmărit de statele membre de mai mulți ani, iar obligația prevăzută de Directiva privind serviciile este, prin urmare, conformă și complementară scopurilor altor inițiative comunitare, în special angajamentului asumat de Consiliul European de a crea ghișee unice pentru constituirea de societăți până la sfârșitul anului 2007⁴³. Cu toate acestea, obligația juridică prevăzută de Directiva privind serviciile este mai largă și cuprinde toate tipurile de societăți (nu doar cele nou-înființate), beneficiarii serviciilor (în vederea informării) și toate tipurile de proceduri (nu numai cele de constituire). Pe de altă parte, este evident că alte funcții îndeplinite de ghișeele unice pentru constituirea de societăți⁴⁴, cum ar fi instruirea, formarea, consilierea financiară și orientarea planului de afaceri, trec dincolo de obligațiile prevăzute de Directiva privind serviciile. Punerea în aplicare a obiectivului birourilor unice stabilit de Consiliul European va contribui la punerea în aplicare a „ghișeelelor unice”. În oricare dintre cazuri, este evident faptul că statele membre nu trebuie să prevadă două rețele separate și că pot profita de inițiativele existente pentru a îndeplini obligația juridică prevăzută de Directiva privind serviciile.

5.2.1. Crearea „ghișeelelor unice”

Fiecare stat membru este liber să decidă modalitatea de organizare a „ghișeelelor unice” pe teritoriul său, dar trebuie să garanteze că acestea vor putea fi folosite de toți prestatorii de servicii care beneficiază în urma punerii în aplicare a directivei pentru îndeplinirea

⁴³ Obiectivul de a înființa, până la sfârșitul lui 2007, ghișee unice pentru întreprinzători a fost inclus în „Orientările integrate pentru creștere și locuri de muncă 2005-2008” (orientarea nr. 15), adoptate de Consiliu în iunie 2005; recomandarea Consiliului din 12 iulie 2005 privind orientările generale ale politicilor economice ale statelor membre și ale Comunității (2005-2008) (2005/601/CE).

⁴⁴ A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei: Evaluarea procedurilor de constituire a societăților comerciale în contextul Strategiei reînnoite de la Lisabona pentru creștere și locuri de muncă [SEC(2007) 129].

procedurilor și formalităților referitoare la serviciile și aspectele care se intră în sfera de aplicare a directivei.

Conceptul de „ghișee unice” nu înseamnă că statele membre trebuie să creeze un singur organism centralizat pe teritoriul lor. Statele membre pot decide să organizeze mai multe „ghișee unice” pe teritoriul lor. Cu toate acestea, „ghișeul unic” trebuie să fie „unic” din perspectiva prestatorului individual (adică prestatorul de servicii ar trebui să poată îndeplini toate procedurile prin intermediul unui singur astfel de ghișeu).

Statele membre pot alege să dețină diferite „ghișee unice” pentru diferite sectoare, cum ar fi „ghișee unice” pentru profesiile reglementate și „ghișee unice” pentru activități comerciale precum vânzarea cu amănuntul etc. Cu toate acestea, este important ca posibilele lacune în ceea ce privește acoperirea serviciilor să fie evitate. Prin urmare, dacă aleg să creeze „ghișee unice” în funcție de diferite sectoare, statele membre vor avea nevoie de „ghișee unice” (suplimentare) competente pentru toate serviciile care ar putea să nu fie acoperite de „ghișeele unice” specifice anumitor sectoare. În oricare dintre cazuri, dacă un stat membru decide să creeze diferite „ghișee unice”, diferențele în acoperire ar trebui să poată fi ușor identificate de către prestatorul de servicii. Acest lucru ar necesita cel mai probabil crearea unei pagini web centrale, care să le ofere prestatorilor de servicii posibilitatea de a identifica cu ușurință și de contacta „ghișeele unice” relevante dintr-un anumit stat membru. De asemenea, dacă există diferite „ghișee unice”, un „ghișeu unic” care a fost contactat de către un prestator de servicii, dar care este competent în activitățile prestatorului de servicii respectiv, ar trebui să asiste prestatorul de servicii în cauză în găsirea „ghișeului unic” competent în cazul său.

Crearea de diferite „ghișee unice” pentru prestatorii de servicii naționali și străini ar putea conduce la discriminare. Discriminarea ar putea, de asemenea, să apară dacă statele membre creează „ghișee unice” diferite pentru aspecte legate de stabilire și pentru aspecte legate de prestarea de servicii transfrontaliere. Aceste diferențe ar trebui, prin urmare, evitate.

Statele membre pot decide ca „ghișeele unice” să îndeplinească numai un rol de coordonare, astfel încât deciziile finale să fie luate tot de autoritățile competente. În acest caz, statele membre ar trebui să organizeze comunicarea între „ghișeele unice” și autoritățile competente pentru a garanta rapiditatea și fiabilitatea acestora. Cu toate acestea, statele membre ar putea să decidă să aloc „ghișeele unice” anumite puteri de decizie. De exemplu, statele membre ar putea considera că „ghișeele unice” răspund direct de înregistrarea întreprinderilor sau de acordarea de autorizații simple. În oricare dintre cazuri, directiva prevede în mod clar că „ghișeele unice” nu aduc atingere alocării de competențe autorităților competente⁴⁵.

De asemenea, statele membre pot decide cui doresc să atribuie sarcina gestionării „ghișeelelor unice”: autorităților competente la nivel național, regional sau local, camerelor profesionale, altor organizații profesionale sau chiar agenților privați. În oricare dintre cazuri, normele privind achizițiile publice trebuie să fie respectate dacă sunt aplicabile, în special dispozițiile privind contractele de achiziții publice de servicii⁴⁶. Dacă decid să dețină „ghișee unice” administrate de agenți privați, statele membre ar trebui să stabilească mecanismele adecvate

⁴⁵ A se vedea articolul 6 alineatul (2).

⁴⁶ A se vedea, în special, Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii, JO L 134, 30.4.2004, p. 114.

pentru a garanta că aceștia din urmă își îndeplinesc sarcinile în conformitate cu cerințele prevăzute de directivă.

În afară de aceasta, statele membre pot opta, de asemenea, pentru crearea unor „ghișee unice” numai pe cale electronică, nefiind necesară, prin urmare, elaborarea unei infrastructuri fizice specifice în care prestatorii de servicii să fie nevoiți să se deplaseze. În acest caz, o atenție deosebită ar trebui acordată structurii clare a informației și a procedurilor oferite pe paginile web sau pe instrumente electronice similare, care trebuie să ofere o orientare comprehensibilă referitoare la toate procedurile și formalitățile privind accesul la activitățile de servicii și la exercitarea acestora. Prestatorii de servicii ar trebui să poată identifica cu ușurință toate procedurile și formalitățile aplicabile solicitărilor lor specifice și să obțină o viziune de ansamblu consistentă cu privire la procesul de soluționare a cererilor lor prin intermediul acestor „ghișee unice” electronice. Prin urmare, nu ar fi suficient dacă statele membre ar oferi o simplă compilare a link-urilor web pe o pagină web centrală. De asemenea, dacă „ghișeele unice” sunt create doar în format electronic, va fi necesară înființarea unei linii telefonice de asistență pe care prestatorii de servicii să o pot utiliza în cazul în care întâmpină dificultăți. Cu toate acestea, statele membre ar trebui să ia în considerare posibilitatea sprijinirii funcționării electronice a „ghișeelor unice” prin intermediul unei anumite infrastructuri fizice, în special dacă acest lucru facilitează folosirea lor de către prestatorii de servicii care nu sunt familiarizați cu folosirea mijloacelor electronice.

În sfârșit, statele membre pot alege modalitatea de finanțare a „ghișeelor unice”. După cum se menționează la considerentul 49, „ghișeele unice” le pot impune utilizatorilor anumite tarife pentru serviciile pe care le oferă. Cu toate acestea, taxele percepute trebuie să fie proporționale cu costul real al procedurilor în cauză. În oricare dintre cazuri, taxele nu ar trebui să fie atât de mari încât să descurajeze prestatorii de servicii să mai apeleze la „ghișeele unice”. În afară de aceasta, statele membre ar putea, de asemenea, să atribuie „ghișeelor unice” sarcina colectării anumitor taxe administrative, cum ar fi taxele organismelor de control.

Comisia va face tot posibilul pentru a facilita schimbul de bune practici referitoare la organizarea și finanțarea „ghișeelor unice” între statele membre.

5.2.2. Îndeplinirea procedurilor și formalităților prin intermediul „ghișeelor unice”

După cum s-a menționat anterior, „ghișeele unice” trebuie să fie disponibile pentru îndeplinirea procedurilor și formalităților pe care prestatorii de servicii trebuie să le respecte într-un stat membru pentru a avea acces la o activitate de servicii și pentru a o exercita (fie prin stabilire, fie transfrontalier dintr-un alt stat membru, în măsura în care procedurile și formalitățile sunt aplicabile serviciilor transfrontaliere). Aceasta include atât autorizațiile, cât și declarațiile, notificările, atribuirea unui număr de înregistrare a societății și alte proceduri și formalități. Trebuie notat faptul că toate căile de atac ulterioare, de natură judiciară sau administrativă, cum ar fi înaintarea de plângeri sau inițierea de acțiuni în anulare a unei hotărâri, nu vor fi rezolvate în cadrul „ghișeelor unice”.

Pentru îndeplinirea tuturor procedurilor prin intermediul „ghișeelor unice”, prestatorii de servicii trebuie să poată obține toate informațiile pertinente, formularele și documentele relevante pentru procedurile în cauză, să prezinte documente și cereri și să primească deciziile și alte răspunsuri privind solicitările lor prin intermediul „ghișeelor unice”.

Unele dintre procedurile destinate a fi realizate prin „ghișeele unice” pot fi complexe, cum sunt anumite proceduri pentru stabilirea unor mari comercianți cu amănuntul, și/sau care implică o serie de autorizații diferite. Cu toate acestea, după cum s-a menționat anterior, „ghișeele unice” pot avea doar un rol de coordonare, puterea decizională rămânând de competența autorităților specifice. În oricare dintre cazuri, este foarte important ca „ghișeele unice” să ofere prestatorilor o vedere de ansamblu clară asupra tuturor etapelor pe care aceștia trebuie să le parcurgă și să le ofere asistență procedurală și informații cu privire la procedurile aflate în curs de desfășurare.

Bineînțeles, recurgerea la „ghișeele unice” nu constituie o obligație pentru prestatorii de servicii. Ei sunt liberi să folosească sau nu această posibilitate și sunt, de asemenea, liberi să contacteze direct orice autoritate competentă și să prezinte/primească documente, autorizații ș.a. în mod direct. În cazurile în care procedurile și formalitățile inițiate prin intermediul „ghișeelelor unice” implică termene limită (de exemplu, deoarece există un termen limită pentru prezentarea unui document sau deoarece o autoritate competentă trebuie să ia o decizie în ceea ce privește solicitarea unei autorizații într-un anumit termen), momentul primirii de către „ghișeele unice” a tuturor documentelor necesare ar trebui să fie data relevantă pentru calcularea unei astfel de perioade de timp.

Odată ce solicitarea a fost făcută, „ghișeele unice” trebuie să răspundă cât mai repede posibil și să informeze imediat solicitantul dacă cererea este eronată sau neîntemeiată.

În sfârșit, trebuie remarcat faptul că „ghișeele unice” prevăzute de Directiva privind serviciile și „punctul de contact” menționat la articolul 57 din Directiva privind recunoașterea calificărilor profesionale⁴⁷ urmăresc obiective diferite. În timp ce, în conformitate cu articolul 57 din a doua directivă, va fi instituit câte un punct de contact în fiecare stat membru care va pune la dispoziție informații referitoare la calificările profesionale și la asistența cordată cetățenilor care doresc recunoașterea calificărilor lor profesionale într-un alt stat membru, „ghișeele unice” menționate de Directiva privind serviciile vor face posibilă pentru cetățeni și pentru întreprinderi realizarea practică, prin intermediul acestora, a tuturor procedurilor și formalităților legate de accesul la activitățile de servicii și de exercitarea acestora, inclusiv a celor referitoare la recunoașterea calificărilor profesionale.

5.3. Informare și asistență prin intermediul „ghișeelelor unice”

5.3.1. Informațiile oferite

Articolul 7 alineatul (1) conține o listă cu informațiile esențiale despre care statele membre trebuie să se asigure că sunt ușor accesibile prestatorilor și beneficiarilor prin intermediul „ghișeelelor unice”. Informațiile trebuie să fie accesibile de la distanță și prin mijloace electronice. „Ghișeele unice” trebuie să răspundă cât mai repede posibil oricărei solicitări de informații și, în cazul în care cererea nu este clară sau este incompletă, să informeze de îndată solicitantul cu privire la aceasta.

Informațiile care vor fi oferite includ cerințele pe care prestatorii de servicii trebuie să le îndeplinească dacă doresc să presteze servicii într-un stat membru. Informațiile mai acoperă, de asemenea, mijloacele și condițiile de accesare a registrelor publice și a bazelor de date

⁴⁷ Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale, JO L 255, 30.9.2005, p. 22, articolul 57.

privind prestatorii și serviciile, cum ar fi registrele de afaceri, bazele de date privind profesiile reglementate sau bazele de date publice privind statisticile referitoare la sectorul serviciilor. Informațiile care vor fi oferite cuprind, de asemenea, datele de contact ale autorităților competente, inclusiv ale celor responsabile cu controlul activităților de servicii, precum datele de contact ale asociațiilor sau organizațiilor de la care prestatorii sau beneficiarii serviciilor ar putea obține o asistență concretă sau informații suplimentare. Informațiile privind căile de atac existente, în general, în cazul unui litigiu, ar trebui, de asemenea, să fie disponibile.

În vederea punerii în aplicare a acestei obligații, statele membre trebuie să structureze o anumită cantitate de informații. Bazele de date existente sau instrumentele de informare online (cum ar fi site-urile web ale ministerelor sau ale autorităților regionale) ar trebui să faciliteze această sarcină, dar statele membre vor trebui să depună un efort considerabil pentru a structura informațiile într-un mod clar (de exemplu, pe sectoare de activitate și prin diferențierea între cerințele care trebuie îndeplinite de către cei care doresc să se stabilească și de către cei care doresc doar să presteze servicii transfrontaliere), precum și să se asigure că acestea sunt oferite într-un limbaj simplu, concis, și prezentate într-o manieră coerentă, comprehensibilă și structurată. O simplă trimitere la textele juridice relevante sau reproducerea acestora nu va fi, în mod evident, suficientă. Statele membre vor trebui, de asemenea, să revizuiască și să reactualizeze informațiile în mod regulat.

Directiva nu abordează problemele de răspundere care apar ca urmare a acțiunilor sau a omisiunilor „ghișeele unice”, cum ar fi răspunderea pentru furnizarea de informații eronate sau înșelătoare. Acest aspect va fi reglementat de legislația națională⁴⁸.

5.3.2. *Asistența oferită*

În plus față de informațiile referitoare la cerințele pe care prestatorii de servicii trebuie să le respecte, autoritățile competente ar trebui să ofere, la cererea prestatorilor sau a beneficiarilor serviciilor, asistență cu privire la modul în care cerințele în cauză sunt, de obicei, aplicate sau interpretate. O astfel de asistență poate fi oferită, de exemplu, prin intermediul unor ghiduri ușor de înțeles, care ar putea explica aplicarea generală a anumitor termeni și condiții și diferitele etape procedurale care trebuie urmate. După cum se explică la articolul 7 alineatul (6), obligația de a oferi asistență reprezintă o obligație de a oferi informații generale, și nu le impune autorităților competente să furnizeze consiliere juridică în cazuri individuale.

De asemenea, această informație suplimentară trebuie să fie oferită într-un mod clar și fără ambiguități și trebuie să fie ușor accesibilă de la distanță și prin mijloace electronice, cum ar fi prin internet sau poștă electronică. După cum se explică la articolul 7 alineatul (4), autoritățile competente trebuie să răspundă în cel mai scurt timp oricărei cereri de informații sau asistență și, în cazurile în care cererile nu sunt clare sau sunt incomplete, trebuie să informeze solicitantul în consecință în cel mai scurt termen.

5.3.3. *Încurajarea folosirii altor limbi*

În vederea îmbunătățirii funcționării pieței interne și pentru a facilita stabilirea și prestarea de servicii transfrontaliere, este important – și în interesul statelor membre, al prestatorilor și al beneficiarilor serviciilor – ca informarea prin „ghișeele unice” să nu se realizeze numai în limba sau limbile naționale ale statului membru în cauză, ci și în alte limbi oficiale ale

⁴⁸ A se vedea considerentul 51.

Comunității⁴⁹. După cum se prevede la articolul 7 alineatul (5), acest aspect trebuie încurajat. De exemplu, statele membre ar trebui să ia în considerare posibilitatea oferirii informațiilor în limbile naționale ale statelor membre vecine sau în limbile cele mai folosite în sectorul afacerilor din UE.

5.4. Proceduri prin mijloace electronice

Aplicarea unor proceduri prin mijloace electronice pe deplin funcționale și interoperabile până la încheierea perioadei de punere în aplicare este un element cheie în atingerea obiectivului de simplificare administrativă stabilit de Directiva privind serviciile. Procedurile prin mijloace electronice reprezintă un instrument esențial pentru a face procedurile administrative mult mai puțin împovărătoare atât pentru prestatorii de servicii, cât și pentru autoritățile publice. Posibilitatea îndeplinirii procedurilor administrative de la distanță va fi importantă în special pentru prestatorii de servicii din alte state membre. În afară de aceasta, procedurile prin mijloace electronice vor contribui, de asemenea, la modernizarea administrațiilor publice prin eficientizarea acestora. După o investiție inițială, folosirea procedurilor prin mijloace electronice ar trebui să se dovedească rentabilă pentru administrații din punctul de vedere al banilor și al timpului alocat.

Aplicarea unor proceduri prin mijloace electronice care pot fi utilizate transfrontalier face parte de ceva timp din obiectivele statelor membre și din obiectivele e-guvernării comunitare⁵⁰. Prin Directiva privind serviciile, statele membre au fost incluse într-un angajament juridic de punere în funcțiune a serviciilor de „e-guvernare” până la o anumită dată. Până la sfârșitul anului 2009, prestatorii de servicii ar trebui să poată îndeplini pe cale electronică și de la distanță toate procedurile și formalitățile necesare pentru a putea presta un anumit serviciu.

5.4.1. Sfera de aplicare a obligației de a prevedea proceduri prin mijloace electronice

Articolul 8 prevede că statele membre *„trebuie să se asigure că toate procedurile și formalitățile cu privire la accesul la o activitate de servicii pot fi îndeplinite cu ușurință, de la distanță și prin mijloace electronice, prin intermediul ghișeului unic competent și al autorităților competente”*.

Pentru a garanta faptul că procedurile prin mijloace electronice sunt ușor accesibile prestatorilor, acestea ar trebui, în principiu, să fie puse la dispoziție prin intermediul rețelelor de comunicare accesibile publicului, cum ar fi internetul. O astfel de abordare este, de

⁴⁹ Acest lucru nu afectează, după cum se indică la articolul 7 alineatul (5), legislația statelor membre privind utilizarea limbilor.

⁵⁰ La nivel politic, Declarația Ministerială de la Manchester din 2005 privind e-Guvernarea a recunoscut că *„folosirea eficientă a TIC ar trebui să aibă un impact pozitiv asupra celor patru libertăți de mișcare referitoare la piața internă și incluse în Tratatul CE (a persoanelor, a mărfurilor, a capitalului și serviciilor)...”* și a stabilit anul țintă 2010 pentru un acces disponibil și de încredere la serviciile publice în cadrul UE prin intermediul mijloacelor de identificare electronice recunoscute reciproc (*„Până în 2010, cetățenii europeni vor putea beneficia de mijloace sigure de identificare electronică care să maximizeze confortul utilizatorului respectând în același timp normele privind protecția datelor. Astfel de mijloace vor fi puse la dispoziție sub răspunderea statelor membre, dar vor fi recunoscute pe teritoriul UE”*).

asemenea, conformă cu folosirea termenului de „mijloace electronice” în alte instrumente ale pieței interne⁵¹.

Articolul 8 are ca obiect procedurile și formalitățile cerute pentru stabilire, precum și orice altă procedură și formalitate care ar putea fi necesară în cazul prestării de servicii transfrontaliere. Procedurile prin mijloace electronice trebuie să fie disponibile nu doar pentru prestatorii de servicii rezidenți sau stabiliți în statul membru de care aparține aparatul administrativ în cauză, ci și pentru prestatorii de servicii rezidenți sau stabiliți în alte state membre. Acest lucru înseamnă că prestatorii de servicii ar trebui să poată realiza procedurile și formalitățile prin mijloace electronice din afara granițelor⁵².

Procedurile și formalitățile pe care prestatorii de servicii trebuie să le poată realiza prin intermediul mijloacelor electronice, cuprind, în principiu, toate procedurile și formalitățile referitoare la accesul la o activitate de servicii și la exercitarea acesteia. Mijloacele electronice trebuie să fie disponibile pentru întreg procesul administrativ, de la cererea inițială/prezentarea documentelor de către prestatorul de servicii până la răspunsul final, dacă acesta este solicitat, din partea autorității competente relevante. Cu toate acestea, articolul 8 alineatul (2) prevede trei excepții logice de la obligația de a prevedea mijloace electronice: (i) verificarea imobilelor unde se desfășoară activitatea de prestare de servicii; (ii) verificarea echipamentului folosit de prestator și (iii) examinarea fizică a capacității sau a integrității personale a prestatorului sau a personalului acestuia responsabil cu prestarea activității de servicii.

În temeiul articolului 8, procedurile prin mijloace electronice ar trebui să fie disponibile atât pentru tranzacții prin intermediul „ghișeelor unice”⁵³, cât și pentru tranzacțiile directe cu autoritățile competente. În termeni concreți, acest lucru înseamnă, în primul rând, că procedurile prin mijloace electronice trebuie să fie disponibile pentru toate procedurile administrative pe care prestatorii de servicii vor trebui să le poată desfășura prin intermediul ghișeelor unice. În al doilea rând, prestatorii de servicii ar trebui să aibă posibilitatea de a comunica direct cu autoritatea competentă dacă doresc acest lucru, de exemplu în cazul în care este implicată doar o singură autoritate competentă și ar putea fi mai ușor pentru ei să discute direct cu autoritatea în cauză.

Aplicarea unor proceduri prin mijloace electronice pentru îndeplinirea tuturor procedurilor și formalităților necesare nu înseamnă, bineînțeles, că statele membre nu pot menține sau

⁵¹ Termenul de „mijloace electronice” a fost definit, de exemplu, de Directiva 98/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iulie 1998, JO L 217, 5.8.1998, p. 18 (cunoscută ca „Directiva privind transparența”). Directiva 2000/31/CE (Directiva privind comerțul electronic, JO L 178, 17.7.2000, p. 1) a reluat aceeași definiție. Termenul a fost folosit, de asemenea, în noile directive privind achizițiile publice – Directiva 2004/18/CE (JO L 134, 30.4.2004, p. 114) și Directiva 2004/17/CE (JO L 134, 30.4.2004, p. 1). Directiva 98/48/CE definește termenul de „prin mijloacele electronice” ca însemnând „serviciul este transmis inițial și primit la destinație prin intermediul echipamentului electronic pentru prelucrarea (inclusiv arhivarea digitală) și stocarea datelor, și este transmis integral, transferat și recepționat prin cablu, radio, mijloace optice sau alte mijloace electromagnetice”. Aceeași directivă indică explicit în anexa V faptul că serviciile transmise prin telefon sau fax nu sunt considerate ca fiind servicii prestate prin mijloace electronice. În contextul achizițiilor publice este considerat, de exemplu, că rețeaua folosită pentru achiziții electronice trebuie să fie deschisă și orice persoană trebuie să poată conecta la aceasta, iar aceste mijloace general disponibile includ internetul și poșta electronică.

⁵² A se vedea considerentul 52.

⁵³ A se vedea articolul 6.

prevedea alte măsuri destinate îndeplinirii procedurilor și formalităților⁵⁴. Dimpotrivă, pe lângă acestea ar trebui să existe mijloace alternative de îndeplinire a procedurilor administrative, în măsura în care este posibil. Cu toate acestea, în oricare dintre cazuri, procedurile prin mijloace electronice trebuie să fie disponibile ca alternativă pentru prestatorii de servicii.

În sfârșit, în conformitate cu obiectivele e-guvernării, ar fi firească instituirea de proceduri prin mijloace electronice nu doar pentru serviciile care intră în sfera de aplicare a Directivei privind serviciile, ci și pentru alte servicii, atât timp cât beneficiile procedurilor prin mijloace electronice stabilite de Directiva privind serviciile ar putea fi folosite mai general în cadrul serviciilor de e-guvernare pentru întreprinderi.

5.4.2. Punerea în aplicare a procedurilor prin mijloace electronice

Într-un număr de state membre, anumite servicii de e-guvernare destinate întreprinderilor au fost deja sau sunt în curs de a fi instituite. De asemenea, mai multe inițiative de servicii de e-guvernare interoperabile au fost lansate și sunt în vigoare atât la nivel național, cât și la nivel comunitar, în special în cadrul strategiei i2010⁵⁵.

Punerea în aplicare a obligației prevăzute la articolul 8 până la sfârșitul anului 2009 va constitui o provocare considerabilă pentru statele membre, care ar trebui să își intensifice eforturile deja depuse pentru a dezvolta servicii de e-guvernare interoperabile destinate întreprinderilor. Statele membre sunt încurajate să facă uz de inițiativele existente. Într-adevăr, obligația prevăzută de Directiva privind serviciile ar trebui văzută ca o șansă pentru intensificarea eforturilor actuale și pentru a ajuta statele membre să se axeze și să îndeplinească obiectivele pe care și le-au stabilit ca parte a activității lor de e-guvernare.

Unul dintre aspectele centrale care trebuie abordate în vederea instituirii de proceduri prin mijloace electronice funcționale în cadrul UE este interoperabilitatea⁵⁶. Dat fiind faptul că la nivel național sunt stabilite cerințe și planuri juridice, organizaționale, semantice sau tehnice diferite în ceea ce privește procedurile prin mijloace electronice existente sau în fază de proiect, ar putea apărea mai multe probleme, fie ele de natură politică, juridică sau tehnică (legate de identificare, autentificare, schimbul/recunoașterea de documente electronice etc.), care ar necesita un anumit grad de coordonare și cooperare între statele membre. Dar acest lucru nu înseamnă că se așteaptă ca statele membre să armonizeze soluțiile lor de e-guvernare sau să folosească doar un singur model. Statele membre sunt libere să își aleagă propriul model, ținând însă cont de faptul că procedurile prin mijloace electronice trebuie să fie disponibile atât pentru proprii cetățeni/rezidenți, cât și pentru prestatorii de servicii din alte state membre, care ar trebui, în principiu, să poată apela la mijloace naționale pentru a intra în contact cu autoritățile publice din alte state membre. Acest lucru ar fi în conformitate cu obiectivul de servicii e-guvernare transfrontaliere interoperabile, cu ideea de simplificare administrativă și cu facilitarea prestării de servicii transfrontaliere. Dacă accesul la serviciile

⁵⁴ A se vedea considerentul 52.

⁵⁵ Comunicarea Comisiei din 1 iunie 2005 către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – „i2010 – O societate informațională europeană pentru creștere și ocuparea forței de muncă”, COM(2005) 229 final.

⁵⁶ CEI - Cadrul European de Interoperabilitate (Versiunea 1.0) definește interoperabilitatea ca fiind „capacitatea sistemelor de tehnologia informației și comunicării (TIC) și a proceselor de afaceri pe care acestea le susțin de a face schimb de date și de a permite schimbul de informații și cunoștințe” (p. 5), a se vedea <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2319/5644>.

de e-guvernare într-un alt stat membru le impune prestatorilor de servicii să folosească mijloace (identificare/autentificare) proprii statului membru respectiv, ar putea apărea noi complicații și sarcini pentru prestatorii de servicii. Într-adevăr, dacă prestatorii de servicii trebuie să obțină mijloace naționale ale tuturor statelor membre în care doresc să presteze servicii, acest lucru ar putea avea drept consecințe întârzieri și costuri care ar trebui, în principiu, evitate (în afară de aceasta, în anumite state membre, acestora li s-ar putea solicita obținerea mai multor mijloace, câte unul pentru fiecare cerere, ceea ce complică și mai mult situația). Atunci când iau în considerare soluționarea acestui aspect, statele membre trebuie să evite crearea unor sarcini suplimentare sau adoptarea de soluții care ar putea încetini introducerea serviciilor de e-guvernare interoperabile transfrontaliere pe termen lung.

În vederea cooperării pentru găsirea unor soluții interoperabile, Comisia va juca un rol activ și va asista statele membre în sarcina de a institui proceduri prin mijloace electronice. În special, Comisia va încuraja valorificarea sinergiilor dintre inițiativele de e-guvernare existente în conformitate cu strategia i2010 și obiectivul de a institui proceduri prin mijloace electronice în cadrul UE până la sfârșitul anului 2009.

Aspectele cheie legate de interoperabilitatea transfrontalieră a diferitelor servicii de e-guvernare (cum ar fi autentificarea/identificarea sau documentele electronice) sunt deja în discuție, fiind analizate posibile soluții în cadrul programului de e-guvernare. Încă nu este clar dacă și în ce măsură se va simți nevoia recurgerii la procedura comitologiei menționată la articolul 8 alineatul (3). Scopul ar trebui să fie nu reproducerea lucrărilor realizate în alte foruri, ci folosirea comitologiei numai dacă, prin intermediul acesteia, ar putea fi obținută o valoare adăugată. Pentru a decide dacă ar trebui sau nu folosit un comitet și ce rol ar putea îndeplini acesta, este necesară continuarea analizei aspectului interoperabilității pentru a se vedea dacă și în ce măsură inițiativele existente sunt insuficiente pentru a rezolva aceste aspecte.

6. LIBERTATEA DE STABILIRE

Dispozițiile capitolului III (articolele 9 – 15) se aplică numai în cazurile de stabilire, nu și în cazurile de prestare a unor servicii transfrontaliere, care sunt prevăzute în capitolul IV.

Respectivele dispoziții se aplică în toate cazurile în care se urmărește stabilirea unei întreprinderi într-un stat membru, indiferent dacă prestatorul intenționează să deschidă o nouă întreprindere sau dacă se urmărește deschiderea unui nou sediu pentru o întreprindere existentă, cum ar fi, de exemplu, o filială sau o sucursală. Aceasta acoperă atât situația în care un prestator de servicii urmărește să se stabilească într-un alt stat membru, cât și situația în care un prestator de servicii urmărește să se stabilească pe teritoriul propriului stat membru.

Dispozițiile capitolului III se aplică tuturor cerințelor referitoare la stabilirea unui prestator de servicii, impuse fie la nivel național, fie la nivel regional sau local. Respectivele dispoziții se aplică, de asemenea, regulamentelor adoptate de către organisme profesionale sau alte asociații și organizații profesionale în sensul articolului 4 punctul 7 care, în exercitarea

autonomiei lor juridice, reglementează în mod colectiv accesul și exercitarea unei activități de servicii⁵⁷.

6.1. Sisteme și proceduri de autorizare

Regimurile de autorizare reprezintă una dintre cele mai obișnuite formalități aplicate prestatorilor de servicii în statele membre și constituie o restricționare a libertății de stabilire, astfel cum a fost constant recunoscut de către jurisprudența CEJ⁵⁸. Din acest motiv, Directiva privind serviciile prevede obligația ca statele membre să își revizuiască regimurile de autorizare existente pentru ca acestea să fie conforme cu articolele 9 - 13 din directivă.

Articolele 9 - 13 se aplică tuturor regimurilor de autorizare referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia. Cu toate acestea, după cum se menționează la articolul 9 alineatul (3), articolele nu se aplică acelor aspecte din regimurile de autorizare care sunt reglementate direct sau indirect prin alte instrumente comunitare⁵⁹. Prin instrumente comunitare care reglementează indirect anumite aspecte din regimurile de autorizare ar trebui să se înțeleagă actele comunitare care, deși nu prevăd ele însele regimuri de autorizare, fac trimitere în mod explicit la posibilitatea ca statele membre să impună un regim de autorizare. Instrumentele comunitare care nu conțin nicio astfel de trimitere nu pot fi considerate ca reglementând în mod indirect astfel de regimuri.

În ceea ce privește aspectele din regimurile de autorizare care nu sunt reglementate de alte instrumente comunitare, se aplică dispozițiile relevante ale Directivei privind serviciile. De exemplu, Directiva privind deșeurile⁶⁰ le impune în mod explicit statelor membre să supună anumite activități referitoare la apa reziduală unor regimuri de autorizare și, prin urmare, regimurile de autorizare în cauză nu vor face obiectul evaluării prevăzute la articolul 9. Cu toate acestea, deoarece Directiva privind deșeurile nu prevede aspecte specifice, cum ar fi condițiile de acordare a autorizației, durata acesteia sau procedurile aplicabile, articolele 10 – 13 se vor aplica în cazul respectivelor aspecte specifice. Astfel, statele membre vor trebui să se asigure că astfel de regimuri de autorizare (și procedurile aferente) sunt conforme cu normele prevăzute la articolele respective.

Articolele 9 – 13 stabilesc un număr de principii generale pentru revizuirea și adaptarea regimurilor de autorizare. Pentru a evita lacunele în procesul de punere în aplicare și pentru a garanta că aceste principii sunt respectate la toate nivelurile, statele membre ar trebui să ia în considerare includerea principiilor în legislația-cadru orizontală de punere în aplicare a directivei sau, dacă aceasta există, în legislația generală referitoare la regimurile de autorizare, cum ar codurile procedurilor administrative.

⁵⁷ A se vedea definiția termenului de „cerință” la articolul 4 punctul 7 și definiția termenului de „autoritate competentă” la articolul 4 punctul 9. Pentru jurisprudența CEJ privind aceste aspecte, a se vedea, de exemplu, hotărârea din 15 decembrie 1995, *Bosman*, cauza C-415/93, și jurisprudența citată în cadrul acesteia.

⁵⁸ Hotărârea din 22 ianuarie 2002, *Canal Satélite*, cauza C-390/99.

⁵⁹ De exemplu, articolele 9 – 13 nu se vor aplica, în cazul profesiilor reglementate, acelor aspecte ale autorizărilor care sunt reglementate de Directiva 2005/36/CE.

⁶⁰ Directiva 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile, JO L 194, 25.7.1975, p. 47, codificată prin Directiva 2006/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2006 privind deșeurile, JO L 114, 27.4.2006, p. 9.

6.1.1. *Identificarea și evaluarea regimurilor de autorizare*

Termenul de „regim de autorizare” cuprinde orice procedură conform căreia unui prestator sau beneficiar i se solicită să obțină o decizie oficială din partea unei autorități competente sau o decizie implicită referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia⁶¹.

Atunci când statele membre își revizuiesc legislația națională în vederea identificării regimurilor de autorizare existente, elementul cheie care trebuie verificat este dacă legislația în cauză impune o decizie, explicită sau implicită, a autorităților competente înainte ca prestatorul de servicii să își poată exercita în mod legal activitatea. Noțiunea de regim de autorizare include, de exemplu, proceduri prin intermediul cărora prestatorul de servicii trebuie să depună o declarație pe lângă o autoritate competentă și conform căreia respectivul prestator nu își poate desfășura activitatea decât după expirarea unui anumit termen în cazul în care autoritatea competentă nu a răspuns. Noțiunea include, de asemenea, cazurile în care declarațiile trebuie făcute de către prestatorul de servicii, după care trebuie confirmate de autoritatea competentă, în măsura în care confirmarea este necesară în vederea începerii activității în cauză sau pentru ca activitatea să fie legală.

În conformitate cu jurisprudența CEJ⁶² și cu articolul 9 alineatul (1) din Directiva privind serviciile, regimurile de autorizare pot fi menținute doar dacă nu sunt discriminatorii, sunt justificate prin motive imperative de interes general și sunt proporționale.

Astfel, pentru fiecare regim de autorizare identificat, un stat membru va trebui mai întâi să verifice dacă acesta nu este discriminatoriu, și anume dacă nu prevede, direct sau indirect, tratamente diferite pentru prestatorii naționali și pentru cei din alte state membre. În al doilea rând, statele membre vor trebui să evalueze dacă regimul de autorizare caută să realizeze un obiectiv de interes general (una dintre așa-numitele motive imperative de interes general⁶³) și dacă regimul de autorizare este într-adevăr adecvat pentru garantarea atingerii obiectivului respectiv. În sfârșit, statul membru va trebui să evalueze dacă obiectivul urmărit nu poate fi atins prin alte mijloace mai puțin restrictive.

Statele membre ar trebui să țină cont de faptul că, în multe situații, regimurile de autorizare pot fi pur și simplu abrogate sau înlocuite cu alte mijloace mai puțin restrictive, cum ar fi monitorizarea activităților prestatorului de servicii de către autoritățile competente sau simple declarații (care nu constituie un regim de autorizare) făcute de prestatorul de servicii. În astfel de cazuri, menținerea regimurilor de autorizare prealabile nu ar fi proporțională.

Articolul 9 nu numai că le impune statelor membre să își evalueze regimurile de autorizare și să abroge sau să modifice regimurile care nu sunt justificate, ci le obligă și să raporteze Comisiei motivele pentru care consideră regimurile rămase ca fiind compatibile cu criteriul de nediscriminare, ca fiind justificate de un motiv imperativ de interes general sau proporționale.

6.1.2. *Condițiile de acordare a autorizației*

În timp ce articolul 9 solicită statelor membre să evalueze necesitatea menținerii unor regimuri de autorizare ca atare, articolul 10 conține obligații specifice în ceea ce privește

⁶¹ A se vedea definiția pentru „regim de autorizare” de la articolul 4 punctul 6.

⁶² Hotărârea din 20 februarie 2001, *Analir*, C-205/99.

⁶³ A se vedea definiția pentru „un motiv imperativ de interes general” de la articolul 4 punctul 8.

condițiile de acordare a unei autorizații. Aceste criterii, derivate din jurisprudența CEJ, garantează, pe de o parte, că regimurile de autorizare vor deveni mai puțin împovărătoare pentru prestatorii de servicii și, pe de altă parte, că vor deveni mai previzibile și vor garanta transparența. Obiectivul, astfel cum este menționat la articolul 10 alineatul (1), este de a garanta că prestatorii de servicii pot avea încredere în faptul că deciziile nu sunt luate într-un mod arbitrar.

Articolul 10 alineatul (2) prevede ca condițiile de acordare a autorizațiilor să respecte o serie de criterii. În primul rând, condițiile în sine trebuie să fie nediscriminatorii, să fie justificate printr-un motiv imperativ de interes general și să nu depășească ceea ce este necesar. Statele membre vor trebui să asigure că condițiile de acordare a unei autorizații – cum ar fi cerințele de asigurare, cerințele referitoare la dovada solvabilității sau cerințele legate de personalul prestatorului de servicii – sunt conforme cu criteriile nediscriminării, justificării și proporționalității.

Articolul 10 alineatul (2) prevede, de asemenea, ca toate condițiile de acordare a autorizațiilor să fie clare și lipsite de ambiguități, obiective, transparente și accesibile și făcute publice în prealabil. Claritatea se referă la necesitatea de a transmite criteriile ușor de înțeles pentru toată lumea, prin evitarea unui limbaj ambiguu. Criteriile obiective nu ar trebui să lase loc de apreciere pentru autoritățile competente într-un mod care să permită luarea unor decizii arbitrare. Acest lucru este necesar pentru a garanta tratamentul corect și imparțial al tuturor agenților și evaluarea cererilor pe baza propriilor merite. Transparența, accesibilitatea și caracterul public garantează că regimurile de autorizare sunt comprehensibile pentru toți potențialii solicitanți și că diferitele etape ale procedurilor sunt cunoscute dinainte.

Criteriile stabilite la articolul 10 alineatul (2) ar trebui să se aplice regimurilor de autorizare care reglementează accesul la activități de servicii și exercitarea acestora la toate nivelurile. Pentru a evita lacunele în punerea în aplicare, statele membre ar trebui să examineze posibilitatea includerii acestora ca parte a principiilor generale din legislația-cadru orizontală de punere în aplicare a directivei sau în legislația generală privind procedurile administrative.

6.1.3. *Neduplicarea cerințelor și controalelor*

Prestatorii de servicii stabiliți într-un stat membru au obținut deja, de cele mai multe ori, o autorizație în statul membru respectiv și au demonstrat deja că îndeplinesc anumite obligații și cerințe. În conformitate cu jurisprudența CEJ⁶⁴, articolul 10 alineatul (3) prevede că condițiile de acordare a unei autorizații pentru o nouă stabilire nu trebuie să se suprapună cu cerințele și controalele echivalente sau comparabile în esență în ceea ce privește scopul lor cu cele la care prestatorul este supus deja în același stat membru sau în alt stat membru. Acest lucru înseamnă că autoritatea competentă, atunci când aplică cerințele naționale, trebuie să ia în considerare cerințele echivalente sau comparabile în esență care au fost deja îndeplinite de către prestatorul de servicii⁶⁵. Pentru a garanta conformitatea cu articolul 10 alineatul (3), statele membre ar trebui să prevadă o obligație clară din partea autorităților competente de a lua în considerare cerințele echivalente deja îndeplinite în alte state membre⁶⁶. Acest lucru

⁶⁴ Hotărârea din 22 ianuarie 2002, *Canal Satélite*, cauza C-390/99, punctul 36.

⁶⁵ A se vedea considerentul 61.

⁶⁶ Articolul 10 alineatul (3) specifică faptul că prestatorul și „punctele de legătură” menționate în capitolul privind cooperarea administrativă, inclusiv „punctele de legătură” din statele membre de (primă) stabilire, au obligația de a sprijini autoritatea competentă în vederea stabilirii cerințelor echivalente sau

poate fi realizat ca parte a legislației-cadru orizontale de punere în aplicare a directivei. În mod alternativ, aceasta ar putea fi inclusă în legislația națională privind procedurile administrative.

6.1.4. Durata autorizațiilor

O durată limitată a autorizațiilor constituie un obstacol în exercitarea activității de servicii, deoarece aceasta ar putea împiedica prestatorii de servicii să își elaboreze o strategie pe termen lung, inclusiv în ceea ce privește investițiile și, în general, ar introduce un element de nesiguranță pentru mediul de afaceri. Odată ce un prestator de servicii a dovedit că se conformează cerințelor de prestare a serviciilor, nu există, în general, nicio necesitate de a limita autorizațiile din punctul de vedere al duratei. Astfel, articolul 11 prevede că autorizațiile se acordă, în general, pe o perioadă nedeterminată.

Articolul 11 permite excepții de la această regulă generală a duratei nedeterminate a autorizațiilor, *inter alia* atunci când limita de timp poate fi justificată printr-un motiv imperativ de interes general sau când numărul de autorizații disponibile este limitat de un motiv imperativ de interes general.

Atunci când pun în aplicare Directiva privind serviciile, statele membre vor trebui să stabilească principiul general al duratei nedeterminate a autorizațiilor și posibilele excepții de la principiul respectiv. Acest lucru nu împiedică statele membre să retragă autorizațiile atunci când condițiile nu mai sunt îndeplinite, după cum se prevede în mod explicit la articolul 11 alineatul (4).

Atunci când analizează necesitatea de a menține o durată determinată a autorizațiilor din cauza nevoii de a proteja un obiectiv de interes general (de exemplu, pentru a proteja beneficiarii serviciilor prin garantarea faptului că prestatorii de servicii respectă obligația de a urma anumite cursuri periodice), statele membre ar trebui să analizeze mai întâi cu atenție dacă controlarea pe parcurs a prestatorului de servicii, împreună cu posibilitatea de retragere a autorizațiilor nu sunt suficiente pentru a atinge obiectivul urmărit (în exemplul anterior, o soluție mai puțin restrictivă ar fi aceea de a le solicita prestatorilor să prezinte dovada cursurilor urmate).

Dimpotrivă, în cazurile în care există un număr limitat de autorizații disponibile, limitarea duratei autorizațiilor ar putea fi, în multe cazuri, necesară pentru a garanta accesul egal pe piață al tuturor prestatorilor de servicii. În oricare dintre cazuri, dacă numărul autorizațiilor este limitat din cauza deficitului de resurse naturale sau de capacitate tehnică, statele membre au obligația, în temeiul articolului 12, să acorde autorizații doar pe perioadă determinată.

6.1.5. Domeniul teritorial de aplicare

Autorizațiile care nu sunt acordate pentru întreg teritoriul unui stat membru, ci doar pentru o anumită parte a acestuia, pot împiedica exercitarea activității de servicii și pot constitui o sarcină suplimentară pentru prestatorii de servicii. În majoritatea cazurilor, nu există nicio

comparabile în esență celor aplicate pe teritoriul statului membru în cauză. În unele cazuri, într-adevăr, autoritățile competente vor putea stabili cu mai multă ușurință echivalențe, recurgând la sistemul de cooperare administrativă stabilit de directivă și contactând în mod direct autoritățile omoloage din alte state membre.

necesitate de a limita domeniul teritorial de aplicare a autorizației dacă prestatorului de servicii i s-a acordat o autorizație și i se permite, astfel, să își exercite activitatea în statul membru respectiv. Din acest motiv, articolul 10 alineatul (4) prevede că autorizațiile vor permite, în general, prestatorilor accesul la activitatea de servicii sau exercitarea activității respective pe întreg teritoriul național, de exemplu prin înființarea de agenții, sucursale, filiale sau birouri.

Cu toate acestea, statele membre pot limita domeniul teritorial de aplicare a autorizațiilor în cazurile în care autorizațiile individuale pentru fiecare sediu sau limitarea autorizației la un anumit teritoriu sunt justificate de un motiv imperativ de interes general, sunt proporționale și nediscriminatorii. Autorizațiile individuale pentru fiecare sediu vor fi, în mod normal, justificate în cazurile în care autorizația se referă la infrastructură fizică (de exemplu, un magazin), deoarece poate fi necesară o evaluare individuală pentru fiecare instalație în cauză.

Dacă, într-un stat membru, acordarea unei autorizații pentru o anumită activitate cade în sarcina autorităților regionale sau locale, directiva nu le solicită statelor membre să schimbe acest lucru. Cu toate acestea, simplul fapt că competența de a acorda autorizații aparține autorităților locale sau regionale nu reprezintă în sine un motiv valabil care să justifice limitarea teritorială a valabilității autorizațiilor.

Mai curând, odată ce autorizația a fost acordată de către autoritatea regională sau locală (de exemplu, din locul unde prestatorul își stabilește sediul), autorizația, va trebui, în principiu, să fie recunoscută de toate celelalte autorități din statul membru respectiv. Astfel, sub rezerva unor excepții justificate, unui prestator autorizat nu i se poate solicita obținerea unei alte autorizații acordate de o altă autoritate dacă acesta dorește să își exercite activitatea pe întreg teritoriul. De exemplu, un agent care oferă servicii de recuperare a datoriilor și care a fost autorizat de către o autoritate locală competentă să își exercite activitatea nu poate fi supus, în principiu, unor regimuri de autorizare suplimentare de către alte autorități locale din același stat membru⁶⁷.

În aceeași ordine de idei, statele membre ar trebui să ia în considerare adoptarea acestui principiu (și, analog, a celor de mai jos, și anume cerințele referitoare la limitarea numărului de autorizații, obligația de argumentare și dreptul de face apel, precum și cerințele pentru procedurile de autorizare) în legislația-cadru lor orizontală de punere în aplicare a directivei. Alternativ, principiul ar putea fi inclus în legislația națională privind procedurile administrative.

6.1.6. *Limitări ale numărului de autorizații*

Limitările numărului de autorizații disponibile sunt permise doar dacă acestea sunt motivate de deficitul de resurse naturale sau de capacitate tehnică sau dacă sunt justificate de un motiv imperativ de interes general.

În temeiul articolului 12, în cazul în care numărul de autorizații disponibile este limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale sau din cauza capacității tehnice reduse, trebuie să existe o procedură de selecție specifică pentru a se garanta imparțialitatea și transparența și condițiile pentru o competiție deschisă⁶⁸. Imparțialitatea implică, în mod specific, o hotărâre

⁶⁷ Hotărârea din 18 iulie 2007, *Comisia/Italia*, cauza C-134/05, punctul 61.

⁶⁸ A se vedea considerentul 62.

în funcție de meritele fiecărei solicitări și interzice autorităților competente să acorde orice fel de avantaj, chiar și *de facto*, oricăreia dintre acestea. De exemplu, statele membre vor trebui să garanteze existența unor norme corespunzătoare în vederea prevenirii conflictelor de interese. Cerința existenței transparenței se referă, în primul rând, la obligația de a conferi un caracter public adecvat procedurii de selecție. În special, administrația va trebui să publice toate informațiile relevante referitoare la procedură, inclusiv obiectul regimului de autorizare, motivul pentru care numărul de autorizații este limitat, orice termen limită aplicabil și criteriile care vor fi utilizate pentru selectarea candidaților.

Articolul 12 prevede, de asemenea, că autorizațiile pot fi acordate doar pe perioadă determinată și că nu pot fi reînnoite automat. Perioada pentru care sunt acordate autorizațiile va fi corespunzătoare, și anume, ar trebui să poată oferi prestatorului posibilitatea de a-și recupera costurile de investiție și de a genera un profit echitabil de pe urma investiției realizate⁶⁹.

6.1.7. *Obligația de argumentare și căile de atac*

În conformitate cu articolul 10 alineatul (6), orice decizie adoptată de autoritățile competente, cu excepția deciziilor de acordare a autorizației cerute de solicitant, trebuie să fie pe deplin argumentate. Acest lucru înseamnă că administrația trebuie să aducă la cunoștință toate motivele, de fapt și de drept, care au condus la adoptarea deciziei respective de către autoritatea competentă. Frazele standard sau pur tautologice nu satisfac cerințele acestei dispoziții.

Strâns legată de această obligație este obligația prevăzută, de asemenea, la articolul 10 alineatul (6), ca toate deciziile să poată face obiectul unor căi de atac în instanțele judecătorești sau alte instanțe de atac. Deciziile pe deplin argumentate sunt necesare pentru a se putea garanta revizuirea juridică efectivă.

6.1.8. *Procedurile de autorizare*

Prestatorii de servicii se pot confrunta cu proceduri de autorizare îndelungate și netransparente, care pot lăsa loc unor decizii arbitrare și discriminatorii. Pentru a remedia această situație, articolul 13 impune ca procedurile să se bazeze pe norme obiective și transparente pentru a garanta analizarea solicitărilor într-un mod imparțial. Atunci când pun în aplicare Directiva privind serviciile, statele membre vor trebui să se asigure că procedurile nu sunt nici disuasive, nici complicate în mod nejustificat și că acestea nu vor întârzia în mod inutil prestarea serviciului. În afară de aceasta, normele procedurale ar trebui să fie ușor accesibile și ușor de înțeles.

Cererile de autorizare trebuie să fie confirmate și prelucrate cât mai repede posibil [articolul 13 alineatele (3) și (5)]. Dacă cererea este incompletă, solicitantul trebuie să fie notificat în mod prompt cu privire la faptul că trebuie să prezinte documente sau informații suplimentare. Imediat ce este stabilit faptul că toate condițiile de acordare a autorizației sunt îndeplinite, autorizațiile trebuie acordate [articolul 10 alineatul (5)]. Dacă o cerere este respinsă deoarece nu respectă procedurile și formalitățile cerute, solicitantul trebuie informat cu privire respingerea cererii sale cât mai repede posibil. Prestatorii de servicii ar putea apoi să decidă rapid dacă doresc sau nu să acționeze în justiție.

⁶⁹ A se vedea considerentul 62.

În oricare dintre cazuri, procedurile de autorizare trebuie se desfășoare într-un termen rezonabil. Astfel de termene, pe parcursul cărora autoritățile vor trebui să finalizeze procedurile de autorizare, vor trebui fixate și făcute publice dinainte de către statele membre [articolul 13 alineatul (3)]. Durata perioadei de timp poate fi considerată ca fiind rezonabilă pentru un anumit tip de procedură de autorizare în funcție de complexitatea procedurii și a aspectelor implicate și este evident că statele membre pot stabili termene diferite pentru tipuri diferite de regimuri de autorizare.

În conformitate cu articolul 13 alineatul (4), statele membre trebuie să prevadă că – în cazul în care cererea nu a primit niciun răspuns în termenul stabilit – autorizația se consideră acordată prestatorului de servicii. Acest mecanism al autorizării tacite a fost deja adoptat de către numeroase state membre în eforturile lor de a atinge simplificarea administrativă în beneficiul întreprinderilor și cetățenilor. Mecanismul autorizării tacite oferă, în oricare dintre cazuri, timp suficient autorităților competente pentru a examina cererea, din moment ce termenul ar trebui să fie fixat în funcție de timpul necesar examinării unei cereri, iar termenul începe să fie calculat din momentul prezentării tuturor documentelor [articolul 13 alineatul (3)]. În afară de aceasta, statele membre pot prevedea faptul că autoritățile competente ar putea, în cazuri excepționale, când acest lucru este justificat de complexitatea problemei examinate, să prelungească o singură dată termenul limită pentru o perioadă de timp limitată. O astfel de prelungire și durata acesteia trebuie să fie motivate în mod corespunzător și notificate solicitantului înainte de expirarea termenului inițial.

Nu există cazuri specifice în care statele membre ar putea – dacă acest lucru este justificat de un motiv imperativ de interes general – să stabilească dispoziții referitoare la alte posibilități decât un mecanism al autorizării tacite. Acesta ar putea fi cazul, de exemplu, în ceea ce privește activitățile cu un impact potențial îndelungat asupra mediului. În oricare dintre cazuri, chiar și în cazul în care optează pentru aceste alternative, statele membre trebuie să garanteze în continuare proceduri rapide și trebuie să se asigure că deciziile sunt justificate și deschise pentru a fi contestate în instanță.

În sfârșit, procedurile trebuie să fie ușor accesibile solicitanților (a se vedea articolele 6 - 8). Orice taxe pe care solicitanții ar trebui să le achite trebuie să fie rezonabile (și anume, nu trebuie să reprezinte un obstacol economic semnificativ, luându-se în considerare natura activității și a investiției asociate, de obicei, cu aceasta) și proporționale cu costul procedurilor de autorizare.

6.2. Cerințe de stabilire interzise

Articolul 14 stabilește o listă cu cerințele pe care statele membre nu le pot impune pentru accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acestora. Respectivul cerințe sunt discriminatorii sau sunt în mod special restrictive din alte puncte de vedere și nu pot fi, prin urmare, menținute. În multe cazuri CEJ a hotărât că acestea sunt incompatibile cu articolul 43 din Tratatul CE.

Pentru a garanta punerea adecvată în aplicare, statele membre vor trebui să își examineze legislația și să elimine cerințele de tipul celor enumerate la articolul 14, în mod sistematic și pentru toate activitățile de servicii care fac obiectul directivei. Statelor membre nu li se permite introducerea ulterioară a unor noi astfel de cerințe. Ca urmare a naturii foarte restrictive a cerințelor enumerate la articolul 14 și a faptului că ele au fost considerate ca nefiind compatibile cu Tratatul CE, statele membre ar trebui să examineze posibilitatea

excluderii lor și din alte sectoare care nu intră în sfera de aplicare a Directivei privind serviciile.

6.2.1. Interzicerea cerințelor bazate direct sau indirect pe cetățenie

Articolul 14 punctul 1 interzice orice formă de discriminare bazată direct sau indirect pe motive de cetățenie sau, în ceea ce privește societățile, pe situarea sediului social.

Discriminarea directă privește cerințele bazate pe cetățenie, sau în cazul societăților locația sediului înregistrat. Discriminarea indirectă privește, în special, acele cerințe bazate pe locul de reședință sau, în cazul societăților, pe locul în care se situează sediul social⁷⁰. Dar diferențele de tratament bazate pe alte criterii pot, de asemenea, să ia forma discriminării indirecte pe motive de cetățenie dacă aceste criterii sunt, în realitate, exclusiv sau în mare parte îndeplinite de cetățenii sau societățile din statul membru care le aplică. Astfel de criterii pot, de exemplu, să se refere la locul unde se desfășoară activitatea principală de prestare a serviciilor, la legislația conform căreia o societate a fost încorporată sau la faptul că majoritatea acțiunilor trebuie să se afle direct sau indirect în proprietatea statului⁷¹.

Articolul 14 punctul 1 menționează explicit cerințele care fac ca accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia să depindă de cetățenia sau locul de reședință al prestatorului de servicii, al personalului acestuia, al persoanelor care dețin capital social sau al membrilor organelor de administrare sau supraveghere ale prestatorului de servicii. De exemplu, o normă conform căreia numai societățile deținute de propriii cetățeni pot desfășura o anumită activitate de servicii sau o normă conform căreia directorii trebuie să locuiască pe teritoriul național sunt interzise prin articolul 14 punctul 1⁷².

Articolul 14 punctul 1 interzice, de asemenea, normele care fac ca accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de către prestatori de servicii străini să fie mai dificilă decât pentru agenții naționali prin impunerea de cerințe discriminatorii privind accesul și folosirea unor proprietăți și echipamente necesare pentru prestarea unui serviciu⁷³. Acesta este cazul,

⁷⁰ A se vedea hotărârea din 27 iunie 1996, *Asscher*, cauza C-107/94; hotărârea din 25 iulie 1991, *Factortame I*, cauza C-221/89 (în care CEJ a hotărât că legislația națională care prevede o distincție pe baza domiciliului poate să acționeze în special în detrimentul resortisanților altor state membre, deoarece nerezidenții sunt în cele mai multe cazuri cetățeni străini) și hotărârea din 13 iulie 1993, *Commerzbank*, cauza C-330/91.

⁷¹ A se vedea hotărârea din 5 decembrie 1989, *Comisia/Italia*, cauza 3/88.

⁷² Astfel de cerințe au fost deja excluse de către CEJ în multe cauze. A se vedea hotărârea din 21 iunie 1974, *Reyners*, cauza 2/74; hotărârea din 14 iulie 1988, *Comisia/Grecia*, cauza 38/87 și hotărârea din 7 martie 2002, *Comisia/Italia*, cauza C-145/99 privind legile care prevăd intrarea în Barou a avocaților pe baza unei anumite naționalități; hotărârea din 29 octombrie 1998, *Comisia/Spania*, cauza C-114/97 privind o cerință privind cetățenia impusă personalului și cerințe privind domiciliul impuse directorilor și administratorilor acelorși întreprinderi; hotărârea din 9 martie 2000, *Comisia/Belgia*, cauza C-355/98 referitoare la obligația ca administratorii și angajații să locuiască pe teritoriul național; hotărârea din 7 martie 1996, *Comisia/Franța*, cauza C-334/94; hotărârea din 25 iulie 1991, *Factortame I*, cauza C-221/89; și hotărârea din 27 noiembrie 1997, *Comisia/Grecia*, cauza C-62/96 privind legislațiile naționale care permit desfășurarea de activități într-un stat membru doar societăților deținute parțial sau integral de resortisanți au unui anumit stat membru și ai căror directori sau membri ai consiliilor de control sunt cetățeni ai aceluiași stat.

⁷³ A se vedea hotărârea din 14 ianuarie 1988, *Comisia/Italia*, cauza 63/86, privind accesul la proprietăți imobiliare, în care CEJ a hotărât, la punctul 14, că libertatea de stabilire privește nu doar „normele specifice privind desfășurarea unor activități profesionale ci și normele referitoare la diferitele facilități generale care sprijină desfășurarea unor astfel de activități. Cu titlu de exemplu sunt dreptul

printre altele, în ceea ce privește cerințele discriminatorii impuse agentului cu privire la achiziționarea sau folosirea de bunuri imobiliare, echipamente, instrumente, vehicule etc. (de exemplu o normă conform căreia numai resortisanții naționali pot solicita alocarea de magazine închiriate de municipalitate și folosite de artizani pentru expunerea și comercializarea produselor de artizanat)⁷⁴. Discriminarea indirectă interzisă prin articolul 14 punctul 1 se realizează, de asemenea, prin cerințele care restricționează capacitatea juridică sau dreptul societăților de a acționa în justiție, de exemplu, în baza faptului că acestea au fost înființate în temeiul legislației unui alt stat membru⁷⁵.

6.2.2. *Interzicerea cerințelor care limitează stabilirea prestatorilor de servicii la un singur stat membru*

Articolul 14 punctul 2 impune statelor membre să elimine toate cerințele care interzic prestatorilor de servicii să dețină sedii în mai mult de un stat membru, precum și cerințele care interzic prestatorilor de servicii să fie înscrși în registre sau în ordine sau asociații profesionale din mai mult de un stat membru.

Cerințele de acest tip prevăd că prestatorii de servicii deja stabiliți într-un stat membru nu se mai pot stabili pe teritoriul unui alt stat membru și sunt, în mod evident, contrare libertății de stabilire și de deținere a unui sediu în mai mult de un stat membru.

Statele membre vor trebui să identifice și să abroge orice normă existentă în sistemul lor juridic, inclusiv cele prevăzute de organismele și asociațiile profesionale care interzic unui prestator să se înregistreze în cadrul unei asociații profesionale dacă este deja membru al unei organizații similare într-un alt stat membru⁷⁶. În afară de aceasta, statele membre vor trebui, de asemenea, să abroge orice cerință care obligă prestatorii de servicii să renunțe la sediul lor anterior dintr-un alt stat membru în momentul stabilirii pe teritoriul unor astfel de state membre, lucru care ar putea rezulta din cerința de anulare a înregistrării într-un registru al comerțului dintr-un alt stat membru⁷⁷.

de cumpărare, exploatare și transfer al proprietăților reale și personale și dreptul de a obține împrumuturi și în special de a avea acces la diferite forme de credit”.

⁷⁴ Astfel cum este cerința analizată de CEJ în hotărârea din 18 iunie 1985, *Steinhauser/orașul Biarritz*, cauza 197/84, privind o dispoziție care permitea doar resortisanților naționali să solicite alocarea de proprietăți publice aparținând municipalității – magazine închiriate – folosite de artizani pentru expunerea și comercializarea produselor artizanale. Pentru un exemplu de cerință discriminatorie impusă cu privire la înregistrarea echipamentului necesar pentru prestarea de servicii (cum ar fi utilaje, vehicule etc.) a se vedea hotărârea din 27 noiembrie 1997, *Comisia/Grecia*, cauza C-62/96; hotărârea din 7 martie 1996, *Comisia/Franța*, cauza C-334/94 și hotărârea din 25 iulie 1991, *Factortame I*, cauza C-221/89. Pentru un exemplu de cerință referitoare la înregistrarea aeronavelor folosite pentru servicii de aerofotografiere, a se vedea hotărârea din 8 iunie 1999, *Comisia/Belgia*, cauza C-203/98; a se vedea, de asemenea, hotărârea din 14 ianuarie 1988, *Comisia/Italia*, cauza 63/86 și hotărârea din 30 mai 1987, *Comisia/Grecia*, cauza 305/87. Pentru o cerință conform căreia doar asociațiile cu un număr minim de resortisanți naționali dintr-un anumit stat membru pot avea personalitate juridică în statul membru respectiv, a se vedea hotărârea din 29 iunie 1999, *Comisia/Belgia*, cauza C-172/98.

⁷⁵ A se vedea hotărârea din 5 noiembrie 2002, *Überseering*, cauza C-208/00.

⁷⁶ De exemplu, în hotărârea din 12 iulie 1984, *Klopp*, cauza 107/83, CEJ a anulat o lege națională care interzicea înregistrarea în Barou a avocaților deja înscrși în Barou în alt stat membru. O cerință similară cu privire la activitatea de audit a fost considerată ca nefiind conformă cu articolul 43 din Tratatul CE prin hotărârea din 20 mai 1992, *Ramrath*, cauza C-106/91.

⁷⁷ A se vedea, de exemplu, hotărârea din 30 aprilie 1986, *Comisia/Franța*, cauza 96/85, privind un regim care obliga profesioniștii (medici stomatologi în acest caz specific) să își anuleze înscrierea sau înregistrarea într-un alt stat membru pentru a putea activa în statul membru în cauză.

6.2.3. *Interzicerea cerințelor care limitează opțiunea prestatorului de servicii între un sediu principal și un sediu secundar*

În conformitate cu articolul 14 punctul 3, statele membre vor trebui să elimine cerințele care restricționează opțiunea unui prestator de servicii deja stabilit într-un stat membru cu privire la tipul de sediu pe care dorește să îl dețină într-un alt stat membru (de exemplu, un sediu principal sau secundar sau un anumit tip de sediu secundar, cum ar fi o filială sau o sucursală). Cerințele care restricționează alegerea de către prestatori a tipului de sediu pot fi foarte împovărătoare pentru prestatorii de servicii și pot – în special în cazul unei obligații de a deține un sediu principal pe teritoriul unui stat membru – să solicite schimbarea locației întreprinderii, negându-se, prin aceasta, de fapt, dreptul de stabilire într-un stat membru printr-un sediu secundar⁷⁸.

În vederea punerii în aplicare a acestei dispoziții, statele membre vor trebui să abroge obligațiile impuse prestatorilor de se stabili cu titlu principal pe teritoriul lor, cum sunt cerințele care rezervă accesul la o anumită activitate sau exercitarea acesteia persoanelor juridice care au sediul social în statul membru respectiv⁷⁹. Statele membre vor trebui, de asemenea, să abroge cerințele care limitează libertatea de a opta între diferite tipuri de sedii secundare, cum ar fi obligația de a înființa o sucursală (și nu o filială sau un alt tip de sediu secundar) pentru a putea iniția o afacere pe teritoriul lor sau cerințele care acordă unui anumit tip de sediu secundar un tratament mai favorabil comparativ cu celelalte⁸⁰.

6.2.4. *Interzicerea condițiilor de reciprocitate*

Articolul 14 punctul 4 interzice orice cerință în baza căreia un stat membru ar supune accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de către prestatori de servicii dintr-un alt stat membru unei condiții de reciprocitate (și anume, supusă condiției ca statul membru al prestatorului de servicii să trateze prestatorii de servicii din alte state membre în același mod). Reciprocitatea nu este, în general, compatibilă cu ideea unei piețe interne bazată pe principiul tratamentului egal al tuturor agenților din cadrul Comunității. Astfel, CEJ a hotărât în numeroase cauze că astfel de clauze de reciprocitate sunt contrare Tratatului CE⁸¹.

În vederea punerii în aplicare a acestei dispoziții, statele membre vor trebui, de exemplu, să abroge cerințele conform cărora un prestator de servicii deja stabilit în alt stat membru se poate înscrie în registrele profesionale de pe teritoriul lor doar dacă statul membru unde acesta își are primul sediu permite la rândul său înscrierea cetățenilor din statul membru unde are loc solicitarea.

⁷⁸ Hotărârea din 18 ianuarie 2001, *Comisia/Italia*, cauza C-162/99 și hotărârea din 9 martie 1999, *Centros*, cauza C-217/97.

⁷⁹ A se vedea hotărârea din 6 iunie 1996, *Comisia/Italia*, cauza C-101/94. A se vedea, de asemenea, cauzele privind înregistrările de nave: hotărârea din 27 noiembrie 1997, *Comisia/Grecia* C-62/96; hotărârea din 7 martie 1996, *Comisia/Franța*, cauza C-334/94 și hotărârea din 25 iulie 1991, *Factortame I*, cauza C-221/89.

⁸⁰ A se vedea hotărârea din 28 ianuarie 1986, *Comisia/Franța*, cauza 270/83; hotărârea din 21 septembrie 1999, *Saint Gobain*, cauza C-307/97; hotărârea din 12 aprilie 1994, *Halliburton*, cauza C-1/93.

⁸¹ Ca exemplu din jurisprudență, a se vedea hotărârea din 13 februarie 2003, *Comisia/Italia*, cauza C-131/01, în domeniul agenților brevetați. În această cauză instanța a considerat ca nefiind conformă cu libertatea de stabilire legislația care permitea agenților non-rezidenți din Italia să se înscrie în registrul italian al agenților brevetați doar dacă proveneau din țări care permiteau agenților italieni să se înscrie în aceleași condiții. A se vedea hotărârea din 6 iunie 1996, *Comisia/Italia*, cauza C-101/94, privind comerțul cu titluri de valoare transferabile.

6.2.5. *Interzicerea testelor economice*

Articolul 14 punctul 5 impune statelor membre să abroge cerințele care ar putea să existe în legislațiile lor și care prevăd aplicarea de la caz la caz a testelor economice. În special, statele membre vor trebui să verifice dacă legislația lor supune acordarea anumitor autorizații dovedirii existenței unei nevoi economice sau a unei cereri a pieței, unei evaluări a efectelor economice potențiale sau curente ale activității, de exemplu, asupra competitorilor, sau unei evaluări a activității în raport cu obiectivele planificării economice stabilite de autoritatea competentă. Dacă sunt în vigoare dispoziții de acest gen, acestea vor trebui eliminate. Articolul 14 punctul 5 clarifică faptul că interdicția stabilită prin dispoziția în cauză nu privește cerințele de planificare teritorială care nu urmăresc obiective economice, ci deservesc motive imperative de interes general, cum ar fi protecția mediului, inclusiv a mediului urban, siguranța traficului rutier etc.

Testele economice există în anumite state membre, în special în sectorul comerțului (de exemplu, pentru deschiderea de supermarket-uri, mall-uri etc.) și le impun deseori prestatorilor de servicii să desfășoare studii economice costisitoare și îndelungate, al căror rezultat este, în general, nesigur⁸². Astfel de teste sunt foarte împovărătoare pentru prestatorii de servicii și pot avea rezultate deosebit de arbitrare. Ele târăgănează considerabil stabilirea prestatorilor de servicii, în cazul în care nu împiedică complet stabilirea noilor venituri. În practică, conform unor astfel de sisteme, prestatorii de servicii trebuie să prezinte date cum ar fi cererea și oferta preconizată, impactul economic al noii afaceri asupra agenților deja prezenți pe piața locală sau segmentul de piață existent al prestatorului de servicii pe un anumit teritoriu etc.

În acest context, ar trebui notat că, în baza jurisprudenței CEJ, motivele de natură economică (de exemplu protecția unei anumite categorii de agenți economici, menținerea unei anumite structuri a pieței etc.) nu pot justifica restricționări ale libertăților fundamentale referitoare la piața internă, inclusiv libertatea de stabilire⁸³.

6.2.6. *Interzicerea intervenției agenților concurenți în deciziile autorităților competente*

Articolul 14 punctul 6 impune statelor membre să elimine cerințele care ar putea exista în sistemul lor juridic și care prevăd intervenția agenților concurenți în adoptarea deciziilor individuale de către autoritățile competente. Într-adevăr, intervenția agenților concurenți în procesul decizional cu privire la cazurile individuale contravine scopului fundamental de a garanta proceduri obiective și transparente și ar putea împiedica intrarea pe piață a noilor venituri⁸⁴.

Statele membre vor trebui să abroge, de exemplu, orice normă care prevede intervenția agenților concurenți în luarea deciziilor cu privire la cererile individuale de autorizare. Dispozițiile referitoare la intervenția concurenților în orice alte decizii privind cazuri

⁸² A se vedea hotărârea din 15 iunie 2006, *Comisia/Franța*, cauza C-255/04, privind serviciile de plasament a artiștilor.

⁸³ A se vedea, de exemplu, hotărârea din 4 iunie 2002, *Comisia/Portugalia*, cauza C-367/98.

⁸⁴ CEJ a stabilit deja că o astfel de implicare a agenților concurenți este contrară articolului 43 din Tratatul CE. A se vedea hotărârea din 15 ianuarie 2002, *Comisia/Italia*, cauza C-439/99, privind organizarea târgurilor comerciale. Cu acea ocazie, CEJ a subliniat faptul că competitorii implicați în procedura de autorizare ar putea, de exemplu, să urmărească întârzierea deciziilor importante, precum și să propună restricții excesive sau ar putea obține informații importante pentru concurență.

individuale, vor trebui, de asemenea, eliminate. Interdicția stabilită la articolul 14 punctul 6 include cazurile în care concurenții fac parte dintr-un organism, cum ar fi o cameră de comerț, care este consultat cu privire la cererile individuale de autorizare. Cu toate acestea, este evident că statele membre pot menține sisteme prin care participarea/consultarea potențialilor concurenți poate fi realizată în ceea ce privește alte aspecte decât cazurile individuale. Acesta ar putea fi, de exemplu, cazul referitor la consultările cu reprezentanții mediului de afaceri pe care autoritățile publice ar putea dori să le desfășoare în cadrul lucrărilor preliminare privind redactarea unor norme generale referitoare la planificarea dezvoltării urbane sau la inițiative similare.

De asemenea, în afară de aceasta, este evident faptul că, după cum se menționează în mod explicit la dispoziția în cauză, articolul 14 punctul 6 nu interzice organismelor și asociațiilor profesionale sau altor organizații să ia decizii cu privire la cererile individuale dacă respectivele organisme profesionale acționează ele însele ca și autoritate competentă, după cum se întâmplă câteodată în cazul organismelor profesionale ale profesiilor reglementate.

6.2.7. Interzicerea obligațiilor de a obține garanții financiare sau asigurări de la agenți stabiliți în același stat membru

În conformitate cu articolul 14 punctul 7, statele membre vor trebui să abroge obligațiile din sistemul lor juridic care obligă prestatorii care doresc să se stabilească pe teritoriul lor să încheie o asigurare la un agent stabilit pe teritoriul lor sau să prezinte o garanție financiară emisă de acesta. Cerințele de acest gen, interzise prin articolul 14 punctul 7, ar putea conduce ușor la o duplicare inutilă a asigurării prestatorului de servicii și, în afară de aceasta, ar favoriza instituțiile financiare stabilite în statul membru în cauză. Astfel de cerințe nu sunt justificate, iar CEJ le-a considerat deja ca fiind contrare Tratatului CE⁸⁵.

Trebuie notat, totuși, că articolul 14 punctul 7 nu interzice statelor membre impunerea de cerințe de asigurare ca atare. Cu condiția ca o astfel de obligație să fie în conformitate cu articolul 23 din Directiva privind serviciile și cu alte acte comunitare cu putere de lege, statele membre sunt libere să impună obligația de asigurare pentru prestatorii de servicii stabiliți pe teritoriul lor.

De asemenea, articolul 14 punctul 7 nu interzice statelor membre menținerea în vigoare a cerințelor referitoare la participarea la un fond colectiv de compensație, cum sunt cele stabilite deseori de membrii organizațiilor și organismelor profesionale. De exemplu, o obligație impusă avocaților de a contribui la un fond stabilit de o asociație a Baroului pentru a compensa daunele și pierderile produse clienților ca urmare a unor acțiuni de malpraxis ale membrilor săi nu intră în sfera de aplicare a dispoziției în cauză.

6.2.8. Interzicerea obligațiilor de a fi fost înscris în prealabil sau de a fi exercitat în prealabil activitatea pentru o anumită perioadă de timp în același stat membru

În sfârșit, articolul 14 punctul 8 impune statelor membre să abroge cerințele care supun stabilirea pe teritoriul lor condiției ca prestatorul de servicii să fi fost înscris în prealabil sau să fi exercitat în prealabil activitățile pe teritoriul lor. Este evident faptul că cerințele care permit

⁸⁵ A se vedea, de exemplu hotărârea din 1 decembrie 1998, *Ambry*, cauza C-410/96 privind stabilirea agenților din turism în Franța. A se vedea, de asemenea, hotărârea din 7 februarie 2002, *Comisia/Italia*, cauza C-279/00.

doar prestatorilor care au mai desfășurat activități într-un stat membru pentru un anumit număr de ani să presteze anumite categorii de servicii vor exclude, în mod normal, accesul pe piață al noilor prestatori de servicii și trebuie, prin urmare, să fie abrogate.

Exemple de astfel de cerințe includ, de pildă, un regim conform căruia doar agenților care au fost stabiliți într-un stat membru pentru cel puțin un an li se permitea să înregistreze aeronavele folosite în furnizarea de servicii de aerofotografiere⁸⁶.

6.3. Cerințele care trebuie evaluate

Cerințele enumerate la articolul 15 constituie obstacole grave pentru libertatea de stabilire și pot fi deseori înlocuite prin mijloace mai puțin restrictive. În consecință, CEJ a hotărât, în numeroase cauze, că astfel de cerințe sunt incompatibile cu libertatea de stabilire. Cu toate acestea, în anumite circumstanțe și în anumite sectoare specifice, astfel de cerințe ar putea fi justificate. Din acest motiv, articolul 15 nu prevede interzicerea completă a acestora, dar impune statelor membre să își revizuiască legislația, precum și, dacă este cazul, normele prevăzute de organismele și organizațiile profesionale sau de alte organizații în sensul articolului 4 punctul 7, să identifice toate cerințele de tipul celor enumerate la articolul 15 alineatul (2) și să le evalueze în baza criteriilor de nediscriminare, necesitate și proporționalitate, după cum se prevede la articolul 15 alineatul (3).

Statele membre vor trebui să evalueze, în ceea ce privește fiecare dintre cerințele identificate în legislația națională, dacă cerința este nediscriminatorie, justificată de un motiv imperativ de interes general și proporțională. După cum se prevede la articolul 15 alineatul (3), o cerință este nediscriminatorie dacă aceasta nu discriminează direct sau indirect în funcție de cetățenie (sau, în cazul societăților, în funcție de situarea sediului social). O cerință este justificată de un motiv imperativ de interes general și este proporțională dacă aceasta este adecvată pentru garantarea atingerii obiectivului pe care îl urmărește și nu depășește cadrul a ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia. Conceptul de motiv imperativ de interes general [astfel cum este definit la articolul 4 punctul 8] se referă la motive neeconomice justificate care sunt urmărite de un stat membru, recunoscute ca atare în jurisprudența CEJ și incluzând, *inter alia*, ordinea publică, sănătatea publică, siguranța publică, protecția mediului, protecția consumatorilor și obiectivele de politică socială. După cum s-a menționat anterior, motivele economice cum ar fi protecția concurenților nu se califică, în linie cu jurisprudența CEJ, drept motive imperative de interes general și, prin urmare, nu pot justifica o cerință restrictivă. Statele membre vor trebui, de asemenea, să evalueze în fiecare caz în parte dacă obiectivul urmărit de cerința în cauză nu poate fi atins prin mijloace mai puțin restrictive.

În funcție de rezultatul evaluării, statul membru va trebui să abroge cerințele care nu sunt conforme cu condițiile stabilite la articolul 15 alineatul (3) sau să le înlocuiască cu mijloace mai puțin restrictive compatibile cu dispozițiile Directivei privind serviciile. Statul membru poate menține cerințele care sunt conforme cu condițiile stabilite la articolul 15 alineatul (3). La sfârșitul acestui proces, statul membru va trebui să raporteze cerințele pe care le menține

⁸⁶ Hotărârea din 8 iulie 1999, *Comisia/Belgia*, cauza C-203/98. Pentru un alt exemplu de obligație de a fi fost anterior înregistrat într-un stat membru, a se vedea, de asemenea, hotărârea din 23 mai 2000, *Comisia/Italia*, cauza C-58/99.

precum și cerințele care au fost abrogate sau transformate în altele mai puțin stricte în cadrul revizuirii și procedurii de evaluare reciprocă prevăzute la articolul 39 din directivă⁸⁷.

Este important de subliniat faptul că, în temeiul articolului 15 alineatul (6), de la data intrării în vigoare a directivei (28 decembrie 2006), orice lege nouă care introduce cerințe de tipul celor enumerate la articolul 15 alineatul (2) trebuie să îndeplinească criteriile stabilite la articolul 15 alineatul (3). În temeiul articolului 15 alineatul (7), cerințele noi trebuie notificate Comisiei⁸⁸.

6.3.1. Restricțiile cantitative sau teritoriale

Articolul 15 alineatul (2) litera (a) impune statelor membre să evalueze cerințele constând în restricții cantitative sau teritoriale. Restricțiile cantitative reprezintă, de exemplu, limitări impuse de un stat membru cu privire la numărul de agenți autorizați să se stabilească pe teritoriul național sau într-o anumită regiune. Restricțiile cantitative includ, de asemenea, cerințele conform cărora numărul de agenți admiși este determinat în funcție de populație, de exemplu, o cerință conform căreia nu poate fi deschis mai mult de un singur punct de presă sau mai mult de o școală de șoferi pentru un anumit număr de persoane, de exemplu 2 000 de locuitori. În ceea ce privește restricțiile teritoriale, acestea includ cerințe care limitează numărul de prestatori de servicii în funcție de o distanță geografică minimă între prestatori, de exemplu, cel puțin 5 km între două stații de distribuție. Articolul 15 alineatul (2) litera (a) nu are ca obiect limitele impuse asupra intrărilor, ieșirilor sau emisiilor, de exemplu în ceea ce privește emisiile de CO₂ sau de gaze.

Restricțiile cantitative sau teritoriale limitează numărul total de prestatori de servicii, împiedicând, prin urmare, intrarea pe piață a noilor agenți economici și restricționând grav și chiar împiedicând libertatea de stabilire. Atunci când examinează acest tip de cerință, statul membru ar trebui să ia în considerare faptul că acestea pot fi deseori abrogate sau înlocuite cu măsuri mai puțin restrictive. În acest context ar trebui reamintit, de asemenea, că scopurile economice cum ar fi garantarea unei baze economice pentru categorii specifice de prestatori nu constituie motive imperative de interes general și, prin urmare, nu pot fi invocate ca o posibilă justificare a restricțiilor cantitative sau teritoriale.

6.3.2. Obligația prestatorului de servicii de a avea o anumită formă juridică

Articolul 15 alineatul (2) litera (b) privește cerințele existente în anumite state membre care obligă prestatorii de servicii să aibă o anumită formă juridică dacă doresc să furnizeze anumite servicii. Este evident faptul că cerințele de a avea o anumită formă juridică reprezintă obstacole serioase în ceea ce privește stabilirea prestatorilor de servicii din alte state membre, deoarece astfel de restricții ar putea să-i oblige să își schimbe forma juridică sau structura.

De exemplu, un stat membru va trebui să identifice și să evalueze cerințele conform cărora numai agenții economici persoane juridice pot presta anumite activități pe teritoriul său, excluzând astfel de pe piață persoanele fizice⁸⁹. În mod analog, cerințele care interzic prestatorilor de servicii să își ofere serviciile sub forma unei anumite entități juridice sau sub

⁸⁷ A se vedea secțiunea 10 din prezentul manual.

⁸⁸ A se vedea aceeași secțiune 10 din prezentul manual.

⁸⁹ Drept exemple de jurisprudență, a se vedea hotărârea din 29 aprilie 2004, *Comisia/Portugalia*, cauza C-171/02 și hotărârea din 26 ianuarie 2006, *Comisia/Spania*, cauza C-514/03.

forma unui parteneriat, care sunt uneori aplicate anumitor profesii, intră în această categorie și sunt, de asemenea, supuse evaluării.

Alte exemple de cazuri care intră în sfera de aplicare a articolului 15 alineatul (2) litera (b) sunt cerințele care permit exercitarea unei anumite activități doar societăților aflate în proprietate individuală sau societăților deținute exclusiv de persoane fizice sau, în mod similar, cerințele care exclud anumite categorii de societăți comerciale de la exercitarea unei activități, de exemplu, cerințele ca agenții sub forma unor societăți comerciale cotate public să nu poată furniza anumite servicii⁹⁰. În afară de aceasta, cerințele care rezervă anumite activități entităților fără scop lucrativ sunt, de asemenea, supuse obligației evaluării prevăzute în dispoziția în cauză⁹¹.

Cerințele referitoare la forma juridică pot fi înlocuite, în multe cazuri, cu măsuri mai puțin restrictive și nu vor fi, prin urmare, justificate. De exemplu, CEJ⁹² a hotărât că cerința ca agenții economici să fie constituiți în persoane juridice în vederea prestării anumitor activități nu poate fi menținută din moment ce obiectivul de protejare a creditorilor ar putea fi atins prin măsuri mai puțin restrictive, cum ar fi solicitarea ca prestatorii de servicii să instituie o garanție sau să încheie o asigurare. De asemenea, obiectivul de a împiedica agenții să se implice în activități penale sau frauduloase nu va justifica, în general, excluderea agenților cu o anumită formă juridică de la exercitarea unor activități specifice⁹³. În aceeași ordine de idei, cerințele care rezervă anumite activități organismelor fără scop lucrativ nu vor fi, în anumite cazuri, justificate⁹⁴.

6.3.3. Cerințele referitoare la acționariatul societăților comerciale

Articolul 15 alineatul (2) litera (c) prevede cerințele referitoare la deținerea capitalului societăților comerciale. Astfel de cerințe includ, de exemplu, obligația de a deține un capital minim. Ele cuprind, de asemenea, cerințele de a avea o anumită calificare pentru a putea deține capital social. De exemplu, în ceea ce privește anumite servicii prestate de membrii unei profesii reglementate și desfășurate în cadrul unei societăți, statele membre impun câteodată ca întreg capitalul sau o parte semnificativă din acesta să fie deținut direct de membri ai profesiei respective.

În multe cazuri, statele membre ar trebui să poată înlocui cerințele de deținere a unui părți minime de capital social prin măsuri mai puțin restrictive. În special, CEJ a considerat că o astfel de cerință nu ar putea fi justificată prin motive referitoare la protecția creditorilor, din moment ce măsuri mai puțin restrictive, de exemplu, obligarea prestatorului de a depune o

⁹⁰ Acesta a fost cazul, de exemplu, în hotărârea din 6 noiembrie 2003, *Gambelli*, cauza C-243/01.

⁹¹ A se vedea, de exemplu, hotărârea din 15 ianuarie 2002, *Comisia/Italia (târgurile comerciale)*, cauza C-439/99 și hotărârea din 17 iunie 1997, *Sodemare*, cauza C-70/95.

⁹² A se vedea hotărârea din 29 aprilie 2004, *Comisia/Portugalia*, cauza C-171/02.

⁹³ Hotărârea din 6 martie 2007, *Placanica*, cauzele conexe C-338/04, C-359/04 și C-360/04. CEJ a hotărât că o astfel de „*excludere generală depășește ceea ce este necesar*” pentru atingerea obiectivului de a împiedica agenții să se implice în activități penale sau frauduloase și că o modalitate mai puțin restrictivă de monitorizare a conturilor și activităților agenților în cauză ar putea fi, de exemplu, culegerea de informații referitoare la reprezentantul acestora sau la acționarii lor principali.

⁹⁴ De exemplu, în hotărârea din 15 ianuarie 2002, *Comisia/Italia (târgurile comerciale)*, cauza C-439/99, CEJ a subliniat că „*este dificilă prevederea de motive de interes public care ar putea justifica astfel de restricții*” (punctul 32). Cu toate acestea, nu poate fi exclus faptul că astfel de cerințe pot fi justificate în anumite cazuri, în special în domeniul social, după cum se arată în hotărârea din 17 iunie 1997, *Sodemare*, cauza C-70/95.

garanție sau de a încheia o asigurare, ar putea fi suficiente pentru atingerea acestui obiectiv⁹⁵. reamintit, în alte cazuri, prin impunerea anumitor cerințe de transparență și informare prestatorilor ar putea fi, de asemenea, considerată suficientă pentru protejarea creditorilor.

În mod analog, cerințele de a avea o anumită calificare pentru a putea deține capital social nu pot fi justificate în anumite cazuri deoarece același obiectiv poate fi atins prin măsuri mai puțin restrictive. Astfel, într-o cauză referitoare la stabilirea de opticieni, CEJ a constatat că impunerea unui anumit grad de participare a opticienilor la capital nu era proporțională pentru atingerea obiectivului de protecție a sănătății publice⁹⁶. După cum a subliniat CEJ cu acea ocazie, calitatea superioară și profesionalismul serviciilor pot, deseori, să fie garantate prin măsuri mai puțin restrictive în ceea ce privește libertatea de stabilire, de exemplu, prin solicitarea prezenței fizice a unor profesioniști calificați, salariați sau asociați, în fiecare magazin, prin aplicarea de norme privind răspunderea civilă pentru acțiunile celorlalți sau de norme naționale care impun asigurarea de răspundere civilă profesională.

6.3.4. *Cerințele care rezervă prestarea anumitor servicii unor anumiți prestatori*

Articolul 15 alineatul (2) litera (d) se referă la normele care rezervă dreptul de a presta anumite servicii doar anumitor prestatori. Cu toate acestea, activitățile rezervate legate de calificările profesionale pentru profesiile reglementate în conformitate cu Directiva 2005/36/CE sau prevăzute în alte instrumente comunitare nu intră în sfera de aplicare a articolului 15. De exemplu, din moment ce cerințele care rezervă furnizarea de consiliere juridică sunt, în anumite state membre, legate de o calificare profesională, ele nu sunt analizate la articolul 15 alineatul (2) litera (d). Cu toate acestea, este evident faptul că astfel de cerințe trebuie să fie, în oricare dintre cazuri, conforme cu alte dispoziții comunitare, în special articolele 43 și 49 din Tratatul CE.

6.3.5. *Interdicțiile de a avea mai mult de un sediu pe teritoriul aceluiași stat membru*

Articolul 15 alineatul (2) litera (e) impune statelor membre să evalueze cerințele conform cărora prestatorilor de servicii li se interzice deținerea mai multor sedii pe teritoriul aceluiași stat membru. Din acest punct de vedere, merită notat faptul că dispoziția este diferită de interdicția generală de la articolul 14 punctul 2, în măsura în care aceasta se referă doar la restricțiile de a avea mai mult de un sediu într-un stat membru, ceea ce nu afectează posibilitatea ca prestatorii de servicii să se stabilească în alt stat membru.

În multe cazuri, statele membre ar trebui să poată identifica măsuri mai puțin restrictive, de asemenea adecvate pentru atingerea obiectivelor de interes general, altele decât interdicțiile de a avea mai mult de un sediu într-un stat membru. De exemplu, în multe cazuri, statele membre vor putea atinge obiectivul serviciilor de calitate superioară prin alte măsuri mai puțin restrictive, cum ar fi cerința de a deține personal calificat care să presteze serviciile.

⁹⁵ Hotărârea din 29 aprilie 2004, *Comisia/Portugalia*, cauza C-171/02 și hotărârea din 26 ianuarie 2006, *Comisia/Spania*, cauza C-514/03. A se vedea, de asemenea, hotărârea din 30 septembrie 2003, *InspireArt*, cauza C-167/01.

⁹⁶ Hotărârea din 21 aprilie 2005, *Comisia/Grecia*, cauza C-140/03.

În acest context, CEJ a constatat că legislațiile naționale care nu permit agenților deschiderea mai multor școli de șoferi într-un stat membru sunt contrare principiului libertății de stabilire⁹⁷.

6.3.6. *Obligațiile de a avea un număr minim de salariați*

Articolul 15 alineatul (2) litera (f) se referă la cerințele care stabilește un număr minim de salariați pentru prestatorii de servicii. O astfel de cerință poate fi foarte împovărătoare pentru unii agenți, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii, care ar putea fi obligate să își mărească personalul pentru a-și putea presta serviciile. Dacă nu își permit acest lucru, o astfel de cerință ar putea conduce, în anumite cazuri, chiar la excluderea acestora de pe piață.

Atunci când își evaluează legislațiile, statele membre ar trebui să ia în considerare faptul că, după cum se arată în jurisprudența CEJ, cerințele de a avea un număr minim de salariați vor fi justificate doar într-un număr limitat de cazuri. De exemplu, într-o cauză referitoare la serviciile de securitate, CEJ a declarat că obligația de a avea un număr minim de salariați era justificată de considerente de securitate doar când aceasta era aplicată activității specifice de transport de explozibil (având în vedere necesitatea de a avea o echipă formată dintr-un anumit număr de persoane care să manevreze materialele periculoase), dar nu și în ceea ce privește celelalte activități mai obișnuite din domeniul securității, care implică un risc mai scăzut pentru public, cum ar fi activitățile desfășurate de paznici⁹⁸.

6.3.7. *Obligațiile de a aplica tarife minime sau maxime fixe*

Articolul 15 alineatul (2) litera (g) se referă la tarifele minime și/sau maxime impuse prin lege sau normele profesionale pentru prestarea anumitor servicii. Aceste tarife reprezintă prețurile pe care agenții trebuie să le respecte în momentul furnizării serviciilor lor pe piață.

Tarifele minime sau maxime constituie un obstacol serios pe piața internă, deoarece privează prestatorii de servicii de posibilitatea de a concura prin preț sau calitate, ceea ce constituie un instrument esențial pentru orice activitate economică și ar putea face stabilirea într-un stat membru mai puțin atractivă. Statele membre ar trebui, în mod normal, să găsească mijloace mai adecvate pentru protejarea obiectivelor de interes general în cauză, cum ar fi protecția consumatorului.

De exemplu, statele membre vor trebui să revizuiască și, dacă va fi cazul, să abroge tarifele minime sau maxime care sunt câteodată impuse anumitor profesii reglementate, cum ar fi avocații. În acest caz, în activitatea de revizuire, statele membre vor trebui, de asemenea, să ia în considerare jurisprudența CEJ. Într-o cauză recentă referitoare la tarifele minime pentru avocați, CEJ a subliniat că aceste tarife nu sunt necesare în anumite cazuri, deoarece normele privind organizarea, calificările, etica profesională, controlul și răspunderea ar putea fi ele însele suficiente pentru îndeplinirea obiectivelor privind protecția consumatorului și administrația adecvată a justiției⁹⁹.

⁹⁷ Ordinul din 2 decembrie 2005, *Seidl*, cauza C-117/05.

⁹⁸ Hotărârea din 26 ianuarie 2006, *Comisia/Spania*, cauza C-514/03.

⁹⁹ Hotărârea din 5 decembrie 2006, *Cipolla*, cauzele conexe C-94/04 și C-202/04.

6.3.8. *Obligația prestatorului de a oferi alte servicii specifice împreună cu serviciul său*

Articolul 15 alineatul (2) litera (h) impune statelor membre să evalueze obligațiile care ar putea exista în legislațiile lor naționale și care obligă prestatorul să ofere alte servicii împreună cu serviciul său. Acest lucru poate fi, în multe cazuri, disproporționat. De exemplu, în anumite state membre, agenții care doresc să deschidă o stație de distribuție trebuie să ofere alte tipuri de servicii la sediul respectiv, cum ar fi comercializarea de produse de întreținere auto, alimente, băuturi etc. Statele membre vor trebui să examineze dacă o cerință de acest tip, fără nicio posibilitate de excepție, este proporțională în măsura în care aceleași produse ar putea fi deja disponibile în magazinele din apropierea stației de distribuție.

7. LIBERA CIRCULAȚIE A SERVICIILOR

7.1. Clauza libertății de a presta servicii și derogările aferente

7.1.1. *Distincția dintre stabilire și prestare de servicii transfrontaliere*

În conformitate cu articolele 43 și 49 din Tratatul CE și cu jurisprudența conexasă a CEJ, Directiva privind serviciile face distincția clară între normele aplicabile în caz de stabilire și normele aplicabile în cazul prestării de servicii transfrontaliere. În timp ce articolele 9 - 15 prevăd stabilirea prestatorilor de servicii, articolele 16 - 21 analizează prestarea de servicii transfrontaliere, și anume cazurile în care prestatorul de servicii nu este stabilit în statul membru în care prestează serviciile. Distincția dintre stabilire și prestare de servicii transfrontaliere este, astfel, fundamentală pentru a putea stabili în care norme din directivă se încadrează un prestator de servicii.

Stabilirea implică exercitarea efectivă a unei activități economice într-un sediu stabil pe o perioadă nedeterminată¹⁰⁰. Pe de altă parte, potrivit jurisprudenței CEJ, libertatea de a presta servicii se caracterizează prin absența unei participări stabile și continue la viața economică a statului membru gazdă¹⁰¹. După cum CEJ a susținut în mod constant, distincția dintre stabilire și prestare de servicii trebuie făcută de la caz la caz, luându-se în considerare nu doar durata, ci și frecvența, periodicitatea și continuitatea prestării serviciilor¹⁰². Astfel, rezultă că, după cum a concluzionat CEJ, nu pot exista limite de timp generale stabilite pentru a face o distincție dintre stabilire și prestare de servicii¹⁰³. De asemenea, nu este decisiv nici faptul că prestatorul de servicii folosește o anumită infrastructură, deoarece un prestator de servicii poate folosi o infrastructură în statul membru gazdă pentru prestarea de servicii transfrontaliere fără a fi stabilit în respectivul stat membru¹⁰⁴. În *Schnitzer*, CEJ a explicat că până și o activitate desfășurată timp de mai mulți ani într-un alt stat membru poate, în funcție de circumstanțele cazului, să fie considerată prestare de servicii în sensul articolului 49 din Tratatul CE, cum ar putea fi considerate prestările de servicii periodice îndelungate – precum activitățile de consultanță și consiliere. Stabilirea impune integrarea în economia statului membru respectiv

¹⁰⁰ Hotărârea din 25 iulie 1991, *Factortame*, cauza C-221/89, punctul 20. A se vedea, de asemenea, definiția „stabilirii” din articolul 4 punctul 5.

¹⁰¹ Hotărârea din 13 februarie 2003, *Comisia/Italia*, cauza C-131/01, punctul 23.

¹⁰² Hotărârea din 30 noiembrie 1995, *Gebhard*, cauza C-55/94, punctul 39; hotărârea din 11 decembrie 2003, *Schnitzer*, cauza C-215/01, punctul 28.

¹⁰³ Hotărârea din 11 decembrie 2003, *Schnitzer*, cauza C-215/01, punctul 31.

¹⁰⁴ Hotărârea din 30 noiembrie 1995, *Gebhard*, cauza C-55/94, punctul 27; hotărârea din 11 decembrie 2003, *Schnitzer*, cauza C-215/01, punctul 28.

și implică atragerea de consumatori din statul membru în cauză pornind de la un sediu profesional stabil¹⁰⁵.

7.1.2. Sfera de aplicare și efectul clauzei privind libertatea de a presta servicii

Articolul 16 prevede libertatea de a presta servicii transfrontaliere fără restricții nejustificate. Acesta reprezintă unul dintre articolele foarte importante din Directiva privind serviciile. El se aplică tuturor serviciilor care intră în sfera de aplicare a directivei, cu excepția serviciilor și aspectelor enumerate la articolul 17.

Articolul 16 impune statelor membre să se abțină de la a impune propriile lor cerințe noilor prestatori de servicii, cu excepția cazurilor în care acest lucru este justificat de cele patru motive enumerate la articolul 16 alineatele (1) și (3)¹⁰⁶. Aceasta înseamnă că cerințele pe care statele membre le pot impune noilor prestatori de servicii sunt limitate. Acest lucru se aplică oricărui gen de cerință, indiferent de tipul sau nivelul legislației în cauză sau de limitele teritoriale în care se aplică o lege națională. În consecință, prestatorii de servicii vor ști că nu vor fi supuși legislației statului membru gazdă, cu excepția cazurilor în care aplicarea acesteia este justificată de unul dintre cele patru motive stabilite la articolul 16 alineatul (1) și articolul 16 alineatul (3) (sau legislația în cauză face obiectul unei derogări prevăzute la articolul 17).

Contrar altor articole din directivă, cum ar fi articolul 14, articolul 16 nu impune, în principiu, statelor membre să elimine cerințele existente, ci doar le obligă să se abțină de la aplicarea propriile lor cerințe prestatorilor de servicii stabiliți în alte state membre. Articolul 16 nu interzice statelor membre să mențină cerințele referitoare la agenții naționali. Cu toate acestea, ar putea fi solicitate schimbări în legislația națională pentru eliminarea cerințelor care sunt destinate în mod specific prestatorilor de servicii stabiliți în alte state membre.

Pentru a evita lacune în legislația de punere în aplicare, este recomandabilă punerea în aplicare a articolului 16 printr-un instrument orizontal, mai curând decât prin măsuri specifice pentru un anumit sector sau pentru un anumit domeniu. Acest lucru ar garanta siguranța juridică atât pentru prestatorii și beneficiarii serviciilor, cât și pentru autoritățile competente relevante.

7.1.3. Cerințe care pot fi impuse de statele membre privind serviciile transfrontaliere

Articolul 16 alineatul (1) interzice statelor membre să supună accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia unor cerințe care nu sunt justificate de unul dintre cele patru motive menționate la articolul 16 alineatele (1) și (3). În plus, orice astfel de cerință trebuie să fie conformă cu cerințele de nediscriminare, necesitate și proporționalitate.

7.1.3.0. Cele patru motive menționate la articolul 16 alineatele (1) și (3)

În conformitate cu articolul 16, aplicarea de cerințe naționale poate fi justificată doar dacă aceasta este necesară pentru protecția ordinii publice, a siguranței publice, a sănătății publice

¹⁰⁵ Hotărârea din 11 decembrie 2003, *Schnitzer*, cauza C-215/01, punctul 29.

¹⁰⁶ Clauza libertății de a presta servicii se bazează pe principiul dezvoltat în jurisprudența constantă a CEJ cu privire la libera circulație a serviciilor, a se vedea hotărârea din 3 decembrie 1974, *van Binsbergen*, cauza 33/74; a se vedea, de asemenea, pentru libera circulație a mărfurilor, hotărârea din 20 februarie 1979, *Cassis de Dijon*, cauza 120/78.

și a mediului. Acest lucru exclude invocarea de către statele membre a altor obiective de interes public¹⁰⁷.

Ar trebui notat că termenii de „ordine publică”, „siguranța publică” și „sănătate publică” sunt concepte de drept comunitar, care derivă direct din articolul 46 al Tratatului CE. Aceste concepte au fost în mod constant interpretate de CEJ într-un sens restrâns, însemnând că trebuie să existe o amenințare autentică și gravă a intereselor fundamentale ale societății și că statelor membre care invocă aceste obiective de interes public le revine sarcina de a demonstra riscurile implicate¹⁰⁸. CEJ a indicat, de asemenea, în mod clar, că statele membre nu pot determina unilateral sfera acestora: „...conceptul de „ordine publică” în context comunitar și acolo unde este folosit, în mod special, ca justificare pentru derogarea de la un principiu fundamental al legislației comunitare, trebuie interpretat strict, astfel încât sfera acestuia să nu poată fi determinată unilateral de fiecare stat membru fără niciun control din partea instituțiilor comunitare”¹⁰⁹.

Din jurisprudență rezultă, de asemenea, că scopul de a proteja aceste obiective de interes public nu permite statelor membre privarea unor sectoare economice sau profesii întregi de libertățile fundamentale și, în special, de libertatea de a presta servicii¹¹⁰.

- Ordinea publică: După cum s-a menționat anterior, conceptul de ordine publică este un concept de drept comunitar care impune existența unei amenințări serioase și autentice la adresa unui interes fundamental al societății. Acesta nu poate fi înțeles, prin urmare, în sensul noțiunilor generale privind ordinea publică ce ar putea exista în sistemul juridic al anumitor state membre și care ar putea acoperi o întreagă serie de aspecte strategice diferite sau chiar întregul sistem juridic sau social dintr-un stat membru. Acest lucru nu aduce atingere faptului că CEJ a recunoscut că valorile fundamentale într-o societate pot diferi de la un stat membru la altul¹¹¹. Numărul de cauze în care CEJ a acceptat invocarea ordinii publice este destul de limitat. De exemplu, ordinea publică a fost acceptată într-o cauză privind comportamentul personal implicând consumul de droguri dacă un astfel de comportament creează o amenințare reală și suficient de serioasă la adresa unui interes fundamental al societății¹¹², într-o cauză în care un stat membru a considerat jocurile de simulare de acte de omor ca reprezentând o încălcare a demnității umane¹¹³ și în cazurile prezentând riscuri pentru valorile fundamentale ale sistemului social care pot apărea ca urmare a practicării de jocuri de noroc¹¹⁴. Pe de altă parte, CEJ nu a acceptat o invocare a ordinii publice cu privire la legislația națională care solicita un capital minim pentru

¹⁰⁷ Cu excepția derogării individuale prevăzute la articolul 18, a se vedea secțiunea 7.1.5 din prezentul manual.

¹⁰⁸ Referitor la politicile publice a se vedea hotărârea din 14 octombrie 2004, *Omega*, cauza C-36/02. Referitor la ordinea publică și la siguranța publică a se vedea hotărârea din 14 martie 2000, *Église de Scientologie*, cauza C-54/99, punctul 17. Cu privire la siguranța publică și la sănătatea publică a se vedea hotărârea din 14 decembrie 2006, *Comisia/Austria*, cauza C-257/05, punctul 25.

¹⁰⁹ Hotărârea din 4 decembrie 1974, *Van Duyn*, cauza 41/74, punctul 18 cu privire la libera circulație a muncitorilor; a se vedea, de asemenea, hotărârea din 27 octombrie 1977, *Bouchereau*, cauza 30/77, punctul 33.

¹¹⁰ Hotărârea din 9 martie 2000, *Comisia/Belgia*, cauza C-355/98.

¹¹¹ Hotărârea din 14 octombrie 2004, *Omega*, cauza C-36/02.

¹¹² Hotărârea din 19 ianuarie 1999, *Calfa*, cauza C-348/96: cu toate acestea, în cauza respectivă CEJ nu a considerat măsura în cauză – expulzarea de pe teritoriu ca urmare a unei condamnări penale – justificată.

¹¹³ Hotărârea din 14 octombrie 2004, *Omega*, cauza C-36/02.

¹¹⁴ Hotărârea din 21 septembrie 1999, *Läära*, cauza C-124/97.

anumite societăți în vederea protejării creditorilor¹¹⁵ sau o cerință ca directorul unei societăți să fie domiciliat pe teritoriul unde este stabilită societatea pentru ca să-i poată fi adresate comunicările de amenzi¹¹⁶. CEJ a respins, de asemenea, ca fiind „*in mod evident neîntemeiat*” argumentul că orice firmă de securitate poate constitui o amenințare autentică și suficient de serioasă pentru ordinea publică și pentru siguranța publică¹¹⁷. În afară de aceasta, CEJ a declarat că nu se poate considera că simplul eșec al unui cetățean al unui stat membru de a îndeplini formalitățile legale privind accesul, circulația și domicilierea străinilor nu poate fi considerat în sine o încălcare a ordinii publice¹¹⁸.

- **Siguranța publică:** Ca și în cazul ordinii publice, siguranța publică este un concept de drept comunitar, care implică existența unei amenințări autentice și serioase la adresa unui interes fundamental al societății. Exemple de obiective de siguranță publică recunoscute de CEJ: scopul unui stat membru de a garanta existența petrolului, ca urmare a „*importanței fundamentale a acestuia pentru viața țării respective, deoarece nu doar economia acesteia ci în special instituțiile, serviciile publice fundamentale și chiar supraviețuirea locuitorilor depind de acesta*”¹¹⁹ și scopul unui stat membru de a preveni accidente majore în porturi¹²⁰. Într-o hotărâre recentă în care a fost invocat acest concept, CEJ a confirmat că, în timp ce prevenirea vătămării corporale grave a persoanelor constituie un interes fundamental al societății, articolul 46 din Tratatul CE, ca o derogare de la un principiu fundamental din Tratatul CE, trebuie interpretat în mod restrictiv și poate fi invocat numai în cazul unei amenințări autentice și suficient de serioase care afectează unul dintre interesele fundamentale ale societății¹²¹.
- **Sănătatea publică:** Până în prezent, CEJ nu a oferit o definiție specifică a ceea ce constituie sănătatea publică¹²². Cu toate acestea, jurisprudența relevantă confirmă faptul că, precum în cazul celorlalte motive menționate la articolul 46 din Tratatul CE, conceptul de sănătate publică poate fi invocat numai în cazul unei amenințări autentice și suficient de grave¹²³. Sănătatea publică a fost invocată în cazurile în care statele membre au susținut că necesitatea „*menținerii unui serviciu medical și spitalicesc echilibrat deschis tuturor*” și „*supraviețuirea populației*”¹²⁴ au justificat anumite restricții.

¹¹⁵ Hotărârea din 9 martie 1999, *Centros*, cauza C-212/97, punctele 32 - 34.

¹¹⁶ Hotărârea din 7 mai 1998, *Servicii de curățare auto*, cauza C-350/96, punctele 40 - 42 cu privire la articolul 39 alineatul (3) din Tratatul CE.

¹¹⁷ Hotărârea din 9 martie 2000, *Comisia/Belgia*, cauza C-355/98, punctul 30.

¹¹⁸ Hotărârea din 10 decembrie 1974, *Royer*, cauza 48/75, punctele 38 și 39.

¹¹⁹ Hotărârea din 10 iulie 1984, *Campus Oil*, cauza 72/83, punctul 34.

¹²⁰ Hotărârea din 18 iunie 1998, *Corsica Ferries*, cauza C-266/96.

¹²¹ Hotărârea din 14 decembrie 2006, *Comisia/ Austria*, cauza C-257/05 și jurisprudența menționată în aceasta.

¹²² Cu toate acestea, în Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora (JO L 158, 30.4.2004, p. 77), noțiunea de sănătate publică, care reprezintă unul dintre motivele ce pot justifica restricțiile asupra liberei circulații, este explicată după cum urmează: „*Singurele boli care justifică măsuri de restricționare a liberei circulații sunt bolile cu potențial epidemic, astfel cum sunt definite de documentele relevante ale Organizației Mondiale a Sănătății, precum și alte boli infecțioase sau parazitare contagioase, dacă acestea fac obiectul unor dispoziții de protecție ce se aplică resortisanților din statul membru gazdă*”.

¹²³ A se vedea hotărârea din 14 decembrie 2006, *Comisia/Austria*, cauza C-257/05, punctul 25.

¹²⁴ Hotărârea din 16 mai 2006, *Watts*, cauza C-372/04, punctul 105. CEJ s-a referit, în general, la afirmațiile privind „sănătatea publică” din jurisprudența anterioară, dar, în cauza concretă respectivă și

- Protecția mediului: Statele membre au posibilitatea de a garanta că prestatorii de servicii respectă normele lor naționale, regionale sau locale de protecție a mediului. Luând în considerare anumite caracteristici ale locului în care este prestat serviciul, statele membre ar putea împiedica un serviciu de la a avea un impact negativ asupra mediului din locul respectiv. Normele relevante ar putea privi protecția împotriva poluării fonice (niveluri maxime de zgomot pentru utilizarea anumitor mașini), norme privind folosirea de substanțe periculoase în vederea prevenirii deteriorării mediului, norme privind distribuția deșeurilor produse în decursul activității de servicii etc. În toate aceste cazuri, trebuie examinat cu atenție dacă aplicarea cerințelor statului membru gazdă este necesară și proporțională. De exemplu, un prestator ar putea fi deja supus, în statul membru în care este stabilit, unui audit de mediu cu privire la siguranța activității sale în ceea ce privește mediul, iar metodele de lucru și cerințele din statul membru gazdă nu trebuie să duplicate acest lucru.

7.1.3.1. Nediscriminarea

Cerințele naționale care discriminează prestatorii de servicii din alte state membre, chiar dacă ar putea fi asociate unuia dintre cele patru obiective de interes public menționate la articolul 16 alineatul (1), nu pot fi aplicate în conformitate cu articolul 16. De exemplu, regimurile de autorizare stabilite în mod specific pentru prestatorii de servicii din alte state membre sunt, în general, discriminatorii. Același lucru este valabil pentru alte norme destinate în mod specific reglementării prestării de servicii de către prestatori de servicii din alte state membre și care nu se aplică în același mod prestatorilor de servicii naționali. Exemple ar putea constitui normele care interzic prestatorilor din alte state membre deținerea unei infrastructuri sau care solicită prestatorilor deținerea unui act de identitate care nu este solicitat prestatorilor naționali.

7.1.3.2. Proportionalitatea

În sfârșit, chiar dacă o cerință este nediscriminatorie și se încadrează într-una dintre cele patru motive imperative de interes general menționate anterior, ultimul test cu privire la conformitatea aplicării unei astfel de cerințe cu articolul 16 alineatele (1) și (3) este testul proporționalității, însemnând că aplicarea cerinței trebuie să fie adecvată pentru asigurarea atingerii obiectivului pe care îl urmărește și nu trebuie să depășească cadrul a ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia¹²⁵.

O primă etapă în această evaluare constă în a stabili dacă aplicarea unei cerințe naționale este potrivită pentru atingerea obiectivului dorit. Aplicarea de legi care nu sunt eficiente pentru protejarea unuia dintre cele patru obiective de interes public menționate la articolul 16 alineatul (1) nu poate fi justificată. În afară de aceasta, aplicarea cerinței în cauză trebuie să constituie măsura cea mai puțin restrictivă pentru atingerea obiectivului respectiv. În special, trebuie evaluat dacă obiectivul de interes public nu este deja atins prin cerințe cărora prestatorul de servicii le este supus în statul membru unde este stabilit. Chiar dacă acest lucru

¹²⁵ cu privire la autorizarea de tratamente spitalicești în alte state membre CEJ, a acceptat o justificare bazată pe necesitatea de planificare a securității fără referințe specifice la „sănătatea publică” ca atare. Hotărârea din 25 iulie 1991, *Säger*, cauza C-76/90, punctul 15; hotărârea din 23 noiembrie 1999, *Arblade and Others*, cauzele conexate C-369/96 și C-376/96, punctul 35; hotărârea din 3 octombrie 2000, *Corsten*, cauza C-58/98, punctul 39; hotărârea din 22 ianuarie 2002, *Canal Satellite*, cauza C-390/99, punctul 33.

nu se aplică (deoarece nu există cerințe sau există doar cerințe mai puțin protective în legislația statului membru în care este stabilit prestatorul), statul membru gazdă trebuie să evalueze dacă nu există alte măsuri mai puțin restrictive pentru a atinge obiectivul urmărit (de exemplu monitorizarea activității pe parcursul desfășurării acesteia ar putea fi o măsură mai puțin restrictivă decât cerința deținerii unei autorizații prealabile și suficientă pentru atingerea obiectivului). Această evaluare va trebui deseori realizată de la caz la caz.

7.1.3.3. Lista cerințelor din articolul 16 alineatul (2)

Lista cerințelor din articolul 16 alineatul (2) conține exemple de cerințe care, în principiu, nu pot fi impuse de un stat membru în cazul prestării de servicii pe teritoriul său de către un prestator stabilit într-un alt stat membru. Lista se referă, de asemenea, la cerințe care, în mod normal, nu pot fi impuse beneficiarilor serviciilor.

Exemplele de cerințe menționate la alineatul (2) au făcut, într-o mare măsură, obiectul jurisprudenței CEJ și au fost considerate ca nefiind compatibile cu articolul 49 din Tratatul CE. În baza acestui fapt, există un temei puternic conform căruia astfel de cerințe nu pot fi justificate de unul dintre cele patru obiective de interes public menționate la articolul 16 alineatul (3), deoarece ar fi, în mod normal, disproporționate.

- **Obligația de a fi stabilit pe teritoriul în care este prestat serviciul**

Articolul 16 alineatul (2) litera (a) prevede cerințele care obligă prestatorii de servicii din alte state membre să înființeze un sediu în statul membru în care doresc să presteze servicii transfrontaliere. După cum a precizat CEJ, astfel de cerințe neagă dreptul de a presta servicii transfrontaliere instituit prin articolul 49 din Tratatul CE, deoarece fac imposibilă prestarea de servicii transfrontaliere prin impunerea obligației ca prestatorul să dețină o infrastructură stabilă în statul membru gazdă¹²⁶.

- **Obligația de a obține o autorizație sau o înscriere**

Articolul 16 alineatul (2) litera (b) prevede cerințele care obligă prestatorii de servicii din alte state membre să parcurgă o procedură administrativă sub forma unei autorizări sau înscrieri înainte de începerea efectivă a prestării serviciului respectiv. CEJ a susținut constant că un astfel de tip de control prealabil este justificabil doar în cazuri excepționale, dacă se demonstrează că monitorizarea sau verificarea *a posteriori* ar fi ineficiente sau tardive pentru a preveni daune grave¹²⁷. Articolul 16 alineatul (2) litera (b) nu are ca obiect regimurile de autorizare sau înregistrare prevăzute în alte instrumente comunitare, cum ar fi Directiva 2005/36/CE privind recunoașterea calificărilor profesionale.

- **Interdicția de a înființa o infrastructură**

Articolul 16 alineatul (2) litera (c) prevede interdicțiile impuse de către statele membre gazdă privind înființarea de infrastructuri cum ar fi oficiile sau camerele etc. pe care prestatorii de servicii din alte state membre ar putea avea nevoie să le folosească pentru a-și putea presta

¹²⁶ Hotărârea din 10 februarie 1982, *Transporoute*, cauza 76/81; hotărârea din 15 ianuarie 2002, *Comisia/Italia*, cauza C-439/99; hotărârea din 7 februarie 2002, *Comisia/Italia*, cauza C-279/00.

¹²⁷ Hotărârea din 8 iunie 2000, *Comisia/Italia*, cauza C-264/99; hotărârea din 22 ianuarie 2002, *Canal Satélite*, cauza C-390/99; hotărârea din 13 februarie 2003, *Comisia/Italia*, cauza C-131/01.

serviciile. Un prestator de servicii nu poate fi obligat să dețină un sediu, dar ar trebui să aibă posibilitatea folosirii unei anumite infrastructuri, cum ar fi oficiile și alte asemenea structuri pentru desfășurarea de activități de servicii transfrontaliere, de exemplu pentru a primi clienți sau pentru a depozita echipamentul folosit în prestarea de servicii, după cum a fost recunoscut de către CEJ¹²⁸.

- **Aplicarea unui regim contractual special între prestatorul de servicii și beneficiar care restricționează prestarea de servicii de către prestatorul independent**

Articolul 16 alineatul (2) litera (d) prevede cerințele care prescriu un regim contractual specific pentru prestarea de anumite servicii și care afectează relația prestatorului cu clientul său, în special capacitatea de a încheia relații contractuale sub forma contractelor de prestări de servicii. Acest lucru s-ar aplica dacă un stat membru ar exclude prin lege posibilitatea desfășurării de anumite activități ca și persoană independentă, de exemplu, prin solicitarea ca acestea să fie întotdeauna desfășurate în contextul unei relații angajator-angajat. Aceasta ar include, de exemplu, cazurile în care serviciile prestate de un ghid turistic nu ar fi recunoscute drept servicii conform legislației naționale care prevede existența unei relații angajator-angajat între ghizii turistici și agențiile de turism care organizează programe turistice¹²⁹.

- **Obligația de a deține un anumit document de identitate**

Articolul 16 alineatul (2) litera (e) prevede cerințele care obligă prestatorii de servicii să dețină un anumit document de identitate emis de statul membru în care este prestat serviciul. Efectul unor astfel de cerințe este faptul că acestea nu permit prestarea unui serviciu înainte de obținerea unui astfel de document de la autoritățile din statul membru gazdă. Astfel, ele generează întârzieri și complicații, acesta fiind și motivul pentru care CEJ a susținut că astfel de cerințe sunt disproporționate¹³⁰.

- **Cerințele care afectează folosirea de echipamente**

Articolul 16 alineatul (2) litera (f) privește cerințele care restricționează utilizarea echipamentelor. Astfel de cerințe ar putea împiedica prestatorii de servicii din alte state membre să folosească echipamentele lor obișnuite, chiar dacă acestea sunt foarte adecvate din punct de vedere tehnic. Exemple sunt obligațiile de a folosi anumite tipuri sau mărci de utilaje tehnice (de exemplu, folosirea anumitor instrumente de măsură) sau cerințele care condiționează utilizarea unui anumit echipament de obținerea unei autorizații sau de alte proceduri administrative similare¹³¹. Trebuie înțeles faptul că noțiunea de echipamente acoperă unelte, mașini, aparatură de lucru etc. folosite de prestatorul de servicii pe parcursul prestării serviciilor, cum ar fi macaralele folosite de societățile de construcții. Aceasta nu acoperă materialul furnizat de prestatorul de servicii care este consumat sau care rămâne beneficiarului serviciilor după finalizarea serviciilor, cum ar fi materialul de construcții care rămâne ca parte a clădirii. În afară de aceasta, ar trebui notat că articolul 16 alineatul (2) litera

¹²⁸ Ar trebui reținut că, după cum s-a menționat anterior, faptul că un prestator de servicii folosește o astfel de infrastructură nu înseamnă că acesta este stabilit și că activitățile sale nu mai pot fi considerate furnizare de servicii transfrontaliere. A se vedea hotărârea din 30 noiembrie 1995, *Gebhard*, cauza C-55/94 și Hotărârea din 21 martie 2002, *Comisia/Italia*, cauza C-298/99.

¹²⁹ Hotărârea din 5 iunie 1997, *Ghizi turistici eleni*, cauza C-398/95.

¹³⁰ Hotărârea din 9 martie 2000, *Comisia/Belgia*, cauza C-355/98.

¹³¹ Hotărârea din 22 ianuarie 2002, *Canal Satélite*, cauza C-390/99; hotărârea din 8 iulie 1999, *Comisia/Belgia*, cauza C-203/98, privind articolul 43 din Tratatul CE.

(f) nu prevede cerințele care sunt necesare pentru protejarea sănătății și a siguranței la locul de muncă și nu interzice statelor membre aplicarea propriilor cerințe specifice domeniului respectiv, cum ar fi obligațiile privind utilizarea de mașini periculoase sau de echipamente de protecție. Acest lucru se aplică indiferent dacă echipamentul este folosit de lucrători detașați¹³² sau de persoane independente.

- **Restricțiile aplicate beneficiarilor**

Articolul 16 alineatul (2) litera (g) se referă la articolul 19 din directivă, care prevede restricțiile aplicate beneficiarilor. Astfel de cerințe au un impact și asupra prestatorilor de servicii care doresc să presteze un serviciu unor clienți dintr-un alt stat membru. Deși nu sunt impuse în mod direct prestatorului de servicii, ci mai curând clienților săi (potențiali), aceste cerințe descurajează posibila beneficiari de la a mai recurge la prestatori de servicii din alte state membre sau, în anumite cazuri, fac chiar imposibil acest lucru¹³³.

7.1.4. Derogările prevăzute la articolul 17

Articolul 17 conține o listă cu derogările de la articolul 16. În conformitate cu jurisprudența CEJ, derogările de la o normă prevăzută într-o directivă în vederea garantării eficacității drepturilor conferite prin Tratatul CE, cum ar fi libertatea de a presta servicii, trebuie înțelese într-un sens restrâns¹³⁴.

Faptul că anumite aspecte sau servicii fac obiectul uneia dintre derogările prevăzute la articolul 17 nu înseamnă neapărat că întregul aparat legislativ al statului membru în care este prestat serviciul le poate fi aplicat. Aceste aspecte sau servicii fac, în oricare dintre cazuri, obiectul articolului 49 din Tratatul CE. Prin urmare, este posibil ca aplicarea anumitor cerințe în statul membru în care este prestat serviciul să nu fie justificată.

- **Servicii de interes economic general**

Articolul 17 punctul 1 conține o derogare de la articolul 16 pentru serviciile de interes economic general care sunt prestate într-un alt stat membru. După cum se explică în considerentul 70, „în scopul prezentei directive și fără a aduce atingere articolului 16 din tratat, serviciile pot fi considerate servicii de interes economic general numai în cazul în care sunt prestate în cadrul aplicării unei misiuni speciale în interes public încredințată prestatorului de către statul membru în cauză. Această misiune ar trebui atribuită prin unul sau mai multe acte, a căror formă este determinată de către statul membru în cauză și ar trebui să precizeze natura specifică a misiunii atribuite”. Articolul 17 punctul 1 menționează explicit ceea ce este cunoscut sub denumirea de rețele de servicii, inclusiv cele reglementate de legislația comunitară (servicii poștale, anumite servicii asociate domeniului gazelor naturale și energiei electrice). Menționarea acestor servicii nu înseamnă că toate astfel de servicii sunt în mod automat considerate servicii de interes economic general. În oricare dintre cazuri, evaluarea cu privire la caracterul de interes economic general al unui anumit serviciu trebuie realizată pentru fiecare caz în parte, prin aplicarea principiilor explicate în considerentul 70.

¹³² În acest caz, articolul 17 punctul 2 prevede deja o derogare de la articolul 16.

¹³³ Pentru mai multe detalii privind articolul 19, a se vedea secțiunea 7.2.1 din prezentul manual.

¹³⁴ A se vedea hotărârea din 18 mai 1995, *Comisia/Italia*, cauza C-57/94.

- **Aspecte care intră în sfera de aplicare a Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor**

Articolul 17 punctul 2 precizează clar că Directiva privind detașarea lucrătorilor¹³⁵ nu este afectată de articolul 16. Considerentele 86 și 87 explică în detaliu sfera de aplicare a derogării în cauză. Norme privind perioade maxime de lucru și perioade minime de odihnă, durata minimă a concediilor anuale remunerate, nivelul minim de salarizare, inclusiv pentru orele suplimentare, condițiile detașării lucrătorilor, în special protecția lucrătorilor detașați în întreprinderi cu încadrare în muncă temporară, sănătatea, siguranța și igiena la locul de muncă, măsuri de protecție în ceea ce privește condițiile de angajare a femeilor însărcinate sau a femeilor care au născut recent, a copiilor și a tinerilor, dispoziții privind egalitatea de tratament a bărbaților și femeilor, precum și alte dispoziții privind nediscriminarea intră în sfera de aplicare a Directivei privind detașarea lucrătorilor și nu fac, prin urmare, obiectul articolului 16.

- **Aspecte care intră în sfera de aplicare a Directivei 95/46/CE privind prelucrarea datelor cu caracter personal**

Derogarea de la articolul 17 punctul 3 acoperă aspectele analizate în Directiva privind protecția persoanelor fizice în legătura cu prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, care prevede norme specifice pentru transferul transfrontalier de date.

- **Aspecte care intră în sfera de aplicare a Directivei 77/249/CEE de facilitare a exercitării efective a libertății de a presta servicii de către avocați**

Derogarea prevăzută la articolul 17 punctul 4 garantează că directiva menționată anterior continuă să fie pe deplin aplicabilă în măsura în care conține norme mai specifice privind prestarea de servicii transfrontaliere de către avocați. Prin urmare, conform derogării, articolul 16 se va aplica în cazul avocaților doar în ceea ce privește aspectele care nu sunt analizate în directiva menționată anterior. În special, conform Directivei 77/249, activitățile juridice și reprezentarea unui client în fața autorităților publice ar trebui desfășurate într-un stat membru în conformitate cu obligațiile prevăzute pentru avocații stabiliți în acel stat. În ceea ce privește activitățile fără caracter juridic, articolul 16 completează Directiva 77/249 cu privire la aspectele pentru care această directivă nu permite în mod explicit aplicarea normelor statului membru în care sunt prestate serviciile.

- **Activitatea de recuperare judiciară a datorilor**

Excluderea prevăzută la articolul 17 punctul 5 a activităților de recuperare judiciară a datorilor are ca obiect activitățile care constau în recuperarea datorilor prin recurgerea la proceduri juridice. Excluderea nu acoperă serviciile de recuperare a datorilor care sunt desfășurate de prestatori de servicii în afara contextului procedurilor juridice.

- **Aspecte care intră în sfera de aplicare a titlului II din Directiva 2005/36/CE privind recunoașterea calificărilor profesionale și cerințele naționale care rezervă o activitate unei profesii reglementate**

Derogarea prevăzută la articolul 17 punctul 6 garantează aplicarea deplină a titlului II din Directiva privind recunoașterea calificărilor profesionale în cazul prestării de servicii

¹³⁵ Directiva 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii, JO L 18, 21.1.1997, p. 1.

transfrontaliere¹³⁶. Conform derogării, articolul 16 se va aplica, în cazul profesiilor reglementate, doar aspectelor care nu sunt legate de calificările profesionale, cum ar fi comunicațiile comerciale, parteneriatele pluridisciplinare, tarifele etc. Derogarea exclude, de asemenea, de la aplicarea articolului 16 cerințele care rezervă o activitate membrilor unei anumite profesii reglementate. De exemplu, în cazul în care consiliere juridică este rezervată avocaților într-un stat membru, dispoziția referitoare la libertatea de a presta servicii nu se va aplica. Astfel, o persoană care poate oferi servicii de consiliere juridică în statul membru în care este stabilit, dar nu are calificarea de avocat nu va putea invoca articolul 16 pentru a presta servicii de consiliere juridică într-un stat membru în care astfel de servicii sunt rezervate avocaților. Compatibilitatea unei astfel de restricții cu legislația comunitară nu este analizată de Directiva privind serviciile, Directiva privind recunoașterea calificărilor profesionale sau Directivele privind avocații, ci trebuie analizată prin prisma Tratatului CE.

- **Aspecte care intră în sfera de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 privind coordonarea regimurilor de securitate socială**

Derogarea prevăzută la articolul 17 punctul 7 garantează că normele din regulamentul privind coordonarea regimurilor naționale de securitate socială nu sunt afectate de articolul 16. Aceste norme determină, *inter alia*, ce sistem național de securitate socială acoperă persoanele care lucrează temporar într-un alt stat membru fie ca liber-profesionist, fie ca angajat.

- **Aspecte care intră în sfera de aplicare a Directivei 2004/38/CE în ceea ce privește formalitățile administrative referitoare la libera circulație a persoanelor și reședința acestora**

Directiva 2004/38/CE prevede formalitățile administrative pe care statele membre le pot impune cetățenilor UE și anumitor resortisanți ai țărilor terțe care circulă dintr-un stat membru în altul. În temeiul derogării prevăzute la articolul 17 punctul 8, aceste norme nu sunt afectate în cazul prestării de servicii care implică circulația temporară a cetățenilor UE sau a resortisanților țărilor terțe.

- **Cerințe pentru obținerea vizei sau a permisului de ședere pentru resortisanții țărilor terțe**

Derogarea prevăzută la articolul 17 punctul 9 garantează că normele privind cerințele pentru obținerea vizei care fac parte din *acquis*-ul Schengen nu sunt afectate de articolul 16. În mod analog, derogarea garantează că articolul 16 nu afectează posibilitatea statelor membre de a impune cerințe de obținere a vizei resortisanților țărilor terțe care nu intră în sfera de aplicare a *acquis*-ului Schengen (în esență, resortisanților țărilor terțe care circulă între o țară Schengen și una non-Schengen sau viceversa și resortisanților țărilor terțe care circulă într-un alt stat membru pentru perioade care depășesc trei luni).

- **Aspecte care intră în sfera de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 259/93 în ceea ce privește transportul de deșuri**

Regulamentul privind transportul de deșuri conține norme care prevăd obligații ce trebuie

¹³⁶ Astfel, este evident că dispozițiile conținute în titlul II din Directiva privind calificările profesionale vor continua să fie pe deplin aplicabile. De exemplu, un stat membru gazdă poate solicita o declarație prealabilă anuală, iar prestatorul va fi supus normelor profesionale de natură profesională, legislativă sau administrativă care sunt direct legate de calificările profesionale.

respectate în țara de destinație sau de tranzit. Derogarea prevăzută la articolul 17 punctul 10 garantează că regulamentul nu va fi afectat de articolul 16.

- **Drepturi de proprietate intelectuală**

Derogarea prevăzută la articolul 17 punctul 11 pentru drepturile de proprietate intelectuală are ca obiect drepturile în sine (existența dreptului, domeniu de aplicare și excepții, durată etc.). Derogarea nu privește, în schimb, serviciile legate de gestionarea unor astfel de drepturi, cum sunt cele prestate de societățile de colectare sau de agenții brevetați.

- **Acte care, prin lege, necesită intervenția unui notar**

Derogarea prevăzută la articolul 17 punctul 12 are ca obiect cerințele din legislația națională care prevăd intervenția unui notar pentru anumite acte. De exemplu, acesta ar putea fi cazul tranzacțiilor care implică proprietăți, stabilirii de statute ale societăților comerciale sau înregistrării acestora etc.

- **Aspecte care intră în sfera de aplicare a Directivei 2006/43/CE privind auditul legal**

Derogarea prevăzută la articolul 17 punctul 13 are ca obiect normele specifice privind auditul legal prevăzut de directivă. Derogarea garantează că normele din directiva respectivă care se aplică prestării de servicii de audit legal de către auditori din alt stat membru, cum ar fi necesitatea ca auditorul să fie aprobat de către statul membru care solicită auditul legal, nu sunt afectate de articolul 16. Articolul 16 se va aplica în cazul auditorilor numai în aspecte care nu intră în sfera de aplicare a Directivei 2006/43/CE.

- **Înregistrarea autovehiculelor achiziționate în leasing într-un alt stat membru**

Această derogare prevăzută la articolul 17 punctul 14 ia în considerare diferențele majore dintre statele membre cu privire la impozitarea autovehiculelor și posibilele consecințe ale înregistrării autovehiculelor pentru sistemul de impozitare a autovehiculelor¹³⁷ și le permite statelor membre să mențină posibilitatea de a solicita ca autovehiculele care circulă de obicei pe drumurile lor naționale să fie înregistrate în acel stat. Această derogare se aplică achiziționărilor în leasing pe termen lung, dar nu și activităților de închiriere de mașini pe termen scurt.

- **Dispoziții privind obligațiile contractuale și extracontractuale stabilite în temeiul normelor dreptului internațional privat**

Articolul 17 punctul 15 analizează relația dintre articolul 16 și normele dreptului internațional privat care guvernează obligațiile contractuale și cele extracontractuale. Normele dreptului internațional privat nu vor fi afectate de articolul 16. Acest lucru înseamnă că răspunsul la întrebarea referitoare la care legislație civilă națională se aplica obligațiilor contractuale și extracontractuale va fi determinat de normele dreptului internațional privat.

7.1.5. Derogări în cazuri individuale în conformitate cu articolul 18

Articolul 18 permite derogări de la articolul 16 în anumite condiții și în anumite cazuri specifice referitoare la siguranța serviciilor. În conformitate cu condițiile stabilite la articolul 18, un stat membru gazdă poate în mod excepțional să aplice propriile sale cerințe unui anumit prestator de servicii străin. Recurgerea la acest articol poate fi realizată doar într-o

¹³⁷ A se vedea hotărârea din 21 martie 2002, *Cura-Anlagen*, cauza C-451/99.

situație concretă și specifică cu privire la prestarea unui anumit serviciu de către un anumit prestator. Articolul nu poate fi folosit într-un mod general pentru derogarea de la articolul 16 pentru un anumit tip de serviciu sau pentru o anumită categorie de prestatori de servicii.

Articolul 18 permite adoptarea unor măsuri preventive sau obligatorii pentru garantarea siguranței serviciilor în cauză. Serviciul trebuie să reprezinte un pericol care nu poate fi prevenit prin măsuri luate în conformitate cu dispozițiile privind cooperarea administrativă, și anume prin mecanismul de asistență reciprocă între aparatele administrative ale statelor membre în cauză. Măsurile trebuie să fie proporționale și limitate la ceea ce este necesar pentru protecția împotriva pericolelor create sau pe cale de a fi create printr-un serviciu sau de către prestatorul de servicii. Măsurile trebuie să fie mai eficiente decât măsurile adoptate în statul membru de origine al prestatorului de servicii. Acest lucru solicită ca statul membru care primește serviciul să inițieze o evaluare pentru fiecare caz în parte în care să se constate dacă măsurile pe care le prevede oferă o valoare adăugată reală peste măsurile adoptate în statul membru de origine al prestatorului de servicii.

Din punct de vedere procedural, statul membru în care este prestat serviciul poate lua măsuri pe cont propriu doar după ce a solicitat asistență din partea statului membru în care este stabilit prestatorul de servicii și după ce s-a conformat măsurilor stabilite la articolul 35 alineatele (2) - (6), inclusiv obligația de a notifica statul membru de origine și Comisia de intenția de a lua măsuri și motivele care au condus la acest lucru¹³⁸.

Alineatul (3) clarifică faptul că procedura în cauză nu afectează alte instrumente comunitare prin care este garantată libertatea de a presta servicii și derogările individuale prevăzute. Acesta este, în special, cazul Directivei privind comerțul electronic¹³⁹.

7.2. Obligațiile referitoare la drepturile beneficiarilor serviciilor

În vederea instituirii unei piețe interne autentice a serviciilor, nu este necesară doar facilitarea libertății agenților de a presta servicii, ci este în egală măsură importantă garantarea faptului că beneficiarii serviciilor își pot exercita cu ușurință libertatea de a le primi. După cum se menționează în jurisprudența CEJ, libertatea beneficiarilor de a primi servicii formează o parte integrantă a principiului libertății fundamentale instituit prin articolul 49 din Tratatul CE¹⁴⁰.

Capitolul IV secțiunea 2 din Directiva privind serviciile este destinat consolidării drepturilor beneficiarilor serviciilor, în special ale consumatorilor. Secțiunea urmărește înlăturarea obstacolelor pentru beneficiarii care doresc să se folosească de serviciile furnizate de prestatori de servicii stabiliți în alte state membre și abrogarea cerințelor discriminatorii în funcție de cetățenia beneficiarilor sau de domiciliul acestora. Secțiunea garantează, de asemenea, că beneficiarii serviciilor au acces la informații generale cu privire la cerințele pe care prestatorii de servicii din alte state membre trebuie să le respecte, oferindu-le, prin

¹³⁸ A se vedea secțiunea 9.4.2 din prezentul manual.

¹³⁹ Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă, JO L 178, 17.7.2000, p. 1.

¹⁴⁰ A se vedea, de exemplu, hotărârea din 2 februarie 1989, *Cowan/Trésor Public*, cauza 186/87; hotărârea din 30 mai 1991, *Comisia/Țările de Jos*, cauza C-68/89; hotărârea din 9 august 1994, *Van der Elst*, cauza C-43/93.

urmare, beneficiarilor posibilitatea de a face o alegere informată în momentul în care optează pentru serviciile unui prestator stabilit în alt stat membru.

Articolele 19 - 21 se aplică tuturor beneficiarilor serviciilor, în conformitate cu articolul 4 punctul 3 din directivă. Astfel, toți resortisanții unui stat membru și orice persoană juridică, menționată la articolul 48 din Tratatul CE, stabilită într-un stat membru beneficiază de articolele 19 - 21. În plus, în conformitate cu articolul 4 punctul 3, precum și cu considerentul 36, noțiunea de „beneficiar” acoperă, de asemenea, orice persoană fizică care – deși nu este resortisant al unui stat membru – beneficiază deja de drepturi care îi sunt conferite prin acte comunitare. Prin urmare, aceste persoane beneficiază, de asemenea, și de drepturile prevăzute în conformitate cu articolele 19 - 21¹⁴¹.

7.2.1. Restricții care nu pot fi impuse beneficiarilor

În prezent, beneficiarii serviciilor, în special consumatorii, sunt câteodată oprți de la a se folosi de servicii furnizate de un prestator de servicii dintr-un alt stat membru. Restricții și chiar discriminări ar putea apărea în diferite situații atunci când prestatorul de servicii se mută pe teritoriul unui alt stat membru sau când serviciul este furnizat de la distanță, dar și atunci când beneficiarul se mută într-un alt stat membru pentru a primi serviciile acolo.

Articolul 19 interzice statelor membre să impună cerințe beneficiarilor care să împiedice folosirea unui serviciu furnizat de agenți stabiliți într-un alt stat membru. În special, articolul 19 interzice cerințele care discriminează pe motivul locului de stabilire a prestatorului de servicii, și anume pe baza faptului dacă prestatorul este stabilit în același stat membru în care domiciliază beneficiarul sau într-un alt stat membru, sau care discriminează pe baza locului în care este prestat serviciul. În vederea punerii în aplicare a dispoziției, statele membre vor trebui să examineze legislațiile naționale, să verifice dacă acestea conțin vreuna din cerințele interzise la articolul 19 și, dacă există, să le abroge.

În temeiul articolului 19 litera (a) statele membre care impun beneficiarilor serviciilor obligația de a face o declarație sau de a obține o autorizație dacă doresc să apeleze la serviciile unor prestatori de servicii stabiliți în alt stat membru, vor trebui să le abroge¹⁴². Cu toate acestea, acest lucru nu privește regimurile de autorizare care se aplică în toate cazurile de folosire de servicii¹⁴³ și nu doar în cazul folosirii unui serviciu dintr-un alt stat membru.

În afară de aceasta și în conformitate cu articolul 19 litera (b), statele membre care oferă asistență financiară în cazul folosirii unui anumit serviciu vor trebui să elimine restricțiile discriminatorii existente cu privire la o astfel de asistență financiară care sunt bazate pe faptul că prestatorul este stabilit într-un alt stat membru sau că serviciul este prestat într-un alt stat membru. Acest lucru înseamnă că, de exemplu, finanțarea cursurilor de limbă sau de instruire

¹⁴¹ Aceasta nu aduce atingere deciziei adoptate de Regatul Unit, Irlanda și Danemarca în conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul privind poziția Regatului Unit, respectiv a Irlandei și în conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul privind poziția Danemarcei, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul de instituire a Comunității Europene, de a nu lua parte la adoptarea Directivei 2003/109 a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung; JO L 16, 23.1.2004, p. 44.

¹⁴² Cerințele de autorizare impuse prestatorilor de servicii (mai curând decât beneficiarilor) nu ar trebui, în mod normal, să mai fie impuse prestatorilor de servicii din alte state membre în baza articolului 16. Articolul 19 completează articolul 16 din perspectiva beneficiarului.

¹⁴³ A se vedea considerentul 92.

pentru angajați acordată cu condiția ca respectivele cursuri să fie oferite pe teritoriul național nu este compatibilă cu articolul 19 și ar trebui, prin urmare, eliminată. Ar trebui să fie evident, cu toate acestea, că articolul 19 litera (b) are ca obiect doar asistența financiară acordată pentru folosirea unui anumit serviciu. Sistemele care nu sunt legate de folosirea unui anumit serviciu, cum ar fi asistența financiară acordată studenților pentru întreținerea acestora, nu intră în sfera de aplicare a articolului 19¹⁴⁴.

7.2.2. *Principiul nediscriminării*

Beneficiarii serviciilor se confruntă uneori cu acte de discriminare bazate pe cetățenie sau pe locul de reședință, de exemplu sub forma tarifelor mai mari la intrarea în muzee sau parcuri. Articolul 20 stabilește obligația generală de nediscriminare care trebuie respectată de statele membre și de prestatorii de servicii.

7.2.2.0. Obligația nediscriminării de către statele membre

Articolul 20 alineatul (1) obligă statele membre să se asigure că beneficiarii serviciilor nu sunt supuși unor cerințe discriminatorii bazate pe cetățenie sau pe locul de reședință. În consecință, orice discriminare făcută de către stat sau de către autoritățile locale sau regionale care se bazează pe cetățenia sau locul de reședință al beneficiarilor, cum ar fi tarifele discriminatorii sau cerințele impuse doar cetățenilor din alte state membre (de exemplu obligația de a prezenta anumite documente pentru folosirea unui serviciu) trebuie abrogate.

Cu toate acestea, nu orice diferență de tratament constituie în mod necesar o discriminare. După cum se clarifică în jurisprudența CEJ, discriminarea constă în aplicarea unor norme distincte pentru situații asemănătoare sau în aplicarea aceluiași norme în situații diferite¹⁴⁵. Prin urmare, deși diferențele de tratament bazate pe locul de reședință constituie în general o discriminare, în cazuri excepționale, astfel de diferențe ar putea să nu constituie o discriminare în măsura în care reflectă diferențe relevante și obiective în ceea ce privește situația beneficiarilor¹⁴⁶ (de exemplu, acesta ar putea fi cazul tarifelor reduse pentru locuitorii unui anumit oraș, de pildă, pentru folosirea unei piscine publice administrate de autoritățile locale și finanțate din taxe locale).

Pentru a evita apariția unor lacune în punerea în aplicare, se poate ca statele membre să trebuiască să examineze dacă vor include în cadrul legislativ de punere în aplicare a directivei o clauză generală care să cuprindă principiile de la articolul 20 alineatul (1). Acest lucru ar putea fi în mod special important pentru a evita discriminarea prin practici administrative la nivel local.

7.2.2.1. Obligația nediscriminării în condițiile generale ale prestatorilor de servicii

Articolul 20 alineatul (2) impune statelor membre să garanteze că condițiile generale de acces la un serviciu care este pus la dispoziția publicului larg de către un prestator de servicii nu conțin dispoziții discriminatorii bazate pe cetățenia sau locul de reședință al beneficiarilor.

¹⁴⁴ A se vedea considerentul 93.

¹⁴⁵ A se vedea hotărârea din 29 aprilie 1999, *Banca Regală a Scoției*, cauza C-311/97.

¹⁴⁶ A se vedea considerentul 94.

Este evident, cu toate acestea, că directiva nu intenționează să prevină diferențele de tratament din condițiile generale care sunt bazate pe considerații obiective legate de afaceri. În această privință, alineatul (2) indică explicit faptul că interzicerea discriminării nu exclude posibilitatea ca prestatorii de servicii să aplice condiții de acces diferite în cazul în care aceste diferențe sunt justificate de criterii obiective. După cum se clarifică în considerentul 95, circumstanțele obiective care ar putea justifica diferențele de tarife, prețuri sau alte condiții ar putea fi, de exemplu, costuri suplimentare survenite ca urmare a distanței implicate sau a caracteristicilor tehnice a prestării de servicii etc.

Din nou, în vederea punerii în aplicare a dispoziției în cauză, se poate ca statele membre să trebuiască să includă în legislația-cadru orizontală de punere în aplicare a directivei o dispoziție generală care să cuprindă articolul 20 alineatul (2). Acest lucru este important pentru a permite beneficiarilor să se bazeze pe principiul nediscriminării în raport cu prestatorii de servicii.

7.2.3. *Obligația de a oferi asistență beneficiarilor*

În prezent, mulți beneficiari încă mai ezită să folosească servicii din străinătate deoarece nu dețin și nu pot obține cu ușurință informații cu privire la normele, în special în ceea ce privește protecția consumatorului, pe care prestatorii din alte state membre trebuie să le respecte. Această lipsă de informații face dificilă pentru beneficiari compararea ofertelor și, prin urmare, alegerea prestatorilor de servicii în baza tuturor informațiilor relevante. Pentru a elimina această situație, obiectivul articolului 21 este de a mări încrederea beneficiarilor serviciilor punându-le la dispoziție mijloace prin care să poată face alegeri informate și comparații la momentul inițierii unor tranzacții transfrontaliere. Dispoziția introduce dreptul beneficiarilor de a obține, în statul membru de origine, informații generale și asistență privind cerințele juridice, în special normele de protecție, precum și procedurile de despăgubire aplicabile în alte state membre.

Articolul 21 completează articolul 7 care impune statelor membre să pună la dispoziția beneficiarilor informații referitoare la legislația lor națională¹⁴⁷.

7.2.3.0. Informațiile oferite

În conformitate cu articolul 21, informațiile care vor fi oferite beneficiarilor serviciilor includ, în special, informații generale privind cerințele aplicabile prestatorilor de servicii în alte state membre. Acestea cuprind, în special, informații privind autorizațiile, precum și alte norme referitoare la accesul la activități de servicii și exercitarea acestora, în special informații privind protecția consumatorului. Spre deosebire de articolul 7, care impune statelor membre să pună la dispoziția beneficiarilor informații cu privire la legislația lor națională, în temeiul articolului 21 statele membre nu vor trebui să ofere informații detaliate, cum ar fi informații privind măsurile care trebuie adoptate de un prestator de servicii pentru a obține o autorizație. Statelor membre nu li se cere să ofere nici consiliere juridică și nici alte informații detaliate caracteristice situației unor anumiți beneficiari¹⁴⁸.

¹⁴⁷ A se vedea secțiunea 5.3 din prezentul manual.

¹⁴⁸ În cazul litigiilor, ar putea fi obținută, de asemenea, asistență personalizată prin alte mecanisme, cum ar fi Rețeaua Centrelor Europene ale Consumatorilor sau Fin-Net.

În plus față de informațiile generale privind cerințele, este necesară, de asemenea, oferirea de informații generale privind mijloacele de despăgubire disponibile în cazul unui litigiu între prestator și beneficiar, precum și datele de contact ale asociațiilor și organizațiilor de la care beneficiarul ar putea obține asistență practică.

Informațiile trebuie să fie oferite într-un limbaj simplu, lipsit de ambiguități și să fie prezentate într-un mod coerent și structurat. Nu ar fi suficientă o simplă trimitere a beneficiarilor la texte legale. Ca și în cazul articolului 7, aspectele legate de răspundere, inclusiv răspunderea pentru oferirea de informații eronate sau înșelătoare, nu sunt analizate.

Articolul 21 nu solicită organismelor de informare să aibă la îndemână toate informațiile relevante cu privire la legislația statelor membre pe care beneficiarii le-ar putea solicita de la acestea sau să dețină cunoștințe detaliate privind legislația altor state membre sau să creeze alte baze de date. Este suficient ca statele membre, dacă acest lucru le este solicitat de către un beneficiar, să culeagă informațiile cerute, dacă este necesar prin contactarea organismul relevant din statul membru cu privire la care este solicitată informația. Această cooperare între statele membre ar trebui, de asemenea, să contribuie la oferirea de informații reactualizate și pertinente. Informațiile trebuie să fie oferite într-o perioadă de timp rezonabilă de către statul membru de reședință al beneficiarului. Nu este suficientă o simplă trimitere a beneficiarului la ghișeul relevant din celălalt stat membru. Acest lucru nu ar trebui să excludă, bineînțeles, posibilitatea ca beneficiarii să poată contacta direct organismul relevant din celălalt stat membru dacă doresc acest lucru.

În vederea respectării obligațiilor în conformitate cu articolul 21, este necesară cooperarea eficientă între organismele competente. În această privință, alineatul (3) stabilește o obligație de asistență reciprocă și cooperare eficientă.

7.2.3.1. Organisme de informare

În baza articolului 21, statele membre sunt libere să desemneze organismele pe care le consideră cele mai potrivite pentru a îndeplini sarcinile stabilite la articolul 21. În conformitate cu alineatul (2), statele membre ar putea, de exemplu, să încredințeze această responsabilitate „ghișeelor unice” care, în oricare dintre cazuri, oferă deja informații cu privire la cerințele naționale. Statele membre ar putea, de asemenea, să aleagă orice alt organism, inclusiv – de exemplu – Centre de Informare Europeană, ghișeele cu referire la Directiva privind recunoașterea calificărilor profesionale, Rețeaua Centrelor Europene ale Consumatorilor sau alte asociații ale consumatorilor.

8. CALITATEA SERVICIILOR

Capitolul V (articolele 22 - 27) din directivă, împreună cu articolul 37 privind codurile de conduită la nivel comunitar, prevăd un set de măsuri pentru promovarea calității superioare a serviciilor și pentru consolidarea informării și transparenței cu privire la prestatorii de servicii și serviciile acestora. Dezvoltarea unei politici privind calitatea serviciilor este esențială pentru funcționarea adecvată a pieței interne și a competitivității economiei serviciilor europene. Măsurile de creștere a calității vor fi în beneficiul destinatarilor serviciilor, în special consumatori. În special, informarea și transparența consolidate vor oferi consumatorilor posibilitatea de a face alegeri mai bine informate, în special cu privire la prestatorii de servicii stabiliți în alte state membre. Transparența crescută va contribui, de

asemenea, la crearea unui cadru echitabil pentru prestatorii de servicii din diferite state membre.

Capitolul V stabilește un număr de obligații pentru prestatorii de servicii, pe de o parte, și încurajează anumite măsuri voluntare, pe de altă parte. Astfel, punerea în aplicare de către statele membre a acestui capitol din directivă va necesita o combinație de acțiuni.

În primul rând, legislația va trebui să garanteze respectarea de către prestatorii de servicii a anumitor obligații, cum ar fi cerința, prevăzută de articolele 22 și 27, de a pune la dispoziție informații sau obligația de a răspunde rapid la plângeri și de a depune toate eforturile pentru a soluționa litigiile în conformitate cu articolul 27. În domeniul răspunderii profesionale și a garanțiilor, statele membre ar putea, de asemenea, să ia în considerare posibilitatea impunerii unor cerințe prestatorilor de servicii stabiliți pe teritoriul lor, deși acest lucru, în conformitate cu articolul 23, nu este obligatoriu pentru statele membre.

În al doilea rând, statele membre vor trebui să își revizuiască și adapteze, dacă este necesar, legislația, în vederea evitării duplicării obligațiilor de asigurare [în conformitate cu articolul 23 alineatul (2)], în vederea eliminării tuturor interdicțiilor totale aplicate comunicărilor comerciale de către profesiile reglementate și a restricțiilor referitoare la activitățile multidisciplinare (în conformitate cu articolul 24 și, respectiv, 25) sau în vederea recunoașterii garanțiilor profesionale (în conformitate cu articolul 27). În cazul în care este relevant, statele membre vor trebui să garanteze că nu doar legislația ci și normele organismelor profesionale și ale altor asociații sau organizații profesionale, în sensul articolului 4 punctul 7, sunt adaptate. În ceea ce privește restricțiile aplicate activităților multidisciplinare, statele membre nu vor trebui doar să revizuiască și să adapteze legislația ci și să prezinte un raport în temeiul procesului de evaluare reciprocă prevăzut în directivă¹⁴⁹.

În sfârșit, statele membre vor trebui să adopte anumite măsuri active pentru a încuraja prestatorii să instituie măsuri voluntare de creștere a calității. Directiva privind serviciile lasă la latitudinea statelor membre decizia măsurilor concrete care urmează a fi luate pentru a încuraja astfel de eforturi. Posibile măsuri ar putea include, de exemplu, organizarea de campanii de conștientizare, promovarea etichetelor de calitate, a codurilor de conduită și a standardelor voluntare, crearea de programe inclusiv oferirea de finanțări, organizarea de seminarii și conferințe etc. Articolele 26 și 37 indică deja un anumit număr de acțiuni pe care statele membre le pot dezvolta în cooperare cu Comisia și, în cele mai multe cazuri, împreună cu reprezentanții prestatorilor de servicii (organisme profesionale, camere de comerț etc.) și cu asociații ale consumatorilor. Aceste dispoziții ar trebui să devină baza pentru o politică pe termen lung privind calitatea serviciilor care va fi dezvoltată la nivel european de către statele membre și de către Comisie.

8.1. Informații privind prestatorii de servicii și serviciile acestora

În multe cazuri, beneficiarii serviciilor, în special consumatorii, nu dețin informații esențiale cu privire la prestatori și la serviciile acestora. Articolul 22 consolidează posibilitatea beneficiarilor de a obține astfel de informații, evitând în același timp împovărarea excesivă a prestatorilor de servicii.

¹⁴⁹ A se vedea articolul 25 alineatul (3).

Articolul 22 face distincția între anumite informații indispensabile care ar trebui să fie disponibile în oricare dintre cazuri pentru beneficiari și alte informații care trebuie oferite doar la solicitarea beneficiarului. Informațiile trebuie să fie clare și lipsite de ambiguități și trebuie oferite înainte de încheierea unui contract sau, în cazul în care nu există un contract scris, înainte de prestarea serviciilor.

Rămâne la latitudinea prestatorilor de servicii decizia mijloacelor sau a suportului prin care doresc să ofere informații. Aceștia sunt liberi să decidă mijlocul de comunicare cel mai adecvat și mai eficient în funcție de informațiile pe care le oferă deja sau de mijloacele de informare pe care le folosesc deja. Este posibil ca alegerea să depindă foarte mult de natura serviciilor în cauză și de modalitatea în care acestea sunt de obicei prestate. Numeroși prestatori vor oferi informații potențialilor clienți prin intermediul paginilor lor web, în timp ce alții ar putea alege să ofere informații prin afișarea acestora în locul unde este prestat serviciul sau prin includerea acestora în documente sau pliante.

Ar trebui notat faptul că cerințele de informare de la articolul 22 sunt complementare cerințelor de informare prevăzute de alte instrumente comunitare, cum ar fi Directiva privind comerțul electronic¹⁵⁰, Directiva privind pachetele de servicii pentru călătorii¹⁵¹ și Directiva privind comerțul la distanță¹⁵². De asemenea, statele membre rămân libere să impună cerințe de informare suplimentare prestatorilor stabiliți pe teritoriul lor.

8.1.1. Informații disponibile din inițiativa proprie a prestatorului de servicii

Informațiile furnizate cuprind anumite informații fundamentale privind identitatea prestatorului (cum ar fi nume, statut și formă juridică), datele de contact, precum și datele de înregistrare și numărul de identificare în scopuri de TVA, dacă este necesar. În cazul în care activitatea este supusă unui regim de autorizare, ar trebui puse la dispoziție caracteristicile autorității competente care a acordat autorizația sau ale ghișeului unic relevant. În cazul profesiilor reglementate, titlul profesional, statutul membru în care a fost acordat titlul și numele organismului profesional sau al instituției la care prestatorul este înregistrat ar trebui, de asemenea, oferite.

Alte informații furnizate se referă la caracteristicile principale și la condițiile serviciilor. Acest lucru include condițiile generale (dacă există), existența unor clauze contractuale cu privire la legea aplicabilă contractului în cauză, existența unei garanții voluntare de asistență, prețul serviciilor (în cazul în care acesta este prestabil) și informații privind asigurările sau garanțiile.

8.1.2. Informații disponibile la solicitarea beneficiarului

Articolul 22 conține o listă cu informațiile care trebuie oferite doar dacă beneficiarul solicită acest lucru. Aceasta include prețul serviciului respectiv, în cazul în care acesta nu este prestabil, sau, dacă nu poate fi oferit un preț exact, metoda de calculare a acestuia. Alte informații pe care beneficiarul le-ar putea solicita privesc activitățile multidisciplinare și

¹⁵⁰ Directiva 2000/31/CE privind comerțul electronic, JO L 178, 17.7.2000, p. 1.

¹⁵¹ Directiva 90/314/CEE a Consiliului din 13 iunie 1990 privind pachetele de servicii pentru călători, vacanțe și circuite, JO L 158, 23.06.1990.

¹⁵² Directiva 97/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 1997 privind protecția consumatorilor în cazul contractelor la distanță, JO L 144, 4.6.1997, p. 19.

parteneriatele prestatorului și măsurile adoptate pentru evitarea conflictelor de interese, precum și informații privind codurile de conduită relevante sau căile extrajudiciare de soluționare a litigiilor.

8.2. Asigurarea de răspundere profesională și garanții

Articolul 23 urmărește consolidarea încrederii consumatorului în serviciile din alte state membre prin încurajarea asigurării tuturor prestatorilor ale căror servicii ar putea constitui un potențial risc pentru consumator.

8.2.1. Obligațiile de asigurare sau garanție pentru prestatorii de servicii care prezintă anumite riscuri

Articolul 23 încurajează statele membre să solicite prestatorilor de servicii stabiliți pe teritoriul lor și ale căror servicii prezintă un risc direct și particular pentru sănătatea sau siguranța beneficiarului ori a unei terțe persoane sau pentru siguranța financiară a beneficiarului să încheie o asigurare de răspundere profesională sau să prevadă o altă formă de garanție financiară. O astfel de situație ar trebui să corespundă naturii sau amplitudinii riscului, iar acoperirea transfrontalieră ar trebui solicitată doar dacă, și doar în măsura în care, prestatorul de servicii prestează într-adevăr servicii transfrontaliere.

8.2.2. Neduplicarea cerințelor de asigurare sau garanție

Articolul 23 alineatul (2) privește prestatorii de servicii care sunt deja stabiliți într-un stat membru și care doresc să se stabilească într-un alt stat membru. Statul membru în care un prestator de servicii dorește să se stabilească trebuie să ia în considerare cerințele de asigurare și garanție echivalente sau comparabile în esență la care prestatorul ar putea fi deja supus în statul membru în care se află primul sediu și nu pot solicita prestatorului să încheie nicio altă asigurare sau să prezinte alte garanții dacă asigurarea sau garanția existentă acoperă deja teritoriul statului membru în care prestatorul dorește să se stabilească. Faptul dacă o asigurare sau garanție este sau nu echivalentă sau comparabilă în esență trebuie evaluat de către autoritățile competente prin prisma scopului acesteia și a acoperirii pe care o oferă în termeni de risc asigurat, valoare asigurată sau plafonul garanției, precum și posibile excluderi de la acoperire. În cazul în care acoperirea asigurării nu este pe deplin ci doar parțial comparabilă, ar putea fi solicitată o măsură suplimentară. Statele membre ar trebui să considere posibilitatea specificării acestui lucru prin lege fie printr-o lege orizontală, fie în legea relevantă specifică.

În oricare dintre cazuri, statele membre trebuie să accepte atestările unor astfel de acoperiri de asigurare emise de instituții de credit sau de asiguratori stabiliți în alte state membre ca dovadă suficientă a respectării obligației de asigurare pe teritoriul acestora.

8.3. Comunicări comerciale ale profesiilor reglementate

Noțiunea de comunicări comerciale, astfel cum este definită la articolul 4 punctul 12 din directivă, acoperă orice formă de comunicare care urmărește promovarea serviciilor sau a imaginii prestatorului de servicii. Aceasta acoperă, prin urmare, publicitatea și alte forme de

comunicare comercială, cum ar fi cărțile de vizită cu menționarea numelui și specializării prestatorului de servicii¹⁵³.

Statele membre vor trebui să elimine restricțiile inutile asupra comunicărilor comerciale, protejând în același timp independența și integritatea profesiilor reglementate. Articolul 24 nu se aplică niciuneia dintre aceste restricții prevăzute fie în legislația națională, fie în normele adoptate de organismele profesionale sau de alte organizații profesionale. Acest lucru înseamnă că statele membre trebuie să își examineze legislația, să o adapteze dacă este necesar și, de asemenea, să adopte măsurile necesare pentru a garanta că normele relevante ale organismelor și organizațiilor profesionale sunt adaptate acolo unde este necesar.

În primul rând, statele membre vor trebui să elimine toate interdicțiile totale aplicate comunicărilor comerciale de către profesiile reglementate, de exemplu, interdicțiile privind comunicarea de informații cu privire la prestatorul de servicii sau a activității acestuia prin toate mijloacele de comunicare.

Acesta este cazul dacă, de exemplu, normele profesionale interzic comunicările comerciale prin toate mijloacele de comunicare în masă (inclusiv presă, televiziune, radio, internet etc.) pentru o anumită profesie reglementată. Dimpotrivă, normele privind conținutul și condițiile publicității și ale altor forme de comunicare comercială pot fi justificate deontologic în cazul anumitor profesii reglementate și anumitor tipuri de comunicări comerciale.

În al doilea rând, statele membre vor trebui să garanteze că comunicările comerciale făcute de profesiile reglementate se conformează normelor profesionale care, în conformitate cu legislația comunitară, urmăresc în special să garanteze independența, demnitatea și integritatea profesiilor reglementate, precum și secretul profesional. De exemplu, respectarea obligației de păstrare a secretului profesional va interzice, în mod normal, prestatorilor de servicii să menționeze numele clienților acestora în comunicările lor comerciale fără acordul explicit al acestora.

În timp ce Directiva privind serviciile admite în mod explicit și ar putea solicita anumite limitări referitoare la conținutul comunicărilor comerciale, astfel de norme trebuie să fie nediscriminatorii, justificate de un motiv imperativ de interes general și, de asemenea, proporționale. De exemplu, o lege națională care interzice orice comunicare comercială de tip comparativ de către profesiile reglementate poate fi considerată ca fiind justificată și proporțională în vederea garantării demnității și eticii profesionale doar dacă nu există alte măsuri mai puțin restrictive care să garanteze îndeplinirea aceluiași obiectiv.

8.4. Activități multidisciplinare

Restricțiile privind activitățile multidisciplinare limitează seria de servicii disponibile și împiedică dezvoltarea de noi modele de afaceri. Obiectivul articolului 25 este de a elimina cerințele care limitează exercitarea de activități diferite în comun sau în parteneriat în cazurile în care astfel de restricții nu sunt justificate, garantând, în același timp, prevenirea conflictelor

¹⁵³ Articolele 7 alineatul (3), 52 și 54 din Directiva 2005/36/CE conțin norme aplicabile pentru utilizarea titlurilor profesionale și academice dacă un prestator își prestează serviciile într-un stat membru, altul decât în cel în care a obținut calificările profesionale.

de interese și a incompatibilităților și asigurarea independenței și a imparțialității cerute pentru anumite activități de servicii¹⁵⁴.

Articolul 25 se aplică oricărui astfel de cerințe prevăzute fie în legislația națională fie în normele organismelor profesionale sau ale altor asociații și organizații profesionale în sensul articolului 4 punctul 7.

8.4.1. Eliminarea restricțiilor privind activitățile multidisciplinare

Articolul 25 impune statelor membre să elimine cerințele care obligă prestatorii de servicii să exercite doar o anumită activitate, precum și cerințele care restricționează exercitarea de activități diferite în comun sau în parteneriat. Cu toate acestea, articolul 25 precizează condițiile conform cărora astfel de restricții pot fi menținute în cazul profesiilor reglementate și în cazul serviciilor de certificare, acreditare, monitorizare tehnică și testare.

Restricțiile privind activitățile multidisciplinare care urmăresc garantarea independenței și imparțialității profesiilor reglementate pot fi justificate în măsura în care acestea sunt necesare pentru a garanta respectarea normelor care guvernează etica și conduita profesională și care pot varia în funcție de natura specifică a fiecărei profesii. De exemplu, un stat membru ar putea considera o lege națională care interzice parteneriatele multidisciplinare între membrii baroului și contabili ca fiind justificată și proporțională deoarece aceste profesii reglementate nu sunt supuse unei norme asemănătoare de păstrare a secretului profesional¹⁵⁵. În mod analog, restricțiile privind activitățile multidisciplinare pentru prestatorii de servicii de certificare, acreditare, monitorizare tehnică și testare pot fi menținute în măsura în care acestea sunt justificate pentru garantarea independenței și imparțialității prestatorilor în cauză.

8.4.2. Prevenirea conflictelor de interese și garantarea independenței și imparțialității prestatorilor de servicii

În paralel cu eliminarea restricțiilor, este importantă prevenirea conflictelor de interese și garantarea independenței și imparțialității cerute pentru anumite activități de servicii.

În consecință, statele membre care permit activități multidisciplinare trebuie să garanteze prevenirea conflictelor de interese, asigurarea independenței și imparțialității cerute pentru anumite activități, precum și faptul că normele care guvernează etica și conduita profesională pentru diferite activități sunt comparabile între ele.

8.4.3. Revizuirea legislației și a conținutului raportului de evaluare

Statele membre vor trebui să își revizuiască legislația pentru a identifica restricțiile existente și pentru a evalua dacă acestea sunt justificate în conformitate cu articolul 25. Statele membre vor trebui să evalueze dacă nu există măsuri mai puțin restrictive pentru a garanta, de exemplu, independența și imparțialitatea prestatorilor sau conformitatea acestora cu normele care guvernează etica și conduita profesională. Statele membre vor trebui să evalueze, în special, dacă interdicțiile existente cu privire la existența parteneriatelor multidisciplinare între două profesii reglementate nu ar putea fi înlocuite cu măsuri mai puțin restrictive – de

¹⁵⁴ În cazul avocaților, o astfel de dispoziție nu afectează aplicarea articolului 11 alineatul (5) din Directiva 98/5/CE.

¹⁵⁵ A se vedea hotărârea din 19 februarie 2002, *Wouters*, C-309/99, punctul 104.

exemplu prin garantarea exercitării independente a celor două activități prin norme specifice de organizare internă și de conduită. Din acest punct de vedere, procesul de evaluare reciprocă va lua în considerare schimbul de experiență și răspândirea de bune practici între statele membre.

8.5. Politica privind calitatea serviciilor

Articolul 26 prevede un cadru pentru măsuri voluntare de creștere a calității care vor trebui încurajate de statele membre în cooperare cu Comisia.

Există diferite metode de dezvoltare a calității serviciilor și a transparenței pentru beneficiari. Este evident că aplicabilitatea și eficiența acestor metode va depinde de domeniul specific și de tipul serviciilor. Articolul 26 se referă, în special, la certificarea sau evaluarea activităților prestatorului de servicii de către organisme independente sau acreditate, la elaborarea de instrumente referitoare la calitate sau de etichete de către organismele profesionale, precum și de standarde europene voluntare. Există diferite mijloace pe care statele membre le pot folosi pentru a încuraja astfel de măsuri, cum ar fi campaniile de conștientizare, organizarea de seminarii și conferințe, finanțarea de programe și proiecte etc. Comisia va depune toate eforturile pentru a sprijini astfel de măsuri și pentru a răspândi bunele practici în statele membre.

Pentru a facilita pentru consumatori compararea diferitelor caracteristici ale activităților de servicii în diferite state membre, articolul 26 alineatul (2) impune statelor membre să se asigure că informațiile privind semnificația și criteriile de aplicare a etichetelor și a însemnelor de calitate pot fi accesate cu ușurință de către prestatori și beneficiari. Statele membre pot considera, de exemplu, posibilitatea creării unui site cu informații referitoare la etichete sau pot solicita organismelor profesionale sau altor asociații să ofere astfel de informații cu privire la etichetele folosite de membrii acestora. Asociațiile profesionale ale căror membri folosesc etichete comune ar trebui să garanteze că acestea sunt folosite corect și că nu induc în eroare beneficiarii serviciilor.

În sfârșit, asociațiile consumatorilor și organismele independente care au în vedere evaluarea și testarea serviciilor ar trebui încurajate să ofere mai multe informații comparative cu privire la calitatea serviciilor disponibile în diferite state membre. Din nou, acest lucru poate fi realizat prin campanii de conștientizare, seminarii și conferințe sau prin finanțarea de programe și proiecte de către statele membre cu sprijinul Comisiei.

8.6. Soluționarea litigiilor

8.6.1. Gestionarea îmbunătățită a plângerilor de către prestatorii de servicii

În vederea îmbunătățirii gestionării plângerilor, importantă pentru consolidarea încrederii și siguranței serviciilor transfrontaliere, articolul 27 impune statelor membre să se asigure că prestatorii oferă date de contact, în special o adresă, la care beneficiarii să poată trimite o plângere sau o cerere de informații. Statele membre vor trebui, de asemenea, să garanteze că prestatorii răspund la plângerile care le sunt adresate în cel mai scurt timp posibil, că depun toate eforturile pentru a găsi o soluție satisfăcătoare și că informează beneficiarii de orice posibilitate de recurgere la o cale extrajudiciară de soluționare a litigiului. Statele membre ar trebui să includă o astfel de obligație pentru prestatorii de servicii în legislația de punere în aplicare a directivei.

8.6.2. *Garanții financiare în cazul hotărârilor judecătorești*

În conformitate cu articolul 27 alineatul (3), dacă este cerută o garanție financiară pentru executarea unei hotărâri judecătorești, statele membre au obligația să recunoască garanții echivalente pe lângă instituții financiare stabilite în alt stat membru. Această dispoziție este destinată soluționării potențialelor probleme asociate conformării cu hotărârile judecătorești. Într-un alt context CEJ a recunoscut deja că cerința prevăzută de un stat membru ca o garanție să fie încheiată cu o instituție de credit care să aibă sediul înregistrat sau o sucursală pe teritoriul său național constituie discriminare împotriva instituțiilor de credit stabilite în alte state membre și este interzisă prin articolul 49 CE¹⁵⁶. Directiva privind serviciile specifică că astfel de instituții de credit și de asiguratori trebuie să fie autorizați într-un stat membru în conformitate cu legislația comunitară relevantă¹⁵⁷.

8.7. Coduri de conduită

8.7.1. *Elaborarea de norme comune la nivel comunitar*

Creșterea numărului de activități transfrontaliere și dezvoltarea unei piețe interne autentice în domeniul serviciilor solicită o mai mare convergență a normelor profesionale la nivel european. Este, prin urmare, important ca organizațiile profesionale să ajungă împreună la un acord la nivel european cu privire la un set comun de norme specific pentru sectorul profesional sau de servicii în cauză, care va garanta un nivel egal de protecție a beneficiarilor și o calitate superioară a serviciilor în cadrul UE.

Codurile de conduită europene pot, pe de o parte, să faciliteze libera circulație a prestatorilor de servicii și, pe de altă parte, să conducă la o încredere și o siguranță sporite a beneficiarilor în serviciile oferite de prestatori din alte state membre. Codurile de conduită sunt destinate stabilirii unor norme comune minime de conduită la nivel comunitar, în funcție de particularitățile fiecărei profesii sau ale fiecărui sector de servicii. Acest lucru nu exclude faptul că statele membre sau asociațiile profesionale naționale pot prevedea norme mai detaliate în scopul unei protejări mai pronunțate în legislațiile naționale sau în codurile de conduită naționale ale acestora.

8.7.2. *Conținutul codurilor de conduită*

Cu privire la profesiile reglementate, codurile de conduită ar trebui să stabilească un set minim de norme privind etica și conduita profesională destinate garantării, în special, a independenței, imparțialității și păstrării secretului profesional, precum și norme privind comunicările comerciale și – dacă este necesar – cerințele de asigurare. Astfel de coduri ar trebui să conțină principiile care jalonează exercitarea profesiilor reglementate în Europa, cum ar fi independența profesională, confidențialitatea, onestitatea, integritatea și demnitatea.

¹⁵⁶ Hotărârea din 7 februarie 2002, *Comisia/Italia*, C-279/00.

¹⁵⁷ Prima Directivă 73/239/CEE a Consiliului din 24 iulie 1973 de coordonare a dispozițiilor legale, de reglementare și administrative privind inițierea și exercitarea activității de asigurare directă, alta decât asigurarea de viață, JO L 228, 16.8.1973, p. 3; Directiva 2002/83/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 noiembrie 2002 privind asigurarea de viață, JO L 345, 19.12.2002, p. 1; Directiva 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit (reformulată), JO L 177, 30.6.2006, p. 1.

Normele prevăzute în codurile de conduită ar trebui, în mod normal, să se aplice atât în cazul prestării de servicii transfrontaliere, cât și cazul prestării de servicii pe teritoriul unde este stabilit prestatorul de servicii, scopul fiind de a stabili un set comun de norme la nivel european și nu de a face o distincție între prestarea de servicii naționale și transfrontaliere.

În vederea garantării calității codurilor de conduită, a acceptării acestora de către prestatorii de servicii și de către beneficiari și a respectării normelor competitivității și a principiilor pieței interne, asociațiile profesionale trebuie să se conformeze principiilor de exhaustivitate, transparență, eficiență și responsabilitate. În afară de aceasta, una dintre provocările unor astfel de coduri ar fi, de asemenea, punerea concretă în aplicare a acestora, în vederea garantării faptului că aplicarea setului minim de norme poate fi impusă în practică.

9. COOPERAREA ADMINISTRATIVĂ

9.1. Argumentarea cooperării administrative

Cooperarea administrativă între statele membre este esențială pentru funcționarea adecvată a pieței interne a serviciilor. După cum s-a remarcat în raportul Comisiei privind „Situția pieței interne a serviciilor”¹⁵⁸, lipsa încrederii și a siguranței în cadrul legislativ și în organismele de control din alte state membre a generat o multiplicare a normelor și o duplicare a controalelor privind activitățile transfrontaliere, ceea ce reprezintă unul dintre motivele principale pentru care piața internă a serviciilor nu a funcționat bine până acum. Normele privind cooperarea administrativă din Directiva privind serviciile abordează aceste dificultăți și stabilesc baza pentru o cooperare eficientă între autoritățile din statele membre. Cooperarea dintre autoritățile competente ar trebui să garanteze controlul eficient al prestatorilor de servicii, în baza unor informații exacte și complete, făcând mai dificilă evitarea de către comercianții necinstiți a controlului sau sustragerea de la normele naționale aplicabile. În același timp, cooperarea administrativă ar trebui să contribuie la evitarea multiplicării controalelor asupra prestatorilor de servicii.

Punerea în aplicare a obligațiilor din directivă referitoare la cooperarea administrativă va solicita adoptarea măsurilor legale și administrative necesare. Statele membre vor trebui să garanteze că autoritățile lor competente implicate în cooperarea administrativă de zi cu zi cu autoritățile competente din alte state membre au obligația prin lege să respecte îndatoririle de asistență reciprocă și să se conformează acestora. Acestea vor trebui, de asemenea, să garanteze că prestatorii stabiliți pe teritoriul lor oferă autorităților competente toate informațiile necesare pentru controlul conformității acestora cu legislația națională în cazul unei solicitări din partea unei autorități competente. În unele state membre, acest lucru ar putea solicita prevederea acestor obligații prin lege.

9.2. Caracteristici fundamentale

9.2.1. Asistență reciprocă

Articolele 28 - 36 obligă legal statele membre să își ofere unul altuia asistență reciprocă, în special să răspundă la solicitări și să desfășoare, dacă este necesar, verificări factuale, inspecții

¹⁵⁸ Raportul Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind starea pieței interne a serviciilor prezentat în prima etapă a Strategiei pieței interne a serviciilor, COM(2002) 441 final.

și investigații. Acest lucru înseamnă că statele membre nu vor putea refuza să coopereze unele cu celelalte. De exemplu, acestea nu se pot abține de la a desfășura verificări sau de la a oferi informații referitoare la un prestator de servicii pe motivul că problemele sau riscurile nu au apărut pe teritoriul lor ci pe teritoriul unui alt stat membru.

Obligația de a oferi asistență reciprocă este cuprinzătoare și cuprinde obligația de a lua toate măsurile posibile necesare pentru o cooperare eficientă, de exemplu, folosirea tuturor mijloacelor pentru a găsi informații dacă informația nu este deja disponibilă și indicarea apariției unor dificultăți.

Pentru a asigura adoptarea procedurii de asistență reciprocă în cel mai scurt timp posibil și în cel mai eficient mod, cooperarea administrativă ar trebui să aibă loc, în mod normal, direct între autoritățile competente din diferite state membre. Cooperarea administrativă cu autoritățile competente din alte state membre ar trebui să devină într-adevăr o practică administrativă standard. „Punctele de legătură” – pe care statele membre vor trebui să le desemneze în conformitate cu articolul 28 alineatul (2) – ar trebui să intervină doar în cazuri excepționale atunci când apar probleme (considerentul 107). Acestea ar trebui să dețină, prin urmare, responsabilități de coordonare și de control în statul membru în cauză.

9.2.2. *Suport tehnic oferit de Sistemul de informații pentru piața internă (IMI)*

Pentru a funcționa adecvat, cooperarea administrativă trebuie să fie sprijinită de mijloace tehnice care să ofere posibilitatea unei comunicări directe și rapide între autoritățile competente din diferite state membre. Din acest motiv, Comisia a stabilit obligația de a institui, în cooperare cu statele membre, un sistem electronic pentru schimbul de informații dintre statele membre [articolul 34 alineatul (1) și considerentul 112].

IMI este destinat a fi un instrument orizontal pentru sprijinirea aparatului legislativ al pieței interne conținând obligații de cooperare administrativă¹⁵⁹. IMI, aflat în curs de dezvoltare, va face posibil schimbul electronic de informații între autoritățile competente. Acesta va oferi autorităților competente posibilitatea de a găsi cu ușurință interlocutorul relevant în alte state membre și de a comunica între ele rapid și eficient. Pentru a depăși posibilele obstacole lingvistice, IMI va prevedea instrumente de suport lingvistic. În afară de aceasta, IMI va include mecanisme suplimentare care vor contribui la funcționarea adecvată a cooperării administrative, cum ar fi schimbul de fișiere electronice, documente, certificate etc. Acesta va conține, de asemenea, funcții care vor face posibilă implicarea altor autorități competente într-o solicitare, dacă este necesar. În plus, acesta va include caracteristici pentru a garanta răspunsuri oportune, cum ar fi alerte automate privind poșta electronică, stabilirea și indicarea termenelor limită pentru oferirea răspunsurilor, precum și mecanisme de soluționare a problemelor în cazul unor dezacorduri între autoritățile competente (de exemplu dacă una dintre autoritățile competente nu oferă informațiile necesare).

Punerea în aplicare a IMI va necesita eforturi intense din partea Comisiei și a statelor membre pe toată perioada de punere în aplicare. Aceasta deoarece sfera largă de activități economice care fac obiectul Directivei privind serviciile înseamnă că un număr foarte mare de autorități competente de la nivel național, regional și, în unele state, de la nivel local vor trebui

¹⁵⁹ IMI va include, de asemenea, o aplicație specifică pentru obligațiile de cooperare administrativă conform Directivei 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO L 255, 30.9.2005, p. 22).

înregistrate în IMI și vor trebui să folosească sistemul. Comisia și statele membre vor trebui să coopereze strâns pentru dezvoltarea aplicării IMI pentru Servicii, în special seturile de întrebări specifice și funcțiile tehnice. Statele membre, cu asistența Comisiei, ar trebui să ofere, de asemenea, instruire pentru utilizatorii finali ai sistemului și să garanteze cunoștințe adecvate cu privire la funcționarea practică a acestuia.

9.3. Schimbul de informații

9.3.1. Obligația de a oferi informații la cerere

În cele mai multe cazuri, solicitările de asistență reciprocă vor fi solicitări de oferire de informații. Astfel de solicitări pot fi făcute în contextul libertății de stabilire: de exemplu, dacă un stat membru trebuie să știe dacă un prestator de servicii care dorește să se stabilească pe teritoriul său este deja stabilit legal în alt stat membru și dacă documentele doveditoare ale asigurării, de exemplu, sunt autentice. De asemenea, multe solicitări vor fi făcute în contextul prestării de servicii transfrontaliere, de exemplu, atunci când statul membru către care sunt furnizate serviciile trebuie să știe dacă prestatorul de servicii este îndreptățit prin lege să ofere anumite servicii sau dacă, după informațiile deținute de statul membru de stabilire, acesta nu își exercită activitățile în mod ilegal.

9.3.1.0. Schimbul de informații privind prestatorii și serviciile acestora

Schimbul de informații cu autoritățile competente din alte state membre ar trebui să fie, în general, foarte rapid și nebirocratic.

Solicitările de informații trebuie să specifice clar ce fel de informații sunt cerute și să fie argumentate corespunzător, oferindu-se motive pentru care sunt necesare informațiile pentru garantarea unui control adecvat [articolul 28 alineatul (3)]. Odată ce o autoritate competentă a primit o solicitare de informații, aceasta va trebui să ofere informațiile în cel mai scurt timp posibil și prin mijloace electronice [articolul 28 alineatul (6)]. Deoarece autoritatea competentă solicitată este responsabilă cu controlul prestatorului, aceasta va deține, în mod normal, informațiile cerute și va putea, prin urmare, în mod normal, să transmită informațiile foarte repede către autoritatea competentă solicitantă. În cazurile în care autoritatea competentă nu deține ea însăși informațiile cerute, de exemplu deoarece prestatorul nu este înregistrat sau nu au fost culese informații înainte, aceasta va trebui să folosească orice mijloc posibil prevăzut de legislația națională pentru a obține informațiile cerute cât mai repede posibil, inclusiv prin solicitarea de informații de la alte autorități competente, prin contactarea prestatorului de servicii și, în funcție de caz, prin derularea de verificări și inspecții. Odată ce informațiile au fost obținute, acestea pot fi folosite doar cu privire la aspectul pentru care au fost solicitate [articolul 28 alineatul (3)].

Ar putea exista situații în care informațiile solicitate nu sunt disponibile și nu pot fi obținute sau în care obținerea acestora ar necesita un timp mai îndelungat. În astfel de cazuri, autoritatea competentă ar trebui să contacteze și să informeze autoritatea solicitantă din celălalt stat membru cât mai repede posibil pentru găsirea unei soluții [articolul 28 alineatul (5)]. De exemplu, dacă furnizarea de informații este întârziată deoarece informațiile trebuie mai întâi să fie obținute de la prestatorul de servicii, autoritatea competentă solicitată ar trebui să informeze autoritatea competentă solicitantă din celălalt stat membru cât mai repede posibil cu privire la întârzierea survenită și să indice când se poate aștepta să primească informațiile solicitate. În mod analog, o autoritate competentă solicitantă care a primit doar informații

incomplete sau necorespunzătoare ar trebui să răspundă cât mai repede posibil și să explice de ce informațiile primite sunt insuficiente sau ce fel de informații suplimentare sunt necesare. O astfel de consultare între autoritățile competente va face, în general, posibilă găsirea unei soluții la nivelul acestora. Cu toate acestea, în cazurile în care dificultățile nu pot fi soluționate la nivelul autorităților competente, punctele de legătură din statele membre în cauză ar trebui implicate pentru a se găsi o soluție. Dacă este necesar, Comisia trebuie informată în baza articolului 28 (8) și aceasta ar putea adopta măsurile necesare pentru a garanta conformarea cu obligațiile de asistență reciprocă, inclusiv, prin intermediul procedurilor privind încălcarea dreptului comunitar.

9.3.1.1. Schimbul de informații privind buna reputație a prestatorilor

Având în vedere sensibilitatea informațiilor privind buna reputație, articolul 33 prevede norme specifice pentru schimbul de informații referitoare la sancțiunile penale și la măsurile disciplinare și administrative care sunt în mod direct relevante pentru competența prestatorului sau credibilitatea profesională a acestuia, precum și pentru insolvabilitatea sau falimentul care implică fraudă. În special, în conformitate cu articolul 33 alineatul (3), schimbul de date privind buna reputație trebuie să fie conform cu normele privind protecția datelor cu caracter personal și cu drepturile garantate persoanelor care sunt găsite vinovate sau condamnate în statele membre în cauză. În afară de aceasta, în baza articolului 33 alineatul (2), informațiile privind sancțiunile penale sau măsurile disciplinare sau administrative în mod direct relevante pentru competența sau credibilitatea profesională a prestatorului pot fi comunicate doar dacă s-a luat o decizie finală, și anume dacă nu mai există sau nu mai rămâne nicio cale de atac. De asemenea, după cum s-a menționat anterior, astfel de informații pot fi folosite, în oricare dintre cazuri, doar cu privire la aspectul pentru care au fost solicitate [articolul 28 alineatul (3)].

9.3.2. *Obligația de a efectua verificări la cerere*

În unele cazuri, solicitările de informații vor necesita efectuarea de verificări, inspecții sau investigații. Astfel de verificări factuale ar putea fi necesare în cazul prestării de servicii transfrontaliere, de exemplu, dacă un stat membru în care se mută un prestator de servicii pentru a presta un serviciu fără a fi stabilit acolo, are îndoieli cu privire la faptul dacă prestatorul de servicii se află în conformitate cu legislația din statul membru în care acesta este stabilit.

Solicitările care cer desfășurarea de verificări factuale trebuie să fie limitate la cazurile în care acestea sunt necesare pentru control, trebuie să fie clare, precise și să argumenteze solicitarea acestui lucru [articolul 28 alineatul (3)]. Rămâne la latitudinea autorității competente din statul membru care a primit o astfel de cerere să decidă mijloacele adecvate de desfășurare a verificărilor și inspecțiilor și să decidă modalitatea de obținere a informațiilor solicitate [articolul 29 alineatul (2) și articolul 31 alineatul (3)], de exemplu prin desfășurarea de verificări la fața locului la sediul prestatorului de servicii, prin solicitarea de informații din partea prestatorului sau prin orice alte mijloace.

Dacă o autoritate competentă întâmpină dificultăți în soluționarea unei cereri din partea unui alt stat membru, de exemplu deoarece un prestator de servicii nu a putut fi identificat sau deoarece nu s-au putut găsi informațiile relevante, aceasta trebuie să informeze rapid autoritatea competentă din statul membru solicitant și să încerce să găsească o soluție satisfăcătoare pentru ambele părți [articolul 28 alineatul (5)]. Dacă este necesar, Comisia

trebuie informată în conformitate cu articolul 28 alineatul (8) și aceasta poate adopta măsurile corespunzătoare.

9.4. Asistența reciprocă în cazul prestării de servicii transfrontaliere

9.4.1. Distribuirea sarcinilor de control între statele membre

Articolele 30 și 31 prevăd o distribuire a sarcinilor între diferitele state membre implicate. Acestea reflectă care dintre cerințele statelor membre se aplică în conformitate cu articolele 16 și 17. În baza articolului 16, există cazuri în care statului membru în care este prestat serviciul i se interzice să aplice propriile cerințe prestatorilor de servicii din alte state membre. În alte cazuri, cu toate acestea, acesta poate aplica propriile cerințe prestatorilor din alte state membre (cu condiția ca acest lucru să fie în conformitate cu legislația comunitară). Articolele 30 și 31 reflectă acest lucru și distribuie în consecință sarcinile de control între statul membru de stabilire și statul membru în care este prestat serviciul. În baza acestor articole, fiecare stat membru este, în principiu, responsabil cu controlul și aplicarea propriilor cerințe. Celălalt stat membru trebuie să coopereze la controlul efectiv.

Astfel, cu privire la acele norme din statul membru în care este prestat serviciul care – în conformitate cu articolele 16 și 17 și cu legislația comunitară – pot fi aplicate prestatorilor de servicii din alte state membre, articolul 31 alineatul (1) precizează că statul membru în care este prestat serviciul este cel responsabil cu controlul activității prestatorului și cel care poate adopta măsuri, de exemplu pentru a verifica și impune conformitatea cu normele necesare pentru protecția mediului.

Pe de altă parte, cu privire la cazurile în care statului membru în care este prestat serviciul i se interzice – în baza articolelor 16 și 17 – aplicarea propriilor cerințe prestatorilor de servicii din alte state membre, statul membru în care este stabilit prestatorul de servicii trebuie să garanteze conformitatea cu cerințele naționale [articolul 30 alineatul (1)] și trebuie, de exemplu, să garanteze că prestatorul de servicii deține toate autorizațiile cerute. După cum s-a menționat anterior, statul membru în care este stabilit prestatorul nu poate refuza adoptarea de măsuri de control, de exemplu pe motiv că serviciul nu este prestat (și posibilele daune sunt provocate) într-un alt stat membru. Statul membru în care este prestat serviciul este obligat, la rândul său, să ofere asistență, dacă este necesar, dar poate, de asemenea, să desfășoare verificări factuale din inițiativă proprie conform condițiilor stabilite la articolul 31 alineatul (4).

9.4.2. Asistența reciprocă referitoare la derogări individuale

Prin intermediul derogării de la clauza libertății de a presta servicii și doar pentru cazuri particulare, articolul 18¹⁶⁰ oferă statelor membre posibilitatea de a lua măsuri – în temeiul legislației lor naționale referitoare la siguranța serviciilor – cu privire la prestatori de servicii individuali care prestează servicii transfrontaliere pe teritoriul acestora. În ceea ce privește derogările individuale, articolul 35 prevede o procedură specifică de cooperare administrativă care oferă măsuri de protecție procedurală ce garantează că derogarea individuală este folosită doar dacă sunt îndeplinite criteriile esențiale prevăzute la articolul 18. În special, articolul 35 stabilește că statul membru în care este prestat serviciul poate adopta măsuri doar dacă statul membru în care este stabilit prestatorul de servicii a fost contactat dar nu a luat măsuri

¹⁶⁰ A se vedea secțiunea 7.1.5 din prezentul manual.

suficiente. Cu condiția ca cerințele stabilite la articolul 18 să fie îndeplinite și să fie respectată procedura prevăzută la articolul 35, un stat membru poate invoca o derogare individual, de exemplu într-un caz în care un agent din alt stat membru care prestează servicii de întreținere și curățenie pentru sistemele de încălzire centralizată pe teritoriul său nu își desfășoară adecvat munca și creează riscuri în ceea ce privește siguranța.

Ca primă etapă a procedurii, după cum s-a menționat anterior, un stat membru care intenționează să adopte o măsură în conformitate cu articolul 18 trebuie să ceară statului membru în care este stabilit prestatorul de servicii să ia măsuri și să ofere informații. Statul membru în care este stabilit prestatorul va trebui apoi să verifice dacă este adecvată adoptarea de măsuri conform legislației sale și să informeze statul membru solicitant în cel mai scurt timp posibil cu privire la măsurile adoptate sau prevăzute sau, în funcție de caz, cu privire la motivele pentru care nu intenționează să adopte nicio măsură. Dacă – după consultarea statului membru în care este stabilit prestatorul – statul membru în care este prestat serviciul intenționează, cu toate acestea, să adopte măsuri în conformitate cu articolul 18, acesta va trebui ca, în a doua etapă, să informeze Comisia și statul membru unde este stabilit prestatorul de intenția sa, argumentând de ce măsurile adoptate de statul membru de stabilire sunt inadecvate și de ce măsurile pe care intenționează să le adopte îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 18. Statul membru în care este prestat serviciul poate adopta măsurile notificate după 15 zile de la notificare cu excepția cazului în care Comisia a adoptat o decizie contrară.

În cazuri de urgență, și anume dacă există un risc substanțial de daune imediate și serioase pentru siguranța persoanelor și a proprietăților, statul membru în care este prestat serviciul poate adopta măsuri în temeiul propriei legislații referitoare la siguranța serviciilor chiar dacă procedura specifică prevăzută la articolul 35 alineatele (2) - (4) nu a fost finalizată [articolul 35 alineatul (5)]. Cu toate acestea, este evident faptul că astfel de măsuri pot fi adoptate doar dacă sunt îndeplinite criteriile prevăzute la articolul 18, și anume dacă dispozițiile naționale conform cărora este adoptată măsura nu au fost supuse armonizării comunitare din domeniul siguranței serviciilor, dacă măsurile prevăd un grad de protecție mai mare a beneficiarului, dacă statul membru în care este stabilit prestatorul de servicii nu a luat măsuri suficiente, iar măsurile sunt proporționale. Astfel de măsuri trebuie notificate Comisiei și statului membru în care este stabilit prestatorul de servicii în cel mai scurt timp posibil cu justificarea caracterului urgent al acestora.

9.5. Mecanismul de alertă

Pentru a garanta controlul eficient și, în special, protecția corespunzătoare a beneficiarilor serviciilor, este important ca statele membre să fie informate rapid cu privire la activitățile de servicii care pot provoca daune serioase sănătății sau siguranței persoanelor sau a mediului. Din acest motiv, articolul 32 prevede un mecanism destinat garantării faptului că statele membre informează toate celelalte state membre în cauză și Comisia în cel mai scurt timp posibil dacă află că actele unui prestator de servicii sau anumite circumstanțe asociate unei activități de servicii ar putea provoca daune serioase sănătății sau siguranței persoanelor și a mediului. Astfel de informații vor oferi autorităților competente din alte state membre posibilitatea de a reacționa rapid, de a supraveghea îndeaproape prestatorul de servicii în cauză și, în funcție de caz, de a adopta acțiunile preventive necesare în conformitate cu normele Directivei privind serviciile, și anume, în special articolele 16 - 18 și articolele 30 și 31.

10. REVIZUIREA LEGISLAȚIEI ȘI PROCESUL DE EVALUARE RECIPROCĂ

10.1. Obiective și abordare fundamentală

Ca rezultat al Directivei privind serviciile, statele membre vor trebui să își revizuiască legislația într-un număr de domenii. Articolul 39 impune statelor membre să raporteze Comisiei rezultatele revizuirii și să instituie un proces de „evaluare reciprocă”, care va garanta transparența și revizuirea omoloagă. Acest proces va oferi o oportunitate importantă pentru statele membre de a-și moderniza cadrele legislative și administrative.

Revizuirea și evaluarea legislației naționale este cerută de directivă în două contexte diferite și cu două obiective diferite. Pe de o parte, există o obligație de revizuire a regimurilor de autorizare și a unor cerințe referitoare la stabilire (articolele 9, 15 și 25). În acest context, statele membre trebuie să își evalueze legislația existentă prin prisma directivei și să modifice sau să abroge regimurile de autorizare nejustificate sau disproporționate sau alte cerințe în cauză. Pe de altă parte, în conformitate cu articolul 39 alineatul (5), statele membre trebuie să revizuiască cerințele pe care le aplică prestatorilor de servicii stabiliți în alte state membre și care prestează servicii pe teritoriul lor. Acest lucru ar trebui realizat pentru a evalua dacă aplicarea unor astfel de cerințe este compatibilă cu condițiile stabilite la articolul 16. Există diferențe între raportarea regimurilor de autorizare și a altor cerințe referitoare la stabilire, pe de o parte, [articolul 39 alineatul (1)] și raportarea asociată articolului 16, pe de altă parte [articolul 39 alineatul (5)].

Raportarea în temeiul articolului 39 alineatul (1) este, în principiu, o exercițiu unic [deși completat de o procedură de notificare prevăzută la articolul 15 alineatul (7) privind posibile legi ulterioare care să conțină cerințe de tipul celor enumerate la articolul 15 alineatul (2)], urmat de un proces de evaluare reciprocă cu implicarea Comisiei, alte (celelalte) state membre, părțile interesate și comitetul menționat la articolul 40 alineatul (1) din directivă. La finalizarea acestui proces și a tuturor evenimentelor cel târziu la un an de la expirarea termenului limită de punere în aplicare, Comisia „prezintă un raport de sinteză Parlamentului European și Consiliului, însoțit, după caz, de propuneri pentru inițiative suplimentare”¹⁶¹.

Raportarea în temeiul articolului 39 alineatul (5) reprezintă, dimpotrivă, un proces în derulare deoarece statele membre au obligația permanentă de a raporta orice schimbare survenită în cerințe, inclusiv cerințele noi, pe care acestea le aplică serviciilor străine. Acest lucru are scopul de a atinge transparența și siguranța juridică pentru prestatorii de servicii, în special IMM-uri, care doresc să presteze servicii transfrontaliere. Primul raport în conformitate cu articolul 39 alineatul (5) și reactualizările ulterioare vor fi comunicate altor (celelalte) state membre, iar Comisia va prezenta anual „analize și orientări cu privire la aplicarea acestor dispoziții în contextul prezentei directive”¹⁶².

Revizuirea adecvată și coerentă a cadrelor normative naționale va reprezenta o provocare considerabilă pentru statele membre. Motivul îl reprezintă varietatea sectoarelor de servicii care fac obiectul Directivei privind serviciile și faptul că cerințele care trebuie revizuite ar putea să nu se găsească doar în legislația care reglementează în mod specific astfel de sectoare ci și în legislația de natură orizontală (de exemplu acte care reglementează comerțul în general sau norme privind comunicările comerciale).

¹⁶¹ A se vedea articolul 39 alineatul (4).

¹⁶² A se vedea articolul 39 alineatul (5).

Este evident că acest proces va necesita o cooperare strânsă între diferitele părți ale administrațiilor naționale atât la nivelul identificării cerințelor relevante, cât și la nivelul evaluării fondului acestora. Luând în considerare amploarea acțiunii și numărul potențial de departamente guvernamentale și autorități implicate, o coordonare puternică la un nivel corespunzător va fi esențială.

Statele membre sunt libere să decidă organizarea internă. Cu toate acestea, pentru a garanta că toate cerințele relevante sunt identificate și evaluate coerent, ar fi recomandabil ca statele membre să aloce unui anumit organism sarcina coordonării și orientării acestui proces. În afară de aceasta, pentru a garanta coerența în ceea ce privește sfera de aplicare a revizuirii și evaluării dispozițiilor identificate, ar fi recomandabil ca statele membre să ia în considerare posibilitatea creării de orientări interne împreună cu formulare standard pentru identificarea și evaluarea diferitelor tipuri de regimuri de autorizare și cerințe. În plus și pentru a asista statele membre în realizarea raportului acestora cu privire la rezultatele revizuirii și evaluării legislațiilor lor naționale, serviciile Comisiei vor dezvolta și vor propune statelor membre o metodologie și o structură pentru rapoartele naționale și vor crea, de asemenea, condiții pentru realizarea de rapoarte electronice¹⁶³.

10.2. Procedura prevăzută în temeiul articolului 39 alineatele (1) - (4)

10.2.1. Revizuirea și evaluarea legislației

Prima măsură pe care statele membre trebuie să o adopte este aceea de revizuire a legislațiilor naționale pentru identificarea cerințelor relevante [toate regimurile de autorizare care fac obiectul articolului 9 alineatul (1), toate cerințele de tipul celor care fac obiectul articolului 15 alineatul (2), precum și restricțiile aplicate activităților multidisciplinare care fac obiectul articolului 25 alineatul (1)] și de evaluare a conformității acestora cu criteriile relevante din directivă.

După cum s-a explicat la considerentul 9, directiva nu se aplică cerințelor care nu reglementează sau nu afectează în mod specific activitățile de servicii, dar care trebuie respectate de prestatori pe parcursul desfășurării activității acestora ca și de persoanele care acționează în nume propriu. Statele membre ar trebui să fie atente, totuși, să nu excludă prea ușor din revizuire cerințe care, deși parte din legislația generală, afectează, cu toate acestea, în mod specific activitățile de servicii¹⁶⁴. De asemenea, statele membre nu trebuie să revizuiască legislația care în mod evident nu privește accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia, de exemplu legislația din domeniul etichetării sau siguranței produselor. Din nou, statele membre ar trebui să fie atente deoarece în astfel de legi ar putea exista dispoziții care să privească activități de servicii (de exemplu normele privind echipamentul folosit de prestatorii de servicii).

Un alt aspect care trebuie reținut îl reprezintă sensul termenului de „cerință” astfel cum a fost definit la articolul 4 punctul 7 din Directiva privind serviciile¹⁶⁵, care acoperă cerințele stabilite prin lege, regulamente sau dispoziții administrative. De asemenea, normele organismelor profesionale sau normele colective ale asociațiilor profesionale sau ale altor

¹⁶³ A se vedea secțiunile 10.2.2 și 10.3 din prezentul manual.

¹⁶⁴ Pentru o clarificare suplimentară a domeniului de aplicare a directivei, inclusiv cerințele acoperite, a se vedea secțiunea 2 din prezentul manual.

¹⁶⁵ A se vedea secțiunea 2.3.1 din prezentul manual.

organizații profesionale care sunt adoptate ca urmare a exercitării autonomiei juridice a acestora constituie cerințe¹⁶⁶ și vor trebui revizuite dacă acestea reglementează sau afectează o activitate de servicii. Acesta ar fi cazul, de exemplu, dacă tarifele minime sau maxime pentru prestarea de servicii de către o profesie reglementată sunt stabilite și aplicate în mod colectiv de către organismul profesional care reglementează o astfel de profesie.

Cerințele care trebuie revizuite pot fi găsite în legislația la nivel central, precum și în legislația la nivel regional și, în anumite cazuri, de asemenea, la nivel local.

Odată ce statele membre au identificat cerințele relevante, ele vor trebui să evalueze în fiecare caz în parte dacă acestea sunt conforme cu criteriile stabilite în articolele relevante din directivă¹⁶⁷ și dacă este necesar să le elimine sau să le înlocuiască cu măsuri mai puțin restrictive.

10.2.2. Rapoartele care trebuie prezentate

Statele membre trebuie să raporteze Comisiei rezultatele revizuirii legislațiilor lor naționale până cel târziu la 28 decembrie 2009. Fiecare stat va trebui să identifice cerințele pe care intenționează să le mențină și să justifice acest lucru în baza criteriilor stabilite la articolul 9 alineatul (1)¹⁶⁸, articolul 15 alineatul (3), respectiv articolul 25 alineatul (1). În cazul articolului 15, cerințele care au fost abrogate sau atenuate vor face, de asemenea, parte din raport.

Comisia va depune toate eforturile pentru a găsi soluții practice pentru a asista statele membre cu privire la obligația acestora de a prezenta un raport și pentru a facilita transmiterea și utilizarea ulterioară a rapoartelor. Aceasta va include un mod structurat de oferire de informații și un instrument electronic de prezentare a rapoartelor. Acest lucru ar contribui la garantarea faptului că toate rapoartele au un nivel echivalent și că informațiile oferite de statele membre sunt gestionabile (structurate clar și ușor de înțeles) și comparabile. Un sistem electronic de raportare ar trebui, de asemenea, să ajute la soluționarea problemelor lingvistice și va contribui la transparența de ansamblu a activității de raportare.

10.2.3. Procesul de evaluare reciprocă

Comisia va pune la dispoziție rapoartele altor state membre care vor avea la dispoziție șase luni pentru a-și prezenta observațiile cu privire la acestea și va consulta părțile interesate și comitetul prevăzut la articolul 40 alineatul (1) din directivă. În baza acestor rapoarte și prin prisma observațiilor făcute, Comisia va redacta un raport sumar și îl va prezenta Parlamentului European și Consiliului.

¹⁶⁶ A se vedea hotărârea din 12 decembrie 1974, *Walrave*, cauza 36/74, punctele 17, 23 și 24; hotărârea din 14 iulie 1976, *Donà*, cauza 13/76, punctele 17 și 18; hotărârea din 15 decembrie 1995, *Bosman*, cauza C-415/93, punctele 83 și 84; hotărârea din 19 februarie 2002, *Wouters*, C-309/99, punctul 120.

¹⁶⁷ A se vedea secțiunea 6.1 din prezentul manual privind autorizațiile, secțiunea 6.3 privind cerințele supuse evaluării și secțiunea 8.4 privind restricțiile aplicate activităților multidisciplinare.

¹⁶⁸ Statele membre nu trebuie să raporteze fiecare dintre condițiile de care depinde acordarea unei autorizații. Cu toate acestea, statele membre trebuie să garanteze că aceste condiții sunt conforme cu criteriile stabilite la articolele 10-13 și ar trebui să folosească revizuirea sistemelor de autorizare pentru a garanta faptul că condițiile pentru acordarea autorizațiilor sunt în conformitate cu directiva.

10.2.4. *Revizuirea și evaluarea cerințelor enumerate la articolul 15 alineatul (2) și a serviciilor de interes economic general*

Serviciile de interes economic general intră în sfera de aplicare a Directivei privind serviciile în măsura în care acestea nu sunt acoperite de o excludere explicită. Prin urmare, statele membre vor trebui să revizuiască cerințele aplicabile serviciilor de interes economic general și să evalueze conformitatea acestora cu criteriile de nediscriminare, necesitate și proporționalitate.

Cu toate acestea, articolul 15 alineatul (4) precizează faptul că aplicarea articolului 15 alineatele (1) - (3) nu trebuie să obstrucționeze realizarea, de drept sau de fapt, a sarcinii particulare atribuite serviciilor de interes economic general. Acest lucru este, de asemenea, confirmat de considerentul 72, care mai clarifică faptul că „*cerințele care sunt necesare pentru îndeplinirea unor astfel de misiuni nu ar trebui să fi afectate de acest proces; în același timp, este necesar ca restricțiile nejustificate privind libertatea de stabilire să fie remediate*”. În termeni practici, acest lucru înseamnă că statele membre trebuie să revizuiască, dar pot menține acele cerințe din domeniul serviciilor de interes economic general care sunt proporționale și necesare pentru îndeplinirea sarcinii specifice încredințate prestatorului de servicii. Această evaluare trebuie să fie desfășurată în conformitate cu jurisprudența CEJ privitoare la serviciile de interes economic general¹⁶⁹.

10.2.5. *Notificări de noi cerințe de tipul celor enumerate la articolul 15 alineatul (2).*

Articolul 15 alineatul (6) impune statelor membre ca, de la data intrării în vigoare a directivei (28 decembrie 2006), să nu mai introducă noi cerințe de tipul celor care fac obiectul articolului 15 alineatul (2) decât dacă respectivele cerințe sunt nediscriminatorii, justificate de un motiv imperativ de interes general și proporționale¹⁷⁰. Pentru a intensifica transparența în ceea ce privește procesul de reglementare și siguranța juridică pentru prestatorii de servicii, astfel de cerințe trebuie notificate Comisiei. Dacă există vreo îndoială cu privire la conformitatea acestora, ar fi recomandabil ca statele membre să notifice astfel de cerințe înainte de adoptarea lor oficială. Notificarea, în oricare dintre cazuri, nu interzice statelor membre să adopte dispozițiile în cauză. Mai mult, supă cum se clarifică la articolul 15 alineatul (7), o cerință care este notificată în conformitate cu Directiva 98/34/CE¹⁷¹ nu mai trebuie să mai fie încă o dată notificată conform Directivei privind serviciile.

¹⁶⁹ CEJ a clarificat în jurisprudența privind aplicarea articolului 86 alineatul (2) din Tratatul CE faptul că, pentru a justifica o măsură adoptată de un stat membru cu privire la o sarcină particulară a unui operator de servicii de interes economic general, „*nu este suficient ca întreprinderii în cauză să i se fi încredințat pur și simplu de către autoritățile publice operarea unui serviciu de interes economic general*” (hotărârea din 10 decembrie 1991, *Port of Genova*, cauza C-179/90, punctul 26). Trebuie dovedit în plus că aplicarea cerinței respective este necesară pentru a garanta realizarea sarcinilor particulare atribuite agentului respectiv (de exemplu conformitatea cu principiul universalității). A se vedea hotărârea din 19 mai 1993, *Corbeau*, cauza C-320/91, punctele 14 și 16.

¹⁷⁰ Deși statele membre nu au obligația să garanteze punerea în aplicare înainte de expirarea termenului de punere în aplicare, CEJ a hotărât că acestea trebuie, pe parcursul perioadei respective, să se abțină de la a adopta orice măsuri care pot compromite serios rezultatul prescris de directivă (a se vedea hotărârea din 18 decembrie 1997, *Inter-environnement Wallonie*, cauza C-129/96, punctul 45). Acest lucru se bazează pe articolul 10 din Tratatul CE, conform căruia statele membre au obligația de a facilita îndeplinirea sarcinilor comunitare și de a se abține de la adoptarea oricăror măsuri care ar putea pune în pericol atingerea obiectivelor Tratatului CE.

¹⁷¹ Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998, care prevede o procedură de informare în domeniul standardelor tehnice, JO L 204, 21.7.1998, p. 37. În plus față de

Odată ce o nouă cerință a fost notificată, Comisia va informa celelalte state membre și va examina compatibilitatea fiecărei astfel de noi cerințe în termen de trei luni de la data notificării. Dacă este cazul, Comisia va adopta o decizie solicitând statului membru în cauză să se abțină de la adoptare sau să abroge cerința respectivă.

10.3. Procedura prevăzută la articolul 39 alineatul (5)

Abordarea generală privind revizuirea și raportarea cerințelor relevante în temeiul articolului 39 alineatul (5) este în multe aspecte similară cu procesul prevăzut la articolul 39 alineatul (1). Ar fi normal, prin urmare, ca statele membre să folosească, în principiu, aceeași metodologie. Aceasta înseamnă că, pentru a identifica cerințele care trebuie revizuite, statele membre vor trebui să se poată baza și să poată recurge într-o mare măsură la activitatea realizată pentru procedura de revizuire prevăzută în temeiul articolului 39 alineatul (1) sau viceversa.

Statele membre vor trebui să evalueze dacă cerințele pe care le-au identificat ca fiind potențial aplicabile prestatorilor de servicii din alte state membre sunt conforme cu criteriile stabilite la articolul 16 alineatul (1) al treilea paragraf și la articolul 16 alineatul (3) prima teză, și anume dacă sunt nediscriminatorii, justificate de motive care țin de ordinea publică, siguranța publică, sănătatea publică sau protecția mediului și nu depășesc ceea ce este necesar¹⁷².

Dacă o cerință nu este conformă cu criteriile stabilite la articolul 16, statele membre vor trebui să garanteze că aceasta nu va fi aplicată prestatorilor de servicii din alte state membre¹⁷³.

În baza acestei revizuirii și evaluări a cerințelor, statele membre vor trebui să prezinte un raport Comisiei, cel târziu până la 28 decembrie 2009, menționând acele cerințe a căror aplicare se încadrează în dispozițiile articolului 16 alineatul (1) al treilea paragraf și articolului 16 alineatul (3) prima teză și să argumenteze de ce aplicarea acestora în cazul prestatorilor de servicii stabiliți în alte state membre ar putea fi adecvată și compatibilă cu articolul 16. De exemplu, dacă un stat membru consideră că trebuie să aplice o normă națională care limitează nivelurile de zgomot pentru anumite activități din motive de protecție a mediului, această normă trebuie să fie menționată împreună cu motivele pentru posibilă sa aplicare. După primul raport, statele membre vor trebui să notifice ulterior orice schimbare survenită în cerințele relevante, inclusiv cerințele noi sau schimbările survenite în aplicarea acestora, menționând, din nou, motivele pentru care aplicarea acestora ar putea fi justificată în conformitate cu articolul 16.

Ca și în cazul raportului prezentat în temeiul articolului 39 alineatul (1), pentru a facilita îndeplinirea obligației de a prezenta un raport și pentru a structura informațiile, serviciile Comisiei vor dezvolta și vor propune statelor membre o metodologie și o structură pentru prezentarea de rapoarte electronice.

Comisia va prezenta rapoartele statelor membre, precum și orice notificare ulterioară privind modificarea unor cerințe sau introducerea altora noi, celorlalte state membre și va oferi anual

amendamentele introduse de Directiva 98/48/CE din 20 iulie 1998 (cunoscută ca „Directiva privind transparența”; JO L 217, 5.8.1998, p. 18), Directiva 98/34/CE se aplică, în domeniul serviciilor, regulamentelor și normelor privind serviciile societății informaționale, și anume serviciilor furnizate la distanță prin mijloace electronice.

¹⁷² Pentru mai multe detalii, a se vedea secțiunea 7.1.3 din prezentul manual.

¹⁷³ A se vedea secțiunea 7.1.2 din prezentul manual.

analize și orientări privind aplicarea dispozițiilor în cauză în contextul directivei pentru a spori
transparența și siguranța juridică pentru prestatorii de servicii.