

COMUNICAREA COMISIEI**Ghid privind articolele 34-36 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)****(Text cu relevanță pentru SEE)**

(2021/C 100/03)

PREFAȚĂ

Planul de acțiune pe termen lung pentru o mai bună implementare și asigurare a respectării normelor privind piața unică (denumit în continuare „Planul de acțiune privind asigurarea respectării normelor referitoare la piața unică”) ⁽¹⁾, adoptat în martie 2020, plasează piața unică și asigurarea respectării acesteia în centrul său. Pentru a îmbunătăți conformitatea și a evita segmentarea pieței, în cadrul acțiunii 1 din Planul de acțiune privind asigurarea respectării normelor referitoare la piața unică, Comisia va furniza instrumente de orientare mai specifice pentru autoritățile naționale și părțile interesate. De asemenea, este prevăzută actualizarea Ghidului privind aplicarea articolelor 34-36 din TFUE.

În consecință, acesta este contextul în care Comisia a actualizat prezentul ghid. Prezentul document își propune să faciliteze aplicarea dreptului UE privind libera circulație a mărfurilor, să consolideze asigurarea respectării normelor și să contribuie la valorificarea beneficiilor pe care piața internă a bunurilor le poate oferi întreprinderilor și consumatorilor din UE. Scopul său este acela de a asigura o mai bună înțelegere a aplicării articolelor 34-36 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în lumina celei mai relevante jurisprudențe a Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) în acest domeniu. Prezentul document urmărește să consolideze o aplicare coerentă a principiului liberei circulații a mărfurilor la nivelul întregii piețe interne, contribuind la înlăturarea oricăror obstacole rămase și la prevenirea apariției unor obstacole noi.

Ghidul dezvoltă ediția anterioară din anul 2009 ⁽²⁾ și include cea mai relevantă jurisprudență a CJUE din ultimii unsprezece ani, pentru a garanta o prezentare cuprinzătoare și actualizată a aplicării articolelor 34-36 din TFUE. Cu toate că acest ghid sintetizează jurisprudența relevantă și furnizează comentarii suplimentare, nu poate fi considerat a fi exhaustiv. Ghidul nu este un document cu forță juridică obligatorie.

Legislația și hotărârile UE menționate în acest ghid se regăsesc în EUR-Lex ⁽³⁾, iar hotărârile Curții sunt disponibile și pe pagina web a CJUE ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ COM(2020) 94, 10.3.2020.

⁽²⁾ Ghid de aplicare a dispozițiilor tratatului care reglementează libera circulație a mărfurilor, 2010.

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/ro/index.htm>

⁽⁴⁾ <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=ro> Ar trebui reținut faptul că ghidul utilizează numerotarea TFUE și în cazul referirilor la hotărârile Curții de Justiție pronunțate în temeiul Tratatului CE.

CUPRINS

	<i>Pagina</i>
1. ROLUL ȘI IMPORTANȚA LIBEREI CIRCULAȚII A MĂRFURILOR PE PIAȚA INTERNĂ	41
2. DISPOZIȚIILE TRATATULUI	41
3. DOMENIUL DE APLICARE AL ARTICOLULUI 34 DIN TFUE	42
3.1. Condiții generale	42
3.1.1. Domeniul nearmonizat	42
3.1.2. Definiția „mărfurilor”	42
3.1.3. Destinatari	43
3.1.4. Măsuri active și pasive	44
3.2. Domeniul de aplicare teritorial	45
3.3. Comerțul transfrontalier	45
3.4. Tipuri de restricții în temeiul articolului 34 din TFUE	46
3.4.1. Restricții cantitative	46
3.4.2. Măsuri cu efect echivalent	46
3.4.2.1. Restricții de utilizare	47
3.4.2.2. Modalități de vânzare discriminatorii	48
3.5. Principiul recunoașterii reciproce	49
4. TIPURI DE MĂSURI	51
4.1. Dispoziții naționale referitoare la importuri (licențe de import, inspecții și controale)	51
4.2. Obligații de numire a unui reprezentant sau de a dispune de spații de depozitare în statul membru de import	51
4.3. Interdicții la nivel național împotriva unor anumite produse/substanțe	52
4.4. Măsuri privind prețurile	53
4.5. Procedurile de autorizare	55
4.5.1. Omologarea de tip	55
4.5.2. Înmatricularea autoturismelor	56
4.6. Restricții privind publicitatea	56
4.7. Reglementări tehnice conținând cerințe privind prezentarea mărfurilor (greutate, compoziție, prezentare, etichetare, formă, dimensiune, ambalaj)	57
4.8. Indicații de origine, mărci de calitate, încurajarea achiziționării de produse naționale	58
4.9. Restricții privind vânzările la distanță (vânzări pe internet, comandă prin poștă etc.)	59
4.10. Obligațiile privind garanția	59
4.11. Rambursarea și importurile paralele	60
4.12. Obligația utilizării limbii naționale	62
4.13. Restricții privind importurile de mărfuri pentru uz personal	62
5. PRODUSE AGRICOLE	63
6. RESTRICȚIILE LA EXPORT (ARTICOLUL 35 DIN TFUE)	64
6.1. Definiția „exporturilor”	64
6.2. Restricții cantitative și măsuri cu efect echivalent	64

7.	JUSTIFICĂRI ALE RESTRICȚIILOR ÎN CALEA COMERȚULUI	66
7.1.	Articolul 36 din TFUE	66
7.1.1.	Moralitate, politică și securitate publică	67
7.1.2.	Protecția sănătății și a vieții persoanelor, animalelor și plantelor (principiul precauției)	68
7.1.3.	Protejarea bunurilor de patrimoniu național cu valoare artistică, istorică sau arheologică	69
7.1.4.	Protecția proprietății industriale și comerciale	69
7.2.	Cerințe imperative	71
7.2.1.	Protecția mediului	72
7.2.2.	Protecția consumatorilor	73
7.2.3.	Alte cerințe imperative	73
7.3.	Testul proporționalității	74
7.4.	Sarcina probei	76
8.	RELAȚIA CU ALTE LIBERTĂȚI ȘI ARTICOLE ALE TRATATULUI PRIVIND LIBERA CIRCULAȚIE A MĂRFURILOR	76
8.1.	Libertățile fundamentale	76
8.1.1.	Articolul 45 din TFUE – Libera circulație a lucrătorilor	76
8.1.2.	Articolele 49 și 56 din TFUE – Libertatea de stabilire și de a presta servicii	77
8.1.3.	Articolul 63 din TFUE și următoarele – Libera circulație a capitalurilor și a plăților	79
8.2.	Alte articole relevante din tratat	79
8.2.1.	Articolul 18 din TFUE – Nediscriminarea pe motiv de cetățenie sau naționalitate	79
8.2.2.	Articolele 28 și 30 din TFUE – Uniunea vamală	80
8.2.3.	Articolul 37 din TFUE – Monopoluri de stat	80
8.2.4.	Articolul 107 din TFUE – Ajutoare de stat	82
8.2.5.	Articolul 110 din TFUE – Dispoziții fiscale	83
8.2.6.	Articolul 351 din TFUE	84
9.	APLICAREA ARTICOLELOR 34 ȘI 35 DIN TFUE	84
9.1.	Efect direct – acțiuni civile	84
9.2.	SOLVIT	84
9.3.	Acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolelor 258 și 260 din TFUE	85
9.3.1.	Procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor	85
9.3.2.	Plângeri	85
10.	INSTRUMENTE CONEXE ALE LEGISLAȚIEI SECUNDARE	86
10.1.	Directiva (UE) 2015/1535 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 septembrie 2015 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale	86
10.2.	Regulamentul (UE) 2019/515 – Regulamentul privind recunoașterea reciprocă	87
10.3.	Regulamentul (CE) nr. 2679/98 – Regulamentul privind „căpșunile”	87

1. ROLUL ȘI IMPORTANȚA LIBEREI CIRCULAȚII A MĂRFURILOR PE PIAȚA INTERNĂ

Piața internă este una dintre cele mai mari realizări ale UE. Ea se află în centrul proiectului european, a stimulat creșterea economică în ultimele decenii și a adus beneficii concrete consumatorilor și întreprinderilor europene. O piață unică funcțională devine și mai importantă în timpul crizelor sanitare, precum pandemia de COVID-19. Ea permite circulația liberă a produselor, asigurând disponibilitatea acestora și accesul la produse al celor care au cea mai mare nevoie de ele la nivelul întregii UE.

Integritatea pieței unice este, de asemenea, un instrument necesar pentru sprijinirea redresării colective a economiilor tuturor statelor membre. În această privință, nu numai că piața internă permite cetățenilor UE să beneficieze de o varietate mai mare de produse, dar oferă și operatorilor economici din UE acces la o piață internă vastă, stimulând comerțul și concurența și îmbunătățind eficiența.

Piața internă actuală facilitează comerțul cu produse în cadrul celor 27 de state membre ale UE, cu o populație totală de peste 450 de milioane de locuitori, și oferă consumatorilor posibilitatea de a alege dintr-o gamă amplă de produse. În același timp, libera circulație a mărfurilor este benefică pentru mediul de afaceri, întrucât aproximativ 75 % din schimburile comerciale din interiorul Uniunii Europene sunt reprezentate de mărfuri. Piața unică europeană permite societăților comerciale din UE să creeze o platformă solidă într-un cadru deschis, divers și competitiv. Această forță încurajează creșterea economică și crearea de locuri de muncă în UE și asigură societăților europene resursele necesare pentru a se bucura de succes pe piața internațională. Prin urmare, o piață internă funcțională a mărfurilor constituie o componentă esențială a prosperității actuale și viitoare a Uniunii Europene într-o economie globalizată (⁶).

Din punct de vedere juridic, principiul liberei circulații a mărfurilor a reprezentat un element-cheie al creării și dezvoltării pieței interne. Articolele 34-36 din TFUE definesc domeniul de aplicare și conținutul principiului prin interzicerea restricțiilor nejustificate împotriva comerțului din interiorul Uniunii Europene. Cu toate acestea, ele sunt aplicabile doar în domenii nearmonizate.

Legislația de armonizare constă în regulamente și directive ale UE care urmăresc crearea unor norme comune care sunt aplicabile în toate statele membre. În timp ce regulamentele sunt acte direct aplicabile cu forță juridică obligatorie care trebuie să fie aplicate în toate elementele lor în întreaga UE, directivele sunt acte care doar stabilesc un obiectiv pe care toate statele membre trebuie să îl îndeplinească. Legislația armonizată a definit piața internă în mai multe domenii, consacrand principiul liberei circulații a mărfurilor în termeni concreți, pentru produse specifice. Cu toate acestea, funcția fundamentală a principiilor din tratat, de punct de sprijin și mecanism de siguranță pentru piața internă, rămâne neschimbată.

În prezent, libera circulație a mărfurilor este reglementată de numeroase politici și se integrează armonios într-o piață internă responsabilă, care garantează accesul neîngrădit la produse de calitate superioară și asigură un grad înalt de protecție al altor interese publice.

2. DISPOZIȚIILE TRATATULUI

Principalele dispoziții ale tratatului referitoare la libera circulație a mărfurilor sunt:

- Articolul 34 din TFUE, care se referă la importurile din interiorul UE și interzice „restricțiile cantitative și oricare alte măsuri cu efect echivalent” între statele membre; acesta prevede că „*între statele membre sunt interzise restricțiile cantitative la import, precum și orice măsuri cu efect echivalent*”.
- Articolul 35 din TFUE, care se referă la exporturile între state membre și interzice, de asemenea, „restricțiile cantitative și oricare alte măsuri cu efect echivalent”. Articolul prevede următoarele: „*Între statele membre sunt interzise restricțiile cantitative la export, precum și orice măsuri cu efect echivalent*”.
- Articolul 36 din TFUE, care prevede derogări de la libertățile aferente pieței interne stabilite prin articolele 34 și 35 din TFUE, în cazurile justificate din anumite motive specifice. Articolul prevede următoarele: „*Dispozițiile articolelor 34 și 35 nu se opun interdicțiilor sau restricțiilor la import, la export sau de tranzit, justificate pe motive de morală publică, de ordine publică, de siguranță publică, de protecție a sănătății și a vieții persoanelor și a animalelor sau de conservare a plantelor, de protejare a unor bunuri de patrimoniu național cu valoare artistică, istorică sau arheologică sau de protecție a proprietății industriale și comerciale. Cu toate acestea, interdicțiile sau restricțiile respective nu trebuie să constituie un mijloc de discriminare arbitrară și nici o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre.*”

(⁶) Comunicarea Comisiei: Piața unică într-o lume în schimbare – Un atu unic ce necesită un angajament politic reînnoit [COM(2018) 772 final].

De asemenea, capitolul din tratat privind interzicerea restricțiilor cantitative între statele membre conține, la articolul 37 din TFUE, normele referitoare la adaptarea monopolurilor de stat cu caracter comercial. Rolul său în relație cu articolele 34-36 din TFUE este descris pe scurt în capitolul 6 al prezentului ghid, care face referire și la alte articole din tratat.

3. DOMENIUL DE APLICARE AL ARTICOLULUI 34 DIN TFUE

3.1. Condiții generale

3.1.1. Domeniul nearmonizat

În timp ce articolele 34-36 din TFUE pun bazele principiului liberei circulații a mărfurilor, acestea nu constituie singurul criteriu juridic de evaluare a compatibilității măsurilor naționale cu reglementările pieței interne. Aceste articole din tratat se aplică atunci când un anumit produs nu este reglementat sau este reglementat doar parțial în legislația de armonizare a UE. Acest lucru s-ar întâmpla dacă specificațiile tehnice ale unui anumit produs sau condițiile de comercializare a acestuia ar face obiectul armonizării prin intermediul unor directive sau regulamente adoptate de UE. Prin urmare, regula de bază este că, dacă un anumit aspect a făcut obiectul unei armonizări exhaustive la nivelul UE, orice măsură națională introdusă în acest sens trebuie evaluată din perspectiva dispozițiilor măsurii de armonizare respective și nu din perspectiva dreptului primar ⁽⁶⁾. Cu toate acestea, în situațiile de transpunere incorectă a legislației secundare care își propune eliminarea barierelor existente pe piața internă, persoanele fizice cărora li s-a adus un prejudiciu printr-o astfel de transpunere incorectă pot face apel la dispozițiile tratatului privind libera circulație a mărfurilor, pentru a-și trage la răspundere statul membru de origine pentru o încălcare a dreptului Uniunii ⁽⁷⁾.

Așadar, atunci când legislația secundară este relevantă, orice măsură națională având legătură cu aceasta trebuie să fie evaluată în funcție de dispozițiile de armonizare ⁽⁸⁾. Acest lucru se datorează faptului că legislația de armonizare poate fi înțeleasă ca având rol de concretizare a principiului liberei circulații a mărfurilor prin stabilirea drepturilor și obligațiilor efective care trebuie să fie respectate în cazul anumitor produse.

Acest lucru s-a observat în cauza C-292/12, Ragn-Sells, care a vizat anumite documente contractuale elaborate de o municipalitate în cadrul unei proceduri de atribuire a unei concesiuni de servicii pentru colectarea și transportul deșeurilor produse pe teritoriul său. Curtea a precizat că, din moment ce Regulamentul (CE) nr. 1013/2006 al Parlamentului European și al Consiliului ⁽⁹⁾ privind transferurile de deșuri vizează furnizarea unui set armonizat de proceduri, prin care transferurile de deșuri pot fi limitate pentru a asigura protecția mediului înconjurător, nu a fost nevoie să se analizeze dacă măsura națională respecta articolele 34-36 din TFUE ⁽¹⁰⁾. Chiar și după mai multe decenii de activitate susținută a legiuitorului UE în ceea ce privește adoptarea unui sistem de norme armonizate, dispozițiile tratatului referitoare la libera circulație a mărfurilor nu au devenit redundante; domeniul de activitate al acestora este în continuare remarcabil. Se întâmplă frecvent ca anumite domenii să nu fie armonizate deloc sau să fie supuse doar unei armonizări parțiale. Atunci când legislația de armonizare nu poate fi identificată sau nu este exhaustivă, se aplică articolele 34-36 din TFUE. În acest sens, articolele tratatului au rol de mecanism de siguranță, garantând verificarea compatibilității cu legislația UE a oricărui obstacol în calea comerțului de pe piața internă.

3.1.2. Definiția „mărfurilor”

Articolele 34 și 35 din TFUE se referă la importurile și exporturile de mărfuri și de produse de orice tip. Orice marfă poate face obiectul articolelor tratatului, cu condiția să prezinte valoare economică: „prin mărfuri, în sensul tratatului, trebuie înțelese produsele care pot fi evaluate în bani și care pot constitui, ca atare, obiectul unor tranzacții comerciale” ⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ A se vedea, de exemplu, cauza C-573/12, Ålands Vindkraft [2014] EU:C:2014:2037, punctul 57 și cauza C-242/17 L.E.G.O [2018] ECLI:EU:C:2018:804, punctul 52.

⁽⁷⁾ Cauza C-445/06, Danske Slagterier/Bundesrepublik Deutschland, 2009, ECLI:EU:C:2009:178, punctul 26.

⁽⁸⁾ Cauza C-309/02, Radlberger Spitz, 2004, ECLI:EU:C:2004:799, punctul 53.

⁽⁹⁾ Regulamentul (CE) nr. 1013/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2006 privind transferurile de deșuri (JO L 190, 12.7.2006, p. 1).

⁽¹⁰⁾ Cauza C-292/12, Ragn-Sells [2013] ECLI:EU:C:2013:820, punctele 49-50.

⁽¹¹⁾ Cauza 7/68, Comisia/Italia, 1968, ECLI:EU:C:1968:51.

În jurisprudența sa, Curtea de Justiție a clarificat denumirea corectă a anumitor produse. De exemplu, lucrările de artă sunt considerate mărfuri ⁽¹²⁾. Monedele ieșite din circulație, bancnotele și cecurile la purtător ⁽¹³⁾ se încadrează în definiția mărfurilor, dar nu și donațiile în natură ⁽¹⁴⁾. Deșeurile sunt considerate mărfuri, indiferent dacă pot fi reciclate sau reutilizate sau nu ⁽¹⁵⁾. Energia electrică ⁽¹⁶⁾ și gazele naturale ⁽¹⁷⁾ sunt, de asemenea, considerate mărfuri, la fel ca sângele uman, plasma și produsele medicinale derivate din acestea ⁽¹⁸⁾.

Cu toate acestea, este important să se stabilească o distincție juridică între mărfuri și servicii, conform libertăților prevăzute în tratate ⁽¹⁹⁾. De exemplu, în timp ce peștele reprezintă, cu siguranță, o marfă, drepturile de pescuit și autorizațiile pentru pescuitul cu undița nu se supun neapărat principiului liberei circulații a mărfurilor. Acestea constituie, mai degrabă, o „prestare a unui serviciu” în sensul dispozițiilor din tratat privind libertatea de a presta servicii ⁽²⁰⁾. Dacă o măsură adoptată de stat afectează atât libertatea de a presta servicii, cât și libera circulație a mărfurilor, Curtea poate examina măsura în raport cu ambele libertăți. De exemplu, în cauza 591/17, Austria/Germania, privind o taxă pentru utilizarea infrastructurii și scutirea de la taxa pe autovehicule pentru vehiculele înmatriculate în Germania, Curtea a avut în vedere articolul 34 din TFUE și libertatea de a presta servicii în temeiul articolului 56 din TFUE. Totodată, Curtea a evaluat cauza în raport cu principiile nediscriminării, în conformitate cu articolul 18 din TFUE și cu articolul 92 din TFUE, care interzic orice discriminare în domeniul transporturilor ⁽²¹⁾.

3.1.3. Destinatari

Articolele 34-36 din TFUE se referă la măsurile adoptate de statele membre. Aceste dispoziții au fost interpretate în sens larg drept obligatorii nu numai pentru autoritățile naționale, ci și pentru toate celelalte autorități dintr-o țară, inclusiv pentru autoritățile locale și regionale ⁽²²⁾, precum și pentru organismele judiciare sau administrative dintr-un stat membru ⁽²³⁾. Aceasta include, în mod evident, măsurile adoptate de către toate organele având rol de „entități de drept public”. În plus, articolele 34-36 din TFUE se pot aplica în cazul măsurilor adoptate de actori nestatali sau de alte organisme instituite în temeiul dreptului privat, cu condiția ca acestea să îndeplinească anumite funcții suverane sau activitățile lor să poată fi atribuite în alt mod statului. Într-adevăr, măsurile adoptate de un organism profesional cu atribuții de reglementare și disciplinare în domeniul său profesional, conferite prin legislația națională, se pot încadra în domeniul de aplicare al articolului 34 din TFUE ⁽²⁴⁾.

Același lucru este valabil pentru activitățile entităților de drept privat, dar care sunt înființate prin lege, finanțate în principal de către guvern sau prin contribuții obligatorii ale întreprinderilor dintr-un anumit sector de activitate și/sau ai căror membri sunt numiți de către autoritățile publice, sau supravegheate de către acestea, și care pot fi considerate, prin urmare, activități ale statului ⁽²⁵⁾. În cauza Fra.bo, Curtea a constatat că articolul 34 din TFUE se aplică orizontal unui organism de certificare de drept privat. Autoritățile naționale au considerat că produsele certificate de acest organism sunt conforme cu dreptul național. În virtutea acestei competențe *dobândite de facto*, organismul de certificare avea competența de a reglementa accesul produselor, în cazul de față, al garniturilor din cupru, pe piața germană ⁽²⁶⁾. Curtea a recunoscut că declarațiile publice ale unui funcționar al statului, chiar dacă nu au valoare juridică, pot fi atribuite unui stat membru și pot constitui un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor. În mod specific, astfel de situații ar surveni dacă destinatarii declarațiilor pot presupune în mod rezonabil că aceste declarații ale unui funcționar reflectă o poziție oficială ⁽²⁷⁾.

⁽¹²⁾ Cauza 7/68, Comisia/Italia, 1968, ECLI:EU:C:1968:51; cauza 7/78, R./Thompson, Johnson și Woodiwiss, 1978, ECLI:EU:C:1978:209.

⁽¹³⁾ Cauza C-358/93, Bordessa, 1995, ECLI:EU:C:1995:54.

⁽¹⁴⁾ Cauza C-318/07, Persche, 2009, ECLI:EU:C:2009:33, punctul 29.

⁽¹⁵⁾ Cauza C-2/90, Comisia/Belgia, 1992, ECLI:EU:C:1992:310, punctele 23-28.

⁽¹⁶⁾ Cauza C-393/92, Commune d'Almelo și alții/NV Energiebedrijf Ijsselmij, 1994, ECLI:EU:C:1994:171.

⁽¹⁷⁾ Cauza C-159/94, Comisia/Franța, 1997, ECLI:EU:C:1997:501.

⁽¹⁸⁾ Cauza C-421/09, Humanplasma GmbH/Republica Austria, 2010, ECLI:EU:C:2010:760, punctele 27-30, după cum se confirmă în cauza C-296/15, Medisanus, [2017] ECLI:EU:C:2017:431, punctul 53.

⁽¹⁹⁾ A se vedea secțiunea 7.1.2 pentru informații suplimentare privind relația dintre articolele 34-36 și 56 din TFUE.

⁽²⁰⁾ Cauza C-97/98, Peter Jägerskiöld/Torolf Gustafsson, 1999, ECLI:EU:C:1999:515.

⁽²¹⁾ Cauza C-591/17, Austria/Germania, [2019] ECLI:EU:C:2019:504, punctele 39-40.

⁽²²⁾ Cauza C-1/90, Aragonesa de Publicidad/Departamento de sanidad, 1991, ECLI:EU:C:1991:327.

⁽²³⁾ Cauza 434/85, Allen & Hanburys, 1988, ECLI:EU:C:1988:109, punctul 25; cauza C-227/06 Comisia/Belgia, ECLI:EU:C:2008:160, punctul 37.

⁽²⁴⁾ A se vedea cauzele conexe 266/87 și 267/87, R/Royal Pharmaceutical Society of Great Britain, 1989, ECLI:EU:C:1989:205; cauza 292/92 Hünermund, 1993, ECLI:EU:C:1993:932.

⁽²⁵⁾ A se vedea cauza 249/81, Comisia/Irlanda („Buy Irish”), 1982, ECLI:EU:C:1982:402; cauza C-222/82, Apple and Pear Development Council, 1983, ECLI:EU:C:1983:370; cauza C-325/00, Comisia/Germania, 2002, ECLI:EU:C:2002:633; cauza C-227/06, Comisia/Belgia, 2008, ECLI:EU:C:2008:160.

⁽²⁶⁾ Cauza C-171/11, Fra.bo Spa/Deutsche Vereinigung des Gas und Wasserfaches eV (DVGW) — Technisch Wissenschaftlicher Verein, 2012, ECLI:EU:C:2012:453, punctele 31-32.

⁽²⁷⁾ Cauza C-470/03, AGM-Cosmet SRL, 2007, ECLI:EU:C:2007:213.

Deși termenul „stat membru” a fost interpretat în sens larg, acesta nu se aplică în general măsurilor „exclusiv” private sau măsurilor adoptate de persoane sau de societăți private, întrucât acestea nu pot fi atribuite statului. Cu toate acestea, în cauza 265/95 Comisia/Franța, Curtea a considerat că neluarea de către Franța a tuturor măsurilor necesare și proporționale pentru prevenirea acțiunilor nocive întreprinse de persoane private (în cazul respectiv a acțiunilor de sabotare a mărfurilor agricole de import întreprinse de către agricultorii francezi) constituie o încălcare a articolului 34 din TFUE coroborat cu articolul 4 alineatul (3) din TFUE ⁽²⁸⁾. Deși restricția s-a produs ca urmare a acțiunilor unor persoane fizice, s-a constatat că un stat membru a încălcat dreptul UE neluând suficiente măsuri pentru a proteja libera circulație a acestor mărfuri.

În cele din urmă, articolul 34 din TFUE s-a aplicat și în cazul măsurilor adoptate de instituțiile UE. Totuși, în ceea ce privește controlul judiciar, legiuitorul UE trebuie să beneficieze de o largă putere de apreciere. În consecință, legalitatea unei măsuri adoptate de o instituție a UE poate fi afectată doar dacă măsura este vădit inadecvată în relație cu obiectivul urmărit de instituția competentă ⁽²⁹⁾.

3.1.4. Măsuri active și pasive

Deseori caracterizată ca un drept la apărare, aplicarea articolului 34 din TFUE în cazul măsurilor naționale care îngreunează comerțul transfrontalier presupune neapărat o activitate întreprinsă de un stat. Prin urmare, măsurile care fac obiectul articolului 34 din TFUE constau în principal în dispoziții obligatorii din legislația statelor membre. Cu toate acestea, și măsurile fără caracter obligatoriu pot constitui o încălcare a articolului 34 din TFUE ⁽³⁰⁾. Acest lucru se întâmplă în cazul practicilor administrative care pot constitui un obstacol pentru libera circulație a mărfurilor dacă prezintă un anumit grad de consecvență și de generalitate ⁽³¹⁾.

Exemple de practici administrative pe care Curtea de Justiție le consideră măsuri cu efect echivalent: un refuz sistematic de a acorda omologarea de tip pentru echipamentele de francat, care era, prin natura sa, o măsură protecționistă și discriminatorie ⁽³²⁾, clasificarea sistematică drept medicamente pe baza funcțiilor îndeplinite și, în absența autorizației de introducere pe piață, retragerea de pe piață a produselor din plante medicinale, produse sau comercializate în mod legal ca suplimente alimentare sau produse de dietă în alte state membre ⁽³³⁾, clasificarea automată a preparatelor din vitamine drept „medicamente” după ce au fost produse sau comercializate în mod legal ca suplimente alimentare în alte state membre, în cazul în care conțin de trei ori mai multe vitamine ⁽³⁴⁾ și impunerea obligației ca alimentele îmbogățite produse sau comercializate în mod legal în alte state membre să poată fi comercializate în Danemarca doar dacă se demonstrează că această îmbogățire cu nutrienți răspunde unei nevoi a populației daneze ⁽³⁵⁾.

Având în vedere obligațiile statelor membre conform articolului 4 alineatul (3) din TFUE, potrivit căruia acestea trebuie să ia toate măsurile adecvate pentru a asigura respectarea obligațiilor din tratat și efectul util al dreptului Uniunii, Curtea a constatat că articolul 34 din TFUE interzice nu numai acele acțiuni ale statului care constituie o încălcare, ci și absența acțiunilor. Acest lucru se poate întâmpla atunci când un stat membru nu adoptă măsurile necesare pentru a gestiona obstacolele la adresa liberei circulații a mărfurilor, iar obstacolul respectiv poate fi și rezultatul acțiunilor unor persoane fizice. În cauza C-265/95, Franța a fost considerată responsabilă pentru acțiunile fermierilor săi, care urmăreau restricționarea importului de mărfuri agricole din statele membre învecinate prin interceptarea autocamioanelor care transportau aceste mărfuri sau prin distrugerea încărcăturii acestora. Neintervenția autorităților naționale împotriva acestor acțiuni a fost considerată o încălcare a articolului 34 din TFUE, statele membre fiind obligate să asigure libera circulație a produselor pe propriul teritoriu prin adoptarea măsurilor necesare și adecvate de prevenire a oricăror restricții impuse ca urmare a acțiunilor unor persoane private ⁽³⁶⁾.

⁽²⁸⁾ Cauza C-265/95, Comisia/Franța, 1997, ECLI:EU:C:1997:595.

⁽²⁹⁾ Cauzele conexate C-154/04 și C-155/04, Alliance for Natural Health, 2004, ECLI:EU:C:2004:848, punctele 47 și 52.

⁽³⁰⁾ Cauza 249/81, Comisia/Irlanda („Buy Irish”), 1982, ECLI:EU:C:1982:402; cauza C-227/06, Comisia/Belgia, 2008, ECLI:EU:C:2008:160.

⁽³¹⁾ Cauza 21/84, Comisia/Franța, 1985, ECLI:EU:C:1985:184; cauza C-387/99, Comisia/Germania, 2004, ECLI:EU:C:2004:235, punctul 42; cauza C-88/07, Comisia/Spania, 2009, ECLI:EU:C:2009:123; cauza C-192/01, Comisia/Danemarca, 2003, ECLI:EU:C:2003:492, punctul 40.

⁽³²⁾ Cauza 21/84, Comisia/Franța, 1985, ECLI:EU:C:1985:184, punctele 11-15.

⁽³³⁾ Cauza C-88/07, Comisia/Spania, 2009, ECLI:EU:C:2009:123, punctele 54-66 și 116.

⁽³⁴⁾ Cauza C-387/99, Comisia/Germania, 2004, ECLI:EU:C:2004:235, punctul 83.

⁽³⁵⁾ Cauza C-192/01, Comisia/Danemarca, 2003, ECLI:EU:C:2003:492, punctul 40.

⁽³⁶⁾ Cauza C-265/95, Comisia/Franța, 1997, ECLI:EU:C:1997:595, punctul 31; a se vedea și cauza C-112/00, Schmidberger, 2003, ECLI:EU:C:2003:333, punctul 60 în special în ceea ce privește posibilele justificări (libertatea de exprimare și libertatea de asociere).

În plus, articolul 34 din TFUE poate crea o obligație referitoare la rezultat. Această obligație este încălcată dacă un stat membru nu îndeplinește obiectivele ca urmare a inactivității sau activității sale insuficiente. De exemplu, în cauza C-309/02, într-o decizie preliminară, Curtea a constatat că normele germane erau contrare articolului 34 din TFUE, deoarece nu asigurau posibilitatea părților private de a participa în mod real la sistemul german obligatoriu de preluare a ambalajelor de unică folosință pentru băuturi ⁽³⁷⁾.

3.2. Domeniul de aplicare teritorial

Obligația de a respecta dispozițiile articolelor 34-36 din TFUE se aplică tuturor statelor membre din UE. În plus, dispozițiile tratatului se pot aplica teritoriilor europene pentru ale căror relații externe este responsabil un stat membru și, de asemenea, teritoriilor de peste mări care depind de un stat membru sau care sunt asociate cu un stat membru în alt mod ⁽³⁸⁾.

Pentru o listă completă a teritoriilor în care se aplică articolul 34 din TFUE, a se consulta anexa la prezentul ghid.

În ceea ce privește țările AELS care sunt părți contractante ale Acordului privind SEE și Turcia, comerțul cu mărfuri între acestea și statele membre este reglementat prin acorduri specifice, nu prin TFUE. Prin urmare, produsele menționate la articolul 8 alineatul (3) din Acordul privind SEE care provin din Islanda, Liechtenstein și Norvegia beneficiază de liberă circulație în UE, în temeiul articolului 11 din Acordul SEE. Produsele industriale provenite din Turcia beneficiază de liberă circulație în UE în temeiul articolelor 5-7 din Decizia nr. 1/95 a Consiliului de asociere CE-Turcia din 22 decembrie 1995 cu privire la faza finală a uniunii vamale ⁽³⁹⁾.

3.3. Comerțul transfrontalier

Domeniul de aplicare al articolului 34 din TFUE se limitează la obstacolele în calea comerțului dintre statele membre. Prin urmare, este nevoie de un element transfrontalier pentru ca o cauză să fie evaluată în temeiul acestei dispoziții. Măsurile strict naționale, care afectează doar mărfurile comercializate pe plan intern, nu se încadrează în domeniul de aplicare al articolelor 34-36 din TFUE. Pentru ca o măsură să îndeplinească cerința transfrontalieră, este suficient ca aceasta să poată afecta indirect sau potențial schimburile comerciale în interiorul UE ⁽⁴⁰⁾.

Teoretic, elementul transfrontalier necesar din dispozițiile tratatului nu împiedică statele membre să aplice produselor naționale un tratament mai puțin favorabil decât celor de import („discriminare inversă”), deși este improbabil ca acest lucru să se întâmple în practică. Deși articolul 34 din TFUE se aplică atunci când un produs intern este reimportat, adică părăsește statul membru, dar este importat înapoi ⁽⁴¹⁾, nu se aplică și în cazurile în care singurul scop al reimportului este de a eluda normele interne ⁽⁴²⁾.

Cerința transfrontalieră poate fi îndeplinită și în cazul în care produsul doar tranzitează statul membru în cauză. În acest sens, articolul 36 din TFUE precizează în mod clar că restricțiile privind „mărfurile aflate în tranzit” fac obiectul dispozițiilor de la articolele 34 și 35 din TFUE.

Principiul liberei circulații a mărfurilor se aplică produselor care provin din state membre și celor din țări terțe aflate în liberă circulație în statele membre. Potrivit articolului 29 din TFUE, se consideră că produsele care provin din țări terțe circulă în mod liber într-un stat membru dacă au fost îndeplinite formalitățile de import și au fost percepute taxele vamale corespunzătoare. În cauza C-30/01, Comisia/Regatul Unit, Curtea a confirmat că, potrivit articolului 29 alineatul (2) din TFUE, măsurile adoptate în scopurile schimburilor comerciale în interiorul Uniunii se aplică în același mod și produselor care provin din state membre, și celor care provin din țări terțe ⁽⁴³⁾.

Conform jurisprudenței constante, o măsură națională nu este exclusă din domeniul de aplicare al interdicției prevăzute de articolele 34-35 din TFUE din simplul motiv că obstacolul pe care îl creează este redus și deoarece există posibilitatea ca produsele să fie comercializate pe alte căi ⁽⁴⁴⁾. Chiar dacă o măsură are o semnificație economică relativ minoră, se aplică doar unei zone geografice foarte limitate din teritoriul național ⁽⁴⁵⁾ sau afectează doar un număr limitat de importuri/exporturi sau de operatori economici, ea poate constitui o măsură interzisă cu efect echivalent.

⁽³⁷⁾ Cauza C-309/02, Radlberger Spitz, 2004, ECLI:EU:C:2004:799, punctul 80.

⁽³⁸⁾ A se vedea articolul 355 din TFUE.

⁽³⁹⁾ JO L 35, 13.2.1996, p. 1.

⁽⁴⁰⁾ Cauza 8/74, Dassonville, 1974, ECLI:EU:C:1974:82, punctul 5.

⁽⁴¹⁾ Cauza 78/70, Deutsche Grammophon/Metro, 1971, ECLI:EU:C:1971:59.

⁽⁴²⁾ Cauza 229/83, Leclerc /Au Ble Vert, 1985, ECLI:EU:C:1985:1.

⁽⁴³⁾ Cauza C-30/01, Comisia/Regatul Unit, 2003, ECLI:EU:C:2003:489, punctele 49-54.

⁽⁴⁴⁾ Cauzele 177/82, Van de Haar, 1984, ECLI:EU:C:1984:144, 269/83, Comisia/Franța, 1985, ECLI:EU:C:1985:115, 103/84, Comisia/Italia, 1986, ECLI:EU:C:1986:229.

⁽⁴⁵⁾ Cauza C-67/97, Ditlev Blühme, 1998, ECLI:EU:C:1998:584.

Cu toate acestea, măsurile publice care sunt prea incerte și prea indirecte pentru a avea un efect restrictiv asupra comerțului dintre statele membre pot fi diferențiate față de cele de mai sus ⁽⁴⁶⁾. De exemplu, în cauza C-297/05, Curtea a considerat că o formalitate administrativă adoptată de Țările de Jos care implica identificarea vehiculelor importate în țară înainte de înmatricularea lor „nu era susceptibilă de a avea vreun efect disuasiv asupra importului unui vehicul în Țările de Jos sau de a face ca importul de vehicule să fie mai puțin atractiv” ⁽⁴⁷⁾. Astfel, această măsură nu a fost vizată de articolul 34 din TFUE.

3.4. Tipuri de restricții în temeiul articolului 34 din TFUE

3.4.1. Restricții cantitative

Restricțiile cantitative au fost definite ca măsuri care au caracterul de interdicție totală sau parțială a importurilor sau a tranzitului ⁽⁴⁸⁾. Exemple de astfel de măsuri sunt interzicerea totală a importurilor sau un sistem de contingente ⁽⁴⁹⁾. Altfel spus, se aplică restricții cantitative atunci când se atinge un plafon al importurilor sau exporturilor. Cu toate acestea, articolul 34 din TFUE vizează doar cotele netarifare, căci cotele tarifare fac obiectul articolului 30 din TFUE, care interzice taxele vamale asupra importurilor și a exporturilor și taxele cu un efect echivalent.

O restricție cantitativă poate fi instituită prin lege sau poate constitui doar o practică administrativă. Prin urmare, în domeniul de aplicare al articolului 34 din TFUE sunt incluse și sistemele de contingente mascate sau ascunse.

3.4.2. Măsuri cu efect echivalent

Termenul „măsuri cu efect echivalent” are un domeniu de aplicare mult mai larg decât o restricție cantitativă. Deși diferența dintre restricțiile cantitative și măsurile cu efect echivalent este neclară, importanța practică a acestora este limitată în condițiile în care reglementările se aplică în general în manieră similară atât în cazul restricțiilor cantitative, cât și al măsurilor cu efect echivalent.

În cauza *Dassonville*, Curtea de Justiție a interpretat definiția și domeniul de aplicare al măsurilor cu efect echivalent după cum urmează ⁽⁵⁰⁾:

„Toate reglementările comerciale ale statelor membre care pot constitui, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea schimburilor comerciale intracomunitare trebuie considerate măsuri cu efect echivalent restricțiilor cantitative”.

Această definiție a fost confirmată în jurisprudența ulterioară, cu modificări minore. Termenul „reglementări comerciale” nu mai apare foarte frecvent în prezent, formula *Dassonville* nefiind limitată la reglementări comerciale, aceasta incluzând, între altele, reglementări tehnice și chiar acte fără caracter obligatoriu.

În cauza *Dassonville*, Curtea a subliniat că cel mai important element care stabilește dacă o măsură națională este inclusă sau nu în domeniul de aplicare al articolului 34 din TFUE este efectul său [„(...) putând constitui, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial (...)”] ⁽⁵¹⁾. Prin urmare, aspectul discriminatoriu al unei măsuri naționale nu mai reprezintă factorul decisiv pentru aplicarea articolului 34 din TFUE.

Hotărârea de referință a Curții în cauza *Cassis de Dijon* ⁽⁵²⁾ a reafirmat această abordare. Recunoscând că diferențele dintre reglementările naționale ale statelor membre pot limita schimburile comerciale de mărfuri, Curtea a confirmat că articolul 34 din TFUE poate include și măsurile naționale care se aplică, în egală măsură, mărfurilor interne și importate. În acest caz, statele membre pot obține derogări recurgând atât la prevederile articolului 36 din TFUE, cât și la cerințele imperative, un concept consacrat pentru prima dată prin această hotărâre.

⁽⁴⁶⁾ Cauza C-379/92, *Peralta*, 1994, ECLI:EU:C:1994:296; cauza C-44/98 *BASF*, 1999, ECLI:EU:C:1999:440. A se vedea și cauza C-20/03, *Burmanjer*, 2005, ECLI:EU:C:2005:307.

⁽⁴⁷⁾ Cauza C-297/05, *Comisia/Țările de Jos*, 2007, ECLI:EU:C:2007:531, punctul 63.

⁽⁴⁸⁾ Cauza 2/73, *Riseria Luigi Geddo/Ente Nazionale Risi*, 1973, ECLI:EU:C:1973:89.

⁽⁴⁹⁾ Cauza 13/68, *Salgoil SpA/Ministerul Comerțului Exterior din Italia*, 1968, ECLI:EU:C:1968:54.

⁽⁵⁰⁾ Cauza 8/74, *Dassonville*, 1974, ECLI:EU:C:1974:82. Pentru contextul istoric, a se vedea și Directiva 70/50/CEE a Comisiei din 22 decembrie 1969 în temeiul articolului 33 alineatul (7) privind eliminarea măsurilor cu efect echivalent cu cel al restricțiilor cantitative la import care nu sunt reglementate de alte dispoziții adoptate în temeiul Tratatului CEE (JO L 13, 19.1.1970, p.29).

⁽⁵¹⁾ Cauza 8/74, *Dassonville*, 1974, ECLI:EU:C:1974:82, punctul 5.

⁽⁵²⁾ Cauza 120/78, *Rewe Zentrale/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, 1979, ECLI:EU:C:1979:42.

În rezumat, articolul 34 din TFUE se aplică în cazul măsurilor naționale care discriminează mărfurile de import (așa-numitele măsuri aplicabile diferențiat) și al măsurilor naționale care, în drept, par să se aplice în mod egal mărfurilor naționale și celor de import, dar care, de fapt, impun o sarcină suplimentară asupra importurilor (așa-numitele măsuri aplicabile nediferențiat) ⁽⁵³⁾. Această sarcină se datorează faptului că mărfurile de import trebuie să respecte două seturi de norme – cele prevăzute de statul membru de fabricație și cele aplicabile în statul membru de import.

Ulterior, măsurile cu efect echivalent unei restricții cantitative au început să includă și orice alte măsuri capabile să îngreuneze accesul pe piață ⁽⁵⁴⁾. În acest sens, Curtea a precizat următoarele în hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Spania ⁽⁵⁵⁾: „jurisprudența arată în mod clar că o măsură, chiar dacă nu are scopul sau efectul de a aplica un tratament mai puțin favorabil produselor din alte state membre, este inclusă în noțiunea de măsură echivalentă unei restricții cantitative în sensul articolului 34 din TFUE dacă îngreunează accesul pe piața unui stat membru pentru mărfuri din alte state membre”.

Prezumția pe baza căreia se realizează așa-numitul test privind accesul pe piață este că, pentru produsele de import, condițiile de acces sunt oarecum mai dificile. Deseori, Curtea pune accentul pe evaluarea gradului în care măsura vizată poate avea o influență considerabilă asupra comportamentului consumatorilor, făcând mai puțin atractivă achiziționarea unui produs de import ⁽⁵⁶⁾.

Prin urmare, definiția măsurilor cu efect echivalent este amplă și evoluează în permanență. De exemplu, Curtea a considerat în cauza C-591/17, Austria/Germania, că o taxă pentru utilizarea infrastructurii și scutirea vehiculelor înmatriculate în Germania de la taxa pe autovehicule este în măsură să restricționeze accesul mărfurilor din alte state membre pe piața germană și, astfel, constituie o restricționare a liberei circulații a mărfurilor. Aceasta a arătat că, deși pentru mărfurile transportate în aceste condiții nu s-a perceput taxa pentru utilizarea infrastructurii, această taxă putea afecta mărfurile livrate folosind autoturisme cu o masă de cel mult 3,5 tone înmatriculate în alt stat membru decât Germania ⁽⁵⁷⁾.

Un alt exemplu al naturii dinamice a noțiunii de măsură cu efect echivalent este cauza C-573/12, Ålands Vindkraft, referitoare la o schemă națională de sprijin pentru energia electrică verde. Certificatele în temeiul acestei scheme au fost acordate doar producătorilor suedezi de energie din surse regenerabile, chiar dacă energia electrică pe care au furnizat-o sau utilizat-o a inclus energie electrică importată. Curtea a considerat că o astfel de schemă poate afecta cel puțin indirect și potențial importurile de energie electrică (verde) din alte state membre. Curtea a arătat că, dacă un stat membru nu adoptă măsuri adecvate pentru prevenirea barierelor create în calea liberei circulații a mărfurilor, se înregistrează același efect de obstrucționare a comerțului în interiorul UE ca în cazul unei acțiuni evidente. Prin urmare, Curtea a considerat că legislația în cauză constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative asupra importurilor ⁽⁵⁸⁾.

3.4.2.1. Restricții de utilizare

Una dintre categoriile de restricții a fost dezvoltată relativ recent în jurisprudența Curții: restricțiile de utilizare. Aceste restricții sunt caracterizate drept norme naționale, care permit vânzarea unui produs, restricționând în același timp utilizarea acestuia într-o anumită măsură. Restricțiile privind utilizarea pot include restricții referitoare la scopul sau metoda utilizării specifice, contextul sau perioada de utilizare, gradul sau tipurile de utilizare. Astfel de măsuri pot constitui, în anumite circumstanțe, măsuri cu efect echivalent unei restricții cantitative.

Există trei cauze care pot fi circumscrise acestui domeniu. Prima, Comisia/Portugalia ⁽⁵⁹⁾, privind o lege portugheză care interzicea aplicarea foliilor colorate pe geamurile autovehiculelor. Comisia a susținut că clienții potențiali, comercianții sau particularii, nu ar cumpăra astfel de folii deoarece aceștia cunoșteau faptul că foliile nu puteau fi aplicate pe geamurile

⁽⁵³⁾ Printre exemplele de măsuri cu efect echivalent se numără cerințele privind compoziția sau orice alte cerințe privind produsul, care limitează canalele de distribuție și acordă un tratament preferențial mărfurilor naționale.

⁽⁵⁴⁾ A se vedea, printre altele, cauza C-110/05, Comisia/Italia [2009], ECLI:EU:C:2009:66, punctul 37, cauza C-456/10, ANETT [2012], ECLI:EU:C:2012:241 și cauza C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung [2016], ECLI:EU:C:2016:776.

⁽⁵⁵⁾ Cauza C-428/12, Comisia/Spania [2014], ECLI:EU:C:2014:218, punctul 29.

⁽⁵⁶⁾ Cauza C-110/05, Comisia/Italia [2009], ECLI:EU:C:2009:66, punctul 56.

⁽⁵⁷⁾ Cauza C-591/17, Austria/Germania, 2019, ECLI:EU:C:2019:504, punctele 125-134.

⁽⁵⁸⁾ Cauza C-573/12, Ålands Vindkraft, [2014] ECLI:EU:C:2014:2037, punctele 67-75, 82 și 119. Cu toate acestea, Curtea a considerat că măsura în cauză se justifică, datorită obiectivului de promovare a utilizării surselor regenerabile de energie pentru producerea de energie electrică.

⁽⁵⁹⁾ Cauza C-265/06, Comisia/Portugalia, 2008, ECLI:EU:C:2008:210.

autovehiculelor ⁽⁶⁰⁾. Curtea a părut să accepte acest argument și a precizat că „[...] eventualele persoane interesate, comercianți sau particulari, știind că le este interzis să aplice astfel de folii pe parbriz și pe geamurile care corespund locurilor pentru pasageri în autovehicule, nu au practic niciun interes să cumpere aceste produse” ⁽⁶¹⁾. Prin urmare, aceasta a ajuns la concluzia că Portugalia a încălcat obligațiile sale în conformitate cu articolul 34 din TFUE.

În a doua cauză, Comisia/Italia ⁽⁶²⁾, s-a pus problema dacă Italia, prin menținerea normelor care interzic tractarea remorcilor de către motociclete, a încălcat obligațiile care îi revin în conformitate cu articolul 34 din TFUE. În ceea ce privește remorcile proiectate în mod specific pentru a fi tractate de motociclete, Curtea a arătat că posibilitatea de a le utiliza altfel decât împreună cu motocicletele este foarte limitată și că, în plus, consumatorii, știind că le este interzis să utilizeze motocicleta împreună cu o remorcă concepută în mod special pentru aceasta, nu aveau practic niciun interes să cumpere o astfel de remorcă ⁽⁶³⁾. Prin urmare, interdicția în cauză constituia o încălcare a articolului 34 din TFUE.

În cele din urmă, cauza Mickelsson și Roos ⁽⁶⁴⁾ privește o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare care a ridicat problema posibilei contradicții dintre articolele 34 și 36 din TFUE și normele suedeze privind utilizarea motovehiculelor nautice. Conform legislației suedeze, utilizarea unor astfel de vehicule nautice pe căi navigabile care nu sunt considerate a fi căi navigabile publice sau în zone în care autoritățile locale nu au permis acest lucru este interzisă și se pedepsește cu amendă. Curtea a explicat că, în cazul în care astfel de reglementări au efectul de a împiedica utilizatorii de motovehicule nautice de a utiliza aceste vehicule pentru scopul specific și inerent pentru care au fost destinate sau dacă restricționează în mare măsură utilizarea acestora, ele au efectul de a împiedica accesul pe piața internă al mărfurilor respective. Întrucât posibilitățile efective de utilizare a motovehiculelor nautice personale în Suedia sunt extrem de limitate, reglementările naționale constituie măsuri cu efect echivalent restricțiilor cantitative ⁽⁶⁵⁾. Cu toate acestea, Curtea a precizat că reglementările naționale pot fi justificate din rațiuni de protecție a mediului, dacă sunt îndeplinite anumite cerințe suplimentare ⁽⁶⁶⁾. În cauza Sandström, Curtea a specificat condițiile în care poate fi permisă interdicția de a utiliza un motovehicul nautic personal în altă parte decât pe căile navigabile desemnate ⁽⁶⁷⁾.

După cum s-a arătat mai sus, și evaluarea restricțiilor de utilizare este supusă testului privind accesul la piață. Pe lângă evaluarea efectelor de piață ale măsurii, Curtea evaluează și efectele pe care le poate avea aceasta asupra comportamentului consumatorilor. Se poate concluziona că măsurile care impun o interdicție completă a utilizării unui anumit produs, care previn utilizarea acestuia în scopurile specifice și inerente pentru care a fost conceput sau care îi restricționează în mare măsură utilizarea pot face obiectul articolului 34 din TFUE.

3.4.2.2. Modalități de vânzare discriminatorii

După aproape douăzeci de ani de la hotărârea în cauza Dassonville, Curtea a considerat necesar să își revizuiască jurisprudența în ceea ce privește domeniul de aplicare al termenului „măsuri cu efect echivalent” în conformitate cu articolul 34 din TFUE. Astfel, în hotărârea de referință pronunțată în cauza Keck și Mithouard referitoare la legislația franceză prin care se interzice revânzarea în pierdere, Curtea a creat noțiunea de modalități de vânzare ⁽⁶⁸⁾. Aceasta a precizat că „aplicarea la produse din alte state membre a dispozițiilor care limitează sau interzic anumite modalități de vânzare nu constituie direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului dintre statele membre, în sensul hotărârii Dassonville, atât timp cât:

1. aceste dispoziții se aplică tuturor comercianților relevanți care își desfășoară activitatea pe teritoriul național; și
2. ele afectează în același mod, în drept și în fapt, comercializarea produselor naționale și a celor provenite din alte state membre” ⁽⁶⁹⁾.

Normele care stabilesc condițiile pe care trebuie să le îndeplinească mărfurile continuă să fie tratate în sensul Cassis de Dijon și, prin urmare, sunt considerate ca încadrându-se per se în domeniul de aplicare al articolului 34 din TFUE. Prin contrast, modalitățile de vânzare se încadrează în domeniul de aplicare al articolului 34 din TFUE doar dacă partea care invocă o încălcare poate prezenta dovezi conform cărora acestea introduc o discriminare de drept sau de fapt, pe criteriul originii mărfurilor.

⁽⁶⁰⁾ Ibid, punctul 15.

⁽⁶¹⁾ Ibid, punctul 33.

⁽⁶²⁾ Cauza C-110/05, Comisia/Italia [2009], ECLI:EU:C:2009:66.

⁽⁶³⁾ Cauza C-110/05, Comisia/Italia [2009], ECLI:EU:C:2009:66, punctul 57.

⁽⁶⁴⁾ Cauza C-142/05, Mickelsson și Roos [2009] ECLI:EU:C:2009:336.

⁽⁶⁵⁾ Cauza C-142/05, Mickelsson și Roos [2009] ECLI:EU:C:2009:336, punctul 28.

⁽⁶⁶⁾ Cauza C-142/05, Mickelsson și Roos [2009] ECLI:EU:C:2009:336, punctele 39-40. În acest scop, a se vedea și cauza C-433/05, Sandström [2010] ECLI:EU:C:2010:184.

⁽⁶⁷⁾ Cauza C-433/05, Sandström [2010] ECLI:EU:C:2010:184, punctul 40. Această cauză este, totodată, un exemplu de abordare a proporționalității din perspectivă procesuală, care dezvoltă evaluarea Curții în cauza Mickelsson.

⁽⁶⁸⁾ Cauzele conexe C-267/91 și C-268/91, Keck și Mithouard [1993] ECLI:EU:C:1993:905.

⁽⁶⁹⁾ Cauzele conexe C-267/91 și C-268/91, Keck și Mithouard, 1993, ECLI:EU:C:1993:905, punctul 16.

În cauza C-591/17, Republica Austria, Curtea a descris modalitățile de vânzare drept norme naționale care vizează „modalitățile prin care pot fi comercializate produsele”⁽⁷⁰⁾. În consecință, modalitățile de vânzare includ măsurile referitoare la condițiile și metodele de comercializare (a se vedea secțiunea 4.6)⁽⁷¹⁾, momentul vânzării mărfurilor⁽⁷²⁾, locul de vânzare a mărfurilor sau restricțiile privind persoanele care pot vinde aceste mărfuri⁽⁷³⁾ și, în anumite cazuri, măsuri care se referă la controlul prețurilor (a se vedea secțiunea 4.4)⁽⁷⁴⁾. Este relativ mai ușor să se înțeleagă care tipuri de măsuri se referă la caracteristicile mărfurilor decât să se înțeleagă care tipuri de măsuri constituie modalități de vânzare. Măsurile referitoare la caracteristicile unui produs ar putea fi, de exemplu, măsuri privind forma, dimensiunea, greutatea, compoziția, prezentarea sau identificarea acestuia (a se vedea secțiunea 4.7).

Ca exemplu pentru cele precizate anterior: în cauza Alfa Vita⁽⁷⁵⁾, Curtea a considerat că legislația națională care supune vânzarea produselor „bake-off” aceluiași cerințe ca și cele aplicabile procesului complet de fabricație și comercializare a pâinii și produselor de panificație tradiționale încalcă articolul 34 din TFUE și nu poate fi considerată o modalitate de vânzare. Curtea a ajuns la această concluzie pornind de la premisa că a le cere comercianților de produse „bake-off” să îndeplinească toate cerințele impuse brutărilor tradiționale nu ține cont de caracterul specific al acestor produse și comportă costuri suplimentare, comercializarea acestor produse devenind, astfel, mai dificilă⁽⁷⁶⁾.

Anumite proceduri sau obligații care nu se referă la produs sau ambalajul acestuia pot fi considerate modalități de vânzare astfel cum sunt prezentate în cauza Sapod Audic și Eco-Emballages⁽⁷⁷⁾. Măsura națională vizată în această cauză prevedea că orice producător sau importator avea obligația de a contribui sau de a organiza eliminarea tuturor deșeurilor de ambalaje. Curtea a arătat că măsura impunea doar „obligația generală de a identifica ambalajele colectate în vederea eliminării de către o întreprindere autorizată”⁽⁷⁸⁾. Așadar, Curtea a considerat că „obligația impusă de această prevedere nu se referă la produs sau ambalajul acestuia și, prin urmare, nu constituia, în sine, o reglementare de stabilire a cerințelor care trebuie îndeplinite de mărfuri, cum ar fi cele referitoare la etichetare sau ambalare”⁽⁷⁹⁾. Prin urmare, aceasta ar putea fi considerată o modalitate de vânzare.

Pentru a recapitula, modalitățile de vânzare sunt măsuri asociate comercializării produsului, nu caracteristicilor acestuia⁽⁸⁰⁾ și care nu fac obiectul articolului 34 din TFUE dacă îndeplinesc cele două condiții cumulative stabilite în hotărârea în cauza Keck explicată mai sus.

3.5. Principiul recunoașterii reciproce

Obstacolele tehnice în calea liberei circulații a mărfurilor pot să apară atunci când autoritățile naționale aplică norme naționale ce prevăd cerințe pe care trebuie să le îndeplinească mărfurile comercializate în mod legal în alte state membre. Mărfurile „comercializate în mod legal în alt stat membru” sunt mărfurile sau mărfurile de acel tip care respectă normele relevante aplicabile în statul membru respectiv sau care nu fac obiectul niciunei astfel de norme în statul membru respectiv și care sunt puse la dispoziția utilizatorilor finali în statul membru respectiv. Dacă normele naționale nu pun în aplicare legislația secundară a Uniunii Europene, ele constituie obstacole tehnice în cazul cărora se aplică articolele 34 și 36 TFUE, chiar dacă normele respective se aplică, fără distincție, tuturor produselor.

⁽⁷⁰⁾ Cauza C-591/17, Republica Austria [2019] ECLI:EU:C:2019:504, punctul 129.

⁽⁷¹⁾ A se vedea cauza C-412/93, Leclerc-Siplec, 1995, ECLI:EU:C:1995:26, punctul 22 și cauza C-6/98, ARD, 1999, ECLI:EU:C:1999:532, punctul 46.

⁽⁷²⁾ A se vedea, de exemplu, cauzele C-401/92 și C-402/92, Tankstation 't Heukske și Boermans, 1994, ECLI:EU:C:1994:220, punctul 14 și cauzele conexe C-69/93 și C-258/93, Punto Casa, 1994, ECLI:EU:C:1994:226.

⁽⁷³⁾ A se vedea cauza C-391/92, Comisia/Grecia, 1995, ECLI:EU:C:1995:199, punctul 15.

⁽⁷⁴⁾ A se vedea cauza C-63/94, Belgapom, 1995, ECLI:EU:C:1995:270 și cauza C-221/15, Etablissements Fr. Colruyt NV, 2016, ECLI:EU:C:2016:704, punctul 37.

⁽⁷⁵⁾ Cauzele conexe C-158/04 și C-159/04, Alfa Vita, 2006, ECLI:EU:C:2006:562.

⁽⁷⁶⁾ Ibid, punctele 18-19.

⁽⁷⁷⁾ Cauza C-159/00, Sapod Audic și Eco-Emballages, 2002, ECLI:EU:C:2002:343.

⁽⁷⁸⁾ Ibid, punctul 71. Dacă ar fi interpretată drept impunând obligația de a aplica o marcă sau o etichetă, măsura ar constitui o reglementare tehnică în sensul Directivei 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice (JO L 204, 21.7.1998, p. 37). Într-o astfel de situație, persoana poate invoca faptul că dispoziția națională respectivă nu a fost notificată. În acest caz, instanța națională este cea în măsură să refuze aplicarea dispoziției respective.

⁽⁷⁹⁾ Cauza C-159/00, Sapod Audic și Eco-Emballages, 2002, ECLI:EU:C:2002:343, punctul 72.

⁽⁸⁰⁾ A se vedea cauza C-71/02, Karner, 2004, ECLI:EU:C:2004:181 (interzicerea mențiunilor care arată că produsele provin dintr-o masă a bunurilor care face obiectul insolvenței); cauza C-441/04, A-Punkt, 2006, ECLI:EU:C:2006:141 (situația vânzării la domiciliu) și raționamentul similar din cauza C-20/03 Burmanjer, 2005, ECLI:EU:C:2005:307.

Principiul recunoașterii reciproce a fost statuat în jurisprudența Curții. În hotărârea pronunțată în cauza *Cassis de Dijon* ⁽⁸¹⁾, Curtea a stabilit că, în absența armonizării, normele naționale care prevăd cerințe (precum cele referitoare la denumire, formă, dimensiune, greutate, compoziție, prezentare, etichetare, ambalare) pe care trebuie să le îndeplinească mărfurile ce provin din alte state membre în care sunt produse și comercializate în mod legal reprezintă obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor și constituie măsuri cu efect echivalent interzise prin articolul 34 din TFUE.

Potrivit principiului recunoașterii reciproce, dacă o întreprindere comercializează în mod legal un produs într-un stat membru, în conformitate cu normele tehnice naționale aplicabile ale aceluia stat membru, ea ar trebui să îl poată comercializa și în alte state membre fără a trebui să îl adapteze la normele naționale ale statului membru de import.

Prin urmare, în principiu, statele membre de destinație nu pot restricționa sau refuza introducerea pe piață a mărfurilor care nu fac obiectul armonizării UE și care sunt comercializate în mod legal într-un alt stat membru, chiar dacă au fost fabricate conform unor norme tehnice și de calitate diferite de cele pe care trebuie să le îndeplinească produsele naționale. Același lucru se întâmplă și dacă în statul membru de origine nu există norme tehnice aplicabile produsului respectiv.

Cu toate acestea, principiul nu este absolut: o restricție poate fi justificată printr-un obiectiv de interes public.

În consecință, recunoașterea reciprocă nu ar trebui văzută drept implicând standarde inferioare în materie de sănătate, mediu înconjurător sau siguranță sau ca limitând capacitățile autorităților naționale de supraveghere a pieței, ci mai degrabă drept asigurând un echilibru atent între libera circulație a mărfurilor și obiectivele de interes public. Statele membre trebuie să adere la acest principiu doar dacă interesele publice legitime vizate de norma lor tehnică națională aplicabilă sunt protejate în mod adecvat.

Excepțiile de la principiul liberei circulații a mărfurilor trebuie să fie interpretate în sens restrâns ⁽⁸²⁾. Barierele sunt justificate doar dacă măsurile naționale sunt necesare pentru a îndeplini cerințe imperative sau dacă oricare dintre interesele menționate la articolul 36 din TFUE sunt proporționale cu obiectivul legitim urmărit. Aceste aspecte sunt bine sintetizate într-o hotărâre recentă a Curții, care se referă la refuzul de a recunoaște anumite mărci, după cum urmează:

„Obstacolele în calea liberei circulații a mărfurilor care rezultă, în lipsa armonizării legislațiilor naționale, din aplicarea de către un stat membru, la mărfuri provenite din alte state membre, unde sunt produse și comercializate în mod legal, a unor norme privind condițiile pe care trebuie să le îndeplinească aceste mărfuri, chiar dacă aceste norme sunt aplicabile fără deosebire tuturor produselor, constituie măsuri cu efect echivalent, interzise de articolul 34 TFUE, în cazul în care această aplicare nu poate fi justificată printr-un scop de interes general de natură să prevaleze asupra cerințelor liberei circulații a mărfurilor” ⁽⁸³⁾.

În aceeași cauză, Curtea a constatat și că principiul recunoașterii reciproce nu se poate aplica în cazul schimburilor comerciale desfășurate pe teritoriul UE cu mărfuri ce provin din țări terțe și aflate în liberă circulație dacă acestea nu au fost comercializate în mod legal pe teritoriul unui stat membru, înainte de a fi exportate în alt stat membru decât cel în care se află în liberă circulație ⁽⁸⁴⁾.

Prin urmare, în rezumat, sunt posibile excepții de la principiul recunoașterii reciproce care se aplică în domeniul nearmonizat:

1. regula generală este că produsele comercializate în mod legal în alt stat membru se bucură de dreptul la libera circulație; și
2. norma generală nu se aplică dacă statul membru de destinație poate demonstra că este esențial să își impună propriile norme tehnice în ceea ce privește produsele în cauză, pe baza motivelor prevăzute la articolul 36 din TFUE sau în cerințele imperative din jurisprudența Curții și cu condiția respectării principiului proporționalității.

⁽⁸¹⁾ Cauza 120/78, *Rewe Zentrale/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, 1979, ECLI:EU:C:1979:42. Deși, la început, principiul nu a fost menționat în mod explicit în jurisprudența Curții, acum el este recunoscut pe deplin (a se vedea, de exemplu, cauza C-110/05, *Comisia/Italia* [2009] ECLI:EU:C:2009:66, punctul 34 și cauza C-385/10, *Elenca* [2012] ECLI:EU:C:2012:634, punctul 23).

⁽⁸²⁾ Cauza C-111/89, *Staat der Nederlanden/P. Bakker Hillegom BV*, 1990, ECLI:EU:C:1990:177, punctul 8.

⁽⁸³⁾ Cauza C-525/14, *Comisia/Republica Cehă*, 2016, ECLI:EU:C:2016:714, punctul 35.

⁽⁸⁴⁾ Cauza C-525/14, *Comisia/Republica Cehă*, 2016, ECLI:EU:C:2016:714, punctul 39.

Noul Regulament (UE) 2019/515 al Parlamentului European și al Consiliului ⁽⁸⁵⁾ privind recunoașterea reciprocă a mărfurilor comercializate în mod legal în alt stat membru se aplică începând cu 19 aprilie 2020. Acesta înlocuiește Regulamentul (CE) nr. 764/2008 de stabilire a unor proceduri de aplicare a anumitor norme tehnice naționale pentru produsele comercializate în mod legal în alt stat membru și de abrogare a Deciziei nr. 3052/95/CE ⁽⁸⁶⁾.

4. TIPURI DE MĂSURI

Măsurile cu efect echivalent prevăzute la articolul 34 din TFUE se manifestă sub forme extrem de diverse. Uneori, acestea constau în măsuri directe, vizând în mod specific importurile sau permițând tratarea preferențială a produselor interne și alteori reprezintă un efect secundar neașteptat al unor decizii de politică generală. În ultimele decenii, s-au conturat în mod repetat anumite tipuri de măsuri în jurisprudența și aplicarea practică a articolelor 34-36 din TFUE în procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Unele dintre acestea sunt prezentate mai jos.

4.1. Dispoziții naționale referitoare la importuri (licențe de import, inspecții și controale)

Măsurile naționale care se referă în mod direct la importul de produse din alte state membre pot îngreuna importurile și, prin urmare, sunt considerate de obicei ca fiind măsuri cu un efect echivalent restricțiilor cantitative, care contravin articolului 34 din TFUE. Obligația de a obține o licență de import în vederea importului de mărfuri este un exemplu clar în acest sens. Deoarece formalitățile de acest tip pot provoca întârzieri, astfel de obligații pot încălca articolul 34 din TFUE chiar și în cazurile în care licențele sunt eliberate automat, iar statul membru în cauză nu intenționează să își rezerve dreptul de a retrage o licență ⁽⁸⁷⁾.

Inspecțiile și controalele, precum controalele veterinare, sanitare, fitosanitare sau de alt tip, inclusiv controale vamale ale importurilor (și exporturilor), sunt considerate măsuri cu efect echivalent în sensul articolului 34 și, respectiv, al articolului 35 ⁽⁸⁸⁾. Aceste inspecții pot îngreuna sau crește costul importurilor sau exporturilor, ca urmare a întârzierilor inerente presupuse de procedura de inspecție și a costurilor suplimentare de transport suportate, în consecință, de comerciant.

Instituirea pieței interne la 1 ianuarie 1993 a eliminat în esență controalele recurente la frontieră pentru transferul de mărfuri. De atunci, statele membre pot efectua controale la frontieră doar dacă acestea constituie o componentă a unui sistem general similar de control la nivel național și/sau au rol de verificare la fața locului. Totuși, indiferent unde se desfășoară astfel de controale, dacă ele echivalează cu o inspecție sistematică a produselor importate, ele sunt considerate în continuare măsuri cu efect echivalent ⁽⁸⁹⁾. Ele pot fi justificate doar în cazuri excepționale, dacă sunt îndeplinite condiții stricte ⁽⁹⁰⁾.

4.2. Obligații de numire a unui reprezentant sau de a dispune de spații de depozitare în statul membru de import

Obligația unui importator de a avea un punct de lucru în statul membru de destinație a mărfurilor a fost declarată de Curte ca fiind direct contrară articolelor privind libera circulație a mărfurilor pe piața internă. Curtea a constatat că, în fapt, prin obligarea întreprinderilor stabilite în alte state membre la suportarea costurilor pentru înființarea unei reprezentanțe în statul membru de import, intrarea pe piața unui stat membru a unor întreprinderi, în special întreprinderi mici și mijlocii, devine dificilă, dacă nu imposibilă ⁽⁹¹⁾. În general, obligația de a numi un reprezentant sau agent sau de a înființa un sediu sau birou secundar ori un spațiu de depozitare în statul membru de import este, de asemenea, contrară articolului 34 din TFUE.

⁽⁸⁵⁾ Regulamentul (UE) 2019/515 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 martie 2019 privind recunoașterea reciprocă a mărfurilor comercializate în mod legal în alt stat membru și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 764/2008 (JO L 91, 29.3.2019, p. 1).

⁽⁸⁶⁾ Regulamentul (CE) nr. 764/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 de stabilire a unor proceduri de aplicare a anumitor norme tehnice naționale pentru produsele comercializate în mod legal în alt stat membru și de abrogare a Deciziei nr. 3052/95/CE (JO L 218, 13.8.2008, p. 21). Pentru detalii, a se vedea punctul 8.3 din prezentul ghid.

⁽⁸⁷⁾ Cauzele conexate 51-54/71, International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit, 1971, ECLI:EU:C:1971:128; cauza C-54/05 Comisia/Finlanda, 2007, ECLI:EU:C:2007:168, punctul 31.

⁽⁸⁸⁾ Cauza 4/75, Rewe Zentralfinanz/Landwirtschaftskammer, 1975, ECLI:EU:C:1975:98.

⁽⁸⁹⁾ Cauza C-272/95, Dt. Milchkontor II, 1997, ECLI:EU:C:1997:191.

⁽⁹⁰⁾ Cauza C-28/09, Comisia/Austria, 2011, ECLI:EU:C:2011:854, punctul 119.

⁽⁹¹⁾ Cauza 155/82, Comisia/Belgia, 1983, ECLI:EU:C:1983:53, punctul 7.

Unele state membre au încercat să justifice aceste cerințe arătând că ele sunt necesare pentru asigurarea unei aplicări adecvate a dispozițiilor naționale de interes public, inclusiv, în unele cazuri, a celor privind răspunderea penală. Curtea a respins acest argument. Curtea a susținut că, deși fiecare stat membru are dreptul să adopte, pe propriul teritoriu, măsuri menite să asigure protecția politicilor publice, astfel de măsuri sunt justificate doar dacă sunt îndeplinite anumite condiții. Trebuie să se stabilească faptul că aceste măsuri sunt necesare pentru atingerea unor obiective legitime de interes general și că acest lucru nu poate fi obținut prin mijloace mai puțin restrictive asupra liberei circulații a mărfurilor⁽⁹²⁾. Curtea a arătat că, „deși sancțiunile penale pot avea un efect disuasiv în ceea ce privește comportamentul pe care îl sancționează, acest efect nu este garantat și, în orice caz, nu este sporit [...] exclusiv prin prezența pe teritoriul național a unui reprezentant legal al producătorului”⁽⁹³⁾. Astfel, din punctul de vedere al obiectivelor de interes public, cerința stabilirii unui reprezentant pe teritoriul național nu asigură suficiente mecanisme suplimentare de protecție pentru a justifica o excepție de la interdicția prevăzută la articolul 34 din TFUE.

De asemenea, cerințele naționale de reglementare a stocării sau depozitării mărfurilor importate pot reprezenta o încălcare a articolului 34 din TFUE dacă discriminează mărfurile importate în raport cu produsele interne. Acestea pot include orice norme care interzic, limitează sau impun stocarea exclusivă a produselor importate. O măsură națională care prevedea depozitarea băuturilor alcoolice pe bază de vin importate timp de cel puțin șase luni, pentru a se califica pentru anumite desemnări de calitate, a fost considerată de Curte ca fiind o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative⁽⁹⁴⁾.

Obstacole similare în calea comerțului cu mărfuri pot fi create prin orice norme naționale care limitează total sau parțial utilizarea spațiilor de stocare exclusiv la produse interne, sau impun stocării produselor importate condiții care sunt diferite de cele valabile în cazul produselor interne și sunt mai dificil de satisfăcut. În consecință, o măsură națională care încurajează stocarea de produse interne poate crea obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor în temeiul articolului 34 din TFUE.

4.3. Interdicții la nivel național împotriva unor anumite produse/substanțe

O interdicție în ceea ce privește comercializarea unui anumit produs sau a unei anumite substanțe este măsura cea mai restrictivă pe care o poate adopta un stat membru din perspectiva liberei circulații a mărfurilor. Majoritatea mărfurilor vizate de interdicțiile naționale sunt alimentele, precum vitaminele și alte suplimente alimentare⁽⁹⁵⁾ și substanțele chimice⁽⁹⁶⁾.

Justificările invocate cel mai frecvent de statele membre pentru aceste măsuri stringente sunt protecția sănătății și a vieții oamenilor, animalelor și plantelor conform articolului 36 din TFUE și cerințele imperative stabilite în jurisprudența Curții, precum protecția mediului înconjurător. Aceste justificări sunt adesea combinate. Statul membru care impune o interdicție la nivel național împotriva unui produs/unei substanțe trebuie să demonstreze că măsura este necesară și, după caz, că vânzarea produselor în cauză presupune un risc grav, de exemplu, la adresa sănătății publice, iar normele în cauză respectă principiul proporționalității⁽⁹⁷⁾. Aceasta include furnizarea tuturor dovezilor relevante, precum date tehnice, științifice, statistice sau nutriționale⁽⁹⁸⁾. În cauza *Humanplasma*, deși obiectivul restricției era acela de a asigura calitatea și siguranța sângelui și a componentelor sângelui și, deci, sănătatea publică, s-a considerat că măsura depășea ceea ce era necesar⁽⁹⁹⁾.

În plus, unui stat membru îi revine sarcina de a proba că scopul declarat nu poate fi îndeplinit prin alte mijloace cu un efect mai puțin restrictiv asupra schimburilor comerciale în interiorul UE⁽¹⁰⁰⁾. De exemplu, în ceea ce privește o interdicție din Franța împotriva adaosului de cafeină în băuturi peste un anumit nivel, Curtea a arătat că „etichetarea adecvată și informarea consumatorilor în privința naturii, ingredientelor și caracteristicilor produselor energizante poate permite utilizatorilor a căror sănătate poate fi afectată de consumul excesiv al unui element nutritiv adăugat acestor produse să

⁽⁹²⁾ Ibid, punctul 12. A se vedea și cauza C-12/02, *Grilli*, 2003, ECLI:EU:C:2003:538, punctele 48 și 49; C-193/94, *Skanavi și Chryssanthakopoulos*, 1996, ECLI:EU:C:1996:70, punctele 36-38.

⁽⁹³⁾ Cauza 155/82, *Comisia/Belgia*, 1983, ECLI:EU:C:1983:53, punctul 15.

⁽⁹⁴⁾ Cauza 13/78, *Eggers/Freie Hansestadt Bremen*, 1978, ECLI:EU:C:1978:182.

⁽⁹⁵⁾ Cauza 174/82, *Officier van Justitie/Sandoz*, 1983, ECLI:EU:C:1983:213; C-24/00 *Comisia/Franța*, 2004, ECLI:EU:C:2004:70, C-420/01, *Comisia/Italia*, 2003, ECLI:EU:C:2003:363; C-192/01 *Comisia/Danemarca*, 2003, ECLI:EU:C:2003:492; C-41/02, *Comisia/Țările de Jos*, 2004, ECLI:EU:C:2004:762; C-319/05, *Comisia/Germania*, 2007, ECLI:EU:C:2007:678;

⁽⁹⁶⁾ Cauza C-473/98, *Kemikalieinspektionen/ Toolex-Alpha AB*, 2000, ECLI:EU:C:2000:379.

⁽⁹⁷⁾ Cauza C-421/09, *Humanplasma GmbH/Republica Austria*, 2010, ECLI:EU:C:2010:760, punctul 45.

⁽⁹⁸⁾ Cauza C-270/02, *Comisia/Italia*, 2004, ECLI:EU:C:2004:78.

⁽⁹⁹⁾ Cauza C-421/09, *Humanplasma GmbH/Republica Austria*, 2010, ECLI:EU:C:2010:760, punctul 45.

⁽¹⁰⁰⁾ Cauza 104/75, *De Peijper*, 1976, ECLI:EU:C:1976:67.

decidă singuri dacă le vor consuma”⁽¹⁰¹⁾. Prin urmare, Curtea a considerat că interdicția împotriva adaosului de cafeină peste un anumit nivel nu era măsura cea mai puțin restrictivă disponibilă și, prin urmare, nu era necesară în scopul protejării consumatorilor.

Cauza privind vitaminele daneze⁽¹⁰²⁾ se referea la practica administrativă daneză de interzicere a îmbogățirii cu vitamine și minerale a produselor alimentare dacă nu se putea dovedi că această îmbogățire era necesară populației daneze. Inițial, Curtea a fost de acord că sarcina stabilirii nivelului de protecție a sănătății și vieții umane revenea Danemarcei, avându-se în vedere aplicabilitatea principiului proporționalității. Totuși, Curtea a remarcat că autorităților daneze le revenea sarcina de a „demonstra în fiecare caz, în lumina obiceiurilor alimentare naționale și ținând seama de rezultatele cercetării științifice internaționale, că normele propuse sunt necesare pentru a proteja efectiv interesele vizate” și că „din comercializarea produselor în cauză rezultă un risc real pentru sănătatea publică”⁽¹⁰³⁾. În final, Curtea a concluzionat că măsura nu se justifica printr-un „risc real la adresa sănătății publice”, ceea ce ar fi necesitat o examinare atentă, de la caz la caz, a efectelor pe care le are îmbogățirea alimentelor cu minerale și vitamine⁽¹⁰⁴⁾.

În general, abordarea Curții a fost restrictivă față de măsurile de acest tip. Cu toate acestea, în domeniile în care nu există certitudini științifice cu privire la impactul unui anumit produs sau al unei anumite substanțe asupra sănătății publice sau a mediului, de exemplu, s-a dovedit că respingerea acestor interdicții de către Curte este mai dificilă⁽¹⁰⁵⁾. În aceste cazuri, Curtea a utilizat așa-numitul principiu al precauției⁽¹⁰⁶⁾ în evaluarea generală a cauzei.

Se poate întâmpla și ca, în cazuri care vizează protecția sănătății publice, statele membre să nu interzică direct îmbogățirea cu un produs sau cu o substanță autorizat(ă) în alt stat membru, ci pur și simplu să impună o autorizare prealabilă în acest sens. În aceste cazuri, statele membre vor respecta doar obligațiile care le revin în conformitate cu legislația UE dacă acele proceduri sunt accesibile și pot fi realizate într-un termen rezonabil și dacă interdicția privind un produs poate fi contestată în instanța națională. Procedura trebuie să fie prevăzută în mod expres în cadrul unei măsuri cu aplicare generală, obligatorie pentru autoritățile naționale ale statului membru. Caracteristicile acestei „proceduri simplificate” au fost stabilite de Curte prin cauza C-344/90⁽¹⁰⁷⁾.

4.4. Măsuri privind prețurile

Deși tratatul nu conține dispoziții specifice referitoare la reglementările naționale privind controlul prețurilor, Curtea a aplicat în mai multe rânduri articolul 34 din TFUE reglementărilor naționale privind controlul prețurilor.

Aceste reglementări se referă la mai multe măsuri: prețuri minime și maxime, înghețarea prețurilor, marje minime și maxime ale profitului și menținerea prețului de revânzare.

Prețuri minime: Un preț minim fixat la o anumită sumă, deși aplicabil fără distincție produselor naționale și celor de import, poate restricționa importurile, împiedicând reflectarea prețului lor mai mic în prețul de vânzare cu amănuntul. Aceasta îi împiedică pe importatori să își valorifice avantajul competitiv și, astfel, este o măsură cu efect echivalent în temeiul articolului 34 din TFUE, întrucât consumatorul nu poate profita de acest preț⁽¹⁰⁸⁾. Cu toate acestea, prețurile minime pot fi reglementate la nivelul UE, așa cum se întâmplă, de exemplu, prin legislația națională de stabilire a prețurilor minime pentru tutun, care ar trebui evaluată din perspectiva Directivei 2011/64/UE a Consiliului⁽¹⁰⁹⁾ privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat.

În cauza C-221/15, Colruyt, referitoare la prețurile pentru produsele din tutun în Belgia, Curtea a precizat că legislația națională care le interzice comercianților cu amănuntul să comercializeze produse de tutun la un preț unitar mai mic decât cel indicat de producător sau de importator și inscripționat pe produs, în măsura în care prețul respectiv a fost determinat

⁽¹⁰¹⁾ Cauza C-24/00, Comisia/Franța, 2004, ECLI:EU:C:2004:70, punctul 75.

⁽¹⁰²⁾ Cauza C-192/01, Comisia/Danemarca, 2003, ECLI:EU:C:2003:492.

⁽¹⁰³⁾ Cauza C-192/01, Comisia/Danemarca, 2003, ECLI:EU:C:2003:492, punctul 46.

⁽¹⁰⁴⁾ Ibid, punctul 56.

⁽¹⁰⁵⁾ Cauza C-473/98, Kemikalieinspektionen/Toolex-Alpha AB, 2000, ECLI:EU:C:2000:379; cauza C-24/00, Comisia/Franța, 2004, ECLI:EU:C:2004:70.

⁽¹⁰⁶⁾ A se vedea mai jos, punctul 7.1.2.

⁽¹⁰⁷⁾ Cauza C-344/90, Comisia/Franța, 1992, ECLI:EU:C:1992:328.

⁽¹⁰⁸⁾ Cauza 231/83, Cullet, 1985, ECLI:EU:C:1985:29; cauza 82/77, Van Tiggele, 1978, ECLI:EU:C:1978:10.

⁽¹⁰⁹⁾ Directiva 2011/64/UE a Consiliului din 21 iunie 2011 privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat (JO L 176, 5.7.2011, p. 24).

în mod liber de acesta din urmă, nu este interzisă prin articolul 34 din TFUE ⁽¹¹⁰⁾. În această cauză, Curtea a statuat că prețurile minime pentru produsele din tutun constituie o anumită modalitate de vânzare care se aplică tuturor comercianților relevanți care își desfășoară activitatea pe teritoriul național și care nu îngreunează accesul la piața belgiană al produselor din tutun din alte state membre într-o măsură mai mare decât îngreunează accesul produselor din tutun naționale.

În cauza *Scottish Whiskey Association*, Curtea a evaluat măsura în care guvernul scoțian a încălcat articolul 34 din TFUE impunând prețuri minime pe unitatea de alcool. Scopul măsurilor era acela de a elimina de pe piață alcoolul foarte ieftin, considerându-se că acestea sunt justificate din rațiuni de sănătate publică. Curtea a constatat că faptul că legislația națională „împiedică posibilitatea ca prețul de cost mai mic al produselor importate să se repercuteze asupra prețului de vânzare către consumatori” constituie o măsură cu efect echivalent ⁽¹¹¹⁾.

Prețuri maxime: Înainte de cauza *Keck*, Curtea a statuat că, deși un preț maxim aplicabil fără distincție produselor interne și importate nu constituie, în sine, o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative, acesta poate avea un astfel de efect dacă este fixat la un nivel care împiedică sau îngreunează vânzarea produsului importat în raport cu un produs intern. Acesta poate elimina orice avantaj competitiv al produselor de import și/sau, dacă prețul maxim este prea mic, este posibil să nu țină cont de costurile de transport suportate de importator ⁽¹¹²⁾.

Înșelăciunea prețurilor: În mod similar, anterior hotărârii în cauza *Keck* (a se vedea secțiunea 3.4.2.2.), Curtea a considerat în jurisprudența sa timpurie că înșelăciunea prețurilor care se aplică în mod egal produselor naționale și celor de import nu reprezintă *per se* o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative. Totuși, ele pot provoca un astfel de efect *de facto* dacă prețurile sunt stabilite la un nivel care face imposibilă sau îngreunează comercializarea produselor importate în raport cu produsele interne ⁽¹¹³⁾. Aceasta se va întâmpla doar dacă importatorii își comercializează produsele în pierdere.

Marjele minime și maxime de profit: Acestea sunt marje stabilite la o anumită valoare, nu ca procent din prețul de cost. Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a UE, anterioară hotărârii în cauza *Keck*, acestea nu ar constitui neapărat o măsură cu efect echivalent în sensul articolului 34 din TFUE. Același lucru este valabil și în cazul unei marje de profit fixe în comerțul cu amănuntul, care reprezintă un procent din prețul de vânzare cu amănuntul stabilit în mod liber de producător, cel puțin în cazul în care acesta este suficient de profitabil pentru vânzătorul cu amănuntul. Cu toate acestea, o marjă maximă a profitului care este fixată la o sumă unică, aplicabilă atât produselor interne, cât și importurilor, și care nu ia în considerare costul importului, se încadrează în domeniul de aplicare al articolului 34 din TFUE ⁽¹¹⁴⁾.

De la hotărârea în cauza *Keck*, se pare că, deseori, Curtea a considerat că reglementările naționale privind controlul prețurilor se încadrează în categoria modalităților de vânzare ⁽¹¹⁵⁾. Din acest punct de vedere, este posibil ca ele să nu facă obiectul articolului 34 din TFUE, dacă sunt îndeplinite anumite condiții. Faptul că „mecanismele de control al prețurilor” pot constitui „modalități de vânzare” este confirmat prin hotărârea în cauza *Belgapom*, prin care legislația belgiană care interzicea vânzarea în pierdere și vânzările care produceau doar o marjă foarte scăzută a profitului a fost considerată a nu se încadra în domeniul de aplicare al articolului 34 din TFUE ⁽¹¹⁶⁾.

Cu toate acestea, în cauza mai recentă *LIBRO*, Curtea a clasificat inițial o normă care interzicea importatorilor de cărți în limba germană să fixeze un preț mai mic decât prețul de vânzare cu amănuntul fixat/recomandat de editor ca fiind o anumită modalitate de vânzare, astfel cum a fost definită în cauza *Keck*. Totuși, Curtea a concluzionat că norma respectivă era de fapt o măsură cu efect echivalent, deoarece crea o reglementare distinctă, care aplica un tratament mai puțin favorabil produselor din alte state membre ⁽¹¹⁷⁾.

În hotărârea în cauza *Deutsche Parkinson Vereinigung*, Curtea a aplicat abordarea accesului pe piață în examinarea sa a unui sistem de fixare a prețurilor pentru comercializarea, de către farmacii, a medicamentelor pentru uz uman comercializate doar pe bază de rețetă, fără a face referire directă la cauza *Keck* în hotărârea sa. După ce a comparat impactul fixării prețurilor asupra farmaciilor stabilite în Germania cu cel asupra farmaciilor stabilite în alte state membre, Curtea a concluzionat, în cele din urmă, că acest sistem constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative asupra

⁽¹¹⁰⁾ Cauza C-221/15, *Colruyt*, 2016, ECLI:EU:C:2016:704, punctul 41.

⁽¹¹¹⁾ Cauza C-333/14 *Scottish Whiskey Association* și alții/Lord Advocate și Advocate General of Scotland, 2015, ECLI:EU:C:2015:845, punctul 50.

⁽¹¹²⁾ Cauza 65/75 *Tasca*, 1976, ECLI:EU:C:1976:30; cauza 88-90/75 *SADAM*, 1976, ECLI:EU:C:1976:32; cauza 181/82 *Roussel*, 1983, ECLI:EU:C:1983:352; cauza 13/77 *GB-INNO/ATAB*, 1977, ECLI:EU:C:1977:185.

⁽¹¹³⁾ Cauza 16-20/79 *Danis*, 1979, ECLI:EU:C:1979:248.

⁽¹¹⁴⁾ Cauza 116/84 *Roelstrate*, 1985, ECLI:EU:C:1985:237; cauza 188/86 *Lefevre*, 1987, ECLI:EU:C:1987:327.

⁽¹¹⁵⁾ Pentru informații suplimentare privind modalitățile de vânzare, a se vedea secțiunea 3.4.2.2.

⁽¹¹⁶⁾ Cauza C-63/94 *Belgapom/ITM* și *Vocarex*, 1995, ECLI:EU:C:1995:270.

⁽¹¹⁷⁾ Cauza C-531/07 *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO*, 2009, ECLI:EU:C:2009:276.

importurilor ⁽¹¹⁸⁾. S-a constatat că farmaciile cu vânzare prin corespondență au o capacitate limitată de a concura cu farmaciile tradiționale în ceea ce privește serviciile, astfel încât concurează în primul rând pe baza prețurilor și, în consecință, sunt mai afectate de fixarea prețurilor. În cadrul evaluării sale, Curtea a făcut referire la cauza DocMorris referitoare la legislația germană prin care se interzicea comercializarea medicamentelor în afara farmaciilor și, deci, online, în motivarea hotărârii din această cauză regăsindu-se și cauza Keck ⁽¹¹⁹⁾.

Așa cum s-a arătat mai sus, în cauza Scottish Whiskey Association, Curtea a concluzionat că stabilirea de prețuri minime constituie o măsură cu efect echivalent, pe baza testului privind accesul pe piață, fără a face referire în mod expres la cauza Keck. Curtea a argumentat că „pentru simplul motiv că împiedică posibilitatea ca prețul de cost mai mic al produselor importate să se repercuteze asupra prețului de vânzare către consumatori, reglementarea în discuție în litigiul principal este susceptibilă să constituie un obstacol în calea accesului” ⁽¹²⁰⁾.

4.5. Procedurile de autorizare

Sistemele naționale în cadrul cărora comercializarea mărfurilor se poate efectua cu condiția autorizării prealabile restricționează accesul pe piața statului membru de import și, prin urmare, trebuie să fie considerate măsuri cu efect echivalent unei restricții cantitative în sensul articolului 34 din TFUE ⁽¹²¹⁾. Curtea de Justiție a stabilit un număr de condiții în care astfel de autorizații prealabile pot fi justificate ⁽¹²²⁾:

- ele trebuie să se întemeieze pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în avans de întreprinderile vizate, astfel încât să se evite o exercitare arbitrară a puterii de apreciere deținute de autoritățile naționale;
- ele nu vor duplica procedurile de control deja efectuate în contextul altor proceduri, în același stat sau într-un alt stat membru;
- o procedură de autorizare prealabilă va fi necesară doar atunci când controlul ulterior este considerat prea tardiv pentru a fi cu adevărat eficace și pentru a-și îndeplini obiectivul propus;
- procedura nu trebuie, din cauza duratei sale sau a costurilor disproporționate pe care le implică, să aibă ca rezultat descurajarea operatorilor vizați de la urmarea planului lor de afaceri;
- este posibil ca procedura să nu necesite analize tehnice, dacă acestea au fost deja efectuate în alt stat membru și sunt disponibile rezultatele ⁽¹²³⁾.

4.5.1. Omologarea de tip

Cerințele privind omologarea de tip stabilesc condițiile de reglementare, tehnice și de siguranță pe care trebuie să le îndeplinească un produs. Prin urmare, omologarea de tip nu este restrânsă la o anumită industrie, deoarece aceste cerințe privesc produse variate, de la echipamente marine la telefoane mobile, autoturisme și echipamente medicale.

În general, omologarea de tip este o condiție obligatorie pentru introducerea unui produs pe piață. De cele mai multe ori, conformitatea cu cerințele de omologare este indicată de un marcaj inscripționat pe produs. De exemplu, marcajul CE confirmă respectarea acestor cerințe fie prin intermediul unei declarații a producătorului, fie printr-o certificare emisă de o terță parte.

În timp ce cerințele comune de omologare de tip la nivelul UE facilitează, în mod normal, comercializarea produselor pe piața internă, omologarea națională de tip în domeniile nearmonizate poate crea bariere în calea comerțului cu mărfuri. În plus, standardele privind produsele care diferă de la un stat la altul fac dificilă comercializarea de către producători a aceluiași produs în state membre diferite și pot conduce la costuri de conformitate mai ridicate. Prin urmare, obligațiile privind obținerea omologării naționale de tip înainte de introducerea produselor pe piață sunt considerate măsuri cu efect echivalent ⁽¹²⁴⁾.

⁽¹¹⁸⁾ Cauza C-148/15 Deutsche Parkinson Vereinigung [2016] ECLI:EU:C:2016:394, punctele 23-27.

⁽¹¹⁹⁾ Cauza C-322/01 DocMorris, 2003, ECLI:EU:C:2003:664, punctul 6.

⁽¹²⁰⁾ Cauza C-333/14 Scottish Whiskey Association, 2015, ECLI:EU:C:2015:845, punctul 32 (evidențierea noastră).

⁽¹²¹⁾ A se vedea, de exemplu, cauza C-254/05 Comisia/Belgia, 2007, ECLI:EU:C:2007:319; Cauza C-432/03 Comisia/Portugalia, 2005, ECLI:EU:C:2005:669, punctul 41; Cauza C-249/07 Comisia/Țările de Jos, 2008, ECLI:EU:C:2008:683, punctul 26.

⁽¹²²⁾ Cauza C-390/99 Canal Satélite Digital, 2002, ECLI:EU:C:2002:34; Cauza C-333/08 Comisia/Franța, 2010, ECLI:EU:C:2010:44; Cauza C-423/13 Vilniaus Energija, 2014, ECLI:EU:C:2014:2186.

⁽¹²³⁾ Cauza C-423/13 Vilniaus Energija, 2014, ECLI:EU:C:2014:2186, punctul 55.

⁽¹²⁴⁾ Cauza 21/84 Comisia/Franța, 1985, ECLI:EU:C:1985:184.

Din rațiuni de sănătate sau de siguranță, un stat membru poate avea dreptul de a solicita ca un produs deja omologat în alt stat membru să fie supus unei noi proceduri de examinare și omologare. Cu toate acestea, în astfel de cazuri, statul membru de import trebuie să țină cont de testele sau de controalele efectuate în statul membru exportator/statele membre exportatoare care asigură garanții sau protecții echivalente ⁽¹²⁵⁾.

În cauza *Comisia/Portugalia* ⁽¹²⁶⁾, unei întreprinderi i-a fost refuzată de către organismul de supraveghere eliberarea autorizației pentru instalarea de țevi de polietilenă importate, deoarece aceste țevi nu fuseseră aprobate de organismul național de testare. Certificatele întreprinderii care nu au fost recunoscute fuseseră emise de un institut de testare din Italia. Curtea a declarat că autoritățile (în acest caz, cele portugheze) au obligația să recunoască certificatele emise de organisme de certificare din alte state membre, în special dacă acele organisme sunt autorizate de statele membre respective în acest scop. Deoarece autoritățile portugheze nu dețineau suficiente informații pentru a verifica certificatele în cauză, acestea ar fi putut obține aceste materiale de la autoritățile statului membru de export. Este necesară o abordare proactivă din partea organismului național căruii îi este solicitată omologarea sau recunoașterea unui produs.

4.5.2. Înmatricularea autoturismelor

În general, există trei etape diferite în procesul de obținere a înmatriculării pentru un autovehicul, conform legislației UE. Inițial are loc omologarea caracteristicilor tehnice ale autovehiculului care, în multe cazuri, va fi omologarea CE de tip. Totuși, unele tipuri de autovehicule sunt în continuare supuse unor proceduri naționale de omologare. În al doilea rând, se efectuează controlul tehnic al autovehiculelor rulate, al cărui obiectiv este de a verifica dacă autovehiculul respectiv este în bună stare de funcționare în momentul înmatriculării. Ultima etapă este reprezentată de înmatricularea autovehiculului, prin care acesta este pus în circulație, după ce a fost identificat și i s-a eliberat un număr de înmatriculare.

De asemenea, Curtea a abordat problema refuzului de a înmatricula un vehicul care are echipamentul de direcție, inclusiv volanul, pe partea dreaptă. În cauzele C-61/12 și C-639/11, Curtea a precizat că o astfel de legislație constituie o măsură cu un efect echivalent unor restricții cantitative asupra importurilor, în măsura în care efectul său este acela de a împiedica accesul pe piață pentru vehiculele cu echipamentul de direcție pe partea dreaptă, care sunt construite în mod legal și înmatriculate în alt stat membru. Curtea a precizat că o astfel de cerință nu este necesară pentru a atinge obiectivul de siguranță rutieră ⁽¹²⁷⁾.

4.6. Restricții privind publicitatea

Rolul publicității este fundamental pentru accesul pe piață, în special în cazul produselor comercializate în mod legal în alt stat membru. Rolul important al publicității în facilitarea pătrunderii unui produs dintr-un stat membru pe o nouă piață din alt stat membru a fost recunoscut de avocați generali ⁽¹²⁸⁾ și de Curtea de Justiție ⁽¹²⁹⁾. Scopul și efectul publicității este, printre altele, acela de a-i convinge pe consumatori să cumpere o altă marcă sau produse noi.

Înainte de hotărârea *Keck* (a se vedea secțiunea 3.4.2.2.), Curtea a considerat frecvent că măsurile naționale care restricționează publicitatea se încadrau în domeniul de aplicare al articolului 34 din TFUE. O astfel de cauză a fost *Oosthoek*, care a vizat interzicerea oferirii de cadouri gratuite promoționale. Curtea a susținut că „legislația care restricționează sau interzice anumite forme de publicitate și anumite mijloace de promovare a vânzărilor, chiar dacă nu afectează importurile în mod direct, poate conduce la restrângerea volumului acestora, deoarece afectează oportunitățile de comercializare a produselor importate” ⁽¹³⁰⁾. Totuși, de la cauza *Keck*, Curtea a părut să adopte o abordare diferită din unele puncte de vedere (tratarea restricțiilor privind publicitatea drept modalități de vânzare). Cu toate acestea, măsurile referitoare la publicitate care par să se încadreze în categoria modalităților de vânzare sunt tratate drept norme referitoare la produse dacă par să afecteze condițiile pe care trebuie să le îndeplinească produsele ⁽¹³¹⁾.

⁽¹²⁵⁾ Cauza C-455/01 *Comisia/Italia*, 2003, ECLI:EU:C:2003:551.

⁽¹²⁶⁾ Cauza C-432/03 *Comisia/Portugalia*, 2005, ECLI:EU:C:2005:514.

⁽¹²⁷⁾ Cauza C-61/12, *Comisia/Lituania* [2014], ECLI:EU:C:2014:172, punctele 57 și 69. A se vedea și cauza C-639/11 *Comisia/Polonia* [2014] ECLI:EU:C:2014:173.

⁽¹²⁸⁾ A se vedea, de exemplu, avocatul general Jacobs în cauza C-412/93 *Leclerc-Siplec*, 1995, ECLI:EU:C:1995:26 și avocatul general Geelhoed în cauza C-239/02 *Douwe Egberts*, 2004, ECLI:EU:C:2004:445.

⁽¹²⁹⁾ A se vedea, de exemplu, cauzele conexe C-34/95 și C-36/95 *De Agostini*, 1997, ECLI:EU:C:1997:344.

⁽¹³⁰⁾ Cauza 286/81 *Oosthoek*, 1982, ECLI:EU:C:1982:438, punctul 15. A se vedea și cauzele anterioare cauzei *Keck*: Cauza 362/88 *GB-INNO*, 1990, ECLI:EU:C:1990:102 și cauza C-1/90 *Aragonesa*, 1991, ECLI:EU:C:1991:327.

⁽¹³¹⁾ Cauza C-470/93 *Mars*, 1995, ECLI:EU:C:1995:224, punctul 13 (măsura necesită costuri de ambalare și de publicitate suplimentare). A se vedea și cauza C-368/95 *Familiapress*, 1997, ECLI:EU:C:1997:325, punctul 11.

Cu toate acestea, abordarea mai frecventă urmată de Curte în prezent pare să constea în faptul că restricțiile privind publicitatea și promovarea sunt considerate modalități de vânzare și, dacă nu sunt discriminatorii, nu se încadrează în domeniul de aplicare al articolului 34 din TFUE ⁽¹³²⁾. Cu toate acestea, dacă măsura vizată este discriminatorie, ea face obiectul articolului 34 din TFUE. Prin urmare, restricțiile naționale privind publicitatea care fac ca vânzarea de mărfuri din alte state membre să fie mai dificilă decât comercializarea de mărfuri naționale pot constitui o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative. Curtea a precizat, de exemplu, că „o interdicție absolută privind publicitatea caracteristicilor unui produs” ⁽¹³³⁾ poate obstrucționa accesul pe piață al unor produse din alte state membre într-o măsură mai mare decât accesul produselor interne, mai cunoscute de consumatori ⁽¹³⁴⁾.

După cum s-a arătat mai sus, Curtea pare să facă o legătură între amploarea restricției și discriminare. Cu alte cuvinte, dacă restricția este totală, se presupune că ar putea avea un impact mai mare asupra produselor importate ⁽¹³⁵⁾, iar în cazul în care este parțială, ar putea să afecteze produsele interne și importate în aceeași manieră ⁽¹³⁶⁾. Cu toate acestea, trebuie subliniat faptul că, în cauzele Dior ⁽¹³⁷⁾ și Gourmet ⁽¹³⁸⁾, Curtea a arătat că unele interdicții privind publicitatea nu implică în mod necesar un impact mai puternic asupra importurilor decât asupra mărfurilor naționale.

De asemenea, Curtea a subliniat că restricțiile privind publicitatea pe internet nu afectează comercializarea de mărfuri naționale – în acest caz, de medicamente naționale – în același mod în care afectează comercializarea de medicamente provenite din alte state membre (cauza C-322/01 Deutscher Apothekerverband). Prin urmare, restricțiile privind publicitatea pe internet pot reprezenta un obstacol reglementat de articolul 34 din TFUE.

4.7. Reglementări tehnice conținând cerințe privind prezentarea mărfurilor (greutate, compoziție, prezentare, etichetare, formă, dimensiune, ambalaj)

Cerințele care trebuie îndeplinite de produsele importate în ceea ce privește forma, dimensiunea, greutatea, compoziția, prezentarea, identificarea sau ambalajul pot obliga producătorii și importatorii să adapteze produsele în cauză la normele în vigoare în statele membre în care sunt comercializate, prin măsuri cum ar fi modificarea etichetării produselor importate ⁽¹³⁹⁾. În hotărârea sa în cauza 27/80, Fietje ⁽¹⁴⁰⁾, Curtea de Justiție a considerat că extinderea de către un stat membru a unei dispoziții care interzice comercializarea anumitor băuturi alcoolice cu altă descriere decât cea prevăzută în legislația națională pentru băuturile importate din alte state membre, făcând, astfel, necesară modificarea etichetei sub care băutura de import este comercializată în mod legal în statul membru de export, este o măsură cu un efect echivalent unei restricții cantitative, ceea ce este interzis conform articolului 34 din TFUE.

Deoarece astfel de cerințe privind prezentarea mărfurilor au legătură directă cu produsul, ele nu sunt considerate modalități de vânzare. Ele sunt considerate mai degrabă măsuri cu efect echivalent în conformitate cu articolul 34 din TFUE ⁽¹⁴¹⁾.

De exemplu, următoarele măsuri au fost considerate contrare articolului 34 din TFUE:

- obligația strictă ca produselor de construcție nearmonizate să li se aplice marcatul CE ⁽¹⁴²⁾;
- o cerință privind vânzarea margarinei în pachete cubice, pentru a o distinge de unt ⁽¹⁴³⁾;

⁽¹³²⁾ A se vedea cauza C-292/92 Hünermund, 1993, ECLI:EU:C:1993:932 (interzicerea publicității la produse „parafarmaceutice” în afara incintei farmaciilor) și cauza C-412/93 Leclerc-Siplec, 1995, ECLI:EU:C:1995:26 (restricții în ceea ce privește publicitatea televizată); A se vedea cauzele conexe C-34/95 și C-36/95 De Agostini, 1997, ECLI:EU:C:1997:344; Cauza C-405/98 Gourmet, 2001, ECLI:EU:C:2001:135.

⁽¹³³⁾ Cauza C-239/02 Douwe Egberts, 2004, ECLI:EU:C:2004:445, punctul 53.

⁽¹³⁴⁾ În ceea ce privește discriminarea dintre agenții economici naționali și agenții economici din alte state membre, a se vedea cauza C-322/01 DocMorris, 2003, ECLI:EU:C:2003:664, punctul 74 și cauza 254/98 Heimdienst, 2000, ECLI:EU:C:2000:12, punctul 26. A se vedea și cauzele 87/85 și 88/85 Legia și Gyselinx, 1986, ECLI:EU:C:1986:215, punctul 15 și cauza C-189/95 Franzén, 1997, ECLI:EU:C:1997:504, punctul 71.

⁽¹³⁵⁾ În acest context, a se vedea cauza C-405/98 Gourmet, 2001, ECLI:EU:C:2001:135; cauzele C-34/95 și C-36/95 De Agostini, 1997, ECLI:EU:C:1997:344 și cauza C-239/02 Douwe Egberts, 2004, ECLI:EU:C:2004:445 (în care se interzic referirile la „slăbire” și la „recomandări medicale, atestări, declarații sau aprobări”).

⁽¹³⁶⁾ În acest context, a se vedea cauza C-292/92 Hünermund, 1993, ECLI:EU:C:1993:932 și cauza C-71/02 Karner, 2004, ECLI:EU:C:2004:181 (în care se interzic referirile la faptul că mărfurile provin dintr-o masă a bunurilor care face obiectul insolvenței).

⁽¹³⁷⁾ Cauza C-337/95 Dior, 1997, ECLI:EU:C:1997:517.

⁽¹³⁸⁾ Cauza C-405/98 Gourmet, 2001, ECLI:EU:C:2001:135.

⁽¹³⁹⁾ Cauza C-33/97 Colim, 1999, ECLI:EU:C:1999:274, punctul 37 și cauza C-416/00 Morellato, 2003, ECLI:EU:C:2003:475, punctele 29 și 30; Cauza C-217/99 Comisia/Belgia, 2000, ECLI:EU:C:2000:638, punctul 17.

⁽¹⁴⁰⁾ Cauza 27/80 Fietje ECLI:EU:C:1980:293, punctul 15.

⁽¹⁴¹⁾ Cauza C-385/10 Elenca Srl/Ministero dell'Interno, 2012, ECLI:EU:C:2012:634.

⁽¹⁴²⁾ Ibid.

⁽¹⁴³⁾ Cauza 261/81 Rau/De Smedt, 1982, ECLI:EU:C:1982:382.

- interzicerea de către un stat membru a vânzării de articole fabricate din materiale prețioase care nu purtau mărcile (naționale oficiale) obligatorii ⁽¹⁴⁴⁾;
- interzicerea vânzării, prin corespondență și online, de videocasete și DVD-uri care nu sunt marcate cu o etichetă indicând limita de vârstă stabilită printr-o decizie de clasificare a unei autorități regionale sau a unui organism național de autoreglementare ⁽¹⁴⁵⁾.

4.8. Indicații de origine, mărci de calitate, încurajarea achiziționării de produse naționale

Normele naționale care prevăd necesitatea indicării originii produsului pe produs sau pe etichetarea acestuia constituie o măsură cu efect echivalent contrară articolului 34 din TFUE.

Curtea a determinat că normele naționale privind indicarea obligatorie a originii pot încuraja consumatorii să cumpere produse naționale în detrimentul produselor echivalente originare din alte state membre ⁽¹⁴⁶⁾. Potrivit Curții, astfel de norme îngreunează comercializarea într-un stat membru a unor mărfuri similare produse în alte state membre și încetinesc întrepătrunderea economică în Uniunea Europeană prin împiedicarea vânzării de mărfuri produse în urma diviziunii muncii între statele membre ⁽¹⁴⁷⁾. De asemenea, Curtea a indicat că ar putea fi în interesul operatorului economic să indice el însuși originea produselor sale, fără a fi obligat să facă acest lucru. În acest caz, consumatorii pot fi protejați împotriva indicațiilor de origine false sau înșelătoare care pot surveni în cazul limitării exclusive la normele existente care interzic un astfel de comportament ⁽¹⁴⁸⁾.

De asemenea, Curtea a statuat că sistemele de calitate prevăzute în dreptul național și legate de originea produsului pot avea un efect similar. Chiar dacă un anumit sistem de calitate este voluntar, acesta constituie tot o măsură cu efect echivalent, dacă utilizarea denumirii respective promovează sau poate promova comercializarea produsului în cauză, comparativ cu produse care nu beneficiază de utilizarea sistemului respectiv ⁽¹⁴⁹⁾.

Curtea de Justiție a precizat că statele membre sunt abilitate să instituie sisteme de calitate pentru produsele agricole comercializate pe teritoriul lor și pot condiționa utilizarea denumirilor de calitate de conformitatea cu aceste sisteme. Totuși, aceste sisteme și denumiri nu pot fi asociate cu cerința ca procesul de producție pentru produsele în cauză să se realizeze în interiorul țării, ci ar trebui să depindă exclusiv de existența caracteristicilor obiective intrinsece care conferă produselor calitatea cerută prin lege ⁽¹⁵⁰⁾. Prin urmare, astfel de sisteme trebuie să fie accesibile pentru orice producător din Uniune sau pentru orice alt potențial operator din Uniune ale cărui produse îndeplinesc cerințele. Orice cerință care împiedică accesibilitatea la acest sistem pentru produse din alte state membre ar trebui evitată, întrucât poate facilita comercializarea produselor de proveniență internă în detrimentul celor de import ⁽¹⁵¹⁾.

Curtea a acceptat sistemele de calitate prevăzute în dreptul național atunci când acestea permit importul de produse din alte state membre sub denumirile pe care le poartă, chiar dacă sunt similare, comparabile sau identice cu denumirile prevăzute în legislația națională ⁽¹⁵²⁾.

O campanie de promovare desfășurată de autoritățile statelor membre și care implică etichetarea de calitate și/sau de origine constituie, de asemenea, o măsură cu efect echivalent în temeiul articolului 34 din TFUE. Cel mai cunoscut caz de astfel de încurajare a achiziționării de produse naționale a fost cazul Buy Irish („Cumpărați produse irlandeze”) ⁽¹⁵³⁾, o campanie la scară largă care încuraja achiziționarea de produse naționale. În plus, Curtea a statuat că un sistem creat de autorități în scopul promovării unor produse fabricate într-o anumită țară sau regiune poate de asemenea încuraja consumatorii să achiziționeze astfel de produse în detrimentul produselor importate ⁽¹⁵⁴⁾.

⁽¹⁴⁴⁾ Cauza C-30/99 Comisia/Irlanda, 2001, ECLI:EU:C:2001:346; Cauza C-525/14 Comisia/Republica Cehă, 2016, ECLI:EU:C:2016:714; A se vedea și cauza C-481/12 UAB Juvelta/VĮ Lietuvos prabavimo rūmai [2014] ECLI:EU:C:2014:11.

⁽¹⁴⁵⁾ Cauza C-244/06 Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media AG, 2008, ECLI:EU:C:2008:85, însă în această hotărâre bariera în calea comerțului a fost considerată justificată din rațiuni legate de protecția minorilor.

⁽¹⁴⁶⁾ A se vedea, de exemplu, cauza 207/83 Comisia/Regatul Unit, 1985, ECLI:EU:C:1985:161, punctul 17.

⁽¹⁴⁷⁾ A se vedea cauza C-95/14 UNIC și Uni.co.pel, 2015, ECLI:EU:C:2015:492, punctul 44.

⁽¹⁴⁸⁾ A se vedea cauza 207/83 Comisia/Regatul Unit, 1985, ECLI:EU:C:1985:161, punctul 21.

⁽¹⁴⁹⁾ A se vedea cauza C-325/00 Comisia/Germania, 2002, ECLI:EU:C:2002:633, punctul 24 și cauza C-255/03 Comisia/Belgia, ECLI:EU:C:2004:378.

⁽¹⁵⁰⁾ A se vedea cauza 13/78 Eggers ECLI:EU:C:1978:182, punctele 24-25.

⁽¹⁵¹⁾ A se vedea hotărârea Curții în cauzele conexe C-321/94 până la C-324/94 Pistre și alții, ECLI:EU:C:1997:229, punctul 45.

⁽¹⁵²⁾ Cauza C-169/17 Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino, 2018, ECLI:EU:C:2018:440, punctele 24-28 și jurisprudența citată.

⁽¹⁵³⁾ Cauza 249/81 Comisia/Irlanda, 1982, ECLI:EU:C:1982:402.

⁽¹⁵⁴⁾ A se vedea, de exemplu, cauza C-325/00 Comisia/Germania, 2002, ECLI:EU:C:2002:633 și cauza C-6/02 Comisia/Franța, 2003, ECLI:EU:C:2003:136. A se vedea și cauzele conexe C-204/12-C-208/12 Essent Belgium, 2014, ECLI:EU:C:2014:2192 punctele 88, 90-95 și 116. A se vedea și cauza C-573/12 Ålands Vindkraft [2014] ECLI:EU:C:2014:2037.

4.9. Restricții privind vânzările la distanță (vânzări pe internet, comandă prin poștă etc.)

Ca urmare a evoluției tehnologiilor informației și comunicațiilor, mărfurile sunt în prezent comercializate din ce în ce mai des pe piața internă prin intermediul internetului. În consecință, numărul cauzelor legate de tranzacții prin internet implicând transferul de mărfuri dintr-un stat membru în altul care sunt inițiate în fața Curții de Justiție a crescut.

Aspectele prezentate Curții în cauza DocMorris ⁽¹⁵⁵⁾ au apărut în cadrul procedurilor naționale privind vânzările pe internet de medicamente de uz uman într-un stat membru diferit de cel în care își avea sediul DocMorris. Legislația germană din acea perioadă interzicea vânzarea prin comandă poștală a medicamentelor, care puteau fi vândute exclusiv în farmacii.

Primul aspect la care instanța națională a făcut referire a fost posibila încălcare a articolului 34 din TFUE în cazul în care medicamente autorizate, a căror vânzare era limitată la farmaciile din statele membre în cauză, nu primeau permisiunea de a fi importate comercial, prin comandă poștală, prin intermediul unor farmacii aprobate din alte state membre, ca răspuns la o comandă individuală pe internet.

Curtea a început prin a considera această restricție națională ca fiind o modalitate de vânzare, ceea ce poate constitui o încălcare a articolului 34, dacă este discriminatorie. În primul rând, conform cauzei *De Agostini* (importanța publicității pentru vânzarea produsului în cauză) ⁽¹⁵⁶⁾, Curtea a subliniat importanța internetului în vânzarea unui produs. Ulterior, a explicat de ce o interdicție totală reprezintă un obstacol mai mult pentru farmaciile din afara Germaniei, decât pentru cele din interiorul acestei țări. Prin urmare, măsura încălca articolul 34 din TFUE.

Mai precis, Curtea a afirmat că, în ceea ce privește farmaciile din afara Germaniei, internetul oferă o posibilitate mai eficientă de a obține „acces direct” pe piața germană ⁽¹⁵⁷⁾. Curtea a explicat că o interdicție care are un efect mai pronunțat asupra farmaciilor din afara Germaniei ar putea împiedica accesul pe piață al unor produse din alte state membre mai mult decât împiedică accesul produselor interne.

În cauza *Ker-Optika* ⁽¹⁵⁸⁾, referitoare la legislația națională prin care se autoriza distribuția de lentile de contact doar în magazinele de produse medicale, Curtea a confirmat că, interzicând vânzările online, măsura națională încălca Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului ⁽¹⁵⁹⁾ și articolele 34-36 din TFUE prin interzicerea livrării ulterioare a lentilelor de contact către clienți.

O hotărâre mai recentă, în cauza *Visnapuu*, a făcut referire la Legea finlandeză privind alcoolul, potrivit căreia un distribuitor stabilit în alt stat membru trebuie să dețină o licență pentru comerțul cu amănuntul pentru a putea importa băuturi alcoolice în vederea comercializării lor cu amănuntul către consumatorii din Finlanda. Curtea a considerat că cerința de a deține o licență pentru comerțul cu amănuntul pentru a putea importa băuturi alcoolice îi împiedică pe comercianții stabiliți în alte state membre să importe în mod liber băuturi alcoolice în Finlanda și, astfel, constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative asupra importurilor, în sensul articolului 34 din TFUE. Totuși, aceasta a considerat și că articolele 34 și 36 din TFUE nu interzic aceste dispoziții legislative, cu condiția ca ele să fie adecvate pentru a asigura atingerea obiectivului de protecție a sănătății și a politicii publice ⁽¹⁶⁰⁾.

4.10. Obligațiile privind garanția

În ultimele decenii, sistemele de garanție și returnare, în special cele din sectorul băuturilor, au dat naștere unor dezbateri în ceea ce privește legislația de mediu și normele privind piața internă. În cazul operatorilor care desfășoară activități în mai multe state membre, aceste sisteme fac uneori dificilă vânzarea unui produs în același ambalaj în mai multe state membre. În schimb, producătorii și importatorii sunt obligați să adapteze ambalajele la condițiile din fiecare stat membru, ceea ce

⁽¹⁵⁵⁾ Cauza C-322/01 DocMorris, 2003, ECLI:EU:C:2003:664.

⁽¹⁵⁶⁾ Cauzele conexe C-34/95 și C-36/95 *De Agostini*, 1997, ECLI:EU:C:1997:344, punctele 43-44. Avocatul general Geelhoed (cauza C-239/02 *Douwe Egberts*, 2004, ECLI:EU:C:2004:445, punctul 68) opune acestei justificări motivarea Curții în cauza C-292/92 *Hünermund* (1993, ECLI:EU:C:1993:932) și C-412/93 *Leclerc-Siplec* (1995, ECLI:EU:C:1995:26). Acesta a arătat că interdicțiile privind publicitatea din ultimele două cauze aveau un domeniu de aplicare limitat. Avocatul general a subliniat că, în ultimele două cauze, Curtea a acordat importanță faptului că restricțiile în cauză nu împiedicau alți comercianți să promoveze produsele în cauză pe alte căi. Cu alte cuvinte, „rolul publicității în ceea ce privește obținerea accesului pe piață a produselor în cauză a rămas intact”.

⁽¹⁵⁷⁾ Cauza C-322/01 DocMorris, 2003, ECLI:EU:C:2003:664, punctul 74.

⁽¹⁵⁸⁾ Cauza C-108/09 *Ker-Optika*, 2010, ECLI:EU:C:2010:725, punctele 43-44.

⁽¹⁵⁹⁾ 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 (directiva privind comerțul electronic) (JO L 178, 17.7.2000, p. 1).

⁽¹⁶⁰⁾ Cauza C-198/14 *Visnapuu* [2015] ECLI:EU:C:2015:751, punctele 99, 102, 208 și 129.

atrage de obicei costuri suplimentare. Efectul unor astfel de sisteme, respectiv divizarea piețelor, este de obicei contrar conceptului de piață internă autentică. Prin urmare, cerințele naționale în această privință pot fi considerate bariere în calea comerțului în sensul articolului 34 din TFUE. Cu toate acestea, sistemele de garanție pot fi justificate prin motive legate de protecția mediului înconjurător.

În două hotărâri referitoare la sistemul obligatoriu de garanție din Germania pentru ambalajele de băuturi care nu sunt refolosibile, la începutul anilor 2000, Curtea a confirmat că, în lumina dreptului UE, statele membre au dreptul de a alege între un sistem de garanție și returnare, un sistem global de colectare a ambalajelor sau o combinație a celor două sisteme ⁽¹⁶¹⁾.

În prezent, sistemele de garanție fac parțial obiectul legislației armonizate, și anume al Directivei 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului ⁽¹⁶²⁾ privind ambalajele și deșeurile de ambalaje. Cu toate acestea, începând cu anul 2020, nu este în vigoare niciun sistem de garanție aplicabil la nivelul Uniunii. Atunci când o dispoziție națională nu face obiectul directivelor relevante, trebuie să se evalueze compatibilitatea acesteia cu articolele 34-36 din TFUE.

4.11. Rambursarea și importurile paralele

Rambursarea: Dreptul Uniunii Europene nu aduce atingere capacității statelor membre de a-și organiza sistemele de securitate socială ⁽¹⁶³⁾. În absența armonizării la nivelul UE, legile fiecărui stat membru determină circumstanțele în care sunt acordate prestațiile de asigurări sociale. Totuși, această legislație poate afecta posibilitățile de comercializare și, la rândul său, poate modifica sfera importurilor. Prin urmare, o decizie națională privind rambursarea în legătură cu produsele farmaceutice poate avea un impact negativ asupra importului acestora.

În plus, din hotărârea Duphar rezultă că prevederile legislației naționale privind rambursarea în legătură cu echipamentele medicale în cadrul schemei naționale de asistență medicală pot fi compatibile cu articolul 34 din TFUE, dacă sunt îndeplinite anumite condiții. Stabilirea produselor care fac obiectul rambursării și a celor care sunt excluse nu poate să implice o discriminare privind originea produselor și trebuie să aibă loc pe baza unor criterii obiective și verificabile. În plus, trebuie să existe posibilitatea modificării listei produselor al căror cost este rambursat oricând acest lucru este necesar, în conformitate cu criteriile specificate. „Criteriile obiective și verificabile” la care Curtea face referire pot include existența pe piață a unor produse cu un preț mai mic, cu același efect terapeutic, faptul că produsele în cauză sunt comercializate fără rețetă sau faptul că produsele sunt excluse de la rambursare din motive farmacoterapeutice justificate de protecția sănătății publice.

Normele procedurale de stabilire a deciziilor naționale de rambursare au fost specificate de Directiva 89/105/CEE a Consiliului ⁽¹⁶⁴⁾ privind transparența măsurilor care reglementează stabilirea prețurilor medicamentelor de uz uman și includerea acestora în domeniul de aplicare al sistemelor naționale de asigurări de sănătate.

În cauza Decker ⁽¹⁶⁵⁾, Curtea a constatat că normele naționale potrivit cărora rambursarea costului produselor medicale trebuie să fie autorizată în prealabil de către instituția competentă a unui stat membru atunci când produsele sunt achiziționate în alt stat membru constituie o limitare a liberei circulații a mărfurilor în sensul articolului 34 din TFUE. În acest caz, întrucât aceste norme încurajează persoanele asigurate să achiziționeze produsele respective din propriile state membre și nu din alt stat membru, ele pot contribui la reducerea importurilor de produse din alte state membre.

⁽¹⁶¹⁾ Cauza C-463/01 Comisia/Germania, 2004, ECLI:EU:C:2004:797; Cauza C-309/02 Radlberger Spitz, 2004, ECLI:EU:C:2004:799.

⁽¹⁶²⁾ Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (JO L 365, 31.12.1994, p. 10).

⁽¹⁶³⁾ A se vedea cauza C-238/82 Duphar, 1984, ECLI:EU:C:1984:45 și cauza C-70/95 Sodemare și alții, 1997, ECLI:EU:C:1997:301.

⁽¹⁶⁴⁾ Directiva 89/105/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1988 privind transparența măsurilor care reglementează stabilirea prețurilor medicamentelor de uz uman și includerea acestora în domeniul de aplicare al sistemelor naționale de asigurări de sănătate (JO L 40, 11.2.1989, p. 8).

⁽¹⁶⁵⁾ Cauza C-120/95 Decker, 1998, ECLI:EU:C:1998:167.

Importuri paralele: Comerțul paralel cu produse este o formă legală de comerț pe piața internă. Este „paralel” în sensul în care implică produse cu aceeași descriere, dar din alt lot decât produsele comercializate prin rețelele de vânzare ale producătorilor sau furnizorilor originali, desfășurându-se în afara (de cele mai multe ori paralel) acestor rețele. Comerțul paralel este un rezultat al diferențelor de prețuri între produse farmaceutice ⁽¹⁶⁶⁾ sau pesticide ⁽¹⁶⁷⁾, de exemplu, atunci când statele membre stabilesc sau controlează în alt mod prețul produselor vândute pe propriile piețe. În principiu, comerțul paralel creează concurență sănătoasă și reduceri de prețuri pentru consumatori, fiind o consecință directă a dezvoltării pieței interne, care garantează libera circulație a mărfurilor și previne fragmentarea piețelor naționale ⁽¹⁶⁸⁾.

Deși siguranța și prima introducere pe piață a medicamentelor sunt reglementate de legislația UE, principiile privind legalitatea comerțului paralel cu aceste produse au fost stabilite în urma unor hotărâri ale Curții în temeiul dispozițiilor tratatului privind libera circulație a mărfurilor ⁽¹⁶⁹⁾.

Importatorilor paraleli nu li se poate impune să îndeplinească aceleași cerințe precum cele aplicabile agenților economici care solicită pentru prima dată o autorizație de introducere pe piață, cu condiția să nu fie afectat obiectivul de protecție a sănătății umane ⁽¹⁷⁰⁾. Atunci când informațiile necesare în scopul protecției sănătății publice se află deja la dispoziția autorităților competente din statele membre de destinație, ca urmare a primei introduceri pe piață a unui produs în statul membru respectiv, un produs importat paralel face obiectul unei licențe acordate pe baza unei proceduri „simplificate” proporțional (diferită de o procedură de acordare a autorizației de introducere pe piață), dacă:

- **produsului importat i s-a acordat o autorizație de introducere pe piață în statul membru de origine** și, indiferent de expirarea acestei autorizații de introducere pe piață, mai ales atunci când autorizația de referință expiră din alte motive decât cele legate de protecția sănătății publice, adică exclusiv din dorința deținătorului autorizației de referință ⁽¹⁷¹⁾; și
- **produsul importat este în esență similar unui produs căruia i s-a acordat deja autorizația de introducere pe piață în statul membru de destinație**, adică cele două produse nu trebuie să fie identice în toate privințele, dar ar trebui cel puțin să fi fost fabricate după aceeași formulă, folosind același ingredient activ, și să aibă aceleași efecte terapeutice ⁽¹⁷²⁾. Astfel, refuzul de a emite o autorizație de introducere pe piață nu se poate justifica prin obiectivul de protejare a sănătății publice dacă refuzul se bazează exclusiv pe faptul că cele două produse medicinale nu au aceeași origine ⁽¹⁷³⁾.

În plus, autoritățile naționale nu pot refuza acordarea unei licențe de import paralel doar din motive legate de absența documentației privind medicamentul ce face obiectul importului paralel, dacă au la dispoziție mijloace legislative și administrative de a obține această documentație ⁽¹⁷⁴⁾. Ele nici nu pot refuza, în cazul produselor medicinale veterinare, o licență de import paralel pentru cei care doresc să importe în vederea utilizării în cadrul propriei ferme de animale ⁽¹⁷⁵⁾.

În plus, trebuie să se facă o distincție între comerțul paralel și reimport. De exemplu, în cazul produselor farmaceutice, reimportul desemnează tranzacții prin care se importă medicamente într-un stat membru în care sunt autorizate, după ce au fost obținute în prealabil de o farmacie din alt stat membru de la un vânzător cu ridicata din statul membru de import.

⁽¹⁶⁶⁾ Cauza C-201/94 Smith & Nephew, 1996, ECLI:EU:C:1996:432.

⁽¹⁶⁷⁾ Cauza C-100/96 British Agrochemicals, 1999, ECLI:EU:C:1999:129; Cauza C-201/06 Comisia/Franța, 2008, ECLI:EU:C:2008:104, punctul 33.

⁽¹⁶⁸⁾ Cauza C-44/01 Pippig Augenoptik/Hartlauer, 2003, ECLI:EU:C:2003:205, punctul 63.

⁽¹⁶⁹⁾ Cauza 104/75 De Peijper, 1976, ECLI:EU:C:1976:67.

⁽¹⁷⁰⁾ Cauza C-94/98 Rhône-Poulenc Rorer și May & Baker, 1999, ECLI:EU:C:1999:614, punctul 40.

⁽¹⁷¹⁾ Cauza C-172/00 Ferring, 2002, ECLI:EU:C:2002:474.

⁽¹⁷²⁾ Cauzele C-201/94 Smith&Nephew, 1996, ECLI:EU:C:1996:432 și C-94/98 Rhone Poulenc, 1999, ECLI:EU:C:1999:614.

⁽¹⁷³⁾ Cauza C-112/02, Kolpharma, 2004, ECLI:EU:C:2004:208, punctele 15-18.

⁽¹⁷⁴⁾ Cauzele 104/75 De Peijper, 1976, ECLI:EU:C:1976:67, C-201/94 Smith&Nephew, 1996, ECLI:EU:C:1996:432, C-387/18 Delfarma, 2019, ECLI:EU:C:2019:556.

⁽¹⁷⁵⁾ Cauza C-114/15 Audace, 2016, ECLI:EU:C:2016:813.

În această privință, Curtea a susținut că un produs fabricat într-un stat membru care este exportat și apoi reimportat în statul membru în cauză constituie un produs importat în același mod precum un produs fabricat în alt stat membru ⁽¹⁷⁶⁾. Curtea a arătat, totuși, că aceste concluzii nu se aplică dacă se constată că produsele în cauză au fost exportate exclusiv în scopul reimportării în vederea eludării unei legislații precum cea în cauză ⁽¹⁷⁷⁾.

4.12. Obligația utilizării limbii naționale

Cerințele privind limba impuse în domeniile nearmonizate pot constitui, de asemenea, o barieră în calea schimburilor comerciale din interiorul UE în cazul în care conduc la sarcini suplimentare asupra produselor care provin din alte state membre. Prin urmare, este posibil ca ele să fie interzise de articolul 34 din TFUE în măsura în care produsele provenind din alte state membre trebuie să fie etichetate din nou, ceea ce presupune costuri suplimentare de ambalare ⁽¹⁷⁸⁾. Cu toate acestea, în unele cazuri poate fi nevoie să se utilizeze limba națională pentru a garanta că consumatorii înțeleg cu ușurință informațiile privind produsul în cauză ⁽¹⁷⁹⁾.

În hotărârea sa în cauza Yannick Geffroy ⁽¹⁸⁰⁾, Curtea a determinat că articolul 34 din TFUE „trebuie să fie interpretat ca împiedicând o normă națională [...] să stabilească obligativitatea utilizării unei anumite limbi pentru etichetarea produselor alimentare, fără a permite posibilitatea utilizării unei alte limbi ușor de înțeles de către cumpărători sau a asigurării informării cumpărătorului prin alte mijloace”.

În ceea ce privește stabilirea limbii ușor de înțeles de către consumatori, Curtea a declarat, în cauza Piageme ⁽¹⁸¹⁾, că pot fi luați în considerare diferiți factori, cum ar fi „posibila similaritate a cuvintelor în limbi diferite, cunoașterea generală a mai mult de o limbă în rândurile populației în cauză sau existența unor circumstanțe speciale, cum ar fi o campanie extinsă de publicitate sau o distribuție largă a produsului, cu condiția să se poată stabili că sunt furnizate suficiente informații consumatorului”.

Pe baza principiului general al proporționalității, statele membre pot adopta măsuri naționale prin care impun prezentarea anumitor informații referitoare la produsele interne sau importate într-o limbă ușor de înțeles de către consumator. Totuși, această măsură națională nu trebuie să excludă posibila utilizare a unor alte mijloace de informare a consumatorilor, cum ar fi desene, simboluri și pictograme ⁽¹⁸²⁾. În final, o măsură trebuie să fie limitată la informațiile prevăzute de statul membru în cauză și pentru care nu există o altă metodă, cu excepția traducerii, de a oferi consumatorilor informațiile necesare.

4.13. Restricții privind importurile de mărfuri pentru uz personal

Articolul 34 din TFUE permite atât întreprinderilor să importe mărfuri în scopuri comerciale, cât și persoanelor fizice să importe mărfuri pentru uz personal, după cum s-a arătat în cauza Schumacher ⁽¹⁸³⁾. Restricțiile în ceea ce privește importul de produse pentru uz personal se referă în principal la produse cărora le sunt asociate riscuri potențiale pentru sănătatea

⁽¹⁷⁶⁾ Cauza C-322/01 DocMorris, 2003, ECLI:EU:C:2003:664, punctul 127. A se vedea, în acest sens, cauza C-229/83 Leclerc și alții, 1985, ECLI:EU:C:1985:26, punctul 26 și cauza C-240/95 Schmit, 1996, ECLI:EU:C:1996:259, punctul 10.

⁽¹⁷⁷⁾ Cauza C-322/01 DocMorris, 2003, ECLI:EU:C:2003:664, punctul 129.

⁽¹⁷⁸⁾ Cauza C-33/97 Colim/Bigg's Continent Noord, 1999, ECLI:EU:C:1999:274.

⁽¹⁷⁹⁾ În această privință, a se vedea, de asemenea:

- Directiva 2011/83/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2011 privind drepturile consumatorilor, de modificare a Directivei 93/13/CEE a Consiliului și a Directivei 1999/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivei 85/577/CEE a Consiliului și a Directivei 97/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 304, 22.11.2011, p. 64),
- Directiva 93/13/CEE a Consiliului din 5 aprilie 1993 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii (JO L 95, 21.4.1993, p. 29),
- Directiva 1999/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 mai 1999 privind anumite aspecte ale vânzării de bunuri de consum și garanțiile conexe (JO L 171, 7.7.1999, p. 12), precum și
- Regulamentul (UE) nr. 1169/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1924/2006 și (CE) nr. 1925/2006 ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Directivei 87/250/CEE a Comisiei, a Directivei 90/496/CEE a Consiliului, a Directivei 1999/10/CE a Comisiei, a Directivei 2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului, a Directivelor 2002/67/CE și 2008/5/CE ale Comisiei și a Regulamentului (CE) nr. 608/2004 al Comisiei (JO L 304, 22.11.2011, p. 18).

⁽¹⁸⁰⁾ Cauza C-366/98 Yannick Geffroy, 2000, ECLI:EU:C:2000:430, punctul 28.

⁽¹⁸¹⁾ Cauza C-85/94 Piageme/Peeters, 1995, ECLI:EU:C:1995:312.

⁽¹⁸²⁾ Cauza C-33/97 Colim/Bigg's Continent Noord, 1999, ECLI:EU:C:1999:274, punctele 41-43.

⁽¹⁸³⁾ Cauza 215/87 Schumacher, 1989, ECLI:EU:C:1989:111.

umană, precum alcoolul, tutunul și medicamentele. În cauza Schumacher, o persoană fizică a comandat, pentru uz personal, un preparat medicamentos din Franța. Cu toate acestea, autoritățile vamale din Germania, țara de reședință a persoanei, au refuzat să vămuiască produsul în cauză.

Instanța națională a întrebat dacă legislația care interzice unei persoane fizice să importe pentru uz personal un preparat medicamentos autorizat în statul membru de import, care este disponibil în acest stat fără rețetă și care a fost cumpărat dintr-o farmacie din alt stat membru, încalcă articolele 34 și 36 din TFUE. Curtea a considerat că o astfel de dispoziție legislativă constituie o încălcare a articolului 34 din TFUE, care nu se poate justifica prin obiectivul de protejare a sănătății publice. Curtea a explicat că achiziția de preparate medicamentoase de la o farmacie din alt stat membru oferă o garanție de siguranță echivalentă celei oferite de o farmacie internă.

Totuși, așa cum s-a arătat în cauza Escalier Bonnarel ⁽¹⁸⁴⁾, persoanele fizice care importă mărfuri pentru a le utiliza pe proprietatea personală pot fi supuse anumitor obligații care se aplică și importatorilor comerciali. În acest caz au fost inițiate proceduri penale împotriva a două persoane fizice acuzate de deținere și intenție de utilizare a unor pesticide agricole fără autorizație de introducere pe piață. Acuzații au susținut că cerințele naționale privind autorizarea nu puteau fi aplicate fermierilor care importau produse pentru uz personal. Curtea a arătat că statele membre sunt obligate să supună importurile de produse de protecție a plantelor pe propriul teritoriu unei proceduri de examinare, care poate lua forma unei proceduri „simplificate”, al cărei scop este de a verifica dacă un produs necesită autorizație de introducere pe piață sau dacă trebuie considerat a fi fost deja autorizat în statul membru de import ⁽¹⁸⁵⁾. Curtea a arătat că principiile de mai sus se aplică indiferent de scopul importului.

5. PRODUSE AGRICOLE

Trebuie menționat faptul că produsele agricole stau la baza hotărârilor Curții privind piața internă. Acest punct adresează o serie de aspecte specifice legate de aceste produse. Putem avea, ca punct de plecare, articolul 38 alineatul (2) din TFUE, care prevede că, cu excepția cazurilor în care articolele 39-44 din TFUE conțin dispoziții diferite, normele stabilite pentru instituirea pieței interne se aplică în cazul produselor agricole (aceste produse sunt definite la primul alineat al articolului menționat și sunt enumerate în anexa I la TFUE).

O întrebare care a făcut obiectul unor hotărâri recente ale Curții se referă la măsura în care statele membre pot adopta dispoziții legislative în domenii supuse unei organizări comune a pieței. Curtea a considerat că, în cadrul politicii agricole comune, care, potrivit articolului 4 alineatul (2) litera (d) din TFUE, este o competență comună a Uniunii Europene și a statelor membre, statele membre au atribuții legislative care le permit să își exercite competența în măsura în care Uniunea Europeană nu și-a exercitat competența ⁽¹⁸⁶⁾.

În plus, potrivit jurisprudenței constante, atunci când organizarea comună a piețelor într-un anumit sector este supusă unei reglementări, statele membre au obligația de a nu lua nicio măsură care ar putea să submineze sau să creeze excepții de la această reglementare. De asemenea, normele care interferează cu buna funcționare a unei organizări comune a piețelor sunt incompatibile cu o astfel de organizare comună, chiar dacă aspectul respectiv nu a fost reglementat în mod exhaustiv de acestea ⁽¹⁸⁷⁾.

În ceea ce privește stabilirea unui preț minim pe unitatea de alcool pentru comercializarea cu amănuntul a vinurilor, în absența unui mecanism de stabilire a prețurilor, libera formare a prețurilor de vânzare pe baza concurenței loiale este o componentă a Regulamentului (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului ⁽¹⁸⁸⁾ de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole și constituie expresia principiului liberei circulații a mărfurilor în condiții de concurență efectivă ⁽¹⁸⁹⁾.

⁽¹⁸⁴⁾ Cauzele C-260/06 și C-261/06 Escalier Bonnarel, 2007, ECLI:EU:C:2007:659.

⁽¹⁸⁵⁾ Ibid, punctul 32.

⁽¹⁸⁶⁾ Cauza C-373/11 Panellinos Sindesmos Viomikhanion Metapoiisis Kapnou, 2013, ECLI:EU:C:2013:567, punctul 26.

⁽¹⁸⁷⁾ Cauza C-283/03 Kuipers, 2005, ECLI:EU:C:2005:314, punctul 37 și jurisprudența citată.

⁽¹⁸⁸⁾ Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 922/72, (CEE) nr. 234/79, (CE) nr. 1037/2001 și (CE) nr. 1234/2007 ale Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 671).

⁽¹⁸⁹⁾ Cauza C-333/14 Scotch Whisky Association și alții, 2015, ECLI:EU:C:2015:845, punctul 20.

Cu toate acestea, instituirea unei organizări comune a piețelor nu împiedică statele membre să aplice alte norme naționale menite să asigure atingerea unui obiectiv legat de interesul general decât cele vizate de respectiva organizare comună a piețelor, chiar dacă există șanse ca normele respective să influențeze funcționarea pieței comune în sectorul respectiv ⁽¹⁹⁰⁾.

În hotărârea sa în cauza Scotch Whiskey, Curtea a ajuns la concluzia că Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole trebuie interpretat în sensul că nu interzice măsurile naționale care impun un preț minim pe unitatea de alcool pentru comercializarea cu amănuntul a vinurilor, cu condiția ca măsura să constituie, de fapt, un mijloc adecvat de asigurare a obiectivului de protejare a vieții și a sănătății umane și, ținând cont de obiectivele politicii agricole comune și de buna funcționare a organizării comune a piețelor agricole, aceasta să se limiteze la ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul respectiv de protejare a vieții și a sănătății umane.

În cauza C-2/18, Curtea a considerat că, adoptând Regulamentul (UE) nr. 1308/2013, în special articolul 148 din acest regulament, Uniunea Europeană nu și-a exercitat în mod exhaustiv competența în domeniul relațiilor contractuale dintre părțile la un contract pentru livrarea de lapte crud. Prin urmare, regulamentul respectiv nu poate fi interpretat drept interzicându-le statelor membre, în principiu, să adopte măsuri în domeniul în cauză ⁽¹⁹¹⁾.

Totodată, Curtea a considerat că nu se poate stabili, pe baza referirilor la anumite practici neloiale, că obiectivul de combatere a practicilor neloiale urmărit de legislația pusă în discuție este urmărit de Regulamentului (UE) nr. 1308/2013, cu atât mai mult cu cât aceste practici nu sunt vizate în ansamblul lor, nici reglementate și nici măcar identificate în regulamentul respectiv ⁽¹⁹²⁾. Curtea a considerat că această examinare a proporționalității trebuie să se realizeze ținând seama în mod special de obiectivele politicii agricole comune, precum și de buna funcționare a organizării comune a pieței, ceea ce impune o evaluare comparativă a acestor obiective în raport cu cel urmărit de reglementarea națională, care este de a combate practicile comerciale neloiale ⁽¹⁹³⁾.

În această cauză, Curtea a concluzionat că normele respective se limitează la ceea ce este necesar pentru a asigura atingerea obiectivelor urmărite. Cu toate acestea, este de competența instanței de trimitere, singura care cunoaște în mod direct litigiul cu care este sesizată, să verifice dacă măsurile adoptate pentru a combate practicile comerciale neloiale prin întărirea puterii de negociere a producătorilor de lapte care nu aparțin unei organizații de producători de lapte recunoscută și, prin urmare, pentru a contribui la dezvoltarea viabilă a producției prin garantarea unor condiții echitabile pentru producătorii de lactate, prin limitări ale principiului liberei negocieri a prețului, nu depășesc ceea ce este necesar ⁽¹⁹⁴⁾.

6. RESTRICȚIILE LA EXPORT (ARTICOLUL 35 DIN TFUE)

Articolul 35 din TFUE prevede că: „Între statele membre sunt interzise restricțiile cantitative la export, precum și orice măsuri cu efect echivalent”.

6.1. Definiția „exporturilor”

În contextul articolului 35 din TFUE, termenul „exporturi” se referă la comerțul între state membre, cum ar fi exporturi dintr-un stat membru către alte state membre. Nu se aplică exporturilor către o țară din afara UE.

6.2. Restricții cantitative și măsuri cu efect echivalent

Deși formularea articolelor 34 și 35 din TFUE este foarte asemănătoare, Curtea de Justiție a tratat diferit aceste două dispoziții. În esență, articolul 35 din TFUE se aplică doar măsurilor care discriminează mărfurile. Acest principiu a fost stabilit în urma cauzei Groenveld ⁽¹⁹⁵⁾, în care Curtea afirma că articolul 35 din TFUE „se referă la măsuri naționale al căror

⁽¹⁹⁰⁾ Ibid, punctul 26 și jurisprudența citată.

⁽¹⁹¹⁾ Cauza C-2/18, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, 2019, ECLI:EU:C:2019:962, punctul 45.

⁽¹⁹²⁾ Ibid, punctul 49.

⁽¹⁹³⁾ Ibid, punctul 57.

⁽¹⁹⁴⁾ Ibid, punctul 69.

⁽¹⁹⁵⁾ Cauza 15/79 P. B. Groenveld BV/Produktschap voor Vee en Vlees, 1979, ECLI:EU:C:1979:253.

obiectiv sau efect specific este restricționarea modelelor de export și, prin urmare, apariția unei diferențe de tratament între comerțul intern și extern al unui stat membru”. Dacă, din acest motiv, „producția națională sau piața internă a statului în cauză beneficiază de un avantaj special în detrimentul producției sau comerțului altor state membre”, se aplică articolul 35 din TFUE ⁽¹⁹⁶⁾.

Această interpretare limitată a articolului 35 din TFUE de către Curte, comparativ cu jurisprudența sa privind articolul 34 din TFUE, se explică prin câteva motive. În cazul importurilor, măsurile nediscriminatorii pot impune o povară dublă asupra importatorilor, deoarece aceștia trebuie să se conformeze reglementărilor din propria țară și din țara de import. Prin urmare, astfel de măsuri sunt corect considerate a fi încadrate în domeniul de aplicare al legislației UE de protecție a pieței interne. Acesta nu este cazul și pentru exportatori, care urmează doar reglementările stabilite pentru piața internă. În al doilea rând, dacă domeniul de aplicare al articolului 35 din TFUE ar fi prea larg, ar cuprinde și restricțiile care nu afectează comerțul în interiorul UE.

În cauza Rioja, diferența de tratament a apărut ca urmare a condițiilor de fabricație sau comercializare îmbunătățite pentru societățile interne ⁽¹⁹⁷⁾. În cauza Parma, aceasta a apărut ca urmare a obținerii unui avantaj special pentru întreprinderi situate în regiunea de producție. Utilizarea denumirii protejate „Prosciutto di Parma” pentru șunca feliată s-a făcut cu condiția ca operațiunile de feliere și ambalare să se desfășoare în regiunea de producție ⁽¹⁹⁸⁾. Astfel de beneficii pentru piața internă conduc la dezavantaje competitive pentru societățile stabilite în alte state membre, ca urmare a costurilor suplimentare pe care le pot suporta sau a dificultăților în procurarea anumitor produse necesare în vederea intrării în competiție cu piața internă.

În unele dintre hotărârile sale mai recente având în centru articolul 35 din TFUE, Curtea a introdus o abordare alternativă în ceea ce privește ultima cerință a testului Groenveld („în detrimentul producției sau comerțului altor state membre”) ⁽¹⁹⁹⁾. În hotărârea din cauza Gysbrechts ⁽²⁰⁰⁾, Curtea a examinat legislația belgiană care interzicea vânzătorului să solicite orice plată în avans sau în termenul de șapte zile de „retragere”, în care un consumator se poate retrage dintr-un contract la distanță. În această hotărâre, Curtea a confirmat definiția stabilită în hotărârea din cauza Groenveld. Cu toate acestea, ea a argumentat că, deși interdicția privind primirea de plăți în avans se aplică tuturor comercianților activi pe teritoriul național, efectul său real este în general mai mare în ceea ce privește vânzările transfrontaliere efectuate direct către consumatori și, astfel, în ceea ce privește mărfurile care părăsesc piața statului membru de export decât în ceea ce privește comercializarea mărfurilor pe piața internă a aceluși stat membru. Este interesant de remarcat în acest caz că efectele barierei au afectat în principal activitățile comerciale ale societăților stabilite în statul membru de export și nu pe cele din statul membru de destinație ⁽²⁰¹⁾.

Abordarea din hotărârea în cauza Gysbrechts a fost adoptată și în hotărârea în cauza New Valmar, care a vizat o situație în care întreprinderilor cu un punct de lucru pe teritoriul unui stat membru li s-a impus să întocmească toate facturile privind tranzacțiile transfrontaliere exclusiv în limba oficială a statului respectiv. În caz contrar, facturile respective aveau să fie

⁽¹⁹⁶⁾ Cauza 15/79 P. B. Groenveld BV/Produktschap voor Vee en Vlees, 1979, ECLI:EU:C:1979:253, punctul 7. A se vedea și cauza C-12/02 Marco Grilli, 2003, ECLI:EU:C:2003:538, punctul 41.

⁽¹⁹⁷⁾ Cauza C-47/90 Delhaize/Promalvin, 1992, ECLI:EU:C:1992:250 (în această cauză, motivarea Curții a omis cerința privind oferirea unui avantaj special pentru producția națională, chiar dacă, în fapt, acest lucru apărea ca fiind evident). Cu toate acestea, în hotărârea ulterioară a Curții din cauza C-388/95 Regatul Belgiei/Regatul Spaniei, 2000, ECLI:EU:C:2000:244, Curtea a considerat că cerința în cauză (practic, obligativitatea ca vinul cu denumire de origine protejată să fie îmbuteliat în regiune) trebuie să fie considerată compatibilă cu dreptul comunitar, în pofida efectelor sale restrictive asupra comerțului, dacă se demonstrează că aceasta este necesară și proporțională și poate susține reputația considerabilă de care se bucură în mod incontestabil Rioja „denominación de origen calificada”. Curtea a considerat că acest lucru se întâmplă în esență datorită faptului că operatorii din regiune dețin cunoștințele esențiale pentru a putea efectua operațiuni complexe de îmbuteliere. Același raționament s-a aplicat și în cazul controalelor efectuate în regiune. Mai mult, transportul în vrac al vinului în afara regiunii a implicat riscuri de deteriorare a calității ca urmare a oxidării.

⁽¹⁹⁸⁾ Cauza C-108/01 Consorzio del Prosciutto di Parma, 2003, ECLI:EU:C:2003:296. Cu toate acestea, Curtea a considerat, în cauza respectivă, că o condiție precum cea prevăzută în procedura principală (operațiunile de feliere și de ambalare trebuie să aibă loc în regiune) trebuie considerată compatibilă cu dreptul Uniunii, în pofida efectelor sale restrictive asupra comerțului, dacă se demonstrează că aceasta este necesară și proporțională și capabilă să protejeze calitatea produsului în cauză, garantându-i originea sau asigurând controlul asupra specificației acelei IGP (a se vedea punctul 66 din hotărâre). Curtea a considerat că acest lucru se întâmplă mai ales atunci când procedura prevăzută în specificație atribuie efectuarea de controale sistematice și riguroase unor experți care au cunoștințe de specialitate privind caracteristicile produsului în cauză și este, prin urmare, greu de conceput ca astfel de verificări să poată fi introduse în mod real în alte state membre (a se vedea punctul 75). A se vedea, în acest sens, și cauza C-469/00 Ravil/Bellon, 2003, ECLI:EU:C:2003:295. Această abordare a fost confirmată în cauza C-367/17 EA și alții, 2018, ECLI:EU:C:2018:1025, precum și în cauza C-569/18 Caseificio Cirigliana, 2019, ECLI:EU:C:2019:873 (a se vedea punctul 39).

⁽¹⁹⁹⁾ Cauza 155/80 Oebel, 1981, ECLI:EU:C:1981:177; cauza C-388/95 Regatul Belgiei/Regatul Spaniei, 2000, ECLI:EU:C:2000:244, punctul 41.

⁽²⁰⁰⁾ Cauza C-205/07 Gysbrechts și Santurel Inter, 2008, ECLI:EU:C:2008:730.

⁽²⁰¹⁾ Ibid, punctele 40-43; C-169/17 Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino [2018] ECLI:EU:C:2018:440, punctul 29.

declarate automat nule și invalide de către instanțele naționale. Aici, criteriul principal pentru Curte a părut să fie gradul în care o anumită măsură afectă mai mult mărfurile care părăseau piața statului membru de export ⁽²⁰²⁾. Curtea a hotărât că o astfel de restricție face, într-adevăr, obiectul articolului 35 din TFUE. Deși obiectivul măsurii de a promova și a încuraja utilizarea uneia dintre limbile oficiale ale unui stat membru este un obiectiv legitim, măsură nu a fost considerată a fi proporțională ⁽²⁰³⁾.

Curtea a urmat aceeași abordare în hotărârea Hidroelectrică, în care măsurile naționale care acordă prioritate furnizării de energie electrică pe piața națională au fost considerate a fi măsuri cu efect echivalent unei restricții cantitative în sensul articolului 35 din TFUE, deoarece au un efect mai mare asupra exporturilor de energie electrică ⁽²⁰⁴⁾.

În recenta hotărâre în cauza VIPA referitoare la legislația Ungariei care interzice eliberarea de medicamente eliberate cu prescripție medicală în Ungaria pe baza documentelor emise de cadre medicale din alte state membre, Curtea a afirmat inclusiv că este suficientă existența unor efecte restrictive minore, cu condiția ca acestea să nu fie prea indirecte și nici prea incerte, pentru a demonstra prezența unei măsuri cu efect echivalent în sensul articolului 35 din TFUE ⁽²⁰⁵⁾.

7. JUSTIFICĂRI ALE RESTRICȚIILOR ÎN CALEA COMERȚULUI

Potrivit jurisprudenței constante a Curții de Justiție, legislația națională care constituie o măsură cu efect echivalent restricțiilor cantitative poate fi justificată prin unul dintre motivele de interes public menționate la articolul 36 din TFUE (a se vedea secțiunea 7.1) sau prin cerințe obligatorii (a se vedea secțiunea 7.2).

În orice caz, dispoziția din dreptul național trebuie să fie adecvată pentru a asigura atingerea obiectivului urmărit și trebuie să se limiteze la ceea ce este necesar pentru a-l atinge (a se vedea secțiunea 7.3).

7.1. Articolul 36 din TFUE

Articolul 36 din TFUE enumeră mecanismele de apărare pe care le-ar putea utiliza statele membre pentru a justifica măsurile naționale care împiedică comerțul transfrontalier: „Dispozițiile articolelor 34 și 35 nu se opun interdicțiilor sau restricțiilor la import, la export sau de tranzit, justificate pe motive de morală publică, de ordine publică, de siguranță publică, de protecție a sănătății și a vieții persoanelor și a animalelor sau de conservare a plantelor, de protejare a unor bunuri de patrimoniu național cu valoare artistică, istorică sau arheologică sau de protecție a proprietății industriale și comerciale.”

Jurisprudența Curții prevede și existența așa-numitelor „cerințe imperative” (precum cele privind protecția mediului) pe care statele membre le pot utiliza, de asemenea, pentru a justifica măsuri naționale.

Curtea de Justiție interpretează în sens restrâns lista de derogări prevăzută la articolul 36 din TFUE, toate acestea referindu-se la interese neeconomice ⁽²⁰⁶⁾. În plus, orice măsură trebuie să respecte principiul proporționalității. Sarcina probei pentru justificarea măsurilor adoptate în conformitate cu articolul 36 din TFUE revine statului membru ⁽²⁰⁷⁾. Totuși, atunci când un stat membru oferă o justificare convingătoare, Comisia este cea care trebuie să demonstreze că măsurile adoptate nu sunt adecvate în acel caz specific ⁽²⁰⁸⁾.

Articolul 36 din TFUE nu poate fi invocat pentru justificarea abaterilor de la legislația UE armonizată ⁽²⁰⁹⁾. Pe de altă parte, în cazurile în care nu există armonizare la nivelul UE, statele membre sunt cele care trebuie să își definească propriile niveluri de protecție. În cazul armonizării parțiale, chiar legislația de armonizare autorizează adesea în mod explicit statele membre să mențină sau să adopte măsuri mai stricte, dacă acestea sunt compatibile cu tratatul. În astfel de cazuri, Curtea trebuie să evalueze dispozițiile în cauză în conformitate cu articolul 36 din TFUE.

⁽²⁰²⁾ Cauza C-15/15 New Valmar, 2016, ECLI:EU:C:2016:464, punctul 36. A se vedea și cauza C-169/17 Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino, 2018, ECLI:EU:C:2018:440, punctul 29.

⁽²⁰³⁾ Cauza C-15/15 New Valmar, 2016, ECLI:EU:C:2016:464, punctele 47, 50-56.

⁽²⁰⁴⁾ Cauza C- 648/18 Hidroelectrică, 2020, ECLI:EU:C:2020:723 punctul 33.

⁽²⁰⁵⁾ Cauza C-222/18 VIPA [2019] ECLI:EU:C:2019:751, punctul 62.

⁽²⁰⁶⁾ Cauza C-120/95 Decker, 1998, ECLI:EU:C:1998:167; cauza 72/83 Campus Oil, 1984, ECLI:EU:C:1984:256.

⁽²⁰⁷⁾ Cauza 251/78 Denkavit Futtermittel/Ministrul agriculturii, 1979, ECLI:EU:C:1979:252.

⁽²⁰⁸⁾ Cauza C-55/99, Comisia/Franța, 2000, ECLI:EU:C:2000:693.

⁽²⁰⁹⁾ Cauza C-473/98 Kemikalieinspektionen/Toolex Alpha, 2000, ECLI:EU:C:2000:379; cauza 5/77 Tadeschi/Denkavit, 1977, ECLI:EU:C:1977:144.

Chiar dacă o măsură este justificabilă în temeiul articolului 36 din TFUE, aceasta nu trebuie să „constituie un mijloc de discriminare arbitrară și nici o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre”. Cea de-a doua parte a articolului 36 din TFUE este menită să prevină abuzurile din partea statelor membre. Conform Curții, „funcția celei de-a doua teze a articolului [36] este de a preveni ca restricțiile împotriva comerțului pe motive prezentate la prima teză să fie deturnate de la scopul lor și utilizate astfel încât să discrimineze mărfuri provenind din alte state membre sau să protejeze indirect anumite produse naționale”⁽²¹⁰⁾, cum ar fi, de exemplu, adoptarea de măsuri protecționiste.

Inițial, s-a considerat că măsurile aplicabile diferențiat se pot justifica doar prin articolul 36 din TFUE, în timp ce măsurile aplicabile nediferențiat se pot justifica și prin oricare dintre cerințele imperative. Cu toate acestea, clasificarea între măsuri aplicabile diferențiat și nediferențiat nu este la fel de relevantă ca înainte.

7.1.1. Moralitate, politică și securitate publică

Statele membre pot decide interzicerea unui produs din motive de **moralitate**. Deși fiecare stat membru stabilește standarde proprii permițând mărfurilor să fie conforme cu dispozițiile naționale privind moralitatea, nu trebuie uitat că această prerogativă trebuie să fie exercitată în conformitate cu obligațiile care decurg din dreptul UE. De exemplu, interzicerea importului de produse a căror comercializare este limitată, dar nu interzisă, va fi discriminatorie și va încălca dispozițiile privind „libera circulație a mărfurilor”. Majoritatea cauzelor în care Curtea a admis direct justificări pe criterii de moralitate publică se refereau la articole obscene și indecente⁽²¹¹⁾. În alte cauze în care a fost invocată moralitatea publică, au fost aduse alte justificări din același domeniu de aplicare, precum interesul public în cazurile privind jocurile de noroc⁽²¹²⁾ sau protecția minorilor în cazul marcării videocasetelor și DVD-urilor⁽²¹³⁾.

Politica publică este interpretată în manieră foarte strictă de Curtea de Justiție și a fost rar acceptată ca motiv de derogare în temeiul articolului 36 din TFUE. De exemplu, nu va putea fi acceptată dacă va fi utilizată ca o clauză de salvagardare generală sau doar în scopuri economice protecționiste. În cazurile în care se aplică o derogare alternativă de la articolul 36 din TFUE, Curtea de Justiție tinde să utilizeze alternativa sau justificarea pe motive de politică publică împreună cu alte posibile justificări⁽²¹⁴⁾. Justificarea pe motive de politică publică a fost acceptată ca atare doar într-un caz excepțional, în care un stat membru restricționa importul și exportul de monede din aur pentru colecționari. Curtea a arătat că măsura era justificată din motive de politică publică deoarece își avea originea în necesitatea de a proteja dreptul la baterea de monedă, considerat în mod tradițional ca implicând interesele fundamentale ale statului⁽²¹⁵⁾.

Justificarea pe motive de **securitate publică** a fost utilizată într-un domeniu specific, cel al pieței energiei din Uniunea Europeană, dar o hotărâre ar trebui să se limiteze la faptele reale ale cauzelor individuale și nu are aplicabilitate largă. În cauza Campus Oil, un stat membru a impus importatorilor de petrol să achiziționeze până la 35 % din necesarul lor de petrol de la o companie petrolieră de stat, la prețuri stabilite de guvern. Curtea de Justiție a considerat că măsura era în mod clar protecționistă și încălca articolul 34 din TFUE. Cu toate acestea, a fost considerată justificată din motive de siguranță publică, și anume menținerea unei rafinării petroliere viabile, care să satisfacă cererea în perioade de criză⁽²¹⁶⁾. De asemenea, Curtea a acceptat siguranța alimentării cu energie ca motiv de securitate publică în sensul articolului 36 din TFUE în cauza Hidroelectrică⁽²¹⁷⁾.

⁽²¹⁰⁾ Cauza 34/79 Henn și Darby, 1979, ECLI:EU:C:1979:295, punctul 21, precum și cauzele conexe C-1/90 și C-176/90 Aragonesea de Publicidad Exterior și Publivia, 1991, ECLI:EU:C:1991:327, punctul 20.

⁽²¹¹⁾ Cauza 121/85 Conegate/Comisarii vamali și pentru accize, 1986, ECLI:EU:C:1986:114; cauza 34/79 R/Henn și Darby, 1979, ECLI:EU:C:1979:295.

⁽²¹²⁾ Cauza C-275/92 Schindler, 1994, ECLI:EU:C:1994:119, punctul 58; cauza C-124/97 Läärä și alții, 1999, ECLI:EU:C:1999:435, punctul 33; cauza C-98/14 Berlington Hungary [2015] ECLI:EU:C:2015:386, punctul 58.

⁽²¹³⁾ Cauza C-244/06 Dynamic Medien Vertriebs/Avides Media, 2008, ECLI:EU:C:2008:85.

⁽²¹⁴⁾ Curtea a admis că legislația „care are ca obiectiv orientarea consumului de alcool astfel încât să prevină efectele negative asupra sănătății persoanelor și a societății ale substanțelor alcoolice și urmărește, astfel, să lupte împotriva abuzului de alcool răspunde unor preocupări privind sănătatea și ordinea publică recunoscute la articolul [36 din TFUE]” – Cauza C-434/04 Ahokainen și Leppik, 2006, ECLI:EU:C:2006:609, punctul 28; A se vedea și cauza C-170/04 Rosengren și alții, 2007, ECLI:EU:C:2007:313, punctul 40; cauza C-198/14 Visnapuu [2015] ECLI:EU:C:2015:751, punctul 116.

⁽²¹⁵⁾ Cauza 7/78 R/Thompson, 1978, ECLI:EU:C:1978:209.

⁽²¹⁶⁾ Cauza 72/83 Campus Oil, 1984, ECLI:EU:C:1984:256.

⁽²¹⁷⁾ Cauza C- 648/18 Hidroelectrică, 2020, ECLI:EU:C:2020:723 punctul 36.

Curtea a acceptat, de asemenea, justificări pe motive de securitate publică în cauze referitoare la comerțul cu mărfuri strategice sensibile ⁽²¹⁸⁾, deoarece „...riscul tulburării grave a relațiilor externe sau a coexistenței pașnice a națiunilor poate afecta securitatea unui stat membru”. În aceste cauze, Curtea a afirmat că domeniul de aplicare al articolului 36 din TFUE include atât securitatea internă (de exemplu, depistarea și prevenirea infracțiunilor și controlul traficului rutier), cât și securitatea externă ⁽²¹⁹⁾.

7.1.2. Protecția sănătății și a vieții persoanelor, animalelor și plantelor (principiul precauției)

Curtea de Justiție a hotărât că „sănătatea și viața persoanelor ocupă cel mai important loc între proprietatea sau interesele protejate prin articolul [36], iar statele membre decid, în limitele impuse de tratat, care va fi gradul de protecție pe care îl vor asigura și, în special, cât de stricte vor fi controalele pe care le vor desfășura” ⁽²²⁰⁾. În aceeași hotărâre, Curtea a afirmat că normele sau practicile naționale nu se încadrează în excepția specificată la articolul 36 din TFUE dacă sănătatea și viața persoanelor poate fi protejată la fel de eficient prin măsuri care nu restrâng semnificativ comerțul în interiorul UE ⁽²²¹⁾.

Protecția sănătății și vieții persoanelor, animalelor și plantelor este cea mai răspândită justificare la care recurg statele membre pentru a motiva obstacolele în calea liberei circulații a mărfurilor. Deși statelor membre li se permite un anumit grad de discreție ⁽²²²⁾, trebuie respectate o serie de norme principale. Trebuie să se demonstreze că comercializarea produselor reprezintă un risc real și grav la adresa sănătății publice ⁽²²³⁾. Situația trebuie să fie riguros motivată, iar statele membre trebuie să prezinte toate dovezile, datele (tehnice, științifice, statistice, nutriționale etc.) și alte informații relevante ⁽²²⁴⁾. Nu se poate invoca protecția sănătății dacă scopul real al măsurii este acela de a proteja piața internă, chiar dacă, în absența armonizării, statul membru este cel în măsură să decidă asupra nivelului de protecție. Măsurile adoptate trebuie să fie, de asemenea, proporționale, adică să se limiteze la ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul legitim de protejare a sănătății publice ⁽²²⁵⁾.

Aplicarea „principiului precauției”: Principiul precauției a fost utilizat pentru prima dată în mod explicit de Curtea de Justiție în cauza National Farmers Union, chiar dacă exista implicit în jurisprudența anterioară ⁽²²⁶⁾. Curtea a afirmat: „atunci când există incertitudine în privința existenței sau importanței drepturilor la sănătatea persoanelor, instituția poate adopta măsuri de protecție fără a fi obligată să aștepte până când realitatea și gravitatea acelor riscuri devine evidentă”. Principiul definește circumstanțele în care un legiuitor, fie național, al Uniunii Europene sau internațional, poate adopta măsuri de protecție a consumatorilor împotriva riscurilor la adresa sănătății care, în condițiile incertitudinilor existente în stadiul actual al cercetării științifice, pot fi asociate cu un produs sau un serviciu.

În general, atunci când statele membre intenționează să mențină sau să introducă măsuri de protecție a sănătății în temeiul articolului 36 din TFUE, le revine sarcina de a proba necesitatea acestor măsuri ⁽²²⁷⁾. Această regulă se aplică și în situațiile în care este vizat principiul precauției ⁽²²⁸⁾. În hotărârile sale, Curtea a subliniat că riscurile reale trebuie să fie demonstrate în lumina ultimelor rezultate ale cercetării științifice internaționale. Curtea de Justiție a afirmat în permanență că statele

⁽²¹⁸⁾ Cauza C-367/89 Procedură penală împotriva lui Aimé Richardt și Les Accessoires Scientifiques SNC, 1991, ECLI:EU:C:1991:376.

⁽²¹⁹⁾ Ibid.

⁽²²⁰⁾ Cauza 104/75 De Peijper, 1976, ECLI:EU:C:1976:67.

⁽²²¹⁾ A se vedea și cauza C-333/14 Scottish Whiskey Association, 2015, ECLI:EU:C:2015:845, punctul 59.

⁽²²²⁾ Cauza C-198/14 Visnapuu, 2015, ECLI:EU:C:2015:751, punctul 118; cauza C-108/09 Ker-Optika, 2010, ECLI:EU:C:2010:725, punctul 58.

⁽²²³⁾ Cauza C-270/02 Comisia/Italia, 2004, ECLI:EU:C:2004:78, punctul 22; cauza C-319/05 Comisia/Germania, 2007, ECLI:EU:C:2007:678, punctul 88; cauza C-421/09, Humanplasma GmbH/Austria, 2010, ECLI:EU:C:2010:760, punctul 34.

⁽²²⁴⁾ Cauza C-270/02 Comisia/Italia, 2004, ECLI:EU:C:2004:78; cauza C-319/05 Comisia/Germania, 2007, ECLI:EU:C:2007:678; cauza C-148/15 Deutsche Parkinson Vereinigung, 2016, ECLI:EU:C:2016:776, punctele 36, 40.

⁽²²⁵⁾ Cauza C-108/09 Ker-Optika, 2010, ECLI:EU:C:2010:725, punctul 35.

⁽²²⁶⁾ Cauza C-157/96 National Farmers Union, 1998, ECLI:EU:C:1998:191, punctul 63.

⁽²²⁷⁾ A se vedea, de exemplu, cauza 227/82 Van Bennekom, 1983, ECLI:EU:C:1983:354, punctul 40 și cauza 178/84 Comisia/Germania (Reinheitsgebot), 1987, ECLI:EU:C:1987:126, punctul 46.

⁽²²⁸⁾ Cauza C-41/02 Comisia/Țările de Jos, 2004, ECLI:EU:C:2004:762, punctul 47; cauza C-192/01 Comisia/Danemarca, 2003, ECLI:EU:C:2003:492, punctul 46; cauza C-24/00 Comisia/Franța, 2004, ECLI:EU:C:2004:70, punctul 53.

membre trebuie să efectueze o evaluare detaliată a riscurilor înainte de a adopta măsuri de precauție în temeiul articolelor 34 și 36 din TFUE ⁽²²⁹⁾. Cu toate acestea, statele membre nu trebuie să demonstreze existența unei legături clare între probe și riscuri ⁽²³⁰⁾. Dacă persistă incertitudinea științifică în ceea ce privește riscul și acest lucru a fost stabilit, Curtea oferă statelor membre sau instituțiilor competente o libertate considerabilă în a decide măsurile de protecție care vor fi adoptate ⁽²³¹⁾. În hotărârea din cauza C-446/08 Solgar Vitamin's referitoare la stabilirea volumelor maxime de vitamine sau minerale folosite la fabricația suplimentelor alimentare, Curtea a confirmat că statele membre nu trebuie să aștepte până la demonstrarea pe deplin a gravității și a realității acestor riscuri ⁽²³²⁾. Totuși, măsurile nu se pot întemeia pe „considerente pur ipotetice” ⁽²³³⁾, după cum se confirmă în hotărârea din cauza C-672/15 Noria Distribution, care a luat în considerare și limitele superioare de siguranță pentru vitaminele și mineralele folosite la fabricația suplimentelor alimentare ⁽²³⁴⁾.

7.1.3. Protejarea bunurilor de patrimoniu național cu valoare artistică, istorică sau arheologică

Datoria unui stat membru de a-și proteja patrimoniul național poate justifica măsuri care creează obstacole în calea importurilor sau exporturilor.

Statele membre impun restricții diferite asupra exportului de antichități și alte artefacte culturale, iar aceste restricții ar putea fi considerate justificate în temeiul articolului 36 din TFUE.

În hotărârea sa din cauza LIBRO, Curtea de Justiție a arătat că „nu se poate considera că protecția diversității culturale în general se încadrează în categoria privitoare la «protejarea unor bunuri de patrimoniu național cu valoare artistică, istorică sau arheologică» în sensul articolului 36 TFUE” ⁽²³⁵⁾.

7.1.4. Protecția proprietății industriale și comerciale

Articolul 36 din TFUE se referă la „protecția proprietății industriale și comerciale” ca motiv de justificare pentru restricționarea importurilor, a exporturilor sau a mărfurilor în tranzit. „Proprietatea industrială și comercială” se referă în general la drepturi de proprietate intelectuală (DPI) precum brevete, mărci, desene sau modele, drepturi de autor și indicații geografice ⁽²³⁶⁾.

În jurisprudența sa inițială, Curtea de Justiție a UE a elaborat o serie de principii care au fost importante pentru a defini domeniul de aplicare al derogării la nivel național, dar și pentru a deschide calea către armonizarea și unificarea drepturilor de proprietate intelectuală la nivelul UE (acest subiect nu intră sub incidența prezentului capitol).

Primul principiu este acela că tratatul nu afectează existența drepturilor de proprietate intelectuală acordate în conformitate cu legislația statelor membre. În consecință, legislația națională privind achiziția, transferul și stingerea acestor drepturi este legală. Totuși, acest principiu nu se aplică atunci când în normele naționale există un element de discriminare ⁽²³⁷⁾.

Al doilea principiu este doctrina *epuizării drepturilor*. Titularul dreptului de proprietate intelectuală poate restricționa utilizarea, fabricarea și vânzarea produsului protejat prin dreptul de proprietate intelectuală în cadrul statului membru în care este acordat dreptul respectiv. Cu toate acestea, odată ce produsul a fost comercializat și distribuit în mod legal în statul membru respectiv de către titularul dreptului de proprietate intelectuală sau cu consimțământul acestuia, dreptul de proprietate intelectuală în cauză este *epuizat* la frontieră. Ulterior titularul dreptului nu se mai poate opune importului produsului în niciun stat membru în care a fost comercializat inițial, ceea ce permite importuri paralele de oriunde din UE.

⁽²²⁹⁾ Cauza C-249/07 Comisia/Țările de Jos, 2008, ECLI:EU:C:2008:683, punctele 50-51; cauza C-41/02 Comisia/Țările de Jos, 2004, ECLI:EU:C:2004:762; cauza C-192/01 Comisia/Danamarca, 2003, ECLI:EU:C:2003:492; cauza C-24/00 Comisia/Franța, 2004, ECLI:EU:C:2004:70.

⁽²³⁰⁾ Comisia a adoptat o comunicare privind principiul precauției, COM (2000) 1 final.

⁽²³¹⁾ A se vedea cauza C-132/03 Codacons și Federconsumatori, 2005, ECLI:EU:C:2005:310, punctul 61 și cauza C-236/01 Monsanto Agricultura, 2003, ECLI:EU:C:2003:431, punctul 111.

⁽²³²⁾ Cauza C-446/08 Solgar Vitamin's France [2010] ECLI:EU:C:2010:233, punctul 67.

⁽²³³⁾ Cauza C-236/01 Monsanto Agricultura, 2003, ECLI:EU:C:2003:431, punctul 106; cauza C-41/02 Comisia/Țările de Jos, 2004, ECLI:EU:C:2004:762, punctul 52; cauza C-192/01 Comisia/Danamarca, 2003, ECLI:EU:C:2003:492, punctul 49; cauza C-24/00 Comisia/Franța, 2004, ECLI:EU:C:2004:70, punctul 56; cauza C-446/08 Solgar Vitamin's France [2010] ECLI:EU:C:2010:233, punctul 67.

⁽²³⁴⁾ Cauza C-672/15 Noria Distribution SARL [2017] ECLI:EU:C:2017:310, punctul 33.

⁽²³⁵⁾ Cauza C-531/07 Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO, 2009, ECLI:EU:C:2009:276, punctul 32.

⁽²³⁶⁾ Pentru o listă a diverselor drepturi de proprietate intelectuală, a se vedea Declarația Comisiei privind articolul 2 din Directiva 2004/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală (JO L 94, 13.4.2005, p. 37).

⁽²³⁷⁾ Cauza C-235/89 Comisia/Italia, Rec. 1992, p. I-777.

Doctrina epuizării drepturilor este menită să echilibreze protecția drepturilor de proprietate industrială cu libera circulație a mărfurilor. Derogările sunt permise doar în măsura în care sunt justificate în scopul protejării *obiectului specific* al proprietății în cauză. Acest principiu permite determinarea, pentru fiecare categorie de proprietate intelectuală, a condițiilor în care exercitarea dreptului va fi permisibilă în temeiul legislației UE, chiar dacă într-o situație transfrontalieră o astfel de exercitare îngreunează, prin definiție, libera circulație. Jurisprudența Curții privind epuizarea se aplică în special brevetelor, mărcilor, desenelor și modelelor ⁽²³⁸⁾, precum și drepturilor de autor ⁽²³⁹⁾.

Pentru brevete, de exemplu, Curtea a acceptat obiectul ca fiind în special „de a-i asigura titularului, pentru a recompensa efortul creator al inventatorului, dreptul exclusiv de a utiliza o invenție în vederea fabricării și a primei comercializări a unor produse industriale fie în mod direct, fie prin acordarea unor licențe terților, precum și dreptul de a se opune oricărei contrafaceri” ⁽²⁴⁰⁾. Este la latitudinea titularului de brevet să decidă în ce circumstanțe dorește să își comercializeze produsul, acesta având inclusiv opțiunea comercializării într-un stat membru în care produsul nu beneficiază de protecția prin brevet. În cazul în care titularul de brevet recurge la această opțiune, acesta trebuie să accepte consecințele alegerii sale în ceea ce privește libera circulație a produsului în cadrul pieței unice. A permite unui inventator să se prevaleze de brevetul pe care îl deține într-un stat membru pentru a se opune importului produsului respectiv comercializat în mod liber de inventator într-un alt stat membru în care produsul respectiv nu este brevetabil ar cauza o fragmentare a piețelor naționale contrară obiectivelor tratatului ⁽²⁴¹⁾.

Pentru mărci, potrivit jurisprudenței constante a Curții, „obiectul specific este în special acela de a asigura titularului [mărcii] dreptul exclusiv de a utiliza marca pentru prima punere în circulație a unui produs și de a-l proteja astfel împotriva concurenților care vor să abuzeze de poziția și de reputația mărcii vânzând produse care poartă în mod necuvenit această marcă”. Curtea a statuat, de asemenea, că „[p]entru a stabili întinderea exactă a acestui drept [...], trebuie să se țină seama de funcția esențială a mărcii, care este aceea de a garanta consumatorului sau utilizatorului final identitatea originii produsului care poartă marca, permițându-i să distingă, fără vreo posibilitate de confuzie, acest produs de cele care au o altă proveniență” ⁽²⁴²⁾.

Această jurisprudență a fost elaborată și ajustată în special în domeniul reambalării produselor farmaceutice ⁽²⁴³⁾.

Ar trebui reamintit faptul că Curtea a elaborat această jurisprudență în absența unei legislații secundare corespunzătoare a UE. Curtea a statuat după cum urmează: „în stadiul actual al legislației comunitare și în absența standardizării sau armonizării comunitare a legislațiilor, determinarea condițiilor și a procedurilor în cadrul cărora se acordă o astfel de protecție este la latitudinea normelor naționale” ⁽²⁴⁴⁾. Cu toate acestea, între timp, legiuitorul Uniunii a adoptat o serie importantă de directive și regulamente privind proprietatea intelectuală. De exemplu, cadrul juridic pentru mărci comerciale este armonizat cu ajutorul Directivei (UE) 2015/2436 a Parlamentului European și a Consiliului ⁽²⁴⁵⁾ privind mărcile comerciale și unificat prin intermediul Regulamentului (UE) 2017/1001 al Parlamentului European și al Consiliului ⁽²⁴⁶⁾ privind marca Uniunii Europene. Există o legislație similară pentru desene și modele, în timp ce armonizarea legislațiilor naționale în domeniul brevetelor este încă destul de fragmentată ⁽²⁴⁷⁾.

În domeniul drepturilor de autor și al drepturilor aferente, legiuitorul Uniunii a armonizat în mare parte legislațiile statelor membre, acordând autorilor și altor titulari de drepturi un nivel înalt de protecție. Aceasta include, printre altele, drepturi exclusive de a autoriza sau interzice anumite acte de exploatare a conținutului lor, cu o durată armonizată a protecției, un cadru de excepții și limitări, o protecție juridică a măsurilor tehnologice de protecție și informații privind regimul

⁽²³⁸⁾ A se vedea, de exemplu, cauza 53/87, Circa și alții/Renault, ECLI:EU:1988:472.

⁽²³⁹⁾ A se vedea, de exemplu, cauza C-5/11, Donner, ECLI:EU:C:2012:370, punctele 31-37, cu trimiteri la jurisprudența anterioară.

⁽²⁴⁰⁾ A se vedea, de exemplu, cauzele conexe C-267/95 și C-268/95, Merck & Co e.a./Primecrown Ltd e.a. ECLI:EU:C:1996:468, punctul 30, cu trimiteri la jurisprudența anterioară.

⁽²⁴¹⁾ A se vedea cauzele conexe C-267/95 și C-268/95, Merck & Co e.a./Primecrown Ltd e.a. ECLI:EU:C:1996:468, punctul 32, cu trimiteri la jurisprudența anterioară.

⁽²⁴²⁾ A se vedea cauza C-10/89, SA CNL-SUCAL NV/HAG GF AG, ECLI:EU:1990:359, punctul 14, cu trimiteri la jurisprudența anterioară.

⁽²⁴³⁾ Pentru o bună imagine de ansamblu asupra jurisprudenței Curții, a se vedea cauza C-143/00, Boehringer Ingelheim, ECLI:EU:C:2002:246.

⁽²⁴⁴⁾ Cauza 53/87, Circa și alții/Renault, ECLI:EU:1988:472, punctul 10.

⁽²⁴⁵⁾ Directiva (UE) 2015/2436 a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2015 de apropiere a legislațiilor statelor membre cu privire la mărci (JO L 336, 23.12.2015, p. 1), articolul 15 alineatul (1).

⁽²⁴⁶⁾ Regulamentul (UE) 2017/1001 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2017 privind marca Uniunii Europene (JO L 154, 16.6.2017, p. 1).

⁽²⁴⁷⁾ Pentru o imagine de ansamblu asupra acestei legislații privind proprietatea intelectuală, a se vedea https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/intellectual-property_en

drepturilor, gestiunea colectivă a drepturilor și asigurarea respectării drepturilor. În domeniul liberei circulații a mărfurilor, Directiva 2001/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului ⁽²⁴⁸⁾ acordă autorilor dreptul exclusiv de distribuție a lucrărilor lor. Directiva 2006/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului ⁽²⁴⁹⁾ acordă interpreților sau executaților, producătorilor de fonograme, producătorilor de filme și organismelor de radiodifuziune dreptul exclusiv de distribuție a obiectelor lor protejate. Directiva 2009/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului ⁽²⁵⁰⁾ conferă, de asemenea, un drept exclusiv de distribuție a programelor pentru calculator.

Cele trei directive în domeniul drepturilor de autor menționate mai sus prevăd, de asemenea, că prima vânzare sau primul altfel de transfer al proprietății în Uniune al unui exemplar al lucrării sau al unui alt obiect protejat de către titularul dreptului sau cu consimțământul acestuia epuizează dreptul de distribuție a exemplarului respectiv în cadrul Uniunii. Această normă asigură libera circulație a mărfurilor protejate prin drepturi de autor în cadrul Uniunii odată ce au fost introduse pe piață de către titularul dreptului sau cu consimțământul acestuia. Curtea de Justiție a clarificat faptul că acest principiu se aplică în ceea ce privește copiile materiale ale lucrărilor și alte obiecte protejate. Cu toate acestea, în cazul programelor pentru calculator, Curtea a precizat că dreptul de distribuție a unei copii a unui program pentru calculator se epuizează, de asemenea, în urma descărcării copiei respective de pe internet cu consimțământul titularului dreptului, în anumite condiții care fac ca descărcarea respectivă să fie echivalentă vânzării unei copii a programului pentru calculator în cauză ⁽²⁵¹⁾. Curtea a statuat recent că această extindere a normei de epuizare asupra cazului transmiterii online a copiilor digitale nu se aplică în cazul altor lucrări decât programele pentru calculator [de exemplu, e-books (cărți electronice)] ⁽²⁵²⁾.

În plus, Curtea de Justiție a formulat norme specifice privind indicațiile geografice în sensul articolului 36 din TFUE ⁽²⁵³⁾.

7.2. Cerințe imperative

În hotărârea Cassis de Dijon, Curtea de Justiție a prezentat conceptul de cerințe imperative sub forma unei liste neexhaustive de interese protejate în cadrul articolului 34 din TFUE. În această hotărâre, Curtea a afirmat că aceste cerințe imperative se referă în special la eficacitatea controalelor fiscale, protecția sănătății publice, corectitudinea tranzacțiilor comerciale și protecția consumatorului ⁽²⁵⁴⁾. Terminologia Curții s-a modificat ulterior – în prezent, Curtea face deseori referire la cerințe prioritare de interes public sau de interes general, nu la cerințe imperative.

Cerințele imperative pot fi invocate pentru a justifica măsurile naționale capabile să îngreuneze comerțul pe piața internă și care nu se încadrează în excepțiile prevăzute la articolul 36 din TFUE. Evaluarea justificărilor urmează principiile prevăzute la articolul 36 – pentru a fi permisibile, măsurile naționale trebuie să fie proporționale cu obiectivul urmărit. În principiu, cerințele imperative pot justifica doar măsurile naționale care se aplică în mod nediferențiat produselor naționale și celor care provin din alte state membre ⁽²⁵⁵⁾. Prin urmare, alte motive decât cele prevăzute de articolul 36 din TFUE nu pot fi utilizate, teoretic, pentru justificarea măsurilor discriminatorii. Deși Curtea a identificat metode de depășire a acestei separări fără a renunța la practica sa anterioară ⁽²⁵⁶⁾, s-a argumentat că o astfel de separare este artificială, iar Curtea se îndreaptă spre o simplificare care constă în a trata cerințele imperative în aceeași manieră în care sunt tratate justificările în temeiul articolului 36 din TFUE.

⁽²⁴⁸⁾ Directiva 2001/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 mai 2001 privind armonizarea anumitor aspecte ale dreptului de autor și drepturilor conexe în societatea informațională (JO L 167, 22.6.2001, p. 10).

⁽²⁴⁹⁾ Directiva 2006/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind dreptul de închiriere și de împrumut și anumite drepturi conexe dreptului de autor în domeniul proprietății intelectuale (JO L 376, 27.12.2006, p. 28).

⁽²⁵⁰⁾ Directiva 2009/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind protecția juridică a programelor pentru calculator (JO L 111, 5.5.2009, p. 16).

⁽²⁵¹⁾ Hotărârea Curții de Justiție privind cauza C-128/11 Usedsoft.

⁽²⁵²⁾ Hotărârea Curții de Justiție privind cauza C-263/18 Tom Kabinet.

⁽²⁵³⁾ Cauza C-3/91 Exportur/LOR, Rec. 1992, p. I-5529, punctul 37; cauza C-216/01 Budějovický Budvar [2003] ECLI:EU:C:2003:618, punctul 99.

⁽²⁵⁴⁾ Cauza 120/78 Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, 1979, ECLI:EU:C:1979:42, punctul 8.

⁽²⁵⁵⁾ A se vedea, de exemplu, cauzele conexate C-1/90 și C-176/90 Aragonesa de Publicidad Exterior și Publivia/Departamento de Sanidad y Seguridad Social de Cataluña [1991] ECLI:EU:C:1991:327, punctul 13.

⁽²⁵⁶⁾ A se vedea, de exemplu, cauza C-2/90 Comisia/Belgia, 1992, ECLI:EU:C:1992:310, unde Curtea a hotărât că măsura care putea fi considerată discriminatorie nu era discriminatorie, ca urmare a caracterului special al obiectului cauzei, și a admis justificarea legată de protecția mediului. În cauza C-320/03 Comisia/Austria, 2005, ECLI:EU:C:2005:684, Curtea a considerat o măsură ca fiind aplicabilă nediferențiat, în loc de indirect discriminatorie.

7.2.1. Protecția mediului

Deși protecția mediului nu este menționată în mod expres la articolul 36 din TFUE, a fost recunoscută de Curte ca având rol de cerință imperativă. Curtea consideră că „...protecția mediului este «unul dintre obiectivele comunitare esențiale», care poate justifica, ca atare, anumite limitări ale principiului liberei circulații a mărfurilor”⁽²⁵⁷⁾. De fapt, nivelul ridicat de protecție a mediului era recunoscut încă din anii 1980 și 1990 ca obiectiv în interesul general⁽²⁵⁸⁾.

Curtea a recunoscut o gamă variată de măsuri și obiective ca fiind acoperite de protecția mediului, precum:

- schemele naționale de sprijinire a energiei electrice din surse regenerabile, în măsura în care contribuie la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, care reprezintă una dintre principalele cauze ale schimbărilor climatice pe care Uniunea Europeană și statele sale membre s-au angajat să le combată⁽²⁵⁹⁾;
- impunerea unui sistem național de verificare a caracterului durabil pentru biolichide, în cadrul căruia toți operatorii economici implicați în lanțul de aprovizionare au obligația de a respecta anumite cerințe⁽²⁶⁰⁾;
- protejarea calității aerului ambiant;

protejarea calității aerului ambiant a fost discutată în două cauze (C-28/09 și C-320/03) referitoare la măsuri naționale menite să reducă emisiile specifice ale autovehiculelor și densitatea traficului rutier în vederea reducerii emisiilor de dioxid de azot în provincia Tirol. Astfel de măsuri includeau interdicții sectoriale de circulație, prin care camioanelor de peste 7,5 tone care transportau anumite mărfuri le era interzis să folosească un anumit tronson al autostrăzii A12 din Austria. Deși astfel de măsuri s-ar fi putut justifica, în principiu, prin protejarea calității aerului ambiant, ca parte a protejării mediului înconjurător și a sănătății oamenilor, ele nu erau proporționale cu obiectivele avute în vedere.

- utilizarea de surse regenerabile de energie pentru producția de biogaz;

Cauza *E.ON Biofor Sverige* s-a referit la un sistem de verificare a durabilității biogazului. Efectul real al sistemului aplicat în Suedia a fost acela că biogazul durabil produs în Germania și destinat transportului în Suedia prin rețelele de gaze din Germania și Danemarca nu putea fi inclus în sistemul de verificare privind caracterul durabil al biogazului și nici nu putea fi clasificat drept „durabil”⁽²⁶¹⁾.

Curtea a constatat că utilizarea surselor de energie regenerabile pentru producerea de biogaz este, în principiu, utilă pentru protecția mediului, întrucât această legislație este menită să faciliteze reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră. De asemenea, ea a precizat că intensificarea utilizării surselor de energie regenerabilă constituie una dintre componentele importante ale pachetului de măsuri necesare pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și pentru respectarea angajamentelor asumate la nivelul UE și la nivel internațional în vederea reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră, precum și că o astfel de intensificare vizează și protecția sănătății și a vieții persoanelor, animalelor și plantelor⁽²⁶²⁾.

- un sistem de garanție și returnare pentru recipiente⁽²⁶³⁾;

Protecția mediului este invocată tot mai frecvent de către statele membre, printre altele ca urmare a angajamentelor de combatere a schimbărilor climatice, a progresului științific și a nivelului crescut al informării publicului. Totuși, Curtea a confirmat că justificările privind sănătatea publică și mediul nu sunt întotdeauna suficiente pentru a limita libera circulație a mărfurilor. În mai multe cauze, Curtea a confirmat argumentele Comisiei potrivit cărora măsurile naționale erau disproporționate în raport cu obiectivul urmărit sau conform cărora probele privind riscul erau insuficiente⁽²⁶⁴⁾.

⁽²⁵⁷⁾ Cauza 302/86 Comisia/Danemarca, 1988, ECLI:EU:C:1988:421, punctul 8.

⁽²⁵⁸⁾ Cauza 240/83 Procureur de la République/ADBHU, 1985, ECLI:EU:C:1985:59, punctele 12-13 și 15; Cauza 302/86, Comisia/Danemarca, 1988, ECLI:EU:C:1988:421, punctele 8-9; cauza C-487/06 British Aggregates/Comisia, 2008, ECLI:EU:C:2008:757, punctul 91.

⁽²⁵⁹⁾ Cauza C-573/12 Ålands Vindkraft [2014] ECLI:EU:C:2014:2037, punctul 78.

⁽²⁶⁰⁾ Cauza C-242/17 L.E.G.O. [2018] ECLI:EU:C:2018:804, punctul 72.

⁽²⁶¹⁾ Cauza C-549/15 E.ON Biofor Sverige, 2017, ECLI:EU:C:2017:490, punctele 74, 80 și 84.

⁽²⁶²⁾ Ibid, punctele 88-89.

⁽²⁶³⁾ Cauza 302/86 Comisia/Danemarca, 1988, ECLI:EU:C:1988:421. Cu toate acestea, după cum s-a menționat anterior, sistemele de garanție fac parțial obiectul Directivei 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje și al Directivei (UE) 2018/852 de modificare a Directivei 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (JO L 150, 14.6.2018, p. 141).

⁽²⁶⁴⁾ A se vedea, de exemplu: Cauza C-319/05 Comisia/Germania, 2007, ECLI:EU:C:2007:678; cauza C-186/05 Comisia/Suedia, 2007, ECLI:EU:C:2007:571; cauza C-297/05 Comisia/Tările de Jos, 2007, ECLI:EU:C:2007:531; cauza C-254/05 Comisia/Belgia, 2007, ECLI:EU:C:2007:319; cauza C-432/03 Comisia/Portugalia, 2005, ECLI:EU:C:2005:669.

Protecția mediului este un bun exemplu al abordării mai flexibile adoptate de Curte în ceea ce privește clasificarea justificărilor. Curtea a confirmat în repetate rânduri că protecția mediului este legată și de obiectivele de protecție a sănătății sau a vieții oamenilor, animalelor și plantelor ⁽²⁶⁵⁾. În hotărârea sa în cauza Comisia/Austria, Curtea a precizat că articolul 174 alineatul (1) din CE (în prezent, articolul 191 din TFUE) arată că protecția sănătății umane este unul dintre obiectivele politicii Uniunii în ceea ce privește mediul înconjurător. Ea a mai precizat și că aceste obiective sunt strâns legate, în special în ceea ce privește combaterea poluării atmosferice, al cărui scop este acela de a limita pericolele pentru sănătate asociate cu deteriorarea mediului înconjurător. Prin urmare, obiectivul de protecție a sănătății este deja integrat, în principiu, în obiectivul de protecție a mediului înconjurător ⁽²⁶⁶⁾.

7.2.2. Protecția consumatorilor

Protecția consumatorilor este una dintre justificările invocate cel mai frecvent. Informațiile care trebuie puse la dispoziția consumatorilor trebuie evaluate luând în considerare „așteptările prezumate ale unui consumator mediu, normal informat și suficient de atent și de avizat” ⁽²⁶⁷⁾. Acest lucru s-a precizat, de exemplu, în cauza C-481/12, Juvelta, referitoare la mărcile aplicate articolelor din metale prețioase. Curtea a constatat că obligația importatorului de a aplica pe articolele din metale prețioase o marcă prin care se indică titlul este, în principiu, de natură să asigure o protecție eficace a consumatorilor și să promoveze corectitudinea tranzacțiilor comerciale. Însă, Curtea a statuat, de asemenea, că un stat membru nu poate impune o nouă aplicare a unei mărci pe produse importate dintr-un alt stat membru unde au fost comercializate legal și marcate în conformitate cu legislația acestui stat în cazul în care indicațiile oferite de marca de origine sunt echivalente cu cele prevăzute de statul membru de import și pot fi înțelese de consumatorii din acesta ⁽²⁶⁸⁾.

Principiul de bază este acela că consumatorii cărora li se furnizează informații adecvate într-o manieră clară pot alege pentru ei înșiși. Curtea a considerat că o gamă mai amplă de opțiuni cu diferențe de calitate este mai benefică pentru consumatori decât o gamă restrânsă de opțiuni de calitate superioară conform standardelor naționale ⁽²⁶⁹⁾. În cazul unui risc semnificativ de inducere în eroare a consumatorului, un produs poate fi interzis.

Cu toate acestea, un principiu tradițional din jurisprudența Curții prevede că, în cazurile în care produsele importate sunt similare celor interne, o etichetare corespunzătoare, care poate fi prevăzută de legislația națională, va fi suficientă pentru a oferi consumatorului informațiile necesare privind caracteristicile produsului. Nu sunt acceptate justificări pe motive de protecție a consumatorilor pentru măsuri restrictive inutile ⁽²⁷⁰⁾.

7.2.3. Alte cerințe imperative

De-a lungul timpului, Curtea a recunoscut și alte cerințe imperative care pot justifica obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor, precum:

- **Drepturile fundamentale:** în hotărârea sa în cauza Schmidberger, Curtea a recunoscut că, în unele cazuri, protecția drepturilor fundamentale (în acest caz, libertatea de exprimare și libertatea de asociere) trebuie să fie coroborată cu libertățile fundamentale statuate prin tratat, primele fiind invocate ca justificare pentru restrângerea celor din urmă ⁽²⁷¹⁾.
- **Îmbunătățirea condițiilor de lucru:** în timp ce securitatea și sănătatea în muncă sunt prevăzute la secțiunea privind sănătatea publică din articolul 36 din TFUE, îmbunătățirea condițiilor de lucru constituie o cerință imperativă chiar și în absența oricăror considerații privind sănătatea ⁽²⁷²⁾.

⁽²⁶⁵⁾ Cauza C-242/17 L.E.G.O., 2018, ECLI:EU:C:2018:804, punctul 65. Cauza C-573/12 Ålands Vindkraft, 2014, ECLI:EU:C:2014:2037, punctele 79 și 93.

⁽²⁶⁶⁾ Cauza C-28/09 Comisia/Austria, 2011, ECLI:EU:C:2011:854, punctele 121-122; cauza C-67/97 Bluhme, 1998, ECLI:EU:C:1998:584.

⁽²⁶⁷⁾ Cauza C-481/12 Juvelta, 2014, ECLI:EU:C:2014:11, punctul 23.

⁽²⁶⁸⁾ Cauza C-481/12 Juvelta, 2014, ECLI:EU:C:2014:11, punctele 21-22; cauza 220/81 Robertson și alții, 1982, ECLI:EU:C:1982:239, punctele 11-12.

⁽²⁶⁹⁾ Cauza C-456/10 ANETT [2012] ECLI:EU:C:2012:241, punctul 54.

⁽²⁷⁰⁾ Cauza C-448/98 Guimont, 2000, ECLI:EU:C:2000:663 referitoare la legislația franceză prin care denumirea Emmenthal este rezervată pentru o anumită categorie de brânză cu crustă, cauza 261/81 Rau /De Schmedt, 1982, ECLI:EU:C:1982:382 referitoare la cerința belgiană privind vânzarea margarinei în ambalaje de formă cubică.

⁽²⁷¹⁾ Cauza C-112/00 Schmidberger [2003] ECLI:EU:C:2003:333, punctul 77.

⁽²⁷²⁾ În cauza 155/80 Oebel, 1981, ECLI:EU:C:1981:177, Curtea de Justiție a arătat că interzicerea activităților de coacere la cuptor pe durata nopții era o decizie de politică economică și socială legitimă într-un sector vădit sensibil.

- **Scopuri culturale** ⁽²⁷³⁾: într-o cauză referitoare la legislația franceză privind încurajarea creațiilor cinematografice, Curtea a recunoscut aparent că, în anumite condiții, protecția culturii poate constitui o cerință imperativă care să justifice restricții împotriva importurilor sau exporturilor. În plus, protecția cărților ca obiecte culturale a fost recunoscută drept o cerință prioritară de interes public ⁽²⁷⁴⁾.
- **Menținerea diversității presei** ⁽²⁷⁵⁾: în urma unei trimeri preliminare privind interzicerea de către Austria a publicațiilor care ofereau cititorilor șansa de a participa la concursuri cu premii, Curtea a considerat că menținerea diversității presei poate constitui o cerință prioritară de interes public. Ea a arătat că această diversitate contribuie la apărarea libertății de expresie, prevăzută la articolul 10 al Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.
- **Echilibrul financiar al sistemului de securitate socială**: un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor nu poate fi justificat prin obiective strict economice. Cu toate acestea, în cauza C-120/95 Decker, Curtea a recunoscut că riscul subminării grave a echilibrului financiar al sistemului de securitate socială poate constitui un motiv imperativ de interes general care să justifice o barieră în calea liberei circulații a mărfurilor ⁽²⁷⁶⁾.
- **Siguranța rutieră**: în câteva cauze, Curtea a recunoscut, de asemenea, că siguranța rutieră constituie un motiv imperativ de interes public, care justifică un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor ⁽²⁷⁷⁾.
- **Lupta împotriva infrafracționalității**: într-o cauză privind interzicerea de către Portugalia a dotării autoturismelor cu folie colorată pentru geamuri ⁽²⁷⁸⁾, Curtea a considerat că lupta împotriva infrafracționalității poate constitui un motiv imperativ de interes public, care justifică un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor.
- **Protecția bunăstării animalelor**: în cauza C-219/07, Curtea a arătat că protecția bunăstării animalelor reprezintă un obiectiv legitim de interes public. De asemenea, ea a precizat că importanța acestui obiectiv este reflectată în special de adoptarea de către statele membre a Protocolului privind protecția și bunăstarea animalelor, anexat Tratatului de instituire a Comunității Europene ⁽²⁷⁹⁾.
- **Promovarea și încurajarea utilizării uneia dintre limbile oficiale ale unui stat membru**: Curtea a considerat și că promovarea și încurajarea utilizării uneia dintre limbile oficiale ale unui stat membru poate constitui un obiectiv legitim care poate justifica, în principiu, o limitare a obligațiilor impuse de dreptul Uniunii ⁽²⁸⁰⁾.

După cum s-a arătat mai sus, lista cerințelor imperative nu este exhaustivă, ci ea evoluează în permanență în jurisprudența Curții.

7.3. Testul proporționalității

Pentru a fi justificată în temeiul articolului 36 din TFUE sau al uneia dintre obligațiile imperative stabilite prin jurisprudența Curții de Justiție, o măsură de stat trebuie să respecte principiul proporționalității ⁽²⁸¹⁾. Principiul proporționalității prevede că mijloacele alese de statele membre trebuie să se limiteze la măsuri efectiv adecvate și necesare pentru a asigura realizarea obiectivului legitim urmărit ⁽²⁸²⁾. Cu alte cuvinte, caracterul adecvat presupune ca măsura în cauză să fie potrivită în scopul îndeplinirii obiectivului declarat, iar caracterul necesar se referă la faptul că mijloacele alese nu limitează libera circulație a

⁽²⁷³⁾ Cauzele conexe 60/84 și 61/84 Cinéthèque SA/Fédération nationale des cinémas français, 1985, ECLI:EU:C:1985:329.

⁽²⁷⁴⁾ Cauza C-531/07 Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft [2009] ECLI:EU:C:2009:276, punctul 34.

⁽²⁷⁵⁾ Cauza C-368/95 Familiapress, 1997, ECLI:EU:C:1997:325.

⁽²⁷⁶⁾ Cauza C-120/95 Decker/Caisse de maladie des employés privés, 1998, ECLI:EU:C:1998:167, punctele 39-40 și opinia avocatului general Szpunar în cauza C-148/15 Deutsche Parkinson Vereinigung, 2016, ECLI:EU:C:2016:394, punctul 42.

⁽²⁷⁷⁾ A se vedea, de exemplu, cauza C-54/05 Comisia/Finlanda, 2007, ECLI:EU:C:2007:168, punctul 40 și jurisprudența citată și cauza C-61/12 Comisia/Lituania, 2014, ECLI:EU:C:2014:172, punctul 59.

⁽²⁷⁸⁾ Cauza C-265/06 Comisia/Portugalia, 2008, ECLI:EU:C:2008:210, punctul 38.

⁽²⁷⁹⁾ Cauza C-219/07 Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers și Andibel, 2008, ECLI:EU:C:2008:353, punctul 27.

⁽²⁸⁰⁾ Cauza C-15/15 New Valmar, 2016, ECLI:EU:C:2016:464, punctul 50. A se vedea, în acest sens, cauza 379/87 Groener/Minister for Education and City of Dublin Vocational Education Committee, 1989, ECLI:EU:C:1989:599, punctul 19; cauza C-391/09 Runevič-Vardyn și Wardyn, 2011, ECLI:EU:C:2011:291, punctul 85 și cauza C-202/11 Las, 2013, ECLI:EU:C:2013:239, punctele 25-27.

⁽²⁸¹⁾ Cauza C-390/99 Canal Satélite Digital, 2002, ECLI:EU:C:2002:34, punctul 33; cauza C-254/05 Comisia/Belgia, 2007, ECLI:EU:C:2007:319, punctul 33 și jurisprudența citată; cauza C-286/07, Comisia/Luxemburg [2008] ECLI:EU:C:2008:251, punctul 36.

⁽²⁸²⁾ A se vedea, de exemplu, cauza C-320/03 Comisia/Austria, 2005, ECLI:EU:C:2005:684, punctul 85 și cauza C-319/05 Comisia/Germania (usturoi), 2007, ECLI:EU:C:2007:678, punctul 87 și jurisprudența citată.

mărfurilor mai mult decât este necesar. În acest context, trebuie evaluat dacă există mijloace care au un efect mai puțin restrictiv asupra schimburilor comerciale în interiorul Uniunii, dar care, cu toate acestea, obțin aceleași rezultate. Prin urmare, un element important în analiza justificării oferite de un stat membru este existența măsurilor alternative. În mai multe rânduri, Curtea a constatat că măsurile de stat nu erau proporționale deoarece existau soluții alternative ⁽²⁸³⁾.

De exemplu, în cauzele C-28/09 și C-320/03, Curtea a precizat că, înainte de a adopta o măsură atât de radicală precum o interdicție totală de circulație pe un tronson de autostradă care constituie o cale de comunicație vitală între anumite state membre, autoritățile au obligația să examineze cu atenție posibilitatea de a recurge la măsuri mai puțin restrictive pentru libertatea de circulație și să nu le excludă decât în cazul în care caracterul lor inadecvat, în raport cu obiectivul urmărit, este stabilit în mod clar ⁽²⁸⁴⁾. În cauza C-549/15 referitoare la un sistem de verificare a durabilității biogazului, Curtea a considerat că nu s-a demonstrat că excepția de la principiul liberei circulații a mărfurilor era necesară în vederea atingerii obiectivelor vizate. Acest lucru s-a datorat faptului că autoritățile nu au demonstrat concret existența unui motiv de interes public și nici proporționalitatea acestei măsuri în raport cu obiectivul urmărit. Astfel, măsura respectivă a fost considerată nejustificată ⁽²⁸⁵⁾.

În hotărârea pronunțată în cauza Scotch Whisky Association, Curtea a considerat că este posibil ca măsura de creștere a prețului la consumul de alcool pentru a urmări obiectivul privind protecția sănătății și a vieții persoanelor prin impunerea unui preț unitar minim pentru vânzarea cu amănuntul a băuturilor alcoolice să nu fie proporțională. Acest lucru s-a datorat faptului că erau disponibile mijloace mai puțin restrictive, precum creșterea accizelor. Cu toate acestea, Curtea a precizat, în continuare, că instanței de trimitere îi revine atribuția de a verifica dacă aceasta este într-adevăr situația prin intermediul unei analize detaliate a tuturor elementelor pertinente ale cauzei cu care este sesizată. În această privință, motivele pe care le poate invoca statul membru cu titlul de justificări trebuie să fie însoțite de dovezi corespunzătoare sau de o analiză a oportunității și a proporționalității măsurii restrictive adoptate de acest stat, precum și de elemente precise care să permită susținerea argumentării sale ⁽²⁸⁶⁾. Evaluarea proporționalității nu se limitează exclusiv la dovezile sau la informațiile disponibile la momentul adoptării măsurii, ci la cele aflate la dispoziția instanței naționale la data la care aceasta și-a pronunțat hotărârea ⁽²⁸⁷⁾.

Statul membru are totodată obligația de a urmări îndeplinirea obiectivelor stabilite în mod consecvent și sistematic ⁽²⁸⁸⁾. Dacă un stat membru poate demonstra că adoptarea măsurii alternative ar fi în detrimentul altor interese legitime, acest aspect trebuie luat în considerare la evaluarea proporționalității ⁽²⁸⁹⁾. Așadar, evaluarea proporționalității este caracterizată de echilibrarea intereselor concurente în contextul de ansamblu al cauzei.

Ar trebui observat că, în absența unor norme de armonizare la nivel european, statele membre sunt libere să stabilească nivelul de protecție pe care îl consideră corespunzător interesului legitim urmărit. În anumite domenii, Curtea a acordat statelor membre o anumită „marjă de apreciere” privind măsurile adoptate și nivelul de protecție urmărit, care poate varia de la un stat membru la altul, în funcție de circumstanțele naționale. În mod logic, marja de apreciere este mai largă în domeniile considerate mai sensibile ⁽²⁹⁰⁾.

⁽²⁸³⁾ A se vedea cauza 104/75 De Peijper, 1976, ECLI:EU:C:1976:67; Cauza C-54/05 Comisia/Finlanda, 2007, ECLI:EU:C:2007:168, punctul 46 și cauza C-297/05 Comisia/Țările de Jos, 2007, ECLI:EU:C:2007:53, punctul 79, în care Curtea a precizat alternativele disponibile la măsurile contestate.

⁽²⁸⁴⁾ Cauza C-28/09 Comisia/Austria [2011] ECLI:EU:C:2011:854, punctele 116-117, 140, 150-151 și cauza C-320/03 Comisia/Austria [2005] ECLI:EU:C:2005:684, punctele 87, 91.

⁽²⁸⁵⁾ Cauza C-549/15 E.ON Biofor Sverige [2017] ECLI:EU:C:2017:490, punctele 85, 88-99.

⁽²⁸⁶⁾ Cauza C-333/14 The Scotch Whisky Association, 2015, ECLI:EU:C:2015:845, punctele 50 și 54.

⁽²⁸⁷⁾ Cauza C-333/14 Scottish Whiskey Association, 2015, ECLI:EU:C:2015:845, punctul 65.

⁽²⁸⁸⁾ A se vedea, de exemplu, cauza C-169/07 Hartlauer, 2009, ECLI:EU:C:2009:141, punctul 55 și cauza C-333/14 The Scotch Whisky Association, 2015, ECLI:EU:C:2015:845, punctul 37.

⁽²⁸⁹⁾ A se vedea concluziile avocatului general Maduro în cauza C-434/04 Ahokainen și Leppik, 2006, ECLI:EU:C:2006:609, punctul 25.

⁽²⁹⁰⁾ Acest lucru este valabil în special în ceea ce privește protecția sănătății și vieții umane, care ocupă un loc principal între bunurile și interesele protejate de articolul 36 din TFUE. Această „marjă de apreciere” a fost recunoscută și în cazul unor măsuri motivate de necesitatea asigurării ordinii, moralității și securității publice. Pentru exemple legate de justificarea pe motive de sănătate publică, a se vedea cauza C-322/01 DocMorris, 2003, ECLI:EU:C:2003:664, punctul 103 și jurisprudența citată. În ceea ce privește justificarea pe motive de moralitate publică, a se vedea cauzele 34/79 Henn și Darby, 1979, ECLI:EU:C:1979:295 și C-244/06 Dynamic Medien, 2008, ECLI:EU:C:2008:85. În ceea ce privește măsurile legate de alcool și justificarea pe motive de sănătate publică și ordine publică, a se vedea, de exemplu, cauza C-434/04 Ahokainen și Leppik, 2006, ECLI:EU:C:2006:609. În ceea ce privește măsurile de combatere a jocurilor de noroc și justificarea pe motive de moralitate, politică și securitate publică, a se vedea cauza C-65/05 Comisia/Grecia, 2006, ECLI:EU:C:2006:673; în ceea ce privește măsurile legate de protecția animalelor, a se vedea cauza C-219/07 Nationale Raad van Dierenkwekers în Liefhebbers și Andibel, 2008, ECLI:EU:C:2008:353.

În pofida acestei relative libertăți de a stabili nivelul protecției urmărite, simplul fapt că un stat membru a optat pentru un sistem de protecție care diferă de cel adoptat de un alt stat membru nu poate influența evaluarea necesității și proporționalității dispozițiilor adoptate în acest scop ⁽²⁹¹⁾. Aceste dispoziții trebuie să fie evaluate exclusiv în funcție de obiectivele urmărite de autoritățile naționale ale statului membru în cauză și de nivelul de protecție pe care intenționează să îl asigure ⁽²⁹²⁾.

Având în vedere numărul tot mai mare de justificări posibile, evaluarea proporționalității a devenit un factor esențial și, deseori, definitoriu în argumentarea Curții ⁽²⁹³⁾.

7.4. Sarcina probei

Statul membru care se consideră îndreptățit să restricționeze libera circulație a mărfurilor trebuie să demonstreze în mod specific existența unui motiv de interes public, necesitatea restricției în cauză și proporționalitatea restricției în raport cu obiectivul urmărit ⁽²⁹⁴⁾. După cum s-a explicat anterior, justificarea oferită de statul membru trebuie să fie însoțită de probele corespunzătoare sau de o analiză a adecvării și a proporționalității măsurii restrictive adoptate de acest stat, precum și de elemente precise în susținerea argumentării sale ⁽²⁹⁵⁾. În această privință, o simplă declarație potrivit căreia măsura este justificată din unul sau mai multe dintre motivele acceptate sau lipsa analizei alternativelor posibile nu vor fi considerate satisfăcătoare ⁽²⁹⁶⁾. Totuși, Curtea a observat că sarcina probei nu poate merge până la a impune statului membru să dovedească definitiv că nicio altă măsură imaginabilă nu permite realizarea obiectivului menționat în aceleași condiții ⁽²⁹⁷⁾.

8. RELAȚIA CU ALTE LIBERTĂȚI ȘI ARTICOLE ALE TRATATULUI PRIVIND LIBERA CIRCULAȚIE A MĂRFURILOR

8.1. Libertățile fundamentale

8.1.1. Articolul 45 din TFUE – Libera circulație a lucrătorilor

Articolul 45 din TFUE (fostul articol 39 din Tratatul CE) prevede libera circulație a lucrătorilor în cadrul UE. Această libertate presupune renunțarea la orice discriminare pe criterii de naționalitate între lucrătorii migranți din Uniunea Europeană și lucrătorii naționali în ceea ce privește accesul la locuri și condiții de muncă, precum și la avantaje fiscale și sociale. Articolul 45 din TFUE interzice, pe lângă discriminarea pe criterii de naționalitate, normele naționale care limitează libera circulație a lucrătorului, indiferent de naționalitatea sa.

Problemele privind circulația bunurilor personale ale lucrătorilor pot fi evaluate, teoretic, în conformitate cu articolul 34 din TFUE sau articolul 45 din TFUE. Curtea s-a confruntat cu acest aspect în cauza Weigel ⁽²⁹⁸⁾, care se referea la transferul autovehiculului unui cuplu căsătorit din țara acestora (Germania) către statul membru în care soțul își avea locul de muncă (Austria). La înmatricularea autoturismului în Austria, cuplul a fost nevoit să plătească o taxă excesivă. Cei doi soți au arătat că taxa îi va descuraja să își exercite drepturile care le revin în temeiul articolului 45 din TFUE.

În principiu, Curtea a fost de acord că „[taxa] poate avea un efect negativ asupra deciziei lucrătorilor migranți de a-și exercita dreptul la libera circulație” ⁽²⁹⁹⁾. Totuși, Curtea a respins, din alte motive, argumentul cuplului potrivit căruia taxa încălca articolul 45 din TFUE. Curtea, trebuie amintit, nu a răspuns în mod explicit la întrebarea dacă restricțiile de acest fel ar trebui să fie tratate exclusiv în temeiul articolului 34 din TFUE. În plus, există încă incertitudine în privința situațiilor în care se poate dovedi mai avantajoasă aplicarea articolului 45 din TFUE în locul articolului 34 din TFUE, având în vedere că prima dispoziție se aplică doar cetățenilor unui stat membru, în timp ce articolul 34 din TFUE se aplică produselor provenind din țări terțe care au fost introduse pe piața UE.

⁽²⁹¹⁾ A se vedea, de exemplu, cauza C-219/07 Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers și Andibel, 2008, ECLI:EU:C:2008:353, punctul 31.

⁽²⁹²⁾ Cauza C-124/97 Läärä și alții, 1999, ECLI:EU:C:1999:435, punctul 36.

⁽²⁹³⁾ A se vedea, de exemplu, cauza C-204/12 Essent Belgium, 2014, ECLI:EU:C:2014:2192, punctele 96-116.

⁽²⁹⁴⁾ Cauza C-14/02 ATRAL, 2003, ECLI:EU:C:2003:265, punctul 69.

⁽²⁹⁵⁾ Ibid, punctul 69, cauza C-254/05 Comisia/Belgia, 2007, ECLI:EU:C:2007:319, punctul 36.

⁽²⁹⁶⁾ Cauza C-265/06 Comisia/Portugalia, 2008, ECLI:EU:C:2008:210, punctele 40-47.

⁽²⁹⁷⁾ Cauza C-110/05, Comisia/Italia, 2009, ECLI:EU:C:2009:66, punctul 66; cauza C-333/14 Scotch Whisky Association, 2015, ECLI:EU:C:2015:845, punctul 55.

⁽²⁹⁸⁾ Cauza C-387/01 Weigel, 2004, ECLI:EU:C:2004:256.

⁽²⁹⁹⁾ Ibid, punctul 54.

Trebuie remarcat că, în conformitate cu jurisprudența Curții, normele naționale care impun înmatricularea și/sau impozitarea autoturismului unei societăți în statul membru în care este domiciliat lucrătorul care utilizează autoturismul, chiar dacă angajatorul care a pus autoturismul la dispoziția lucrătorului își are sediul în alt stat membru și chiar dacă autoturismul este utilizat în principal în statul membru în care se află sediul angajatorului, constituie o încălcare a articolului 45 din TFUE ⁽³⁰⁰⁾, deoarece astfel de dispoziții pot avea efectul de a împiedica un lucrător să beneficieze de anumite avantaje, cum ar fi oferirea unui autoturism de serviciu și, în cele din urmă, îl pot descuraja să lucreze în alt stat membru.

Acest lucru a fost confirmat cel mai recent în cauza C-420/15 referitoare la procedura penală inițiată împotriva unui resortisant italian de către autoritățile belgiene, pentru faptul că a circulat în Belgia cu un autovehicul înmatriculat în Italia, pe motiv că reședința sa principală era în Belgia. Vehiculul era destinat în principal utilizării în Italia și era utilizat în Belgia doar ocazional în scopul tranzitului. Curtea a confirmat că articolul 45 din TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei legislații a unui stat membru care obligă un lucrător rezident să înmatriculeze în acest stat membru un vehicul înmatriculat într-un alt stat membru care este destinat în principal utilizării în acest din urmă stat ⁽³⁰¹⁾.

8.1.2. Articolele 49 și 56 din TFUE – Libertatea de stabilire și de a presta servicii

Libertatea de stabilire prevăzută la articolul 49 din TFUE (fostul articol 43 din Tratatul CE) și libera prestare a serviciilor (transfrontaliere) prevăzută la articolul 56 din TFUE (fostul articol 49 din Tratatul CE) sunt alte libertăți fundamentale consacrate în tratat, aflate în strânsă legătură cu libera circulație a mărfurilor. Atât libertatea de stabilire, cât și libertatea de a presta servicii se referă la activități economice independente ⁽³⁰²⁾. În cazul stabilirii, activitatea în cauză se desfășoară sau întreprinderea este înființată în mod stabil și continuu și are un caracter nedefinit ⁽³⁰³⁾ și o dimensiune transfrontalieră reală sau doar potențială ⁽³⁰⁴⁾. În schimb, în cazul serviciilor transfrontaliere activitatea are un caracter temporar sau ocazional ⁽³⁰⁵⁾ și are întotdeauna o dimensiune transfrontalieră clară ⁽³⁰⁶⁾.

Desfășurarea unei activități economice independente este o caracteristică comună atât pentru libertatea de stabilire, cât și pentru libertatea de a presta servicii. Deoarece această activitate economică ce constă în prestarea unui serviciu (cu valoare economică ⁽³⁰⁷⁾) poate implica mărfuri, o măsură națională ce afectează un astfel de serviciu va afecta de obicei și circulația mărfurilor respective. Acest lucru se întâmplă în mod evident în cazul distribuției de mărfuri, definită în sens amplu drept acoperind transportul ⁽³⁰⁸⁾ de mărfuri, comerțul cu ridicata și comerțul cu amănuntul ⁽³⁰⁹⁾, dar și dacă un bun este folosit pentru desfășurarea activității, fie ca echipament, fie ca material ce face parte integrantă din serviciul prestat. Pe de altă parte, este clar că libera circulație a mărfurilor, astfel cum este prevăzută la articolul 34 din TFUE, include nu numai restricții în ceea ce privește caracteristicile mărfurilor, ci și restricții în ceea ce privește comercializarea și utilizarea acestora. Problema evaluării unei măsuri naționale care afectează astfel de activități economice din perspectiva libertății de stabilire/liberei prestări a serviciilor sau a liberei circulații a mărfurilor ori ambele este, prin urmare, recurentă și trebuie analizată de la caz la caz. De exemplu, restricțiile privind publicitatea (cum ar fi reclamele la produse alcoolice ⁽³¹⁰⁾) ar putea afecta sectorul de publicitate în calitate de prestator de servicii, pe de o parte și, pe de altă parte, efectul unor astfel de restricții se poate răstrânge asupra unor mărfuri specifice și a posibilităților de intrare pe piață, creând astfel obstacole în calea comerțului cu produse.

Curtea consideră că tratatele nu stabilesc o ordine a priorităților între libertatea de a presta servicii și alte libertăți fundamentale ⁽³¹¹⁾, nici măcar în ceea ce privește libera prestare a serviciilor conform articolului 57 din TFUE, care se referă la libera prestare a serviciilor ca având un conținut subsidiar în raport cu conținutul altor libertăți ⁽³¹²⁾. Probabil din motive de economie procedurală, atunci când o măsură națională poate afecta mai multe libertăți fundamentale, Curtea a examinat

⁽³⁰⁰⁾ Cauza C-232/01 Van Lent, 2003, ECLI:EU:C:2003:535 și cauza C-464/02 Comisia/Danemarca, 2005, ECLI:EU:C:2005:546.

⁽³⁰¹⁾ Cauza C-420/15 U, 2017, ECLI:EU:C:2017:408, punctele 21-22.

⁽³⁰²⁾ Spre deosebire de activitatea unui lucrător care are încheiat un contract de muncă și care se supune liberei circulații a lucrătorilor – a se vedea partea 7.1 de mai sus – a se vedea cauza C-337/97 Meeusen, 1999, ECLI:EU:C:1999:284, punctul 17 și cauza C-413/13 FNV, 2014, ECLI:EU:C:2014:241, punctul 37.

⁽³⁰³⁾ Cauza C-221/89 Factortame, 1991, ECLI:EU:C:1991:320, punctul 20.

⁽³⁰⁴⁾ Cauza C-384/08 Attanasio Group, 2010, ECLI:EU:C:2010:133, punctul 39.

⁽³⁰⁵⁾ A se vedea articolul 57 al doilea paragraf din TFUE și cauza C-55/94 Gebhard, 1995, ECLI:EU:C:1995:411, punctul 39.

⁽³⁰⁶⁾ A se vedea articolul 56 primul paragraf din TFUE și cauza C-97/98 Jägerskiöld, 1999, ECLI:EU:C:1999:515, punctele 43 și 44.

⁽³⁰⁷⁾ Adică, în mod normal, în schimbul unei remunerații care acoperă o parte substanțială din costurile activității – a se vedea cauza 263/86 Humbel, 1988, ECLI:EU:C:1988:451, punctul 17.

⁽³⁰⁸⁾ Serviciile de transport nu fac obiectul articolului 56 din TFUE, după cum se arată la articolul 58 alineatul (1) din TFUE.

⁽³⁰⁹⁾ În cauzele conexe C-360/15 și C-31/16 Visser, 2018, ECLI:EU:C:2018:44, Curtea a precizat în mod clar că activitățile de comerț cu amănuntul reprezintă un serviciu.

⁽³¹⁰⁾ Cauza C-405/98 Gourmet International Products, 2001, ECLI:EU:C:2001:135.

⁽³¹¹⁾ Cauza C-452/04 Fidium Finanz, 2006, ECLI:EU:C:2006:631, punctul 32.

⁽³¹²⁾ Ibid.

de obicei măsura în lumina unei singure libertăți fundamentale. În acest scop, Curtea hotărăște de obicei care dintre libertățile fundamentale prevalează ⁽³¹³⁾. În unele cauze Curtea a examinat măsura respectivă din punctul de vedere al ambelor libertăți fundamentale.

Acest lucru reiese, de exemplu, din cauza C-591/17 Austria/Germania, referitoare la perceperea unei taxe pentru utilizarea infrastructurii și la exceptarea de la taxa auto pentru vehiculele înmatriculate în Germania. Curtea a concluzionat că, prin introducerea taxei de utilizare a infrastructurii pentru autoturisme și prin prevederea simultană a unei scutiri de taxa pe autovehicule într-un quantum cel puțin echivalent cu cel al taxei de utilizare a infrastructurii plătite în favoarea proprietarilor de vehicule înmatriculate în Germania, această țară nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 18, 34, 56 și 92 din TFUE ⁽³¹⁴⁾.

Măsuri care afectează distribuția unui produs: În ceea ce privește alte măsuri care afectează transportul, comerțul cu ridicata și comerțul cu amănuntul al unui produs, acestea pot restricționa simultan libera circulație a mărfurilor și libertatea de a presta servicii de distribuție. Pe de o parte, unele măsuri care afectează distribuția țin în mod clar de libera circulație a mărfurilor, precum măsurile referitoare la actul importului/exportului în sine (a se vedea secțiunea 4.1 de mai sus).

Alte măsuri care afectează serviciile comerciale de distribuție pot fi considerate *prima facie* drept axându-se mai degrabă pe serviciul de distribuție decât pe produsul distribuit. Cu toate acestea, după o evaluare de la caz la caz a obiectului și în principal a impactului măsurii, se poate considera că măsura se referă mai degrabă la produse, atunci când este legată de:

- schemele de autorizare pentru comercianți (care nu se adresează în special importatorilor/exportatorilor) – a se vedea secțiunea 4.5 de mai sus;
- obligația comercianților de a numi reprezentanți sau de a asigura spații de depozitare – a se vedea secțiunea 4.2 de mai sus;
- mecanismele de control al prețurilor și obligațiile de rambursare – a se vedea secțiunile 4.4 și 4.11 de mai sus;
- restricțiile privind publicitatea – a se vedea secțiunea 4.6 de mai sus.

Există și situații când, analizând obiectul și impactul, nu se poate stabili cu ușurință dacă măsura este relevantă în principal pentru produse sau pentru serviciul în cauză. Dispozițiile naționale care interzic licitațiile de mărfuri în anumite condiții ar putea fi considerate, de exemplu, ca obstrucționând activitatea de prestare de servicii a unui licitator (stabilit în statul respectiv sau care prestează servicii transfrontaliere) și creând în același timp obstacole în calea vânzării de mărfuri ⁽³¹⁵⁾.

Un criteriu util pare să fie descoperirea unui impact semnificativ asupra punerii la dispoziție a produsului pe piață. În ceea ce privește serviciile de distribuție, jurisprudența Curții a devenit mai clară de-a lungul timpului, întrucât multe dintre măsurile care vizează sau afectează distribuția unui produs, dacă nu toate, pot fi considerate „modalități de vânzare” conform jurisprudenței Keck (a se vedea secțiunea 3.4.2.2 de mai sus).

Măsuri care afectează utilizarea unui produs: În final, măsurile care vizează și/sau afectează produsele în raport cu utilizarea lor sunt, deseori, strâns legate de prestarea unei activități de servicii. Prin urmare, libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor joacă, în general, un rol important în evaluarea admisibilității măsurii.

Primul aspect care trebuie luat în considerare este măsura în care activitatea care implică utilizarea unui produs este o activitate economică independentă, adică dacă aceasta constă în prestarea de servicii și în plasarea de produse pe piață în schimbul unei sume de bani. Dacă nu se întâmplă acest lucru, se poate considera că măsura se referă la libera circulație a produsului în cauză sau că are un impact asupra acesteia, dar că nu face obiectul libertății de stabilire și de prestare a serviciilor.

⁽³¹³⁾ Cauza C-20/03 Burmanjer, 2005, ECLI:EU:C:2005:307, punctul 34.

⁽³¹⁴⁾ Cauza C-591/17 Austria/Germania, 2019, ECLI:EU:C:2019:504, punctul 164. Având în vedere hotărârea Visser (cauza C-31/16), sfera de aplicare a Directivei 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) nu este influențată de separarea detaliată a libertăților în cadrul TFUE. Atunci când a concluzionat că vânzarea cu amănuntul ar trebui să fie considerată un serviciu în temeiul articolului 4 alineatul (1) din Directiva privind serviciile și că capitolul directivei privind libertatea de stabilire pentru prestatori (capitolul III) se aplică situațiilor interne, Curtea nu a acceptat ideea că dreptul primar ar restricționa o interpretare a Directivei privind serviciile în mod independent (a se vedea punctele 92-94 și 107 din hotărâre).

⁽³¹⁵⁾ Cauza C-239/90 SCP Boscher, 1991, ECLI:EU:C:1991:180.

Totuși, dacă activitatea de servicii care implică utilizarea unui produs (în sens larg, inclusiv reciclarea, reutilizarea sau eliminarea produsului) este o activitate economică independentă, măsura care afectează utilizarea produsului va fi relevantă pentru libertatea de stabilire și pentru libera prestare a serviciilor.

În unele cazuri, impactul asupra liberei circulații a produsului în cauză nu are o importanță secundară. Și în acest caz, un criteriu util pare să fie descoperirea unui impact semnificativ (chiar și indirect) asupra punerii la dispoziție a produsului pe piață ⁽³¹⁶⁾.

8.1.3. *Articolul 63 din TFUE și următoarele – Libera circulație a capitalurilor și a plăților*

Articolul 63 din TFUE și următoarele (fostul articol 56 și următoarele din Tratatul CE) reglementează libera circulație a capitalurilor și a plăților. În special, articolul 63 din TFUE interzice restricțiile asupra circulației capitalurilor și a plăților între statele membre și între statele membre și țări terțe.

Libera circulație a anumitor tipuri de capital este, în practică, o condiție prealabilă pentru exercitarea efectivă a altor libertăți garantate de TFUE ⁽³¹⁷⁾.

Deși punctele de legătură cu libera circulație a mărfurilor sunt limitate, Curtea de Justiție a Uniunii Europene precizează de mult timp că mijloacele de plată nu trebuie considerate mărfuri ⁽³¹⁸⁾. Mai mult, Curtea de Justiție a UE a arătat că un transfer semnificativ de active trebuie considerat circulație a capitalurilor în sensul articolului 63 alineatul (1) din TFUE sau – dacă acest transfer constituie o plată asociată comerțului de produse sau servicii – o plată în sensul articolului 63 alineatul (2) din TFUE ⁽³¹⁹⁾.

Deși aceste mișcări de capital transfrontaliere presupun investiția regulată de fonduri ⁽³²⁰⁾, nu se poate exclude faptul că, în anumite circumstanțe, pot include și transferuri în natură. Curtea de Justiție a UE a susținut că, atunci când un contribuabil dintr-un stat membru solicită deducerea, în scopuri fiscale, a unei sume ce reflectă valoarea cadourilor către terțe părți rezidente într-un alt stat membru, nu contează dacă acele cadouri au fost acordate în bani sau în natură. Aceste cadouri se încadrează, de asemenea, în domeniul de aplicare al articolului 63 din TFUE, chiar dacă sunt acordate în natură, sub formă de bunuri obișnuite de consum ⁽³²¹⁾.

În plus, Curtea a abordat și aspectele legate de înmatricularea autoturismelor din perspectiva articolului 63 din TFUE ⁽³²²⁾. Deși se consideră, de regulă, dacă procedura restricționează circulația anumitor vehicule între statele membre, că este vorba despre o barieră în calea liberei circulații a mărfurilor, Curtea a pronunțat o hotărâre din perspectiva liberei circulații a capitalurilor într-o cauză în care un vehicul fusese împrumutat cu titlu gratuit într-o tranzacție transfrontalieră între cetățeni din state membre diferite ⁽³²³⁾.

8.2. **Alte articole relevante din tratat**

8.2.1. *Articolul 18 din TFUE – Nediscriminarea pe motiv de cetățenie sau naționalitate*

Articolul 18 din TFUE (fostul articol 12 din Tratatul CE) interzice discriminarea pe motiv de cetățenie sau naționalitate. Jurisprudența constantă arată că această dispoziție este menită să se aplice independent doar în situațiile ce se încadrează în dreptul Uniunii, în care nu sunt prevăzute norme specifice privind absența discriminării ⁽³²⁴⁾.

Principiul nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate, astfel cum este consacrat la articolul 18 din TFUE, își găsește expresia specifică în dispozițiile tratatului privind libera circulație a persoanelor, printre care libera circulație a lucrătorilor prevăzută la articolul 45 din TFUE și libera prestare a serviciilor prevăzută la articolul 56 din TFUE. Totuși, în

⁽³¹⁶⁾ Impactul (direct) al măsurii asupra utilizării poate consta în faptul că produsele nu pot corespunde utilizării respective, astfel încât, deși ele sunt comercializate în mod legal, cererea pentru ele va fi limitată semnificativ sau chiar va dispărea.

⁽³¹⁷⁾ Cauza 203/80 Casati, 1981, ECLI:EU:C:1981:261, punctul 8.

⁽³¹⁸⁾ Cauza 7/78 Thompson, 1978, ECLI:EU:C:1978:209, punctul 25.

⁽³¹⁹⁾ Cauza C-358/93 Bordessa și alții, 1995, ECLI:EU:C:1995:54, punctele 13-14.

⁽³²⁰⁾ Deși Tratatul nu definește termenii „circulație a capitalurilor” și „plăți”, jurisprudența constantă arată că Directiva 88/361/CEE a Consiliului din 24 iunie 1988 pentru punerea în aplicare a articolului 67 din tratat (JO L 178, 8.7.1988, p. 5) și nomenclatura anexată pot fi utilizate pentru a defini ce anume constituie circulația capitalurilor (cauza C-222/97 Trummer și Mayer, 1999, ECLI:EU:C:1999:143, punctele 20 și 21).

⁽³²¹⁾ Cauza C-318/07 Persche, 2009, ECLI:EU:C:2009:33, punctele 25 și 30.

⁽³²²⁾ A se vedea secțiunea 4.2.

⁽³²³⁾ Cauza C-583/14 Nagy, 2015, ECLI:EU:C:2015:737, punctul 23.

⁽³²⁴⁾ Cauza C-591/17 Austria/Germania, 2019, ECLI:EU:C:2019:504, punctul 39. Cauza C-296/15 Medisanus, 2017, ECLI:EU:C:2017:431.

hotărârea pronunțată în cauza Austria/Germania, Curtea a evaluat o schemă de finanțare a autostrăzilor în raport cu articolul 18, dar și cu articolele 34, 56 și 92 din TFUE. S-a constatat, în final, că măsura fiscală națională din Germania încălca toate aceste obligații prevăzute în tratat, întrucât sarcina financiară pentru o nouă taxă percepută conform schemei revenea exclusiv proprietarilor de autoturisme străine ⁽³²⁵⁾.

8.2.2. Articolele 28 și 30 din TFUE – Uniunea vamală

În timp ce articolul 34 din TFUE vizează barierele comerciale netarifare, articolele 28 și 30 din TFUE (fostul articol 25 din Tratatul CE) interzic toate taxele vamale și taxele cu efect echivalent. Această interdicție are un caracter general și absolut. Ea se aplică tuturor taxelor sau tarifelor vamale cu efect echivalent dintre statele membre, indiferent de cuantumul, de denumirea, de modalitatea de aplicare și de scopul acestora sau de destinația veniturilor generate ⁽³²⁶⁾.

Spre deosebire de articolul 34 din TFUE, articolele 28 și 30 din TFUE nu permit derogări ⁽³²⁷⁾. Cu toate acestea, taxele percepute pentru inspecțiile efectuate în vederea îndeplinirii obligațiilor impuse de dreptul Uniunii și taxele ce reprezintă o plată proporțională pentru un serviciu efectiv prestat nu ar face obiectul articolului 30 din TFUE ⁽³²⁸⁾.

Articolele 28 și 30 din TFUE ar trebui diferențiate de interdicția impozitelor interne discriminatorii prevăzută la articolul 110 din TFUE, care poate fi justificată. Ar trebui reținut în permanență că articolele 30 și 110 din TFUE se exclud reciproc ⁽³²⁹⁾.

Taxele cu efect echivalent taxelor vamale prevăzute la articolul 30 din TFUE sunt impuse unilateral asupra mărfurilor fiindcă traversează o graniță ⁽³³⁰⁾. Cu toate acestea, măsurile naționale care introduc aceeași taxă asupra produselor naționale și a produselor exportate identice, în aceeași fază de comercializare, atunci când evenimentul care generează taxa este identic, ar face obiectul articolului 110 din TFUE ⁽³³¹⁾. În mod excepțional, atunci când sarcina ce revine unui produs național se compensează integral prin avantajele generate de taxa respectivă, taxa ar face obiectul articolelor 28 și 30 din TFUE ⁽³³²⁾.

În cele din urmă, Curtea a clarificat faptul că contribuabilul ar trebui să poată obține rambursarea taxei contrare articolului 30 din TFUE chiar și într-o situație în care mecanismul de plată a taxei a fost conceput, în legislația națională, astfel încât această taxă să fie repercutată asupra consumatorului ⁽³³³⁾.

8.2.3. Articolul 37 din TFUE – Monopoluri de stat

Conform primului alineat al articolului 37 din TFUE (fostul articol 31 din Tratatul CE), „statele membre adaptează monopolurile naționale cu caracter comercial, astfel încât să se asigure excluderea oricărei discriminări între resortisanții statelor membre cu privire la condițiile de aprovizionare și comercializare”.

Aceasta nu înseamnă că monopolurile trebuie eliminate, dar trebuie să fie adaptate astfel încât să fie eliminată orice posibilitate de discriminare. În general, articolul 37 din TFUE se aplică în cazuri în care o acțiune a statului: 1. acordă drepturi exclusive de cumpărare sau vânzare, ceea ce permite controlul importurilor sau exporturilor; și 2. acordă drepturi unei întreprinderi de stat, instituții de stat sau, prin delegație, unei organizații private.

⁽³²⁵⁾ Cauza C-591/17 Austria/Germania, 2019, ECLI:EU:C:2019:504, punctele 162-164.

⁽³²⁶⁾ Cauza 24/68 Comisia/Italia, 1969, ECLI:EU:C:1969:29, punctul 7; cauza C-441/98 Michailidis, 2000, ECLI:EU:C:2000:479, punctul 15; cauza C-313/05 Brzeziński, 2007, ECLI:EU:C:2007:33, punctul 22, cauza C-254/13 Orgacom, 2014, ECLI:EU:C:2014:2251, punctul 23; cauza C-65/16 Istanbul Logistik, 2017, ECLI:EU:C:2017:770, punctul 39.

⁽³²⁷⁾ Cauza C-173/05 Comisia/Italia, 2007, ECLI:EU:C:2007:362, punctul 42; cauza C-65/16 Istanbul Logistik, 2017, ECLI:EU:C:2017:770, punctul 40; cauza C-305/17, FENS, 2018, ECLI:EU:C:2018:986, punctul 53.

⁽³²⁸⁾ Cauzele conexe C-149/91 și C-150/91, Sanders Adour și Guyomarçh Orthez Nutrition animale, 1992, ECLI:EU:C:1992:261, punctul 17, cauza C-72/03 Carbonati Apuani, 2004, ECLI:EU:C:2004:506, punctul 31 și cauza C-39/17 Lubrizol, 2018, ECLI:EU:C:2018:438, punctul 26.

⁽³²⁹⁾ Cauza C-39/17 Lubrizol, 2018, ECLI:EU:C:2018:438, punctul 25.

⁽³³⁰⁾ Cauza 24/68 Comisia/Italia, 1969, ECLI:EU:C:1969:29, punctul 14; cauza C-441/98 Michailidis, 2000, ECLI:EU:C:2000:479, punctul 15, cauza C-313/05 Brzeziński, 2007, ECLI:EU:C:2007:33, punctul 22, cauza C-254/13 Orgacom, ECLI:EU:C:2014:2251, punctul 23, cauza C-65/16 Istanbul Logistik, ECLI:EU:C:2017:770, punctul 39.

⁽³³¹⁾ Cauza C-254/13 Orgacom, 2014, ECLI:EU:C:2014:2251, punctul 29.

⁽³³²⁾ Cauza C-28/96 Fricarnes, 1997, ECLI:EU:C:1997:412, punctele 24 și 25. Cauza C-76/17, Petrotel-Lukoil și Georgescu, 2018, ECLI:EU:C:2018:139, punctul 24.

⁽³³³⁾ Cauza C-76/17 Petrotel-Lukoil și Georgescu, 2018, ECLI:EU:C:2018:139, punctul 39.

Articolul 37 din TFUE are efecte directe și se aplică doar mărfurilor (prin urmare, nu acoperă libera circulație a serviciilor și capitalurilor ⁽³³⁴⁾). În plus, dispoziția tratatului se referă la activități legate intrinsec de domeniul specific de activitate al monopolului, nefiind relevantă în ceea ce privește dispozițiile naționale care nu fac această legătură. Această abordare sugerează că articolul 37 din TFUE constituie o *lex specialis* în raport cu dispoziția generală a articolului 34 din TFUE. În cauza Franzén privind monopolul suedez de vânzare cu amănuntul a băuturilor alcoolice, Curtea a arătat că „normele privind existența și funcționarea monopolului” ⁽³³⁵⁾ se încadrează în domeniul de aplicare al articolului 37 din TFUE, în timp ce „alte prevederi din legislația națională, care pot fi disociate de funcționarea monopolului, deși au o influență asupra acestuia, trebuie examinate în raport cu [articolul 34 din TFUE]” ⁽³³⁶⁾.

În cauza Hanner referitoare la monopolul suedez din domeniul vânzării cu amănuntul de produse farmaceutice, Curtea a argumentat că articolul 37 din TFUE „vizează eliminarea obstacolelor în calea liberei circulații a mărfurilor, cu excepția restricțiilor comerciale inerente existenței monopolurilor în cauză” ⁽³³⁷⁾. Ulterior, Curtea a explicat, în cauza Rosengren, că „în timp ce [...] măsura în discuție în acțiunea principală influențează libera circulație a mărfurilor în interiorul Comunității Europene, aceasta nu reglementează, în sine, exercitarea de către monopolul [suedez în domeniul vânzării cu amănuntul de băuturi alcoolice] a dreptului său de exclusivitate privind vânzarea cu amănuntul a băuturilor alcoolice pe teritoriul suedez. Această măsură, care nu privește, așadar, exercitarea de către acest monopol a funcției sale specifice, nu poate fi considerată, prin urmare, ca fiind legată de însăși existența monopolului” ⁽³³⁸⁾.

Aceeași categorie de argumente a fost reluată și în jurisprudența mai recentă, precum cauza ANETT referitoare la legislația națională care interzice comercianților cu amănuntul de produse din tutun să importe produse din tutun din alte state membre. În primul rând, Curtea a precizat că se aplică articolul 37 din TFUE dacă legislația în cauză privește funcționarea unui monopol cu caracter comercial și determină efecte restrictive asupra schimburilor comerciale inerente existenței unui astfel de monopol. În al doilea rând, ea a precizat că normele referitoare la existența și la funcționarea respectivului monopol trebuie analizate în raport cu prevederile articolului 37 din TFUE, aplicabile în mod specific exercitării de către un monopol a drepturilor sale de exclusivitate. În schimb, alte prevederi din legislația națională, care pot fi disociate de funcționarea monopolului, deși au o influență asupra acestuia, trebuie examinată în raport cu articolul 34 din TFUE ⁽³³⁹⁾.

În hotărârea din cauza ANETT, Curtea a considerat că, deoarece funcția specifică a monopolului în cauză era de a rezerva exclusivitatea vânzării cu amănuntul a produselor din tutun unor comercianți autorizați, interdicția afecta libera circulație a mărfurilor și nu reglementa exercitarea dreptului de exclusivitate care aparținea monopolului în cauză. O astfel de interdicție a fost considerată disociabilă de funcționarea monopolului din moment ce nu se raporta la modalitățile de vânzare cu amănuntul a produselor din tutun, ci la piața în amonte a acestor produse. De asemenea, interdicția nu viza nici rețeaua de vânzare a monopolului în cauză, nici comercializarea sau publicitatea produselor distribuite de acesta. Curtea a concluzionat că, deoarece măsura națională nu putea fi privită ca o normă privind existența sau funcționarea monopolului, articolul 37 din TFUE nu este relevant pentru a verifica compatibilitatea unei astfel de interdicții cu dreptul Uniunii ⁽³⁴⁰⁾.

În hotărârea în cauza Visnapuu, Curtea a evaluat dacă licența de vânzare cu amănuntul necesară pentru importul de băuturi alcoolice în vederea comercializării lor cu amănuntul către consumatorii cu reședința în Finlanda trebuie evaluată în raport cu articolul 34 din TFUE sau cu articolul 37 din TFUE. Potrivit guvernului finlandez, regimul de monopol ar trebui evaluat în raport cu articolul 37 din TFUE, iar regimul de autorizare în raport cu articolul 34 din TFUE. Curtea a fost de acord și a precizat că regimurile de autorizare nu guvernează funcționarea monopolului sau exercitarea drepturilor sale de exclusivitate, din moment ce prevăd dreptul altor persoane, autorizate în mod corespunzător, de a vinde cu amănuntul anumite categorii de băuturi alcoolice. În consecință, regimurile de autorizare pot fi disociate de funcționarea monopolului și trebuie să fie examinate în raport cu articolul 34 din TFUE ⁽³⁴¹⁾. La fel ca în cauza Franzén, Curtea a reamintit că articolul 37 din TFUE prevede ca organizarea și funcționarea monopolului să fie adaptate astfel încât să se asigure excluderea oricărei discriminări între resortisanții statelor membre cu privire la condițiile de aprovizionare și comercializare, așa încât comerțul cu mărfuri provenind din celelalte state membre să nu fie dezavantajat, iar concurența dintre economiile statelor membre să nu fie denaturată ⁽³⁴²⁾.

⁽³³⁴⁾ Cauza 155/73 Sacchi, 1974, ECLI:EU:C:1974:40.

⁽³³⁵⁾ Cauza C-189/95 Franzén, 1997, ECLI:EU:C:1997:504, punctul 35.

⁽³³⁶⁾ Cauza C-189/95 Franzén, 1997, ECLI:EU:C:1997:504, punctul 36.

⁽³³⁷⁾ Cauza C-438/02 Hanner, 2005, ECLI:EU:C:2005:332, punctul 35.

⁽³³⁸⁾ Cauza C-170/04 Rosengren, 2007, ECLI:EU:C:2007:313, punctele 21-22; a se vedea și cauza C-186/05 Comisia/Suedia, 2007, ECLI:EU:C:2007:571.

⁽³³⁹⁾ Cauza C-456/10 ANETT, 2012, ECLI:EU:C:2012:241, punctele 21-23.

⁽³⁴⁰⁾ Cauza C-456/10 ANETT, 2012, ECLI:EU:C:2012:241, punctele 25-31.

⁽³⁴¹⁾ Cauza C-198/14 Visnapuu, 2015, ECLI:EU:C:2015:751, punctele 90-91.

⁽³⁴²⁾ Cauza C-198/14 Visnapuu [2015] ECLI:EU:C:2015:751, punctul 95.

După cum arată jurisprudența, se pare că Curtea a hotărât să considere că articolele 34 și 37 din TFUE se exclud reciproc. Dacă măsura națională în cauză nu vizează exercitarea funcției specifice a monopolului, ea nu face obiectul articolului 37 din TFUE și trebuie evaluată în raport cu articolele 34 și 36 din TFUE.

Pe de altă parte, se poate argumenta că pare să existe o suprapunere între articolul 37 din TFUE și alte articole ale tratatului. Într-adevăr, în procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în legătură cu diferite monopoluri naționale de energie electrică și gaze ⁽³⁴³⁾ Curtea a susținut că o aplicare comună a articolelor 37 și 34 din TFUE este posibilă. O astfel de abordare ar însemna că o măsură privind un monopol de stat ar trebui mai întâi examinată în temeiul articolului 37 din TFUE. Dacă măsura în cauză este considerată discriminatorie, examinarea în conformitate cu articolele 34 și 35 din TFUE nu va mai fi necesară. În schimb, dacă se va concluziona că măsura nu este discriminatorie în sensul articolului 37 din TFUE, aceasta va trebui examinată în conformitate cu dispozițiile generale privind libera circulație a mărfurilor.

8.2.4. Articolul 107 din TFUE – Ajutoare de stat

Articolul 107 din TFUE (fostul articol 87 din Tratatul CE) prevede că sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre.

În această privință, normele privind ajutoarele de stat și articolele 34-36 din TFUE servesc un obiectiv comun, și anume de a asigura libera circulație a mărfurilor între statele membre în condiții normale de concurență ⁽³⁴⁴⁾. Totuși, deoarece obiectul lor principal este diferit, calificarea unei măsuri de stat ca ajutor de stat nu exclude în mod automat analizarea unui sistem de ajutoare în relație cu alte norme ale UE, cum ar fi articolele 34-36 din TFUE ⁽³⁴⁵⁾. De exemplu, în hotărârea de referință pronunțată în cauza Comisia/Franța ⁽³⁴⁶⁾, Curtea de Justiție a UE a examinat legalitatea unei măsuri care acorda scutiri fiscale pentru editorii de ziare, cu condiția ca zierele să fie tipărite în Franța. Deși Comisia a susținut că aceasta constituie o încălcare a articolului 34 din TFUE, guvernul francez a argumentat că măsura ar fi trebuit evaluată în raport cu articolul 107 din TFUE, întrucât dispozițiile fiscale nu pot fi separate de schema generală de ajutor pentru industria presei. Curtea, constatând că Franța nu notificase ajutorul în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) din TFUE, a emis declarația de principiu potrivit căreia „*simplul fapt că o măsură națională poate fi definită ca ajutor [...] nu reprezintă un motiv adecvat pentru a fi exceptată*” în temeiul dispozițiilor privind libera circulație a mărfurilor ⁽³⁴⁷⁾. Mai mult, în hotărârea preliminară pronunțată în cauza PreussenElektra ⁽³⁴⁸⁾, Curtea a constatat că măsura națională referitoare la alimentarea regională cu energie electrică ar fi putut îngreuna schimburile comerciale intracomunitare, cel puțin la nivel potențial. Cu toate acestea, din moment ce măsura viza protejarea mediului înconjurător contribuind la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, ea nu a fost considerată contrară liberei circulații a mărfurilor.

În același timp, simplul fapt că o astfel de măsură de ajutor de stat afectează comerțul în interiorul UE nu este suficient, în sine, pentru a califica măsura simultan ca măsură cu efect echivalent în temeiul articolului 34 din TFUE. În schimb, Curtea introduce o diferențiere între aspectele care sunt indisolubil legate de obiectivul ajutorului și cele ce pot fi separate de condiții și acțiuni care, chiar dacă fac parte din sistemul de ajutoare, pot fi considerate ca nefiind necesare pentru îndeplinirea obiectivului ajutorului sau pentru funcționarea sa corectă ⁽³⁴⁹⁾. Doar ultimele aspecte se încadrează în domeniul de aplicare al articolelor 34-36 din TFUE. După cum a precizat Tribunalul General în cauza Castelnou Energía, SL ⁽³⁵⁰⁾ „împrejurarea că un sistem de ajutoare acordate de un stat sau prin intermediul resurselor de stat este susceptibil, prin simplul fapt că favorizează anumite întreprinderi sau producții naționale, să creeze obstacole, cel puțin indirect, pentru importul de produse similare sau concurente provenind din celelalte state membre nu este suficientă, în sine, pentru a asimila, ca atare, un ajutor unei măsuri cu efect echivalent unei restricții cantitative în sensul articolului 34 TFUE”.

⁽³⁴³⁾ Cauzele C-159/94, Comisia/Franța, 1997, ECLI:EU:C:1997:501, punctul 41; C-158/94, Comisia/Italia, 1997, ECLI:EU:C:1997:500, punctul 33; C-157/94 Comisia/Țările de Jos, 1997, ECLI:EU:C:1997:499, punctul 24.

⁽³⁴⁴⁾ Cauza 103/84 Comisia/Italia, 1986, ECLI:EU:C:1986:229, punctul 19.

⁽³⁴⁵⁾ Cauza C-234/99 Nygård, 2002, ECLI:EU:C:2002:244, punctul 56; cauza 351/88 Laboratori Bruneau, 1991, ECLI:EU:C:1991:304, punctul 7.

⁽³⁴⁶⁾ Cauza 18/84 Comisia/Franța, 1985, ECLI:EU:C:1985:175.

⁽³⁴⁷⁾ Cauza 21/88 Du Pont de Nemours Italiana Spa, 1990, ECLI:EU:C:1990:121; cauza 351/88 Laboratori Bruneau Srl, 1991, ECLI:EU:C:1991:304; cauza C-156/98 Germania, 2000, ECLI:EU:C:2000:467, punctul 78 și cauza C-114/00 Spania/Comisia, 2002, ECLI:EU:C:2002:508, punctul 104.

⁽³⁴⁸⁾ Cauza C-379/98 PreussenElektra, 2001, ECLI:EU:C:2001:160.

⁽³⁴⁹⁾ Cauza 74/76 Ianelli, 1977, ECLI:EU:C:1977:51, punctul 17.

⁽³⁵⁰⁾ Cauza T-57/11 Castelnou Energía/Comisia, 2014, ECLI:EU:T:2014:1021, punctul 196.

Jurisprudența arată în mod clar, de asemenea, că o instanță națională are competența de a evalua în ce măsură o schemă de ajutoare de stat respectă alte dispoziții ale Tratatului cu efect direct decât cele referitoare la ajutoarele de stat (de exemplu, articolele 34-36 și 63 din TFUE ⁽³⁵¹⁾), doar dacă dispozițiile pot fi evaluate separat și nu sunt necesare pentru atingerea obiectivului sau pentru funcționarea schemei de ajutoare ⁽³⁵²⁾. Prin urmare, articolele 107 și 108 din TFUE împiedică o instanță națională să efectueze o evaluare a unei măsuri de stat supuse altor dispoziții cu efect direct, în măsura în care acestea din urmă au legătură cu funcționarea și cu obiectul măsurii în cauză.

8.2.5. Articolul 110 din TFUE – Dispoziții fiscale

Articolul 110 din TFUE (fostul articol 90 din Tratatul CE) completează dispozițiile privind eliminarea taxelor vamale și a taxelor cu efect echivalent. Această dispoziție are drept obiectiv asigurarea liberei circulații a mărfurilor între statele membre în condiții normale de concurență, prin eliminarea oricărei forme de protecție care poate decurge din aplicarea de impozite interne discriminatorii față de produsele provenind din alte state membre ⁽³⁵³⁾. În relație cu articolul 34 din TFUE, articolul 110 este considerat *lex specialis*, ceea ce înseamnă că situațiile prevăzute la articolul 110 exclud aplicarea articolului 34 din TFUE. Acesta a fost cazul în hotărârea Kawala ⁽³⁵⁴⁾, în care Curtea a hotărât că o taxă de înmatriculare pentru vehicule rulate importate, care avea caracter fiscal, se încadra în domeniul de aplicare al articolului 110 din TFUE și, prin urmare, că articolul 34 din TFUE nu era aplicabil. Cu toate acestea, ar trebui reamintit că, potrivit jurisprudenței constante, statele membre trebuie să își exercite competența în domeniul impozitării directe într-o manieră compatibilă cu dreptul UE și, mai ales, cu libertățile fundamentale garantate prin tratat ⁽³⁵⁵⁾.

Primul paragraf de la articolul 110 din TFUE interzice tuturor statelor membre să aplice produselor celorlalte state membre impozite interne mai mari decât cele care se aplică produselor naționale similare. Această dispoziție se încalcă atunci când taxa asupra produsului importat și cea asupra produsului național similar sunt calculate diferit și după metode diferite care conduc, fie și numai în cazuri limitate, la o taxă mai mare aplicată produsului de import.

Curtea a definit produsele similare ca fiind produsele care prezintă caracteristici asemănătoare și răspund aceluiași cerințe din punctul de vedere al consumatorilor, verificând-se nu ca ele să fie strict identice, ci ca utilizarea lor să fie similară și comparabilă. În hotărârea din cauza Comisia/Franța ⁽³⁵⁶⁾, Curtea a considerat că țigaretetele din tutun brun și cele din tutun blond pot fi considerate produse similare.

Nu pot fi invocate dificultăți de ordin practic pentru justificarea unor impozite interne discriminatorii față de produsele originare din alte state membre ⁽³⁵⁷⁾.

Al doilea paragraf de la articolul 110 din TFUE are ca scop prevenirea oricărei forme de protecționism fiscal indirect ce afectează produsele din alte state membre care, deși nu sunt similare cu produse naționale, concurează totuși cu unele dintre acestea. Aplicarea de impozite mai mari produselor din alte state membre, comparativ cu produsele naționale concurente, este interzisă atunci când ea este în măsură să reducă, pe piața în cauză, consumul potențial de produse importate, în avantajul produselor naționale concurente. În hotărârea din cauza Comisia/Suedia ⁽³⁵⁸⁾, Curtea a considerat că vinurile din categoria intermediară (în principal de import) au un număr suficient de caracteristici comune cu berea tare (în principal națională) pentru a se considera că ele concurează cu berea tare. Cu toate acestea, Curtea a considerat în acest caz că nu există dovezi că diferențele în ceea ce privește tratamentul fiscal al acestor două produse pot influența comportamentul consumatorilor din sectorul respectiv (absența efectului de protecție).

În cazurile în care se percepe o taxă pe produse interne și importate, iar veniturile obținute sunt utilizate pentru finanțarea unor activități de care beneficiază doar produsele interne, astfel fiind compensată parțial ⁽³⁵⁹⁾ sarcina fiscală suportată de acestea, o astfel de taxă reprezintă un impozit discriminatoriu interzis de articolul 110 din TFUE ⁽³⁶⁰⁾.

⁽³⁵¹⁾ Cauza C-598/17 A-Fonds, 2019, ECLI:EU:C:2019:352..

⁽³⁵²⁾ Ibid, punctul 47. În acest sens, a se vedea și cauza C-234/99 Nygård, 2002, ECLI:EU:C:2002:244, punctul 57.

⁽³⁵³⁾ Cauza C-91/18 Comisia/Grecia, 2019, ECLI:EU:C:2019:600, punctul 52.

⁽³⁵⁴⁾ Cauza C-134/07 Piotr Kawala/Gmina Miasta Jaworzna, 2007, ECLI:EU:C:2007:770.

⁽³⁵⁵⁾ A se vedea, de exemplu, cauza C-591/17 Austria/Germania, 2019, ECLI:EU:C:2019:504, punctul 56 și jurisprudența citată.

⁽³⁵⁶⁾ Cauza C-302/00 Comisia/Franța, 2002, ECLI:EU:C:2002:123.

⁽³⁵⁷⁾ Cauza C-221/06 Stadtgemeinde Frohnleiten, 2007, ECLI:EU:C:2007:185, punctul 70.

⁽³⁵⁸⁾ Cauza C-167/05, Comisia/Suedia, 2008, ECLI:EU:C:2008:202.

⁽³⁵⁹⁾ În cazul compensării integrale, taxa este o taxă cu efect echivalent unei taxe vamale, ceea ce contravine articolelor 28 și 30 din TFUE.

⁽³⁶⁰⁾ Cauza C-76/17 Petrotel-Lukoil, 2018, ECLI:EU:C:2018:139, punctele 22-25.

8.2.6. Articolul 351 din TFUE

Articolul 351 din TFUE (fostul articol 307 din Tratatul CE) se referă la drepturile și obligațiile în temeiul dreptului internațional asumate de către statele membre înainte de 1958 sau înainte de data aderării față de una sau mai multe țări terțe. Regula este că aceste drepturi și obligații nu sunt afectate de dispozițiile tratatului, sub rezerva îndeplinirii următoarelor condiții cumulative:

- Acordul internațional **trebuie să impună și nu doar să permită** statului membru să adopte o măsură care este incompatibilă cu o obligație care îi revine statului membru respectiv în temeiul dreptului Uniunii. În ceea ce privește articolul 34 din TFUE, Curtea, în cauza C-324/93 ⁽³⁶¹⁾, a stabilit limitele în care statele membre pot adopta măsuri ce contravin obligațiilor care le revin în temeiul acestui articol. Cauza se referea la refuzul de acordare a unei licențe pentru importul de diamorfină (un narcotic reglementat de Convenția unică asupra stupefiantelor din 1961) în Regatul Unit. Curtea a hotărât că faptul că anumite măsuri au fost „adoptate în temeiul unui acord internațional anterior tratatului sau aderării unui stat membru și faptul că statul membru menține măsurile în conformitate cu articolul [351], în ciuda caracterului de barieră al acestora, nu le exclude din domeniul de aplicare al articolului [34], deoarece articolul [351] se aplică doar dacă acordul impune unui stat membru o obligație incompatibilă cu tratatul”.

Prin urmare, statele membre nu trebuie să adopte măsuri care contravin legislației UE, în special normelor privind libera circulație a mărfurilor, dacă acordurile internaționale la care sunt parte nu le impun adoptarea unor astfel de măsuri.

- Acordul nu contestă principiile care fac parte din înseși fundamentele ordinii juridice a Uniunii.

9. APLICAREA ARTICOLELOR 34 ȘI 35 DIN TFUE

9.1. Efect direct – acțiuni civile

Curtea de Justiție a recunoscut că interdicția prevăzută la articolul 34 din TFUE este „obligatorie și explicită, iar punerea sa în aplicare nu necesită o intervenție ulterioară din partea statelor membre sau a instituțiilor [Uniunii]”. Prin urmare, articolul 34 din TFUE are „efect direct și creează drepturi individuale care trebuie să fie protejate de instanțele naționale” ⁽³⁶²⁾.

Ulterior, Curtea a hotărât că articolul 35 din TFUE are, de asemenea, efect direct, iar dispozițiile sale sunt „direct aplicabile” și „conferă persoanelor private drepturi care trebuie să fie protejate de instanțele din statele membre” ⁽³⁶³⁾.

Persoanele fizice pot invoca principiul și dreptul la libera circulație a mărfurilor prin sesizarea unei instanțe naționale. Aceasta poate respinge aplicarea unei reglementări naționale pe care o consideră contrară articolelor 34 și 35 din TFUE. De asemenea, instanțele naționale ar trebui să evalueze măsura în care cerințele imperative sau obiectivele de interes public prevăzute la articolul 36 din TFUE pot justifica un obstacol în calea importurilor sau exporturilor.

9.2. SOLVIT

SOLVIT este o rețea (www.europa.eu/solvit) al cărei obiectiv este de a soluționa problemele care decurg din aplicarea necorespunzătoare a legislației pieței interne de către autoritățile publice ⁽³⁶⁴⁾. În acest scop, toate statele membre SEE au înființat centre SOLVIT proprii, care comunică în mod direct, prin intermediul unei baze de date online. Centrele SOLVIT fac parte din administrația națională și sunt dedicate furnizării de soluții la problemele ale cetățenilor și întreprinderilor într-un interval de zece săptămâni. O recomandare a Comisiei din 2001 ⁽³⁶⁵⁾, aprobată de Consiliu, stabilește regulamentul de procedură al SOLVIT. Comisia Europeană supraveghează rețeaua și, dacă este necesar, contribuie la accelerarea soluționării reclamațiilor. În 2018, SOLVIT a gestionat peste 2 000 de cazuri, rata de soluționare în anul respectiv fiind de 90 %.

⁽³⁶¹⁾ Cauza C-324/93 *The Queen/Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical și Macfarlan Smith*, 1995, ECLI:EU:C:1995:84.

⁽³⁶²⁾ Cauza 74/76 *Iannelli/Meroni*, 1977, ECLI:EU:C:1977:51.

⁽³⁶³⁾ Cauza 83/78 *Pigs Marketing Board/Redmond*, 1978, ECLI:EU:C:1978:214.

⁽³⁶⁴⁾ Informații suplimentare în Comunicarea Comisiei: Plan de acțiune privind consolidarea SOLVIT [COM (2017) 255] și în Recomandarea Comisiei privind principiile care guvernează SOLVIT [C(2013) 5869].

⁽³⁶⁵⁾ Recomandarea Comisiei din 7 decembrie 2001 privind principiile de utilizare a „SOLVIT” – rețeaua de soluționare a problemelor pieței interne, C(2001) 3901 (JO L 331, 15.12.2001, p. 79).

În plus, prin Regulamentul (UE) 2019/515 privind recunoașterea reciprocă a fost introdusă o nouă procedură de soluționare legată de SOLVIT. Articolul 8 din regulamentul stabilește o procedură care se aplică în cazurile în care autoritățile naționale au emis o hotărâre administrativă. Centrul SOLVIT implicat în această procedură poate solicita Comisiei să evalueze compatibilitatea unei hotărâri administrative și să emită un aviz. Această procedură implică termene mai lungi decât procedura SOLVIT uzuală.

9.3. Acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolelor 258 și 260 din TFUE

9.3.1. Procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor

În calitatea sa de „gardian al tratatului”, Comisia poate iniția, pe baza unei sesizări sau din proprie inițiativă, acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva unui stat membru considerat a-și fi încălcat obligațiile care îi revin în conformitate cu legislația UE.

Articolul 258 din TFUE (fostul articol 226 din Tratatul CE) stabilește etapele formale ale procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Prima etapă constă în transmiterea către statul membru în cauză a unei scrisori de punere în întârziere, prin care se solicită prezentarea de observații până la o anumită dată, de obicei în termen de două luni.

În funcție de răspunsul statului membru în cauză sau în absența acestuia, Comisia poate decide să adreseze statului membru un aviz motivat. Avizul motivat prezintă motivele pentru care Comisia consideră că s-a încălcat dreptul Uniunii Europene și invită statul membru să se conformeze într-un termen specific, de obicei de două luni. Dacă statul membru nu se conformează dreptului UE, Comisia poate decide trimiterea cauzei către Curtea de Justiție a UE, în vederea obținerii unei declarații privind încălcarea dreptului UE.

Scrisoarea de punere în întârziere și avizul motivat emis de Comisie delimitează obiectul litigiului, astfel încât acesta nu mai poate fi extins ulterior. Prin urmare, avizul motivat și procedura declanșată de Comisie trebuie să aibă la bază aceleași motive ca cele prevăzute în scrisoarea de punere în întârziere care a declanșat procedura precontencioasă ⁽³⁶⁶⁾.

Dacă hotărârea finală a Curții confirmă faptul că dreptul UE a fost încălcat, statul membru în cauză trebuie să adopte măsurile necesare pentru executarea hotărârii. Dacă încălcarea persistă, Comisia poate retrimite cauza înaintea Curții și poate solicita aplicarea unor sancțiuni financiare (adică o amendă cu sumă fixă și penalități zilnice). Procedura privind cea de a doua sesizare a Curții este prevăzută la articolul 260 alineatul (2) din TFUE. În cadrul acestei proceduri și atât timp cât statul membru nu a respectat hotărârea Curții, Comisia 1. trimite statului membru o scrisoare privind obligația sa de conformare; 2. apoi trimite o scrisoare de punere în întârziere; și în final 3. poate sesiza Curtea (a doua sesizare). În cazul în care Curtea de Justiție constată că statul membru în cauză nu a executat prima hotărâre pronunțată, aceasta poate impune sancțiuni financiare. Aceste sancțiuni financiare urmăresc un efect disuasiv și încurajarea statelor membre să se conformeze legislației UE cât mai repede posibil ⁽³⁶⁷⁾.

9.3.2. Plângeri

Orice persoană care consideră că o măsură a unui stat membru încalcă articolele 34-36 din TFUE poate depune o plângere la Comisia Europeană. În mod concret, Comisia inițiază o mare parte a procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor referitoare la libera circulație a mărfurilor în urma unei plângeri. O serie de comunicări ale Comisiei referitoare la relațiile cu reclamantul în ceea ce privește încălcarea dreptului UE ⁽³⁶⁸⁾ stabilesc normele privind modul de soluționare a plângerilor.

⁽³⁶⁶⁾ Cauza C-457/07, Comisia/Portugalia, 2009, ECLI:EU:C:2009:531, punctul 55.

⁽³⁶⁷⁾ Pentru mai multe informații privind procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și metoda de calculare a sancțiunilor financiare, a se vedea: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_ro

⁽³⁶⁸⁾ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Ombudsmanul European privind relațiile cu reclamantul în ceea ce privește încălcarea dreptului comunitar [COM(2002) 141 final]. Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European – Actualizarea gestionării relațiilor cu petiționarii în ceea ce privește aplicarea dreptului Uniunii [COM(2012) 154 final]. Comunicarea Comisiei – Legislația UE: o mai bună aplicare pentru obținerea unor rezultate mai bune [C(2016) 8600] (JO C 18, 19.1.2017, p. 10).

Plângerile se transmit utilizând formularul standard de plângere. Formularul de plângere poate fi obținut, la cerere, de la Comisie și este disponibil online pe site-ul web Europa ⁽³⁶⁹⁾. Plângerile trebuie depuse online sau în scris, într-o scrisoare adresată Secretariatului General al Comisiei la adresa „1049 Bruxelles, Belgia”, ori pot fi depuse la unul din birourile Comisiei din statele membre. Formularul standard de plângere poate fi transmis online sau prin poștă, în oricare dintre limbile oficiale ale Uniunii Europene.

Comisia transmite reclamantului o primă confirmare de primire în termen de 15 zile lucrătoare. În termen de o lună după această confirmare, Comisia va decide dacă trebuie înregistrată plângerea transmisă.

Chiar dacă reclamantul nu constituie o parte oficială la o procedură inițiată împotriva unui stat membru, trebuie amintit că acesta beneficiază de câteva drepturi administrative importante:

- Comisia nu îi va dezvălui identitatea fără acordul său în acest sens.
- Comisia va depune eforturi pentru a adopta o decizie de fond (privind inițierea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor sau închiderea cazului) în termen de 12 luni de la înregistrarea plângerii.
- Comisia va informa în permanență reclamantul în privința principalelor etape ale procesului. Acesta va fi notificat în avans de către serviciul relevant al Comisiei dacă se intenționează închiderea cazului, astfel încât să poată reacționa furnizând noi fapte sau elemente.
- Dacă, după investigații, Comisia consideră că avut loc o încălcare reală a dreptului UE, poate decide inițierea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 din TFUE.

În calitatea sa de gardian al tratatului, Comisia este preocupată să asigure respectarea generală a dreptului UE și monitorizarea respectării de către statele membre a normelor și obligațiilor stabilite prin tratat și legislația secundară. Cu toate acestea, din diferite motive, proceduri juridice precum cele de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 din TFUE nu reprezintă întotdeauna cele mai bune căi de soluționare a unui anumit aspect. Prin urmare, este important de subliniat că, chiar dacă se angajează pe deplin să supravegheze respectarea de către statele membre a dreptului UE, Comisia beneficiază de o largă putere de apreciere a oportunității deschiderii procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor ⁽³⁷⁰⁾.

10. INSTRUMENTE CONEXE ALE LEGISLAȚIEI SECUNDARE

10.1. **Directiva (UE) 2015/1535 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 septembrie 2015 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale** ⁽³⁷¹⁾

Directiva (EU) 2015/1535 obligă statele membre ale Uniunii Europene să notifice Comisiei și celorlalte state membre orice proiect de reglementare tehnică referitoare la mărfuri și la servicii ale societății informaționale înainte de adoptarea acestora. Țările din SEE, Elveția și Turcia notifică, de asemenea, reglementările lor tehnice în cadrul Sistemului de informații privind reglementările tehnice (TRIS).

Comisia și statele membre operează prin intermediul unui sistem de control preventiv. Pe durata perioadelor de așteptare, statele membre nu trebuie să adopte proiectele de reglementare notificate timp de cel puțin trei luni, în perioada în care acestea se află sub examinare. Pe parcursul acestei perioade, se poate desfășura o discuție bilaterală cu autoritățile statelor membre. Dacă se constată că proiectul de reglementare încalcă legislația UE privind piața internă, perioada de așteptare poate fi extinsă până la șase luni. Poate fi impusă chiar o extindere de până la 18 luni printr-o decizie de blocare, în cazul în care Consiliul adoptă o poziție privind același aspect vizat de proiectul de reglementare notificat ⁽³⁷²⁾.

⁽³⁶⁹⁾ https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_ro; https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_ro#submitting-a-complaint-online

⁽³⁷⁰⁾ Cauza C-200/88, Comisia/Grecia, 1990, ECLI:EU:C:1990:346; ordonanța pronunțată în cauza T-47/96, 1996, ECLI:EU:T:1996:164, punctul 42; a se vedea și ordonanța pronunțată în cauza T-177/05 Finlanda/Comisia, 9 ianuarie 2006, punctele 37-40.

⁽³⁷¹⁾ JO L 241, 17.9.2015, p. 1.

⁽³⁷²⁾ A se vedea articolele 5-6 din directivă.

Prin urmare, procedura urmărește să elimine orice obstacol în calea funcționării fără probleme a pieței interne înainte ca acestea să apară, fiind evitate astfel acțiunile corective, care sunt întotdeauna mai dificile.

Conform jurisprudenței Curții de Justiție (a se vedea cauzele CIA Security și Unilever ⁽³⁷³⁾), nicio reglementare tehnică nenotificată în etapa de proiect sau adoptată pe durata perioadei de așteptare obligatorii nu poate fi implementată și, prin urmare, aplicată de instanțele naționale împotriva persoanelor. Acest aspect a fost confirmat ulterior de Curte ⁽³⁷⁴⁾.

10.2. **Regulamentul (UE) 2019/515 – Regulamentul privind recunoașterea reciprocă**

În 2008, legiuitorul UE a adoptat Regulamentul (CE) nr. 764/2008 de stabilire a unor proceduri de aplicare a anumitor norme tehnice naționale pentru produsele comercializate în mod legal în alt stat membru. Principalul obiectiv al acestui regulament a fost de a defini drepturile și obligațiile autorităților și întreprinderilor naționale atunci când cele dintâi intenționează să refuze accesul pe piață al unui produs comercializat în mod legal în alt stat membru. Conform regulamentului, sarcina probei revine autorităților naționale care intenționează să refuze accesul pe piață. Acestea aveau obligația de a comunica în scris motivele exacte de ordin tehnic sau științific ale intenției de a refuza accesul produsului pe piața națională. Operatorului economic i se oferea posibilitatea de a-și susține cauza și de a prezenta argumente solide autorităților competente.

Regulamentul prevedea, de asemenea, un „sistem de puncte de informare despre produse” în fiecare stat membru, care oferă informații privind normele tehnice ale produselor și punerea în aplicare a principiului recunoașterii reciproce de către întreprinderi și autoritățile competente din alte state membre.

Regulamentul (UE) 2019/515 privind recunoașterea reciprocă a mărfurilor comercializate în mod legal în alt stat membru a abrogat Regulamentul (CE) nr. 764/2008 începând cu 19 aprilie 2020.

Regulamentul (UE) 2019/515 își propune îmbunătățirea securității juridice pentru întreprinderi și autoritățile naționale. Acesta introduce declarația privind recunoașterea reciprocă (declarația pe propria răspundere) prin care operatorii economici pot demonstra că produsele au fost comercializate în mod legal în alt stat membru, instituie o nouă procedură de soluționare a problemelor pe baza SOLVIT și prevede o cooperare administrativă mai strânsă și un instrument informatic comun pentru îmbunătățirea comunicării, a cooperării și a încrederii între autoritățile naționale.

Un document de orientare separat explică mai amănunțit textul Regulamentului (UE) 2019/515.

10.3. **Regulamentul (CE) nr. 2679/98 – Regulamentul privind „căpșunile”**

Regulamentul (CE) nr. 2679/98 al Consiliului ⁽³⁷⁵⁾ prevede proceduri speciale de eliminare a obstacolelor majore în calea liberei circulații a mărfurilor între statele membre, care provoacă pierderi substanțiale persoanelor afectate și impun acțiuni imediate. Aceste obstacole ar putea fi, printre altele, rezultatul pasivității autorităților naționale în fața unor acțiuni violente întreprinse de anumite persoane sau de blocare pașnică a frontierelor sau al acțiunilor unui stat membru, cum ar fi boicotul instituționalizat al produselor importate.

Regulamentul prevede o procedură de alertă și de schimb de informații între statele membre și Comisie. De asemenea, acesta reamintește obligația statelor membre de a adopta măsuri necesare și proporționale pentru asigurarea liberei circulații a mărfurilor și de a informa Comisia în această privință și autorizează Comisia să transmită o notificare statului membru în cauză prin care solicită adoptarea grabnică a acelor măsuri ⁽³⁷⁶⁾.

⁽³⁷³⁾ Cauza C-194/94 CIA Security, 1996, ECLI:EU:C:1996:172; cauza C-443/98 Unilever, 2000, ECLI:EU:C:2000:496.

⁽³⁷⁴⁾ Cauza C-20/05 Schwibbert, 2007, ECLI:EU:C:2007:652; cauza C-390/18 Airbnb Ireland, 2019, ECLI:EU:C:2019:1112.

⁽³⁷⁵⁾ Regulamentul (CE) nr. 2679/98 al Consiliului din 7 decembrie 1998 privind funcționarea pieței interne în legătură cu libera circulație a mărfurilor între statele membre (JO L 337, 12.12.1998, p. 8).

⁽³⁷⁶⁾ Pentru informații suplimentare, a se vedea https://ec.europa.eu/growth/single-market/barriers-to-trade/physical_ro și Documentul de lucru al Serviciilor Comisiei [SWD(2019) 371 final].

ANEXĂ

APLICARE TERITORIALĂ

Teritorii prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din TUE cărora li se aplică dispozițiile articolului 34 din TFUE în conformitate cu articolul 355 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene:

Teritoriul celor 27 de state membre ale UE, inclusiv:

Insulele Åland (provincie autonomă a Finlandei).

Temei juridic: articolul 355 alineatul (4) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (5) din Tratatul CE].

Insulele Azore (regiune autonomă a Portugaliei). Formate din São Miguel, Pico, Terceira, São Jorge, Faial, Flores, Santa Maria, Graciosa, Corvo.

Temei juridic: articolul 355 alineatul (1) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (2) din Tratatul CE].

Insulele Canare (comunitate autonomă a Spaniei). Cuprind: Tenerife, Fuerteventura, Gran Canaria, Lanzarote, La Palma, La Gomera, El Hierro.

Temei juridic: articolul 355 alineatul (1) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (2) din Tratatul CE].

Guyana Franceză (regiune de peste mări a Franței).

Temei juridic: articolul 355 alineatul (1) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (2) din Tratatul CE].

Guadelupa (regiune de peste mări a Franței).

Temei juridic: articolul 355 alineatul (1) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (2) din Tratatul CE].

Madeira (regiune autonomă a Portugaliei). Formată din Madeira, Porto Santo, Insulele Desertas, Insulele Savage.

Temei juridic: articolul 355 alineatul (1) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (2) din Tratatul CE].

Martinica (regiune de peste mări a Franței).

Temei juridic: articolul 355 alineatul (1) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (2) din Tratatul CE].

Mayotte (regiune de peste mări a Franței).

Temei juridic: articolul 355 alineatul (1) din TFUE.

Réunion (regiune de peste mări a Franței).

Temei juridic: articolul 355 alineatul (1) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (2) din Tratatul CE].

Saint-Martin (colectivitate de peste mări a Franței).

Temei juridic: articolul 355 alineatul (1) din TFUE.

Teritorii asociate statelor membre ale UE cărora nu li se aplică dispozițiile articolului 34 din TFUE:

Aruba (țară constituantă a Regatului Țărilor de Jos).

Temei juridic: articolul 355 alineatul (2) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (3) din Tratatul CE].

Ceuta și Melilla (orașe autonome sub suveranitate spaniolă).

Temei juridic: Ca urmare a formulării de la articolele 24 și 25 ale Actului de aderare a Spaniei la Uniunea Europeană ⁽¹⁾, deși articolul 34 din TFUE se aplică probabil mărfurilor care intră în aceste teritorii din restul UE, acestea nu par să se aplice mărfurilor provenind din Ceuta și Melilla care intră în restul UE. Prin urmare, articolul 34 din TFUE nu pare să se aplice mărfurilor care provin din Ceuta și Melilla.

(¹) JO L 302, 15.11.1985, p. 23..

Insulele Feroe (provincie autonomă a Danemarcei).

Deși Danemarca conduce relațiile externe ale celor 18 insule care formează acest teritoriu, Insulele Feroe păstrează un nivel înalt de autogovernare, iar TFUE specifică în mod expres că aceste insule nu se încadrează în domeniul său de aplicare teritorială.

Temei juridic: articolul 355 alineatul (5) litera (a) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (6) litera (a) din Tratatul CE].

Polinezia Franceză (colectivitate de peste mări a Franței).

Temei juridic: articolul 355 alineatul (2) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (3) din Tratatul CE].

Teritoriile Australe și Antarctice Franceze (teritoriu de peste mări al Franței).

Temei juridic: articolul 355 alineatul (2) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (3) din Tratatul CE].

Antilele Olandeze (țară constituantă a Regatului Țărilor de Jos). Formată din Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius și Sint-Maarten.

Temei juridic: articolul 355 alineatul (2) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (3) din Tratatul CE].

Noua Caledonie și Teritoriile Dependente (O colectivitate *sui generis* a Franței). Include o insulă principală (*Grande Terre*), Insulele Loyalty și câteva insule de dimensiuni mai mici.

Temei juridic: articolul 355 alineatul (2) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (3) din Tratatul CE].

Saint-Pierre și Miquelon (colectivitate de peste mări a Franței).

Temei juridic: articolul 355 alineatul (2) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (3) din Tratatul CE].

Saint-Barthélemy (colectivitate de peste mări a Franței).

Temei juridic: articolul 355 alineatul (2) din TFUE.

Insulele Wallis și Futuna (colectivitate de peste mări a Franței).

Temei juridic: articolul 355 alineatul (2) din TFUE [fostul articol 299 alineatul (3) din Tratatul CE].

În cele din urmă, statele membre ale Spațiului Economic European (SEE), Islanda, Liechtenstein și Norvegia, beneficiază de libera circulație a mărfurilor în Uniunea Europeană în temeiul Acordului privind Spațiul Economic European (SEE).
