



Bruxelles, 19.7.2018
COM(2018) 547 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Protecția investițiilor în interiorul UE

I. Introducere

Încurajarea și protecția investițiilor în UE

Piața unică a Uniunii Europene este o zonă unică din punct de vedere al oportunităților în materie de investiții. Un obiectiv-cheie al *Planului de investiții pentru Europa*¹ este de a crea un mediu de reglementare mai previzibil, mai stabil și mai clar pentru a promova investițiile. Ca parte a acestei direcții de lucru, *Planul de acțiune al uniunii piețelor de capital („UPC”)*² și *evaluarea sa la jumătatea perioadei*³ au subliniat faptul că un mediu de afaceri stabil este esențial pentru încurajarea investițiilor suplimentare în cadrul Uniunii Europene. Comisia s-a angajat să păstreze și să îmbunătățească atât un mediu de reglementare previzibil, stabil și clar, cât și asigurarea efectivă a respectării drepturilor investitorilor. Prezenta comunicare urmărește să ofere orientări cu privire la normele existente ale UE pentru tratarea investițiilor transfrontaliere în UE.

Dreptul Uniunii, astfel cum a fost dezvoltat progresiv de-a lungul deceniilor, le oferă investitorilor un nivel ridicat de protecție, chiar dacă este posibil să nu soluționeze toate problemele cu care se pot confrunta aceștia în activitățile lor. Dreptul Uniunii a fost temeiul pentru dezvoltarea pieței unice ca spațiu în care investitorii se bucură de libertatea de a înființa o activitate comercială, de a investi în întreprinderi, de a importa și a exporta bunuri și de a presta servicii la nivel transfrontalier, precum și de a beneficia de un tratament egal și nediscriminatoriu la nivel transfrontalier. Libera circulație a capitalurilor stă la baza oricăror investiții, iar tratatul interzice măsurile care împiedică în mod nejustificat sau descurajează circulația transfrontalieră a capitalurilor și a plăților.

În același timp, dreptul Uniunii permite ca piețele să fie reglementate în vederea urmării unor obiective de interes public, cum ar fi siguranța publică, sănătatea publică, drepturile sociale, protecția consumatorilor sau protecția mediului, care pot avea consecințe, de asemenea, asupra investițiilor. Autoritățile publice ale UE și ale statelor membre au obligația și responsabilitatea atât de a proteja investițiile, cât și de a reglementa piețele. Prin urmare, UE și statele membre pot să adopte în mod legitim măsuri pentru protejarea acestor interese, ceea ce poate avea un impact negativ asupra investițiilor. Cu toate acestea, UE și statele membre pot face acest lucru numai în anumite circumstanțe și în anumite condiții, și în conformitate cu dreptul Uniunii.

Investitorii transfrontalieri în UE pot invoca drepturi UE direct aplicabile, care primează față de dreptul național. Judecătorii naționali au un rol și o răspundere cu caracter special în ceea ce privește protecția investițiilor. Alături de Curtea de Justiție a UE („CJUE” sau

¹https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan_ro

² COM(2015) 0468 final.

³ COM(2017) 292 final.

„Curtea de Justiție”), prin intermediul procedurii de decizie preliminară⁴, judecătorii naționali trebuie să asigure, în deplină independență, aplicarea deplină a dreptului UE și protecția jurisdicțională a drepturilor persoanelor fizice în toate statele membre. În plus, drepturile investitorilor transfrontalieri sunt protejate în UE inclusiv printr-o serie de mecanisme publice care vizează prevenirea încălcărilor și soluționarea dificultăților pe care investitorii le pot întâmpina în ceea ce privește interacțiunea cu autoritățile naționale.

În ultimele decenii, guvernele au încurajat investițiile transfrontaliere prin încheierea de tratate bilaterale de investiții (TBI). Aceste tratate bilaterale de investiții includ, de regulă, dreptul la tratament național și clauza națiunii celei mai favorizate, dreptul la tratament corect și echitabil, dreptul la protecție împotriva exproprierii și la transferul liber de fonduri. Investitorii pot invoca încălcarea acestor dispoziții înaintea instanțelor de arbitraj dintre investitori și stat. Dispoziții similare sunt incluse în Tratatul privind Carta Energiei, un tratat multilateral în materie de investiții inițiat de UE pentru a stimula investițiile în sectorul energetic⁵. UE a demarat o reformă substanțială a acestor acorduri în contextul extern al UE.

De atunci, unele țări cu care statele membre ale UE au încheiat anterior TBI au aderat la UE. Ca urmare a aderării, normele de fond ale TBI-urilor, astfel cum se aplică acestea între statele membre („TBI intra-UE”), au devenit un sistem de tratate paralel care se suprapune cu normele privind piața unică, împiedicând astfel aplicarea deplină a dreptului Uniunii. Acesta este cazul, de exemplu, atunci când TBI intra-UE sunt interpretate astfel încât acestea ar putea constitui baza pentru acordarea unor ajutoare de stat ilegale, încălcând condițiile de concurență echitabile de pe piața unică.

TBI intra-UE acordă drepturi doar în ceea ce privește investitorii care provin din unul dintre cele două state membre implicate, fapt care vine în conflict cu principiul nediscriminării în rândul investitorilor UE de pe piața unică prevăzut de dreptul Uniunii. În plus, prin instituirea unui sistem alternativ de soluționare a litigiilor, TBI intra-UE privează autoritățile judiciare naționale de litigiile privind măsurile naționale și care implică dreptul Uniunii. Acestea încredințează astfel de litigii unor arbitri privați, care nu pot aplica în mod corespunzător dreptul Uniunii, în absența dialogului judiciar indispensabil cu Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Din aceste motive, Comisia Europeană a susținut în mod consecvent opinia că TBI intra-UE sunt incompatibile cu dreptul Uniunii. Prin avizele sale motivate din 23 septembrie 2016, Comisia a adresat o cerere oficială către Austria, Țările de Jos, România, Slovacia și Suedia să denunțe tratatele lor bilaterale de investiții intra-UE.

În recenta hotărâre preliminară privind cauza Achmea⁶, Curtea de Justiție a confirmat că clauzele de arbitraj între investitori și stat din cadrul TBI intra-UE sunt ilegale.

⁴ Articolul 267 din TFUE.

⁵ Tratatul privind Carta Energiei a fost semnat de UE, de statele sale membre și de o serie de țări terțe.

⁶ C-284/16 Achmea, ECLI:EU:C:2018:158, punctele 56 și 58.

În urma hotărârii în cauza Achmea, Comisia și-a intensificat dialogul cu toate statele membre, solicitându-le să ia măsuri pentru a pune capăt TBI-urilor intra-UE, având în vedere incompatibilitatea incontestabilă a acestora cu dreptul Uniunii. Comisia va monitoriza progresele înregistrate în ceea ce privește acest aspect și, dacă este necesar, poate decide să urmeze în continuare procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

În urma hotărârii în cauza Achmea, ilegalitatea arbitrajului intra-UE dintre stat și investitori poate conduce la impresia că dreptul Uniunii nu prevede garanții materiale și procedurale adecvate pentru investitorii intra-UE. Cu toate acestea, sistemul juridic al Uniunii protejează investitorii transfrontalieri de pe piața unică, asigurând în același timp că alte interese legitime sunt luate în considerare în mod corespunzător. Atunci când investitorii exercită oricare dintre libertățile fundamentale, aceștia beneficiază de protecția acordată de: i) normele din tratat de instituire a libertăților respective; ii) Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene („Carta”); iii) principiile generale ale dreptului Uniunii; și iv) legislația sectorială cuprinzătoare care vizează domenii cum ar fi serviciile financiare, transporturile, energia, telecomunicațiile, achizițiile publice, calificările profesionale, proprietatea intelectuală sau dreptul societăților comerciale⁷.

Fără a fi exhaustivă, prezenta comunicare reamintește cele mai relevante standarde materiale și procedurale din dreptul Uniunii pentru gestionarea investițiilor transfrontaliere în UE. Aceasta arată că dreptul Uniunii protejează toate formele de investiții transfrontaliere în UE pe parcursul întregului lor ciclu de viață. Comunicarea reamintește obligația statelor membre de a se asigura că măsurile naționale pe care le pot lua pentru protejarea intereselor publice legitime nu restricționează în mod nejustificat investițiile. Aceasta atrage atenția investitorilor asupra drepturilor UE pe care le pot invoca în fața administrațiilor și a instanțelor.

Hotărârea Achmea și consecințele acesteia

În hotărârea Achmea, Curtea de Justiție a statuat că clauzele de arbitraj dintre investitori și stat prevăzute în TBI-urile intra-UE subminează sistemul de căi de atac legale prevăzute în tratatele UE, punând astfel în pericol autonomia, eficacitatea, supremația și efectul direct al dreptului Uniunii și principiul încrederii reciproce între statele membre. Recurgerea la astfel de clauze subminează procedura hotărârii preliminare prevăzută la articolul 267 din TFUE, și, prin urmare, nu este compatibilă cu principiul cooperării loiale. Aceasta implică faptul că toate clauzele de arbitraj între investitori și stat din TBI-urile intra-UE nu sunt aplicabile și că orice instanță de arbitraj stabilită pe baza unor astfel de clauze nu este competentă, din cauza absenței unui acord valid de arbitraj. Pe cale de consecință, instanțele naționale au obligația de a anula orice hotărâre arbitrală pronunțată pe acest temei și de a refuza executarea acesteia. Statele membre care sunt părți la procese pendinte, în orice capacitate, trebuie de asemenea

⁷ Deși prezenta comunicare menționează unele exemple care provin din legislația specifică sectorului, o analiză detaliată a acestei legislații ar depăși cu mult scopul acesteia.

să acționeze în conformitate cu hotărârea Achmea. Mai mult, în conformitate cu principiul securității juridice, statele membre sunt obligate să denunțe în mod formal TBI-urile intra-UE ale acestora.

Hotărârea Achmea este relevantă, de asemenea, pentru mecanismul de arbitraj dintre investitori și stat prevăzut la articolul 26 din Tratatul privind Carta energiei în ceea ce privește relațiile intracomunitare. Dacă este interpretată corect, această dispoziție nu prevede o clauză de arbitraj dintre investitori și stat aplicabilă între investitorii provenind dintr-un stat membru al UE și alt stat membru al UE. Dată fiind supremația dreptului Uniunii, clauza respectivă, în cazul în care este interpretată ca aplicabilă în interiorul UE, este incompatibilă cu dreptul primar european și, prin urmare, nu poate fi aplicată. Într-adevăr, raționamentul Curții în cauza Achmea este valabil în egală măsură pentru aplicarea intra-UE a unei astfel de clauze care, asemenea clauzelor din TBI-urile intra-UE, oferă posibilitatea de a înainta astfel de litigii unui organ care nu face parte din sistemul judiciar al UE. Faptul că UE este parte, de asemenea, la Tratatul privind Carta energiei nu afectează această concluzie: participarea UE la acest tratat a creat doar drepturi și obligații între UE și țările terțe și nu a afectat relațiile dintre statele membre ale UE.

Domeniul de aplicare a prezentei comunicări

Prezenta comunicare se axează pe investițiile din interiorul UE și, prin urmare, nu se referă la investițiile realizate de investitorii din UE în țări terțe sau la investițiile realizate de investitori din țări terțe în UE⁸. Normele din tratat cu privire la libera circulație se aplică în situațiile care prezintă un element transfrontalier sau atunci când circulația transfrontalieră este cel puțin posibilă⁹. Cu toate acestea, o serie de directive și regulamente ale UE care precizează și elaborează în continuare libertățile fundamentale se pot aplica, de asemenea, situațiilor pur interne, aducând astfel beneficii tuturor investitorilor, inclusiv cei naționali. Prezenta comunicare se concentrează pe protecția investitorilor împotriva măsurilor naționale și nu împotriva măsurilor adoptate de instituțiile și organele Uniunii.

⁸ Tratatul protejează, de asemenea, circulația capitalurilor către și dinspre țări terțe. Cu toate acestea, în temeiul articolului 64 alineatul (3) din TFUE, Consiliul poate adopta unanim măsuri care reprezintă un regres în ceea ce privește liberalizarea circulației capitalurilor având ca destinație țări terțe sau provenind din țări terțe. În plus, în cadrul politicii comerciale comune, la 14 septembrie 2017 Comisia a propus un cadru european pentru examinarea investițiilor străine directe din țări terțe de către statele membre din motive de securitate sau de ordine publică: Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unui cadru pentru examinarea investițiilor străine directe în Uniunea Europeană, COM/2017/0487 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0487&from=EN&lang3=choose&lang2=choose&lang1=RO>

⁹ C-67/08 Block ECLI:EU:C:2009:92, punctul 21; C-98/15 Berlington Hungary, ECLI:EU:C:2015:386, punctul 28; Cauzele conexe C-197/11 și C-203/11 Libert, ECLI:EU:C:2013:288, punctul 34; Cauzele conexe C-570/07 și C-571/07 Blanco Pérez și Chao Gómez ECLI:EU:C:2010:300, punctul 40; Cauzele conexe C-51/96 și C-191/97 Deliège, ECLI:EU:C:2000:199, punctul 58.

Libertățile fundamentale și marea majoritate a legislației secundare a Uniunii se aplică, de asemenea pe fond în Islanda, Liechtenstein și Norvegia, prin intermediul Acordului privind Spațiul Economic European („Acordul privind SEE”), care face parte din dreptul UE¹⁰. Drept urmare, piața unică include, în general, aceste trei țări¹¹.

II. Legislația UE protejează toate investițiile transfrontaliere UE pe durata întregului lor ciclu de viață

Investițiile de pe piața unică pot lua forme multiple, reflectând o realitate economică pluridimensională. Dreptul Uniunii reglementează și protejează orice formă de investiție. Într-adevăr, orice activitate economică intră în domeniul de aplicare a cel puțin uneia dintre libertățile fundamentale¹², iar libertățile fundamentale se aplică inclusiv atunci când activitatea nu are scop lucrativ¹³.

Spre deosebire de dreptul internațional al investițiilor, dreptul Uniunii tinde să nu utilizeze termenii „investiție” și „investitor” în contextul pieței unice, iar operatorii economici sunt denumiți în general „resortisanți” (persoane fizice sau juridice)¹⁴ sau „rezident” sau „nerezident”.

În special, legislația UE reglementează și protejează investițiile care implică circulația de capital și dreptul de stabilire. Acești termeni se referă la:

- actele de investiție în întreprinderi, precum și achiziționarea și crearea de întreprinderi;
- dreptul de a dobândi, a exploata și a înstrăina bunuri imobile;
- răscumpărarea de acțiuni și obligațiuni tranzacționate și cotate la o bursă de valori;
- primirea de dividende și dobânzi;
- acordarea de credite comerciale (inclusiv credite de consum);
- achiziționarea de unități ale unui fond de investiții; credite ipotecare, moșteniri și împrumuturi etc¹⁵ și

¹⁰ CJUE a clarificat că, având în vedere obiectivul Acordului privind SEE de a interpreta și a aplica în mod uniform dispozițiile sale care sunt, în esență, identice cu cele din legislația Uniunii, libertățile fundamentale pentru protecția investițiilor se aplică, *mutatis mutandis*, în cazul investițiilor între UE și statele AELS sus-menționate. A se vedea cauza C-476/10, *Pepic*, ECLI:EU:C:2011:422, punctul 33-35 și C72/09, *Établissements Rimbaud*, ECLI:EU:C:2010:645, punctele 20-22.

¹¹ C-452/01 *Ospelt*, ECLI:EU:C:2003:493, punctul 29,

¹² C-452/04 *Fidium-Finanz*, ECLI:EU:C:2006:631, punctul 32 .

¹³ C-281/06 *Jundt*, ECLI:EU:C:2007:816, punctul 33 .

¹⁴ Orice persoană juridică înființată în conformitate cu dreptul societăților comerciale în vigoare într-un stat membru este o persoană juridică în temeiul articolului 54 din TFUE și, prin urmare, beneficiază de libertățile fundamentale prevăzute în tratat (a se vedea, de exemplu, cauza C-6/16 *Eqiom*, ECLI:EU:C:2017:641, punctele 48-49).

¹⁵ Conform jurisprudenței consacrate, Directiva 88/361/CEE, împreună cu nomenclatorul anexat la aceasta, pot fi utilizate în vederea definirii unei circulații de capital, a se vedea cauza C-483/99, *Comisia/Franța*,

- achiziționarea de brevete, mărci comerciale și alte drepturi de proprietate intelectuală¹⁶.

Dreptul Uniunii protejează accesul la piață, operațiunile efectuate pe piață și retragerea de pe piață.

i) Accesul la piață

Crearea unei noi activități economice este protejată în special prin libertățile pieței UE. Acestea cuprind: dreptul investitorilor de a transfera capitalul către alte state membre (articolul 63 din TFUE), care include atât capitalul financiar, cât și capitalul fizic (cum ar fi utilaje, fabrici sau alți factori de producție); și dreptul de a se stabili în alte state membre, de a înființa agenții, sucursale sau filiale (articolul 49 din TFUE)¹⁷. Legislația secundară stabilește limite ale regimurilor de autorizare care pot fi impuse de statele membre¹⁸ și interzice anumite tipuri de cerințe¹⁹.

„Stabilire” înseamnă, în special, crearea și exercitarea unei activități comerciale cu scopul de a participa, în mod stabil și continuu, la viața economică a unui stat membru diferit de statul de origine²⁰.

Pentru investitorii care sunt dispuși să investească la nivel transfrontalier în UE, accesul la achizițiile publice este un element important în cadrul ecosistemului de investiții european în care sunt acordate oportunități egale de acces pe piață. Anumite tipuri de oferte fac obiectul unor norme armonizate privind achizițiile publice²¹. În plus, dreptul Uniunii prevede că concesiunile publice și contractele de achiziții publice care prezintă un interes transfrontalier trebuie să fie atribuite în cadrul unei proceduri deschise și nediscriminatorii bazate pe criterii obiective, nediscriminatorii și proporționale²².

ECLI:EU:C:2002:327 punctul 36; cauzele conexe C-578/10 și C-580/10 Van Putten, ECLI:EU:C:2012:246, punctele 28 - 36.

¹⁶ C-255/97 Pfeiffer, ECLI:EU:C:1999:240.

¹⁷ Investițiile într-o societate pot lua forma controlului (investiții directe) sau pot fi realizate în scopuri de profit, fără nicio intenție de a controla sau a influența deciziile (investiții de portofoliu).

¹⁸ A se consulta, de exemplu, articolele 5-13 din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO L 376, 27.12.2006, p.36 („Directiva privind serviciile“)).

¹⁹ De exemplu, testele economice au fost interzise în temeiul articolului 14 din Directiva privind serviciile.

²⁰ C-221/89 Factortame, ECLI:EU:C:1991:320 punctul 20.

²¹ Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO L 94, 28.3.2014, p. 65); Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE (JO L 94, 28.3.2014, p. 243); Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO L 94, 28.3.2014, p. 1); Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări (JO L 395, 30.12.1989, p. 0033), astfel cum a fost modificată.

²² C-458/03 Parking Brixen, ECLI:EU:C:2005:605, punctul 72; C-380/05, Centro Europa 7,

Exemplul 1 — Mijloace pentru exercitarea unei concurențe efective pentru întreprinderile nou intrate pe piață din alte state membre

C-442/02 — Caixa Bank

Franța a interzis băncilor să ofere remunerarea conturilor curente. Curtea de Justiție a constatat că o astfel de interdicție reprezenta, pentru societăți din alte state membre decât Franța, un obstacol major care le afecta accesul efectiv la piața franceză. Această interdicție a făcut mai dificilă atragerea de capital de la public pentru instituțiile de credit care sunt filiale ale societăților străine, privându-le de posibilitatea de a concura mai eficace cu instituțiile de credit stabilite în mod tradițional pe piața internă.

Deși interzicerea remunerării conturilor curente urmărea un interes public legitim precum încurajarea economiilor pe termen mediu și lung, aceasta depășea ceea ce era necesar pentru atingerea obiectivului respectiv. Astfel, Curtea de Justiție a considerat că aceasta încalcă libertatea de stabilire.

ii) Operarea pe piață

Odată ce investitorii din UE încep să desfășoare o activitate comercială într-un alt stat membru sau încep să efectueze un alt tip de investiție, dreptul Uniunii, astfel cum este interpretat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, continuă să se aplice. Acesta îi protejează, în general, împotriva măsurilor publice care ar priva investitorii de utilizarea proprietății lor sau care ar limita activitatea comercială în care aceștia sunt implicați, inclusiv în cazul în care astfel de măsuri se aplică în mod egal operatorilor naționali²³.

Investitorii pot înființa o societate comercială într-un stat membru la alegere și au dreptul de a deschide un sediu secundar în alt stat membru, indiferent de locul în care urmează să se desfășoare întreaga activitate principală sau o parte din aceasta²⁴. Statele membre trebuie să recunoască societățile constituite în mod valid în conformitate cu legislația unui alt stat membru, în special în ceea ce privește capacitatea juridică a societății de a introduce o acțiune într-un litigiu²⁵.

În cazul în care o societate europeană dorește să se mute și să se transforme într-o societate care intră sub incidența dreptului unui alt stat membru, aceasta beneficiază de libertatea de stabilire. În această privință, statul membru de origine nu poate să impună nicio restricție privind libera circulație și conversia, decât pentru motive imperative de interes public și în

ECLI:EU:C:2008:59, punctul 120; cauzele conexe C-458/14 și C-67/15 Promoimpresa, ECLI:EU:C:2016:558, punctele 64-65.

²³ Cauzele conexe C-52/16 și C-113/16 SEGRO, ECLI:EU:C:2018:157, punctul 65; C-179/14, Comisia/Ungaria, ECLI:EU:C:2016:108.

²⁴ C-212/97 Centros, ECLI:EU:C:1999:126; C-167/01 Inspire Art, ECLI:EU:C:2003:512, punctul 105.

²⁵ C-208/00 Überseering, ECLI:EU:C:2002:632, punctul 9.

mod proporțional²⁶. De exemplu, obligația de lichidare a societății în statul de origine ca o condiție prealabilă pentru transferul său în alt stat membru este disproporționată și, prin urmare, contravine dreptului Uniunii²⁷. Statele membre pot preveni sau sancționa fraudă în conformitate cu dreptul Uniunii. Cu toate acestea, stabilirea sediului social sau a sediului central real al unei societăți într-un alt stat membru pentru a beneficia de o legislație mai favorabilă nu constituie, în sine, un abuz²⁸.

Comisia a propus recent un cadru care să le permită societăților să funcționeze cu ușurință pe piața unică, inclusiv atunci când acestea se dezvoltă și se restructurează la nivel transfrontalier pentru a se adapta la condițiile în schimbare de pe piață²⁹. Această inițiativă cuprinde proceduri comune la nivelul UE pentru transformările și divizările transfrontaliere și actualizează normele existente privind fuziunile transfrontaliere. Regulamentul stabilește garanții solide pentru a proteja drepturile și interesele legitime ale angajaților, ale acționarilor și ale creditorilor, precum și pentru a preveni utilizarea acestor proceduri cu scopul de a institui aranjamente artificiale urmărind, în special, obținerea de avantaje fiscale necuvenite, în conformitate cu jurisprudența.

O societate din UE care dorește să ofere servicii în regim temporar în loc să se stabilească într-un alt stat membru are dreptul să se doteze cu infrastructura necesară în statul membru gazdă³⁰. Statele membre nu pot condiționa prestarea de servicii pe teritoriul lor de respectarea tuturor condițiilor impuse pentru stabilire, fapt care ar lipsi de efect libertatea de a presta servicii³¹. Acest lucru se aplică, de exemplu, pentru calificările profesionale³², prestațiile sociale pentru angajați³³, licențele de operare³⁴, obligațiile de raportare cuprinzătoare pentru prestatorii de servicii³⁵ sau pentru obligațiile cuprinzătoare de traducere a documentelor justificative³⁶.

În plus, investitorii implicați în producție sunt protejați, de asemenea, întrucât mărfurile care se află în mod legal pe piață într-un stat membru pot, în principiu, să fie comercializate în mod liber pe piața unică datorită liberei circulații a mărfurilor³⁷. O serie de norme UE au

²⁶ C-210/06 Cartesio, ECLI:EU:C:2008:723, punctul 113.

²⁷ C-106/16 Polbud, ECLI:EU:C:2017:804, punctul 65.

²⁸ C-106/16 Polbud ECLI:EU:C:2017:804, punctul 62.

²⁹ A se vedea propunerile Comisiei pentru o directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei (UE) 2017/1132 în ceea ce privește transformările, fuziunile și divizările transfrontaliere: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=COM%3A2018%3A241%3AFIN>

³⁰ C-55/94, Gebhard, ECLI:EU:C:1995:411, punctul 27.

³¹ C-76/90 Säger, ECLI:EU:C:1991:331, punctul 13.

³² C-342/14 X-Steuerberatungsgesellschaft, ECLI:EU:C:2015:827; C-76/90 Säger, ECLI:EU:C:1991:331, punctul 21.

³³ C-272/94 Guiot, ECLI:EU:C:1996:147, punctele 14 și 15.

³⁴ C-496/01 Comisia/Franța, ECLI:EU:C:2004:137, punctul 65.

³⁵ C-577/10 Comisia/Belgia ("Limosa"), ECLI:EU:C:2012:814, punctul 47; C-490/04, Comisia/Germania, ECLI:EU:C:2007:430, punctul 89.

³⁶ C-490/04 Comisia/Germania, ECLI:EU:C:2007:430, punctele 68 și 69.

³⁷ Articolele 28 și 29 din TFUE.

armonizat aspectele relevante și au stabilit mecanisme pentru a face ca principiul recunoașterii reciproce să fie aplicabil în practică în rândul statelor membre în ceea ce privește libera circulație a mărfurilor³⁸.

Atunci când fac investiții transfrontaliere, investitorii pot, de asemenea, să apeleze la forțe de muncă din statul gazdă³⁹. Lucrătorii din UE au, de asemenea, dreptul la liberă circulație (articolul 45 din TFUE). În cazul furnizorilor care își oferă temporar serviciile în alt stat membru, statul membru gazdă nu poate face ca circulația personalului, inclusiv lucrătorii din țări terțe, să fie supusă unor restricții nejustificate sau disproporționate, cum ar fi obligația de a obține un permis de muncă⁴⁰. În vederea concilierii liberei circulații pe piața unică și a protecției lucrătorilor, legislația muncii din țara gazdă se aplică lucrătorilor detașați în ceea ce privește aspectele enumerate în Directiva 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii⁴¹.

Dreptul Uniunii cu privire la piața unică se extinde, de asemenea, la normele fiscale, care sunt de o importanță crucială pentru investitori. De exemplu, TVA, accizele și impozitarea energiei sunt reglementate de directivele UE. În plus, chiar dacă, în stadiul actual al dreptului Uniunii, impozitarea directă intră în sfera de competență a statelor membre, acestea trebuie totuși să își exercite competența în conformitate cu dreptul UE, inclusiv libertățile fundamentale⁴². În plus, legislația secundară a Uniunii stabilește, de asemenea, unele limite pentru competența națională. De exemplu, pentru a asigura neutralitatea fiscală, Directiva privind societățile-mamă și filialele acestora⁴³ scutește profiturile distribuite de o filială către societatea-mamă a acesteia de impozitul reținut la sursă. Astfel, statele membre nu pot introduce în mod unilateral măsuri restrictive și nu pot supune unor condiții dreptul de scutire de la reținerea la sursă a impozitului în temeiul articolului 5 alineatul (1) din directivă⁴⁴.

³⁸ A se vedea, în special, Comunicarea Comisiei „Pachetul privind mărfurile: Consolidarea încrederii în piața unică” din 19 decembrie 2017 (COM/2017/0787 final).

³⁹ C-201/15 AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972, punctul 52.

⁴⁰ C-113/89 Rush Portuguesa, ECLI:EU:C:1990:142, punctul 12.

⁴¹ Directiva 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (JO L 18, 21.1.1997, p. 1). A se vedea, de asemenea, Directiva 2014/67/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne („Regulamentul IMI”) (JO L 159, 28.5.2014, p. 11).

⁴² C-319/02 Manninen, ECLI:EU:C:2004:484, punctul 19.

⁴³ Articolul 5 din Directiva 2011/96/UE a Consiliului din 30 noiembrie 2011 privind regimul fiscal comun care se aplică societăților-mamă și filialelor acestora din diferite state membre (JO L 345, 29.12.2011, p. 8), astfel cum a fost modificat.

⁴⁴ Cauzele conexe C-504/16 și 613/16 Deister Holding, ECLI:EU:C:2017:1009, punctele 51-52 .

Exemplul 2 — Fondurile de pensii cu reședința în alte state membre au dreptul la același tratament fiscal ca fondurile de pensii rezidente

Cauza C-493/09 — Comisia/Portugalia

În temeiul legislației portugheze, dividendele încasate de fondurile de pensii portugheze au fost scutite de impozit cu condiția ca acțiunile să fie păstrate timp de cel puțin un an; în schimb, impozitul reținut la sursă (în principiu, de 20 %) a fost crescut în cazul dividendelor plătite fondurilor de pensii create în alte state membre în ceea ce privește veniturile obținute pe teritoriul portughez. Curtea de Justiție a confirmat că legislația portugheză nu respecta libera circulație a capitalurilor consacrată în tratat. Aceasta a considerat că Portugalia nu a justificat tratamentul discriminatoriu al dividendelor plătite fondurilor de pensii stabilite în alte state membre. În plus, faptul că fondurile de pensii nerezidente nu pot beneficia, în niciun caz, de scutirea acordată fondurilor de pensii rezidente în Portugalia nu era proporțional în raport cu dificultățile invocate de Republica Portugheză în ceea ce privește colectarea informațiilor și recuperarea datoriilor fiscale.

iii) Ieșirea de pe piață

Printre drepturile investitorilor în temeiul legislației Uniunii se numără libertatea de a determina natura și amploarea activității lor economice. Astfel, Curtea de Justiție a recunoscut, de asemenea, dreptul operatorilor economici de a decide cuantumul investițiilor lor, precum și libertatea de a-și reduce ulterior activitatea sau chiar de a renunța la aceasta⁴⁵. Această libertate poate fi afectată numai din motive justificate în mod corespunzător și într-un mod proporțional.

III. Dreptul Uniunii protejează investitorii împotriva restricțiilor nejustificate

Restricțiile privind investițiile pot lua multe forme. Printre acestea se numără:

- interdicția dobândirii de participații la capitalul unei societăți dintr-un alt stat membru⁴⁶;
- interdicția privind vânzarea de acțiuni în sistemul de distribuție a energiei electrice și a gazului către investitori privați (și anume, o interdicție de privatizare);
- interdicția ca fondurile de pensii să investească mai mult de 5 % din activele lor în străinătate⁴⁷;
- norme care prevăd depozitarea obligatorie a titlurilor de valoare emise sau datorate în

⁴⁵ C-201/15 AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972, punctul 53.

⁴⁶ C-148/91 Veronica, ECLI:EU:C:1993:45 punctul 8 et seq.

⁴⁷ C-271/09 Comisia/Polonia, ECLI:EU:C:2011:855 punctul 51 (restricții asupra fondurilor de pensii).

străinătate la o bancă aprobată sau la o bancă străină aleasă de o bancă aprobată⁴⁸;

- drepturi speciale reținute de statele membre în anumite întreprinderi după privatizarea acestora (acțiuni privilegiate - „golden shares”)⁴⁹; precum și
- sisteme de autorizare prealabilă pentru investiții în bunuri imobiliare (de exemplu, în cazul terenurilor agricole)⁵⁰.

Cu toate acestea, atunci când limitează drepturile investitorilor din UE, autoritățile publice trebuie să respecte limitele stabilite prin dreptul Uniunii.

1. Discriminarea și restricțiile naționale ale drepturilor investitorilor sunt, în principiu, interzise

În conformitate cu tratatul, discriminarea pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, precum și alte forme de discriminare sunt, în principiu, interzise și sunt legale doar în circumstanțe excepționale. Această interdicție cuprinde discriminarea indirectă și se extinde astfel la măsurile care utilizează criterii aparent neutre, dar care conduc în practică la un rezultat echivalent cu discriminarea⁵¹.

Legiuitorul UE a scos complet în afara legii orice formă de discriminare pe motiv de naționalitate, cu caracter direct sau indirect, în anumite domenii care sunt complet sau parțial armonizate, de exemplu în cazul Directivei privind serviciile sau al directivelor din sectorul telecomunicațiilor⁵².

Dincolo de discriminare, tratatul prevede, de asemenea, că o restricție este, de asemenea, orice măsură aplicabilă fără distincție⁵³ care este de natură să interzică, să împiedice sau să submineze atractivitatea exercitării uneia dintre libertățile fundamentale, chiar dacă face acest lucru în mod indirect și potențial.

Astfel de restricții sunt interzise, cu excepția cazului în care sunt justificate în mod corespunzător și sunt în conformitate cu principiile generale ale dreptului Uniunii și cu

⁴⁸ C-157/85 Brugnoli, ECLI:EU:C:1986:258 punctul 21.

⁴⁹ Aceste acțiuni au început în urma „Comunicării Comisiei cu privire la anumite aspecte juridice referitoare la investițiile din interiorul UE”, 19 iulie 1997: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31997Y0719%2803%29_%3A31997Y0719%2803%29.

⁵⁰ A se vedea Comunicarea interpretativă a Comisiei privind achiziția de terenuri agricole și dreptul Uniunii Europene: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=OJ:C:2017:350:TOC>

⁵¹ C-83/14 CHEZ Bulgaria, ECLI:EU:C:2015:480, punctul 94. Discriminarea nu presupune că numai resortisanții sunt privilegiați sau că numai resortisanții străini sunt dezavantajați (C-388/01 Comisia/Italia, ECLI:EU:C:2003:30, punctul 14).

⁵² Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelilor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea) (JO 2002 L 108, 24.4.2002, p. 21), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO 2009 L 337, 18.12.2009, p. 37); Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru) (JO 2002 L 108, 24.4.2002, p. 33), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE; Directiva 2002/77/CE a Comisiei din 16 septembrie 2002 privind concurența pe piețele de rețele și servicii de comunicații electronice (JO 2002 L 249, 17.9.2002, p. 21).

⁵³ Și anume, aplicabilă în mod egal atât resortisanților, cât și cetățenilor străini.

drepturile fundamentale⁵⁴, chiar dacă sunt cu aplicabilitate redusă sau de importanță minoră⁵⁵ și, de asemenea, dacă sunt adoptate de statul membru de origine al investitorului⁵⁶. Această interdicție se referă în special la dreptul intern, alte măsuri cu aplicabilitate generală și decizii administrative individuale.

Exemplul 3 — O obligație de notificare pentru investitori poate constitui, de asemenea, o restricție ilegală

C-577/10 – Comisia/Belgia („Limosa”)

Conform legislației belgiene, prestatorii de servicii din străinătate trebuie să trimită autorităților naționale competente o declarație prealabilă care detaliază activitatea lor în Belgia. Comisia a contestat această legislație în ceea ce privește aplicarea sa în cazul prestatorilor de servicii independenți.

Curtea de Justiție a constatat că acțiunea era fondată. Aceasta a considerat, în primul rând, că măsura în cauză constituia o restricție privind libera prestare a serviciilor. Curtea de Justiție a acceptat faptul că protecția lucrătorilor, invocată de Belgia, reprezintă un interes public legitim. Cu toate acestea, Curtea de Justiție a hotărât că Belgia nu a prezentat o justificare suficient de convingătoare a modului în care furnizarea respectivelor informații extrem de detaliate este necesară pentru atingerea obiectivelor de interes public pe care le invocă și a faptului că obligația de a furniza aceste informații în avans nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor în cauză, deși acesta ar fi trebuit să procedeze astfel. În contextul respectiv, Curtea de Justiție a reamintit faptul că orice prezumție de abuz din partea operatorilor economici străini este incompatibilă cu tratatul.

2. Restricțiile naționale trebuie să fie justificate

Libertățile pieței și drepturile fundamentale nu sunt prerogative absolute, ci trebuie să fie echilibrate de către autoritățile publice cu alte obiective de politică publică.

a. Anumite restricții nu pot fi niciodată justificate

Anumite tipuri de restricții sunt, *per se*, incompatibile cu tratatul, de exemplu condițiile de reciprocitate în raport cu alte state membre⁵⁷ sau prezumția de fraudă în ceea ce îi privește pe resortisanții străini⁵⁸.

⁵⁴ C-492/14 *Essent Belgium*, ECLI:EU:C:2016:732, punctele 96-97.

⁵⁵ C-315/13 *De Clercq*, ECLI:EU:C:2014:2408, punctul 61.

⁵⁶ C-384/93 *Alpine Investments*, ECLI:EU:C:1995:126, punctele 29 - 31.

⁵⁷ C-5/94 *Hedley Lomas*, ECLI:EU:C:1996:205, punctele 19-20; C-266/03 *Comisia/Luxemburg*, ECLI:EU:C:2005:341, punctul 35.

⁵⁸ C-577/10 *Comisia/Belgia* („Limosa”), ECLI:EU:C:2012:814, punctul 53; C-106/16 *Polbud*,

În plus, anumite tipuri de restricții grave au fost complet interzise de către legiuitorul UE (de exemplu „lista neagră” prevăzută la articolul 14 din Directiva privind serviciile interzice obligativitatea deținerii unui sediu principal)⁵⁹.

În plus, pentru aspecte care nu sunt pe deplin armonizate, normele UE reduc libertatea de decizie a autorităților naționale sau de la nivelul UE, de exemplu prin stabilirea de criterii pentru evaluarea prudențială a participațiilor calificate la instituții financiare⁶⁰.

b. Anumite restricții pot fi justificate de obiective legitime de interes public

Dreptul Uniunii permite anumite restricții ale libertăților fundamentale, atât timp cât acestea sunt justificate de obiective enumerate expres în tratat. De exemplu, articolul 52 din tratat permite restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor pe motive referitoare la ordinea publică, securitatea publică și sănătatea publică.

Restricțiile care nu fac discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate pot fi justificate de motive imperative de interes public, astfel cum se recunoaște în jurisprudența Curții de Justiție. Acestea includ:

- protecția mediului⁶¹,
- coerența sistemului fiscal⁶²,
- lupta împotriva evaziunii fiscale⁶³,
- menținerea unei comunități agricole și combaterea speculațiilor excesive cu terenuri⁶⁴,
- amenajarea teritoriului (de exemplu, limitări privind reședințele secundare)⁶⁵,
- protecția consumatorului⁶⁶,
- protecția lucrătorilor⁶⁷ și
- protecția creditorilor și a acționarilor minoritari⁶⁸.

ECLI:EU:C:2017:804, punctul 63.

⁵⁹ C-593/13 Rina Services, ECLI:EU:C:2015:399; C-179/14 Comisia/Ungaria, ECLI:EU:C:2016:108, punctul 47.

⁶⁰ Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (CRD IV) (JO L 176, 27.6.2013, p. 338). Directiva 2014/65/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Directivei 2002/92/CE și a Directivei 2011/61/UE (MiFID II) (JO L 173, 12.6.2014, p. 349); Directiva 2009/138/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 privind accesul la activitate și desfășurarea activității de asigurare și de reasigurare (Solvabilitate II) (JO L 335, 17.12.2009, p. 1).

⁶¹ C-400/08 Comisia/Spania („centrele comerciale din Catalonia”), ECLI:EU:C:2011:172 punctul 74. A se vedea, de asemenea, articolul 3 alineatul (3) din TUE și articolele 11 și 191 din TFUE.

⁶² C-204/90 Bachmann, ECLI:EU:C:1992:35 punctul 28.

⁶³ C-72/09 Etablissements Rimbaud, ECLI:EU:C:2010:645 punctul 33 et seq.

⁶⁴ C-370/05 Festersen, ECLI:EU:C:2007:59 punctul 27.

⁶⁵ C-213/04 Ewald Burtscher v Josef Stauderer, ECLI:EU:C:2005:731 punctul 46.

⁶⁶ C-342/14 X-Steuerberatungsgesellschaft, ECLI:EU:C:2015:827 punctul 53.

⁶⁷ C-341/05 Laval, ECLI:EU:C:2007:809 punctul 103.

⁶⁸ C-106/16 Polbud, ECLI:EU:C:2017:804 punctul 53.

Lista de motive imperative de interes general a evoluat dat fiind faptul că jurisprudența Curții de Justiție a recunoscut interesele în permanentă schimbare ale societăților noastre. Cu toate acestea, dreptul Uniunii nu permite ca măsurile naționale să restricționeze libertățile fundamentale din motive administrative sau pur economice⁶⁹. Mai mult, interesele publice legitime admise în tratat și în jurisprudență trebuie interpretate în mod strict⁷⁰.

3. Toate restricțiile trebuie să fie conforme cu principiile generale ale dreptului Uniunii (principiul proporționalității, al securității juridice și al încrederii legitime)

Orice măsuri naționale adoptate de un stat membru care intră sub incidența dreptului Uniunii și care afectează drepturile investitorilor din UE trebuie să respecte principiile generale aplicabile ale dreptului Uniunii, care pot fi specificate în continuare în legislația UE⁷¹.

În primul rând, restricțiile naționale trebuie să fie proporționale, ceea ce înseamnă că dispozițiile restrictive trebuie să fie oportune pentru atingerea obiectivului urmărit, inclusiv faptul că acestea trebuie să servească obiectivul legitim de interes public în mod coerent și sistematic⁷². Acestea nu ar trebui să depășească ceea ce este necesar pentru realizarea interesului general⁷³. O măsură restrictivă nu este proporțională dacă există o posibilă măsură alternativă care ar putea să urmărească interesul public într-un mod mai puțin restrictiv pentru libera circulație⁷⁴.

În practică, principiul proporționalității joacă un rol central. Curtea de Justiție exercită un control aprofundat în ceea ce privește proporționalitatea măsurilor naționale de restricționare a libertăților fundamentale. Atunci când se evaluează proporționalitatea, toate împrejurările de fapt și de drept ale cauzei ar trebui să fie luate în considerare. Revine autorităților naționale să demonstreze că legislația pe care o adoptă este conformă cu principiul proporționalității. În această privință, motivele care pot fi invocate de un stat membru drept justificare trebuie să fie susținute de dovezi corespunzătoare sau de o analiză a oportunității și a proporționalității măsurii restrictive⁷⁵.

⁶⁹ C-367/98 Comisia/Portugalia, ECLI:EU:C:2002:326 punctul 52; C-174/04 Comisia/Italia, ECLI:EU:C:2005:350 punctul 37.

⁷⁰ A se vedea, printre altele, cauzele conexe [C-52/16](#) și C-113/16 SEGRO și Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, punctul 96.

⁷¹ În acest sens, a se vedea C-17/03 VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, punctul 57 și următoarele. Cf., de asemenea, în acest context, C-195/12 Industrie du bois, ECLI:EU:C:2013:598.

⁷² C-243/01 Gambelli, ECLI:EU:C:2003:597, punctul 67; C-169/07 Hartlauer, ECLI:EU:C:2009:141, punctul 55 și jurisprudența citată în aceasta.

⁷³ Cauzele conexe [C-52/16](#) și C-113/16 SEGRO și Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, punctul 76.

⁷⁴ C-452/01 Ospelt, ECLI:EU:C:2003:493, punctul 41.

⁷⁵ C-333/14 Scotch Whisky, ECLI:EU:C:2015:845, punctul 53; Cauzele conexe [C-52/16](#) și C-113/16 SEGRO și Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, punctul 85

Exemplul 4 — Exproprierea indirectă ca restricție disproporționată asupra liberei circulații a capitalurilor

Cauzele conexe C-52/16 și C-113/16 – SEGRO și Horváth

O societate maghiară (deținută de persoane fizice cu reședința în Germania) și un cetățean austriac au dobândit, înainte de 30 aprilie 2014, drepturi de uzufruct asupra unor terenuri agricole în Ungaria, care au fost înscrise în cartea funciară. Modificările aduse legislației maghiare relevante în 2013 au desființat toate drepturile de uzufruct asupra terenului arabil, cu excepția cazului în care se putea demonstra că acestea au fost create între membrii aceleiași familii. Prin urmare, drepturile resortisanților străini din UE în cauză au fost anulate în registrul proprietăților.

Curtea de Justiție a hotărât că modificările aduse prin legea din 2013 menționate mai sus limitau libera circulație a capitalurilor, întrucât acestea îi priveau pe reclamânți de uzul bunurilor în care au investit capital și aveau caracter discriminatoriu în sensul că modificările vizau *de facto* resortisanții străini. Măsurile nu erau adecvate pentru a atinge obiective legitime de politică publică (de exemplu, menținerea unor comunități agricole viabile), depășeau ceea ce era necesar și ar fi putut fi înlocuite cu mijloace mai puțin restrictive.

În al doilea rând, principiul securității juridice constituie un principiu general al dreptului Uniunii care este relevant, de asemenea, pentru investitori. Acesta impune ca normele UE sau normele naționale să fie clare, precise și previzibile în ceea ce privește efectele lor, în special în cazul în care acestea pot avea consecințe nefavorabile asupra persoanelor fizice și întreprinderilor⁷⁶. Această cerință trebuie să fie respectată cu și mai multă strictețe în cazul în care normele pot avea efecte nefavorabile asupra persoanelor fizice și întreprinderilor⁷⁷ sau dacă normele sunt de natură să conducă la consecințe financiare pentru persoanele în cauză⁷⁸. Atunci când autoritățile publice acționează în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii, acestea trebuie să își exercite libertatea de decizie pe baza unor criterii obiective, nediscriminatorii, suficient de specifice și clare, cunoscute în prealabil⁷⁹.

În plus, certitudinea juridică include, de asemenea, protecția încrederii legitime⁸⁰. Cu toate acestea, investitorii UE pot doar în anumite circumstanțe să conteste modificarea normelor existente sau adoptarea de noi norme care intră în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii, pe

⁷⁶ C-318/10 SIAT, ECLI:EU:C:2012:415, punctul 58.

⁷⁷ C-17/03 VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, punctul 80; C-347/06 ASM Brescia, ECLI:EU:C:2008:416, punctul 69; C-362/12 Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, ECLI:EU:C:2013:834, punctul 44.

⁷⁸ C-17/01 Sudholz, ECLI:EU:C:2004:242, punctul 34.

⁷⁹ C-169/07 Hartlauer, ECLI:EU:C:2009:141, punctul 64; C-54/99 Association Église de Scientologie de Paris, ECLI:EU:C:2000:124, punctul 22; C-483/99 Comisia/Franța („Elf Aquitaine”), ECLI:EU:C:2002:327, punctul 50.

⁸⁰ C-17/03 VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, punctele 73-74.

baza protecției încrederii legitime a acestora.

Pentru a se putea baza pe protecția încrederii legitime, operatorii economici trebuie să acționeze cu bună credință⁸¹ și într-un mod prudent și avizat⁸². Acest lucru înseamnă că, în cazul în care un investitor știa sau trebuia în mod rezonabil să știe că temeiul cererii sale, normele pe care și-a bazat cererea, comportamentul autorității publice care pune în aplicare normele respective sau procedura urmată de autoritatea publică în cauză erau contrare dreptului Uniunii, acesta nu poate invoca principiul încrederii legitime⁸³.

Operatorii economici nu se pot aștepta ca un regim juridic existent să fie întotdeauna menținut⁸⁴. În același timp, atunci când Uniunea sau un stat membru ia o nouă măsură într-un mod care influențează în mod negativ interesele investitorilor, acestea trebuie să prevadă, dacă este cazul, adaptări la noile norme care să țină seama de situația specifică a investitorilor afectați, cu excepția cazului în care un interes public major împiedică furnizarea unor astfel de adaptări⁸⁵.

Exemplul 5 — Protecția încrederii legitime

C-201/08 — Plantanol GmbH & Co

Dreptul fiscal german a acordat o scutire fiscală pentru un anumit tip de biocarburanți amestecați până la sfârșitul anului 2009. Scutirea fiscală a fost retrasă la 18 decembrie 2006 cu intrare în vigoare la 1 ianuarie 2007, și anume cu 2 ani înainte de data expirării.

Curtea de Justiție a reamintit conținutul principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime. Cu toate acestea, Curtea a subliniat, de asemenea, că, în cazul în care un investitor prudent și avizat ar fi putut să prevadă că adoptarea unei măsuri ar fi fost de natură să îi afecteze interesele, acesta nu poate invoca beneficiul principiului respectiv dacă măsura este adoptată. Curtea de Justiție a concluzionat că aceasta este o apreciere de fapt care trebuie să fie efectuată de instanța națională, dar a confirmat că, în principiu, securitatea juridică și protecția încrederii legitime nu împiedică un stat membru să retragă un regim de scutire fiscală înainte de data de expirare a acestuia.

În principiu, investitorii UE ar trebui să aibă nevoie doar în mod ocazional să invoce protecția încrederii legitime dat fiind faptul că, de regulă, aceștia se pot baza pe aplicarea libertăților fundamentale consacrate de tratat (inclusiv principiul proporționalității și cel al

⁸¹ C-316/88 Krücken, ECLI:EU:C:1988:201, punctele 23-24, C-5/89 Comisia/Germania, ECLI:EU:C:1990:320, punctul 14.

⁸² C-310/04 Spania/Consiliul, ECLI:EU:C:2006:521, punctul 81.

⁸³ C-24/95 Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, ECLI:EU: 1997: 163, punctele 25 și 49; C-169/95 Spania/Comisia ECLI:EU:C:1997:10, punctul 51.

⁸⁴ C-17/03 VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, punctul 81; C-201/08 Plantanol, ECLI:EU:C:2009:539, punctul 53.

⁸⁵ C-17/03 VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, punctul 81; C-201/08 Plantanol, ECLI:EU:C:2009:539, punctul 49;

nediscriminării) și în legislația secundară a Uniunii. Într-adevăr, normele UE produc efecte juridice din momentul intrării lor în vigoare⁸⁶. De asemenea, acestea sunt imediat aplicabile și obligatorii pentru un nou stat membru începând cu data aderării sale, cu rezultatul că acestea se aplică efectelor viitoare ale situațiilor apărute înainte de aderarea la UE a noului stat membru respectiv⁸⁷.

4. Toate restricțiile naționale trebuie să respecte drepturile fundamentale

Investitorii transfrontalieri pot să invoce de asemenea, în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii, drepturile fundamentale, cum ar fi libertatea de a desfășura o activitate comercială, dreptul la proprietate și dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă, atunci când aceștia acționează în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii⁸⁸. În cazul în care un stat membru (inclusiv legiuitorul național) adoptă o măsură care derogă de la una dintre libertățile fundamentale garantate de dreptul Uniunii, măsura respectivă intră sub incidența dreptului Uniunii. Prin urmare, protecția oferită de dreptul Uniunii, inclusiv drepturile fundamentale consacrate în Carta drepturilor fundamentale, se aplică pe deplin⁸⁹.

Libertatea de a desfășura o activitate comercială poate fi invocată cu succes împotriva unor grave restrângeri ale libertății contractuale a investitorului⁹⁰. Dreptul de proprietate (și anume, de a deține în proprietate, de a utiliza și de a dispune de bunurile dobândite pe cale legală) este de o importanță esențială pentru fiecare regim de protecție a investițiilor. În temeiul dreptului Uniunii, dreptul fundamental de proprietate cuprinde noțiunea de „proprietate” în sensul cel mai larg al termenului⁹¹ și cuprinde, în egală măsură, exercitarea netulburată a dreptului. Dreptul de proprietate presupune în mod direct un drept la despăgubire pentru privarea de proprietate în interesul general⁹². Protecția acordată în baza acestei teme este importantă în special în cazul exproprierii sau al măsurilor echivalente.

Astfel de drepturi nu sunt prerogative absolute și exercitarea lor poate face obiectul unor

⁸⁶ Cauzele conexe C-10/97 și C-22/97 IN.CO.GE.'90, ECLI:EU:C:1998:498, punctul 23.

⁸⁷ C-122/96 Saldanha, ECLI:EU:C:1997:458, punctul 14.

⁸⁸ Articolele 16, 17 și 47 din Cartă. În temeiul articolului 52 alineatul (3) din Cartă, în măsura în care Carta conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca cele prevăzute de convenția menționată; această dispoziție nu împiedică dreptul Uniunii să confere o protecție mai largă.

⁸⁹ C-685/15 Online Games Handels, ECLI:EU:C:2017:452, punctul 56.

⁹⁰ C-426/11 Alemo-Herron a.O. ECLI:EU:C:2013:521, punctul 35.

⁹¹ În repetate rânduri, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a hotărât că drepturi asemănătoare celui de proprietate sunt reglementate de articolul 1 protocolul 1 din Convenția europeană a drepturilor omului, pe motiv că noțiunea de „posesie” are un înțeles autonom care nu se limitează la deținerea în proprietate de bunuri fizice; prin urmare, anumite drepturi și interese care constituie active pot, de asemenea, să fie considerate ca fiind „drepturi de proprietate” și, pe cale de consecință, ca fiind „posesiuni” în scopul acestei prevederi (a se vedea, de exemplu, hotărârile din cauzele Handyside/Regatul Unit din 7 decembrie 1976; James/Regatul Unit al Marii Britanii din 21 februarie 1986 privind închirierea; Wittek/Germania din 12 decembrie 2002 privind dreptul de uzufruct transferabil asupra unei suprafețe de teren; Bruncrona/Finlanda din 16 februarie 2005 privind închirierea).

⁹² Cauzele conexe C-78/16 și C-79/16 Pesce a.O., ECLI:EU:C:2016:428, punctul 86.

restricții, în măsura în care aceste restricții sunt justificate de obiective de interes general recunoscute de dreptul Uniunii și sunt proporționale. Importanța obiectivelor urmărite prin măsurile restrictive poate să justifice consecințe negative, considerabile chiar, pentru unii agenți economici. Cu toate acestea, restricțiile nu pot să constituie, în raport cu obiectivul urmărit, o intervenție disproporționată și inadmisibilă, care aduce atingere fondului drepturilor în cauză⁹³.

5. Investitorii pot invoca normele UE în materie de concurență împotriva măsurilor naționale

Concurența nedegradată și condiții de concurență echitabile între întreprinderi trebuie să fie asigurate pe piața unică a UE. Prin urmare, statele membre nu sunt autorizate să acorde ajutor de stat decât dacă acesta este compatibil cu piața internă⁹⁴. În plus, statele membre nu sunt autorizate să impună sau să favorizeze adoptarea de acorduri, decizii sau practici concertate contrare articolelor 101 sau 102 din TFUE ori să consolideze efectele acestora, sau să renunțe la propriile norme privind caracterul legislației delegând unor operatori economici privați responsabilitatea de a adopta decizii care afectează sfera economică⁹⁵. Articolul 102 din TFUE și articolul 106 alineatul (1) din TFUE sunt încălcate, de asemenea, în cazul în care o măsură imputabilă unui stat membru, în special o măsură prin care un stat membru conferă drepturi speciale sau exclusive în sensul articolului 106 alineatul (1) CE, creează un risc de abuz de poziție dominantă⁹⁶.

IV. Punerea în aplicare a drepturilor investitorilor în temeiul dreptului Uniunii

În vreme ce dreptul internațional al investițiilor (de exemplu, tratatele bilaterale de investiții) se axează în principal pe compensarea investitorilor după ce încălcarea a avut loc, dreptul Uniunii permite protecția investitorilor transfrontalieri în UE în mai multe moduri și la diferite niveluri. Investitorii transfrontalieri sunt protejați în UE prin intermediul unei serii de mecanisme care vizează prevenirea sau soluționarea unor încălcări ale drepturilor acestora comise de către legiuitor, administrație sau sistemul judiciar. Asigurarea la nivel judiciar a respectării drepturilor care decurg din dreptul Uniunii este una dintre soluțiile posibile. În cazul în care asigurarea la nivel judiciar a respectării drepturilor este considerată a fi cea mai potrivită cale sau în cazul în care alte posibilități au fost epuizate, o persoană fizică se poate baza pe un sistem de sine-stătător și complet de căi de atac în temeiul dreptului Uniunii.

⁹³ C-44/79 Hauer, ECLI:EU:C:1979:290, punctele 15 și urm.; C-5/88, Wachauf, ECLI:EU:C:1989:321, punctul 18.

⁹⁴ A se vedea, în special, articolele 107-109 din TFUE.

⁹⁵ C-198/01 CIF, ECLI:EU:C:2003:430, punctul 46.

⁹⁶ C-49/07 MOTOE, ECLI:EU:C:2008:376, punctul 50; C-553/12 P, C-553/12 P Comisia/Grecia („DEI”), punctele 41-43.

1. Mecanisme de prevenire a încălcărilor și soluții extrajudiciare

Examinarea prealabilă a măsurilor naționale care ar putea aduce atingere drepturilor unei persoane în temeiul dreptului Uniunii

Prevenirea încălcărilor drepturilor unei persoane în temeiul dreptului Uniunii este deosebit de importantă pentru investitori, care au o nevoie expresă de a-și planifica și a-și executa deciziile economice într-un mediu de reglementare previzibil și stabil.

În vederea asigurării unor condiții de concurență echitabile în rândul întreprinderilor de pe piața unică, articolul 108 din TFUE a prevăzut un regim de notificare prealabilă care urmărește să permită Comisiei Europene să asigure compatibilitatea măsurilor de ajutor de stat (inclusiv legislația națională) cu piața unică înainte de intrarea lor în vigoare.

În ceea ce privește normele UE privind libera circulație, legiuitorul a stabilit o obligație pentru statele membre de a notifica anumite măsuri cu caracter legislativ sau administrativ înainte de adoptarea lor și de a le transmite în vederea examinării de către Comisia Europeană și, dacă este cazul, de către alte state membre. În timp ce, în anumite cazuri, Comisia are doar competența de a emite o recomandare adresată statului membru în cauză⁹⁷, în alte cazuri aceasta este abilitată de către legiuitor să emită decizii în temeiul articolului 288 din TFUE, care sunt obligatorii pentru statul membru în cauză⁹⁸. Această putere de decizie a Comisiei este diferită și separată de competența Curții de a se pronunța cu privire la încălcările comise de către statele membre⁹⁹. De exemplu, Directiva privind serviciile¹⁰⁰ îi conferă Comisiei o putere de decizie în ceea ce privește justificarea și proporționalitatea anumitor noi bariere naționale identificate de legiuitorul Uniunii ca fiind deosebit de dăunătoare pentru realizarea

⁹⁷ 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 (JO L 241, 17.9.2015, p. 1). Statele membre trebuie să notifice Comisiei anumite reglementări tehnice înainte de adoptarea acestora, cerință concepută, prin mijloace de control preventiv, în vederea protejării liberei circulații a mărfurilor și a serviciilor, care reprezintă una dintre valorile fundamentale ale Uniunii; pentru ca un astfel de control să fie eficace, toate proiectele de reglementări tehnice care intră sub incidența directivei respective trebuie notificate și, cu excepția cazurilor excepționale justificate de urgență, adoptarea acestora sau intrarea lor în vigoare trebuie să fie suspendată în cursul perioadelor prevăzute în directivă (a se vedea, în ceea ce privește libera circulație a mărfurilor, C-443/98 Unilever, ECLI:EU:C:2000:496, punctele 40 și urm.). A se vedea, de asemenea, cu titlu de exemplu, Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului privind măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaze naturale și de abrogare a Directivei 2004/67/CE.

⁹⁸ A se vedea, de exemplu, articolul 9 din Directiva 96/67/CE a Consiliului din 15 octombrie 1996 privind accesul la piața serviciilor de handling la sol în aeroporturile Comunității (JO L 272, 25.10.1996, p. 36). Pe baza regulamentului respectiv, Comisia a luat o decizie în cel puțin 10 cazuri concrete și, în anumite cazuri, a emis o hotărâre negativă cu privire la măsura restrictivă propusă. A se vedea, de asemenea, articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale) (JO L 95, 15.4.2010, p. 1).

⁹⁹ Cauzele conexe C-15/76 și C-16/76 Franța/Comisia, ECLI:EU:C:1979:29, punctele 26-28; C-325/94 P An Taise, ECLI:EU:C:1996:293, punctul 25.

¹⁰⁰ A se vedea articolul 15 alineatul (7) din Directiva privind serviciile.

unei piețe unice pentru anumite servicii. Pentru ca procedura de notificare să fie eficace în practică, Comisia a propus recent o „Directivă privind notificarea”¹⁰¹.

Exemplul 6 — Măsura de impunere a transferului anumitor zboruri de la Linate la aeroportul Malpensa

Cauza C-361/98, Italia/Comisia („Malpensa”)

Regulamentul nr. 2408/92 vizează libera prestare a serviciilor în sectorul transportului aerian. Italia a adoptat, în iulie 1996 și, respectiv, în octombrie 1997, două decrete prin care traficul aerian urma să fie transferat de la aeroportul Linate, situat în apropiere de centrul orașului Milano, către alte aeroporturi mai îndepărtate, sub rezerva unei excepții care viza, în practică, numai ruta Milano-Roma.

În urma plângerilor depuse de operatori aerieni internaționali, la 16 septembrie 1998 Comisia a adoptat o decizie prin care interzicea măsurile legislative italiene în cauză. Decizia a fost adoptată în temeiul articolului 8 din Regulamentul nr. 2408/92, care conferă Comisiei competența de a lua decizii privind măsurile naționale care reglementează repartizarea traficului în detrimentul prestatorilor de servicii în sectorul transporturilor aeriene. În decizia sa, Comisia a considerat că măsura italiană în cauză era în mod indirect discriminatorie și disproporționată. Italia a contestat această decizie în fața CJUE, prezentând o serie de motive în ceea ce privește atât competențele Comisiei, cât și evaluarea efectuată.

În hotărârea sa, CJUE a respins contestația formulată de Italia. Curtea a hotărât că, în speță, Comisia a avut pe deplin dreptul să examineze, în primul rând, dacă măsurile naționale adoptate prin decretele în cauză impun restricții care sunt aparent aplicabile fără distincție și, în al doilea rând, dacă restricțiile respective sunt adecvate pentru atingerea obiectivului pe care îl prevăd, fără a depăși ceea ce este necesar pentru îndeplinirea acestuia. Aceasta a verificat evaluarea efectuată de Comisie în ceea ce privește justificarea și proporționalitatea în decizia sa și a constatat că niciunul dintre numeroasele motive invocate de Italia nu era întemeiat.

Aplicarea de către administrație a normelor în conformitate cu dreptul Uniunii

Administrațiile naționale sunt, în general, primul și cel mai obișnuit interlocutor cu care se confruntă investitorii într-un stat membru atunci când demarează o investiție sau în cursul desfășurării activităților acestora. Autoritățile administrative naționale trebuie să aplice dreptul Uniunii în mod eficace, să interpreteze dreptul național în concordanță cu dreptul

¹⁰¹ Propunere de directivă de punere în aplicare a Directivei privind serviciile în cadrul pieței interne, care prevede o procedură de notificare pentru regimuri de autorizare și cerințele legate de servicii (COM (2016) 821 final).

Uniunii, să anuleze normele naționale contrare dreptului Uniunii și să anuleze consecințele încălcărilor dreptului UE (de exemplu, rambursarea taxelor nejustificate). Aceste principii, care decurg din obligația de cooperare loială a statelor membre în temeiul articolului 4 alineatul (3) din TUE și din supremația dreptului Uniunii¹⁰², permit aplicarea corectă și eficace a drepturilor care decurg din dreptul Uniunii, fără necesitatea de a recurge la mijloace judiciare. Acestea trebuie să fie respectate, inclusiv în cazul în care normele de procedură naționale nu le prevăd în mod expres¹⁰³.

Exemplul 7 — Neaplicarea normelor naționale de către organele administrative

Cauza C-476/10 — Pepic

În cazul a doi resortisanți din Liechtenstein s-a refuzat o autorizație prevăzută de legislația austriacă pentru achiziția de reședințe secundare de către resortisanți străini.

Curtea a interpretat speța având în vedere dispozițiile privind libera circulație a capitalurilor prevăzute la articolul 40 din Acordul privind SEE, constatând că acestea au același efect juridic ca articolul 63 din TFUE. Curtea a constatat, în primul rând, că cerința privind autorizația constituia o discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate. În continuare, Curtea a statuat că toate organele administrative naționale trebuie să respecte supremația dreptului Uniunii și, prin urmare, trebuie să nu ia în considerare astfel de legislații naționale discriminatorii.

Orice persoană are dreptul de se face auzită în cazul în care autoritățile statelor membre iau măsuri individuale care intră în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii și care ar putea afecta persoana respectivă¹⁰⁴. Administrația trebuie să aplice normele în mod imparțial, ținând seama de toate informațiile relevante și fără discriminare¹⁰⁵ și trebuie să furnizeze o motivare adecvată pentru deciziile sale¹⁰⁶. Atunci când un stat membru a perceput taxe cu încălcarea normelor de drept al Uniunii, acesta este obligat, în principiu, să ramburseze sumele respective, cu dobândă¹⁰⁷.

Recunoscând necesitatea unor soluții extrajudiciare rapide la problemele transfrontaliere de

¹⁰² A se vedea, printre altele, C-103/88 Costanzo, ECLI:EU:C:1989:256, punctul 32; C-224/97 Ciola, ECLI:EU:C:1999:212, punctul 30; C-341/08 Petersen, ECLI:EU:C:2010:4, punctul 80.

¹⁰³ În acest scop, a se vedea C-349/07 Sopropé, ECLI:EU:C:2008:746, punctul 38.

¹⁰⁴ C-349/07 Sopropé, ECLI:EU:C:2008:746, punctul 36.

¹⁰⁵ C-55/94 Gebhard, ECLI:EU:C:1995:411, punctul 37; C-269/90 Technische Universität München, EU:C:1991:438, punctul 14.

¹⁰⁶ C-19/92 Dieter Kraus, ECLI:EU:C:1993:125, punctul 40; C-34/17 Donnellan, ECLI:EU:C:2018:282, punctul 55.

¹⁰⁷ Cauzele conexe C-10/97 - C-22/97 IN.CO.GE.90, ECLI:EU:C:1998:498, punctul 24; C-591/10 Littlewoods Retail a.O., ECLI:EU:C:2012:478, punctele 25-26; C-69/14 Dragoș, ECLI:EU:C:2015:662, punctul 24 și jurisprudența citată în aceasta.

aplicare a dreptului Uniunii, Comisia și statele membre au creat rețeaua SOLVIT în 2002. SOLVIT are obiectivul de a oferi soluții pragmatice pentru cetățenii și întreprinderile din UE/SEE atunci când se confruntă cu dificultăți în ceea ce privește aplicarea drepturilor lor în UE de către autoritățile publice. În comunicarea sa intitulată *Planul de acțiune privind consolidarea SOLVIT: piața unică în beneficiul cetățenilor și întreprinderilor*¹⁰⁸, Comisia s-a angajat să întreprindă, împreună cu statele membre, noi măsuri pentru a consolida rolul strategic al SOLVIT de a face ca piața unică să funcționeze mai bine în practică pentru cetățeni și întreprinderi.

2. O protecție jurisdicțională efectivă a drepturilor investitorilor în temeiul dreptului Uniunii

Un sistem complet de căi de atac judiciare la nivelul UE și al statelor membre

În conformitate cu articolul 19 alineatul (1) din TUE, statele membre au obligația să prevadă căi de atac suficiente pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii¹⁰⁹. În conformitate cu articolul 47 din Cartă, care se aplică direct, orice persoană are dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil¹¹⁰. Sistemele naționale de justiție din Uniune fac obiectul unor standarde de independență, de calitate și de eficiență, precizate în vasta jurisprudență a CJUE și a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO)¹¹¹.

O multitudine de căi de atac se află la dispoziția persoanelor fizice care se înfățișează înaintea instanțelor naționale

Persoanele care se înfățișează înaintea instanțelor naționale au la dispoziție o serie de căi de atac judiciare care constau, în special, în:

- măsuri provizorii¹¹²,
- obligația de a interpreta dreptul național într-un mod care este în conformitate cu dreptul Uniunii¹¹³,
- obligația ca judecătorul să anuleze din oficiu orice act (chiar de natură constituțională) care este în contradicție cu dreptul Uniunii¹¹⁴,

¹⁰⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0255&from=EN>

¹⁰⁹ C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, punctul 29.

¹¹⁰ C-414/16 Vera Egenberger, ECLI:EU:C:2018:257, punctul 78.

¹¹¹ A se vedea articolele 6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului este relevantă în ceea ce privește interpretarea drepturilor fundamentale, întrucât articolul 52 alineatul (3) din Cartă precizează că, atunci când drepturile prevăzute de Cartă corespund unor drepturi garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, înțelesul și sfera lor sunt aceleași, cu excepția cazului în care dreptul UE acordă o protecție mai largă.

¹¹² C-213/89 Factortame, ECLI:EU:C:1990:257; cauzele conexate C-143/88 și C-92/89 Zuckerfabrik, Süderdithmarschen ECLI:EU:C:1991:65.

¹¹³ C-106/89 Marleasing ECLI:EU:C:1990:395; C-91/92 Faccini Dori, ECLI:EU:C:1994:292.

¹¹⁴ Cauzele conexate C-188/10 și 189/10 Melki și Abdeli, ECLI:EU:C:2010:363, punctele 43-44. Această obligație se extinde la anularea jurisprudenței contradictorii: a se vedea C-689/13 Puligienica, ECLI:EU:C:2016:199, punctul 38.

- eliminarea consecințelor unei încălcări a dreptului Uniunii¹¹⁵,
- acordarea de despăgubiri pentru încălcări ale dreptului UE (inclusiv pentru fapte judiciare ilicite)¹¹⁶.

Căile de atac respective au o bază juridică directă în dreptul Uniunii. Prin urmare, atunci când sunt îndeplinite condițiile, instanțele naționale trebuie să le pună la dispoziție, indiferent dacă acestea sunt sau nu prevăzute în dreptul intern. În același timp, hotărârile naționale pot fi executate prin intermediul tuturor instrumentelor prevăzute în legislația națională.

Exemplul 8 — Căi de atac având ca temei dreptul Uniunii în pofida dreptului constituțional național

Cauza C-213/89 – Factortame și cauzele conexe C-46/93 și C-48/93, Brasserie du Pêcheur și Factortame

Mai multe societăți, proprietari sau operatori de nave de pescuit au fost privați de drepturile de pescuit după ce autoritățile britanice au adoptat norme noi și discriminatorii. Societățile au depus cereri de solicitare a controlului jurisdicțional și de instituire a unor măsuri provizorii. Camera Lorzilor a admis că reclamantele ar suferi daune ireparabile în cazul în care nu le erau acordate măsurile provizorii pe care le solicitau, iar acestea au avut câștig de cauză în acțiunea principală. Cu toate acestea, în temeiul dreptului național, instanțele engleze nu aveau competența de a acorda măsuri provizorii într-o astfel de cauză. Mai exact, acordarea de astfel de măsuri era exclusă prin vechea regulă de drept comun care precizează că nu se pot acorda măsuri provizorii împotriva Coroanei, cu alte cuvinte împotriva guvernului, coroborată cu prezumția că o lege adoptată de Parlament este în conformitate cu dreptul Uniunii până la momentul emiterii unei decizii cu privire la compatibilitatea sa cu legea în cauză. Camera Lorzilor a trimis întrebarea Curții. Acesta din urmă a răspuns că o instanță națională care, într-o cauză cu care este sesizată privind dreptul Uniunii, consideră că singurul obstacol care o împiedică să hotărască adoptarea unor măsuri provizorii este o normă de drept național, aceasta trebuie să înlăture aplicarea normei respective.

În cazul unei trimiteri suplimentare din partea unei alte instanțe britanice privind aceeași investitori, Curtea a constatat că principiul conform căruia statele membre sunt obligate să repare prejudiciile cauzate persoanelor fizice prin încălcări ale dreptului Uniunii imputabile statului este aplicabil în cazul în care legiuitorul național a fost responsabil pentru încălcarea în cauză. În plus, despăgubirile pentru pierderi sau daune nu pot fi condiționate de vinovăția (cu intenție sau din neglijență) din partea organelor de stat responsabile de încălcare, dincolo de faptul că s-a produs o încălcare suficient de gravă a dreptului Uniunii.

¹¹⁵ C-503/04 Comisia/Germania, ECLI:EU:C:2007/432, punctele 33 și urm.; C-276/07 Delay, ECLI:EU:C:2008:282, punctul 23. A se vedea, de asemenea, mai jos, cu privire la rambursarea de taxe percepute în mod nelegal.

¹¹⁶ A se vedea, printre altele, cauzele conexe C-6/90 și C-9/90, Francovich, ECLI:EU:C:1991:428; C-224/01 Köbler, ECLI:EU:C:2003:513.

Statele membre au obligația, în temeiul dreptului Uniunii, să pună în aplicare proceduri eficiente care să le permită cetățenilor și întreprinderilor, inclusiv investitorilor, să solicite despăgubiri pentru încălcări ale drepturilor lor în temeiul dreptului UE de către statele membre. Comisia recunoaște faptul că investitorii transfrontalieri s-ar putea confrunta cu dificultăți în cazul în care susțin răspunderea statului, având în vedere diversitatea sistemelor naționale de drept procesual. Cu toate acestea, jurisprudența Curții nu numai că stabilește principiul unei astfel de răspunderi, ci prevede și o serie de cerințe minime pentru răspunderea extracontractuală a statului pentru încălcarea dreptului Uniunii¹¹⁷.

Cerințele și sprijinul UE în ceea ce privește independența, calitatea și eficiența sistemului judiciar național

Independența sistemului judiciar național este un principiu comun al tradițiilor constituționale ale statelor membre și al dreptului Uniunii¹¹⁸ și este recunoscută ca fiind esențială pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă¹¹⁹. Garanțiile de independență și de imparțialitate impun norme privind alcătuirea organului judiciar, precum și numirea, vechimea și motivele privind abținerea, recuzarea și revocarea membrilor săi. Acest lucru are ca scop înlăturarea oricărei îndoieli legitime, în percepția persoanelor, referitoare la impenetrabilitatea organului respectiv în fața unor factori externi și la imparțialitatea sa în raport cu interesele cu care se confruntă¹²⁰.

Astfel cum s-a anunțat în *Comunicarea „Legislația UE: o mai bună aplicare pentru obținerea unor rezultate mai bune”*¹²¹, Comisia încurajează și sprijină statele membre să își amelioreze capacitatea de a asigura aplicarea dreptului Uniunii și de a furniza măsuri reparatorii pentru a garanta că utilizatorii finali ai dreptului Uniunii, indiferent dacă aceștia sunt persoane fizice sau întreprinderi, pot beneficia pe deplin de drepturile lor.

Comisia încurajează modernizarea autorităților de asigurare a respectării legii prin intermediul semestrului european și, atunci când este necesar, prin intermediul unei legislații specifice. Comisia a colaborat cu statele membre pentru a îmbunătăți în continuare eficacitatea sistemelor de justiție, inclusiv independența, calitatea și eficiența acestora. Îmbunătățirea eficacității sistemelor judiciare este o prioritate a semestrului european, iar Consiliul adoptă în mod regulat recomandări specifice fiecărei țări privind îmbunătățirea sistemelor de justiție naționale pe baza propunerilor Comisiei.

UE sprijină financiar anumite reforme în domeniul justiției, prin fondurile structurale

¹¹⁷ În principiu, condițiile privind răspunderea statelor membre pentru prejudiciile cauzate persoanelor fizice printr-o încălcare a dreptului Uniunii nu diferă de condițiile care reglementează răspunderea UE și a instituțiilor sale pentru astfel de prejudicii în conformitate cu articolul 340 alineatul (2) din TFUE; cauzele conexe C-46/93 și C-48/93 *Brasserie du Pêcheur și Factortame*, ECLI:EU:C:1996:79 punctele 40-42.

¹¹⁸ Articolul 47 alineatul (2) din Cartă și articolul 19 din TUE.

¹¹⁹ C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, punctul 41.

¹²⁰ C-506/04 *Wilson*, ECLI:EU:C:2006:587, punctele 50-53.

¹²¹ *Comunicarea „Legislația UE: o mai bună aplicare pentru obținerea unor rezultate mai bune”* (2017/C18/02) disponibilă la adresa [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52017XC0119(01))

și de investiții europene. În perioada 2007-2023, 16 state membre au cheltuit peste 900 de milioane EUR pentru creșterea calității și a eficienței sistemelor lor de justiție¹²². De exemplu, fondurile UE au facilitat introducerea unor noi sisteme de gestionare a cauzelor și a unor servicii electronice ușor de utilizat în instanțe.

Procedurile naționale trebuie să asigure respectarea efectivă a drepturilor unei persoane care decurg din dreptul Uniunii

Cu excepția Regulamentului nr. 1215/2012¹²³ care urmărește să faciliteze accesul la justiție, în special prevăzând norme privind jurisdicția instanțelor UE în cauze transfrontaliere și privind recunoașterea rapidă și simplă și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială¹²⁴, dreptul Uniunii lasă, de regulă, normele procedurale la latitudinea dreptului național¹²⁵. Există însă excepții, cum ar fi Directiva privind căile de atac, care armonizează aspectele procedurale legate de executare și căile de atac în domeniul achizițiilor publice¹²⁶.

Inclusiv acolo unde dreptul Uniunii nu armonizează procedurile, acesta stabilește totuși cerințe minime în aceasta privință. De exemplu, procedurile legate de asigurarea respectării drepturilor UE nu ar trebui să fie mai puțin favorabile decât cele care reglementează situațiile similare supuse dreptului intern (*principiul echivalenței*) și ar trebui ca, în practică, să nu facă imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor respective (*principiul efectivității*)¹²⁷. Costul unei proceduri nu ar trebui să fie prohibitiv, iar asistența judiciară este pusă la dispoziția celor care nu dispun de resursele necesare, în măsura în care o astfel de asistență este necesară în vederea asigurării accesului efectiv la justiție, inclusiv, după caz, pentru persoanele juridice¹²⁸. Mai mult, persoanele fizice au dreptul ca, într-un termen rezonabil, cauza lor să fie soluționată și hotărârea să fie executată¹²⁹.

¹²² Tabloul de bord privind justiția în Uniunea Europeană pe 2018, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf, figurile 2 și 3.

¹²³ Regulamentul (UE) nr. 1215/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2012 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială, JO L 351, 20.12.2012, p. 1–32.

¹²⁴ Regulamentul 1215/2012 se aplică doar în cazul litigiilor „în materie civilă și comercială”. Prin urmare, acesta nu se aplică litigiilor în care este implicată o parte (de exemplu autoritate a statului) care exercită prerogative de putere publică. În materie civilă și comercială, există, de asemenea, mai multe regulamente care stabilesc proceduri europene specifice care ar putea fi folosite de investitori, cum ar fi Regulamentul privind somația europeană de plată (18796/2006) sau Regulamentul privind ordonanțele asigurătorii europene de indisponibilizare a conturilor bancare (655/2014).

¹²⁵ C-362/12, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, ECLI:EU:C:2013:834, punctul 31.

¹²⁶ Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice (JO L 335, 20.12.2007, p. 31).

¹²⁷ C-169/14 Sánchez Morcillo, ECLI:EU:C:2014:2099, punctul 31.

¹²⁸ C-279/09 DEB, ECLI:EU:C:2010:811, punctul 59.

¹²⁹ C-612/15 Kolev, ECLI:EU:C:2018:392, punctele 70-72.

Exemplul 9 — Neaplicarea normelor naționale privind termenele de prescripție având în vedere comportamentul înșelător al autorităților naționale

Cauza C-327/00 — Hotărârea Santex

O societate italiană a fost împiedicată să participe la o procedură de achiziții ca urmare a nerespectării uneia dintre clauzele de licitație incluse în anunțul de participare la licitație. În urma publicării anunțului, autoritatea contractantă a indicat solicitantului că, având în vedere argumentele împotriva conformității clauzei respective cu dreptul Uniunii, aceasta va interpreta situația astfel încât să îi permită solicitantului să participe; cu toate acestea, autoritatea a adoptat ulterior o poziție diametral opusă și a decis să excludă solicitantul de la procedura de ofertare. Termenele naționale pentru contestarea anunțurilor de oferte au expirat până la aducerea cauzei în fața instanței.

Curtea a constatat că, în general, termenele fixate prin legislația națională erau rezonabile și asigurau, prin urmare, securitatea juridică a participanților la licitație. Cu toate acestea, Curtea a considerat că împrejurările din fiecare cauză trebuie să fie luate în considerare pentru a determina dacă eficacitatea dispozițiilor dreptului Uniunii nu a fost pusă în pericol. În speță, Curtea a constatat că comportamentul autorității contractante a creat o stare de incertitudine și că această incertitudine a fost înlăturată abia în stadiul deciziei de excludere. Prin urmare, autoritatea a făcut ca exercitarea de către ofertantul prejudiciat a drepturilor care îi sunt conferite de dreptul Uniunii să fie excesiv de dificilă. Astfel, Curtea a concluzionat că, în circumstanțele specifice ale cauzei de față, instanța națională, pentru a permite reclamantului să invoce motivul de incompatibilitate a clauzei de licitație cu dreptul aplicabil al Uniunii, ar trebui să interpreteze normele naționale privind termenele de prescripție în conformitate cu principiul UE al efectivității sau, dacă această interpretare nu este posibilă, să înlătore aplicarea acestora.

Sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene

Instanțele naționale acționează în calitate de „instanțe ale Uniunii” și sunt supuse obligației de a lăsa neaplicate, din oficiu, dispozițiile naționale care încalcă dispozițiile direct aplicabile ale dreptului Uniunii. În cazul în care asigurarea respectării drepturilor UE invocă o chestiune de interpretare a dreptului Uniunii înaintea unei instanțe naționale, instanța respectivă poate solicita Curții de Justiție pronunțarea unei hotărâri preliminare. În cazul în care o astfel de chestiune este invocată în fața unei instanțe ale cărei decizii nu sunt supuse unei căi de atac în temeiul dreptului intern, instanța respectivă trebuie să sesizeze Curtea de Justiție¹³⁰. Întrebările preliminare se pot referi, de asemenea, la validitatea normelor UE: în cazul în care astfel de întrebări sunt relevante, o instanță națională trebuie să sesizeze Curtea de Justiție, care are competența exclusivă de a examina validitatea actelor juridice ale UE¹³¹. Pentru a fi

¹³⁰ Articolul 267 din TFUE.

¹³¹ C-314/85 Foto-Frost, ECLI:EU:C:1987:452.

calificat drept „instanță dintr-un stat membru” în temeiul articolului 267 din TFUE și pentru a fi, astfel, în măsură să facă o trimitere la Curtea de Justiție, un organ trebuie să îndeplinească o serie de criterii¹³². Arbitrii privați și tribunalele arbitrale instituite în cadrul TBI intra-UE nu îndeplinesc aceste criterii și, prin urmare, nu pot fi considerate „instanțe” prevăzute la articolul 267 din TFUE¹³³.

Interpretarea dată într-o hotărâre preliminară a Curții de Justiție este obligatorie pentru instanța națională, în ceea ce privește hotărârea care urmează a fi pronunțată în cadrul acțiunii principale¹³⁴. Toate autoritățile naționale sunt obligate să ia orice măsură, fie aceasta generală sau specială, pentru a se conforma unei hotărâri preliminare cât mai curând posibil¹³⁵. Nu este necesar ca judecătorul național să solicite sau să aștepte anularea prealabilă a dispozițiilor contrare dreptului Uniunii prin mijloace legislative sau prin alte mijloace constituționale¹³⁶.

În temeiul articolului 19 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Curtea de Justiție are autoritatea de a asigura respectarea dreptului Uniunii și, prin urmare, joacă un rol central în asigurarea eficacității și a uniformității normelor UE care le acordă drepturi investitorilor transfrontalieri.

3. Rolul Comisiei de gardian al tratatului

Articolul 17 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană conferă Comisiei responsabilitatea pentru aplicarea efectivă, punerea în aplicare și asigurarea respectării dreptului Uniunii. Sub egida acestui rol, Comisia poate reexamina măsurile naționale și poate acționa astfel încât să asigure respectarea garanțiilor UE de protejare a investitorilor. Scopul principal al procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor este de a se asigura că acțiunile sau omisiunile statelor membre sunt ajustate pentru a fi conforme cu dreptul Uniunii (de exemplu, prin modificarea legislației naționale), în calitate de obiectiv de interes general. Acțiunile întreprinse de către investitori individuali care solicită anularea măsurilor naționale sau compensații financiare pentru prejudicii provocate de astfel de măsuri sunt de competența instanțelor naționale.

Statele membre sunt obligate să ia toate măsurile necesare pentru a respecta o hotărâre a CJUE prin care se constată o încălcare. În caz contrar, Comisia este împuternicită să solicite Curții de Justiție a Uniunii Europene să impună sancțiuni financiare statului membru care nu și-a îndeplinit obligațiile¹³⁷.

¹³² În acest sens, Curtea ia în considerare mai mulți factori, ar fi instituirea legală a organului, dacă acesta este sau nu permanent, caracterul obligatoriu al competenței sale, natura contradictorie a procedurii, aplicarea normelor de drept și independența acestuia (C-54/96 Dorsch Consult, ECLI:EU:C:1997:413, punctul 23).

¹³³ A se vedea C-102/81 Nordsee, ECLI:EU:C:1982:107, punctele 10 - 13 și, respectiv, C-284/16 Achmea, ECLI:EU:C:2018:158, punctele 43 și urm.

¹³⁴ C-689/13 Puligienica, ECLI:EU:C:2016:199, punctul 38.

¹³⁵ Cauzele conexe C-231/06 - C-233/06 Jonkman, ECLI:EU:C:2007:373, punctul 38.

¹³⁶ C-689/13 Puligienica, ECLI:EU:C:2016:199, punctul 40.

¹³⁷ Articolul 260 alineatul (2) din TFUE.

Comisia este hotărâtă să acționeze cu fermitate în cazul încălcărilor care împiedică realizarea unor obiective de politică importante ale UE sau care riscă să submineze cele patru libertăți fundamentale¹³⁸, care sunt esențiale pentru investitori. Comisia acordă o prioritate ridicată încălcărilor care indică deficiențe sistemice și, în special, celor care afectează capacitatea sistemelor judiciare naționale de a contribui la asigurarea efectivă a respectării dreptului Uniunii. Ar trebui remarcat faptul că o serie de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor sunt soluționate înainte de sesizarea CJUE, întrucât statul membru în cauză modifică sau abrogă legislația în cauză sau ia măsuri pozitive pentru a remedia încălcarea.

V. Concluzie

Facilitarea, încurajarea și protecția investițiilor se numără printre principalele priorități ale UE în cadrul pieței unice. Dreptul Uniunii, astfel cum este interpretat de Curtea de Justiție, asigură un echilibru între protecția investițiilor și alte obiective privind interesele publice legitime care sunt în serviciul bunăstării cetățenilor UE. Această punere în echilibru a intereselor publice diferite ar trebui să aibă loc, de asemenea, atunci când statele membre acționează la nivel național în cadrul domeniului de aplicare a dreptului Uniunii.

Dreptul Uniunii nu soluționează toate problemele cu care se pot confrunta investitorii în decursul activităților acestora. Cu toate acestea, pe piața unică, drepturile investitorilor UE sunt protejate de dreptul Uniunii, care permite desfășurarea și dezvoltarea de activități economice în toate statele membre. Investitorii pot să își valorifice drepturile înaintea administrațiilor și instanțelor naționale, în conformitate cu normele de procedură naționale, care trebuie să asigure că aceste drepturi sunt protejate efectiv.

Investitorii UE nu pot invoca TBI intra-UE, care sunt incompatibile cu dreptul Uniunii și nu mai sunt necesare pe piața unică. Aceștia nu pot recurge la instanțe de arbitraj instituite prin astfel de TBI intra-UE sau, în cazul litigiilor intra-UE, la instanțe de arbitraj instituite în temeiul Tratatului privind Carta energiei. Cu toate acestea, sistemul juridic al UE oferă o protecție adecvată și efectivă pentru investitorii transfrontalieri pe piața unică, asigurând, în același timp, că alte interese legitime sunt luate în considerare în mod legal și corespunzător. Atunci când investitorii își exercită una dintre libertățile fundamentale, cum ar fi libertatea de stabilire sau libera circulație a capitalurilor, aceștia acționează în cadrul domeniului de aplicare a dreptului Uniunii și, prin urmare, se bucură de protecția acordată prin acesta.

Statele membre au responsabilitatea și competența de a pune în aplicare dreptul Uniunii în

¹³⁸ Comunicarea „Legislația UE: o mai bună aplicare pentru obținerea unor rezultate mai bune” (2017/C18/02), disponibilă la adresa: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52017XC0119(01))

general și drepturile investitorilor UE în special. Comisia depune eforturi pentru a crește eficacitatea sistemului de asigurare a respectării legii în UE, inclusiv prin acțiuni menite să sprijine consolidarea capacității administrative sau să consolideze sistemele judiciare, precum și pentru a combate cazurile de încălcare a dreptului Uniunii de către autoritățile naționale.