

# Din jurisprudența recentă a Curții de Justiție a Uniunii Europene

## I. Cetățenia europeană. Noi evoluții jurisprudențiale privind dreptul de ședere al resortisanților unor țări terțe, membri ai familiei unui cetățean al Uniunii.

**1. Între politic și economic: cetățenia europeană și resursele suficiente.** Dat fiind că integrarea europeană s-a manifestat, în perioada sa de început și o perioadă îndelungată ulterior în plan preponderent economic, libera circulație a persoanelor a însemnat, în concret, libera circulație a lucrătorilor salariați și a lucrătorilor independenți. Acest drept a fost recunoscut cetățenilor statelor membre, în măsura în care scopul deplasării lor în interiorul Comunităților era prestarea unei activități economice. Abia în anii '90, libera circulație și ședere a resortisanților comunitari și a membrilor familiilor acestora a fost extinsă și la persoanele care nu prestau activități economice, însă, în definitiv, exercițiul acestei libertăți era condiționat tot de criteriile economice.

Tratatul semnat la Maastricht în 1992 și intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993, a instituit cetățenia europeană în cadrul Comunității Europene. Cetățenia europeană reprezintă rezultatul unui îndelungat proces de reorientare a Comu-

nităților spre cetățean, care începuse deja cu câteva decenii în urmă. Cetățenia europeană a determinat, în general, consolidarea principiului nediscriminării pe motiv de naționalitate în domeniul de aplicare al Tratatului și modificări în privința liberei circulații a lucrătorilor. Inovație substanțială, cetățenia europeană a creat premisele recunoașterii unui drept la liberă circulație și ședere pentru cetățeanul Uniunii, iar nu doar pentru cetățeanul activ profesional al Uniunii. Curtea de Justiție a definit cetățenia europeană ca „statutul fundamental al resortisanților statelor membre, permițându-le acestora (...) să obțină, independent de naționalitatea lor și fără prejudicierea excepțiilor special prevăzute în acest sens, același tratament juridic”<sup>731</sup>. În cauza *Baumbast*, Curtea a recunoscut efectul direct al dispoziției din Tratat care a conferit cetățenilor europeni dreptul de circulație și ședere<sup>732</sup>. Totuși, cetățenia europeană nu a revoluționat integral dreptul Uniunii privind libera circulație și ședere, deoarece o ședere de lungă durată inclusiv a cetățenilor

<sup>731</sup> Grzelczyk, cauza C-184/99, hotărârea din 20 septembrie 2001.

<sup>732</sup> „În privința dreptului de ședere pe teritoriul statelor membre prevăzut de articolul 18 alineatul 1 CE, trebuie să se constate că acesta este recunoscut direct oricărui cetățean al Uniunii printr-o dispoziție clară și precisă a tratatului CE. Doar în calitatea sa de resortisant al unui stat membru și, prin urmare, de cetățean al Uniunii, dl.

Baumbast are deci dreptul de a se prevala de articolul 18 paragraful 1 CE. Desigur, acest drept de ședere al cetățenilor Uniunii pe teritoriul altui stat membru este recunoscut sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de Tratatul CE, precum și de dispozițiile adoptate în aplicarea sa” (*Baumbast*, R, cauza C-413/99, hotărârea din 17 septembrie 2002, pct. 84-85).

europeni pe teritoriul altor state membre decât cel de origine, este în continuare condiționată de resursele economice de care aceștia dispun.

Libera circulație a persoanelor este reglementată de articolele 45-48 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, la nivel de principiu, și în detaliu, de Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la libera circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora<sup>733</sup>.

**2. Membrii familiei unui cetățean european. Dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul Uniunii profită cetățenilor europeni, adică oricărei persoane având cetățenia unui stat membru și membrilor familiilor acestora.** Pot fi membri ai familiei unui cetățean european soțul, partenerul cetățeanului european, în anumite condiții, descendenții direcți în vârstă de cel mult 21 de ani sau care se află în întreținerea sa, precum și descendenții direcți ai soțului sau ai partenerului său; ascendenții direcți care se află în întreținere și cei ai soțului sau ai partenerului. Legătura conjugală nu poate fi considerată desființată, decât dacă o autoritate competentă a decis astfel. Soții, care au domiciliu separate și chiar intenționează să divorțeze ulterior, sunt considerați membri de familie, până la realizarea acestei condiții<sup>734</sup>. Ca o dovadă de aliniere la evoluția societății, Directiva 2004/38 a extins dreptul la liberă circulație și ședere și în privința partenerului cetățeanului european, dacă parteneriatul este înregistrat în temeiul legislației unui stat membru și dacă, potrivit legislației statului membru gazdă, parteneriatele înregistrate sunt considerate echivalente

căsătoriei. Pentru a compensa definiția restrictivă, în sens pur juridic, care a fost dată partenerului unui cetățean european, Directiva a inclus în categoria persoanelor a căror circulație și ședere ar trebui facilitată de state și partenerul de viață durabil al unui cetățean european. Statele membre și-au asumat obligația de a facilita intrarea și șederea, pe lângă persoanele de mai sus, a altor membri de familie care au cetățenia unui stat terț și care, în țara din care au venit, se află în întreținerea sau sunt membri ai gospodăriei cetățeanului Uniunii sau dacă, din motive grave de sănătate, aceste persoane se află în îngrijirea cetățeanului european.

**3. Șederea de scurtă durată și șederea de lungă durată.** Reglementarea europeană în vigoare distinge între șederea de scurtă durată (o perioadă de până la 3 luni inclusiv) și șederea care depășește această durată. Aportul cetățeniei europene a fost major în privința șederii de scurtă durată. Toți cetățenii europeni, indiferent dacă prestează o activitate profesională salariată sau independentă, au dreptul de ședere pe teritoriul altui stat membru, fără nici o altă condiție sau formalitate, cu excepția deținerii unei cărți de identitate sau pașaport valabil, cerințe care se referă de fapt la exercitarea liberei circulații. De acest drept beneficiază și membrii de familie ai cetățeanului european, având cetățenia unui stat terț și care îl însoțesc pe cetățeanul Uniunii ori se alătură acestuia, cu singura condiție de a deține un pașaport valabil. Deși titularii unui drept de ședere de scurtă durată se bucură de principiul egalității de tratament în raport cu resortisanții statului gazdă, în domeniul de aplicare al Tratatului, totuși, statul gazdă nu este obligat să le

<sup>733</sup> Jurnalul Oficial nr. L 158/2004, p. 77 – 123.

<sup>734</sup> CJCE, Diatta, cauza 267/83, hotărârea din 13 februarie 1985.

acorde dreptul la prestații de asistență socială în timpul primelor trei luni de ședere (art. 24 alin. 2 din Directivă).

În schimb, cetățenia europeană nu poate constitui singurul temei al unei șederi care depășește 3 luni. Motivul acestei limitări a efectelor cetățeniei europene ține de impactul economic și social, pe care recunoașterea unui drept de ședere de lungă durată, necondiționat de alte cerințe, l-ar produce pentru statul gazdă. Potrivit art. 7 din Directiva 38/2004, cetățenii Uniunii au dreptul de ședere pe teritoriul statelor membre, peste 3 luni, în următoarele cazuri: desfășoară activități salariate sau independente în statul gazdă; dispun de suficiente resurse pentru ei și pentru membrii familiilor lor, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în cursul șederii și dețin asigurări medicale complete în statul membru gazdă; sunt înscriși într-o instituție privată sau publică, acreditată sau finanțată de către statul membru gazdă, cu scopul principal de a urma studii, inclusiv de formare profesională și dețin asigurări medicale complete în statul membru gazdă și posedă suficiente resurse pentru ei înșiși și pentru membrii de familie, astfel încât să nu devină o povară pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în timpul perioadei de ședere; sunt membri de familie care însoțesc ori se alătură unui cetățean al Uniunii care se află el însuși într-unul din cazurile anterioare.

#### 4. Dreptul de ședere permanentă.

Șederea de lungă durată dă posibilitatea cetățenilor europeni și membrilor lor de familie să obțină un *drept de ședere permanentă* în statul în care și-au avut reședința, drept care constituie marea inovație a Directivei 38/2004. În temeiul art. 16, cetățenii Uniunii și membrii de familie care nu au această cetățenie, care și-au avut reședința legală pe teritoriul

statului membru gazdă în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani, dobândesc dreptul de ședere permanentă pe teritoriul acestuia, cu condiția, pentru membrii de familie, să fi avut reședința legală împreună cu cetățeanul Uniunii. Se observă că dobândirea dreptului de ședere permanentă nu este condiționată în mod direct de exercițiul unei activități economice sau de un minim de resurse financiare. Indirect însă, dat fiind modul în care se obține, factorul economic este fără îndoială incident. Acest drept se pierde numai în cazul unei absențe din statul membru gazdă, o perioadă de peste doi ani consecutivi. În schimb, absențele care nu depășesc un total de șase luni pe an sau care, deși depășesc această limită, sunt justificate prin cazuri precum satisfacerea serviciului militar, sarcina, nașterea, boli grave, studii, formare profesională, detașarea chiar într-o țară terță nu afectează dobândirea sau pierderea dreptului de ședere permanentă, cu condiția ca persoana să nu lipsească mai mult de douăsprezece luni consecutiv, cu excepția efectuării stagiului militar. Membrii de familie care nu sunt cetățeni europeni obțin o carte de sejur permanent, care se reînnoiește de drept la fiecare zece ani (art. 20).

Dreptul de ședere permanentă poate fi dobândit de lucrătorii care și-au încetat activitatea în statul gazdă și de familiile lor, înainte de încheierea perioadei de ședere de 5 ani, în caz de pensionare pentru limită de vârstă, pensionare anticipată sau survenirea unei incapacități permanente de muncă. În aceste împrejurări, dreptul este dobândit la data încetării activității profesionale. Un al treilea caz privește lucrătorii care deși au reședința într-un stat membru, în care au și desfășurat o activitate profesională, desfășoară o activitate salariată sau independentă pe teritoriul unui alt stat membru, însă se întorc în statul de reședință, de obicei, în fiecare zi sau cel

puțin o dată pe săptămână. Aceste persoane devin titulare ale unui drept de ședere permanentă după trei ani de muncă și ședere neîntreruptă pe teritoriul statului membru gazdă. În cazul în care lucrătorul care desfășoară o activitate salariată sau independentă decedează înainte de a dobândi dreptul de ședere permanentă în mod anticipat, conform cazurilor de mai sus, membrii familiei sale, care locuiesc împreună cu acesta, dobândesc dreptul de ședere permanentă dacă lucrătorul a avut reședința pe teritoriul statului gazdă timp de doi ani neîntreruși sau dacă decesul a fost consecința unui accident de muncă sau a unei boli profesionale. O dispoziție specială se aplică în cazul soțului supraviețuitor, care devine titular al acestui drept, în măsura în care a pierdut cetățenia statului gazdă, ca urmare a căsătoriei cu lucrătorul care a desfășurat o activitate salariată sau independentă.

**5. Integrarea persoanei în statul gazdă, fundament al dreptului de ședere permanentă.** La data de 16 ianuarie 2014, Curtea de Justiție a Uniunii Europene s-a pronunțat cu privire la trimiterea preliminară formulată de Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) din Londra, prin care s-a solicitat interpretarea articolului 16 alineatele (2) și (3) din Directiva 2004/38/CE<sup>735</sup>, în sensul luării sau nu în considerație a perioadelor de *detenție* pentru recunoașterea unui drept de

ședere permanentă unui resortisant al unei țări terțe, soț al unui cetățean european<sup>736</sup>.

Dl. Onuekwere, resortisant nigerian, s-a căsătorit în 1999 cu o cetățeană irlandeză, în Regatul Unit, stat membru care i-a acordat la 5 septembrie 2000 un permis de ședere cu o valabilitate de cinci ani, în calitate de membru de familie al unui cetățean al Uniunii. În 2000, 2004 și 2008, dl. Onuekwere a fost condamnat pentru săvârșirea unor infracțiuni, executând inclusiv pedeapsa cu închisoarea. Secretary of State a respins, în 2010, solicitarea dlui Onuekwere de a-i elibera un permis de ședere permanentă. Acest refuz a stat la baza litigiului principal, fiind contestat de către persoana interesată în justiție. Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) a stabilit că durata totală a detenției dlui Onuekwere fusese de trei ani și trei luni, iar șederea sa în Regatul Unit, întreruptă de aceste perioade, avea o durată mai mare de cinci ani. Instanța națională a avut însă dubii cu privire la faptul dacă o perioadă de detenție poate fi considerată ședere legală în scopul dobândirii unui drept de ședere permanentă și dacă intervalele dintre condamnările unei persoane pot fi însumate pentru a se ajunge la limita celor 5 ani.

Curtea a subliniat condițiile în care membrii familiei unui cetățean al Uniunii, care nu au cetățenia unui stat membru, pot dobândi un drept de ședere permanentă: cetățeanul european a avut

<sup>735</sup> "(1) Cetățenii Uniunii care și-au avut reședința legală pe teritoriul statului membru gazdă în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani dobândesc dreptul de ședere permanentă pe teritoriul acestuia. Acest drept nu face obiectul condițiilor prevăzute la capitolul III. (2) Alineatul (1) se aplică și în cazul membrilor de familie care nu au cetățenia unui stat membru și care și-au avut reședința legală împreună cu cetățeanul Uniunii în statul membru gazdă în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani. (3) Continuitatea șederii nu este afectată de absențe temporare care nu

depășesc un total de șase luni pe an sau de absențe de durată mai lungă în vederea îndeplinirii serviciului militar obligatoriu ori de o absență de maxim douăsprezece luni consecutive determinată de motive importante, precum sarcina și nașterea, boli grave, studiile sau formare profesională ori detașarea în alt stat membru sau într-o țară terță. (4) Odată dobândit, dreptul de ședere permanentă se pierde numai în cazul unei absențe din statul membru gazdă pe o perioadă care depășește doi ani consecutivi".

reședința legală pe teritoriul statului membru gazdă în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani, iar membrii de familie au avut reședința împreună cu acesta în cursul aceleiași perioade. Cele două cerințe reies atât în urma interpretării literale a articolului 16 din Directivă, însă rezultă și din interpretarea sistemică a acesteia. Făcând trimitere la articolul 7 alineatul (2), instanța Uniunii a arătat că șederea membrilor de familie cu cetățeanul european trebuie să fie efectivă<sup>737</sup>. Chiar articolul 16 face vorbire de condiția unei reședințe legale împreună.

În continuare, Curtea a uzitat de interpretarea teleologică și istorică, într-o ordine oarecum inversată<sup>738</sup>, subliniind valențele dreptului de ședere permanentă: „dreptul de ședere permanentă constituie un element-cheie în promovarea coeziunii sociale și a fost prevăzut de această directivă pentru a întări sentimentul cetățeniei Uniunii, astfel încât legiuitorul Uniunii a subordonat obținerea unui drept de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 integrării cetățeanului Uniunii în statul membru gazdă (...) O astfel de integrare, care stă la baza dobândirii dreptului de ședere permanentă prevăzut la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38, nu se întemeiază doar pe factori spațiali și temporali, ci și pe factori calitativi, referitori la gradul de integrare în statul membru gazdă (...), astfel încât punerea sub semnul întrebării a legăturii de integrare între persoana în cauză și statul membru gazdă justifică pierderea dreptului de ședere permanentă chiar și în afara ipotezei avute în

vedere la articolul 16 alineatul”<sup>739</sup>. Aplicarea unei pedepse cu închisoarea cu executare este de natură să demonstreze nerespectarea de către persoana în cauză a valorilor exprimate de societatea statului membru gazdă.

Cea de-a doua problemă ridicată de instanța de trimitere a vizat posibilitatea însumării perioadelor în care resortisantul statului terț nu a fost condamnat, în vederea dobândirii de către acesta a unui drept de ședere permanentă. Potrivit articolului 16 alineatul 3 din Directivă, „continuitatea șederii nu este afectată de absențe temporare care nu depășesc un total de șase luni pe an sau de absențe de durată mai lungă în vederea îndeplinirii serviciului militar obligatoriu ori de o absență de maxim douăsprezece luni consecutive determinată de motive importante, precum sarcina și nașterea, boli grave, studiile sau formare profesională ori detașarea în alt stat membru sau într-o țară terță”. Curtea a analizat întrebarea din perspectiva cerinței continuității șederii legale timp de cinci ani, decizând că întreruperile prin pronunțarea și executarea unor pedepse penale viciază în mod esențial cerința în discuție, prin faptul că demonstrează nerespectarea valorilor statului gazdă.

Hotărârea Curții reține atenția atât prin dimensiunea sa judiciară, cât și prin cea extrajudiciară. Sub aspect juridic, instanța Uniunii a conchis, în esență, că *perioadele în care o persoană având cetățenia unui stat terț, membră a familiei unui cetățean european, execută o pedeapsă penală privativă de libertate nu pot fi avute în vedere pentru dobândirea unui drept de ședere permanentă pe teritoriul unui stat*

<sup>736</sup> Cauza C-378/12, Nnamdi Onuekwere împotriva Secretary of State for the Home Department.

<sup>737</sup> „Dreptul de ședere (...) se extinde asupra membrilor de familie care nu au cetățenia unui stat membru, în cazul în care însoțesc ori se alătură

cetățeanului Uniunii în statul membru gazdă (...).”

<sup>738</sup> Inversată, deoarece în mod obișnuit, aceasta fixează cadrul general (teleologic și istoric), după care recurge la interpretarea sistemică și literală.

<sup>739</sup> Pct. 24, 25.

*membru*. Totuși, acest gen de incidente privind sejurul membrilor de familie ai cetățenilor europeni, cu o altă cetățenie, pe teritoriul statelor Uniunii, nu a fost lămurit decât parțial. Deși Curtea a fost explicită în sensul că săvârșirea de fapte penale demonstrează neasimilarea valorilor statului gazdă și deci, neintegrarea în societatea respectivă, factorul decisiv pare să fi fost condamnarea la pedepse privative de libertate, care au făcut imposibilă conviețuirea *împreună* cu cetățeanul Uniunii. Dacă pedeapsa penală la care resortisantul statului ță ar fi fost condamnat nu presupunea privarea de libertate (astfel cum a fost cazul primei condamnări a dlui Onuekwere), acesta ar fi continuat să conviețuiască împreună cu cetățeanul european, care și-a exercitat la rândul său dreptul la liberă circulație și ședere. Este posibil ca în aceste împrejurări de fapt, soluția Curții să fi fost în sensul posibilității însumării perioadelor de executare cu suspendare a pedepselor, după cum, judecătorul Uniunii ar fi putut indica, adițional, anumite criterii de apreciere a gradului de integrare al persoanei în statul gazdă, lăsate la aprecierea instanței de trimitere.

O altă discuție ar putea fi legată de încălcările legale care pot demonstra neintegrarea autorului lor. Ne limităm la fapte penale, în sensul accepțiunii de „acuzăție în materie penală” a Curții Europene a Drepturilor Omului, de o anumită gravitate sau și alte încălcări ale legii sunt apte să demonstreze neintegrarea? În opinia noastră, răspunsul trebuie să țină cont, printre alți factori, de importanța pe care CJ UE a dovedit constant că o acordă vieții de familie și modul său de apreciere *in concreto*, în

cadrul căruia se va analiza cu certitudine conduita persoanei în cauză, gravitatea faptei și respectarea cerinței proporționalității.

Din hotărârile Curții privind restricțiile admise cu privire la exercitarea dreptului de liberă circulație și ședere, rezultă că dreptul în discuție nu poate fi restrâns unui cetățean european sau unui membru al familiei acestuia, decât dacă conduita persoanei în cauză constituie o amenințare reală, prezenta și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății<sup>740</sup>.

Deși în fața CJUE nu s-a pus problema expulzării dlui Onuekwere (o astfel de decizie a fost emisă de autoritățile administrative britanice în privința sa, după epuizarea ultimei condamnări, însă a fost anulată de instanță), trebuie subliniat că dreptul Uniunii interzice expulzările automate, în privința cetățenilor europeni și a membrilor lor de familie. Pentru a se decide expulzarea, se impune o analiză a situației personale în ansamblu, pornind de la factori precum durata șederii, vârsta, starea de sănătate, situația familială și economică, integrarea socială și culturală în statul membru gazdă și legăturile cu țara de origine (art. 28). Expulzarea nu poate fi dispusă împotriva persoanelor care au dobândit un drept de ședere permanentă, cu excepția cazurilor în care există motive imperative de ordine publică sau siguranță publică. Corelativ cu posibilitatea expulzării cetățenilor europeni și a membrilor lor de familie, Directiva 2004/38 a instituit obligația statului membru care a eliberat pașaportul sau cartea de identitate a persoanei expulzate, să-i permită acesteia să reintre pe teritoriul sau fără nici o formalitate, chiar dacă

<sup>740</sup> Van Duyn, cauza 41/74, hotărârea din 4 decembrie 1974; Bouchereau, cauza C-30/70, hotărârea din 27 octombrie 1977, pct. 35; Adoui și Cornuaille, cauzele conexate 115 și 116/81,

hotărârea din 18 mai 1982; Oteiza Olazabal, C-100/01, hotărârea din 26 noiembrie 2002; Jipa, cauza 33/07, hotărârea din 10 iulie 2008.

documentul nu mai este valabil sau dacă cetățenia titularului este contestată (art. 27 alin. 4).

Prin urmare, deși nu va putea obține un drept de ședere permanentă, dl. Onuekwere poate obține un drept de ședere de scurtă durată sau chiar de lungă durată, în măsura în care sunt îndeplinite criteriile prevăzute de articolul 7 alineatul 2 din Directiva 2004/38 și nu se află într-una din situațiile în care dreptul poate fi restricționat<sup>741</sup>. Prima condiție ar fi ca soția sa să desfășoare activități salariate sau independente în statul gazdă sau să dispună de suficiente resurse pentru aceasta și membrii familiei lor, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în cursul șederii și să dețină asigurări medicale complete în statul membru gazdă. A doua condiție, ce se cere a fi îndeplinită cumulativ, este ca dl. Onuekwere să conviețuiască efectiv cu soția sa.

Deși nu este cazul reclamantului din litigiul de fond, resortisanții statelor terțe, odată admiși pe teritoriul unui stat membru, pot circula liber pe teritoriul Uniunii pentru o perioadă de maximum trei luni, cu anumite excepții<sup>742</sup>. Aceștia

pot obține un drept de rezidență pe termen lung, dacă au avut reședința legală și fără întreruperi pe teritoriul statului Uniunii timp de cinci ani înainte de a solicita recunoașterea acestui drept. Acordarea dreptului este condiționată de deținerea unor resurse stabile, regulate și suficiente pentru a satisface nevoile proprii și pe cele ale membrilor familiei lor fără a recurge la sistemul de ajutor social al statului membru în cauză și a unei asigurări de sănătate pentru toate riscurile acoperite în mod obișnuit pentru proprii resortisanți în statul membru în cauză. Dreptul Uniunii a făcut aplicarea principiului egalității de tratament cu naționali statului de reședință și în cazul acestei categorii de persoane<sup>743</sup>. Beneficiarii unui drept de rezidență pe termen lung pot circula în celelalte state membre pentru perioade mai mari de trei luni și se bucură de dreptul la reîntregirea familiei.

În finalul acestui comentariu, este util să subliniem, pentru a înțelege natura construcției europene, ideea de integrare și coeziune care a stat la baza consacării dreptului de ședere permanentă. Dincolo de dreptul pozitiv, se regăsește acea voință de a construi o uniune tot mai „strânsă” între națiunile europene. Cetă-

<sup>741</sup> Articolul 27 din Directiva 38/2004 prevede posibilitatea statelor membre de a restrânge dreptul de ședere, pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică.

<sup>742</sup> Convenția de aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985, J. Of. L 239 din 22/09/2000, p. 19 -62, art. 19 și urm. Statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți de lungă durată pe teritoriul Uniunii este reglementat de Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003, J. Of. L 016, 23/01/2004, p. 44 – 53.

<sup>743</sup> Potrivit art. 11 din Directiva 2003/109/CE, „rezidentul pe termen lung beneficiază de egalitate de tratament cu cel aplicat resortisanților naționali în ceea ce privește: (a) condițiile de acces la un loc de muncă salariată și la o activitate independentă, cu condiția ca activitățile respective să nu aibă legătură, chiar ocazional, cu exercitarea autorității publice, precum și condițiile de angajare și de

muncă, inclusiv condițiile de concediere și remunerare; (b) educația și formarea profesională, inclusiv alocațiile și bursele de studii, în conformitate cu legislația internă; (c) recunoașterea diplomelor, certificatelor și celorlalte calificări profesionale, în conformitate cu procedurile de drept intern aplicabile; (d) securitatea socială, asistența socială și protecția socială astfel cum sunt definite de legislația internă; (e) avantajele fiscale; (f) accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii publice, precum și accesul la procedurile de acordare a unei locuințe; (g) libertatea de asociere, afiliere și participare într-o organizație de lucrători sau angajatori sau în orice organizație profesională, inclusiv avantajele care pot decurge din aceasta, fără a aduce atingere dispozițiilor de drept intern privind ordinea publică și securitatea publică; (h) liberul acces pe întreg teritoriul statului membru în cauză, în limitele prevăzute de legislația internă pentru motive de securitate”.

țenia europeană s-a dorit a fi un instrument primordial în acest scop, însă conținutul și valorificarea sa rămân în continuare modeste.

**6. Noțiunea de persoană aflată „în întreținerea” unui cetățean european.** Potrivit art. 2 punctul 2 litera (c) din Directiva 2004/38, noțiunea de „membru de familie” al unui cetățean european, cuprinde, printre alte categorii, descendenții direcți în vârstă de cel mult 21 de ani sau care se află în întreținerea sa, precum și descendenții direcți ai soțului sau ai partenerului. Deși Directiva nu reia condiția ca descendenții soțului sau ai partenerului să aibă vârsta de cel mult 21 de ani sau să se afle în întreținerea sa, considerăm că această cerință trebuie subînțeleasă, din moment ce ea se impune unei persoane aflate într-o situație mai favorabilă decât cea a resortisantului unui stat terț.

Prin hotărârea din 16 ianuarie 2014, pronunțată în cauza C-423/12, Curtea de Justiție a arătat ce trebuie înțeles prin noțiunea de persoană aflată „în întreținerea” unui cetățean european sau a soțului ori partenerului acestuia. La data de 29 martie 2011, dna. Reyes, în vârstă de 24 de ani, de naționalitate filipineză, a solicitat acordarea unui permis de ședere în Suedia, în calitate de membru al familiei unui cetățean european. Mama sa, de cetățenia germană, era stabilită în acest stat membru, împreună cu partenerul său norvegian. Dna Reyes și-a petrecut copilăria și adolescența în Filipine, fiind încredințată bunicii materne, împreună cu ceilalți frați ai săi, de la vârsta de 3 ani. Mama dnei Reyes s-a instalat în Germania pentru a lucra și a obținut cetățenia acestui stat. Ea a păstrat legături strânse cu familia sa din Filipine și a contribuit decisiv la întreținerea acestora și la finanțarea studiilor copiilor, prin trimiterea de sume de bani lunar. Dna

Reyes a finalizat studiile liceale și a efectuat patru ani de studii superioare în Filipine, fiind calificată ca infirmieră asistentă.

După ce s-a stabilit în Suedia, mama dnei Reyes nu a mai lucrat, fiind beneficiară a unei pensii pentru limită de vârstă. Soțul său dispunea, de asemenea, de o pensie pentru limită de vârstă. În motivarea cererii sale de acordare a dreptului de ședere, dna. Reyes a arătat că se afla în întreținerea mamei sale și a partenerului norvegian al acesteia; că în pofida studiilor sale nu a reușit să găsească un loc de muncă în Filipine, iar sume de bani importante erau transferate de mama și tatăl său vitreg cu regularitate în această țară, fiind indispensabile pentru supraviețuirea familiei în țara sa de origine.

Cererea dnei Reyes a fost respinsă de autoritățile administrative, iar instanța de trimitere a considerat necesar să solicite Curții de Justiție să precizeze dacă posibilitatea și intenția reclamantei de a desfășura o activitate profesională remunerată în Suedia puteau pune sub semnul întrebării calitatea sa de persoană aflată în întreținere; precum și dacă aceasta ar fi trebuit să dovedească că a încercat în van să găsească un loc de muncă sau să primească un ajutor de subzistență din partea autorităților din țara sa de origine și/sau că a încercat prin orice alt mijloc să își asigure subzistența.

Curtea și-a început analiza de la criteriul esențial în funcție de care o persoană, în vârstă de 21 de ani sau mai mult, poate fi considerată „în întreținerea” unui cetățean european: *existența unei situații de dependență reală*, rezultată „dintr-o situație de fapt caracterizată prin împrejurarea că susținerea materială a membrului familiei este asigurată de către cetățeanul Uniunii care și-a exercitat libertatea de circulație sau de către soțul acestuia”<sup>744</sup>. În absența acestei susțineri

<sup>744</sup> Pct. 21.



materiale, persoana nu ar putea face față nevoilor sale fundamentale. Necesitatea susținerii materiale trebuie să existe în statul de origine sau de proveniență al descendentului și în momentul în care solicită să se alăture cetățeanului Uniunii, soțului sau partenerului acestuia. „Or, faptul că, în împrejurări precum cele din cauza principală, un cetățean al Uniunii plătește cu regularitate, o perioadă considerabilă, o sumă de bani acestui descendent, care îi este necesară acestuia din urmă pentru a face față nevoilor sale esențiale în statul de origine, este de natură să demonstreze că există o situație de dependență reală a acestui descendent în raport cu cetățeanul respectiv”<sup>745</sup>.

Motivele dependenței materiale a descendentului sau încercările acestuia de a-și găsi un loc de muncă sau de a primi un ajutor de subsistență din partea țării sale de origine nu prezintă relevanță pentru încadrarea persoanei în categoria membrilor de familie în discuție. Mai mult, dacă asemenea elemente ar fi cerute, statele membre ar face excesiv de dificilă posibilitatea acestui descendent de a beneficia de dreptul de ședere în statul gazdă. Circumstanțe personale, precum vârsta, calificările profesionale, starea de sănătate, intenția persoanei de a-și găsi un loc de muncă în statul gazdă nu au, nici ele, incidență asupra noțiunii de persoană aflată „în întreținere”. Se observă că aceste circumstanțe sunt viitoare, creează o probabilitate, în timp ce dependența materială se apreciază în momentul în care descendentul își manifestă voința de a veni în statul gazdă, pentru a se alătura cetățeanului european, soțului sau partenerului acestuia. Intenția persoanei aflate în întreținere de a lucra, în statul gazdă, este legitimă și garantată de dreptul Uniunii. Potrivit art.

23 din Directivă, „indiferent de cetățenie, membrii familiei unui cetățean al Uniunii care au dreptul de ședere sau dreptul de ședere permanentă într-un stat membru au dreptul să desfășoare o activitate salariată sau independentă în statul respectiv”.

**7. Drepturile de circulație și ședere ale resortisanților statelor terțe, membri ai familiei unui cetățean european, în statul de origine al cetățeanului Uniunii.** La data de 12 martie 2014, CJ UE s-a pronunțat cu privire la dreptul de ședere ale unor resortisanți ai unor state terțe, membri ai familiei unui cetățean al Uniunii, în statul membru al cărui resortisant este acest cetățean<sup>746</sup>.

Domnul O., cetățean nigerian, s-a căsătorit în anul 2006 cu o resortisantă olandeză, însă în perioada 2007-2010 a locuit în Spania, beneficiind de un document de ședere, valabil până la 20 septembrie 2014, din care a rezultat că a locuit în acest stat, în calitate de membru de familie al unui cetățean al Uniunii. Cei doi soți au locuit împreună timp de două luni, în Spania, în perioada 2007-2010, după care soția s-a întors în Olanda, însă a revenit periodic pentru a petrece vacanțele cu dl. O. Începând de la 1 iulie 2010, domnul O. a avut reședința comună cu soția sa, în Olanda. Autoritățile olandeze au respins, însă, solicitarea sa de a i se recunoaște un drept de ședere în acest stat. Domnul B., cetățean marocan, a coabitat timp de câțiva ani, din 2002, în Țările de Jos, cu partenera sa de cetățenie olandeză. În urma unei condamnări la pedeapsa închisorii timp de două luni pentru utilizarea unui pașaport fals, dl. B. a fost declarat indezirabil pe teritoriul olandez, iar acesta s-a stabilit în Belgia. Partenera sa a locuit, în perioada 2005-2007, în fiecare

<sup>745</sup> Pct. 24.

<sup>746</sup> C-456/12, O. împotriva Minister voor

Immigratie, Integratie en Asiel și Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel împotriva B.

week-end împreună cu dl. B. în apartamentul pe care acesta l-a închiriat în Belgia. Cei doi s-au căsătorit în 2007, iar dl. B. a solicitat retragerea deciziei prin care era declarat indezirabil și acordarea unui document de ședere în Olanda.

Principala problemă cu care Curtea de Justiție a Uniunii a fost sesizată de către Raad van State (Țările de Jos) a vizat acordarea sau neacordarea unui drept de ședere, în baza Directivei 2004/38 sau al articolului 21 alineatul (1) TFUE, resortisanților statelor terțe, membrii ai familiei unui cetățean al Uniunii, în statul de origine al cetățeanului european. În cele două spețe, domnii O. și B. solicitau recunoașterea unui drept de ședere în Olanda, stat membru ale cărui resortisante erau soțiile lor. La rândul lor, soțiile își exercitaseră dreptul la liberă circulație și ședere conferit cetățenilor europeni de Directiva 2004/38, astfel încât existența unei situații pur interne era exclusă.

Curtea a pornit de la interpretarea literală a articolului 21 alineatul (1) TFUE și a Directivei 2004/38, potrivit căreia resortisanții țărilor terțe nu beneficiază de un drept de ședere autonom, ci doar de drepturi derivate din exercitarea libertății de circulație de către un cetățean al Uniunii, care s-a stabilit într-un alt stat membru. „Or, rezultă dintr-o interpretare literală, sistematică și teleologică a dispozițiilor Directivei 2004/38 că acestea nu pot constitui temeiul unui drept de ședere derivat în favoarea resortisanților unor state terțe, membri ai familiei unui cetățean al Uniunii, în statul membru al cărui resortisant este acest cetățean”<sup>747</sup>.

În etapa a doua, Curtea a analizat dacă domnii O. și B. beneficiau de un drept de ședere derivat în Olanda, în temeiul articolului 21 alineatul (1) TFUE. Potrivit acestui articol, „orice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub

rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării acestora”. Perspectiva în care s-a plasat Curtea poate părea bizară, cel puțin la prima vedere, pentru motivul că cei doi resortisanți nu erau cetățeni europeni. Curtea a explicat aplicarea în speță a articolului 21 alineatul (1) TFUE prin faptul că nerecunoașterea, în temeiul Directivei 2004/38, a unui drept de ședere în statul de origine al cetățeanului Uniunii, membrilor familiei sale, cetățeni ai unor țări terțe, era „de natură să aducă atingere libertății de circulație a cetățeanului Uniunii, descurajându-l să își exercite drepturile de intrare și de ședere în statul membru gazdă”<sup>748</sup>.

Nerecunoașterea unui drept de ședere pentru membrii familiei cetățeanului european, la întoarcerea în statul său de origine, îl descurajează pe aceasta să-și exercite dreptul la liberă circulație și ședere, din cauza lipsei certitudinii că va putea continua, după întoarcerea în statul membru de origine, o viață de familie începută în statul membru gazdă. În esență, Curtea a identificat un obstacol la ieșirea din statul membru de origine al cetățeanului european. Condițiile de acordare a unui drept de ședere, într-o asemenea ipoteză, membrilor de familie ai cetățenilor europeni nu pot fi mai restrictive decât cele care se aplică, în temeiul Directivei 2004/38, pentru obținerea acestui drept într-un alt stat membru. „Astfel, chiar dacă Directiva 2004/38 nu acoperă un astfel de caz de întoarcere, ea trebuie să fie aplicată prin analogie în ceea ce privește condițiile de ședere a cetățeanului Uniunii în alt stat membru decât cel al cărui resortisant este, dat fiind că, în ambele cazuri, cetățeanul Uniunii este cel care constituie persoana de referință pentru ca unui resortisant al unui stat terț, membru al

<sup>747</sup> Pct. 37.

<sup>748</sup> Pct. 45.

familiei acestui cetățean al Uniunii, să i se poată acorda un drept de ședere derivat<sup>749</sup>.

Interpretarea de mai sus a Curții este, fără îndoială, extensivă. Poate și pentru acest motiv, Curtea a precizat că drepturile ce derivă din articolul 21 alineatul (1) TFUE nu reprezintă o regulă absolută. Acestea se impun a fi respectate, doar atunci când șederea cetățeanului Uniunii în statul membru gazdă se caracterizează printr-o *efectivitate* suficientă pentru a-i permite începerea sau consolidarea unei vieți de familie în acest stat membru.

Curtea de Justiție a trasat, în sarcina instanței de trimitere, obligația de a verifica dacă șederea soțiilor domnilor O. și B. în statele gazdă a fost efectivă și dacă, din pricina vieții de familie duse cu ocazia șederii efective menționate, domnii O. și B. au beneficiat de un drept de ședere derivat în statul membru gazdă în temeiul și cu respectarea articolului 7 alineatul (2) sau a articolului 16 alineatul (2) din Directiva 2004/38. Șederile de scurtă durată, precum weekenduri sau vacanțe petrecute în statul gazdă, chiar considerate împreună, nu îndeplinesc această condiție.

Permisul de ședere pe care dl. O. îl deținea în Spania avea un caracter declarativ, iar nu constitutiv de drepturi, pentru a obliga autoritățile olandeze în vreun fel. Dat fiind că d. B a devenit soț al unui resortisant al Uniunii, după ce conviețuirea în statul gazdă a încetat, acesta nu mai putea invoca articolul 21 alineatul (1) TFUE, în interpretarea dată de Curte în prezenta cauză.

Hotărârea este novatoare și surprinzătoare, în același timp, prin interpretarea articolului 21 alineatul (1) TFUE. Este

interesant de observat că un drept de ședere, specific circumstanțelor în care se află domnii O și B, este absent în cadrul Directivei, dar se regăsește la nivelul dreptului primar, deși Directiva avea misiunea de a preciza condițiile în care libera circulație și ședere se exercită. Normele cu caracter general, precum Tratatul, permit judecătorului o mai mare marjă de manevră în interpretare și aplicare. Hotărâtor pare să fi fost ocrotirea vieții de familie și mai puțin mobilitatea cetățenilor europeni. Observând evoluția jurisprudențială (cauze precum *Orphanopoulos*<sup>750</sup>, *Baumbast*<sup>751</sup>, etc.), inclusiv cauza de față, nu putem decât să fim de acord că „scopul este într-adevăr – și din fericire – mai puțin de a favoriza mobilitatea lucrătorilor, cât de a respecta dreptul fundamental al oricărei persoane la o viață de familie normală, drept pe care îl recunoaște de altfel și articolul 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, astfel cum Curtea amintește adesea”<sup>752</sup>.

Dreptul Uniunii a extins și a consolidat drepturile conexe libertății de circulație și ședere, drepturi care cel mai adesea au un conținut social și care decurg din acel imperativ al *dreptului la o viață de familie normală*. Mijlocul juridic prin care poate fi atins acest imperativ, după recunoașterea unui drept de ședere, este principiul interzicerii discriminării între resortisanții statului gazdă și resortisanții celorlalte state membre, aflați pe teritoriul statului gazdă, principiu care și-a mai găsit o aplicare specifică în Directiva 38/2004. Potrivit art. 24, cetățenii Uniunii care își au reședința pe teritoriul statului membru gazdă se bucura de egalitate de tratament în raport cu resortisanții statului membru respectiv în domeniul de aplicare al

<sup>749</sup> Pct. 50.

<sup>750</sup> *Orphanopoulos și Oliveri*, cauzele conexeate C-482/01 și C-493/01, hotărârea din 29 aprilie 2004.

<sup>751</sup> Cit. supra., nota 2.

<sup>752</sup> C. Blumann, L. Dubois, *Droit matériel de l'Union Européenne*, Edit. Montchrestien, 2006, p. 47.

tratatului, iar beneficiul acestui drept se extinde asupra membrilor de familie care nu au cetățenia unui stat membru și care au dreptul de ședere sau dreptul de ședere permanentă. Prin urmare, membrii familiei unui cetățean al Uniunii, care au dreptul de ședere sau dreptul de ședere permanentă într-un stat membru, au dreptul să desfășoare o activitate salariată sau independentă în statul respectiv și se

bucură de egalitate de tratament în raport cu resortisanții statului de reședință, în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii (art. 23, 24 din Directiva 38/2004). Dreptul european privind libera circulație și ședere nu împiedică statele membre să aplice un regim juridic special pentru resortisanții străini din motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică (art. 52 TFUE).

## **II. Libera circulație a mărfurilor. Refuzul înmatriculării autovehiculelor al căror sistem de direcție este situat pe partea dreaptă, într-un stat membru a cărui circulație rutieră se desfășoară pe partea stângă.**

**1. Prezentare.** La 20 martie 2014, Curtea de Justiție a soluționat acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către Republica Polonă, formulată în temeiul articolului 258 TFUE și înregistrată sub numărul C-639/11. Hotărârea, deși nu are incidență asupra sistemului român de drept, este interesantă pentru aplicarea uneia dintre cele patru libertăți fundamentale ale pieței interne, libera circulație a mărfurilor, iar mai concret, pentru contextul în care sunt permise excepții de la această libertate.

Comisia Europeană a solicitat Curții de Justiție să constate că, întrucât condiționa înmatricularea pe teritoriul său a autoturismelor al căror sistem de direcție era situat pe partea dreaptă, noi sau înmatriculate anterior în alte state membre, de mutarea volanului pe partea stângă, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi reveneau în temeiul Directivei 70/311/CEE<sup>753</sup> și 2007/46/CE<sup>754</sup>, precum și al articolului 34 TFUE<sup>755</sup>. Comisia a demarat procedura

precontencioasă, în urma mai multor plângeri primite din partea unor persoane care doreau să înmatriculeze în Polonia, autoturisme provenite din Regatul Unit și din Irlanda. În cursul acestei etape, Polonia a refuzat să își modifice legislația internă, motivând că refuzul înmatriculării ar fi justificat de motive imperative de interes general de a asigura siguranța rutieră, precum și de a proteja sănătatea și viața persoanelor.

Curtea de Justiție a analizat, pe de o parte, refuzul înmatriculării autoturismelor noi în raport de Directivele 70/311/CEE și 2007/46/CE și refuzul înmatriculării autoturismelor înmatriculate anterior într-un alt stat membru, din perspectiva articolului 34 TFUE.

În primul caz, s-a reținut că Directiva 2007/46 a stabilit o procedură uniformă de omologare a vehiculelor noi, întemeiată pe principiul armonizării totale în ceea ce privește caracteristicile lor tehnice. Directiva a avut la bază atât scopul bunei funcționări a pieței interne,

---

<sup>753</sup> Directiva 70/311/CEE a Consiliului din 8 iunie 1970 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la sistemul de direcție al autovehiculelor și al remorcilor acestora (JO L 133, p. 10, Ediție specială, 13/vol. 1, p. 76).

<sup>754</sup> Directiva 2007/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 septembrie 2007 de stabilire a unui cadru pentru omologarea

autovehiculelor și remorcilor acestora, precum și a sistemelor, componentelor și unităților tehnice separate destinate vehiculelor respective (Directivă-cadru) (JO L 263, p. 1).

<sup>755</sup> "Între statele membre sunt interzise restricțiile cantitative la import, precum și orice măsuri cu efect echivalent "

cât și garantarea unui nivel ridicat de siguranță rutieră. Directiva a permis statelor membre să ceară persoanelor efectuarea unor „adaptări tehnice” de mai mică anvergură, pentru a permite înmatricularea autovehiculelor, însă mutarea locului șoferului ar constitui o intervenție substanțială asupra arhitecturii de construcție a vehiculului. Pe de altă parte, sistemele de direcție ale vehiculelor fac obiectul Directivei 70/311, care impune statelor membre să nu interzică înmatricularea vehiculelor „din motive legate de mecanismele de direcție”, dacă acestea respectă specificațiile din această directivă. Și în privința acestei Directive, legiuitorul a ținut cont de riscul înmatriculării în state membre în cadrul cărora sensul de circulație al automobilelor era pe stânga, a unor autoturisme cu volanul pe partea dreaptă și a optat totuși pentru obligativitatea înmatriculării.

În cazul autoturismelor care fuseseră deja înmatriculate în alte state membre, Curtea a apreciat că refuzul înmatriculării lor în Polonia constituia o măsură cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import, interzisă prin articolul 34 TFUE, deoarece împiedicarea accesului pe piața poloneză al unor vehicule comercializate în mod legal în alte state membre. Reglementarea națională putea să fie totuși justificată, în măsura în care urmarea să realizeze un obiectiv de interes general, era necesară și proporțională pentru realizarea acestuia și nu putea fi înlocuită printr-o măsură mai puțin restrictivă. Guvernul polonez a justificat legislația națională prin necesitatea de a asigura siguranța rutieră, obiectiv legitim, admis de către Curte. Aceasta a arătat, potrivit unei jurisprudențe constante, că „în lipsa unei armonizări complete la nivelul Uniunii Europene, astfel cum este cazul în ceea ce privește înmatricularea într-un stat membru a unor vehicule deja

înmatriculate într-un alt stat membru, este de competența statelor membre să decidă nivelul la care acestea doresc să asigure siguranța rutieră pe teritoriul lor, ținând seama, în același timp, de cerințele liberei circulații a mărfurilor în interiorul Uniunii”<sup>756</sup>. Cu privire la caracterul adecvat al măsurii, statul pârât a susținut că poziția volanului unui vehicul pe aceeași parte cu sensul de circulație reducea vizibilitatea șoferului, făcea ca depășirile și manevrele să fie considerabil mai dificile, în special pe drumurile cu șosea unică bidirecțională precum cele care compun cea mai mare parte a rețelei rutiere poloneze, și creștea, astfel, riscul de accidente.

Curtea de Justiție a apreciat că interdicția totală a înmatriculării nu era necesară și nici proporțională cu obiectivul urmărit de statul membru. Instanța a remarcat că riscurile pentru siguranța rutieră erau identice în cazul autoturismelor noi și al celor care fuseseră deja înmatriculate într-un alt stat membru, iar în primul caz, dată fiind armonizarea totală realizată la nivel european, Polonia nu mai putea refuza înmatricularea. Astfel de riscuri persistau și în cazul turiștilor care vizitau acest stat, cu o mașină având volanul pe partea dreaptă, situație în care legislația națională admitea o excepție. S-a mai reținut că majoritatea statelor membre permiteau înmatricularea autoturismelor cu sistemul de direcție pe partea dreaptă, deși circulația rutieră se făcea pe partea stângă și infrastructura rutieră era similară cu cea a Poloniei; precum și faptul că raportul dintre numărul de accidente evocat și implicarea de vehicule cu locul șoferului situat pe partea dreaptă prezentat de guvernul polonez nu era concludent pentru a dovedi necesitatea măsurii. În final, s-a apreciat că interzicerea înmatriculării putea fi înlocuită cu măsuri mai puțin restrictive

<sup>756</sup> Pct. 55.

pentru libera circulație a mărfurilor, precum montarea unor echipamente de iluminare și de ștergere a parbrizului sau de dispozitive de vedere indirectă ale vehiculelor.

**2. Comentariu.** Libera circulație a mărfurilor este reglementată în prezent de articolele 28, 29 TFUE (ex.-art. 23, 24 TCE), 30 TFUE (ex.-art. 25 TCE), 34, 35, 36 TFUE (ex.-art. 28, 29, 30 TCE), 110 și 111 TFUE (ex.-art. 90, 91 TCE). Această libertate fundamentală a pieței interne s-a realizat prin înlăturarea taxelor vamale la import și la export, a taxelor vamale cu caracter fiscal, a taxelor cu efect echivalent taxelor vamale între statele membre, precum și a impozitelor interne discriminatorii sau protecționiste față de mărfurile provenite din celelalte state. Totodată, au fost eliminate restricțiile cantitative la import și la export, precum și măsurile cu efect echivalent restricțiilor cantitative. În al doilea rând, „integrarea negativă”, realizată prin eliminarea taxelor și măsurilor enumerate mai sus, a fost completat cu „integrarea pozitivă”, respectiv cu acțiunea normativă și cu acțiuni de alt tip decât normativ de către instituțiile comunitare în scopul armonizării parțiale sau totale a legislațiilor statelor membre, având incidență asupra circulației mărfurilor.

În speță, prin refuzul înmatriculării pe teritoriul său al autoturismelor al căror sistem de direcție era situat pe partea dreaptă, noi sau înmatriculate anterior în alte state membre, Polonia a instituit o măsură cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import (MEERC). MEERC nu au fost definite de tratatele europene, sarcină care a revenit, în acest context, Curții de Justiție. Măsurile cu efect

echivalent sunt „obstacolele în calea liberei circulații a mărfurilor care rezultă, în absența armonizării legislațiilor, din aplicarea în cazul mărfurilor 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 (cum ar fi acelea referitoare la denumirea, forma, dimensiunile, greutatea, compoziția, prezentarea, etichetarea, ambalarea lor), chiar dacă aceste norme se aplică fără a face distincție, tuturor produselor, atât timp cât această aplicare nu poate fi justificată printr-un obiectiv de interes general de natură să primeze în fața exigențelor liberei circulație a mărfurilor”<sup>757</sup>.

În evoluția integrării europene, Curtea de Justiție a individualizat trei categorii de MEERC: obstacole în calea comerțului intracomunitar care rezultă din măsuri discriminatorii față de produsele din import; obstacole în calea comerțului intracomunitar care rezultă din măsuri care se aplică nediferențiat însă defavorizează în fapt produsele din import; îngrădirea accesului pe piață al produselor din import. Jurisprudența recentă accentuează „obligația de respectare a principiilor nediscriminării și recunoașterii reciproce a produselor fabricate și comercializate în mod legal în alte state membre, precum și pe cea de asigurare a unui acces liber pe piețele naționale pentru produsele Uniunii”<sup>758</sup>. Cauza C-639/11 și hotărârea prin care a fost soluționată nu face decât să confirme această jurisprudență. După mai bine de trei decenii, judecătorul Uniunii pare să reevalueze jurisprudența *Cassis de Dijon*, punând accentul pe *accesul pe piață al mărfurilor*.

<sup>757</sup> Cauzele C-267 și 268/91, hotărârea din 24 noiembrie 1993, pct. 15.

<sup>758</sup> Cauza C-385/10, *Elenca*, hotărârea din 18 octombrie 2012, pct. 23, precum și cauzele la care Curtea a făcut trimitere în acest paragraf.

*Cassis de Dijon* rămâne o hotărâre de referință a Curții de Justiție în materia liberei circulații a mărfurilor<sup>759</sup>. În fapt, **autoritățile germane au refuzat să permită importul unei băuturi alcoolice produsă în Franța, sub denumirea Cassis de Dijon, pe motiv că aceasta avea un conținut de alcool mai mic decât minimul acceptat de normele germane pentru astfel de lichioruri. Cassis de Dijon avea un conținut de alcool între 15 și 20%, în timp ce conform dreptului german, limita minimă era de 25%. Regula se aplica nediferențiat atât produselor interne, cât și celor importate.** Cu acest prilej, Curtea a pus bazele principiului *recunoașterii reciproce*, denumit și *regula țării de origine*, conform căruia dacă un bun este pus în circulație într-un stat membru în mod legal, acesta ar trebui admis în orice alt stat membru fără alte restricții, chiar dacă statul de destinație dispune de norme mai stricte, fiind admise totuși anumite excepții de interes general, dacă sunt în concordanță cu dreptul comunitar. Sarcina dovedirii respectării normelor din țara de proveniență revine importatorului. Normele pe care un stat membru le impune produselor comercializate pe teritoriul său, pot genera costuri suplimentare pentru agenții economici care doresc să importe aceste produse din alte state membre, deoarece produsele importate trebuie să fie conforme atât regulilor din statul de origine, cât și regulilor din statul de destinație, ceea ce este de natură să descurajeze comerțul intracomunitar.

*Cassis* a creat posibilitatea statelor de a justifica restricțiile aduse liberei circulații

a mărfurilor și pe alte temeuri decât cele prevăzute de Tratat. „Obstacolele în calea circulației intracomunitare rezultate din disparitățile dintre legislațiile naționale privind comercializarea produselor în cauză, trebuie să fie acceptate în măsura în care acestor prevederi li se poate recunoaște un caracter necesar în vederea satisfacerii cerințelor imperative legate în special de eficiența controalelor fiscale, protecția sănătății publice, corectitudinea tranzacțiilor comerciale și protecția consumatorilor”<sup>760</sup>. Evoluția ulterioară a jurisprudenței Curții de Justiție a demonstrat că această enumerare nu a fost limitativă<sup>761</sup>.

Jurisprudența *Cassis de Dijon* nu poate fi aplicată în domeniile în care condițiile de fabricare și comercializare a bunurilor au fost armonizate integral de legiuitorul comunitar. „(...) Efectul hotărârii *Cassis* a fost acela de a determina Comisia să își reorienteze programul legislativ și să se concentreze asupra normelor naționale care rămăneau valabile conform jurisprudenței Curții”<sup>762</sup>. În aceste domenii, s-a manifestat cu predilecție armonizarea. „Efectul *Cassis* a fost acela că politica comunitară avea să se dezvolte prin intermediul unei combinații de hotărâri judecătorești și elaborarea de norme”<sup>763</sup>. Dat fiind că armonizarea minimală reprezintă regula, excepțiile de la principiul liberei circulații a mărfurilor prevăzute de Tratat și de jurisprudența CJ UE, se bucură în continuare de un domeniu vast de aplicabilitate.

În absența unei reglementări comunitare a fabricării și comercializării produselor, statele membre sunt cele care

<sup>759</sup> Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, cauza 120/78, hotărârea din 20 februarie 1979.

<sup>760</sup> Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, cit. supra., pct. 8.

<sup>761</sup> Curtea a admis ca obiective de interes general respectarea drepturilor fundamentale,

protecția mediului înconjurător, politica socială, diversitatea culturală, etc..

<sup>762</sup> P. Craig, G. De Búrca, *Dreptul Uniunii Europene, Comentarii, jurisprudență și doctrină*, Ediția a IV-a, Ed. Hamangiu, 2009, p. 891.

<sup>763</sup> P. Craig, G. de Burca, *op. cit.*, p. 892.

adoptă măsurile normative în acest sens. Reglementările naționale vor fi în permanență o sursă de obstacole, de intensitate diferită, pentru circulația liberă a mărfurilor prin simplul fapt că sunt diferite. Instanța Uniunii a consolidat libertățile economice fundamentale printr-o interpretare extensivă, însă a și creat, în beneficiul statelor, posibilitatea de a justifica eventuale măsuri restrictive pe alte motive decât cele prevăzute de Tratat. Această jurisprudență poate fi problematică atât din perspectiva caracterului fundamental al libertăților și a modului în care excepțiile trebuie interpretate și aplicate, cât și din perspectiva competenței Curții de a proceda astfel. În hotărârea în discuție, deși statul pârât nu a invocat o excepție la libera circulație a mărfurilor permisă de Tratat, Curtea, în virtutea unei jurisprudențe clasice a arătat că reglementarea națională putea totuși să fie compatibilă cu dreptul Uniunii, în condițiile în care urmarea un obiectiv de interes general, era adecvată, necesară, proporțională cu acesta, iar obiectul urmărit nu putea fi înlocuit printr-o măsură mai puțin restrictivă.

Totuși, câteva distincții se impun. Dacă normele naționale sunt direct discriminatorii, atunci statele pot invoca doar excepțiile din Tratat, pentru a le justifica. Potrivit articolului 36 TFUE, „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”. În schimb, dacă discriminarea este una indirectă sau norma națională doar creează obstacole în privința libertăților pieței interne, atunci statele se pot întemeia și pe alte motive obiective, de interes general și aflate în conformitate cu obiectivele Uniunii, pentru a-și apăra norma. „Măsurile naționale susceptibile să împiedice sau să facă mai puțin atractivă exercitarea libertăților fundamentale garantate de Tratat trebuie să îndeplinească patru condiții: să se aplice în mod nediscriminatoriu, să fie justificate de motive imperative de interes general; să fie apte să garanteze realizarea obiectivului pe care îl urmăresc și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a-l atinge”<sup>764</sup>.

Curtea de Justiție a apreciat că legislația națională era justificată printr-un interes general, legitim, acela de a asigura *siguranța rutieră* pe teritoriul său. Măsura era totodată adecvată, însă ceea ce a condus la constatarea incompatibilității sale cu dreptul Uniunii a fost caracterul absolut al interdicției înmatriculării autovehiculelor cu volanul pe partea dreapta și natura substanțială, foarte oneroasă, a cerinței mutării sistemului de direcție pe partea stângă, în scopul înmatriculării. Din aceste considerente, măsura nu a fost judecată ca fiind necesară și nici proporțională. În final, trebuie subliniat că legislația națională a fost contrară liberei circulații a mărfurilor nu pentru că ar fi instituit o discriminare directă sau indirectă, ci pentru că împiedica accesul pe piață, fiind puternic restrictivă.

---

<sup>764</sup> Gebhard, cauza C-55/94, hotărârea din 30 noiembrie 1995, pct. 37.



### III. Norme naționale care constituie obstacole în calea libertății de stabilire.

**1. Noțiunea de „stabilire”.** Dreptul de stabilire este reglementat în prezent de articolele 49-55 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (ex.-art. 43-48 CE). Potrivit art. 49 alin. 2 TFUE, libertatea de stabilire presupune accesul la activități independente și exercitarea acestora, precum și constituirea și administrarea întreprinderilor, a societăților civile sau comerciale și a altor persoane juridice de drept public sau privat, cu excepția celor fără scop lucrativ, în condițiile definite pentru resortisanții proprii de legislația țării de stabilire. În acest scop, sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru, precum și restricțiile privind înființarea de agenții, sucursale sau filiale de către resortisanții unui stat membru stabiliți pe teritoriul altui stat membru. Curtea de Justiție a definit dreptul de stabilire ca „desfășurarea efectivă a unei activități economice prin intermediul unui sediu din alt stat membru, pentru o perioadă nedeterminată”<sup>765</sup>.

Dreptul de stabilire profită nu doar persoanelor fizice având cetățenia unui stat membru, ci și persoanelor juridice, indiferent de denumire (întreprindere, societate, etc.) constituite în conformitate cu legislația unui stat membru și având sediul social, administrația centrală sau locul principal de desfășurare a activității în cadrul Uniunii (art. 54 TFUE). Potrivit art. 54 alin. 2 TFUE, „prin societăți se

înțeleg societățile constituite în conformitate cu dispozițiile legislației civile sau comerciale, inclusiv societățile cooperative și alte persoane juridice de drept public sau privat, cu excepția celor fără scop lucrativ”.

Resortisanții altor state membre trebuie să îndeplinească condițiile stabilite de legislația statului membru gazdă, în privința cetățenilor sau persoanelor juridice având naționalitatea statului gazdă, care exercită activități similare sau identice. Stabilirea, în accepțiunea dreptului Uniunii Europene, se aplică în situația în care un resortisant al unui stat membru, persoană fizică, dorește să desfășoare o activitate economică independentă într-un alt stat membru decât cel de origine, scop în care își constituie un sediu permanent principal sau secundar în statul gazdă. Stabilirea este „o noțiune foarte largă, implicând posibilitatea unui resortisant comunitar de a participa în mod stabil și continuu la viața economică a unui stat membru, altul decât statul său de origine și să realizeze profit din aceasta, favorizând astfel întrepătrunderea economică și socială în interiorul Comunității în domeniul activităților independente”<sup>766</sup>.

Dreptul Uniunii interzice discriminarea directă<sup>767</sup> și indirectă între cetățenii și societățile constituite în conformitate cu legislația statelor membre și care au înțeles să exercite libertatea de stabilire sau libertatea de a presta servicii în alte

<sup>765</sup> *R./Secretary of State for Transport, ex. p. Factortame*, cauza C-221/89, hotărârea din 25 iulie 1991, pct. 20.

<sup>766</sup> *Gebhard*, cauza C-55/94, hotărârea din 30 noiembrie 1995, pct. 25.

<sup>767</sup> Prin hotărârea din 14 iulie 1988, Curtea a apreciat că statul grec și-a încălcat obligațiile care îi revineau în privința libertății de stabilire și a LPS, menținând în vigoare dispoziții care nu consacrau expres dreptul resortisanților altor state membre de

a exercita profesiile de arhitect, inginer și geometru (*Comisia/Grecia, cauza 38/87*, hotărârea din 14 iulie 1988). O dispoziție națională care prevedea doar în cazul cetățenilor dreptul de a cere menținerea în cadrul unui anumit ordin profesional, în cazul transferării reședinței lor profesionale într-un alt stat membru, constituia o discriminare pe motiv de naționalitate, contrară dreptului de stabilire (*Comisia/Italia, cauza C-162/99, hotărârea din 18 ianuarie 2001*).

state decât cele de origine, însă interzice deopotrivă și normele care deși se aplică nediferențiat, jenează sau fac mai puțin atractivă exercitarea acestor libertăți<sup>768</sup>.

**2. Discriminarea directă.** Cel mai frecvent criteriu de discriminare directă, în privința societăților, este sediul, criteriu în funcție de care legislațiile naționale stabilesc anumite cerințe juridice, preponderent de natură fiscală, care conduc la avantaje sau dezavantaje financiare. Un exemplu recent în acest sens este hotărârea Curții de Justiție (Marea Cameră) din 1 aprilie 2014, pronunțată pe cale preliminară, într-un litigiu care a opus mai multe societăți comerciale și guvernul britanic<sup>769</sup>.

Societățile reclamante (Felixstowe Dock and Railway Company Ltd, Savers Health and Beauty Ltd, Walton Container Terminal Ltd, WPCS (UK) Finance Ltd, AS Watson Card Services (UK) Ltd, Hutchison Whampoa (Europe) Ltd, Kruidvat UK Ltd, Superdrug Stores plc) aveau sediul în Regatul Unit și erau filiale deținute în proporție de minimum 75% de societatea mamă Hutchison Whampoa Ltd, cu sediul în Hong Kong. Consorțiul includea și o „societate de legătură” (Hutchison 3G UK Ltd), cu sediul în Luxemburg, prin intermediul căreia societățile reclamante erau legate, în sensul legislației fiscale din Regatul Unit privind degrevarea de grup în cadrul unui consorțiu, de societatea care cesionează pierderile. Aceasta din urmă avea sediul, de asemenea, în Regatul Unit. Potrivit

legislației naționale, pierderile grupului de societăți puteau fi imputate asupra profitului impozabil al altor societăți rezidente, membre ale grupului sau ale consorțiului.

Societățile reclamante, care au înregistrat profit, au încercat să valorifice această posibilitate și au solicitat autorităților fiscale din Regatul Unit o degrevare de grup în cadrul consorțiului. Cererea lor a fost respinsă pe motiv că societatea de legătură nu avea rezidența fiscală în Regatul Unit sau nu desfășura în acest stat o activitate prin intermediul unui sediu permanent.

Instanța de trimitere, First-tier Tribunal (Tax Chamber), a formulat mai multe întrebări preliminare, care au fost grupate și reformulate de către Curtea de Justiție. S-a stabilit astfel că problema centrală consta în a se stabili dacă articolele 49 TFUE și 54 TFUE trebuiau interpretate în sensul că se opuneau unei legislații a unui stat membru în temeiul căreia era posibil ca o societate rezidentă care făcea parte dintr-un grup, să obțină transferul pierderilor înregistrate de o altă societate rezidentă care face parte dintr-un consorțiu, atunci când o „societate de legătură”, care făcea parte atât din acest grup, cât și din acest consorțiu, avea rezidența în statul membru respectiv; în timp ce o astfel de posibilitate era exclusă în situația în care societatea de legătură era stabilită în alt stat membru.

Curtea a subliniat că o degrevare precum cea în discuție în litigiul principal constituie un avantaj fiscal pentru

---

<sup>768</sup> „Jurisprudența este constantă în sensul că articolul 59 din Tratat reclamă nu numai eliminarea oricărei discriminări a prestatorului de servicii stabilit într-un alt stat membru, pe criteriul cetățeniei sale, ci și eliminarea oricărei restricții, chiar dacă se aplică în mod nediferențiat prestatorilor naționali și celor din alte state membre, dacă este de natură să interzică, să restrângă sau să facă mai puțin atrăgătoare activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, în care acesta furnizează servicii similare”

(*Arblade*, cauzele conexe C-369 și 376/96, hotărârea din 23 noiembrie 1999, pct. 33).

<sup>769</sup> Felixstowe Dock and Railway Company Ltd, Savers Health and Beauty Ltd, Walton Container Terminal Ltd, WPCS (UK) Finance Ltd, AS Watson Card Services (UK) Ltd, Hutchison Whampoa (Europe) Ltd, Kruidvat UK Ltd, Superdrug Stores plc împotriva The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs, cauza C-80/12, hotărârea din 1 aprilie 2014.

societățile în cauză. „Condiția de rezidență prevăzută pentru societatea de legătură instituie astfel o diferență de tratament între, pe de o parte, societățile rezidente legate, în sensul legislației fiscale naționale, printr-o societate de legătură stabilită în Regatul Unit, care beneficiază de avantajul fiscal în cauză, și, pe de altă parte, societățile rezidente legate printr-o societate de legătură stabilită într-un alt stat membru, care nu beneficiază de aceasta (...) Această diferență de tratament face mai puțin atractivă din punct de vedere fiscal stabilirea unei societăți de legătură într-un alt stat membru, din moment ce legislația națională aplicabilă acordă avantajul fiscal în cauză numai în cazul în care societățile de legătură sunt stabilite în Regatul Unit”. Instanța europeană a reluat, ceea ce se statuase anterior, că o societate putea, în scop fiscal, să invoce o restricție privind libertatea de stabilire a unei alte societăți care era legată de ea, în măsura în care o astfel de restricție afecta propria impozitare.

O astfel de diferență de tratament, precum cea instituită de legislația britanică, putea fi justificată, a arătat în continuare Curtea de Justiție, prin motive imperative de interes general, motive pe care statul în litigiu nu le-a prezentat. Curtea de Justiție a lăsat în sarcina judecătorului național să verifice dacă astfel de motive existau și să le confrunte cu cerințele dreptului Uniunii, pentru a le stabili validitatea; însă a reamintit că obiective precum menținerea competenței de impozitare între statele membre sau lupta împotriva evaziunii fiscale nu puteau fi admise.

Hotărârea este interesantă, din perspectiva celui interesat de dreptul Uniunii, prin extinderea temeiurilor care pot justifica restricții ale libertății de

stabilire în special și ale libertăților fundamentale ale pieței interne, în general. În opinia noastră, legislația națională a instituit un tratament diferit în situații identice, prin urmare, un tratament discriminatoriu explicit. Această legislație utiliza criteriul sediului „societății de legătură” în mod direct și nemijlocit. Or, discriminările directe sunt interzise de Tratat și nu pot fi justificate decât pe baza excepțiilor permise tot de către Tratat. În schimb, dacă discriminarea este una indirectă sau norma națională doar creează obstacole în privința libertăților pieței interne, atunci statele se pot întemeia și pe alte motive obiective, de interes general și aflate în conformitate cu obiectivele Uniunii, pentru a-și apăra norma. Până în prezent, aceasta a fost jurisprudența constatată a Curții de Justiție. Rămâne de văzut dacă hotărârea în discuție va constitui un caz izolat sau vom asista treptat la un reviriment jurisprudențial.

**3. Norme cu caracter discriminatoriu indirect.** Într-o hotărâre pronunțată la 5 februarie 2014, Curtea de Justiție a decis că o legislație națională fiscală care instituia un impozit excepțional pe cifra de afaceri a comerțului cu amănuntul în magazine producea un efect discriminatoriu indirect, în privința *persoanelor juridice afiliate unor societăți nerezidente*<sup>770</sup>.

Curtea de Justiție a fost sesizată pe calea unei trimiteri preliminare de către Székesfehérvári Törvényszék (Ungaria), în cadrul unui litigiu dintre societatea Hervis Sport și Direcția Regională Principală de Impozite, cu privire la plata impozitului special pe cifra de afaceri. Hervis, în calitate de persoană juridică, filială a unei societăți cu sediul în Austria (SPAR Österreichische Warenhandels

<sup>770</sup> Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft. împotriva Nemzeti Adó- és Vámhivatal

Közép-dunántúli Regionális Adó Főigazgatósága, cauza C-385/12, hotărârea din 5 februarie 2014.

AG), exploata în Ungaria magazine de articole sportive. În temeiul legislației fiscale, aceasta datora o parte, proporțional cu cifra de afaceri proprie, din impozitul special care trebuia plătit de ansamblul întreprinderilor care aparțineau grupului SPAR, pe baza cifrei lor de afaceri globale realizate în Ungaria. Dat fiind modul de calcul intens progresiv al impozitului special asupra cifrei de afaceri globale a grupului SPAR, Hervis a făcut obiectul unei cote medii de impozitare considerabil mai mare decât cea care ar fi corespuns bazei constituite numai din cifra de afaceri a propriilor magazine. Aceasta a solicitat instanței de trimitere să constate că dispozițiile fiscale privind impozitul special erau contrare dreptului Uniunii.

După ce a clarificat că normele de drept primar care garantează libertatea de stabilire constituiau etalonul în raport de care se impunea aprecierea legislației naționale, Curtea de Justiție a făcut trimitere la principiul egalității de tratament care constituie în același timp un principiu general în domeniul al aplicare al Tratatului (art. 18 TFUE), dar cunoaște și reglementări specifice în cadrul diferitelor materii, printre care și libertatea de stabilire. Egalitatea de tratament interzice nu doar discriminările directe, evidente sau ostensibile, ci și orice forme disimulate de discriminare care, prin aplicarea altor criterii de diferențiere, conduc în fapt la același rezultat.

Legislația maghiară utiliza *criterii diferite* de stabilire a impozitului în litigiu în cazul persoanelor impozabile care erau afiliate și făceau parte dintr-un grup de societăți, pe de o parte, și al persoanelor impozabile care nu făceau parte dintr-un grup de societăți, pe de altă parte. Aceste criterii diferite nu conduceau la o discriminare directă, însă defavorizau

persoanele juridice care erau afiliate altor societăți în cadrul unui grup de societăți, prin cota intens progresivă a impozitului în funcție de cifra de afaceri a întregului grup. Hervis, guvernul austriac și Comisia Europeană au susținut că persoanele juridice impozabile cele mai afectate erau filialele societăților-mamă, care își aveau sediul în alte state membre. Curtea de Justiție a decis că „dacă se stabilește că, pe piața vânzării cu amănuntul în magazine în statul membru în cauză, persoanele impozabile care aparțin unui grup de societăți și care se încadrează în cea mai înaltă treaptă a impozitului special sunt, în cea mai mare parte a cazurilor, „afiliate”, în sensul legislației naționale, unor societăți care au sediul în alte state membre, aplicarea baremului în trepte intens progresive al impozitului special asupra unei baze impozabile consolidate a cifrei de afaceri riscă să acționeze în special în detrimentul persoanelor impozabile „afiliate” unor societăți care au sediul într-un alt stat membru”<sup>771</sup>. Instanței naționale de trimitere i s-a trasat sarcina să verifice dacă condiția de mai sus era îndeplinită, în contextul global al legislației interne și al efectelor acesteia.

În măsura în care instanța internă ar fi concluzionat în sensul realizării condiției, Curtea de Justiție și-a continuat raționamentul arătând că legislația internă producea o discriminare indirectă bazată pe sediul societăților, care nu putea fi admisă decât dacă era justificată de motive imperative de interes general, era aptă să realizeze aceste motive și nu depășea ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit. Motive precum protecția economiei țării sau restabilirea echilibrului bugetar prin creșterea veniturilor fiscale nu ar fi putut justifica impozitul special prevăzut de

---

<sup>771</sup> Pct. 39.

legislația maghiară. De altfel, motivele integral economice nu pot fi admise pentru a justifica restricții aduse libertăților fundamentale ale pieței interne.

**4. Norme care se aplică nediferențiat.** Conform unei jurisprudențe constante, dreptul Uniunii interzice inclusiv normele care deși se aplică nediferențiat în privința resortisanților și a neresortisanților, jenează sau fac mai puțin atractivă exercitarea libertăților specifice pieței interne. O chestiune ce s-a aflat cu mai multe ocazii în atenția Curții de Justiție a Uniunii, în cauzele privind libertatea de stabilire, este *autorizarea* prealabilă a inițierii și desfășurării unei activități profesionale sau economice. Cauza Sokoll-Seebacher arată în ce condiții autorizarea constituie sau nu o piedică în calea desfășurării unei activități economice de către un resortisant al unui stat membru, pe teritoriul unui alt stat membru<sup>772</sup>.

Prin decizia din 29 decembrie 2011, prefectul din Gmunden (Austria) a respins

cererea dnei Sokoll-Seebacher de acordare a unei autorizații privind înființarea unei farmacii pe teritoriul comunei Pinsdorf, pentru motivul că nu exista o necesitate în acest sens, astfel cum prevedea legislația națională. Decizia prefectului a avut la bază un raport de expertiză al ordinului austriac al farmaciștilor și alte observații, potrivit cărora înființarea unei noi farmacii ar fi condus la scăderea potențialului de aprovizionare al farmaciei exploatate de doamna Zehetner, stabilită pe teritoriul comunei Altmünster, vecină cu Pinsdorf, semnificativ sub pragul de 5 500 de persoane, clientela acesteia reducându-se la 1 513 persoane. Condițiile în care se putea autoriza deschiderea unei farmacii în Austria erau prevăzute de articolul 10 din Legea privind farmaciile<sup>773</sup>.

Instanța de trimitere a solicitat Curții de Justiție să se pronunțe dacă, în general, aceste criterii erau suficient de precise, și, în special, dacă libertatea de stabilire și libertatea de a desfășura o activitate comercială în conformitate cu

<sup>772</sup> Susanne Sokoll-Seebacher, cu participarea: Agnes Hemetsberger, succesoare în drepturi a Susannei Zehetner, cauza C-367/12, hotărârea din 13 februarie 2014.

<sup>773</sup> "Potrivit articolului 10 din Legea privind farmaciile (Apothekengesetz), "autorizația de creare a unei farmacii se acordă atunci când: 1. un medic este deja stabilit în mod permanent în comuna în care are sediul farmacia și 2. există necesitatea creării unei noi farmacii. (2) Nu există această necesitate atunci când: 1. la data introducerii cererii există deja pe teritoriul comunei de la locul preconizat al exploatării o farmacie de cabinet, iar mai puțin de două posturi de medici care au încheiat un contract cu casa de asigurări de sănătate [...] (norme întregi) sunt ocupate de medici generaliști sau 2. distanța dintre locul preconizat al exploatării noii farmacii care urmează să fie înființată și locul exploatării celei mai apropiate farmacii existente este sub 500 de metri sau 3. ca urmare a acestei înființări, numărul persoanelor care vor trebui aprovizionate întotdeauna din locul de exploatare al uneia dintre farmaciile existente în împrejurimi se reduce la sub 5 500. (3) Necesitatea în sensul alineatului 2 punctul 1 de mai sus nu există nici când, la data introducerii cererii, există, pe

teritoriul comunei de la locul preconizat al exploatării farmaciei, 1. o farmacie de cabinet și 2. un cabinet de grup care a încheiat un contract cu casa de asigurări de sănătate [...] (4) Persoanele care urmează să fie aprovizionate, în sensul alineatului 2 punctul 3 de mai sus, sunt locuitorii permanenți dintr-un perimetru de maximum 4 kilometri, pe drum, de la locul exploatării farmaciei existente și care, ca urmare a condițiilor locale, vor trebui întotdeauna să se aprovizioneze de la aceasta din urmă. (5) Atunci când numărul locuitorilor permanenți astfel cum sunt definiți la alineatul 4 de mai sus este de maximum 5 500, trebuie să se țină seama, cu ocazia verificării existenței unei necesități, de persoanele care trebuie aprovizionate ca urmare a faptului că își desfășoară activitatea, utilizează serviciul sau mijloace de transport în această zonă. (6) Distanța vizată la alineatul 2 punctul 2 de mai sus poate în mod excepțional să nu fie respectată atunci când particularități locale impun aceasta în mod presant în interesul unei bune aprovizionări a populației cu medicamente. (7) În vederea înființării unei noi farmacii este necesară o expertiză efectuată de ordinul austriac al farmaciștilor cu privire la aspectul necesității. [...]"

dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale, garantată de articolul 16 din Carta Drepturilor Fundamentale se opune inflexibilității criteriului privind numărul „persoanelor care vor trebui aprovizionate întotdeauna”.

Curtea de Justiție a reiterat regula, din perspectiva căreia analizează problema autorizațiilor prealabile: „(...) potrivit jurisprudenței constante a Curții, articolul 49 TFUE trebuie interpretat în sensul că nu se opune, în principiu, ca un stat membru să adopte un sistem de autorizare prealabilă pentru instalarea unor noi furnizori de asistență medicală, precum farmaciile, atunci când un astfel de sistem se dovedește indispensabil pentru acoperirea unor eventuale lacune în privința accesului la prestații sanitare și pentru evitarea înființării unor structuri redundante, astfel încât să se asigure o asistență sanitară adaptată nevoilor populației, care acoperă întregul teritoriu și ține seama de regiunile izolate din punct de vedere geografic sau dezavantajate în vreun alt mod (...) Sănătatea și viața persoanelor ocupă primul loc printre bunurile și interesele protejate de tratat și că revine statelor membre sarcina de a decide cu privire la nivelul la care intenționează să asigure protecția sănătății publice, precum și cu privire la modul în care acest nivel trebuie atins. Întrucât nivelul menționat poate varia de la un stat membru la altul, este necesar să se recunoască statelor membre o marjă de apreciere”<sup>774</sup>.

Totuși, chiar și în situații precum cele de mai sus, un sistem de autorizare prealabilă trebuie să fie „întemeiat pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în mod anticipat, care să asigure că regimul respectiv poate să circumscrie suficient exercitarea puterii de apreciere a autorităților naționale”<sup>775</sup>.

Curtea a apreciat că cerințele avute în vedere de legislația austriacă erau obiective și nu generau dificultăți de interpretare sau de apreciere: numărul prestatorilor de servicii medicale prezenți în zona vizată, distanța dintre farmacia care urmează să se înființeze și cea mai apropiată care exista deja, numărul „persoanelor care vor trebui aprovizionate întotdeauna” de una dintre farmaciile existente. În schimb, criteriul privind persoanele care trebuiau aprovizionate în permanență, determinat în raport cu un perimetru calculat pornind de la locul unde era amplasată farmacia existentă și care cuprindea locuitorii permanenți din zonă și persoanele care aveau anumite legături cu zona respectivă, prezenta o anumită ambiguitate.

Deși Curtea a decis că îi revenea instanței naționale să aprecieze dacă legislația națională îndeplinea cerința obiectivității, judecătorul Uniunii a antamat implicit și fondul cauzei, prin faptul că s-a pronunțat cu privire la posibila ambiguitate a unuia dintre criteriile privind autorizarea.

În al doilea rând, tot din perspectiva dreptului Uniunii, criteriile folosite trebuie să fie *apte* pentru a atinge obiectivul urmărit prin procedura de autorizare. Astfel, Curtea a remarcat că distanța minimă dintre farmacii risca, în anumite circumstanțe, să nu asigure un acces adecvat la serviciul farmaceutic în zone care prezentau anumite particularități demografice. Zonele afectate negativ ar fi fost cele rurale, în care populația este în general dispersată și mai puțin numeroasă, iar legislația internă nu prevedea o distanță maximă între locul de reședință al unei persoane și farmacia cea mai apropiată de acesta. Din această categorie de populație, persoanele serios afectate erau cele cu o mobilitate redusă

<sup>774</sup> Pct. 24, 26.

<sup>775</sup> Pct. 27.

din diferite motive (handicap, vârstă) și care au în general o nevoie mai ridicată de produse farmaceutice. Curtea a remarcat că „în regiunile rurale, izolate și cu „tranzit” redus, există riscul ca numărul „persoanelor care vor trebui aprovizionate întotdeauna” să nu atingă limita strict impusă și, în consecință, ca necesitatea care justifică înființarea unei noi farmacii

să fie considerată insuficientă”<sup>776</sup>. Prin urmare, acest criteriu prezenta riscul de a nu se asigura un acces egal și adecvat la serviciile farmaceutice pentru categoriile de persoane de mai sus.

**Rubrică realizată de  
lector univ. dr. Anamaria Groza,  
judecător, Judecătoria Strehaia**

---

<sup>776</sup> Pct. 48.