



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 19 decembrie 2012¹

Cauza C-216/11

**Comisia Europeană
împotriva**

Republicii Franceze

„Acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor — Directiva 92/12/CEE — Articolele 8 și 9 — Produse supuse accizelor — Produse din tutun achiziționate într-un stat membru și transportate în altul — Criterii de apreciere a limitelor pentru transportul de produse supuse accizelor — Libera circulație a mărfurilor — Articolul 34 TFUE — Raport între libertatea fundamentală și dreptul derivat — Invocare succesivă a unui act de drept derivat și a unei libertăți fundamentale”

1. În prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Comisia Europeană a solicitat Curții să constate că Republica Franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin, în primul rând, în temeiul articolelor 8 și 9 din Directiva 92/12/CEE² privind regimul general al produselor supuse accizelor și privind deținerea, circulația și monitorizarea acestor produse și, în al doilea rând, în temeiul articolului 34 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene. Republica Franceză solicită respingerea acțiunii formulate de Comisie.

2. Această cauză ridică o problemă interesantă care privește în general acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în care sunt invocate succesiv dispoziții de drept derivat și libertăți fundamentale. În cererea introductivă, Comisia reproșează Republicii Franceze că a încălcat atât articolele 8 și 9 din Directiva 92/12, cât și libertatea de circulație a mărfurilor prevăzută la articolul 34 TFUE. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, dreptul derivat adoptat în aplicarea libertăților de circulație *se substituie procedural* acestora și, în principiu, devine singurul parametru de apreciere. Faptul că critica Comisiei a fost formulată în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor ridică o problemă de procedură, pe care o vom aborda în prezentele concluzii, care nu este lipsită de dificultăți.

¹ — Limba originală: spaniola.

² — Directiva 92/12/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind regimul general al produselor supuse accizelor și privind deținerea, circulația și monitorizarea acestor produse (JO L 9, p. 12, Ediție specială, 09/vol. 1, p. 129).

I – Cadrul normativ

A – Dreptul Uniunii

3. Articolele 34 TFUE și 36 TFUE au următorul conținut:

„Articolul 34

Între statele membre sunt interzise restricțiile cantitative la import, precum și orice măsuri cu efect echivalent.

[...]

Articolul 36

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.”

4. Directiva 92/12 armonizează deținerea, circulația și monitorizarea produselor supuse accizelor, printre care tutunul și băuturile alcoolice.

5. În al șaptelea considerent, directiva prevede că, „pentru a stabili că produsele supuse accizelor nu sunt deținute pentru uz propriu, ci pentru scopuri comerciale, statele membre trebuie să ia în considerare mai multe criterii”.

6. Criteriile menționate în acest considerent se regăsesc la articolele 8 și 9 din directivă, care au următorul conținut:

„Articolul 8

În ceea ce privește produsele achiziționate de persoane particulare pentru uz propriu și transportate de aceștia, principiul care reglementează piața internă stabilește că accizele sunt percepute în statul membru în care sunt achiziționate produsele.

Articolul 9

(1) Fără a aduce atingere articolelor 6, 7 și 8, accizele devin exigibile dacă produsele pentru consum dintr-un stat membru sunt deținute în scopuri comerciale în alt stat membru.

În acest caz, accizele sunt datorate în statul membru pe teritoriul căruia se află produsele, de către deținătorul produselor.

(2) Pentru a determina dacă produsele menționate la articolul 8 sunt destinate unor scopuri comerciale, statele membre trebuie să ia în considerare, *inter alia*, următoarele:

- statutul comercial al celui care deține produsele și motivele pentru care le deține;
- locul în care se află produsele accizabile sau, dacă este cazul, modul de transport folosit;

- orice document referitor la produse;
- categoria de produse;
- cantitatea de produse.

În scopul aplicării conținutului celei de-a cincea liniuțe din primul paragraf, statele membre pot stabili niveluri orientative, exclusiv ca element doveditor. Aceste niveluri orientative nu pot fi mai mici decât:

(a) Produsele din tutun

țigarete 800 de bucăți

țigări de foi (trabucuri cu o greutate mai mică sau egală cu 3 g fiecare) 400 de bucăți

trabucuri 200 de bucăți

tutun pentru fumat 1,0 kg

[...]"

7. Directiva 92/12 a fost abrogată și înlocuită de Directiva 2008/118/CE, cu efect de la 1 aprilie 2010. Or, termenul prevăzut în avizul motivat al Comisiei a expirat la 23 ianuarie 2010. Prin urmare, în scopul prezentei proceduri, norma care trebuie interpretată este Directiva 92/12, al cărei conținut nu este de fapt substanțial diferit în ceea ce privește criteriile de stabilire a consumului personal.

B – *Dreptul național*

8. În sensul prezentei proceduri, Codul fiscal general (denumit în continuare „CFG”) conține diverse dispoziții referitoare la aplicabilitatea accizelor anumitor produse, dintre care se impune să le evidențiem pe următoarele:

„Articolul 302 D I

Impozitul devine exigibil: [...]

4° Fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 458 punctul 9 și ale articolelor 575 G și 575 H, atunci când se constată deținerea în Franța de alcool, de băuturi alcoolice și de tutun prelucrat în scopuri comerciale pentru care deținătorul nu poate dovedi, prin prezentarea unui document de însoțire, a unei facturi sau a unui bon de casă, după caz, că acestea circulă în regim suspensiv de taxe sau că impozitul a fost plătit în Franța sau a fost garantat conform articolului 302 U.

Pentru a stabili dacă aceste produse sunt deținute în Franța în scopuri comerciale, autoritățile administrative iau în considerare următoarele împrejurări:

- a. activitatea profesională a deținătorului produselor;
- b. locul unde se află produsele, mijlocul de transport utilizat sau documentele referitoare la respectivele produse.
- c. tipul produselor;

- d. cantitățile produselor, mai ales atunci când acestea sunt mai mari decât pragurile orientative stabilite la articolul 9 alineatul (2) din Directiva 92/12/CEE [...].

[...]”

Articolul 575 G

„Produsele din tutun nu pot fi comercializate după vânzarea cu amănuntul, când cantitatea acestora depășește un kilogram, fără documentul menționat în secțiunea II a articolului 302 M.”

Articolul 575 H

„Cu excepția furnizorilor în depozite, a debitorilor din punctele de vânzare, a persoanelor menționate la articolul 565 punctul 3, a distribuitorilor menționați la al patrulea paragraf al articolului 568 sau, în sume stabilite printr-un decret al ministrului responsabil pentru buget, a distribuitorilor menționați la primul paragraf al articolului menționat, nicio persoană nu poate să dețină în depozite, în spații comerciale sau la bordul mijloacelor de transport mai mult de două kilograme de tutun prelucrat.”

9. La expirarea termenului stabilit în avizul motivat, site-ul web al Ministerului Finanțelor francez conținea diverse informații practice pentru cumpărătorii de produse supuse accizelor care exercitau libera circulație între Franța și celelalte state membre. Potrivit cererii Comisiei, informațiile furnizate de Ministerul Finanțelor cuprindeau următoarele:

„Informații generale

Atunci când călătoriți în țările membre ale Uniunii Europene, în cazul în care faceți cumpărături pentru uz personal, nu aveți obligația de a completa o declarație și nici de a plăti taxe și impozite la plecarea din Franța sau la întoarcerea în acest stat.

Trebuie să plătiți taxa pe valoarea adăugată (TVA) direct în țara în care vă faceți cumpărăturile și la cota în vigoare în țara respectivă. Dacă achiziționați băuturi alcoolice și tutun, legislația comunitară a prevăzut praguri orientative pentru achizițiile efectuate de persoane particulare.

Dincolo de pragurile aplicabile tutunului și alcoolului, enumerate mai jos, și în funcție de alte criterii, achizițiile pe care le efectuați pot fi considerate comerciale de către autoritățile vamale franceze. În acest caz, va trebui să plătiți taxele și impozitele respective aplicabile în Franța, pentru fiecare produs. Pragurile menționate se aplică de asemenea în cazul plecării din Franța către un alt stat al Uniunii Europene.

Tutun

În conformitate cu articolele 575 G și 575 H din Codul fiscal general, astfel cum au fost modificate prin Legea privind finanțarea securității sociale pentru exercițiul fiscal 2006, următoarele dispoziții se aplică începând de la 1 ianuarie 2006 pentru achizițiile de tutun efectuate de persoane particulare într-un alt stat membru al Uniunii Europene, cu excepția celor zece noi state membre.

- Puteți transporta 5 cartușe de țigări (adică un kilogram de tutun) fără a deține un permis de transport;

Notă: Acest nivel se aplică fiecărui mijloc de transport individual sau fiecărei persoane de peste 17 ani în cazul utilizării transportului în comun (acesta din urmă desemnează orice mijloc de transport care transportă peste nouă pasageri, inclusiv șoferul).

- De la 6 la 10 cartușe, trebuie să prezentați un document de însoțire simplificat (DSA). În lipsa DSA, călătorul controlat riscă confiscarea tutunului, precum și o amendă. Călătorul poate abandona mărfurile. În acest caz, nu se va aplica nicio sancțiune.
- Pentru obținerea acestui document, trebuie doar să vă prezentați la primul birou vamal francez, lângă frontieră.
- Introducerea a peste 10 de cartușe de țigări (sau două kilograme de tutun) este interzisă în toate cazurile. Persoana controlată riscă aplicarea sancțiunilor (confiscarea tutunului și amendă) menționate mai sus.

Pentru mijloacele de transport în comun (avion, vapor, autobuz, tren), aceste dispoziții se aplică individual fiecărui pasager.”

II – Procedura administrativă prealabilă

10. La 20 noiembrie 2006, Comisia a trimis Republicii Franceze o scrisoare de solicitare de informații cu privire la dispozițiile și la practicile administrative în materie de import de tutun provenind din alte state membre. În lumina informațiilor transmise de autoritățile franceze, Comisia le-a trimis, la 23 octombrie 2007, o scrisoare de punere în întârziere întemeiată pe faptul că statul membru în cauză încalcă articolele 8 și 9 din Directiva 92/12, precum și articolul 28 CE de la momentul respectiv (în prezent articolul 34 TFUE).

11. În urma unei cereri de informații suplimentare adresate autorităților franceze la 4 iunie 2008, Comisia a emis, la 23 noiembrie 2009, un aviz motivat, invitând Republica Franceză să adopte toate măsurile necesare pentru a-și adapta legislația și practicile interne în termen de două luni de la primirea acestuia. Ulterior, Comisia și autoritățile franceze au organizat două reuniuni pentru a stabili un calendar al modalităților de adaptare a legislației și a practicilor franceze la dreptul Uniunii. Prin scrisoarea din 15 iulie 2010, autoritățile franceze au transmis Comisiei proiectul legislativ de modificare a cadrului normativ național prin care se urmărea armonizarea legislației interne cu dreptul Uniunii.

12. În noiembrie 2010, a fost prezentat Adunării Naționale proiectul de lege a finanțelor de modificare a dispozițiilor puse în discuție de către Comisie. Cu toate acestea, la 21 decembrie 2010, Adunarea Națională a respins proiectul de lege, menținând în vigoare dispozițiile a căror legalitate este contestată de Comisie.

13. Având în vedere respingerea proiectului de lege de către Adunarea Națională, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

III – Cu privire la acțiune

A – Argumentele părților

14. Comisia susține, în primul rând, că Republica Franceză încalcă articolele 8 și 9 din Directiva 92/12. În susținerea concluziilor sale, Comisia consideră că:

- legislația franceză impune, în mod eronat, criterii *obiective și absolute* pentru a stabili dacă tutunul achiziționat într-un alt stat membru este pentru uz personal sau comercial;
- în temeiul legislației franceze, criteriul obiectiv și absolut se aplică *tuturor* produselor achiziționate, iar nu fiecărui tip de produs considerat în mod individual;

- în temeiul legislației franceze, în cazul în care persoana în cauză călătorește cu un vehicul, criteriul obiectiv și absolut se aplică *pe vehicul*, iar nu pe fiecare persoană considerată în mod individual;
- dacă este îndeplinit criteriul și utilizarea este considerată comercială, legislația franceză prevede *sanțiuni disproporționate*, în măsura în care prevede confiscarea „sistematică” atunci când cantitatea de tutun depășește două kilograme pe vehicul. Singurul caz în care această măsură nu se aplică este atunci când există „bună-credință”, noțiune care, potrivit Comisiei, nu este menționată în legislația națională și creează insecuritate juridică. În plus, Comisia critică de asemenea regimul de „abandon” al mărfurilor, care, în opinia sa, nu este diferențiat de competența de confiscare.

15. Comisia susține, al doilea rând, că Republica Franceză a încălcat articolul 34 TFUE prin prevederea faptului că sunt în mod automat supuse accizelor cantitățile mai mari de două kilograme de tutun, sau de zece cartușe de țigări, indiferent dacă se demonstrează sau nu se demonstrează că acestea sunt destinate uzului personal. În susținerea acestui motiv, Comisia evidențiază în principal că, deși face trimitere la deținerea de tutun indiferent de locul de achiziționare a acestuia, articolul 575 H din CFG are ca efect îngreunarea achiziționării tutunului în alte state membre și, prin urmare, restrânge libera circulație a mărfurilor. Ca dovadă, Comisia subliniază că controalele referitoare la respectarea acestei dispoziții privesc în mod specific achizițiile transfrontaliere. De asemenea, tot potrivit Comisiei, autoritățile franceze nu au ascuns faptul că obiectivul acestor dispoziții nu este achiziționarea de produse din tutun pe teritoriul francez, ci achiziționarea pe teritoriul altor state membre, pentru a pune capăt practicii calificate de acestea drept „turism fiscal”.

16. Potrivit guvernului francez și ca răspuns la primul motiv invocat de Comisie, legislația națională și practica administrativă nu încalcă în niciun mod Directiva 92/12, pentru următoarele motive:

- articolele 575 G și 575 H nu reglementează accizele pe tutun, ci deținerea de tutun. În consecință, dispozițiile criticate de Comisie nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 92/12 și nu pot fi interpretate din perspectiva acesteia;
- în cazul în care Directiva 92/12 se aplică reglementării în cauză, ar trebui deopotrivă să se țină seama de alți factori, cum ar fi activitatea profesională a cumpărătorului, mijlocul de transport utilizat sau natura produsului. Faptul că în practica administrativă se aplică un singur criteriu nu afectează compatibilitatea articolelor 575 G și 575 H cu Directiva 92/12;
- în ceea ce privește criteriul privind luarea în considerare a tuturor produselor deținute de o persoană, iar nu fiecare tip de produs considerat individual, articolul 9 din Directiva 92/12 nu conține prevederi în această privință. În lipsa unei dispoziții privind acest aspect, nu se poate considera că legislația franceză încalcă acest articol;
- în ceea ce privește caracterul disproporționat al reglementării, guvernul francez susține că sancțiunile nu se aplică „sistematic” și consideră că acestea nu sunt disproporționate.

17. Guvernul francez contestă de asemenea al doilea motiv privind neîndeplinirea obligațiilor care rezultă din articolul 34 TFUE și prezintă următoarele argumente în acest sens:

- deși guvernul francez recunoaște clar că limitarea prevăzută la articolul 575 H constituie o restricție cantitativă la import, acesta susține totuși că este vorba despre o măsură justificată, deoarece scopul său este de a proteja sănătatea și viața persoanelor, astfel cum prevede articolul 36 TFUE;
- protecția sănătății și a vieții persoanelor, astfel cum este prevăzută de dispozițiile naționale, nu generează o diferență de tratament arbitrară și nu constituie o măsură disproporționată.

B – *Analiză*

1. Referitor la primul motiv privind neîndeplinirea obligațiilor, întemeiat pe o încălcare a articolelor 8 și 9 din Directiva 92/12

18. Articolele 8 și 9 din Directiva 92/12 instituie o excepție potrivit căreia sunt scutite de la plata accizelor persoanele care achiziționează pentru „uz propriu” produse supuse accizelor. Articolul 9 enumeră diverse criterii pe care statele membre „trebuie să [le] ia în considerare”, printre care statutul comercial al deținătorului, locul în care se află produsele, modul de transport folosit, categoria de produse sau cantitatea lor.

19. În ceea ce privește acest din urmă criteriu, cel referitor la cantitate, articolul menționat prevede că statele pot stabili „niveluri orientative, exclusiv ca element doveditor”. În continuare sunt enumerate, pentru fiecare tip de tutun, cantitățile minime pe care trebuie să le respecte statele membre în cazul în care utilizează un criteriu cantitativ ca mijloc de probă.

20. În definitiv, Directiva 92/12 a armonizat criteriile de apreciere pe care statele membre trebuie să le folosească pentru a stabili dacă achiziționarea unui produs supus accizelor este destinat uzului personal sau uzului comercial. În consecință, deși este clar că directiva constituie un instrument de armonizare care lasă o largă putere de apreciere statelor membre, astfel cum Curtea a avut ocazia să sublinieze în repetate rânduri³, este deopotrivă cert că aceste criterii minimale pot deveni ocazional cerințe imperative⁴. Prin urmare, statele membre ar trebui să aibă o marjă de manevră pentru a aprecia dacă un produs este destinat unui scop sau altuia, însă această apreciere ar trebui să se facă într-un cadru stabilit de articolul 9 din Directiva 92/12. Acest cadru delimitează domeniul de aplicare al puterii discreționare a statului, deoarece îi impune acestuia, categoric și absolut, mai multe limite care nu trebuie depășite.

21. Prima limită categorică și strictă este obligația de a lua în considerare mai multe criterii pentru a stabili utilizarea produsului. Articolul 9 alineatul (2) din Directiva 92/12 este foarte clar în această privință, în măsura în care prevede că statele membre „trebuie să ia în considerare, *inter alia*”, elementele menționate mai sus⁵. Orice dispoziție sau practică națională care, de exemplu, ia în considerare numai un criteriu cantitativ depășește cadrul stabilit de articolul 9 alineatul (2).

22. A doua limită categorică și strictă apare în enunțarea nivelurilor orientative aplicabile criteriului cantitativ. Cu privire la acest aspect, al doilea paragraf al articolului 9 alineatul (2) din Directiva 92/12 permite statelor membre să stabilească niveluri cantitative orientative, dar, adaugă, „exclusiv ca element doveditor”. Prin urmare, în cazul în care un stat membru împiedică persoana în cauză să prezinte mijloace de probă pentru a susține versiunea sa împotriva a ceea ce poate indica criteriul utilizat în mod legal, acesta încalcă deopotrivă articolul 9 alineatul (2).

23. În continuare, un al treilea criteriu categoric și strict reiese dintr-o interpretare sistematică și teleologică a articolelor 8 și 9 din Directiva 92/12, în măsura în care acestea impun statelor membre, în cazul în care utilizează criterii cantitative, pragurile minime pentru a stabili dacă utilizarea este comercială. Aceste praguri minime sunt enumerate la articolul 9 alineatul (2) și sunt divizate și subdivizate în funcție de produs (produse din tutun și băuturi alcoolice, cu subcategoriile acestora). Pragurile cantitative nu fac trimitere în mod expres la deținătorul produselor, dar este clar că, prin menționarea, de exemplu, a unui prag minim de 800 de țigarete, directiva vizează un număr de țigarete *pe persoană*. Această interpretare este confirmată de modul de redactare a articolului 8, care

3 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 15 iunie 2006, Heintz van Landewijck (C-494/04, Rec., p. I-5381, punctul 41), și Hotărârea din 13 decembrie 2007, BATIG (C-374/06, Rep., p. I-11271, punctul 38).

4 — A se vedea printre altele Hotărârea din 18 decembrie 2008, Afton Chemical (C-517/07, Rep., p. I-10427, punctele 36 și 37), și Hotărârea din 17 iunie 2010, British American Tobacco (Germany) (C-550/08, Rep., p. I-5515, punctul 38).

5 — Sublinierea noastră.

se referă la produsele achiziționate de către „persoane particulare”. În mod similar, articolul 9 alineatul (1) din directivă stabilește debitorul accizelor atunci când produsele sunt pentru uz comercial, și anume „deținătorul produselor”. În consecință, pragurile minime enumerate de această dispoziție a directivei se aplică *fiecărui* deținător; cu alte cuvinte, este vorba despre criterii minime aplicabile fiecărei persoane în mod individual.

24. În cele din urmă, o a patra și ultimă limită categorică și strictă reiese din enumerarea categoriilor de produse și din stabilirea pragurilor minime cantitative. Articolul 9 alineatul (2) din Directiva 92/12 stabilește limite pentru fiecare categorie de produs, iar în cazul produselor din tutun, aceste limite privesc țigarele, țigarile de foi, trabucurile și tutunul pentru fumat. Fiecare categorie are propriul prag cantitativ. Deși Directiva 92/12 nu conține în mod expres astfel de prevederi, o interpretare sistematică în același sens cu cel evidențiat la punctul precedent din prezentele concluzii trebuie să conducă la aplicarea acestor limite pentru fiecare categorie de produs. Astfel, o persoană poate fi în posesia a 799 țigări și a 399 țigări de foi, fără ca numărul total de produse să ducă la concluzia că acestea sunt destinate uzului comercial. Prin urmare, pentru a rezuma, pragurile minime cantitative se aplică *pe persoană și pe categorie de produs*.

25. Având în vedere cele de mai sus, este evident că reglementarea și practica Republicii Franceze nu îndeplinesc criteriile prevăzute de Directiva 92/12.

26. În primul rând, argumentul invocat de Republica Franceză potrivit căruia articolele 575 G și 575 H din CFG nu reglementează accizele pe tutun, ci deținerea de tutun, nu poate rezista în fața interpretării Directivei 92/12. Oricare ar fi scopul declarat oficial de legislația în cauză, Curtea trebuie să ia în considerare conținutul și efectele sale, deoarece, astfel cum s-a menționat, acestea constituie temeiul juridic al unei activități administrative desfășurate de executivul francez. În plus, articolul 575 H din CFG nu instituie un criteriu nou, ci un nivel cantitativ de două kilograme de tutun prelucrat pe mijloc de transport, dincolo de care se datorează accize. În consecință, rezultă în mod evident că CFG conține norme esențiale pentru reglementarea accizelor pe tutun care fac obiectul unei armonizări prin Directiva 92/12.

27. Republica Franceză susține, în al doilea rând, legalitatea utilizării unui singur criteriu pentru a stabili scopul achiziționării produsului. Cu toate acestea, astfel cum am arătat la punctul 21 din prezentele concluzii, articolul 9 alineatul (2), al cărui conținut este foarte clar, prevede că statele membre „*trebuie să ia în considerare, inter alia*”, diverse elemente, incluzând statutul comercial al deținătorului produsului, categoria acestuia sau cantitatea de produs⁶. O legislație națională, precum cea franceză, al cărei unic criteriu pentru stabilirea destinației achiziției este cantitativ nu respectă în mod evident dispozițiile articolului 9 alineatul (2) din Directiva 92/12. Republica Franceză a admis în repetate rânduri că, în practică, autoritățile administrative franceze foloseau un singur criteriu, criteriul cantitativ. Astfel cum Curtea a recunoscut într-o jurisprudență constantă, practicile administrative care sunt contrare dreptului Uniunii, chiar și atunci când sunt puse în aplicare într-un cadru juridic național în mod oficial în conformitate cu dreptul Uniunii, constituie un element suficient pentru a constata neîndeplinirea obligațiilor⁷. În măsura în care Republica Franceză a admis existența unei practici administrative incompatibile cu articolul 9 alineatul (2) din Directiva 92/12, este necesar să se respingă al doilea argument invocat de părâtă.

28. În al treilea rând, Republica Franceză susține ideea unui sistem de calcul bazat pe mijlocul de transport utilizat (iar nu pe deținătorul individual al produsului) și pe o cantitate totală de produse în greutate (iar nu în număr de unități din fiecare tip de produs). La punctele 23 și 24 din prezentele concluzii, am subliniat, în lumina unei interpretări literale și sistematice a Directivei 92/12, că aceasta

6 — Sublinierea noastră.

7 — A se vedea printre altele Hotărârea din 13 martie 1997, Comisia/Franța (C-197/96, Rec., p. I-1489, punctul 14), Hotărârea din 9 martie 2000, Comisia/Italia (C-358/98, Rec., p. I-1255, punctul 17), și Hotărârea din 10 martie 2005, Comisia/Regatul Unit (C33/03, Rec., p. I-1865, punctul 25).

a instituit praguri minime cantitative pe persoană și pe categorie de produs tocmai pentru a preveni aplicarea unor criterii naționale care ar avea ca efect restrângerea excesivă a liberei circulații a mărfurilor, în speță a tutunului și a băuturilor alcoolice. Utilizarea, reținută atât în reglementarea, cât și în practica administrativă, a unui criteriu bazat pe vehicule, iar nu de numărul de persoane, precum și pe greutatea totală a produsului, iar nu pe numărul de unități pentru fiecare categorie, este incompatibilă cu articolele 8 și 9 din Directiva 92/12.

29. În ceea ce privește regimul sancționator, este suficient să se evidențieze nelegalitatea dispozițiilor care vizează aplicarea sancțiunilor pentru a ajunge la concluzia că, prin adoptarea regimului sancționator menționat mai sus, Republica Franceză a încălcat de asemenea dispozițiile articolelor 8 și 9 din Directiva 92/12.

30. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să declare că primul motiv invocat de Comisie este întemeiat.

2. Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 34 TFUE

31. Comisia consideră de asemenea că, prin adoptarea unei dispoziții precum articolul 575 H din CFG și prin aplicarea sa astfel încât se restrânge libera circulație a mărfurilor, Republica Franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 34 TFUE. Deși dispoziția franceză menționată mai sus privește deținerea de tutun indiferent de locul achiziției, Comisia consideră că aceasta are ca efect îngreunarea achiziționării de tutun din alte state membre și că, prin urmare, restrânge libera circulație a mărfurilor. Ca dovadă, Comisia subliniază că controalele efectuate de autoritățile franceze pentru a asigura respectarea acestei dispoziții se situează exclusiv în locații transfrontaliere, între Franța și statele membre vecine.

32. La rândul său, Republica Franceză nu contestă faptul că măsurile în cauză sunt restrictive, dar consideră că este aplicabil articolul 36 TFUE și în special justificarea întemeiată pe protecția sănătății publice. Potrivit statului pârât, măsurile ar fi conforme cu un obiectiv de protecție a sănătății publice, nu ar constitui o discriminare arbitrară și nici nu ar fi disproporționate în raport cu obiectivul urmărit.

33. Astfel cum tocmai am arătat, prin al doilea motiv, Comisia, după ce a susținut că Republica Franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul directivei, susține o încălcare de către acest stat a articolului 34 TFUE. În timp ce primul motiv privește un număr mai mare de dispoziții și de practici administrative naționale, al doilea motiv privește doar una dintre aceste norme, articolul 575 H din CFG, și unele practici administrative dintre cele menționate mai sus.

34. În orice caz, Comisia presupune că articolele 8 și 9 din Directiva 92/12 și articolul 34 TFUE pot fi invocate succesiv, cel puțin în ceea ce privește elementele obiectului acțiunii comune celor două motive de neîndeplinire a obligațiilor. Cu toate acestea, astfel cum vom explica mai jos, o asemenea prezentare ridică numeroase dificultăți.

35. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, „atunci când un domeniu a făcut obiectul unei armonizări exhaustive la nivel comunitar, orice măsură națională care ține de acest domeniu trebuie apreciată în raport cu dispozițiile acestei măsuri, iar nu cu prevederile dreptului primar”⁸. Cu alte cuvinte, consecința adoptării unui act normativ al Uniunii este un fel de substitut sau de „atracție”

8 — Formulare care este deja implicită în jurisprudență, dar care apare în mod explicit în Hotărârea din 12 octombrie 1993, Vanacker și Lesage (C-37/92, Rec., p. I-4947, punctul 9), și este consolidată într-un mare număr de hotărâri ale Curții, printre care Hotărârea din 13 decembrie 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, Rec., p. I-9897, punctul 32), Hotărârea din 11 decembrie 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, Rec., p. I-14887, punctul 64), și Hotărârea din 14 decembrie 2004, Radlberger Getränkegesellschaft și S. Spitz (C-309/02, Rec., p. I-11763, punctul 53).

procedurală. Astfel, pentru soluționarea unui litigiu, actul de drept derivat al Uniunii se substituie tratatului ca parametru necesar pentru a statua. În mod logic, acest efect se produce numai atunci când actul normativ al Uniunii reglementează exhaustiv un domeniu, fie în general, pentru un întreg sector, fie specific și privind aspecte punctuale.

36. În consecință, pentru motivele pe care le vom expune mai jos, trebuie subliniat că efectul de „substituire” este strict *procedural*, deoarece, în cazul coexistenței dispozițiilor, tratatul și directiva își păstrează pe deplin valabilitatea și aplicabilitatea generale.

37. Termenii în care jurisprudența se referă la raportul dintre libertățile fundamentale și actele normative de drept derivat nu au fost însă întotdeauna atât de clari pe cât s-ar fi dorit. La prima vedere, s-ar putea crede că este vorba despre un raport bazat pe aplicabilitate, astfel încât existența unui act normativ de drept derivat ar impune inaplicabilitatea libertății fundamentale prevăzute în tratat. Aceasta este ceea ce pare să confirme Curtea prin utilizarea anumitor termeni în afirmații care ar lăsa impresia că există un criteriu *de fond* pentru stabilirea aplicabilității normelor de drept al Uniunii, în speță a actelor normative de punere în aplicare a libertăților și a normelor tratatului referitoare la acestea⁹.

38. Cu toate acestea, situația nu este și nu ar putea fi aceasta.

39. În opinia noastră, situația procedurală creată în cauze precum prezenta speță nu poate fi interpretată în termeni de „aplicabilitate”, deoarece, în caz contrar, ar exista un fel de ierarhie inversată a sistemului de izvoare ale dreptului Uniunii. Legislația secundară a Uniunii nu poate avea ca efect excluderea „aplicării” libertăților fundamentale garantate de tratat.

40. De asemenea, inaplicabilitatea dreptului primar, care pare să rezulte din anumite formulări, cum ar fi cele menționate mai sus, contravine în mod evident controlului valabilității actelor normative ale dreptului derivat în lumina dreptului Uniunii. Actele de aplicare a libertăților fundamentale, inclusiv actele de armonizare exhaustivă, permit întotdeauna, în contextul adecvat, o examinare a compatibilității lor formale și materiale cu tratatele, inclusiv libertățile fundamentale. După cum a precizat în repetate rânduri Curtea, „interzicerea restricțiilor cantitative la importul între statele membre, precum și a oricăror măsuri cu efect echivalent, stabilită la [articolul 34 TFUE,] se aplică nu numai în privința măsurilor naționale, ci și în privința măsurilor adoptate de instituțiile [Uniunii]”¹⁰, inclusiv, desigur, a directivelor de armonizare.

41. În mod similar, pretinsul efect de excludere a aplicării ar contraveni de asemenea mandatului care impune interpretarea dreptului derivat în lumina dreptului primar. Această cerință, rezultat nu numai al caracterului obligatoriu, ci și al caracterului inspirațional al dispozițiilor tratatului și al altor dispoziții ale dreptului primar, în special ale Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, se opune oricărei încercări de a face inaplicabile libertățile de circulație.

42. În concluzie, deși jurisprudența poate oferi anumite indicii care pot sugera că există un fel de excludere sau de suspendare a aplicării dreptului primar, nu este mai puțin adevărat că, în prezenta cauză, substituirea dispozițiilor tratatului privind libera circulație prin dreptul derivat are un sens pur procedural.

9 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 noiembrie 2007, Comisia/Germania (C-319/05, Rep., p. I-9811, punctul 35), în care Curtea a precizat că, în cazul în care o măsură națională intră în domeniul de aplicare al unei directive, aceasta „nu poate constitui în niciun caz o restricție în calea schimburilor comerciale intracomunitare interzisă de articolul 28 CE” (sublinierea noastră).

10 — A se vedea între altele Hotărârea din 17 mai 1984, Denavit/Nederland (15/83, Rec., p. 2171, punctul 15), Hotărârea din 9 august 1994, Meyhui (C-51/93, Rec., p. I-3879, punctul 11), și Hotărârea din 25 iunie 1997, Kieffer și Thill (C-114/96, Rec., p. I-3629, punctul 27).

43. Astfel, atunci când pune în aplicare o libertate de circulație prin intermediul dreptului derivat, legiuitorul Uniunii echilibrează interesele statelor membre, ale particularilor în cauză și ale obiectivelor integrării. Norma de drept derivat delimitează deci, prin lege, cadrul juridic al unei piețe specifice de dimensiune europeană. Nu se pune problema ca o normă de drept derivat să înlocuiască libertatea, ci aceasta transpune pur și simplu în cadrul juridic al unei piețe specifice cerințele care decurg din libertatea garantată de tratat. Prin urmare, se prezumă că norma de drept derivat nu este numai compatibilă cu tratatul, ci și fidelă obiectivelor de integrare aplicate unei piețe specifice. În niciun caz nu are loc o excludere a aplicării libertății de circulație, deoarece norma de drept derivat, astfel cum tocmai am explicat, rămâne strict supusă conținutului tratatelor, inclusiv al libertăților fundamentale.

44. Efectul pe care îl produce norma de drept derivat asupra libertății este, prin urmare, o *substituție procedurală*, deoarece libertatea își pierde relevanța numai pentru „a aprecia” dacă o anumită măsură națională este conformă dreptului Uniunii. Astfel, verbul „a aprecia” apare cu regularitate în jurisprudența Curții cu privire la acest efect¹¹ și reflectă în mod clar natura procedurală a substituirii libertății prin actul normativ de drept derivat. Curtea nu a declarat că libertatea nu se aplică în cazul concret, ci, dimpotrivă, s-a limitat la a constata că nu este necesar să se facă o apreciere a acesteia pentru a soluționa litigiul, nici chiar, astfel cum vom arăta, în cursul unei proceduri preliminare sau în cursul unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

45. În cauza Parfumerie-Fabrik 4711¹², o instanță națională a adresat Curții o întrebare privind compatibilitatea unei reglementări naționale cu o directivă de armonizare exhaustivă și cu articolul 34 TFUE. Constatând faptul că respectiva directivă era aplicabilă, Curtea a adăugat că „nu [era] este necesar să se pronunțe cu privire la interpretarea articolului [34 TFUE] solicitată de instanța de trimitere”¹³. Curtea a ajuns la aceeași concluzie în cauza DaimlerChrysler¹⁴, care este de asemenea o procedură preliminară, precizând în dispozitivul hotărârii, după ce a confirmat că regulamentul era aplicabil, că „nu [era] necesar să se verifice, în plus, separat, dacă măsura națională [era] conformă articolelor 34 [TFUE] și 36 [TFUE]”¹⁵.

46. Cu alte cuvinte, în contextul unei întrebări preliminare, nu este necesară o examinare suplimentară atunci când se constată că măsura națională în cauză încalcă dreptul derivat al Uniunii. În ceea ce privește competența sa de a judeca un litigiu, Curtea poate și „trebuie să se limiteze” la a interpreta actul normativ de punere în aplicare¹⁶. Este vorba despre o limitare care operează la nivel procedural pentru a defini puterea de apreciere a instanței, întrucât, după cum am observat, coexistența și chiar raportul ierarhic dintre libertate și actul normativ de punere în aplicare se mențin, în ceea ce privește efectele lor, în situații precum cea din prezenta cauză. Funcția interpretativă a Curții este îndeplinită atunci când aceasta s-a pronunțat cu privire la pretinsa încălcare a actului normativ de punere în aplicare.

11 — A se vedea în special Hotărârea DaimlerChrysler, citată anterior, punctul 32, Hotărârea din 24 octombrie 2002, Linhart și Biffi (C-99/01, Rec., I-9375, punctul 18), Hotărârea din 23 ianuarie 2003, Comisia/Austria (C-221/00, Rec., p. I-1007, punctul 42), și Hotărârea din 23 ianuarie 2003, Sterbenz și Haug (C-421/00, C-426/00 și C-16/01, Rec., p. I-1065, punctul 24).

12 — Hotărârea din 23 noiembrie 1989 (150/88, Rec., p. 3891).

13 — *Ibidem*, punctul 28.

14 — Hotărâre citată anterior.

15 — *Ibidem*, punctul 46. În același sens, referindu-se la *lipsa necesității* de a se pronunța, a se vedea de asemenea Hotărârea din 14 decembrie 2004, Swedish Match (C-210/03, Rec., p. I-11893, punctul 83).

16 — Expresie folosită printre altele în Hotărârile Linhart și Biffi, punctul 21, și Sterbenz Haug, punctul 26, citate anterior, în Hotărârea din 24 ianuarie 2008, Roby Profumi (C-257/06, Rep., p. I-189, punctul 15), și în Hotărârea din 1 octombrie 2009, HSBC Holdings și Vidacos Nominees (C-569/07, Rep., p. I-9047, punctul 27).

47. În cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Curtea a adaptat formularea pentru a sublinia și mai mult caracterul procedural al substituției. Astfel, în cauza Comisia/Germania¹⁷, Curtea a precizat că existența unei încălcări a unui act normativ de punere în aplicare „*exclude examinarea compatibilității cu articolul [34 TFUE]*”¹⁸. Această aluzie la „examinarea” motivului confirmă, așadar, existența unei limitări care afectează exclusiv dimensiunea jurisdicțională a cauzei, iar nu fondul.

48. În cele din urmă, revine persoanei care invocă succesiv o încălcare a unui act de drept derivat și a unei libertăți fundamentale sarcina de a demonstra că măsura națională atacată nu ține numai de domeniul de aplicare al actului respectiv, ci și de o sferă care depășește acest domeniu și pe care se proiectează libertatea fundamentală. În caz contrar, organul judiciar „trebuie să se limiteze” la a aprecia măsura națională, astfel cum impune Curtea, „în lumina dispozițiilor măsurii de armonizare, iar nu ale dreptului primar”.

49. Dacă ne concentrăm acum pe circumstanțele specifice ale prezentei cauze, trebuie subliniat de la bun început că Directiva 92/12 a realizat o armonizare *de minimis* a domeniului fiscal, stabilind, cu toate acestea, pentru statele membre, anumite limite care nu pot fi depășite. În măsura în care aceste limite demarchează un spațiu în care este interzisă acțiunea la nivel național, acestea pot fi considerate aspecte punctuale ale unei armonizări exhaustive. Acesta este cazul articolelor 8 și 9 din Directiva 92/12 și în special al elementelor descrise la punctele 21 și 24 din prezentele concluzii, deoarece acestea impun condițiile în care trebuie să se aprecieze dacă deținerea de tutun are scop comercial sau privat. Cu privire la această problemă, din aceste dispoziții rezultă că statele membre nu pot institui criterii obiective care privează o persoană particulară de posibilitatea de a face dovada contrară. De asemenea, aceste criterii ar trebui să se aplice pe persoană și, în cazul criteriilor cantitative, cu respectarea pragurilor minime prevăzute la articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf.

50. Prin urmare, întrucât Republica Franceză a încălcat, astfel cum am sugerat la punctele 26-29 din prezentele concluzii, dispozițiile de armonizare exhaustivă ale Directivei 92/12, nu este necesar să se examineze dacă a existat deopotrivă o încălcare a articolului 34 TFUE, în măsura în care este vorba despre o dispoziție, având în vedere situația de fapt și măsurile analizate în mod specific în prezenta procedură, care a fost înlocuită de articolele 8 și 9 din Directiva 92/12.

51. Într-adevăr, de-a lungul susținerilor prezentate în prezenta procedură, Comisia s-a limitat la a sublinia incompatibilitatea articolului 575 H și a practicilor administrative naționale cu articolul 34 TFUE. Scopul acestui al doilea motiv coincide cu cel al primului motiv, dar reclamanta nu a justificat în niciun moment în ce măsură comportamentul imputat depășea domeniul de aplicare al Directivei 92/12. În măsura în care articolele 8 și 9 efectuează o armonizare exhaustivă a domeniului, Curtea nu ar putea să examineze al doilea motiv decât dacă ar exista un comportament al autorităților franceze care să fi depășit domeniul de aplicare material al directivei. Or, Comisia nu a prezentat nicio dovadă care să demonstreze un comportament al Republicii Franceze care excede domeniului de aplicare al Directivei 92/12 și deci supus articolului 34 TFUE.

52. Prin urmare, a invoca tratatul într-un context în care există ceea ce numim o substituție procedurală a acestuia nu poate conduce decât la respingerea celui de al doilea motiv al acestei acțiuni. Cu alte cuvinte, faptul de a invoca tratatul ca motiv autonom, dar succesiv al unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor nu poate fi considerat altfel decât un motiv de inadmisibilitate. În cele din urmă, prin al doilea motiv, Comisia a invocat, în această procedură, o pretinsă încălcare redundantă și nesusceptibilă de a acționa cu minimă autonomie ca un criteriu de apreciere a măsurilor naționale care constituie obiectul prezentei cauze.

17 — Hotărârea din 14 decembrie 2004, Comisia/Germania (C-463/01, Rec., p. I-11705).

18 — *Ibidem*, punctul 36.

53. Având în vedere considerațiile precedente, în conformitate cu articolul 120 litera (c) din Regulamentul de procedură, propunem Curții să declare inadmisibilitatea celui de al doilea motiv.

IV – Cheltuieli de judecată

54. În conformitate cu articolul 138 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, în cazul admiterii în parte a acțiunii, fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată.

V – Concluzie

55. În consecință, propunem Curții să declare următoarele:

- 1) Prin stabilirea măsurilor prevăzute la articolele 575 G și 575 H din Codul fiscal general și printr-o practică administrativă constantă în temeiul căreia criteriile cantitative de apreciere a utilizării tutunului, singurele prevăzute de autoritățile naționale, se calculează pe vehicul și pe categorii generale de produs, iar nu pe persoană și pe categorii specifice de produs, Republica Franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin potrivit Directivei 92/12/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind regimul general al produselor supuse accizelor și privind deținerea, circulația și monitorizarea acestor produse.
- 2) Respinge al doilea motiv al acțiunii.
- 3) Fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată.