



Bruxelles, 25 aprilie 2024
(OR. en)

9328/24

LIMITE

JUR 221
AG 87
INST 172
MI 452

AVIZUL SERVICIULUI JURIDIC¹

Sursă:	Serviciul juridic
Destinatar:	Grupul de lucru pentru afaceri generale
Subiect:	Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unor cerințe armonizate pe piața internă privind transparența reprezentării intereselor desfășurate în numele țărilor terțe și de modificare a Directivei (UE) 2019/1937 – Temeiul juridic

I. INTRODUCERE

1. Pe 12 decembrie 2023 Comisia a prezentat pachetul de măsuri privind apărarea democrației, din care face parte și o propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unor cerințe armonizate pe piața internă privind transparența reprezentării intereselor desfășurate în numele țărilor terțe și de modificare a Directivei (UE) 2019/1937² („directiva propusă”). Directiva propusă se întemeiază pe articolul 114 din TFUE.

¹ Prezentul document conține consultanță juridică care este protejată conform articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei și care nu este pusă la dispoziția publicului de către Consiliul Uniunii Europene. Consiliul își rezervă toate drepturile legale în privința publicării neautorizate.

² Doc. 16889/23 + ADD 1.

2. La reuniunea Grupului de lucru pentru afaceri generale din 22 februarie 2024, Serviciul juridic al Consiliului („SJC”) s-a pronunțat cu privire la relevanța alegerii articolului 114 din TFUE ca temei juridic pentru directiva propusă. La cererea grupului de lucru, prezentul aviz prezintă în scris intervenția reprezentantului SJC la reuniunea respectivă și dezvoltă raționamentul.

II. DIRECTIVA PROPUȘĂ

3. Directiva propusă conține un capitol cu dispoziții de fond care stabilește cerințe armonizate în materie de transparență și de înregistrare aplicabile activităților de reprezentare a intereselor desfășurate în numele țărilor terțe (capitolul II) și trei capitole transversale care conțin dispoziții generale (capitolul I), dispoziții privind supravegherea și asigurarea respectării legislației (capitolul III) și dispoziții finale (capitolul IV).
4. Articolul 1 stabilește obiectul și dublul obiectiv al directivei propuse:

„Prezenta directivă stabilește cerințe armonizate cu privire la activitățile economice de reprezentare a intereselor desfășurate în numele unei entități dintr-o țară terță, în vederea îmbunătățirii funcționării pieței interne prin atingerea unui nivel comun de transparență în întreaga Uniune.

Scopul prezentei directive este de a asigura această transparență astfel încât să se evite crearea unui climat de neîncredere, de natură să descurajeze persoanele fizice sau juridice din statele membre sau din țările terțe să colaboreze cu entitățile care desfășoară activități de reprezentare a intereselor în numele unei entități dintr-o țară terță sau să le ofere sprijin financiar.”

5. Activitatea de reprezentare a intereselor este definită drept „*activitate desfășurată cu scopul de a influența elaborarea, formularea sau punerea în aplicare a politicilor sau a legislației sau procesele decizionale publice din Uniune*” [articolul 2 punctul 1]³. Este furnizată o listă neexhaustivă de exemple de astfel de activități, după cum urmează: „*organizarea de reuniuni, conferințe sau evenimente ori participarea la acestea, [prin] contribuirea sau participarea la consultări sau la audieri parlamentare, [prin] organizarea de campanii de publicitate sau de comunicare, [prin] organizarea de rețele și de inițiative locale, [prin] elaborarea de documente de politică și de poziție, [prin] amendamente legislative, sondaje de opinie, anchete sau scrisori deschise sau [prin] activități desfășurate în contextul cercetării și al educației, în cazul în care sunt desfășurate în mod specific cu acest obiectiv*”.
6. Articolul 2 punctul 4 definește „entitatea dintr-o țară terță” drept:
- „(a) *administrația centrală și autoritățile publice de la toate celelalte niveluri ale unei țări terțe, cu excepția țărilor membre ale Spațiului Economic European;*
- (b) *o entitate publică sau privată ale cărei acțiuni pot fi atribuite unei entități menționate la litera (a), având în vedere toate circumstanțele relevante;*”.
7. În conformitate cu articolul 3, directiva propusă se aplică entităților care desfășoară „*un serviciu de reprezentare a intereselor furnizat unei entități dintr-o țară terță*” și „*o activitate de reprezentare a intereselor desfășurată de o entitate dintr-o țară terță menționată la articolul 2 punctul 4 litera (b), care înlocuiește sau este legată de activități de natură economică și, prin urmare, este comparabilă cu un serviciu de reprezentare a intereselor*”. Același articol prevede derogări de la domeniul de aplicare al directivei pentru activitățile desfășurate în legătură cu exercitarea autorității publice, inclusiv exercitarea relațiilor diplomatice sau consulare, pentru furnizarea de consultanță juridică și de consultanță profesională în cazuri specifice, precum și pentru alte activități auxiliare.

³ Această definiție urmează definiția inclusă în Acordul interinstituțional privind un registru de transparență obligatoriu.

8. Articolul 4 din directiva propusă arată că nivelul de armonizare este armonizarea completă, ceea ce înseamnă că statele membre nu vor putea să mențină sau să introducă, pentru activitățile care intră în domeniul de aplicare al directivei propuse, dispoziții în materie de transparență diferite de cele prevăzute în directiva propusă.
9. Dispozițiile de fond sunt cuprinse în capitolul II (Transparență și înregistrare) și impun statelor membre să asigure identificarea serviciilor de reprezentare a intereselor furnizate entităților din țări terțe (articolul 5), păstrarea evidențelor activităților vizate de reprezentare a intereselor (articolul 7), crearea registrelor naționale (articolul 9), înregistrarea entităților din țări terțe în registrele naționale (articolul 10), accesul publicului la părți ale registrului național (articolul 12), publicarea anuală a anumitor date agregate referitoare la activitățile vizate (articolul 13), precum și comunicarea de către entitățile din țări terțe a numărului lor de înregistrare atunci când intră în contact cu funcționarii publici (articolul 14).
10. Capitolul III (Supraveghere și asigurarea respectării legislației) le impune statelor membre să desemneze autorități responsabile de registrele naționale, precum și autorități de supraveghere independente însărcinate să supravegheze respectarea și asigurarea respectării obligațiilor prevăzute în directiva propusă (articolul 15), precum și să coopereze și să facă schimb de informații cu autoritățile de supraveghere ale altor state membre, în conformitate cu procedurile stabilite în capitolul menționat (articolele 16-18). Autoritățile de supraveghere independente ar putea solicita evidențele păstrate de entități fie în cazurile de suspiciune privind nerespectarea obligațiilor, fie atunci când entitățile au un impact potențial semnificativ asupra vieții și dezbaterii publice (printr-o abordare bazată pe riscuri, pe baza pragurilor financiare).
11. Directiva propusă le impune statelor membre să adopte norme privind sancțiunile, limitate la amenzi administrative, și stabilește cuantumul maxim care poate fi impus pentru încălcarea obligațiilor prevăzute în aceasta (articolul 22).

12. De asemenea, articolul 24 din directiva propusă conține o modificare a Directivei (UE) 2019/1937⁴, pentru a se garanta că avertizorii sunt în măsură să alerteze autoritățile de supraveghere cu privire la încălcările efective sau potențiale ale directivei propuse.
13. În cele din urmă, Comisia este împuternicită să modifice, prin intermediul unor acte delegate, anumite date care trebuie colectate la înregistrare sau informațiile care trebuie făcute publice la nivel agregat, precum și pragurile financiare care condiționează cererile de informații adresate de autoritățile de supraveghere entităților din țări terțe. De asemenea, se instituie un grup consultativ alcătuit din „*câte un reprezentant și un reprezentant supleanț*” desemnat de fiecare stat membru și care reprezintă autoritățile de supraveghere desemnate în temeiul directivei propuse. Sarcinile grupului sunt de a acționa drept forum de informare și de schimb de bune practici, precum și de a consilia Comisia cu privire la diferite aspecte ale propunerii de directivă, inclusiv pregătirea actelor delegate.

III. ANALIZA JURIDICĂ

A. PERTINENȚA ALEGERII ARTICOLULUI 114 DIN TFUE CA TEMEI JURIDIC AL DIRECTIVEI PROPUSE.

14. În conformitate cu jurisprudența constantă a Curții de Justiție, alegerea temeiului juridic al actelor Uniunii nu trebuie să se întemeieze pe convingerea instituției în ceea ce privește obiectivul urmărit, ci pe elemente obiective, care pot fi supuse unui control jurisdicțional, îndeosebi finalitatea și conținutul actului⁵.

⁴ Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, JO L 305, 26.11.2019, p. 17.

⁵ Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 31 și jurisprudența citată.

15. Articolul 114 din TFUE conferă legiuitorului Uniunii, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, competența de a adopta măsuri privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre care au ca obiectiv instituirea și funcționarea pieței interne. Deși sunt folosiți termeni generali, articolul 114 din TFUE nu conferă legiuitorului Uniunii o competență generală de reglementare a pieței interne⁶. Pentru a avea articolul 114 din TFUE ca temei juridic, un act al Uniunii „*trebuie să aibă efectiv ca obiect îmbunătățirea condițiilor de instituire și de funcționare a pieței interne*”⁷. Cu alte cuvinte, articolul 114 din TFUE poate fi „*utilizat ca temei juridic numai în cazul în care din actul juridic rezultă în mod evident și obiectiv că scopul acestuia constă în îmbunătățirea condițiilor pentru instituirea și funcționarea pieței interne*”⁸, precum și pentru măsurile care contribuie în mod evident la eliminarea obstacolelor din calea liberei circulații a serviciilor sau la eliminarea denaturărilor concurenței⁹.
16. Legiuitorul Uniunii poate recurge la articolul 114 din TFUE în special „*în cazul existenței unor divergențe între reglementările naționale, atunci când acestea sunt de natură să constituie obstacole în calea libertăților fundamentale și să aibă astfel o incidență directă asupra funcționării pieței interne sau să genereze denaturări semnificative ale concurenței*”¹⁰. „*[S]impla constatare a unor disparități între reglementările naționale și a riscului abstract de obstacole în calea libertăților fundamentale sau de denaturări ale concurenței nu este suficientă pentru a justifica alegerea [articolului 114 din TFUE]*”¹¹. Recurgerea la articolul 114 din TFUE este, de asemenea, posibilă pentru a se preveni apariția unor obstacole în calea comerțului rezultate din evoluția eterogenă a legislațiilor naționale, dar „*apariția [unor astfel de obstacole] trebuie să fie probabilă, iar măsura în cauză trebuie să aibă ca obiect prevenirea lor*”¹².

⁶ Hotărârea din 5 octombrie 2000, Germania/Parlamentul și Consiliul (Tobacco 1), C-376/98, EU:C:2000:544, punctul 83.

⁷ Ibid., punctul 84. A se vedea și Hotărârea din 8 iunie 2010, Vodafone și alții, C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 32 și jurisprudența citată.

⁸ Hotărârea din 2 mai 2006, Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul (ENISA), C-217/04, EU:C:2006:279, punctul 42.

⁹ Hotărârea din 10 decembrie 2002, British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 60.

¹⁰ Hotărârea din 8 iunie 2010, Vodafone și alții, C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 32 și jurisprudența citată.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid., punctul 33 și jurisprudența citată.

17. De asemenea, ar trebui remarcat că articolul 114 alineatul (1) prima teză din TFUE precizează în mod clar că se aplică „[c]u excepția cazului în care tratatele dispun altfel”. Drept urmare, utilizarea articolului 114 din TFUE nu se justifică decât dacă tratele nu conțin o dispoziție mai specifică care să fie utilizată drept temei juridic pentru adoptarea actului în cauză¹³. Dacă există un alt temei juridic adecvat, actul trebuie să se întemeieze pe acea dispoziție¹⁴.
18. SJC a dezbătut cerințele necesare pentru a alege drept temei juridic articolul 114 din TFUE în numeroase avize¹⁵ și le-a examinat pe baza următoarelor trei elemente:
- i) există sau este probabil să apară disparități între legislațiile naționale, acestea fiind de natură să obstrucționeze funcționarea pieței interne sau să provoace denaturări semnificative ale concurenței;
 - ii) scopul actului este de a îmbunătăți în mod real condițiile pentru instituirea și funcționarea pieței interne și
 - iii) niciun alt temei juridic nu este adecvat.

¹³ Avizul Serviciului juridic al Consiliului din 17 mai 2016, 9007/16, punctul 6.

¹⁴ Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Consiliul, C-338/01, EU:C:2004:253, punctul 60; Hotărârea din 26 ianuarie 2006, Comisia/Consiliul, C-533/03, EU:C:2006:64, punctul 45.

¹⁵ A se vedea, de exemplu, avizele recente 7515/23 și 8089/23, precum și avizul 9007/16, în special punctul 7, cu trimiteri suplimentare.

B. EXAMINAREA DIRECTIVEI PROPUSE ÎN RAPORT CU CERINTELE PENTRU RECURGEREA LA ARTICOLUL 114 DIN TFUE

- a) Există sau este probabil să apară disparități între legislațiile naționale, de natură să obstrucționeze funcționarea pieței interne sau să provoace denaturări semnificative ale concurenței?
19. În ceea ce privește directiva propusă, punctul 1 din expunerea de motive menționează că asigurarea reprezentării intereselor în Uniune este o activitate cu un caracter transfrontalier din ce în ce mai pronunțat și că cadrul de reglementare pentru astfel de activități este extrem de fragmentat din cauza disparităților dintre statele membre: *„În prezent, 15 state membre au un registru de transparență privind activitățile de reprezentare a intereselor, deși nu întotdeauna la nivel național. Statele membre care au instituit un cadru de reglementare prevăd măsuri care diferă în următoarele privințe: domeniul de aplicare al entităților și al activităților vizate, inclusiv definițiile relevante ale activităților de reprezentare a intereselor, pragurile pentru dimensiunea entităților sau nivelul activităților care declanșează aplicarea cerințelor de transparență sau de înregistrare, cerințele privind păstrarea evidențelor, datele colectate de la entitățile implicate în reprezentarea intereselor, inclusiv în ceea ce privește identitatea acestora și identitatea clienților lor, existența, competențele, structura și independența autorităților de supraveghere, natura sancțiunilor și cuantumul amenzilor, în cazul în care acestea există și frecvența actualizărilor informațiilor înregistrate. 12 state membre nu reglementează transparența activităților de reprezentare a intereselor.”*
20. Considerentele 4-7 din directiva propusă descriu pe scurt situația eterogenă în materie de reglementare și obstacolele actuale sau care pot apărea în calea furnizării de servicii transfrontaliere de reprezentare a intereselor pe piața internă. În acest context, se reamintește că, în opinia Curții de Justiție, este suficient ca actul juridic al Uniunii să stabilească în termeni generali diferențele dintre normele naționale care justifică recurgerea la articolul 114 din TFUE. În special, Curtea de Justiție nu consideră că este necesar să se precizeze în considerentele actului numărul și identitatea statelor membre a căror legislație națională a declanșat necesitatea măsurii respective¹⁶.

¹⁶ Hotărârea din 3 septembrie 2015, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punctul 29.

21. În plus, o explicație extinsă a cadrelor naționale de reglementare este inclusă în raportul privind evaluarea impactului care însoțește directiva propusă, în special la punctul 2 și în anexa 6 la evaluarea impactului. Punctul 2.1 din evaluarea impactului clarifică faptul că, din cele cincisprezece state membre care reglementează reprezentarea intereselor, doar nouă impun o obligație specifică de înregistrare înainte de a desfășura activități de reprezentare a intereselor¹⁷. Mai mult, înregistrarea este reglementată în mod diferit și există diferite scutiri de la înregistrare în funcție de statul membru. Sunt prezentate două studii de caz pentru a ilustra obstacolele din calea funcționării pieței interne care rezultă din aceste diferențe, și anume (i) condiții de concurență inechitabile și (ii) costuri suplimentare de asigurare a conformității pentru entitățile care intenționează să își desfășoare activitatea la nivel transfrontalier¹⁸.
22. Se explică, de asemenea, că disparitățile dintre legislațiile naționale direcționează „*activitățile transfrontaliere de reprezentare a intereselor dinspre statele membre în care aceste aspecte sunt mai bine reglementate către acelea în care există un nivel mai scăzut de reglementare*”, creând astfel riscul apariției unor practici de alegere a instanței celei mai favorabile de către entitățile care urmăresc să se sustragă reglementării în anumite state membre.
23. Anexa 6 la evaluarea impactului oferă dovezi detaliate ale discrepanțelor dintre legislațiile naționale ale celor cincisprezece state membre care reglementează reprezentarea intereselor (deși două dintre ele fac acest lucru numai la nivel regional) și ale consecințelor pentru exercitarea libertăților fundamentale ale pieței interne.
24. Comisia face observația că, atunci când s-a întocmit evaluarea impactului, normele naționale existente cu privire la reprezentarea intereselor nu vizau în mod specific activitățile desfășurate în numele țărilor terțe¹⁹. Cu toate acestea, deoarece aceste norme li se aplică în mod implicit acestor activități, analiza privind obstacolele de pe piața internă rămâne pertinentă.

¹⁷ A se vedea pagina 9 din evaluarea impactului (documentul 16889/23 ADD 3).

¹⁸ A se vedea paginile 10 și 11 din evaluarea impactului.

¹⁹ A se vedea punctul 1.1 din anexa 6 la evaluarea impactului, pagina 144 (documentul 16889/23 ADD 3).

25. În plus, în ceea ce privește în mod specific reprezentarea intereselor în numele țărilor terțe, la punctul 1.4. din anexa 6 la evaluarea impactului se arată că patru state membre au în vedere proiecte de lege care se referă anume la transparența finanțării străine a organizațiilor non-profit. De la publicarea evaluării impactului, unul dintre cele patru state membre a adoptat deja norme naționale care reglementează activitățile de reprezentare a intereselor desfășurate în numele țărilor terțe, iar alte două state membre au în prezent în vedere astfel de norme.
26. Considerentul 7 din directiva propusă precizează că „[Î]n contextul conștientizării sporite a încercărilor anumitor țări terțe de a influența procesele democratice din Uniune, este probabil ca unele state membre să elaboreze norme noi pentru a asigura transparența influenței străine exercitate prin reprezentarea intereselor.” Potrivit expunerii de motive, apariția unor noi obstacole în calea furnizării unor astfel de servicii pe piața internă comportă așadar riscul ridicat de a expune „entitățile care desfășoară activități de reprezentare a intereselor la obstacole suplimentare atunci când desfășoară astfel de activități pentru țări terțe pe piața internă”.
27. Reiese, prin urmare, că există sau este probabil să apară disparități între dispozițiile naționale privind reprezentarea intereselor și că acestea ar putea avea un impact direct asupra funcționării pieței interne, împiedicând libera circulație a serviciilor de reprezentare a intereselor furnizate în numele țărilor terțe. În plus, unele elemente arată și că impactul asupra pieței interne ar putea să se agraveze în timp în ceea ce privește subsectorul serviciilor vizate, având în vedere că statele membre au introdus ori pregătesc (sau au în vedere) măsuri naționale destinate în mod specific furnizorilor de servicii de reprezentare a intereselor țărilor terțe. Din aceste motive, SJC consideră că prima cerință pentru a recurge la articolul 114 din TFUE ca temei juridic este satisfăcută în mod suficient.
- b) Scopul actului este de a îmbunătăți în mod real condițiile pentru instituirea și funcționarea pieței interne?
28. Înainte de a analiza dacă directiva propusă vizează cu adevărat îmbunătățirea pieței interne, trebuie găsit răspunsul la două întrebări preliminare.

29. Prima întrebare preliminară este dacă domeniul de aplicare limitat al directivei propuse – care include numai activitățile de reprezentare a intereselor desfășurate în numele unor țări terțe (spre deosebire de reprezentarea intereselor în general) – exclude în sine posibilitatea unui raționament legat de piața internă. Trebuie amintit că, în contextul măsurilor de armonizare, Curtea de Justiție a admis că legiuitorul Uniunii poate alege să înlăture numai anumite bariere, și nu pe toate, sau poate proceda la o armonizare în etape²⁰. După cum s-a amintit la punctele 25 și 26 de mai sus, unele state membre au într-adevăr în vedere reglementarea subsectorului vizat de directiva propusă; astfel, riscul de fragmentare a acestui subsector este mai mare, fapt ce poate justifica alegerea de armonizare a acestuia. Mai mult, jurisprudența Curții de Justiție confirmă că sfera de intervenție a măsurilor Uniunii nu depășește marja de apreciere a legiuitorului Uniunii, atât timp cât sunt respectate principiile generale de drept, inclusiv principiile proporționalității, egalității de tratament și subsidiarității. Din aceste motive, în opinia SJC, faptul că directiva propusă se limitează la un subsector al sectorului serviciilor de reprezentare a intereselor nu este în sine un motiv pentru a respinge raționamentul legat de piața internă, atât timp cât acest raționament poate fi demonstrat pentru subsectorul respectiv.
30. De altfel, nu s-a considerat că amploarea comerțului în interiorul Uniunii, care face obiectul armonizării, constituie un criteriu decisiv pentru utilizarea articolului 114 din TFUE ca temei juridic. În cauza Seal Products (C-398/13 P), Curtea de Justiție a considerat că „*nu reiese din însuși textul articolului 95 CE cerința ca legiuitorul Uniunii să nu poată recurge la acest articol decât dacă schimburile de produse avute în vedere sunt relativ importante*”²¹. Avocata generală Kokott a fost încă și mai explicită în această privință în concluziile prezentate în cauza respectivă: la punctul 60 din concluzii, a afirmat că „*[i]n ceea ce privește competența generală de armonizare a pieței interne (articolul 95 CE, în prezent articolul 114 TFUE), nu există un prag de minimis, astfel încât legiuitorului Uniunii să îi fie interzis să adopte, referitor la produsul respectiv, măsuri de armonizare sub un anumit nivel al schimburilor comerciale*”²².

²⁰ Hotărârea din 4 mai 2016, Philip Morris și alții, C-547/14, EU:C:2016:325, punctele 63 și 80.

²¹ Hotărârea din 3 septembrie 2015, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punctul 41.

²² Concluziile avocatei generale Kokott din 19 martie 2015, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia, C-398/13 P, EU:C:2015:190, punctul 60.

31. A doua întrebare preliminară este dacă includerea activităților din afara sferei serviciilor de reprezentare a intereselor *stricto sensu* în domeniul de aplicare al directivei propuse exclude invocarea articolului 114 din TFUE. În această privință, trebuie amintit că directiva propusă este menită să reglementeze nu numai serviciile de reprezentare a intereselor în sens strict, ci și „o activitate de reprezentare a intereselor desfășurată de o entitate dintr-o țară terță [cu alte cuvinte, de o entitate publică sau privată ale cărei acțiuni pot fi atribuite administrației centrale sau autorităților publice de la toate celelalte niveluri ale unei țări terțe, având în vedere toate circumstanțele relevante] [...] care înlocuiește sau este legată de activități de natură economică și, prin urmare, este comparabilă cu un serviciu de reprezentare a intereselor” [articolul 3 alineatul (1) litera (b) din directiva propusă].
32. SJC amintește că articolul 114 din TFUE este legat în mod explicit de îndeplinirea obiectivelor prevăzute la articolul 26 din TFUE. Articolul 26 din TFUE are următorul cuprins:
- „(1) Uniunea adoptă măsurile pentru instituirea sau asigurarea funcționării pieței interne, în conformitate cu dispozițiile incidente ale tratatelor.
- (2) Piața internă cuprinde un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor este asigurată în conformitate cu dispozițiile tratatelor.”
33. O lectură combinată a articolelor 26 și 114 din TFUE ar putea duce la concluzia că măsurile de armonizare pot reglementa numai elementele constitutive ale pieței interne cărora li se aplică articolul 114 alineatul (1) din TFUE²³. O interpretare strictă a acestei posibile limite a articolului 114 din TFUE ca temei juridic ar însemna că o activitate nu poate fi inclusă în domeniul de aplicare al unui act întemeiat pe respectiva dispoziție dacă nu s-a demonstrat că activitatea în cauză poate fi considerată drept furnizare a unui serviciu (sau se încadrează în altă libertate relevantă) și că numai entitățile care beneficiază de libertățile prevăzute în tratate pot face obiectul unui astfel de act. SJC consideră că o astfel de interpretare strictă nu poate fi acceptată din următoarele motive.

²³ Cu alte cuvinte, libera circulație a mărfurilor, a serviciilor și a capitalurilor. Libera circulație a persoanelor este exclusă în temeiul articolului 114 alineatul (2) din TFUE.

34. În primul rând, trebuie remarcat că includerea activităților care ies din sfera serviciilor de reprezentare a intereselor *stricto sensu* în domeniul de aplicare al directivei propuse este foarte limitată, în sensul că acoperă exclusiv o activitate care „înlocuiește sau este legată de activități de natură economică și, prin urmare, este comparabilă cu un serviciu de reprezentare a intereselor”. Aceste activități trebuie să fie desfășurate de entități ale căror acțiuni pot fi atribuite administrației centrale sau autorităților publice dintr-o țară terță²⁴. Pentru a se stabili dacă acțiunile unei entități pot fi atribuite administrației centrale sau autorității publice a unei țări terțe, ar trebui, potrivit considerentului 23, „efectuată o analiză de la caz la caz, ținându-se seama în mod corespunzător de elemente precum caracteristicile entității relevante și mediul juridic și economic predominant în țara terță în care aceasta își desfășoară activitatea, inclusiv rolul guvernului în economia țării respective”. Directiva propusă se referă în mod explicit la entitățile care nu sunt stabilite în Uniune (a se vedea articolul 8 din aceasta) și care, prin urmare, nu beneficiază de libertatea de a furniza servicii care le este acordată resortisanților statelor membre (a se vedea articolul 56 din TFUE). Directiva propusă urmărește să faciliteze exercitarea acestei libertăți. Din această perspectivă, extinderea domeniului de aplicare pentru a include astfel de activități de reprezentare a intereselor poate fi considerată în mod rezonabil ca fiind necesară, în special pentru a împiedica entitățile în cauză să beneficieze de un regim mai favorabil în raport cu întreprinderile situate în Uniune²⁵.

²⁴ Aceasta nu se extinde la toate activitățile neremunerate care apără idei sau obiective urmărite de țări terțe, de exemplu un ONG care apără interesele unei țări terțe, dar care nu are o legătură cu administrația centrală a acelei țări terțe comparabilă cu o relație de prestare de servicii.

²⁵ SJC a exprimat o poziție similară în avizul 11745/94, punctul 3.

35. O astfel de acoperire limitată a activităților care depășesc serviciile de reprezentare a intereselor în sens strict trebuie privită din perspectiva interpretării largi a noțiunii de activități de natură economică și, în special, a noțiunii de servicii. Se reamintește că serviciile sunt „prestațiile furnizate în mod obișnuit în schimbul unei remunerații” (sublinierea noastră), în conformitate cu articolul 57 din TFUE²⁶. În plus, faptul că directiva propusă urmărește să includă activitățile întreprinse în Uniune de către entități ale căror acte sunt atribuite administrației centrale sau unei autorități publice dintr-o țară terță face extrem de dificilă, dacă nu imposibilă, stabilirea naturii exacte a relației economice dintre entitatea care acționează în Uniune și țara terță, precum și legătura dintre această relație și activitățile individuale întreprinse în Uniune. Prin urmare, directiva propusă nu impune stabilirea unei astfel de legături pentru activitățile care constituie în mod normal o activitate economică desfășurată de entitățile ale căror acțiuni pot fi atribuite țării terțe, ținând seama, în special, de rolul administrației centrale în economia țării respective.
36. În al doilea rând, prin aplicarea directivei propuse anumitor activități restrânse, indiferent dacă se poate demonstra sau nu o relație de prestare de servicii, în sensul articolelor 56-57 din TFUE, între entitate și țara terță, scopul urmărit este de a împiedica eludarea cu ușurință a cerințelor directivei propuse prin recurgerea la unele sisteme comerciale sau contractuale artificiale pentru a evita în mod deliberat un contract de servicii sau pentru a face să fie greu de demonstrat remunerarea serviciului prestat²⁷. Posibilitatea de a eluda cu ușurință cerințele ar submina realizarea obiectivelor directivei propuse, dacă entitățile ar putea evita obligațiile în materie de transparență susținând că activitatea lor nu este un serviciu care face obiectul normelor pieței interne în sensul articolelor 56-57 din TFUE, ci o activitate comparabilă desfășurată cu scopul de a reprezenta interesele țărilor terțe.

²⁶ Nu există cerința ca prestatorul de servicii să desfășoare activitatea cu o motivație care urmărește obținerea de profit – factorul important al unei activități economice este să nu fie „exercitată fără contraprestație” (a se vedea Hotărârea din 18 decembrie 2007, Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, punctele 32-33). În plus, nu este necesar ca o activitate economică să fie legată de o plată pecuniară, ea putând fi plătită, de exemplu, în natură sau printr-o remunerație care are doar o legătură indirectă cu serviciile prestate (a se vedea Hotărârea din 5 octombrie 1988, Steymann, 196/87, EU:C:1988:475.).

²⁷ A se vedea îndeosebi considerentul 23 din directiva propusă.

37. Curtea de Justiție a statuat deja că o măsură a Uniunii adoptată în temeiul articolului 114 din TFUE poate include prevederi menite să evite eludarea cerințelor care au drept obiectiv îmbunătățirea funcționării pieței interne²⁸.
38. În aceste condiții, aplicarea directivei propuse în cazul activităților de reprezentare a intereselor, astfel cum se menționează la articolul 3 alineatul (1) litera (b) din aceasta, este compatibilă cu temeiul juridic propus, deoarece se consideră că este necesară pentru realizarea obiectivelor privind piața internă ale respectivului temei juridic. Cu toate acestea, SJC recomandă ca justificarea acestor alegeri și considerații să fie dezvoltată mai mult în considerente.
39. După ce s-a răspuns la cele două întrebări preliminare, rămâne de stabilit dacă directiva propusă vizează cu adevărat îmbunătățirea pieței interne. Directiva propusă indică clar la articolul 1 că obiectivul său este de a îmbunătăți funcționarea pieței interne prin instituirea unui nivel comun de transparență pentru activitățile de reprezentare a intereselor desfășurate în numele țărilor terțe. În același timp, a doua teză a articolului 1 precizează că obiectivul de transparență este menit „să [...] evite crearea unui climat de neîncredere, de natură să descurajeze persoanele fizice sau juridice din statele membre sau din țările terțe să colaboreze cu entitățile care desfășoară activități de reprezentare a intereselor în numele unei entități dintr-o țară terță sau să le ofere sprijin financiar.” Acest obiectiv este clarificat mai bine în considerentul 50, care subliniază că „datele puse la dispoziția publicului ar trebui prezentate într-un mod neutru și factual”.

²⁸ Hotărârea din 10 decembrie 2002, British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 82.

40. În ceea ce privește conținutul, directiva propusă stabilește norme de transparență pe deplin armonizate pentru activitățile de reprezentare a intereselor desfășurate în numele țărilor terțe, care constau mai ales în:
- obligația furnizorilor de a declara când activitatea lor de reprezentare a intereselor este desfășurată pentru entități din țări terțe (articolul 5) și de a păstra evidența acestor activități (articolul 7);
 - obligația entităților din țări terțe care prestează servicii de reprezentare a intereselor în Uniune, fără a fi stabilite în Uniune, de a desemna un reprezentant legal (articolul 8);
 - obligația statelor membre de a crea registre naționale (articolul 9) și de a solicita înregistrarea obligatorie a entităților din țări terțe stabilite pe teritoriul lor într-un registru național (articolul 10);
 - obligația de a pune la dispoziția publicului anumite părți ale registrului (articolul 12);
 - obligația statelor membre de a publica anual un raport cu date agregate referitoare la activitățile vizate (articolul 13) și
 - obligația entităților din țări terțe de a furniza numărul lor de înregistrare atunci când intră în contact cu funcționarii publici [articolul 14 alineatul (2)].
41. Astfel de standarde uniforme de transparență aplicabile în întreaga Uniune sunt de natură să elimine obstacolele actuale cauzate de contextul de reglementare fragmentat și să împiedice o fragmentare și mai mare drept consecință a unei reglementări naționale iminente. Ca atare, se poate considera că directiva propusă are scopul de a îmbunătăți în mod real funcționarea pieței interne.

42. În ceea ce privește contextul directivei propuse, directiva face parte dintr-un pachet de măsuri privind apărarea democrației și se referă numai la serviciile de reprezentare a intereselor desfășurate în numele țărilor terțe. Punctul 1 din evaluarea impactului explică contextul politic al propunerii prin referire la necesitatea de a apăra democrația și menționează *„preocuparea crescândă legată de riscul ca deschiderea societăților europene să fie exploatată pentru ingerințe disimulate din partea guvernelor străine cu scopul de a manipula procesele decizionale și opinia publică din UE”*. Contextul internațional, în special războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei, precum și așa-numitul episod „Qatar-gate” sunt menționate ca factori ce exacerbează astfel de preocupări.
43. Considerentele 11 și 12 precizează fără ambiguitate că, pe lângă obiectivul referitor la piața internă, directiva propusă urmărește să *„sprijin[e], de asemenea, responsabilitatea democratică și o mai bună cunoaștere comună a activităților de reprezentare a intereselor desfășurate cu scopul de a influența elaborarea, formularea sau punerea în aplicare a politicilor sau a legislației sau procesele decizionale publice din Uniune, abordând necesitatea unor date fiabile și coerente”*. Aceste considerente amintesc că activitățile disimulate de reprezentare a intereselor desfășurate în numele țărilor terțe amenință democrația și că un *„nivel armonizat de transparență în întreaga Uniune în ceea ce privește astfel de activități ar trebui să contribuie la creșterea încrederii publicului în procesele decizionale ale Uniunii și ale statelor membre.”*
44. A doua teză a articolului 1 precizează că directiva propusă este menită *„să [se] evite crearea unui climat de neîncredere, de natură să descurajeze persoanele fizice sau juridice din statele membre sau din țările terțe să colaboreze cu entitățile care desfășoară activități de reprezentare a intereselor în numele unei entități dintr-o țară terță sau să le ofere sprijin financiar.”* De bună seamă, formularea acestei dispoziții ar trebui îmbunătățită, însă SJC va căuta în cele ce urmează să evalueze dacă acest al doilea obiectiv, înțeles prin prisma considerentelor 11, 12 și 50, este de natură să invalideze raționamentul privitor la piața internă al directivei propuse și să facă, astfel, inadecvată utilizarea articolului 114 din TFUE ca temei juridic.

45. În această privință, trebuie remarcat de la bun început că urmărirea unui interes general recunoscut de tratat nu exclude recurgerea la articolul 114 din TFUE, cu condiția ca obiectivul actului referitor la piața internă să fie real²⁹. După cum a arătat Curtea de Justiție, legiuitorul Uniunii nu poate fi împiedicat să recurgă la articolul 114 TFUE pe motiv că protejarea altor obiective de politică este un factor determinant pentru alegerile care trebuie făcute³⁰. Deși actul trebuie să urmărească în mod real obiective ale pieței interne, Curtea de Justiție nu pune de obicei în balanță importanța sau consecințele obiectivelor legate de piața internă în raport cu importanța sau consecințele celorlalte obiective ale actului. În continuare sunt prezentate exemple ale altor obiective de politică urmărite prin măsuri de armonizare despre care Curtea de Justiție a considerat că se întemeiază în mod corect pe articolul 114 din TFUE: protecția sănătății – directivele privind tutunul³¹, bunăstarea animalelor – comerțul cu produse derivate din focă³² și siguranța publică – directivele privind armele de foc³³. Cu toate acestea, ca o cerință minimă, Curtea de Justiție impune ca măsurile armonizate să aibă un efect real asupra pieței interne, și nu doar un efect accesoriu³⁴. De exemplu, în ceea ce privește o Directivă privind gestionarea deșeurilor, Curtea de Justiție a respins argumentul potrivit căruia aceasta ar fi trebuit să se întemeieze pe articolul 114 din TFUE, întrucât scopul principal al măsurii era de a asigura respectarea mediului în gestionarea deșeurilor, inclusiv prin limitarea circulației transfrontaliere a deșeurilor. Prin urmare, efectele de armonizare erau minime și, în orice caz, accesorii obiectivului de protecție a mediului³⁵.

²⁹ Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul (Arme de foc), C-482/17, EU:C:2019:1035, punctele 38-40, 47-48 și 56-57.

³⁰ Hotărârea din 4 mai 2016, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-358/14, EU:C:2016:323, punctul 34 și jurisprudența citată; a se vedea și Hotărârea din 10 decembrie 2002, British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, C-491/01, ECLI:EU:C:2002:741. În ambele cazuri, obiectivul de politică era protecția sănătății publice.

³¹ A se vedea, de exemplu, jurisprudența privind tutunul: Hotărârea din 5 octombrie 2000, Germania/Parlamentul și Consiliul (Tobacco 1), C-376/98, EU:C:2000:544; Hotărârea din 12 decembrie 2006, Germania/Parlamentul și Consiliul (Tobacco 2), C-380/03, EU:C:2006:772.

³² Hotărârea din 25 aprilie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia, T-526/10, EU:T:2013:215 și Hotărârea din 3 septembrie 2015, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia, C-398/13 P, EU:C:2015:535.

³³ Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035 și Hotărârea din 23 ianuarie 2018, Buhagiar și alții, C-267/16, EU:C:2018:26.

³⁴ Hotărârea din 9 octombrie 2001, Țările de Jos/Parlamentul și Consiliul, C-377/98, EU:C:2001:523, punctul 28.

³⁵ Hotărârea din 17 martie 1993, Comisia/Consiliul, C-155/91, EU:C:1993:98, punctele 14-15.

46. În plus, în temeiul articolului 2 din TUE, democrația este una dintre valorile pe care se întemeiază Uniunea și care este comună statelor membre. Curtea de Justiție a statuat deja că „*Uniunea trebuie să fie în măsură, în limitele atribuțiilor sale prevăzute de tratate, să apere [astfel de valori]*”³⁶. Aceasta înseamnă că legiuitorul Uniunii, atunci când dispune de un temei juridic adecvat pentru a lua măsuri legislative, poate asigura astfel și protecția valorilor menționate la articolul 2 din TUE, inclusiv a democrației.
47. Asigurând o mai mare transparență și responsabilitate pentru activitățile de reprezentare a intereselor desfășurate în numele țărilor terțe, directiva propusă urmărește „*un obiectiv public legitim, având în vedere principiile deschiderii și transparenței care trebuie să ghideze viața democratică a Uniunii în conformitate cu articolul 1 al doilea paragraf și cu articolul 10 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană («TUE»), în conformitate cu valorile comune ale Uniunii și ale statelor sale membre în temeiul articolului 2 din TUE*” (considerentul 11). În acest scop, directiva propusă armonizează normele naționale prin introducerea unui standard comun în materie de transparență, în conformitate cu obiectivul directivei propuse de a elimina obstacolele generate de diferențele existente sau care pot apărea între normele naționale care împiedică sau ar putea împiedica libertatea de a furniza astfel de servicii pe piața internă. Aproximarea normelor naționale prin introducerea unui standard comun în materie de transparență este, prin urmare, scopul esențial al directivei propuse³⁷.

³⁶ Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul, C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 127.

³⁷ Hotărârea din 9 octombrie 2001, Țările de Jos/Parlamentul și Consiliul, C-377/98, EU:C:2001:523, punctele 27-28.

48. Având în vedere cele sus-menționate, SJC consideră că directiva propusă urmărește în mod efectiv un obiectiv legat de piața unică prin instituirea unor norme armonizate în materie de transparență, care vor facilita furnizarea transfrontalieră a activităților de reprezentare a intereselor desfășurate în numele țărilor terțe în UE. Această concluzie nu este știrbită de faptul că normele armonizate în materie de transparență, pe lângă faptul că îmbunătățesc condițiile de piață pentru furnizorii de servicii, vor sprijini transparența și responsabilitatea, precum și reziliența proceselor democratice ale UE în raport cu ingerințele străine. Îmbunătățirea funcționării pieței interne trebuie considerată în continuare drept adevăratul obiectiv al propunerii. Această concluzie nu este denaturată de faptul că normele se vor aplica și entităților care nu beneficiază în mod direct de libertatea de a furniza servicii, deoarece o astfel de extindere ar putea fi necesară pentru atingerea obiectivului directivei propuse.
- c) S-ar putea întemeia actul pe o altă dispoziție din tratat?
49. Utilizarea articolului 114 din TFUE nu se justifică decât dacă nicio altă dispoziție mai specifică din tratate nu poate constitui temeiul juridic pentru adoptarea actului în cauză³⁸.
50. Având în vedere domeniul de aplicare al directivei propuse pentru serviciile de reprezentare a intereselor desfășurate în numele țărilor terțe, se pune întrebarea dacă articolul 53 alineatul (1) în coroborare cu articolul 62 din TFUE ar constitui un temei juridic mai adecvat în această privință.
51. Articolul 53 alineatul (1) oferă un temei juridic pentru adoptarea directivelor privind coordonarea dispozițiilor stabilite de statele membre cu privire la accesul la servicii și la desfășurarea acestora de către prestatorii de servicii pe piața internă. În schimb, măsurile întemeiate pe articolul 114 din TFUE urmăresc, de regulă, obiective mai ample, care depășesc simpla liberalizare sau accesul la un sector de servicii în diferite state membre.

³⁸ Avizul Serviciului juridic al Consiliului din 17 mai 2016, doc. 9007/16, punctul 6.

52. Curtea de Justiție a admis în mod explicit că articolul 114 din TFUE poate constitui temeiul adecvat dacă actul contribuie la *„eliminarea obstacolelor din calea liberei circulații a bunurilor sau a libertății de a presta servicii sau la eliminarea denaturărilor concurenței”*³⁹. Într-o cauză referitoare la servicii financiare, Curtea de Justiție a statuat că articolul 114 din TFUE poate constitui temeiul juridic adecvat atunci când *„armonizarea normelor care reglementează aceste tranzacții [de servicii financiare] urmărește împiedicarea apariției unor obstacole în calea funcționării adecvate a pieței interne și a persistenței unor măsuri divergente aplicate de statele membre”*⁴⁰.
53. În cazul de față, SJC consideră că directiva propusă urmărește să îmbunătățească funcționarea pieței interne în ansamblu, prin eliminarea obstacolelor ce decurg din legislațiile naționale divergente și prin stabilirea unor norme armonizate în materie de transparență care trebuie respectate de entitățile care desfășoară activități de reprezentare a intereselor în numele țărilor terțe, mai degrabă decât să reglementeze accesul la o activitate și desfășurarea acesteia în întreaga Uniune și libertatea de a presta servicii transfrontaliere. Prin urmare, articolul 53 alineatul (1) coroborat cu articolul 62 din TFUE nu împiedică legiuitorul să adopte propunerea în temeiul articolului 114 din TFUE.

IV. CONCLUZIE

54. Având în vedere cele menționate, SJC este de părere că recurgerea la articolul 114 din TFUE ca temei juridic pentru directiva propusă este adecvată, sub rezerva îmbunătățirilor propuse la punctele 38 și 44 de mai sus.

³⁹ Hotărârea din 10 decembrie 2002, British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 60.

⁴⁰ Hotărârea din 22 ianuarie 2014, Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul, C-270/12, EU:C:2014:18, punctul 114.