

СВОБОДНОЕ ДВИЖЕНИЕ ТОВАРОВ В ПРАКТИКЕ СУДА ЕС

Кирилл Энтин*

В настоящей статье анализируется практика Суда ЕС в области свободного движения товаров и, в частности, в области запрета мер, равнозначных по своему действию количественным ограничениям. По мнению автора, Суд ЕС сыграл существенную роль в формировании внутреннего рынка Евросоюза благодаря устранению таможенных, налоговых и регуляторных барьеров между государствами-членами ЕС. Суд ЕС сформировал основные понятия и концепции в области свободного движения товаров и положил конец регулярным торговым войнам между государствами Евросоюза. Накопленный ЕС опыт может в значительной части быть использован для обеспечения эффективного функционирования таможенного Союза России-Белоруссии-Казахстана.

С момента образования Европейских Сообществ экономика была основным и приоритетным направлением процесса европейской интеграции. По замыслу основоположников ЕС именно взаимозависимость экономик государств-членов вкупе с передачей контроля над важнейшими отраслями тяжелой индустрии (углем и сталью) наднациональному органу должна была сделать невозможной возникновение военных конфликтов в Европе и неизменно приведет к интеграции политической. И даже сегодня, когда Европейский Союз уже давно вышел за рамки чисто экономического объединения, одним из главных достижений ЕС считается построение и развитие единого внутреннего рынка.

Несмотря на то, что центр мировой экономики постепенно смещается в Азию, внутренний рынок Европейского Союза до сих пор остается одним из наиболее конкурентоспособных и экономически привлекательных. Во многом это достигается за счет наличия четких «правил игры» для государств-членов и предприятий на внутреннем рын-

ке и правовых механизмов, с помощью которых Европейскому Союзу удается обеспечить выполнение взятых на себя государствами-членами обязательств не предпринимать каких-либо действий, способных затруднить доступ товаров из других государств-членов на их рынок. И иностранные производители, получая доступ к рынку одного государства-члена ЕС, одновременно получают доступ к рынку всех 27 государств.

Помимо «позитивной интеграции», заключающейся в постепенной гармонизации законодательства государств-членов, Европейский Союз широко применяет и «негативную» - устранение физических, налоговых и, самое главное, регуляторных барьеров, препятствующих свободному движению товаров внутри ЕС. Ведущую роль в этом играют такие институты, как Европейская Комиссия и Суд. Именно Суду ЕС принадлежит главная роль в выработке понятийного аппарата в данной области.

В свете создания таможенного союза между Россией, Белоруссией и Казахстаном представляется особенно актуальным обратить внимание на

* Энтин Кирилл Владимирович, аспирант кафедры европейского права МГИМО(У) МИД России, преподаватель кафедры международных экономических организаций и европейской интеграции НИУ-ВШЭ, Москва.

основные решения Суда ЕС в сфере свободного движения товаров. Как показала практика, снятие лишь таможенных ограничений (таможенных пошлин и равнозначных им мер) и устранение дискриминационного налогообложения ещё не гарантируют, что движение товаров будет осуществляться беспрепятственно. Основную трудность представляют меры не финансового, а регуляторного характера, которые могут затруднить доступ иностранных товаров на рынок (например, правила, регулирующие производство, свойства, наименование, порядок распространения товара). В учредительных договорах ЕС они получили наименование «мер, эквивалентных по своему действию количественным ограничениям¹» (т.е. имеющих такие же последствия как установление квот или полный запрет на импорт товаров из других государств-членов). В решении по делу *Dassonville*² Суд постарался дать как можно более широкое толкование этого понятия, определив их как «любые правила торговли, установленные государствами-членами, которые могут прямо или косвенно, в настоящий момент или потенциально затруднить торговлю в рамках Сообщества³». В этом решении Суд признал незаконным возбуждение Бельгией уголовного дела против лиц, которые законно приобрели партию шотландского виски во Франции и собирались продавать его в Бельгии в отсутствие сертификата происхождения товара, что нарушало требования бельгийского законодательства. Суд отметил, что требование иметь сертификат происхождения товара способны в принципе выполнить лишь лица, импортирующие товар напрямую из страны производства. Поскольку импортерам товара, находящегося в свободном обращении на территории Сообщества, сложнее получить данный сертификат, его следует признать мерой, эквивалентной по своему действию количественным ограничениям.

При этом незаконными могут быть признаны не только юридически обязывающие нормы, но и любые действия, направленные на дискриминацию импортных товаров. Так, в деле *Комиссия против Ирландии (Покупайте ирландское)*⁴ Суд ЕС признал незаконной финансируемую Ирландией рекламную кампанию, призванную увеличить продажи

отечественных товаров по сравнению с импортными на 3%. Несмотря на то, что проведенная кампания не принесла ожидаемый результат (как показали результаты исследований доля ирландских товаров в период с 1977 по 1980 год уменьшилась с 49,2% до 43,4%), Суд ЕС пришел к заключению, что данная мера была частью государственной кампании, направленной на то, чтобы подменить импортные товары отечественными. Такая кампания, по мнению Суда, могла сказаться на объеме торговли между государствами-членами, а значит шла вразрез с обязательствами Ирландии по учредительному договору.

Сходным образом преференция отечественным товарам при проведении тендеров на общественные работы⁵ или при осуществлении государственных закупок (например, правило, согласно которому государственные учреждения должны были закупать как минимум 30% товаров у предприятий, расположенных в южной части Италии⁶) также были признаны Судом ЕС как дискриминирующие импортные товары. В последнем случае Суд отметил, что хотя дискриминации подвергались не только импортные, но и часть отечественных товаров, это не выводит принятые Италией правила из-под действия ст.34 ДФЕС⁷, поскольку установленные преференции распространяются лишь на отечественные товары.

В знаменитом деле *Cassis de Dijon*⁸ Суд установил, что запрет на меры, имеющие действие, равнозначное количественным ограничениям, распространяется и на такие торговые правила, которые применяются ко всем производителям без дискриминации. В данном случае установленное немецкими нормами алкогольное содержание для ликеров (не менее 25% алкоголя) препятствовало ввозу черносмородинового ликера *Cassis de Dijon* из Франции. В этом деле Суд установил принцип взаимного признания, согласно которому товары, законно произведенные и/или свободно распространяемые в одном государстве-члене ЕС, могут свободно продаваться в другом государстве-члене без дальнейших ограничений. При этом Суд ЕС оговорился, что в случае недискриминационных мер их применение может быть оправдано не только исключениями, содержащимися в нынешней ст.36 ДФЕС. Речь идет

о соображениях общественной морали, общественного порядка и государственной безопасности, защиты здоровья и жизни людей и животных или сохранения растений, защиты национальных сокровищ, имеющих художественную, историческую или археологическую ценность, защиты промышленной и торговой собственности. Кроме того, Суд ввел дополнительную открытую категорию исключений, т.н. «императивные требования». Такие требования, включающие, в частности, соображения защиты прав потребителей, охраны окружающей среды, эффективности налогового контроля, обеспечения честности коммерческих сделок, поддержки кино и другие, могут использоваться для оправдания недискриминационных мер. Однако принятые государством меры в защиту соответствующих интересов должны соответствовать принципу пропорциональности и не являться скрытой мерой ограничения торговли между государствами.

Основной идеей Суда в деле *Cassis de Dijon* было не допустить наложение на производителей товаров двойного бремени (когда производителям придется помимо выполнения требований страны производства специально приспособлять часть своей продукции под экспорт). Так, в деле *Rau v De Smedt*⁹ Суд ЕС признал противоречащим ст.34 положения бельгийского законодательства, обязывающие торговцев продавать маргарин в упаковках кубической формы (дабы потребители не перепутали его с маслом). Разумеется, для производителей из других государств-членов выполнение этого требования было сопряжено с дополнительными издержками. Суд ЕС признал довод бельгийского правительства о необходимости данной меры для защиты потребителей несостоятельными, указав, что для защиты потребителей достаточно установить четкие правила маркировки товаров.

Однако тот факт, что под запрет, согласно установленному в деле *Cassis* правилу, попали любые недискриминационные меры, побудил торговцев во многих странах воспользоваться ситуацией для обжалования неудобного им национального законодательства на том основании, что оно препятствует свободе движения товаров. Очень скоро Суд столкнулся с большим количеством ис-

ков, где предметом обжалования выступали недискриминационные меры, которые не накладывали двойного бремени на производителей, но касались правил торговли товарами (законодательство, запрещающее торговлю по воскресеньям, запрет на продажу алкогольных напитков в общественных местах, запрет на предоставление бесплатных подарков как метода продвижения товара и т.п.). Суд не смог выработать единую практику. Некоторые меры продажи товара были признаны им подпадающими под действие ст.34. Затем Суд рассмотрел вопрос о возможности оправдания этих мер соображениями защиты прав потребителей или иными императивными требованиями. Такой подход Суд применил в делах, касавшихся запрета на предоставление бесплатных подарков как стимула приобрести товар¹⁰; запрета продажи на дому¹¹; запрета на распространение буклетов, содержащих информацию о временных скидках¹²; запрета торговли по воскресеньям¹³. Другие меры в области регулирования социально-экономической жизни общества изначально признавались Судом как неподпадающие под действие ст.34. (запрет продажи крепких алкогольных напитков в общественных местах¹⁴; запрет продажи секс-товаров нелегализованными секс-шопами¹⁵).

Для того чтобы исправить сложившуюся ситуацию и внести полную ясность в судебную практику Суд ЕС принял решение по делу *Keck and Mithouard*¹⁶, в котором указал, что французское законодательство о запрете торговать себе в убыток не направлено на регулирование торговли между государствами-членами. Суд постановил, что меры, запрещающие или ограничивающие определенные способы ведения торговли, не должны подпадать под определение мер, эквивалентных по своему действию количественным ограничениям, при условии, что эти меры применяются ко всем торговцам на территории государства и воздействуют равным образом, юридически и фактически, на продажу отечественных и импортных товаров¹⁷.

Таким образом, Суд фактически выделил категорию государственных мер («определенные способы ведения торговли»), которые исключаются из-под действия ст.34 ДФЕС при условии, что не дискриминируют импортные товары.

На практике это означает, что в случае, если Суд классифицирует государственную меру как определенный способ ведения торговли, уже заявителям придется доказывать, что государственная мера будет в большей степени препятствовать торговле импортными товарами. Тогда как в случае с требованиями к товарам (как в деле *Cassis de Dijon*) бремя доказывания ложится на государство.

Решение Суда по делу *Keck* подверглось серьезной критике со стороны научного сообщества¹⁸. Эксперты по праву ЕС указывали на то, что категория «определенных способов ведения торговли» является слишком широкой, поскольку охватывает как статичные методы торговли (правила, касающиеся продолжительности рабочего дня, запрета работы по воскресеньям или регулирующие, где именно могут продаваться товары), так и динамичные способы ведения торговли (форма и способы рекламы и продвижения товара). И если статичные методы торговли не представляют проблем для производителей иностранных товаров, то лишение их возможности эффективно конкурировать с местными производителями за счет выбранных ими способов рекламы и маркетинговой стратегии может значительно затруднить доступ иностранных товаров на рынок. В связи с этим одним из предложений было делать акцент не на дискриминацию импортных товаров (критерий пар.16 *Keck*), а рассматривать вопрос, затруднен ли доступ иностранных товаров на рынок.

Новый подход Суда ЕС ознаменовало решение по делу *De Agostini*¹⁹, касавшееся запрета на рекламу по телевизору журнала «Всё, что вам необходимо знать о динозаврах» для детей до 12 лет. Шведское законодательство запрещало телевизионную рекламу, направленную на детей и их родителей. В свою очередь итальянское издательство заявляло, что телевизионная реклама является единственным эффективным методом продвижения их товара на шведском рынке. Суд ЕС оставил вопрос о соответствии принятой меры критерию пар.16 *Keck* на усмотрение национального суда, отметив, что «нельзя исключать, что полный запрет в одном государстве-члене определенного способа продвижения товара, который законно продается в этом государстве, может оказать большее влияние на товары из других государств-членов»²⁰.

Ещё более ясно по вопросу доступа товара на рынок Суд высказался в деле *Gourmet International*²¹. Оно касалось запрета в Швеции на рекламу алкогольных напитков по радио, телевидению и в печатных изданиях (за исключением специализированной прессы для рестораторов), что являлось частью национальной политики по ограничению потребления населением алкогольных напитков. Суд прислушался к мнению генерального адвоката, указавшего, что потребителям алкогольных напитков изначально лучше знакомы отечественные бренды. А тот факт, что согласно шведскому законодательству легкое пиво не считается алкоголем, позволяет шведским производителям алкогольной продукции (в основном это пиво, причем шведские компании выпускают как крепкие, так и легкие сорта пива) законно рекламировать свой бренд, тогда как импортные производители (в основном это вино и крепкие алкогольные напитки) лишены такой возможности. Наконец, блоки экономических новостей в СМИ также способствуют поддержанию названия шведских компаний на слуху. Суд постановил, что «в случае с алкогольными напитками, потребление которых во многом предопределяется местными обычаями и привычками, запрет на всякую направленную на потребителей рекламу в печати, по радио, телевидению, путем рассылки рекламных материалов или размещения рекламы вдоль автомагистралей, вероятнее всего, затруднит доступ на рынок товаров из других государств-членов больше чем отечественных товаров, с которыми потребители лучше знакомы»²². Таким образом, при анализе того, соблюдены ли условия пар.16 дела *Keck*, Суд ЕС делает упор не столько на дискриминацию, сколько на то, затрудняет ли государственная мера доступ на рынок товаров из других государств-членов.

Другим важным уточнением, которое внёс Суд ЕС в ответ на критику научного сообщества, было исключение из понятия «определенных способов ведения торговли» тех правил торговли, которые затрагивают содержания товара. Так, в деле *Mars*²³ Суд посчитал запрет в Германии на продажу батончиков с надписью «+10%» не запретом определенного способа ведения торговли, но требованием к товару, нарушающему ст.34 ДФЕС.

Суд указал, что хотя соответствующая надпись на упаковке является методом продвижения товара, в результате применения запрета импортерам придется изменить упаковку, чтобы иметь возможность распространять шоколадные батончики на немецком рынке.

Анализируя практику Суда ЕС за последние годы, можно отметить появление новой категории дел, касающихся ограничений на использование определенных товаров. Несмотря на то, что подобные ограничения можно было бы подвести под практику Суда по делу *Keck*, Суд ЕС не пошел по этому пути. В деле *Комиссия против Италии*²⁴ Большая палата Суда ЕС пришла к выводу, что данные меры необходимо рассматривать через призму теста доступа на рынок. Речь шла об итальянском законодательстве, запрещающем крепить к мотоциклам прицепы. Производители специальных прицепов для мотоциклов пожаловались в Европейскую комиссию, которая возбудила дело. Суд ЕС согласился, что данная мера является эквивалентной по своему действию количественным ограничениям, но оправдал её по соображениям безопасности дорожного движения.

В деле *Mickelsson and Roos*²⁵ Суд несколько уточнил свою позицию, постановив, что ограничения использования товара будут считаться мерами, эквивалентными по своему действию количественным ограничениям, только если в значительной степени препятствуют доступу товара на рынок. В данном деле Суд ЕС признал правила, разрешающие использовать гидроциклы лишь на «общих путях водного сообщения» (тогда как гидроциклы в основном используются на озерах или вблизи пляжей), эквивалентными количественным ограничениям. Подобный запрет существенным образом влияет на поведение покупателей, что в свою очередь ограничивает доступ товара на рынок. Таким образом, эта мера подпадает под ст.34, но может быть оправдана соображениями охраны жизни людей и животных (ст.36) и охраны окружающей среды (императивное требование) при условии, что принятые меры являются пропорциональными.

Для оправдания наложенных ограничений государства могут ссылаться на две категории исключений: исключения ст.36 (для оправдания любых мер

вплоть до запрета на импорт товара) и императивные требования (для оправдания недискриминационных мер и определенных способов ведения торговли, не удовлетворяющим критериям пар.16 дела *Keck*). Суд изначально взял за правило толковать обе категории исключений ограничительно. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что такое широкое исключение как «охрана общественного порядка» было успешно применено в Суде ЕС лишь один единственный раз, когда в деле *Thompson*²⁶ Суд признал законным установленный Великобританией запрет на экспорт серебряных монет во избежание их уничтожения или переплавки. При этом государство обязано доказать, что принятая мера является пропорциональной (т.е. подходит для защиты указанного интереса и не идет дальше, чем нужно для его защиты). Так, в деле *Clinique*²⁷ Суд счел непропорциональным наложенный в Германии запрет на продажу известной линии французской косметики. Немецкое правительство утверждало, что продажа косметики под брендом “Clinique” может ввести покупателей в заблуждение, заставив их думать, что продукция этой фирмы обладает медицинскими свойствами. Суд ЕС отверг эти аргументы, указав на то, что продукция французской фирмы продается в магазинах, а не в аптеках и представляется как косметическая продукция.

Практика Суда ЕС в значительной мере способствовала формированию четких и ясных правил поведения для государств-членов ЕС в области свободного движения товаров и сделала фактически невозможным возникновение торговых войн между государствами Евросоюза. При том, что сегодня на первый план среди вопросов, рассматриваемых Судом, выходят дела о нарушении правил конкуренции на внутреннем рынке и дела по праву интеллектуальной собственности, регулирование внутреннего рынка по-прежнему не теряет своей актуальности. Развитие науки и технологий (в частности, возникновение такого феномена как продажа товаров через интернет) ставит перед Судом ЕС новые вопросы. Суд, в свою очередь, трактуя право как живой механизм, продолжает развивать и совершенствовать собственную практику.

FREE MOVEMENT OF GOODS IN THE JURISPRUDENCE OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE

The paper analyzes the jurisprudence of the ECJ on the free movement of goods and, in particular, on measures having effect equivalent to quantitative restrictions. In the author's view, the ECJ has played a significant role in establishing the EU internal market by abolishing customs, tax and regulatory barriers between member-states. The Court has formulated the main notions and concepts in the field of the free movement of goods and managed to put an end to regular trade wars between EU countries. The experience accumulated by the EU can be used to a large

extent in order to ensure the effective functioning of the customs union of Russia, Belarus and Kazakhstan.

K. Entin,

Research Student, Department of European Law, MGIMO (University) under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Lecturer, Department of International Economic Organizations and European Integration, National Research University – Higher School of Economics, Moscow

Ключевые слова:

Европейский Союз, право ЕС, Суд ЕС, внутренний рынок, таможенный союз, свободное движение товаров, количественные ограничения и меры, имеющие равнозначное действие

Keywords:

European Union, EU Law, European Court of Justice, internal market, customs union, free movement of goods, quantitative restrictions and measures having effect equivalent to them.

Литература:

- ¹ Ст. 34 ДФЕС.
- ² Дело 8/74 Procureur du Roi v. Dassonville [1974] ECR 837.
- ³ Пар. 5 решения.
- ⁴ Дело 249/81 Commission v. Ireland (Buy Irish) [1982] ECR 4005.
- ⁵ Дело 45/87 Commission v. Ireland (Dundalk) [1988] ECR 4929.
- ⁶ Дело C-21/88 Du Pont de Nemours [1990] ECR I-889.
- ⁷ Запрет количественных ограничений и мер, имеющих равнозначное им действие.
- ⁸ Дело 120/78 Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon) [1979] ECR 649.
- ⁹ Дело 261/81 Walter Rau Lebensmittelwerke v de Smedt PvbA [1982] ECR 3961.
- ¹⁰ Дело 286/81 Criminal Proceedings against Oosthoek's Uitgeverijmaatschappij [1982] ECR 4575.
- ¹¹ Дело 382/87 Buet and EBS SARL v. Ministère public [1989] ECR 1235.
- ¹² Дело C-362/88 GB-INNO-BM [1990] ECR I-667.
- ¹³ Дела C-145/88 Torfaen [1989] ECR 3851 и C-169/91 Stoke-on-Trent [1992] ECR I-6635.
- ¹⁴ Дело 75/81 Blesgen [1982] ECR 1211.
- ¹⁵ Дело C-23/89 Quietlynn [1990] ECR I-3059.
- ¹⁶ Дело C-267 & 268/91 Criminal Proceedings against Keck and Mithouard [1993] ECR I-6097.
- ¹⁷ Пар.16 решения.
- ¹⁸ См., в частности: L. Gormley. Reasoning renounced? The Remarkable Judgment in Keck & Mithouard // European Business Law Review. 1996. 63 и S. Weatherill. After Keck: Some Thoughts on how to Clarify the Clarification // Common Market Law Review. 1996. 33: 885.
- ¹⁹ Объединенные дела C-34/95, C-35/95 и C-36/95 Konsumentombudsmannen (KO) v De Agostini (Svenska) Förlag AB (C-34/95) and TV-Shop i Sverige AB (C-35/95 and C-36/95) [1997] ECR I-3843
- ²⁰ Пар. 42 решения
- ²¹ Дело C-405/98 Konsumentombudsmannen (KO) v Gourmet International Products AB (GIP) [2001] ECR I-1795.
- ²² Пар. 21 решения.
- ²³ Дело C-470/93 Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln eV v Mars GmbH [1995] ECR I-1923.
- ²⁴ Дело 110/05 Commission v. Italy [2009] ECR I-519.
- ²⁵ Дело C-142/05 Mickelsson and Roos [2009] ECR 4273.
- ²⁶ Дело 7/78 R v Thompson, Johnson and Woodiwiss [1978] ECR 2247.
- ²⁷ Дело C-315/92 Verband Sozialer Wettbewerb eV v Clinique Laboratories SNC [1994] ECR I-317.