

STUDII JURIDICE

Tipologia măsurilor cu efect echivalent restricțiilor cantitative privind libera circulație a mărfurilor în Uniunea Europeană

Anamaria Groza*

Rezumat:

Libera circulație a mărfurilor presupune, printre altele, înlăturarea restricțiilor cantitative la importul și exportul de mărfuri, precum și a măsurilor cu efect echivalent acestora. În absența unei definiții în cadrul Tratatului, măsurile cu efect echivalent au fost definite de Comisia Europeană și Curtea de Justiție și rezultă, de regulă, din legislația și practicile administrative pe care statele le-au edictat sau le-au cristalizat cu privire la producția și comercializarea mărfurilor. În concret, măsurile cu efect echivalent restricțiilor cantitative sunt obstacolele în calea comerțului intracomunitar care rezultă din măsuri discriminatorii față de produsele din import, dar și din măsuri care se aplică nediferențiat produselor naționale și celor importate, dar care defavorizează în fapt produsele din import sau îngreșesc accesul pe piață al acestora.

Abstract:

Free movement of goods means, among others elements, forbidden of quantitative restrictions to import and export of goods, and also of measures with equivalent effects. In an absence of a definition offered by the Treaty, these measures have been defined by the European Commission and the European Court of Justice. They usually derive from legislations and practice that Member States elaborated or developed concerning production and commerce of goods. More concretely, measures with equivalent effects to quantitative restrictions are obstacles to the intra-Community trade witch result from discriminatory measures to the imported products, but also from measures witch apply indistinctly to national and imported products, but disadvantage in fact the products from import or make harder their access on the market.

Keywords: free movement of goods; quantitative restrictions; measures with equivalent effects; discrimination; access on the market

* E-mail: anamariagroza80@gmail.com

1. Măsurile cu efect echivalent restricțiilor cantitative (MEERC).

Comisia Europeană a definit măsurile cu efect echivalent restricțiilor cantitative drept acele măsuri care rezultă din orice tip de act provenit de la o autoritate publică (legislativ, administrativ sau o simplă recomandare), precum și practicile administrative care, odată aplicate, determină ca importurile din celelalte state membre să fie imposibile, fie mai dificile sau oneroase față de desfacerea producției naționale, fără ca acest lucru să fie necesar pentru atingerea unui obiectiv care rămâne în cadrul competenței statelor de a edicta norme comerciale⁵²⁷. „Printre aceste măsuri, trebuie incluse cele care subordonează accesul produselor importate pe piața națională, în orice stadiu al comercializării, unei condiții diferite și mai greu de satisfăcut decât cea cerută pentru produsele naționale, astfel încât rezultă o obligație numai pentru produsele importate”.⁵²⁸

La rândul său, Curtea de Justiție a definit MEERC ca reprezentând orice măsuri care duc la o restrângere totală sau parțială a importurilor, exporturilor sau tranzitului de mărfuri, după caz⁵²⁹ sau „orice reglementare comercială a statelor membre susceptibilă să împiedice comerțul intracomunitar direct sau indirect, în mod real sau potențial”⁵³⁰. O definiție mai cuprinzătoare este oferită în *Keck și Mithouard*: „reprezintă măsuri cu efect echivalent, interzise de articolul 30, obstacolele în calea liberei circulații a mărfurilor care rezultă, în absența armonizării legislațiilor, din aplicarea în cazul mărfurilor provenite din alte state membre, unde sunt produse și comercializate în mod legal, a unor norme privind condițiile pe care trebuie să le îndeplinească aceste mărfuri (cum ar fi acelea referitoare la denumirea, forma, dimensiunile, greutatea, compoziția, prezentarea, etichetarea, ambalarea lor), chiar dacă aceste norme se aplică fără a

⁵²⁷ A se vedea preambulul Directivei Comisiei 70/50/CEE din 22 decembrie 1969 privind eliminarea măsurilor cu efect echivalent cu cel al restricțiilor cantitative la import în temeiul Tratatului CEE (JOCE L 13/29 din 31. 05. 1970, p. 3-5).

⁵²⁸ Directiva 70/50/CEE, cit. supra, preambul, pct. 6. Articolul 2 din această Directivă a prezentat o listă exemplificativă de măsuri cu efect echivalent, care trebuiau suprimate de statele membre. Cu titlu de exemplu, redăm câteva măsuri considerate că obstrucționează libera circulație a mărfurilor: impun, numai pentru produsele importate, prețuri minime sau maxime, respectiv sub sau peste care importurile sunt interzise, reduse sau supuse unor condiții care pot împiedica importurile impun prețuri mai puțin avantajoase pentru produsele importate decât pentru produsele naționale; stabilesc marje de profit sau orice alte elemente de preț numai pentru produsele importate sau le stabilesc în mod diferit pentru produsele naționale și produsele importate, în detrimentul celor din urmă; fac imposibilă eventuala majorare a prețului produsului importat, corespunzătoare costurilor și taxelor suplimentare inerente importului; stabilesc prețurile produselor în funcție de prețul de cost sau numai de calitatea produselor naționale la un nivel care împiedică importul; depreciază un produs importat, în special provocând o diminuare a valorii sale

intrinseci sau o scumpire; condiționează accesul produselor importate pe piața națională de existența unui responsabil sau reprezentant pe teritoriul statului membru importator; impun numai pentru produsele importate condiții de plată sau le impun acestora condiții diferite și mai greu de îndeplinit decât cele impuse produselor naționale; condiționează numai importurile de depunerea unei garanții sau de plata unui avans; impun condiții privind în special forma, dimensiunile, greutatea, compoziția, prezentarea, identificarea, ambalajul numai pentru produsele importate sau impun acestora din urmă condiții diferite și mai greu de satisfăcut decât cele pentru produsele naționale; interzic cumpărarea de către particulari numai a produselor importate sau recomandă numai cumpărarea produselor naționale sau impun această cumpărare sau îi acordă o preferință; exclud, total sau parțial, numai produsele importate de la posibilitatea de a folosi instalațiile sau echipamentele naționale sau rezervă, total sau parțial, folosirea acestor instalații sau echipamente numai pentru produsele naționale; etc.

⁵²⁹ Cauza 2/73, **Geddo contre Ente Nazionale Risi, hotărârea din 12 iulie 1973, Rec. 1973 p. 865.**

⁵³⁰ Cauza 8/74, *Dassonville*, hotărârea din 11 iulie 1974, Rec. 1974 p. 837.

face distincție, tuturor produselor, atât timp cât această aplicare nu poate fi justificată printr-un obiectiv de interes general de natură să primeze în fața exigențelor liberei circulație a mărfurilor⁵³¹. Jurisprudența recentă a CJ UE a adus și alte nuanțe în definirea MEERC: „măsurile adoptate de un stat membru care au ca obiect sau ca efect aplicarea unui tratament mai puțin favorabil produselor provenind din alte state membre, precum și obstacolele în calea liberei circulații a mărfurilor care rezultă, în lipsa armonizării legislațiilor naționale, din aplicarea, la mărfuri provenite din alte state membre, unde sunt produse și/sau comercializate în mod legal, a unor norme privind condițiile pe care trebuie să le îndeplinească mărfurile respective, chiar dacă aceste norme sunt aplicabile fără deosebire tuturor produselor”⁵³².

Se observă că MEERC sunt edictate de autorități publice sau pot proveni chiar de la alte entități care sunt finanțate, coordonate sau sprijinite în diferite moduri de state⁵³³. La fel ca și taxele vamale și TEE, MEERC sunt analizate de instituțiile europene din perspectiva efectelor pe care le produc, indiferent de denumirea

pe care o poartă, forma pe care o îmbracă, autoritatea națională emitentă, caracterul obligatoriu sau facultativ. „Raționamentul CEJ oferă un exemplu excelent al strategiei sale generale referitoare la articolul 28. Ea cercetează fondul, și nu forma”⁵³⁴.

Definitiv pentru MEERC este caracterul lor *restrictiv* în privința comerțului dintre statele membre, efect care poate fi actual sau potențial, direct sau indirect. Efectul restrictiv direct se prezintă sub forma unor condiționări directe a importurilor, în timp ce efectul indirect conduce la importuri mai costisitoare. O măsură cu un efect restrictiv incert, ipotetic nu poate constitui o MEERC⁵³⁵. „(...) Împrejurarea că resortisanții celorlalte state membre ar ezita să vândă în rate bunuri, pe motiv că aceste bunuri pot fi confiscate la cererea autorităților fiscale naționale dacă cumpărătorii nu își onorează sarcinile fiscale prevăzute de legislația olandeză, este mult prea aleatorie și indirectă pentru ca dispoziția națională care autorizează măsura confiscării, să fie privită ca o piedică în calea comerțului între statele membre”⁵³⁶.

⁵³¹ Cauzele C-267 și 268/91, hotărârea din 24 noiembrie 1993, Rec. 1993 p. I-06097, pct. 15.

⁵³² Cauza C-443/10, hotărârea din 6 octombrie 2011, <http://curia.europa.eu>, pct. 27.

⁵³³ Articolul 28 CE trebuie interpretat în sensul că se aplică activităților de standardizare și de certificare ale unui organism de drept privat atunci când, potrivit legislației naționale, produsele certificate de un astfel de organism sunt considerate conforme cu dreptul național, iar aceasta are drept efect să creeze obstacole în calea comercializării produselor care nu sunt certificate de organismul menționat (Fra.bo, cit. infra).

⁵³⁴ P. Craig, G. De Burca, Dreptul Uniunii Europene, Comentarii, jurisprudență și doctrină, Ed. Hamangiu, 2010, p. 837.

⁵³⁵ „În temeiul articolului 30 din tratat, sunt interzise între statele membre restricțiile cantitative la import, precum și orice măsură cu efect echivalent. În opinia constantă a Curții, reprezintă măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative,

orice măsură care ar putea împiedica, direct sau indirect, în prezent sau în viitor, comerțul intracomunitar. (...) Ar trebui constatat faptul că o legislație națională care interzice în mod general revânzarea în pierdere nu are ca obiect reglementarea schimburilor de mărfuri între statele membre. Este adevărat că o astfel de legislație ar putea să restrângă volumul vânzărilor și, în consecință, volumul vânzărilor de produse provenite din alte state membre, în măsura în care îi lipsește pe agenții economici de o metodă de promovare a vânzărilor. Cu toate acestea, ar trebui pusă întrebarea dacă această eventualitate este suficientă pentru a califica legislația în cauză ca fiind o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import” (Keck și Mithourd, cit. infra, pct. 11, 12, 13).

⁵³⁶ Cauza C-69/88, H. Krantz GmbH & Co. c. Ontvanger der Directe Belastingen et Staat der Nederlanden, hotărârea din 7 martie 1990, Rec. 1990 p. I-00583, pct. 11. Într-o cauză recentă,

Atât Comisia, cât și Curtea de Justiție au arătat încă din perioada anilor '70, că statele pot impune anumite restricții operatorilor economici, prin legislația comercială pe care sunt competente să o edicteze, cu condiția să fie rezonabile și să nu împiedice semnificativ comerțul intracomunitar. În mod inevitabil, exigențele liberei circulații a mărfurilor limitează libertatea de reglementare a statelor în materie comercială. Cele mai afectate au fost statele cu norme mai stricte, din două motive. Pe de o parte, acestea puteau lesne constitui MEERC dacă vizau conținutul sau prezentarea produsului, după Keck și nu erau justificate prin cerințe de interes general, iar pe de altă parte, asemenea norme trebuiau treptat eliminate și în privința produselor interne, deoarece menținerea lor îi dezavantaja în final pe operatorii economici naționali (consecință indirectă).

2. Tipologia MEERC. Cel mai adesea, MEERC rezultă din măsuri aplicabile doar produselor din import, precum controalele sanitare sau de altă natură, exigențe și proceduri administrative, obligativitatea obținerii unor licențe de comercializare, etc.

Într-un mod aparte, Comisia a reținut în categoria măsurilor cu efect echivalent, cele care reglementează produsele, în special măsurile privind forma, dimensiunea, greutatea, compoziția, prezentarea, identificarea, ambalarea, chiar dacă se aplicau în mod egal produselor naționale și produselor importate (art. 3

din Directiva 70/50/CEE).

Un alt tip de măsuri reținute de Comisie au fost cele care impuneau, numai pentru produsele importate, prețuri minime sau maxime. Curtea de Justiție a decis că impunerea unor asemenea prețuri constituie o MEERC, chiar dacă regula se aplică și produselor interne, pe motiv că „acestea nu ar putea fi comercializate în mod profitabil în condițiile stabilite, fie întrucât avantajul concurențial rezultând din prețurile de cost inferioare ar fi neutralizat”⁵³⁷.

Obligativitatea menționării originii produsului a fost interpretată de CJCE drept o MEERC, cu excepția cazurilor în care aceasta indică o anumită calitate a mărfurilor, sub aspectul materiei prime sau metodei de fabricare. „Tratatul urmărește, prin stabilirea unei piețe comune (...), unificarea piețelor naționale într-o piață unică având trăsăturile unei piețe interne. În cadrul unei astfel de piețe, cerința marcatului de origine nu numai că face dificilă comercializarea pe teritoriul unui stat membru a producției celorlalte state membre în sectoarele vizate, ci mai are ca efect și încetinirea întrepătrunderii economice în cadrul Comunității, încetinind vânzarea mărfurilor produse ca rezultat al unei diviziuni a muncii între statele membre”⁵³⁸.

O campanie de promovare a achiziționării de produse fabricate pe plan intern, deși derulată de un organism privat, dar finanțată și sprijinită de stat constituie o măsură cu efect echivalent, chiar dacă nu a produs rezultatele

întrebată dacă o normă procesuală internă care poate condiționa exercitarea unei acțiuni de drept privat de către un justițiabil având o altă naționalitate decât cea belgiană de plata unei cauțiuni, Curtea a arătat următoarele: „împrejurarea că resortisanții altor state membre ar ezita din acest motiv să vândă mărfuri unor cumpărători stabiliți în acel stat membru care au cetățenia sau naționalitatea statului respectiv este prea aleatorie și indirectă pentru ca o astfel de măsură națională să poată fi privită ca

un obstacol în calea comerțului intracomunitar” (C-291/09, cit. infra, pct. 17).

⁵³⁷ Cauza 82/77, Openbaar Ministerie c. van Tiggele, hotărârea din 24 ianuarie 1978, Rec. 1978 p. 25, pct. 14.

⁵³⁸ Cauza 207/83, Comisia c. Regatul Unit, hotărârea din 25 aprilie 1985, Rec. p. 1201, pct. 17. A se vedea și cauza 12/74, Comisia c. Germaniei, hotărârea din 20 februarie 1975, Rec. 1975 p. 181.

urmărite⁵³⁹. „Într-adevăr, chiar și acele acte ale guvernului unui stat membru care sunt lipsite de forță de constrângere pot fi susceptibile să influențeze comportamentele comercianților și al consumatorilor de pe teritoriul unui stat și să aibă astfel ca efect periclitarea scopurilor Comunității (...)”⁵⁴⁰. Într-o altă cauză, Curtea a reținut că acordarea unei etichete de calitate care pune în evidență originea națională a produselor, de o societate comercială privată, instituită prin lege și finanțată printr-o contribuție impusă producătorilor, prin mesajul subliminal transmis consumatorilor, avea un efect restrictiv, cel puțin potențial, în privința comerțului intracomunitar⁵⁴¹.

Cu atât mai mult, o *practică administrativă* constantă și generalizată este o MEERC, dacă defavorizează produsele importate (de ex., acordarea unor aprobări/avize cu întârziere).

Nu doar acțiunea, ci și omisiunea autorităților publice pot conduce la obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor. Articolul 34 TFUE se aplică și în situațiile în care un stat membru se *abține* să dispună măsurile necesare pentru a înlătura obstacolele în calea liberei circulații a mărfurilor, determinate de actori privați. „Articolul 28 impune deci

statelor membre nu doar să nu adopte ele însele acte sau comportamente susceptibile să constituie un obstacol în calea schimburilor, dar în același timp, potrivit și articolului 5 din tratat, să ia toate măsurile necesare și adecvate pentru a asigura respectarea acestei libertăți fundamentale pe teritoriul lor”⁵⁴². Prin urmare, statele au și o obligație pozitivă de rezultat în această materie.

Reprezintă MEERC acele măsuri naționale care favorizează doar o parte din produsele naționale, în detrimentul celorlalte produse naționale similare și a produselor din import.

Actele și practicile unei organizații profesionale trebuie să respecte art. 34 TFUE, dacă organizația reprezintă o persoană juridică de drept public, persoanele care exercită profesia respectivă trebuie să aibă calitatea de membru al asociației, asociația stabilește codul deontologic al profesiei și poate aplica sancțiuni disciplinare în privința membrilor săi⁵⁴³.

Interdicția restricțiilor cantitative, precum și a MEERC se aplică nu doar măsurilor adoptate de instituțiile naționale, ci și celor provenite de la instituțiile europene⁵⁴⁴. Curtea de Justiție a apreciat că inclusiv obligația de aplicare a

⁵³⁹ Cauza 249/81, Comisia c. Irlanda, hotărârea din 24 noiembrie 1982, Rec. 1982 p. 4005.

⁵⁴⁰ Comisia c. Irlanda, cit. supra, pct. 28.

⁵⁴¹ Cauza C-325/00, Comisia c. Germania, hotărârea din 5 noiembrie 2002, Rec. 2002 p. I-9977.

⁵⁴² Cauza C-265/95, Comisia c. Franța, hotărârea din 9 decembrie 1997, Rec. 1997 p. I-06959, pct. 32. La originea acestui litigiu s-au aflat acțiunile repetate ale fermierilor francezi de a distruge încărcătura mașinilor care transportau fructe și legume din celelalte state membre ale Comunității în Franța, în 1995 și 1996, fără ca autoritățile franceze să intervină eficient.

⁵⁴³ Cauza Ruth Hünernund și alții c. Landesapothekerkammer Baden-Württemberg, hotărârea din 15 decembrie 1993, Rec. 1993 p. I-06787.

⁵⁴⁴ Cauza C-51/93, Meyhui NV c. Schott

Zwiesel Glaswerke AG, hotărârea din 9 august 1994, Rec. 1994 p. I-3879. „Impunând, (...) în anexa Directivei 69/493 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la cristal, pentru produsele din categoriile 3 și 4 (cristalin și sticlă sonoră) utilizarea denumirilor unice din limba statelor sau statului în care marfa este comercializată, Consiliul nu a depășit limitele puterilor de apreciere care i-au revenit în cadrul competențelor sale de armonizare. Pe de o parte, deși o asemenea cerință constituie un obstacol în cadrul comerțului intracomunitar deoarece produsele provenind din alte state membre trebuie să fie reambalate cu o etichetă diferită, ceea ce determină costuri suplimentare, ea este justificată de rațiuni ce țin de protecția consumatorilor, dat fiind că, pentru produsele în cauză, inferioare cristalului superior și cristalului cu plumb, diferența de calitate a sticlei utilizate nu este ușor percepută de consumatorul mediu (...)”.

marcajului CE, în baza normei interne de transpunere a unei directive, reprezenta o măsură cu caracter echivalent unei restricții cantitative la import, deși se aplica nediferențiat, deoarece interzicea comercializarea într-un stat membru a unor produse care nu purtau respectivul marcaj, fără să existe o justificare valabilă din perspectiva jurisprudenței *Cassis*⁵⁴⁵.

Mecanismul pieței interne a modificat major sensul termenului de „frontieră”, nu doar în privința taxelor vamale, ci și a măsurilor cu efect echivalent restricțiilor cantitative. Din considerente ce țin de unitatea pieței europene, „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”⁵⁴⁶, Curtea de Justiție a sancționat ca MEERC, o normă internă care interzicea importarea unui anumit gen de albine într-o parte a Danemarcei, motivând că o asemenea restricție se putea aplica și importului din alte state membre⁵⁴⁷.

3. Cassis de Dijon. Este important de subliniat că nu se impune ca măsura națională să discrimineze mărfurile din import sau să protejeze mărfurile naționale, pentru a fi catalogată o MEERC⁵⁴⁸. Cu atât mai mult însă, măsurile discriminatorii reprezintă MEERC. *Cassis de Dijon* este o hotărâre de referință a Curții de Justiție în materia liberei circulații a mărfurilor⁵⁴⁹. Cu acest prilej, Curtea a pus bazele principiului *recunoașterii*

reciproce, denumit și *regula țării de origine*, conform căruia dacă un bun este pus în circulație într-un stat membru în mod legal, acesta ar trebui admis în orice alt stat membru fără alte restricții, chiar dacă statul de destinație dispune de norme mai stricte, fiind admise totuși anumite excepții de interes general, dacă sunt în concordanță cu dreptul comunitar. Sarcina dovedirii respectării normelor din țara de proveniență revine importatorului. „Rezultatul ar putea fi un standard comun bazat pe țara cu normele cele mai permissive, ceea ce se numește adesea «cursa legislativă către nivelul cel mai de jos»”⁵⁵⁰. Consecințele negative ale acestui principiu pot fi corectate tocmai prin excepțiile permise de dreptul european.

Instanța comunitară a pus în evidență faptul că normele pe care un stat membru le impune produselor comercializate pe teritoriul său, pot genera costuri suplimentare pentru agenții economici care doresc să importe aceste produse din alte state membre, deoarece produsele importate trebuie să fie conforme atât regulilor din statul de origine, cât și regulilor din statul de destinație, ceea ce este de natură să descurajeze comerțul intracomunitar.

În absența unei reglementări comunitare a fabricării și comercializării produselor, statele membre sunt cele care adoptă măsurile normative în acest sens. Reglementările naționale vor fi în permanență o sursă de obstacole, de intensitate

⁵⁴⁵ Cauza C-385/10, Elenca SRL împotriva Ministerului de Interne, hotărârea din 18 octombrie 2012.

⁵⁴⁶ Art. 26 alin. 2 TUE.

⁵⁴⁷ Cauza C-67/97, Bluhme, hotărârea din 3 decembrie 1998, Rec. 1998, p. I-08033.

⁵⁴⁸ Deși un asemenea efect se produce, de cele mai multe ori. A se vedea cauza 120/78, Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, hotărârea din 20 februarie 1979, Rec. 1979 p. 649; C-321/94, Pistre, hotărârea din 7 mai 1997, Rec. 1997 p. I-02343.

⁵⁴⁹ Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, cit. supra. Autoritățile germane au refuzat să permită importul unei băuturi alcoolice produsă în Franța, sub denumirea Cassis de Dijon, pe motiv că aceasta avea un conținut de alcool mai mic decât minimul acceptat de normele germane pentru astfel de lichioruri. Cassis de Dijon avea un conținut de alcool între 15 și 20%, în timp ce conform dreptului german, limita minimă era de 25%. Regula se aplica nediferențiat atât produselor interne, cât și celor importate.

⁵⁵⁰ P. Craig, G. De Burca, *op. cit.*, p. 846.

diferită, pentru circulația liberă a mărfurilor prin simplul fapt că sunt diferite. Obstacolele rezultate sunt chiar admise, în anumite condiții. „Obstacolele în calea circulației intracomunitare rezultate din disparitățile dintre legislațiile naționale privind comercializarea produselor în cauză, trebuie să fie acceptate în măsura în care acestor prevederi li se poate recunoaște un caracter necesar în vederea satisfacerii cerințelor imperative legate în special de eficiența controalelor fiscale, protecția sănătății publice, corectitudinea tranzacțiilor comerciale și protecția consumatorilor”⁵⁵¹. Evoluția ulterioară a jurisprudenței Curții de Justiție a demonstrat că această enumerare nu a fost limitativă.

4. Keck și Mithouard. „Dificultatea constă în aceea că s-ar putea spune că toate normele care privesc în mod direct sau indirect comerțul afectează libera circulație a mărfurilor într-un fel sau altul”⁵⁵². Pornind de la această observație, agenții economici au contestat în fața CJCE tot felul de măsuri comerciale naționale, evoluție care a demonstrat neajunsurile jurisprudenței Cassis de Dijon⁵⁵³. După 14 ani de la această hotărâre, Curtea de Justiție a operat un reviriment al jurisprudenței sale privind libera circulație a mărfurilor, în *Keck și Mithouard*⁵⁵⁴. „(...) Trebuie să se considere că, spre deosebire de ceea ce s-a hotărât până în prezent, aplicarea în cazul

produselor provenite din alte state membre a unor dispoziții naționale care limitează sau interzic anumite modalități de vânzare nu este de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului dintre statele membre, în sensul jurisprudenței Dassonville (Hotărârea din 11 iulie 1974, 8/74, Rec., p. 837), dacă aceste dispoziții se aplică tuturor agenților economici vizați care își desfășoară activitatea pe teritoriul național și dacă afectează în același mod, în drept și în fapt, comercializarea atât a produselor naționale, cât și a celor provenite din alte state membre”⁵⁵⁵.

Acest reviriment jurisprudențial are la bază distincția între normele și practicile interne care privesc substanța/conținutul unui produs și cele care privesc modalitățile de comercializare ale produselor. Cele din urmă produc, de regulă, un impact mai redus în privința comerțului intracomunitar și nu constituie *norme cu sarcină dublă* pentru operatorii economici, deoarece aceștia trebuie să se conformeze dispozițiilor din statul în care doresc să vândă mărfurile. În schimb, cerințele legate de conținutul produsului fac mai oneroase schimburile comerciale, deoarece cei care le efectuează trebuie să asigure conformitatea produsului atât cu normele din țara în care a fost fabricat (țara de producție), cât și cu cele din țara unde se intenționează vânzarea sa (țara de destinație). Acest tip de restricții au fost

⁵⁵¹ Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, cit. supra., pct. 8.

⁵⁵² P. Craig, G. De Burca, *op. cit.*, p. 848.

⁵⁵³ M. Dony face un inventar al măsurilor sancționate de CJCE, conform jurisprudenței Cassis: interdicția vânzării de paste obținute din grâu dur, obligativitatea comercializării margarinei în ambalaj cubic, rezervarea dreptului de a folosi denumirea de "iaurt" doar iaurturilor proaspete, etc. (Droit de la Communauté et de l'Union européenne, Institut d'Études européennes, Ed. U.L.B., 2001, p. 157).

⁵⁵⁴ Cauzele C-267 și 268/91, hotărârea din 24 noiembrie 1993, Rec. 1993 p. I-06097. În litigiul principal, domnii Keck și Mithouard au fost trimiși în judecată în fața instanțelor franceze, pentru vânzarea de mărfuri la un preț mai mic față de prețul de achiziție, operațiune interzisă de legislația franceză. Cei doi au susținut că această interdicție încalca libera circulație a mărfurilor, iar CJCE a fost sesizată pe calea trimiterii preliminare.

⁵⁵⁵ Keck și Mithouard, cit. supra., pct. 16; A se vedea și cauza mai recentă C-441/04, A-Punkt Schmuckhandels GmbH c. Claudia Schmidt, Rec. 2006, p. I-02093.

numite de doctrină, norme cu sarcină dublă. Diferența de tratament între cele două categorii de norme „ar putea fi explicată prin faptul că normele privind condițiile referitoare la produse se dovedesc a fi mai restrictive pentru libera circulație, decât cele care privesc modalitățile de vânzare”⁵⁵⁶. Restricțiile care, odată cu Keck au fost scoase din art. 34 TFUE par a avea mai curând un efect restrictiv *incert*, ipotetic asupra schimburilor.

Jurisprudența Keck și Mithouard a permis ca interdicția farmaciștilor de a face publicitate la produsele parafarmaceutice în afara birourilor lor⁵⁵⁷, precum și interdicția publicității în general pentru un anumit produs să nu fie considerate MEERC⁵⁵⁸.

Reglementările interne care privesc ambalajul unui produs, nu sunt considerate modalități de vânzare și pot reprezenta MEERC⁵⁵⁹.

Deși în privința lor funcționează o prezumție relativă că nu sunt MEERC, normele interne care reglementează modalitățile de vânzare nu pot împiedica sau restrânge accesul pe piața națională a produselor importate, în al doilea caz într-o măsură mai mare decât o fac în privința mărfurilor interne (în acest caz,

ele devin MEERC). În *Gourmet International*, Curtea de Justiție a decis că o interdicție totală a publicității la băuturile alcoolice la radio și TV și o limitare a acestui tip de publicitate în reviste, deși constituia o modalitate de vânzare era contrară fostului art. 28 TCE, deoarece restrângea mai mult accesul pe piață al produselor din import, decât al celor autohtone, cu care consumatorii erau familiarizați în mod spontan⁵⁶⁰.

Distincția între normele care vizează conținutul produsului și modalitățile de vânzare nu este întotdeauna facilă. Dacă o metodă de comercializare afectează însuși conținutul produsului, ea poate deveni MEERC. „În speță, trebuie să se constate că legislația națională, în măsura în care vizează o metodă de promovare a vânzărilor, poartă asupra conținutului produsului însuși, deoarece jocurile propuse fac parte integrantă din revista în care sunt inserate. În aceste condiții, aplicarea legislației naționale în cauză stării de fapt din speță nu constituie o modalitate de vânzare în sensul hotărârii Keck și Mithouard”⁵⁶¹. Măsurile legate de prezentarea produselor sunt prezumate a constitui MEERC, în baza doctrinei Cassis și Keck, însă pot fi justificate prin cerințe imperative de interes general.

⁵⁵⁶ C. Blumann, L. Dubois, *Droit matériel de l'Union Européenne*, Edit. Montchrestien, 2006, p. 247.

⁵⁵⁷ *O regulă deontologică care interzice farmaciștilor să facă publicitate, în afara birourilor lor, produselor parafarmaceutice nu are sa ca obiect să reglementeze schimburile de mărfuri între statele membre și nu afectează posibilitatea operatorilor economici, alții decât farmaciștii, să facă publicitate acestor produse. Deși o astfel de reglementare este susceptibilă să restrângă volumul vânzărilor și, implicit, al produselor parafarmaceutice provenind din alte state membre, această eventualitate nu este suficientă pentru ca măsură fie considerată o MEERC. Curtea a mai reținut că această regulă se aplica fără distincție produselor naționale și celor din import, fără să le afecteze într-un mod diferit pe cele din urmă* (Ruth Hünermund și alții, cit. supra).

⁵⁵⁸ Cauza C-412/93, Leclerc-Siplec c. TF1

Publicité SA și M6 Publicité SA, hotărârea din 9 februarie 1995, Rec. 1995 p. I-179.

⁵⁵⁹ Cauza C-416/00, Tommaso Morellato contre Comune di Padova, hotărârea din 18 septembrie 2003, Rec. 2003 p. I-09343. Nu poate fi considerată o modalitate de vânzare, care prin natura sa nu este aptă să obstrucționeze direct sau indirect, actual sau potențial, comerțul între statele membre, reglementarea unui stat care obligă la modificarea ambalajului sau etichetei produselor fabricate și comercializate legal într-un alt stat membru, drept condiție de acces pe piața sa.

⁵⁶⁰ Cauza Konsumentombudsmannen (KO) c. Gourmet International Products AB (GIP), hotărârea din 8 martie 2001, Rec. 2001, p. I-01795, pct. 21.

⁵⁶¹ Cauza C-468/95, Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH c. Heinrich Bauer Verlag, hotărârea din 26 iunie 1997, Rec. 1997 p. I-03689, pct. 11.

La fel ca și taxele vamale, MEERC sunt analizate de instituțiile europene din perspectiva efectelor pe care le produc, indiferent de denumirea pe care o poartă, forma pe care o îmbracă, autoritatea națională emitentă, caracterul obligatoriu sau facultativ.

5. Precizări ulterioare ale jurisprudenței Keck. Curtea de Justiție a subliniat că hotărârea Keck vizează doar modalitățile de vânzare, iar nu ansamblul măsurilor naționale care au ca obiectiv reglementarea schimburilor de mărfuri între statele membre sau care privesc condițiile pe care trebuie să le îndeplinească mărfurile în discuție⁵⁶². „(...) Orice reglementare comercială a statelor membre care poate constitui, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului intracomunitar trebuie considerată o măsură cu efect echivalent unor restricții cantitative”⁵⁶³. În jurisprudența recentă, Curtea de Justiție s-a exprimat și în sensul că orice reglementare a statelor membre poate constitui o MEERC, în condițiile deja știute, fără a mai alătura mențiunea „comercială”⁵⁶⁴.

În al doilea rând, normele care reglementează modalitățile de vânzare trebuie

să se aplice *nediferențiat* produselor interne și produselor din import.

În al treilea rând, legislația națională nu poate avea ca efect eliminarea comerțului intracomunitar sau crearea unor piedici greu de surmontat în calea liberei circulații a mărfurilor. Această cerință se reflectă în criteriul *accesului pe piață* al produselor provenite din alte state membre, acces care poate fi stânjenit printr-o gamă destul de largă de piedici⁵⁶⁵, inclusiv prin obstacole ce ar putea fi teoretic depășite. Curtea a decis că simplul fapt de a descuraja introducerea sau comercializarea pe piață a unui produs, prin încurajarea de către stat a obținerii unei mărci de conformitate din partea unui organ privat, constituit în conformitate cu legislația respectivului stat, reprezintă o MEERC, în lipsa unei justificări valabile⁵⁶⁶. Pe de altă parte, percepția consumatorilor din statul de destinație poate constitui o piedică de intensitate variabilă⁵⁶⁷. În ultimă instanță, judecărilor naționale îi revine sarcina ca, după o analiză în concreto, în funcție de criteriile și indicațiile CJUE, să decidă dacă o măsură națională constituie o MEERC.

O ultimă cerință, extrem de importantă și dificil uneori de tranșat, ține de nediscriminarea în drept și în fapt, a celor două categorii de produse. De pildă, interdicția vânzării de medicamente prin corespondență „jenează mai mult

⁵⁶² Cauza C-158/94, Comisia c. Italia, Rec. 1994 p. I-5789.

⁵⁶³ Cauza C-291/09, Francesco Guarnieri & Cie împotriva Vandeveld Eddy VOF, hotărârea din 13 februarie 2012, pct. 15.

⁵⁶⁴ Cauza C-171/11, Fra.bo împotriva Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) – Technisch- Wissenschaftlicher Verein, hotărârea din 12 iulie 2012, pct. 22.

⁵⁶⁵ Interzicerea utilizării bunului de către un stat membre constituie un exemplu. A se vedea în acest sens articolul lui *Laurence W. Gormley*, *Free Movement of Goods and Their Use – What Is the Use of It?*, *Fordham International Law Journal*, Volume 33, Issue 6/2011, p. 1589-1628.

⁵⁶⁶ Cauza C-171/11, Fra.bo, cit. supra, pct. 23.

⁵⁶⁷ „Astfel, chiar dacă reglementarea națională în cauză în acțiunea principală nu are ca obiect să trateze mai puțin favorabil produsele provenite din alte state membre, ceea ce este de competența instanței de trimitere să verifice, împrejurarea că mențiunea „vehicul demonstrativ” trebuie să fie înscrisă pe certificatele de înmatriculare ale vehiculelor demonstrative pentru a da dreptul la bonusul ecologic poate avea o influență asupra comportamentului cumpărătorilor și, în consecință, poate afecta accesul vehiculelor menționate pe piața acestui stat membru” (*Cauza C-443/10*, Bonnarde, hotărârea din 6 octombrie 2011, pct. 30).

⁵⁶⁸ Cauza C-322/01, Deutscher Apothekerverband eV, hotărârea din 11 decembrie 2003, Rec 2003 p. 14887.

farmaciile situate în afara Germaniei, decât cele situate pe teritoriul german. Dacă pe acestea din urmă, interdicția le privează de un mijloc suplimentar sau alternativ de a se adresa pieței germane a consumatorilor finali de medicamente, acestea au posibilitatea de a vinde medicamente în sediile lor. În schimb, internetul ar constitui un mijloc mai important pentru farmaciile care nu sunt situate pe teritoriul german de a se adresa direct acestei piețe. O interdicție care afectează mai mult farmaciile stabilite în afara teritoriului german poate fi de natură să jeneze mai mult accesul pe piață al produselor de proveniență din celelalte state membre, decât al produselor naționale⁵⁶⁸. „Chestiunea esențială ține de analiza «discriminării în fapt». Curtea cercetează dacă, în concret, accesul pe piață al produselor străine este îngreunat. Altfel spus, există sau nu o piedică în detrimentul celor din urmă?”⁵⁶⁹.

Se observă că instanța europeană a individualizat trei categorii de MEERC: obstacole în calea comerțului intracomunitar care rezultă din măsuri discriminatorii față de produsele din import; obstacole în calea comerțului intracomunitar care rezultă din măsuri care se aplică nediferențiat însă defavorizează în fapt produsele din import; îngrădirea accesului

pe piață al produselor din import. Jurisprudența recentă accentuează, în contextul eliminării MEERC, „obligația de respectare a principiilor nediscriminării și recunoașterii reciproce a produselor fabricate și comercializate în mod legal în alte state membre, precum și pe cea de asigurare a unui acces liber pe piețele naționale pentru produsele Uniunii”⁵⁷⁰.

6. MEERC la export. MEERC se pot manifesta și la exportul de produse dintr-un stat membru în altul. Curtea de Justiție a elaborat o definiție diferită, restrictivă, în cazul acestui tip de măsuri, comparativ cu MEERC la import. Astfel, pentru ca o măsură să fie considerată MEERC la export, aceasta trebuie să aibă ca obiectiv restrângerea exporturilor, să genereze o diferență de tratament între comerțul intern al statului și comerțul său extern și să creeze un avantaj pentru producția națională, în detrimentul economiei unui alt stat membru. În acest caz, măsura urmărește să confere un avantaj suplimentar pieței naționale, însă poate fi justificată printr-unul din motivele de ordin general prevăzute de art. 36 TFUE⁵⁷¹. Interzicerea măsurilor cu efect echivalent permite derogări. Acestea sunt prevăzute de Tratat, dar pot rezulta și din jurisprudența CJUE.

⁵⁶⁹ C. Blumann, L. Dubois, *op. cit.*, p. 251.

⁵⁷⁰ Cauza C-385/10, Elenca SRL împotriva Ministerului de Interne, hotărârea din 18 octombrie 2012, Repertoriu pct. 23, precum și cauzele la care Curtea a făcut trimitere în acest paragraf.

⁵⁷¹ „Societatea de drept belgian Delhaize a încheiat un contract cu societatea spaniolă Promalvin, în iulie 1989, privind cumpărarea unei cantități de 3000 hl de vin Rioja. În schimb, începând cu 24 februarie 1988, legislația spaniolă care obliga la îmbutelierea vinului de Rioja în pivnițele de origine, înainte de comercializarea lui, s-a aplicat și exporturilor. Această măsură a fost însoțită de atribuirea unor cote de export anuale degresive, fixate în funcție de țara de destinație. În consecință, Promalvin nu putea să vândă societății belgiene decât 600 hl vin. Aceasta din urmă a acționat în instanță societatea spaniolă, iar Tribunalul de comerț din Bruxelles a sesizat CJCE pe cale preliminară. (...) Articolul 34 vizează măsurile naționale care au ca scop sau ca efect să restrângă

îndeosebi exporturile și să stabilească astfel o diferență de tratament între comerțul intern al unui stat membru și comerțul său de export, astfel încât să asigure un avantaj particular producției naționale sau pieței interne a statului în cauză. Acesta este cazul unei reglementări naționale care, pe de o parte, limitează cantitatea de vin susceptibilă să fie exportată vrac spre alte state membre și care, pe de altă parte, nu restricționează cantitativ vânzările de vin vrac între întreprinderile situate în regiunea de producție”. Instanța europeană a apreciat că apărarea guvernului spaniol, constând în invocarea protecției proprietății industriale și comerciale, nu putea fi dovedită, în principal deoarece îmbutelierea vinului nu era de natură să-i confere acestuia caractere deosebite și nici nu reprezenta o operațiune necesară pentru menținerea calităților sale specifice (Delhaize, cit. supra)”. A se vedea și cauza C-209/98, Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD), hotărârea din 23 mai 2000, Rec. 2000 p. I-03743.