

Rozdział I. Kształtowanie swobodnego przepływu towarów

§ 1. Wprowadzenie

Jedną z podstawowych wolności Unii Europejskiej jest swoboda przepływu towarów. Z zasady swobodnego przepływu towarów wywodzi się zasada wzajemnego uznawania procedur wprowadzania wyrobów do obrotu i użytkowania. Towary wyprodukowane w sposób legalny i wprowadzone na rynek w jednym państwie członkowskim powinny być dopuszczone do obrotu w pozostałych państwach Unii Europejskiej, o ile spełniają wymagania bezpieczeństwa. Celem ostatecznym było stworzenie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej¹.

Artykuł 26 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej² stanowi, że rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów.

Zgodnie z art. 34 TFUE ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi. Artykuł 35 TFUE stanowi, że ograniczenia ilościowe w wywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi.

Zgodnie z art. 355 i w zw. z art. 52 TFUE Traktat, a co za tym idzie unijne prawodawstwo harmonizacyjne, mają zastosowanie do państw członkowskich Unii Europejskiej³.

¹ Rynek wewnętrzny obejmuje kraje Unii Europejskiej oraz Islandię, Liechtenstein, Norwegię jako sygnatariuszy Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, a w wybranych przypadkach również Turcję. Wobec tego wszelkie odniesienia do Unii lub jednolitego rynku należy rozumieć jako odniesienia do EOG lub rynku EOG.

² Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 0001-0390.

³ Zgodnie z art. 355 ust. 1 TFUE dotyczy to także Gwadelupy, Gujany Francuskiej, Martyniki, Réunion, Saint-Martin, Azorów, Madery i Wysp Kanaryjskich. Ponadto Traktat i prawodawstwo harmonizacyjne związane z produktami przyjętymi na podstawie art. 114 i 115 TFUE znajdują

Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z 9.9.2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego⁴ w preambule określa główne cele Unii Europejskiej w zakresie prawodawstwa har-

zastosowanie w przypadku określonych terytoriów europejskich w zakresie niezbędnym do zrealizowania ustaleń określonych w stosownym traktacie akcesyjnym.

Turcja i UE stworzyły unię celną w 1995 r. (decyzja 1/95 Rady Stowarzyszenia UE – Turcja, 96/142/WE). Decyzja w sprawie unii celnej dotyczy handlu produktami przetwórstwa przemysłowego oraz przetworzonymi produktami rolnymi pomiędzy Turcją a UE i obejmuje dostosowanie przepisów obowiązujących w Turcji do wszystkich przepisów dotyczących produktów w UE. Porozumienie ma na celu zapewnienie swobodnego przepływu produktów przetwórstwa przemysłowego oraz przetworzonych produktów rolnych pomiędzy UE i Turcją dzięki zniesieniu kontroli przywozowych na granicy UE–Turcja dla takich produktów.

Artykuły 5–7 decyzji dotyczą wyeliminowania środków mających ten sam skutek co cła pomiędzy UE i Turcją i odzwierciedlają postanowienia art. 34–36 TFUE.

W konsekwencji w przypadku sektorów, w których Turcja dostosowała swoje przepisy do prawa unijnego, produkt zgodnie z prawem wyprodukowany i/lub wprowadzony do obrotu w Turcji powinien być traktowany tak samo jak produkt zgodnie z prawem wyprodukowany i/lub wprowadzony do obrotu w UE i nie należy stosować wobec niego kontroli przywozowych. To samo dotyczyłoby sektorów niezharmonizowanych, jeśli Turcja dostosowała swoje prawo do art. 34–36 TFUE. Decyzja nakłada również na Turcję obowiązek przyjęcia przepisów UE dotyczących produktów i infrastruktury jakości, w szczególności wymagań oznakowania CE, jednostek notyfikowanych, nadzoru rynku, akredytacji, normalizacji, metrologii i wzajemnego uznawania w obszarze niezharmonizowanym.

Inna decyzja (decyzja Nr 2/97 Rady Stowarzyszenia WE – Turcja) podpisana w 1997 r. określa listę unijnych instrumentów prawnych, w tym część dorobku w dziedzinie produktów przemysłowych związaną z usuwaniem barier technicznych, a także ustalenia regulujące ich przyjęcie przez Turcję.

W 2006 r. Rada Stowarzyszenia UE – Turcja przyjęła nową decyzję (1/2006), w której przewidziano wyznaczanie tureckich jednostek notyfikowanych i uznawanie sprawozdań z badań i certyfikatów wystawionych przez takie jednostki w Turcji. Strony podpisały oświadczenia potwierdzające, że tureckie prawodawstwo odpowiada przepisom unijnym w zakresie wielu dyrektyw i rozporządzeń w ramach nowego podejścia. W obszarze niezharmonizowanym prawa i obowiązki podmiotów gospodarczych dostarczających produkty na rynek UE z Turcji zostały określone w komunikacie wyjaśniającym Komisji w „sprawie ułatwienia dostępu produktów do rynków innych państw członkowskich: praktyczne stosowanie zasady wzajemnego uznawania”. Turecka Agencja Akredytacyjna (TURKAK) jest członkiem organizacji Europejska Współpraca w Dziedzinie Akredytacji (EA) i podpisała wiele umów o wzajemnym uznawaniu z EA. Certyfikaty wydawane przez tureckie jednostki oceniające zgodność akredytowane przez TURKAK powinny być zatem uznawane za równoważne z certyfikatami wydawanymi przez jednostki oceniające zgodność mające siedzibę w UE i akredytowane przez krajowe jednostki akredytujące UE. W obszarze normalizacji zarówno CEN, jak i CENELEC 1.1.2012 r. przyznały pełne członkostwo Tureckiemu Instytutowi Norm (TSE).

⁴ Dz.Urz. UE L 241, 17.9.2015 r., s. 1.

monizacyjnego. W celu wsparcia funkcjonowania rynku wewnętrznego, należy zapewnić możliwie jak największą przejrzystość w zakresie krajowych inicjatyw dotyczących wprowadzania przepisów technicznych. Bariery w handlu wynikające z przepisów technicznych dotyczących produktu uznano za dopuszczalne jedynie tam, gdzie są konieczne do spełnienia wymagań podstawowych oraz gdy służą interesowi publicznemu, którego stanowią główną gwarancję. Przyjęto, że Komisja Europejska musi mieć dostęp do niezbędnych informacji przed przyjęciem przepisów technicznych. Wobec tego państwa członkowskie, które zobowiązane są do ułatwiania wykonania jej zadania na mocy art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, muszą powiadamiać Komisję Europejską o swoich projektach w dziedzinie przepisów technicznych. Wszystkie państwa członkowskie muszą być również powiadamiane o przepisach technicznych przewidywanych przez którekolwiek państwo członkowskie⁵.

W odniesieniu do wyrobów mających wpływ na bezpieczeństwo i zdrowie użytkowników uznano, że wyeliminowanie ograniczenia w swobodnym obrocie towarów można osiągnąć przez harmonizację przepisów prawnych i technicznych na poziomie UE. Jest to obszar regulowany – obowiązujący wszystkie kraje członkowskie.

Harmonizacja przepisów, które określają sposób wprowadzania takich wyrobów na jednolity rynek UE, jest przeprowadzona w drodze ustanawiania dyrektyw i rozporządzeń. Obowiązkowa harmonizacja techniczna w UE opierała się na dyrektywach tzw. „starego podejścia” i „nowego podejścia”.

§ 2. Dyrektywy „starego podejścia” i dyrektywy „nowego podejścia”

Zadaniem dyrektyw „starego podejścia” było określenie szczegółowych przepisów technicznych, zastępujących przepisy poszczególnych państw. Miały one charakter zbliżony do norm technicznych, ale w znikomym stopniu uwzględniały dorobek normalizacji europejskiej. Za pomocą dyrektyw „starego podejścia” Wspólnota starała się usuwać bariery techniczne poprzez ujednolicanie szczegółowych wymagań technicznych dotyczących wytwarzania wyrobów. Opracowanie takich dyrektyw na szczeblu Rady było trudne

⁵ Motyw 3–6 preambuły dyrektywy 2015/1535.

i nieefektywne, tym bardziej, że wymagało jej jednomysłności. Cechą charakterystyczną większości dyrektyw „starego podejścia” była ich opcjonalność – chociaż państwa członkowskie miały obowiązek uznawania i dopuszczania na swój rynek wyrobów zgodnych z wymaganiami dyrektywy, nie miały jednak obowiązku wycofania własnych przepisów krajowych, nawet jeśli nie były one zgodne z dyrektywą. Kontrolę zgodności z przepisami dyrektywy sprawowały wyznaczone organy państwowe. „Stare podejście” nie przyniosło znaczącego postępu w dziedzinie harmonizacji technicznej.

W opublikowanej w 1985 r. Białej Księdze Komisji Europejskiej zrezygnowano z ujednolicania przepisów w specyfikacjach technicznych, tylko skoncentrowano działania na ustalaniu wymagań zasadniczych dotyczących bezpieczeństwa, zdrowia, ochrony konsumenta oraz środowiska, które zostały określone w dyrektywach UE, tzw. nowego podejścia w dziedzinie harmonizacji technicznej i normalizacji.

Strategia Nowego Podejścia została określona w Rezolucji Rady Europejskiej z 7.5.1985 r. w sprawie nowego podejścia do harmonizacji technicznej oraz normalizacji⁶. Z tekstu rezolucji wynika, że głównym jej celem było rozwińnięcie podejścia określającego ogólne przepisy wykonawcze stosowane w odniesieniu do sektorów lub grup produktów oraz typów ryzyka. W rezolucji państwa członkowskie zobowiązały się do stałego badania i aktualizowania stosowanych zasad technicznych, aby móc je odwoływać, gdy są przestarzałe lub surowe oraz wzajemnego uznawania wyników prób i ustanowienia zharmonizowanych zasad dotyczących funkcjonowania jednostek certyfikujących (zasada wzajemnego uznawania). W rezolucji państwa członkowskie zgodziły się także na szybką wspólnotową konsultację, jeśli propozycje wykonawcze lub krajowe procedury stwarzają ryzyko dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Przyjęto, że należy także rozszerzyć „odniesienie do norm”, w pierwszej kolejności na normy europejskie i w razie konieczności na normy krajowe oraz zdefiniować zadanie normalizacji jako określanie cech technicznych produktów (szczególnie w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia). Ustalono, że należy wzmocnić możliwości normalizacji, szczególnie na poziomie europejskim a przyjęcie norm europejskich musi być wcześniej zaaprobowane przez europejskie instytucje normalizacyjne.

⁶ Council Resolution of 7th of May 1985 on a new approach to technical harmonization and standards, Official Journal C 136, 4.6.1985, s. 0001-0009.

Ustanowiono cztery podstawowe zasady:

- 1) harmonizacja prawna ogranicza się do zasadniczych wymogów bezpieczeństwa (lub innych wymogów o charakterze społecznym), którym muszą odpowiadać produkty wprowadzane do obrotu i objęte w związku z tym swobodnym przepływem w UE;
- 2) opracowanie specyfikacji technicznych produkcji jest powierzone kompetentnym instytucjom w zakresie normalizacji przemysłowej, które uwzględniają stan technologii;
- 3) specyfikacje techniczne nie mają charakteru obowiązkowego. Zachowują swój status norm dobrowolnych;
- 4) organy administracji są zobowiązane do przyznawania produktom wytworzonym zgodnie ze zharmonizowanymi normami domniemania zgodności z zasadniczymi wymaganiami, ustanowionymi przez dyrektywę dotyczącą danego wyrobu. W przypadku gdy producent nie wytwarza zgodnie z tymi normami, jest zobowiązany do zachowania zgodności produktów z zasadniczymi wymaganiami.

Ponadto wskazano, że aby system mógł działać, należy spełnić dwa warunki:

- 1) normy muszą zapewnić gwarancję jakości produktu;
- 2) władze publiczne muszą dbać o ochronę bezpieczeństwa (lub innych odpowiednich wymagań) na swym terytorium. Jest to warunek konieczny dla zachowania wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi.

Komisja powierzyła europejskim organom normalizacyjnym zadanie opracowania norm zharmonizowanych. Wskazano w treści rezolucji z 7.5.1985 r. w sprawie nowego podejścia do harmonizacji technicznej oraz normalizacji, że w sytuacji braku norm europejskich, procedurze kontroli przeprowadzonej przez Komisję, wspomaganą przez stały komitet dyrektorów administracji krajowych, poddane zostaną normy krajowe na poziomie europejskim oraz przewidziane zostaną procedury ochrony w celu umożliwienia władzom krajowym wysunięcia sprzeciwu w sprawie zgodności produktu lub jakości normy.

Zakres stosowania dyrektywy jest określony przez szerokie grupy produktów lub rodzaje ryzyka, których dotyczy.

Ustalono, że Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN) oraz Europejski Komitet Normalizacyjny Elektrotechniki (CENELEC) są instytucjami kompetentnymi w dziedzinie przyjmowania zharmonizowanych norm europejskich w zakresie stosowania konkretnej dyrektywy „nowego podejścia”.

W przypadku szczególnych branż działalności przemysłowej można przewidzieć inne instytucje europejskie właściwe w zakresie opracowywania specyfikacji technicznych.

Wskazano ponadto, że określenie gamy odpowiednich produktów oraz rodzaju ryzyka, którego należy uniknąć, musi zapewnić spójne podejście. Nie jest wykluczone nakładanie się różnych dyrektyw dotyczących rodzajów ryzyka dla tej samej kategorii produktów.

W ww. rezolucji przyjęto, że produkty, których dotyczą dyrektywy „nowego podejścia”, mogą być wprowadzane do obrotu wyłącznie, jeśli nie zagrażają bezpieczeństwu osób, zwierząt domowych lub dóbr. Ponadto wskazano, że dyrektywy przewidują zasadę całkowitej harmonizacji oznaczającą, że jedynie produkty zgodne z zasadniczymi wymaganiami mogą być wprowadzane do obrotu. Konkretna dyrektywa musi zawierać opis wymogów bezpieczeństwa, z którymi muszą być zgodne wszystkie produkty objęte dyrektywą. Musi być wystarczająco precyzyjna, by podczas transpozycji do prawa krajowego umożliwić ustanowienie zobowiązań, które mogą być egzekwowane.

Zgodnie z rezolucją swobodny przepływ danego produktu jest zapewniony bez wcześniejszej kontroli przestrzegania zasadniczych wymagań. Państwa członkowskie uznają za zgodne produkty posiadające jeden z dowodów zgodności przewidziany przez dyrektywę, deklarujący ich zgodność z normami zharmonizowanymi lub – w przypadku braku norm zharmonizowanych – z normami krajowymi.

Przyjęto, że gdy państwo członkowskie oceni, iż zharmonizowana norma nie spełnia zasadniczych wymagań, Komisja Europejska zwraca się do Komitetu ds. norm i przepisów technicznych, który wydaje bezzwłocznie opinię. Zgodnie z opinią norma może być utrzymana, wycofana lub poddana przeglądowi.

Ustalono, że w sytuacji, gdy państwo członkowskie stwierdzi, iż produkt może zagrozić bezpieczeństwu osób, zwierząt domowych lub dóbr, podejmuje wszelkie konieczne środki w celu wycofania lub zakazania wprowadzania do obrotu danego produktu. Swobodny przepływ produktu może być ograniczony, nawet jeśli posiada on świadectwo zgodności. W takim przypadku państwo członkowskie informuje Komisję o przyjętym środku, podając przyczyny takiej decyzji. Komisja Europejska konsultuje się z odpowiednimi państwami członkowskimi i stałym komitetem. Jeśli działanie zostanie uznane za uzasadnione, Komisja Europejska informuje państwa członkowskie, które muszą zakazać wprowadzenia danego produktu do obrotu. Jako środki certyfikacji zgodności, do których mogą się odwołać specjaliści, wskazano: świadectwa

lub znaki zgodności wydane przez strony trzecie; wyniki badań przeprowadzonych przez strony trzecie; wydana przez producenta deklaracja zgodności, której może towarzyszyć system nadzoru; inne środki certyfikacji zgodności, które będą ewentualnie określone we właściwej dyrektywie. Postanowiono także, że krajowe organy mogące wydać znak lub certyfikat zgodności są zgłaszane przez państwo członkowskie Komisji i innym państwom członkowskim. Organy te są zobowiązane do wykonywania zadań zgodnie z zasadami i praktykami Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (ISO). Ustalono także, że stały komitet ds. dyrektyw sektorowych składa się z przedstawicieli wyznaczonych przez państwa członkowskie, wspomaganych ewentualnie przez ekspertów lub doradców. Zadania komitetu dotyczą wykonania dyrektyw „nowego podejścia”. Przyjęto możliwość uporządkowania – przez przyjęcie jednej dyrektywy – problemów regulacyjnych w przypadku dużej liczby produktów i braku możliwości poddania dyrektywy częstym dostosowaniom i zmianom (ze względów praktycznych i z powodu ekonomii pracy). Wybrane dziedziny muszą zatem charakteryzować się szeroką gamą produktów, których jednolitość pozwala na określenie wspólnych zasadniczych wymagań.

System Nowego Podejścia uzupełniono w 1989 r. wspólnymi zasadami oceny zgodności (Globalne Podejście). Reasumując, Globalne Podejście to dokument uzupełniający Nowe Podejście przez określenie zasad i reguł oceny zgodności towarów ze wspólnotowymi przepisami i normami w zakresie bezpieczeństwa, zdrowia i ochrony środowiska. Dyrektywy Globalnego Podejścia określają wymagania dla wyrobów projektowanych i wytwarzanych oraz procedury oceny zgodności, za pomocą których producent jest odpowiedzialny za zidentyfikowanie i spełnienie wymagań dotyczących projektowania i wytwarzania wyrobu. Producent dowodząc zgodności z wymaganiami prawa, korzysta z podanych w danej dyrektywie procedur oceny zgodności, dokonując wyboru odpowiednio do wymagań. Gdy stosuje normy zharmonizowane, procedura jest prostsza i wytwórca korzysta z przywileju domniemania zgodności z prawem.

§ 3. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i jego znaczenie dla swobody przepływu towarów

Zasada swobody przepływu towarów i zasady funkcjonowania rynku wewnętrznego zostały uregulowane w Traktacie o funkcjonowaniu UE.

Artykuł 34 TFUE ustanawia najważniejszy z zakazów składających się na podstawową zasadę traktatu, jaką jest swoboda przepływu towarów – zakaz ograniczeń ilościowych i środków o skutku podobnym⁷. Celem jest eliminacja nieuzasadnionych ochroną interesu publicznego przeszkód w handlu między państwami członkowskimi, które nie mają charakteru fiskalnego lub taryfowego, a podstawową rolą tego przepisu jest zapewnienie obecności towarów importowanych na rynku państwa członkowskiego⁸. Ograniczenia ilościowe oraz środki o skutku podobnym wpływają na faktyczną dostępność towarów importowanych na rynku danego państwa⁹.

Artykuł 34 TFUE ma zastosowanie do przeszkód w handlu „między państwami członkowskimi”. Środki o charakterze krajowym, wpływające na towary krajowe, nie wchodzą w zakres art. 34–36 TFUE. Do uznania naruszenia tego przepisu wystarczy, że dany środek może w sposób pośredni lub potencjalny utrudniać handel wewnątrz UE¹⁰.

Przepis ten ma zastosowanie, w przypadku gdy produkt krajowy opuszcza państwo członkowskie i jest przywożony z powrotem, tj. ma miejsce przywóz powrotny¹¹, ale nie znajduje zastosowania, jeżeli jedynym celem przywozu powrotnego jest obejście przepisów krajowych¹².

Wymóg transgraniczności może również być spełniony, jeżeli produkt jest jedynie przewożony w tranzycie przez dane państwo członkowskie. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że swobodny przepływ towarów pociąga za sobą istnienie ogólnej zasady swobodnego tranzytu towarów wewnątrz UE¹³.

Pojęcie „państwa członkowskie” ma szeroką wykładnię i obejmuje wszystkie organy danego kraju, zarówno centralne, jak i organy państwa federalnego lub wszelkie inne organy terytorialne¹⁴.

⁷ Sprawa C-333/08 *Komisja przeciw Francji*, pkt 73.

⁸ D. Miąsik, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Komentarz, t. I (art. 1–89), Warszawa 2012, s. 561.

⁹ R. Skubisz, *Swoboda przepływu towarów*, [w:] R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, *Prawo europejskie – zarys wykładu*, Lublin 2006, s. 219.

¹⁰ Sprawa 8/74 *Dassonville* [1974], Rec. s. 837, pkt 5.

¹¹ Sprawa 78/70 *Deutsche Grammophon przeciw Metro* [1971], Rec. s. 487.

¹² Sprawa 229/83 *Leclerc i in.* [1985], Rec. s. 1.

¹³ Sprawa C-320/03 *Komisja przeciw Austrii* [2005], Zb. Orz. s. I-9871, pkt 65.

¹⁴ Sprawy połączone C-1/90 i C-176-90 *Aragonesa de Publicidad Exterior i Publivia* [1991], Rec. s. I-4151.

Wymogi określone w art. 34–36 TFUE w równym stopniu obowiązują organy prawodawcze, sądowne i administracyjne danego państwa członkowskiego¹⁵.

Dotyczy to też środków podejmowanych przez wszystkie podmioty ustanowione na mocy prawa publicznego jako „organy publiczne”. Sam fakt ustanowienia danego organu na mocy prawa prywatnego nie oznacza, że środków przez niego podejmowanych nie można przypisać państwu. Trybunał orzekł bowiem, że: „środki podejmowane przez organizacje zawodowe, które na mocy prawodawstwa krajowego otrzymały uprawnienia regulacyjne i dyscyplinarne w odniesieniu do danego zawodu, mogą wchodzić w zakres art. 34 TFUE”¹⁶.

Czynności jednostek ustanowionych na mocy prawa prywatnego, ale które są powołane na mocy ustawy, finansowane głównie przez rząd lub z obowiązkowych składek przedsiębiorstw danego sektora, lub których członkowie wyznaczani są przez organy publiczne lub są przez nie nadzorowani, mogą być przypisane państwu¹⁷.

W jednej ze spraw TSUE¹⁸ uznał, że: „publiczne wypowiedzi urzędnika, nawet nieposiadające mocy prawnej, mogą być przypisane państwu członkowskiemu i stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie towarów, jeżeli adresaci tych wypowiedzi mogą w rozsądny sposób przyjąć w danych okolicznościach, że jest to stanowisko, które urzędnik wyraża w ramach swoich kompetencji służbowych”¹⁹.

Podmioty indywidualne nie są zobowiązane przestrzegać obowiązków wynikających z art. 34 tego Traktatu. Muszą jednak uwzględniać zasady wynikające z tego przepisu przy podejmowaniu decyzji gospodarczych. Ponoszą ryzyko, jakie wiąże się z obowiązkiem odmowy zastosowania przez krajowe

¹⁵ Sprawa 434/85 *Allen and Hanburys* [1988], Rec. s. 1245, pkt 25, sprawa C-227/06 *Komisja przeciw Belgii*, niepublikowana w Zb. Orz., pkt 37.

¹⁶ Sprawy połączone 266/87 i 267/87 *The Queen przeciw Royal Pharmaceutical Society of Great Britain* [1989], Rec. s. 1295 i sprawa C-292/92 *Hünernmund* i in. [1993], Rec. s. I-6787.

¹⁷ Sprawa C-249/81 *Komisja przeciw Irlandii* (Buy Irish) [1982], Rec. s. 4005; sprawa C-325/00 *Komisja przeciw Niemcom* [2002], Rec. s. I-9977 i C-227/06 *Komisja przeciw Belgii*, niepublikowana w Zbiorze.

¹⁸ W celu ujednolicenia terminologii posługuję się pojęciem Trybunał Sprawiedliwości UE w pracy, pomimo że obecnie składa się z dwóch organów sądowniczych: Trybunału Sprawiedliwości i Sądu.

¹⁹ Sprawa C-470/03 *AGM-COS.MET* [2007], Zb. Orz. s. I-2749.

sądy powszechne lub administracyjne przepisów prawa krajowego uznanych za ograniczenia ilościowe lub środki o skutku podobnym²⁰.

Termin „środek o skutku równoważnym” ma dużo szerszy zakres niż ograniczenie ilościowe.

Zgodnie z tradycyjnym podejściem pojęcie środka o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych definiują 3 wyroki TSUE, określane z uwagi na ich znaczenie dla omawianej instytucji mianem formuł: 8/74 *Dassonville*, 120/78 *Cassis de Dijon* oraz C-267/91 *Keck*. Ich aktualność potwierdza wyrok w sprawie C-110/05 *Komisja przeciw Włochom*.

W sprawie *Dassonville* TSUE zawarł wykładnię znaczenia i zakresu środków o skutku równoważnym²¹. W stanie faktycznym ustalono, że bracia *Benoît* i *Gustave Dassonville* zgodnie z prawem nabyli szkocką whisky we Francji i przywieźli ją do Belgii w celu odsprzedaży. Nie przedstawili jednak tam świadectwa pochodzenia, wydawanego przez brytyjskie władze celne i stanowiło to naruszenie krajowego prawa karnego. Sąd krajowy powziął wątpliwość, czy tego rodzaju zakaz nie stanowi środka o skutku równoważnym. W opinii przedłożonej w tej sprawie, rzecznik generalny *Trabucchi* doszedł do wniosku, że żądanie od importera, aby przedstawił on świadectwo pochodzenia towaru, gdy jego otrzymanie jest utrudnione bądź niemożliwe, stanowi ograniczenie w swobodnym przepływie towarów i ograniczenie to może wywierać istotnie dyskryminujący wpływ na handel towarami, nawet jeśli te same wymogi stosuje się do sprzedaży podobnych towarów krajowych – w tym ostatnim przypadku sprzedawcy nie napotykają na trudności z uzyskaniem certyfikatu²².

Trybunał nie przyjął tezy o dyskryminującym charakterze powyższego środka, ale zdefiniował pojęcie środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie.

Zdaniem TSUE wszelkie uregulowania państw członkowskich dotyczące handlu mogące, bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, utrudnić handel wewnątrz Wspólnoty, należy uznać za środki o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi. Początkowo przez pojęcie środka rozumiano „regulacje handlowe państwa członkowskiego” (8/74 *Dassonville*). Wynika to z tego, że ograniczenia zakazane na mocy art. 34 TFUE najczęściej przyjmują formę norm prawnych²³. Źródło tych norm jest nieistotne. Środ-

²⁰ D. Miąsik, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., s. 564.

²¹ Sprawa C-8/74 *Dassonville* [1974], Rec. s. 837.

²² Opinia rzecznika *Trabucchiego*, EU:C:1974:66, s. 863.

²³ M. Szpunar, Promocja towarów w prawie wspólnotowym, Kraków 2002, s. 55.

kami mogą być zarówno normy ustawowe, jak i normy zawarte w przepisach rangi wykonawczej. Ograniczenia ilościowe i środki o skutku podobnym mogą wynikać z umów międzynarodowych zawieranych przez państwa członkowskie między sobą lub z państwami trzecimi²⁴.

W późniejszym orzecznictwie termin „regulacje” interpretowano bardzo szeroko, co wyjaśnia użycie w art. 34 wyrazu „środek”, a nie „regulacja”²⁵. Za środek można uznać ustawę, która jeszcze nie weszła w życie, gdyż jej przepisy mogą zniechęcać potencjalnych importerów²⁶. Na import może wpłynąć inicjatywa prawodawcza, która grozi zakazaniem lub ograniczeniem importu, a także brak jasności przepisów krajowych²⁷. Na kwalifikację przepisów jako środka nie ma wpływu okoliczność czy przepisy prawa krajowego mają charakter bezwzględny, czy też przewidują możliwość uchylecia lub ograniczenia ich zastosowania w indywidualnych przypadkach (np. możliwość zwolnienia produktów, w tym produktów importowanych z obowiązku stosowania ceny minimalnej – wyrok 82/77 *van Tiggele*)²⁸.

Źródłem ograniczeń swobody przepływu towarów sprzecznych z art. 34 TFUE mogą być również akty administracyjne oraz orzeczenia sądowe, a więc akty stosowania prawa²⁹.

Wyrok TSUE w sprawie *Cassis de Dijon*³⁰ potwierdził wcześniejsze stwierdzenia zawarte w dyrektywie 70/50/EWG i w sprawie *Dassonville*.

Zgodnie z formułą *Cassis de Dijon* towar wyprodukowany w jednym państwie członkowskim, zgodnie z obowiązującymi w nim przepisami i wprowadzony w tym państwie legalnie do obrotu, może być bez przeszkód sprzedawany w innych państwach członkowskich, nawet jeśli nie spełnia obowiązujących na ich terytorium norm dotyczących zasad produkcji, właściwości, składu lub opakowania. Formuła *Cassis de Dijon* rozstrzyga wątpliwości dotyczące zakresu zastosowania formuły *Dassonville*. Przesądza, że art. 34 TFUE zakazuje wszelkich środków utrudniających import, w tym przepisów jednolicie stosowanych do towarów krajowych i importowanych. Potwierdza, że zakaz

²⁴ Sprawa C-3/91 *Exportur S.A. przeciw LOR S.A. i Confiserie du Tech*, wyr. z 10.11.1992 r., Rec. 1992, s. I-5529 28, 30, 35; sprawa C-46/98 *Komisja przeciw Zjednoczonemu Królestwu*.

²⁵ C. Barnard, *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford 2007, s. 93.

²⁶ Sprawa C-182/84 *Miro BV*, wyr. z 26.11. 1985 r.

²⁷ Sprawa C-173/83 *Komisja przeciw Francji*, wyr. z 7.2.1985 r., sprawa C-80/92 *Komisja przeciw Belgii*, wyr. z 24.3.1994 r.

²⁸ D. Miąsik, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*, s. 580.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Sprawa 120/78 *Rewe-Zentral (Cassis de Dijon)* [1979], Rec. s. 649.

środków o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych obejmuje nie tylko przepisy dotyczące obrotu (handlu), lecz także przepisy dotyczące produktów, a więc zasad ich wytwarzania³¹.

Formuła *Cassis de Dijon* zakłada, że prawo krajowe, przewidując określone wymogi dla danego rodzaju towarów, *de facto* utrudnia dostęp do rynku krajowego towarom z innych państw, zmuszając ich producentów lub importerów do ponoszenia kosztów dostosowania się do wymogów z więcej niż jednego porządku prawnego.

Formuła *Cassis de Dijon* znajduje zastosowanie do tranzytu towarów przez terytorium państw członkowskich. Towary wyprodukowane zgodnie z prawem jednego z państw członkowskich nie mogą być również przedmiotem zatrzymania w czasie tranzytu przez terytorium innego państwa³².

Formuła *Cassis de Dijon* obejmuje przypadki, gdy państwa członkowskie przewidują ten sam poziom ochrony (jakości), ale różne sposoby jego osiągnięcia³³. Istotne jest jedynie, czy importowany produkt spełnia wymogi porównywalne z wymogami obowiązującymi w państwie importu³⁴. Ma to znaczenie w tych przypadkach, gdy państwo pochodzenia nie przewiduje szczególnej regulacji jakości towaru eksportowanego do innego państwa.

W sprawie 120/78 *Cassis de Dijon* mowa jest o towarach wytwarzanych w państwach członkowskich, jednak zasada wzajemnego uznawania standardów powinna rozciągać się na wszystkie produkty znajdujące się w wolnym obrocie, niezależnie od ich faktycznego pochodzenia. Towary z państw trzecich mogą być przedmiotem reeksportu lub reimportu między państwami członkowskimi. Ograniczenie zakresu zastosowania formuły *Cassis de Dijon* tylko do towarów pochodzących z państw członkowskich podważałoby inne orzeczenia TSUE dotyczące pojęcia towaru oraz zakresu zastosowania swobody przepływu towarów³⁵. Formuła *Cassis de Dijon* powinna znaleźć zastosowanie do towarów z państw trzecich wprowadzonych do obrotu na terenie państwa członkowskiego, które nie posiada przepisów określających standardy jakościowe dla określonego wyrobu, jeżeli tylko produkt z państwa trzeciego spełnia wymogi obowiązujące w tym państwie członkowskim, którego przepisy

³¹ D. Miąsik, [w:] A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu..., s. 587.

³² Sprawa C-115/02 *Rioglass*, pkt 18; sprawa 266/81 *SIOT*, pkt 16; sprawa C-367/89 *Richardt*, pkt 14.

³³ Sprawa C-104/75 *De Peijpe*.

³⁴ M. Oliver, P. Jarvis, Free Movement of Goods in the European Community under Articles 28 to 30 of the EC Treaty, London 2003, s. 135.

³⁵ Sprawa 193/85 *Co-Frutta*; P. Oliver, M. Jarvis, Free movement of goods..., s. 136.

przewidują standard ekwiwalentny do standardu obowiązującego w państwie docelowym³⁶.

Główną zaślęgą formuły *Cassis de Dijon* jest ustanowienie zasady uznawania standardów, opartej na regule państwa pochodzenia³⁷. Państwa nie mogą zakazać sprzedaży na swoim terytorium produktów wyprodukowanych w innych państwach członkowskich tylko na tej podstawie, że nie spełniają one standardów obowiązujących w systemie prawnym państwa importu³⁸. Na podstawie tej formuły jako środki o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych traktuje się różne przypadki odmowy uznania równoważności certyfikatów wydanych w innym państwie członkowskim³⁹ oraz zakazy wprowadzania do obrotu towarów wyprodukowanych legalnie i wprowadzonych do obrotu w innym państwie⁴⁰. Zasada wzajemnego uznawania standardów leży u podstaw współcześnie obowiązujących zasad funkcjonowania rynku wewnętrznego we wszystkich swobodach. Dopiero w wyroku w sprawie C-184/96 *Komisja przeciwko Francji (foie gras)* po raz pierwszy uznano, że art. 34 narusza przepisy, w których nie przewidziano wprost klauzuli wzajemnego uznawania standardów⁴¹.

Ze sprawy *Cassis de Dijon* wynika, że swobodny przepływ w całej Unii powinien być, z zasady, zagwarantowany w odniesieniu do produktów legalnie wytwarzanych lub wprowadzanych do obrotu w jednym państwie członkowskim, jeżeli spełniają one takie same wymagania ochrony jak wymagania nałożone przez docelowe państwo członkowskie. Wobec braku unijnego prawodawstwa harmonizacyjnego państwa członkowskie mają swobodę w zakresie uchwalania przepisów obowiązujących na ich terytorium, o ile są one zgodne z przepisami Traktatu w zakresie swobodnego przepływu towarów (art. 34–36 TFUE). Trybunał w tej sprawie uznał, że bariery w swobodnym przepływie wynikające z różnic w prawodawstwie krajowym można zaakceptować tylko wtedy, gdy środki krajowe: są konieczne do spełnienia obowiązkowych wymagań (takich jak ochrona zdrowia, bezpieczeństwa, konsumentów czy środowi-

³⁶ P. Oliver, M. Jarvis, *Free movement of goods...*, s. 137.

³⁷ L. W. Gormley, *EU law of free movement of goods and customs union*, Oxford 2009, s. 404.

³⁸ Sprawa C-390/99 *Canal Satelite Digital*, pkt 37.

³⁹ Sprawy: C-432/03 *Komisja przeciw Portugalii*, pkt 41; C-14/02 *ATRAL*, pkt 62 i 63; C-293/94 *Brandsma*, pkt 11; C-390/99 *Canal Satelite Digital*, pkt 36; C-432/03 *Komisja przeciw Portugalii*, pkt 45.

⁴⁰ Sprawy: C-420/01 *Komisja przeciw Włochom*, pkt 28; C-42/90 *Bellon*, pkt 10; C-319/05 *Komisja przeciw Niemcom*, pkt 81.

⁴¹ P. Oliver, M. Jarvis, *Free movement of goods...*, s. 137.

ska naturalnego), służą słusznemu celowi, który uzasadnia pominięcie zasady swobodnego przepływu towarów oraz można je uzasadnić słusznym celem i są proporcjonalne do celów.

Państwa członkowskie UE widziały potrzebę uregulowania zasady wzajemnego uznawania w przepisach prawa unijnego, w celu zagwarantowania jej przestrzegania. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 764/2008 z 9.7.2008 r. ustanawiające procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające decyzję Nr 3052/95/WE⁴² stanowiło częściową odpowiedź na ograniczone stosowanie zasady wzajemnego uznawania w dziedzinie towarów, wynikające z braku świadomości istnienia tej zasady, braku pewności prawa podczas jej stosowania, a także braku współpracy administracyjnej między organami krajowymi. Rozporządzenie miało na celu przede wszystkim ustanowienie ram proceduralnych minimalizujących prawdopodobieństwo, że krajowe przepisy techniczne będą stwarzać niezgodne z prawem przeszkody⁴³.

Komisja Europejska przygotowała w 2015 r. Ocenę funkcjonowania zasady wzajemnego uznawania i rozporządzenia Nr 764/2008⁴⁴. W Ocenie stwierdzono, że wzajemne uznawanie nie funkcjonuje tak jak powinno oraz że zasada ta i rozporządzenie w ograniczony sposób prowadzą do osiągnięcia przewidzianych celów w zakresie podnoszenia świadomości oraz zwiększania pewności prawa i współpracy administracyjnej. Z tego względu Komisja Europejska przygotowała projekt wniosku: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzajemnego uznawania towarów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające rozporządzenie (WE) Nr 764/2008⁴⁵, który został przyjęty jako rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/515. Powyżej wymienione rozporządzenia zostały omówione w podrozdziale 4 niniejszego rozdziału. Chociaż obecnie zasada wzajemnego uznawania w dużej mierze przyczynia się do swobodnego

⁴² Dz.Urz. UE L 218z 13.8.2008 r., s. 21, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2008/764/oj>.

⁴³ Z uzasadnienia wniosku: rozp. Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzajemnego uznawania towarów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim COM(2017)796, s. 1–2.

⁴⁴ Komisja Europejska, badanie zlecone *Technopolis Group* (2015 r.): „Evaluation of the application of the principle of mutual recognition in the field of goods” (Ocena stosowania zasady wzajemnego uznawania w dziedzinie towarów), ENTR/172/PP/2012/FC – LOT 4 przeprowadzona w okresie od kwietnia 2014 r. do maja 2015 r.: <http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition>.

⁴⁵ COM(2017)796.

przepływu towarów w ramach jednolitego rynku, nie może ona rozwiązać wszystkich problemów⁴⁶.

W stanie faktycznym sprawy *Keck i Mithouard przeciw B. Keckowi i D. Mithouardowi* wszczęto postępowanie karne, ponieważ naruszyli oni przewidziany w prawie francuskim zakaz odsprzedaży produktów w niezmienionym stanie po cenach niższych niż rzeczywiście ceny ich zakupu⁴⁷. Jednak *B. Keck i D. Mithouard* podnosili, że przepis karny, na podstawie którego wszczęto postępowanie stanowi środek o skutku równoważnym i jest niezgodny z obecnym art. 34 TFUE. Rozpoznający sprawę *Tribunal de Grande Instance de Strasbourg* skierował do TSUE pytanie prejudycjalne. W opinii rzecznik generalny *van Gerven*, wskazał, że kwestionowany środek mógł wywierać wpływ na handel wewnątrzwspólnotowy, gdyby sprzedawca chciał z własnej inicjatywy wprowadzić na rynek dany towar, sprzedając go ze stratą lub gdyby importer towaru pochodzącego z innego państwa członkowskiego miał zamiar konkurować na francuskim rynku z rodzimym producentem. O ile producent mógł sprzedawać towary ze stratą, to odsprzedaż na takiej zasadzie była zakazana importerom i detalistom⁴⁸. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w omawianej sprawie stwierdził, że zakaz odsprzedaży towarów ze stratą nie stanowi środka o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie.

Orzeczenie w sprawie *Keck i Mithouard* wprowadziło nową definicję środka o skutku równoważnym. W tym przypadku podstawowym elementem stało się rozróżnienie czy dane regulacje krajowe dotyczą produktu czy też jego sprzedaży. Pojęcie środka o skutku równoważnym w brzmieniu formuły *Keck* jest następujące: każdy przepis państwa członkowskiego, który w sposób pośredni lub bezpośredni, rzeczywisty lub potencjalny może wpłynąć na handel między państwami członkowskimi, nie stanowi – w myśl orzeczenia w sprawie *Dassonville* – środka o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, tak długo jak dotyczy on wszystkich podmiotów gospodarczych działających na terenie danego państwa członkowskiego, oraz nie utrudnia dostępu do rynku towarom zagranicznym w sposób większy niż utrudnia to towarom krajowym. W wyroku w sprawie *Keck i Mithouard*⁴⁹ TSUE uznał, że ze względu na nasilającą się tendencję do powoływania się przez podmioty gospodarcze na art. 34

⁴⁶ P. Oliver, M. Jarvis, Free movement of goods..., s. 9.

⁴⁷ Sprawy połączone C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard* [1993], Rec. s. I-6097 s. 2.

⁴⁸ Opinia rzecznika *van Gervena*, s. 5, EU:C:1992:448.

⁴⁹ Sprawy połączone C-267/91 i C-268/91, pkt 14.