

# Swobodny przepływ towarów

Przewodnik stosowania postanowień  
traktatowych regulujących  
swobodny przepływ towarów





# Swobodny przepływ towarów

Przewodnik stosowania postanowień  
traktatowych regulujących  
swobodny przepływ towarów

Opracowany i sporządzony przez Dyрекję C, Polityka Regulacyjna  
DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu



**Komisja Europejska**  
Przedsiębiorstwa i przemysł

## Informacja prawna

Komisja Europejska ani żadna osoba działająca w jej imieniu nie może być pociągnięta do odpowiedzialności z tytułu sposobu wykorzystania informacji zawartych w tej publikacji ani z tytułu błędów, które pomimo starannego przygotowania i weryfikacji mogą się w niej pojawić. Niniejsza publikacja niekoniecznie odzwierciedla poglądy lub stanowisko Komisji Europejskiej.

Wszelkie uwagi lub sugestie dotyczące tego dokumentu należy przysyłać do Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu, Dział C.2.

The Enterprise & Industry online magazine ([http://ec.europa.eu/enterprise/e\\_i/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/e_i/index_en.htm)) covers issues related to SMEs, innovation, entrepreneurship, the single market for goods, competitiveness and environmental protection, better regulation, industrial policies across a wide range of sectors, and more.

The printed edition of the magazine is published three times a year. You can subscribe online ([http://ec.europa.eu/enterprise/e\\_i/subscription\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/e_i/subscription_en.htm)) to receive it – in English, French or German – free of charge by post.

**Europe Direct to serwis, który pomoże Państwu  
znaleźć odpowiedzi na pytania dotyczące Unii Europejskiej.**

**Numer bezpłatnej infolinii\*:  
00 800 6 7 8 9 10 11**

\* Niektórzy operatorzy telefonii komórkowej nie udostępniają połączeń z numerami 00 800 lub pobierają za nie opłaty.

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w Internecie w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe zamieszczono na końcu publikacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2010

ISBN 978-92-79-13487-6

doi:10.2769/27318

© Unia Europejska, 2010

Powielanie dozwolone pod warunkiem wskazania źródła, o ile nie określono inaczej.

W celu wykorzystania lub powielania materiałów, co do których określono, że ich prawa autorskie należą do stron trzecich, należy uzyskać odpowiednie zezwolenie od posiadacza (posiadaczy) praw autorskich.

Projekt okładki: Freight containers © Binski #15628201 – Fotolia.com

*Printed in Belgium*

WYDRUKOWANO NA PAPIERZE BIAŁYM BEZCHLOROWYM

# Wprowadzenie

Przewodnik stosowania postanowień traktatowych regulujących swobodny przepływ towarów ma na celu dostarczenie informacji z prawniczego punktu widzenia na temat zmian sytuacji w przeszłości oraz nowych wyzwań w obszarze, który jest fundamentalny dla integracji europejskiej. Wewnętrzny rynek towarów stał się przykładem sukcesu projektu europejskiego i pozostaje jednym z głównych katalizatorów wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej (UE).

Niniejszy przewodnik nie jest pierwszym dokumentem tego rodzaju; wcześniejsze wydania były jednak sporządzane głównie dla krajów kandydujących lub organów krajowych w celu praktycznego zapoznania ich z koncepcją art. 28–30 Traktatu WE (TWE). Niniejsza wersja jest bardziej szczegółowa. Stanowi odzwierciedlenie doświadczeń służb Komisji odpowiedzialnych za stosowanie postanowień Traktatu regulujących swobodny przepływ towarów\* oraz przedstawia bariery handlowe, które napotymano kiedyś i które nadal można napotkać w praktyce. W przewodniku podsumowano właściwe orzecznictwo, które uzupełniono komentarzami, jego celem nie jest jednak wyczerpujące omówienie zagadnienia. Ma on służyć bardziej jako podręcznik, w którym uwypuklono wątpliwości powstałe w trakcie praktycznego stosowania tych postanowień Traktatu i udzielono na nie odpowiedzi.

Przewodnik może być przydatny dla urzędów administracji krajowej państw członkowskich, zarówno w odniesieniu do istniejącego otoczenia regulacyjnego, jak i przy opracowywaniu nowych przepisów krajowych. Prawnicy doradzający klientom w sprawach rynku wewnętrznego mogą także skorzystać z pewnych wskazówek dotyczących obszaru niezharmonizowanego. Ponadto rynek wewnętrzny od zawsze wzbudzał zainteresowanie krajów trzecich, które chętnie poznawały ramy prawne rynku europejskiego i czerpały z europejskich doświadczeń ostatnich pięćdziesięciu lat. Niniejszy przewodnik może być źródłem przydatnych informacji na ten temat.

Przewodnik stanowi odzwierciedlenie stanu prawnego i orzecznictwa na dzień 31 grudnia 2009 r. Prawodawstwo UE i orzeczenia Trybunału dostępne są na stronie EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>). Orzeczenia wydawane od dnia 17 czerwca 1997 r. dostępne są także na stronie internetowej Trybunału Sprawiedliwości (<http://curia-europa.eu>).

Niniejszy przewodnik nie jest prawnie wiążącym dokumentem i nie musi odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Komisji.

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Traktat WE został zmieniony, a jego tytuł otrzymał brzmienie „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (TFUE). Postanowienia dotyczące swobodnego przepływu towarów (dawne art. 28–30 TWE) pozostały niezmienione, lecz otrzymały nową numerację jako art. 34–36 TFUE. Numeracja innych artykułów również uległa zmianie. W niniejszym przewodniku zastosowano nową numerację TFUE, również w odniesieniu do wyroków Trybunału Sprawiedliwości wydanych na mocy Traktatu WE.

---

\* Drugie wydanie przewodnika opracowali i sporządzili: Santiago Barón Escámez, Sylvia Ferretti, Juliana Frendo, Octavien Ginals, Maciej Górka, Hans Ingels, Christos Kyriatizis, Florian Schmidt, Carolina Stege, Laura Stočkutė i Yiannos Toliás. Wszelkie uwagi i sugestie dotyczące niniejszego przewodnika można kierować do działu C.2 Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu.



# Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> .....	3
<b>1. Rola i znaczenie swobodnego przepływu towarów w ramach rynku wewnętrznego XXI wieku</b> .....	8
<b>2. Postanowienia Traktatu</b> .....	9
<b>3. Zakres stosowania art. 34 TFUE</b> .....	9
3.1. Warunki ogólne.....	9
3.1.1. Obszar niezharmonizowany.....	9
3.1.2. Definicja „towarów”.....	9
3.1.3. Handel transgraniczny/tranzytowy.....	10
3.1.4. Adresaci.....	10
3.1.5. Środki czynne i bierne.....	11
3.1.6. Brak zasady de minimis.....	11
3.1.7. Terytorialny zakres stosowania.....	11
3.1.8. Ograniczenia ilościowe.....	12
3.1.9. Środki o skutku równoważnym.....	12
3.1.10. Uregulowania dotyczące sposobów sprzedaży.....	12
3.1.11. Ograniczenia dotyczące stosowania.....	14
3.2. Zasada wzajemnego uznawania.....	15
3.3. Typowe bariery handlowe.....	16
3.3.1. Przepisy krajowe związane z czynnością przywozu (pozwolenia na przywóz, inspekcje i kontrole).....	16
3.3.2. Obowiązek wyznaczenia przedstawiciela lub zapewnienia obiektów do składowania w państwie członkowskim dokonującym przywozu.....	16
3.3.3. Krajowe kontrole cen i refundacja.....	17
3.3.4. Zakazy krajowe dotyczące określonych produktów lub substancji.....	18
3.3.5. Homologacja typu.....	19
3.3.6. Procedura udzielania zezwoleń.....	19
3.3.7. Przepisy techniczne zawierające wymagania dotyczące prezentacji towarów (masy, składu, prezentacji, etykietowania, formy, rozmiaru i opakowania).....	20
3.3.8. Ograniczenia w zakresie reklamy.....	20
3.3.9. Pobieranie kaucji.....	21
3.3.10. Oznaczenia pochodzenia, znaki jakości, zachęcanie do kupowania produktów krajowych.....	21
3.3.11. Obowiązek używania języka urzędowego.....	21
3.3.12. Ograniczenia sprzedaży na odległość (sprzedaż internetowa, sprzedaż wysyłkowa itd.).....	22
3.3.13. Ograniczenia przywozu towarów na własne potrzeby.....	23
<b>4. Inne szczegółowe zagadnienia wchodzące w zakres art. 34 TFUE</b> .....	24
4.1. Przywóz równoległy produktów leczniczych i środków ochrony roślin.....	24
4.2. Rejestracja samochodu.....	24
<b>5. Bariery w wywozie (art. 35 TFUE)</b> .....	26
5.1. „Wywóz”.....	26
5.2. Ograniczenia ilościowe i środki o równoważnym skutku.....	26

<b>6. Uzasadnienia barier w handlu</b> .....	27
6.1. Artykuł 36 TFUE .....	27
6.1.1. <i>Moralność publiczna, porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne</i> .....	27
6.1.2. <i>Ochrona zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin (zasada ostrożności)</i> .....	28
6.1.3. <i>Ochrona narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej</i> .....	28
6.1.4. <i>Ochrona własności przemysłowej i handlowej</i> .....	29
6.2. Nadrzędne wymogi .....	29
6.2.1. <i>Ochrona środowiska</i> .....	30
6.2.2. <i>Ochrona konsumentów</i> .....	30
6.2.3. <i>Inne nadrzędne wymogi</i> .....	30
6.3. Badanie proporcjonalności .....	31
6.4. Ciężar dowodu .....	31
<b>7. Związek z innymi swobodami i artykułami Traktatu powiązanymi ze swobodnym przepływem towarów</b> ...	33
7.1. Art. 45 TFUE – Swobodny przepływ pracowników .....	33
7.2. Artykuł 56 TFUE – Swoboda świadczenia usług .....	33
7.3. Artykuł 63 TFUE – Swobodny przepływ kapitału .....	34
7.4. Artykuł 37 TFUE – Monopole państwowe.....	34
7.5. Artykuł 107 TFUE – Pomoc państwa .....	35
7.6. Artykuł 30 TFUE – Unia celna .....	35
7.7. Artykuł 110 TFUE – Postanowienia podatkowe.....	35
7.8. Artykuł 114 TFUE – Zbliżanie ustawodawstw .....	36
7.9. Artykuły 346, 347 i 348 TFUE .....	37
7.10. Artykuł 351 TFUE.....	37
<b>8. Powiązane akty prawa pochodnego</b> .....	38
8.1. Dyrektywa 98/34/WE ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego .....	38
8.2. Rozporządzenie (WE) nr 2679/98 – rozporządzenie „truskawkowe”.....	38
8.3. Rozporządzenie (WE) nr 764/2008 – rozporządzenie dotyczące wzajemnego uznawania .....	38
<b>9. Egzekwowanie art. 34 i 35 TFUE</b> .....	39
9.1. Skutek bezpośredni – egzekwowanie na drodze prywatnoprawnej .....	39
9.2. SOLVIT .....	39
9.3. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 i 260 TFUE ..	39
9.3.1. <i>Procedura określona w art. 258/260</i> .....	39
9.3.2. <i>Skargi</i> .....	39
9.3.3. <i>Priorytety i swoboda podejmowania działań przez Komisję</i> .....	40

<b>Załączniki</b> .....	41
A. Ważne komunikaty dotyczące art. 34 TFUE.....	41
B. Terytorialny zakres stosowania .....	42
<i>Terytoria, do których stosuje się art. 34 TFUE.</i> .....	42
<i>Terytoria, do których art. 34 TFUE nie ma zastosowania</i> .....	42

# 1. Rola i znaczenie swobodnego przepływu towarów w ramach rynku wewnętrznego XXI wieku

Swobodny przepływ towarów jest przykładem sukcesu projektu europejskiego. Pomógł on w utworzeniu rynku wewnętrznego, z którego korzystają obecnie obywatele i przedsiębiorstwa europejskie i który stanowi centralny element polityki UE. Dzisiejszy rynek wewnętrzny ułatwia kupno i sprzedaż produktów w 27 państwach członkowskich, których łączna liczba mieszkańców wynosi ponad 490 milionów. Daje to konsumentom szeroki wybór produktów i umożliwia znalezienie najkorzystniejszej oferty. Jednocześnie swobodny przepływ towarów jest korzystny dla przedsiębiorstw. Handel towarami stanowi około 75% handlu wewnątrz UE. Jednolity rynek europejski, który powstawał na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci, wspiera przedsiębiorstwa w UE w solidnym ugruntowaniu swojej pozycji w otwartym, zróżnicowanym i konkurencyjnym otoczeniu. Ta wewnętrzna siła sprzyja wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy w Unii Europejskiej oraz zapewnia unijnym przedsiębiorstwom zasoby niezbędne do osiągnięcia sukcesu na rynkach światowych. Właściwie funkcjonujący wewnętrzny rynek towarów stanowi więc decydujący element obecnego i przyszłego dobrobytu UE w zglobalizowanej gospodarce<sup>1</sup>.

Z perspektywy prawa zasada swobodnego przepływu towarów zawsze stanowiła kluczowy element w tworzeniu i rozwijaniu rynku wewnętrznego. Jest to jedna ze swobód gospodarczych ustanowionych w Traktacie WE. Artykuły 28–30 Traktatu WE określiły zakres i treść tej zasady, zakazując stosowania nieuzasadnionych ograniczeń w handlu wewnątrz UE. Obecnie rynek wewnętrzny wykracza poza wspo-

mniane trzy artykuły Traktatu. Zharmonizowane prawodawstwo w wielu obszarach uszczegółowiło znaczenie pojęcia rynku wewnętrznego i w ten sposób ujęło zasadę swobodnego przepływu towarów w konkretne ramy dla określonych produktów. Niemniej jednak podstawowa funkcja zasady traktatowej jako kluczowej podstawy i ochrony rynku wewnętrznego pozostaje bez zmian.

Wiele poważnych ograniczeń dotyczących swobodnego przepływu towarów zostało zniesionych. Wykonano prace przygotowawcze wraz z wprowadzeniem jednolitego rynku europejskiego w 1993 r., ale skargi od obywateli i przedsiębiorstw nieustannie napływające do Komisji świadczą dobitnie o tym, że mimo wielu starań w przeszłości nie udało się usunąć wszystkich barier w handlu. Ich skutki w dalszym ciągu odczuwają zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa. Z tego właśnie względu przedsiębiorstwa te wolą skupić swoją działalność na kilku państwach członkowskich, zamiast prowadzić ją na całym rynku wewnętrznym, ponieważ trudno jest im poradzić sobie z różnymi przepisami krajowymi w zakresie wymagań technicznych dotyczących produktów, które nie zostały jeszcze zharmonizowane. Dodatkowo dostęp do rynku mogą komplikować różnice w uregulowaniach dotyczących sprzedaży detalicznej lub cen, których nie znają przedsiębiorstwa w innych państwach członkowskich.

Jednocześnie nowe innowacyjne produkty i osiągnięcia technologiczne stwarzają nowe wyzwania. Krajowe otoczenie regulacyjne, które nie nadąża za tego rodzaju zmianami, może

wkrótce spowodować utrudnienia w handlu transgranicznym. Ponadto nowoczesne technologie informacyjne, takie jak Internet, ułatwiają zakupy transgraniczne i zwiększają zapotrzebowanie na szybkie i łatwe przemieszczanie towarów z jednego państwa członkowskiego do drugiego. W rezultacie w niektórych obszarach wychodzą na jaw ograniczenia w handlu, które do tej pory nie były widoczne.

Swobodny przepływ towarów nie jest jednak wartością bezwzględną. W szczególnych okolicznościach pewne nadrzędne cele polityczne mogą wymagać ograniczeń lub nawet zakazów, które, mimo że powodują utrudnienia w wolnym handlu, służą ważnym celom, takim jak ochrona środowiska lub zdrowia ludzi. Na tle wielkich globalnych przemian nie dziwi, że w ostatnich latach swobodny przepływ towarów przybrał bardziej ekologiczny charakter, co wskazuje na fakt, że postrzeganie niektórych uzasadnień może z czasem ulec zmianie. Stałym zadaniem przy stosowaniu prawa UE jest więc godzenie odmiennych, często konkurencyjnych celów i zapewnienie zrównoważonego, proporcjonalnego podejścia.

Obecnie swobodny przepływ towarów obejmuje wiele obszarów polityki i doskonale wpisuje się w odpowiedzialny rynek wewnętrzny, który gwarantuje łatwy dostęp do wysokiej jakości produktów w połączeniu z wysokim poziomem ochrony innych interesów publicznych.

<sup>1</sup> Porównaj komunikat Komisji „Rynek wewnętrzny towarów: fundament konkurencyjności Europy”, COM(2007) 35 wersja ostateczna.

## 2. Postanowienia Traktatu

Głównymi postanowieniami Traktatu regulującymi swobodny przepływ towarów są:

- art. 34 TFUE, który dotyczy przywozu wewnątrz UE i zakazuje stosowania „ograniczeń ilościowych w przywozie oraz wszelkich środków o skutku równoważnym” między państwami członkowskimi;
- art. 35 TFUE, który dotyczy wywozu pomiędzy państwami członkowskimi i podobnie zakazuje stosowania „ograniczeń ilościowych w wywozie oraz wszelkich środków o skutku równoważnym”; oraz
- art. 36 TFUE, który dopuszcza uzasadnione pewnymi szczególnymi względami odstępstwa od swobód rynku wewnętrznego przewidzianych w art. 34 i 35 TFUE.

Rozdział Traktatu dotyczący zakazu ograniczeń ilościowych między państwami członkowskimi zawiera także, w art. 37 TFUE, zasady dostosowywania monopolii państwowych o charakterze handlowym. Jego rola i związek z art. 34–36 TFUE zostały krótko omówione w rozdziale 7 niniejszego przewodnika.

## 3. Zakres stosowania art. 34 TFUE

### 3.1. Warunki ogólne

#### 3.1.1. OBSZAR NIEZHARMONIZOWANY

Chociaż art. 34–36 TFUE stanowią podstawę ogólnej zasady swobodnego przepływu towarów, nie są jednak jedynym narzędziem prawnym służącym do określenia zgodności środków krajowych z zasadami rynku wewnętrznego. Nie mają zastosowania w przypadku, gdy swobodny przepływ danego produktu jest w pełni zharmonizowany przez bardziej szczegółowe przepisy prawa UE, szczególnie w sytuacji, gdy specyfikacje techniczne danego produktu lub warunki jego sprzedaży podlegają harmonizacji w drodze dyrektywy lub rozporządzeń przyjmowanych przez UE. W niektórych innych przypadkach bardziej szczegółowe zasady Traktatu, np. art. 110 TFUE dotyczący postanowień podatkowych mogących utrudniać funkcjonowanie rynku wewnętrznego,

przeważają nad ogólnymi postanowieniami art. 34–36 TFUE.

Jeżeli właściwe jest prawodawstwo wtórne, wszelkie związane z nim środki krajowe należy oceniać w świetle przepisów harmonizujących, a nie postanowień Traktatu<sup>2</sup>.

Wynika to z faktu, że przepisy harmonizujące mogą być rozumiane jako realizacja zasady swobodnego przepływu towarów przez ustanowienie faktycznych praw i obowiązków, których należy przestrzegać w przypadku określonych produktów. W związku z tym każdy problem, który obejmują przepisy harmonizujące, należałoby analizować w świetle konkretnych warunków, a nie według ogólnych zasad zawartych w Traktacie.

Niemniej jednak, nawet po ponad pięćdziesięciu latach działań, prowadzonych z zaangażowaniem przez prawodawcę wspólnotowego w ramach stanowienia zharmonizowa-

nych zasad, postanowienia Traktatu dotyczące swobodnego przepływu towarów nie stały się zbędne, a ich zakres wciąż jest znaczny. Pewne okoliczności lub produkty nie są wcale zharmonizowane lub są przedmiotem tylko częściowej harmonizacji. W każdym przypadku, w którym nie można powołać się na przepisy harmonizujące, można oprzeć się na art. 34–36 TFUE. Pod tym względem artykuły Traktatu stanowią gwarancję, że wszystkie przeszkody w handlu na rynku wewnętrznym mogą być przeanalizowane pod kątem ich zgodności z prawem UE.

#### 3.1.2. DEFINICJA „TOWARÓW”

Artykuły 34 i 35 TFUE obejmują wszystkie rodzaje przywozu i wywozu towarów i produktów. Zakres objętych towarów jest równie szeroki jak zakres towarów istniejących, o ile mają one wartość ekonomiczną: „w rozumieniu Traktatu towary oznaczają produkty, których wartość można wyrazić w pieniądzu i które, jako takie, mogą być przedmiotem transakcji handlowych”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Sprawa C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz* [2004], Zb.Orz. s. I-11763, pkt 53.

<sup>3</sup> Sprawa 7/68 *Komisja przeciwko Włochom* [1968], Rec. s. 617.

W swoich wyrokach Trybunał Sprawiedliwości niejednokrotnie wyjaśniał właściwe oznaczenie danego produktu. Dzieła sztuki należy traktować jako towary<sup>4</sup>. Monety, które wyszły z obiegu jako środki płatnicze, są także objęte definicją towarów, podobnie jak banknoty i czeki na okaziciela<sup>5</sup>, w przeciwieństwie do darowizn rzeczowych<sup>6</sup>. Odpady należy uznać za towary, nawet jeżeli nie nadają się do recyklingu, ale są przedmiotem transakcji handlowej. Energia elektryczna<sup>7</sup> i gaz naturalny<sup>8</sup> to także towary, ale już sygnał telewizyjny<sup>9</sup> towarem nie jest.

Ostatni przykład podkreśla fakt, że dokonywanie rozróżnienia między towarami a usługami może być ważne z punktu widzenia prawa. Chociaż ryby to z całą pewnością towar, zasada swobodnego przepływu towarów nie obejmuje praw połowowych i pozwolenia na wędkowanie, które w rozumieniu postanowień Traktatu dotyczących swobody świadczenia usług<sup>10</sup> są „świadczeniem usług”.

### 3.1.3. HANDEL TRANSGRANICZNY/TRANZYTOWY

Zgodnie z brzmieniem art. 34 TFUE ma on zastosowanie do przeszkód w handlu „między państwami członkowskimi”. Element transgraniczny stanowi zatem warunek wstępny dla oceny przypadku na podstawie tego postanowienia. Środki o charakterze czysto krajowym, mające wpływ tylko na towary krajowe, nie wchodzą w zakres art. 34–36 TFUE. Warunki dotyczące spełnienia wymogu transgraniczności są jednoznaczne. Wystarczy, że dany środek może w sposób pośredni lub potencjalny utrudniać handel wewnątrz UE<sup>11</sup>.

W drodze wnioskowania konieczność istnienia elementu transgranicznego oznacza, że prawo

UE nie uniemożliwia państwom członkowskim traktowania produktów krajowych mniej przychylnie niż produktów przywożonych („dyskryminacja odwrotna”). W praktyce jednak problem ten występuje rzadko, ponieważ wywieranie negatywnego wpływu na towary wyprodukowane na terytorium danego państwa członkowskiego zwykle nie leży w jego interesie. Mimo że art. 34 TFUE ma zastosowanie w przypadku, gdy produkt krajowy opuszcza państwo członkowskie i jest przywożony z powrotem, tj. ma miejsce przywóz powrotny<sup>12</sup>, artykułu tego nie stosuje się, jeżeli jedynym celem przywozu powrotnego jest obejście przepisów krajowych<sup>13</sup>.

Wymóg transgraniczności może również być spełniony, jeżeli produkt jest jedynie przewożony w tranzycie przez dane państwo członkowskie. Trybunał stwierdził jasno, że swobodny przepływ towarów pociąga za sobą istnienie ogólnej zasady swobodnego tranzytu towarów wewnątrz UE<sup>14</sup>.

Wszystkie towary, bez względu na miejsce, w którym zostały pierwotnie wytworzone, w ramach rynku wewnętrznego czy poza nim, po wprowadzeniu do swobodnego obrotu na rynku wewnętrznym korzystają z zasady swobodnego przepływu.

### 3.1.4. ADRESACI

Artykuły 34–36 TFUE dotyczą środków podejmowanych przez państwa członkowskie. W tym kontekście termin „państwa członkowskie” ma szeroką wykładnię i obejmuje wszystkie organy danego kraju, zarówno centralne, jak i organy państwa federalnego, lub wszelkie inne organy terytorialne<sup>15</sup>. Wymogi określone w tych artykułach w równym stopniu obowiązują organy prawodawcze, sądowe i admini-

stracyjne danego państwa członkowskiego<sup>16</sup>. Dotyczy to oczywiście także 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<sup>17</sup>;
- 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 państwu<sup>18</sup>.

Wydaje się nawet, że w niedawno rozpatrywanej sprawie Trybunał 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<sup>19</sup>.

Mimo że termin „państwo członkowskie” ma szerokie znaczenie, zasadniczo nie stosuje się go do określenia „czysto” prywatnych środków, tj. środków podejmowanych przez osoby fizyczne lub przedsiębiorstwa.

<sup>4</sup> Sprawa 7/78 *Thompson* [1978], Rec. s. 2247.

<sup>5</sup> Sprawa C-358/93 *Bordessa i in.* [1995], Rec. s. I-361.

<sup>6</sup> Sprawa C-318/07 *Persche* [2009], Zb.Orz. s. I-359, pkt 29.

<sup>7</sup> Sprawa C-393/92 *Almelo przeciwko NV Energiebedrijf Ijsselmij* [1994], Rec. s. I-1477.

<sup>8</sup> Sprawa C-159/94 *Komisja przeciwko Francji* [1997], Rec. s. I-5815.

<sup>9</sup> Sprawa 155/73 *Sacchi* [1974], Rec. s. 409.

<sup>10</sup> Sprawa C-97/98 *Jägerskiöld* [1999], Rec. s. I-7319.

<sup>11</sup> Sprawa 8/74 *Dassonville* [1974], Rec. s. 837, pkt 5.

<sup>12</sup> Sprawa 78/70 *Deutsche Grammophon przeciwko Metro* [1971], Rec. s. 487.

<sup>13</sup> Sprawa 229/83 *Leclerc i in.* [1985], Rec. s. 1.

<sup>14</sup> Sprawa C-320/03 *Komisja przeciwko Austrii* [2005], Zb.Orz. s. I-9871, pkt 65.

<sup>15</sup> Sprawy połączone C-1/90 i C-176-90 *Aragonesa de Publicidad Exterior i Publivia* [1991], Rec. s. I-4151.

<sup>16</sup> Sprawa 434/85 *Allen and Hanburys* [1988], Rec. s. 1245, pkt 25, sprawa C-227/06 *Komisja przeciwko Belgii*, niepublikowana w Zbiorze, pkt 37.

<sup>17</sup> Zobacz sprawy połączone 266/87 i 267/87 *The Queen przeciwko Royal Pharmaceutical Society of Great Britain* [1989], Rec. s. 1295 i sprawę C-292/92 *Hünemund i in.* [1993], Rec. s. I-6787.

<sup>18</sup> Zobacz sprawę 249/81 *Komisja przeciwko Irlandii (Buy Irish)* [1982], Rec. s. 4005; sprawę C-325/00 *Komisja przeciwko Niemcom* [2002], Rec. s. I-9977 i sprawę C-227/06 *Komisja przeciwko Belgii*, niepublikowaną w Zbiorze.

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

Ponadto, na mocy utrwalonego orzecznictwa, art. 34 TFUE stosuje się również do środków przyjmowanych przez instytucje UE. Odnośnie do kontroli sądowej prawodawca UE musi mieć jednak znaczną swobodę uznania. W konsekwencji zgodność z prawem przyjętego środka może być kwestionowana jedynie, jeżeli jest on w oczywisty sposób nieodpowiedni w odniesieniu do celu zamierzonego przez właściwą instytucję<sup>20</sup>.

### 3.1.5. ŚRODKI CZYNNE I BIERNE

Artykuł 34 TFUE określa się często jako prawo do obrony, na które można się powołać przeciw środkiem krajowym stwarzającym nieuzasadnione przeszkody w handlu transgranicznym. Wydaje się zatem, że naruszenia art. 34 TFUE zakładają działanie ze strony państwa. W tym sensie środki wchodzące w zakres stosowania art. 34 TFUE obejmują głównie wiążące przepisy prawa państw członkowskich, ale niewiążące środki także mogą stanowić naruszenie art. 34 TFUE<sup>21</sup>. Praktyka administracyjna może stać się zakazaną przeszkodą w swobodnym przepływie towarów, jeżeli cechuje się pewnym stopniem utrwalenia i ogólności<sup>22</sup>.

Biorąc pod uwagę obowiązki państw członkowskich wynikające z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (dawnego art. 10 TWE), który wymaga od nich podejmowania wszelkich właściwych środków w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu i skuteczności prawa UE, w pewnych okolicznościach naruszenie art. 34 TFUE może wynikać z braku działania ze strony państwa członkowskiego, tj. może zająć w sytuacji, kiedy państwo członkowskie zaniecha przyjęcia środków niezbędnych do usunięcia przeszkód w swobodnym przepływie towarów. Konkretna przeszkoda może być nawet wynikiem działań osób fizycznych. W sprawie C-265/95 uznano, że Francja ponosi odpowiedzialność za działania francuskich rolników chcących ograniczyć przy-

wóz towarów rolnych z sąsiadujących państw członkowskich przez zatrzymywanie samochodów ciężarowych przewożących te towary lub niszczenie ich ładunku. Brak interwencji ze strony organów krajowych uznano za naruszenie art. 34 TFUE z uwagi na fakt, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia swobodnego przepływu produktów na swoim terytorium przez podejmowanie niezbędnych i właściwych środków w celu zapobiegania wszelkim ograniczeniom wynikającym z działań osób fizycznych<sup>23</sup>.

Co więcej, art. 34 TFUE może stwarzać zobowiązanie rezultatu. Naruszenie tego zobowiązania ma miejsce, jeżeli państwo członkowskie nie zdoła osiągnąć celów z powodu braku działania lub niewystarczającego działania. W sprawie C-309/02, dotyczącej wprowadzonego przez Niemcy obowiązkowego systemu zbiórki jednorazowych opakowań po napojach, Trybunał uzależnił zgodność systemu pobierania kaucji z zasadą swobodnego przepływu towarów od istnienia funkcjonującego systemu, w którym każdy producent lub dystrybutor mógłby faktycznie uczestniczyć. Mimo że zadanie wdrożenia systemu zbiórki powierzono przedsiębiorstwu prywatnemu, państwo członkowskie było odpowiedzialne za osiągnięcie lub nieosiągnięcie rezultatu<sup>24</sup>.

### 3.1.6. BRAK ZASADY DE MINIMIS

W odniesieniu do artykułów dotyczących swobodnego przepływu towarów nie występuje zasada *de minimis*. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem środek krajowy nie znajduje się poza zakresem stosowania zakazu ustanowionego w art. 34–35 TFUE tylko dlatego, że stanowi nieznaczne utrudnienie i że możliwe są inne sposoby wprowadzenia produktów do obrotu<sup>25</sup>. W związku z tym środek państwowy może stanowić zakazany środek o skutku równoznacznym, nawet jeżeli:

- ma względnie niewielkie znaczenie gospodarcze;
- ma zastosowanie jedynie w bardzo ograniczonej geograficznej części terytorium kraju<sup>26</sup>;
- ma wpływ jedynie na niewielką liczbę przypadków przywozu/wywozu lub ograniczoną liczbę podmiotów gospodarczych.

Niektóre przepisy krajowe uznano za nieobjęte zakresem art. 34 TFUE, jeżeli ich skutek ograniczający handel między państwami członkowskimi jest zbyt niepewny i pośredni<sup>27</sup>. Niemniej jednak nie należy uważać tego za zasadę *de minimis*.

### 3.1.7. TERYTORIALNY ZAKRES STOSOWANIA

Obowiązek przestrzegania postanowień art. 34 TFUE stosuje się do wszystkich państw członkowskich UE, a w niektórych przypadkach może stosować się także do terytoriów europejskich, za których stosunki zewnętrzne odpowiada państwo członkowskie, oraz terytoriów zamorskich zależnych od państwa członkowskiego lub stowarzyszonych z nim w inny sposób.

W odniesieniu do niektórych innych krajów handel towarami między tymi krajami i państwami członkowskimi UE regulują postanowienia szczególnych umów, a nie postanowienia TFUE. Na przykład produkty pochodzące z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii korzystają ze swobodnego przepływu w UE na mocy art. 11 Porozumienia EOG, natomiast wyroby przemysłowe pochodzące z Turcji korzystają ze swobodnego przepływu w UE na mocy art. 5–7 decyzji nr 1/95 Rady Stowarzyszenia WE–Turcja w sprawie wprowadzenia ostatniej fazy unii celnej<sup>28</sup>.

<sup>20</sup> Sprawy połączone C-154/04 i C-155/04 *Alliance for Natural Health i in.* [2005], Zb.Orz. s. I-6451, pkt 47 i 52.

<sup>21</sup> Sprawa 249/81 *Komisja przeciwko Irlandii (Buy Irish)* [1982], Rec. s. 4005; sprawa C-227/06 *Komisja przeciwko Belgii* [2008], niepublikowana w Zbiorze.

<sup>22</sup> Sprawa 21/84 *Komisja przeciwko Francji* [1985], Rec. s. 1355; sprawa C-387/99 *Komisja przeciwko Niemcom* [2004], Rec. s. I-3751, pkt 42 oraz przytoczone orzecznictwo; sprawa C-88/07 *Komisja przeciwko Hiszpanii* [2009], Zb.Orz. s. I-1353.

<sup>23</sup> Sprawa C-265/95 *Komisja przeciwko Francji* [1997], Rec. s. I-6959, pkt 31; zob. też sprawę C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Austrii* [2003], Rec. s. I-5659, pkt 60, w szczególności pod kątem możliwych dostosowań (swoboda wypowiedzi i wolność zgromadzeń).

<sup>24</sup> Sprawa C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz* [2004], Zb.Orz. s. I-11763, pkt 80.

<sup>25</sup> Sprawy połączone 177/82 i 178/82 *Van de Haar* [1984], Rec. s. 1797, sprawa 269/83 *Komisja przeciwko Francji* [1985], Rec. s. 837, sprawa 103/84 *Komisja przeciwko Włochom* [1986], Rec. s. 1759.

<sup>26</sup> Sprawa C-67/97 *Bluhme* [1998], Rec. s. I-8033.

<sup>27</sup> Sprawa C-69/88 *Krantz* [1990], Rec. s. I-583; sprawa C-93/92 *CMC Motorradcenter* [1993], Rec. s. I-5009; sprawa C-379/92 *Peralta* [1994], Rec. s. I-3453; sprawa C-44/98 *BASF* [1999], Rec. s. I-6269. Porównaj także wyrok w sprawie C-20/03 *Burmanjer i in.* [2005], Zb.Orz. s. I-4133, w którym Trybunał orzekł, że przedmiotowe przepisy krajowe poddające obowiązną sprzedaż prenumerat czasopism obowiązkowi uzyskania uprzedniego zezwolenia, jeżeli mają jakiś wpływ na produkty wprowadzane do obrotu z innych państw członkowskich, to wpływ ten jest zbyt nieznaczny i przypadkowy, by można było uznać, że mogą one ograniczać lub w inny sposób utrudniać handel między państwami członkowskimi.

<sup>28</sup> Dz.U. L 35 z 13.2.1996, s. 1.

Szczegółowe informacje dotyczące terytoriów, do których stosuje się art. 34 TFUE, znajdują się w załączniku B do niniejszego przewodnika.

### 3.1.8. OGRANICZENIA ILOŚCIOWE

Ograniczenia ilościowe zostały zdefiniowane jako środki, które mają charakter całkowitego lub częściowego ograniczenia przywozu, wywozu lub tranzytu<sup>29</sup>. Przykładem może być bezpośredni zakaz lub system kontyngentów<sup>30</sup>, tzn. ograniczenia ilościowe mają zastosowanie, gdy zostały osiągnięte pewne pułapy importowe lub eksportowe. Artykuł ten obejmuje jednak tylko kontyngenty pozataryfowe, ponieważ kontyngenty taryfowe wchodzą w zakres art. 30 TFUE.

Ograniczenia ilościowe mogą opierać się na obowiązujących przepisach lub być tylko praktyką administracyjną. Dlatego też art. 34 TFUE obejmuje nawet nieujawniony lub ukryty system kontyngentów.

### 3.1.9. ŚRODKI O SKUTKU RÓWNOWAŻNYM

Termin „środek o skutku równoważnym” ma dużo szerszy zakres niż ograniczenie ilościowe. Chociaż dokładne rozgraniczenie między ograniczeniami ilościowymi a środkami o skutku równoważnym nie jest łatwe, nie ma to większego znaczenia praktycznego ze względu na fakt, że te zasady stosują się w taki sam sposób do ograniczeń ilościowych i do środków o skutku równoważnym.

W sprawie *Dassonville* Trybunał Sprawiedliwości zawarł wykładnię znaczenia i zakresu środków o skutku równoważnym<sup>31</sup>:

„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”.

Orzecznictwo Trybunału potwierdza tę definicję z niewielkimi różnicami. Obecnie termin „uregulowania dotyczące handlu” już zazwyczaj nie występuje, ponieważ sformułowanie z wyroku w sprawie *Dassonville* faktycznie nie ogranicza się do uregulowań dotyczących handlu, ale obejmuje także np. specyfikacje techniczne.

W dyrektywie 70/50/EWG<sup>32</sup>, która formalnie miała zastosowanie w okresie przejściowym Wspólnoty, stwierdzono, że intencją Komisji jest objęcie nie tylko środków, które wyraźnie przyznają odmienne traktowanie towarom krajowym i przywozonym, ale także tych, które stosują się do nich w równy sposób. Następnie, w sprawie *Dassonville*, Trybunał podkreślił, że najważniejszym elementem określającym, czy art. 34 TFUE obejmuje dany środek krajowy, jest jego skutek (... *mogący, bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie*...), dlatego dyskryminacyjny aspekt środka nie jest już decydującym czynnikiem w odniesieniu do art. 34 TFUE. Trybunał nie miał wątpliwości, że nie tylko środki o jawnie dyskryminacyjnym charakterze mogą stwarzać bariery w handlu produktami między państwami członkowskimi.

Wyrok Trybunału w sprawie *Cassis de Dijon*<sup>33</sup> potwierdził wcześniejsze stwierdzenia zawarte w dyrektywie 70/50/EWG i w sprawie *Dassonville*. Uznając możliwość istnienia różnic między przepisami krajowymi państw członkowskich i mając świadomość, że może to utrudniać handel, Trybunał potwierdził, że art. 34 TFUE może obejmować także środki krajowe, które stosują się w równy sposób do towarów krajowych i przywozonych. W tym przypadku państwa członkowskie mogą wprowadzić odstępstwo, powołując się nie tylko na art. 36 TFUE, ale również na nadrzędne wymogi – pojęcie użyte po raz pierwszy w tym orzeczeniu.

Można zatem stwierdzić, że art. 34 TFUE będzie miał zastosowanie nie tylko do środków krajowych dyskryminujących towary przywożone, lecz także do środków, które z punktu widzenia prawa w równy sposób stosują się do towarów krajowych i przywozonych, ale w praktyce stwarzają większe utrudnienia dla przywozu (to konkretne utrudnienie wynika z faktu, że w przypadku towarów przywozonych istnieje wymóg przestrzegania dwóch zbiorów przepisów – jednego ustanowionego przez państwo członkowskie producenta, a drugiego przez państwo członkowskie przywozu). Przepisy te określa się niekiedy jako „stosowane bez rozróżnienia” (zob. sprawa *Komisja przeciwko Włochom*<sup>34</sup>).

W związku z tym w następstwie orzeczenia Trybunału w sprawie *Dassonville*, a następnie w sprawie *Cassis de Dijon*, występowanie elementu dyskryminacyjnego nie jest konieczne, aby art. 34 TFUE obejmował środek krajowy.

### 3.1.10. UREGULOWANIA DOTYCZĄCE SPOSOBÓW SPRZEDAŻY

Niemal dwadzieścia lat<sup>35</sup> od wyroku w sprawie *Dassonville* Trybunał uznał za konieczne określenie pewnych ograniczeń zakresu stosowania terminu „środek o skutku równoważnym” w art. 34 TFUE.

W wyroku w sprawie *Keck i Mithouard*<sup>36</sup> Trybunał uznał, że „mając na uwadze nasilającą się tendencję do powoływania się przez podmioty gospodarcze na art. [34] Traktatu w celu kwestionowania wszelkiego rodzaju przepisów, które prowadzą do ograniczenia ich wolności handlowej, nawet jeśli nie dotyczą one produktów pochodzących z innych państw członkowskich, Trybunał uważa za konieczne ponowne zbadanie i wyjaśnienie swojego orzecznictwa w tej dziedzinie”. Innymi słowy wydaje się, że zamiar ponownego zbadania orzecznictwa

<sup>29</sup> Sprawa 2/73 *Geddo* [1973], Rec. s. 865.

<sup>30</sup> Sprawa 13/68 *Salgoi* [1968], Rec. s. 661.

<sup>31</sup> Sprawa 8/74 *Dassonville* [1974], Rec. s. 837.

<sup>32</sup> Dyrektywa 70/50/EWG w sprawie zniesienia środków mających skutek równoważny do ograniczeń ilościowych w przywozie i nieprzewidzianych innymi przepisami przyjętymi na mocy Traktatu EWG (Dz.U. L 13 z 19.1.1970, s. 29).

<sup>33</sup> Sprawa 120/78 *Rewe-Zentral* (*Cassis de Dijon*) [1979], Rec. s. 649.

<sup>34</sup> Sprawa C-110/05 *Komisja przeciwko Włochom* [2009], Zb.Orz. s. I-519, pkt 35.

<sup>35</sup> Argumentacja przyjęta w sprawie *Keck i Mithouard* (sprawy połączone C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard* [1993], Rec. s. I-6097) wydaje się być także obecna we wcześniejszych sprawach: 155/80 *Oebel* [1981], Rec. s. 1993, 75/81 *Blesgen* [1982], Rec. s. 1211, C-23/89 *Quietlynn* [1990], Rec. s. I-3059 i 148/85 *Forest* [1986], Rec. s. 3449. W przeciwieństwie do tej argumentacji zob. wcześniejsze sprawy połączone – 60/84 i 61/84 *Cinéthèque* [1985], Rec. s. 2605 i sprawa 145/88 *Torfaen* [1989], Rec. s. 3851 (pierwsza sprawa dotycząca przepisów dotyczących handlu w niedzielę). Trudności związane ze stosowaniem testu sprawy *Torfaen* były oczywiste w orzecznictwie w Zjednoczonym Królestwie; przykładem jest sprawa *B&Q plc przeciwko Shrewsbury BC* [1990], 3 CMLR 535 oraz *Stoke City Council przeciwko B&Q* [1990], 3 CMLR 31. Prezentacja orzecznictwa dotyczącego art. 28 WE sprzed wyroku w sprawie *Keck i Mithouard* jest zawarta w opinii rzecznika generalnego F. G. Jacobsa w sprawie C-412/93 *Leclerc-Siplec* [1995], Rec. s. I-179, na s. I-182, pkt 23–33.

<sup>36</sup> Sprawy połączone C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard* [1993], Rec. s. I-6097, pkt 14.

wynikał m.in. z potrzeby ograniczenia liczby spraw zmierzających do podważenia podstawowych filarów dobrobytu narodowego i wewnętrznych przepisów państw członkowskich dotyczących spraw społecznych, które nigdy nie miały na celu utrudniania swobodnego przepływu<sup>37</sup>.

Powołując się na sprawę *Cassis de Dijon*, w wyroku w sprawie *Keck* Trybunał stwierdził, że „przepisy określające wymogi, które towary te muszą spełnić [...] stanowią środki o skutku równoważnym zakazane przez art. [34] TFUE”<sup>38</sup>. Bezpośrednio dalej Trybunał stwierdził, że „natomiast, w przeciwieństwie do tego, co zostało wcześniej ustalone, zastosowanie do produktów pochodzących z innych państw członkowskich krajowych przepisów, które ograniczają stosowanie pewnych sposobów sprzedaży bądź ich zakazują, nie utrudnia, bezpośrednio ani pośrednio, rzeczywiście ani potencjalnie, wymiany handlowej między państwami członkowskimi w rozumieniu wyroku w sprawie *Dassonville*”<sup>39</sup>.

Zatem przepisy określające wymagania, które towary muszą spełnić, są w dalszym ciągu rozpatrywane w kontekście sprawy *Cassis de Dijon* i w związku z tym uznaje się je za wchodzące *per se* w zakres art. 34 TFUE, niezależnie od tego, czy wprowadzają dyskryminację ze względu na pochodzenie produktów<sup>40</sup>. Natomiast uregulowania dotyczące sposobów sprzedaży wchodzą w zakres art. 34 TFUE jedynie pod warunkiem, że strona zarzucająca naruszenie może udowodnić, że wprowadzają one faktyczną lub prawną dyskryminację ze względu na pochodzenie produktów. Dyskryminacja prawna występuje wówczas, gdy środki są jawnie dyskryminacyjne<sup>41</sup>. Dyskryminacja to jednak bardziej złożone zagadnienie.

Stosunkowo łatwiej jest zrozumieć, jakiego rodzaju środki dotyczą cech produktów, niż określić, jakiego rodzaju środki stanowią ustale-

nia dotyczące sprzedaży. Środki dotyczące cech produktu to np. środki dotyczące kształtu, rozmiaru, masy, składu, prezentacji, identyfikacji lub umieszczania produktu. Zdarza się jednak, że w niektórych przypadkach środki na pierwszy rzut oka nie sprawiają wrażenia, jakby dotyczyły cech produktu, niemniej Trybunał stwierdza, że dotyczą<sup>42</sup>.

W sprawie *Canal Satélite Digital*<sup>43</sup> zapytanie skierowane do Trybunału dotyczyło tego, czy dana procedura rejestracyjna, która wiąże się z obowiązkiem wprowadzenia do oficjalnego rejestru zarówno podmiotów gospodarczych, jak i ich produktów, jest niezgodna z art. 34 TFUE. W celu uzyskania rejestracji podmioty gospodarcze powinny zobowiązać się do spełnienia wymogów specyfikacji technicznych i uzyskać uprzednio protokół techniczny sporządzony przez organy krajowe oraz zaświadczenie administracyjne stwierdzające, że wymagania techniczne i inne zostały spełnione. Trybunał stwierdził, że wymagania te stanowią naruszenie art. 34 TFUE. Wskazał, że potrzeba dostosowania danych produktów do przepisów krajowych uniemożliwia traktowanie powyższego wymogu jako uregulowania dotyczącego sposobów sprzedaży.

W wyroku w sprawie *Alfa Vita Vassilopoulos i Carrefour-Marinopoulos*<sup>44</sup> oraz w sprawie *Komisja przeciwko Grecji*<sup>45</sup> Trybunał stwierdził, że prawodawstwo krajowe poddające sprzedaż zamrożonego pieczywa do opieku (ang. *bake-off*) takim samym wymogom, jakie mają zastosowanie do pełnego procesu produkcji i wprowadzania do obrotu tradycyjnego pieczywa i tradycyjnych wyrobów piekarskich, stanowi naruszenie art. 34 TFUE. Trybunał doszedł do tego wniosku w oparciu o to, że przepisy prawa krajowego mają na celu określenie warunków produkcji wyrobów piekarskich, w tym zamrożonego pieczywa do opieku<sup>46</sup>. Zasadniczą cechą zamrożonego pieczywa do opieku jest to, że dostarczane jest do punk-

tów sprzedaży po zakończeniu głównych etapów produkcji. Dlatego też wymóg posiadania składu mąki, pomieszczenia przeznaczonego na wyrabianie ciasta czy składu na opał stały nie uwzględnia specyfiki tych produktów i prowadzi do powstania dodatkowych kosztów. Trybunał stwierdził, że dane uregulowanie stanowi zatem przeszkodę dla przywozu, której nie można uznać za uregulowanie dotyczące sposobów sprzedaży. Trybunał wydaje się zatem podzielać stanowisko rzecznika generalnego, stwierdzając, że przepisy wprowadzające warunki, które stanowią część procesu produkcyjnego, dotyczą nieodłącznych cech produktów<sup>47</sup>.

W odniesieniu do powyższego przykładu można również przywołać niedawne orzeczenie Trybunału, tj. *Komisja przeciwko Grecji* w sprawie urzędzeń rozrywkowych<sup>48</sup>. Sprawa dotyczyła greckiej ustawy, zakazującej instalacji i eksploatacji gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych, w tym rekreacyjnych gier zręcznościowych i wszelkich gier komputerowych, we wszelkich miejscach publicznych i prywatnych z wyjątkiem kasyn. Zdaniem Trybunału tę grecką ustawę należy uznać za naruszenie art. 34 TFUE. Trybunał stwierdził także, że naruszenie ma miejsce nawet jeśli ustawa ta nie zakazuje przywozu wskazanych w niej produktów ani wprowadzania ich na rynek<sup>49</sup>. Trybunał wskazał, że z chwilą wejścia w życie ustawy nastąpiło zmniejszenie wielkości przywozu tych gier z innych państw członkowskich. Stwierdził także, że z chwilą ustanowienia wspomnianego zakazu ustawowego zaprzestano przywozu urzędzeń do gry. Ostatnia uwaga Trybunału może być decydującym czynnikiem dla stwierdzenia, dlaczego środek został objęty zakresem art. 34 TFUE.

Jako uregulowania dotyczące sposobów sprzedaży Trybunał uznał środki dotyczące warunków i metod wprowadzania do obrotu<sup>50</sup>, środki

<sup>37</sup> C. Barnard, „Fitting the Remaining Pieces into the Goods and Persons Jigsaw” (2001) EL Rev. 35 pkt 50; J. Schwarze, *Europäisches Wirtschaftsrecht*, 2007, pkt 72.

<sup>38</sup> Sprawy połączone C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard* [1993], Rec. s. I-6097, pkt 15.

<sup>39</sup> Sprawy połączone C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard* [1993], Rec. s. I-6097, pkt 16.

<sup>40</sup> P. Oliver, „Free Movement of Goods in the European Community”, 2003, s. 124.

<sup>41</sup> P. Oliver, „Free Movement of Goods in the European Community”, 2003, s. 127; przykładem może być sprawa C-320/93 *Ortscheit przeciwko Eurim-Pharm* [1994], Rec. s. I-5243.

<sup>42</sup> Zobacz np. sprawę C-470/93 *Mars* [1995], Rec. s. I-1923 i sprawę C-368/95 *Familiapress* [1997], Rec. s. I-3689, pkt 11.

<sup>43</sup> Sprawa C-390/99 *Canal Satélite Digital* [2002], Rec. s. I-607, pkt 29; zob. także sprawę C-389/96 *Aher-Waggon* [1998], Rec. s. I-4473, pkt 18.

<sup>44</sup> Sprawy połączone C-158/04 i C-159/04 *Alfa Vita Vassilopoulos i Carrefour-Marinopoulos* [2006], Zb.Orz. s. I-8135.

<sup>45</sup> Sprawa C-82/05 *Komisja przeciwko Grecji* [2006], niepublikowana w Zbiorze.

<sup>46</sup> Sprawy połączone C-158/04 i C-159/04 *Alfa Vita Vassilopoulos i Carrefour-Marinopoulos* [2006], Zb.Orz. s. I-8135, pkt 18.

<sup>47</sup> Opinia rzecznika generalnego M. Poiareasa Madura, pkt 16.

<sup>48</sup> Sprawa C-65/05 *Komisja przeciwko Grecji* [2006], Zb.Orz. s. I-10341.

<sup>49</sup> Sprawa C-65/05 *Komisja przeciwko Grecji* [2006], Zb.Orz. s. I-10341, pkt 28.

<sup>50</sup> Zobacz sprawę C-412/93 *Leclerc-Siplec* [1995], Rec. s. I-179, pkt 22 i sprawę C-6/98 *ARD* [1999], Rec. s. I-7599, pkt 46.

dotyczące czasu sprzedaży towarów<sup>51</sup>, środki dotyczące miejsca sprzedaży towarów lub ograniczenia dotyczące tego, komu można sprzedawać dany towar<sup>52</sup>, oraz środki dotyczące kontroli cen<sup>53</sup>.

Ponadto niektóre procedury lub obowiązki niedotyczące produktu ani jego opakowania można uznać za uregulowania dotyczące sposobów sprzedaży, co widać na przykładzie sprawy *Sapod Audic*<sup>54</sup>. Przedmiotowy środek krajowy w sprawie *Sapod Audic* przewidywał, że każdy producent lub importer musi przyczynić się do usuwania wszystkich swoich zużytych opakowań lub organizować to usuwanie. Trybunał zbadał zgodność przedmiotowego środka z art. 34 TFUE w przypadku, gdy nakładał on jedynie „ogólny obowiązek identyfikacji opakowań zebranych w celu usunięcia przez zatwierdzone przedsiębiorstwo”<sup>55</sup>. Zgodnie z tą wykładnią Trybunał stwierdził, że „obowiązek nałożony tym przepisem jako taki nie odnosi się do produktu ani jego opakowania, dlatego nie stanowi sam w sobie przepisu określającego wymagania, które towary muszą spełnić, takie jak wymagania dotyczące ich oznakowania lub opakowania”<sup>56</sup>. W konsekwencji doszedł do wniosku, że przepis można uznać za uregulowanie dotyczące sposobów sprzedaży.

Środki dotyczące ograniczeń w reklamie są nieco bardziej złożone. Ważna rola reklamy w umożliwianiu wejścia produktu z jednego państwa członkowskiego na nowy rynek w drugim państwie członkowskim została uznana

przez rzecznika generalnego<sup>57</sup> i Trybunał Sprawiedliwości<sup>58</sup>. Od czasu sprawy *Keck i Mithouard* Trybunał traktuje ograniczenia dotyczące reklamy jako uregulowania dotyczące sposobów sprzedaży<sup>59</sup>. Warto zauważyć, że przy rozstrzygnięciu niektórych spraw Trybunał zdaje się łączyć zakres ograniczeń dotyczących reklamy z dyskryminacją. Dokładniej rzecz ujmując, jest on zdania, że „całkowity zakaz reklamy obejmującej cechy produktu”<sup>60</sup> mógłby bardziej utrudniać dostęp do rynku nowym produktom pochodzącym z innych państw członkowskich niż produktom krajowym, z którymi konsument jest lepiej zaznajomiony<sup>61</sup>.

Reasumując, wydaje się, że Trybunał uznaje, iż uregulowania dotyczące sposobów sprzedaży są środkami związanymi bardziej z wprowadzaniem towaru do obrotu niż cechami towaru<sup>62</sup>. Trybunał zmuszony był jednak wprowadzić kilka niuansów do prostoty rozróżnienia dokonanego w wyroku w sprawie *Keck i Mithouard*.<sup>63</sup> W konsekwencji pewne przepisy, które wydają się należeć do kategorii uregulowań dotyczących sposobów sprzedaży, traktowane są jak przepisy dotyczące produktów. Jednocześnie zaś przepisy dotyczące opakowań produktów, które, zgodnie z wyrokiem w sprawie *Keck*, przynależą *a priori* do kategorii przepisów dotyczących produktów, zostały, po przeprowadzeniu analizy szczególnych okoliczności konkretnej sprawy, zakwalifikowane do uregulowań dotyczących sposobów sprzedaży<sup>64</sup>. Rozwiązania te pokazują w istocie pewien pragmatyzm Trybunału w tym zakresie.

W sprawie *Komisja przeciwko Włochom*<sup>65</sup> Trybunał podkreślił, że orzecznictwo dotyczące art. 34 TFUE stanowi odzwierciedlenie zobowiązania do poszanowania trzech zasad: a) zasady niedyskryminacji, b) zasady wzajemnego uznawania i c) zasady zapewnienia towarom wspólnotowym swobodnego dostępu do rynków krajowych. W pkt 35 podano klasyczne wyjaśnienia dotyczące sprawy „*Cassis de Dijon*”, a pkt 36 zawiera klasyczne wyjaśnienia dotyczące sprawy *Keck i Mithouard*. W pkt 37 stwierdzono: „W związku z powyższym za środki o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi w przywozie w rozumieniu art. [34 TFUE] należy uznać przyjęte przez państwo członkowskie środki, które mają na celu mniej korzystne traktowanie towarów pochodzących z innych państw członkowskich, a także środki, o których mowa w pkt 35 niniejszego wyroku. Do tego samego pojęcia należy każdy inny środek stanowiący przeszkodę w dostępie do rynku jednego z państw członkowskich towarów pochodzących z innych państw członkowskich” (wyróżnienie dodane). W przyszłości okaże się, czy wyrok ten rozszerza zakres art. 34 TFUE, a jeżeli tak, to w jakich okolicznościach.

### 3.1.11. OGRANICZENIA DOTYCZĄCE STOSOWANIA

Niedawno w orzecznictwie Trybunału zwrócono uwagę na jedną z kategorii ograniczeń: ograniczenia dotyczące stosowania. Tego rodzaju ograniczenia charakteryzuje się jako przepisy krajowe, które zezwalają na sprzedaż

<sup>51</sup> Zobacz sprawy połączone C-401/92 i C-402/92 *Tankstation 't Heukske i Boermans* [1994], Rec. s. I-2199, pkt 14; sprawy połączone C-69/93 i 258/93 *Punto Casa i PPV* [1994], Rec. s. I-2355 oraz sprawy połączone od C-418/93 do C-421/93, od C-460/93 do C-462/93, C-464/93, od C-9/94 do C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94, a także sprawę C-332/94 *Semeraro Casa Uno i in.* [1996], Rec. s. I-2975, pkt 9–11, 14–15, 23–24.

<sup>52</sup> Zobacz sprawę C-391/92 *Komisja przeciwko Grecji* [1995], Rec. s. I-1621, pkt 15 i sprawy połączone C-69/93 i 258/93 *Punto Casa i PPV* [1994], Rec. s. I-2355.

<sup>53</sup> Zobacz sprawę C-63/94 *Belgapom* [1995], Rec. s. I-2467.

<sup>54</sup> Sprawa C-159/00 *Sapod Audic* [2002], Rec. s. I-5031.

<sup>55</sup> Ibidem, pkt 71 (wyróżnienie własne). Jeżeli miałby być on interpretowany jako nakładający obowiązek oznakowania lub etykietowania, to stanowiłby przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE. W takim przypadku osoba fizyczna może powołać się na brak zgłoszenia tego krajowego przepisu. Odmowa zastosowania tego przepisu leżałaby zatem w gestii sądu krajowego.

<sup>56</sup> Ibidem, pkt 72.

<sup>57</sup> Zobacz np. opinię rzecznika generalnego F. G. Jacobsa w sprawie C-412/93 *Leclerc-Siplec* [1995], Rec. s. I-179, na s. I-182 oraz opinię rzecznika generalnego L. A. Geelhoeda w sprawie C-239/02 *Douwe Egberts* [2004], Zb.Orz. s. I-7007, na s. I-7010.

<sup>58</sup> Zobacz np. sprawy połączone od C-34/95 do C-36/95 *De Agostini i TV-Shop* [1997], Rec. s. I-3843.

<sup>59</sup> Porównaj sprawę C-412/93 *Leclerc-Siplec* [1995], Rec. s. I-179; sprawy połączone od C-34/95 do C-36/95 *De Agostini i TV-Shop* [1997], Rec. s. I-3843; sprawę C-405/98 *Gourmet International Products* [2001], Rec. s. I-1795; sprawa C-292/92 *Hünermund i in.* [1993], Rec. s. I-6787.

<sup>60</sup> Sprawa C-239/02 *Douwe Egberts* [2004], Zb.Orz. s. I-7007, pkt 53.

<sup>61</sup> Jeżeli chodzi o kwestię dyskryminacji między krajowymi podmiotami gospodarczymi a podmiotami gospodarczymi z innych państw członkowskich, zob. sprawę C-322/01 *Deutscher Apothekerverband* [2003], Rec. s. I-14887, pkt 74 i sprawę C-254/98 *TK-Heimdienst* [2000], Rec. s. I-151, pkt 26. Zobacz też sprawy połączone 87/85 i 88/85 *Legia i Gyselinx* [1986], Rec. s. 1707, pkt 15 i sprawę C-189/95 *Franzén* [1997], Rec. s. I-5909, pkt 71.

<sup>62</sup> Zobacz sprawę C-71/02 *Karner* [2004], Rec. s. I-3025 (zakaz informowania o tym, że sprzedawane towary pochodzą z upadłości); sprawę C-441/04 *A-Punkt Schmuckhandel* [2006], Zb.Orz. s. I-2093 (akwizycja w domu), a także podobną argumentację w sprawie C-20/03 *Burmanjer i in.* [2005], Zb.Orz. s. I-4133.

<sup>63</sup> Opinia rzecznika generalnego w sprawach połączonych C-158/04 i C-159/04 *Alfa Vita Vassilopoulos i Carrefour-Marinopoulos* [2006], Zb.Orz. s. I-8135, pkt 27–29.

<sup>64</sup> Sprawa C-416/00 *Morellato* [2003], Rec. s. I-9343, pkt 36 (rzecznik generalny M. Poiares Maduro stwierdził, że wymóg dostosowania produktu został nałożony dopiero w końcowym etapie wprowadzania go do obrotu, w związku z czym sam dostęp produktu do krajowego rynku nie stanowił problemu).

<sup>65</sup> Sprawa C-110/05 *Komisja przeciwko Włochom* [2008], Zb.Orz. s. I-519.

produktu, ale jednocześnie w pewnym zakresie ograniczają jego stosowanie.

Tego rodzaju wymogi mogą obejmować ograniczenia dotyczące celu lub metody określonego stosowania bądź kontekstu, czasu, zakresu lub rodzajów stosowania. W pewnych okolicznościach takie środki mogą stanowić środki o skutku równoważnym.

Do tego obszaru można zaliczyć trzy niedawne sprawy. W pierwszej z nich, w sprawie *Komisja przeciwko Portugalii*<sup>66</sup>, Komisja wniosła skargę przeciwko Portugalii, ponieważ prawo portugalskie zakazywało nanoszenia barwnych folii na szyby pojazdów samochodowych. Komisja twierdziła, że taki zakaz stanowił naruszenie art. 34 TFUE i nie można go uzasadnić na podstawie art. 36 TFUE. Komisja była zdania, że ewentualni zainteresowani, handlowcy lub osoby prywatne, nie kupią tego rodzaju folii wiedząc, że nie mogą ich nanieść na szyby pojazdów samochodowych<sup>67</sup>. Trybunał uznał ten argument. W szczególności stwierdził, że „[...] ewentualni zainteresowani, handlowcy lub osoby prywatne, wiedząc o tym, że nie mogą nanieść tego rodzaju folii na szyby przednie i szyby znajdujące się obok siedzeń pasażerów pojazdów samochodowych, nie mają praktycznie żadnego interesu w ich kupnie”<sup>68</sup>. W wyniku tego Trybunał uznał, że Portugalia naruszyła swoje obowiązki wynikające z art. 34 TFUE.

Ponadto, w sprawie *Komisja przeciwko Włochom*<sup>69</sup> Komisja wniosła do Trybunału o orzeczenie, iż poprzez zakazanie ciągnięcia przyczep motocyklami Republika Włoch uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 34 TFUE. Jeżeli chodzi o przyczepy specjalnie skonstruowane dla motocykli, Trybunał orzekł, że możliwość ich używania w inny sposób niż łącznie z motocyklami jest marginalna<sup>70</sup>. Konsumenci, wiedząc, że nie wolno im używać motocykla razem z przyczepą zaprojektowaną specjalnie w tym celu, nie mieli praktycznie żadnego interesu w zakupie takiej przyczepy. W wyniku tego zakaz ten stanowi naruszenie art. 34 TFUE. Jednakże w tym szcze-

gólnym przypadku Trybunał uznał, że podjęte środki są uzasadnione jako wymóg obowiązkowy w oparciu o rozważania dotyczące bezpieczeństwa drogowego.

Ostatnia sprawa, C-142/05 *Mickelsson i Roos*<sup>71</sup>, dotyczyła wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego kwestii, czy art. 34 i 36 TFUE stały na przeszkodzie szwedzkim uregulowaniom w sprawie użytkowania skuterów wodnych. Zgodnie ze szwedzkimi przepisami używanie takich skuterów poza drogami wodnymi oraz obszarami wodnymi, na których władze lokalne zezwoliły na używanie tego rodzaju jednostek, było zabronione i podlegało karze grzywny. Początkowo Trybunał powtórzył trzy przykłady przytoczone w sprawie C-110/05 (*Komisja przeciwko Włochom*, pkt 37). Trybunał wyjaśnił, że w sytuacji, kiedy krajowe przepisy dotyczące wyznaczenia wód i dróg wodnych uniemożliwiają użytkownikom skuterów wodnych używania ich do określonych celów związanych z zamierzonym przeznaczeniem lub powodują znaczne ograniczenie ich używania, to takie przepisy powodują ograniczenie dostępu do rynku krajowego dla tych towarów i z tego względu stanowią środki o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym. Trybunał orzekł, że w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy przed sądem krajowym nie został wyznaczony żaden żeglowny akwen otwarty dla skuterów wodnych i że użytkowanie skuterów wodnych dozwolone było jedynie na publicznych drogach wodnych. Dalej Trybunał podkreślił, że oskarżeni w postępowaniu przed sądem krajowym oraz Komisja utrzymują, że drogi te przeznaczone są do ruchu handlowego jednostek o wysokim tonażu, co czyni użytkowanie skuterów wodnych niebezpiecznym, oraz że w każdym razie większość szwedzkich akwenów żeglownych znajduje się poza tymi drogami<sup>72</sup>. W wyniku tego wydaje się, że można stwierdzić, że zakaz w tej sprawie miał skutek faktycznego zablokowania dostępu do rynku. Jednakże Trybunał w pkt 39 orzekł, że „[u]regulowanie jak to będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym może być uznane za propor-

cjonalne, pod warunkiem przede wszystkim, że właściwe władze krajowe są zobowiązane do przyjęcia takich środków wykonawczych, następnie że władze te w rzeczywistości wykonały powierzoną im w tym względzie kompetencję i wyznaczyły akweny odpowiadające warunkom przewidzianym w krajowym rozporządzeniu, i wreszcie że środki takie zostały przyjęte w rozsądnym terminie po wejściu w życie tego rozporządzenia”<sup>73</sup>. W pkt 40 Trybunał stwierdził, że przedmiotowe krajowe uregulowanie może być uzasadnione celami ochrony środowiska naturalnego z zastrzeżeniem poszanowania wyżej wymienionych warunków. Trybunał zaznaczył jednakże, że ten rodzaj przedmiotowego uregulowania mógłby być uzasadniony pod warunkiem, że spełnione zostaną wyżej wymienione warunki.

### 3.2. Zasada wzajemnego uznawania

Przeszkody techniczne w swobodnym przepływie towarów w UE występują nadal powszechnie. Przeszkody te występują, gdy organy krajowe stosują przepisy krajowe określające wymagania, które dane produkty muszą spełniać (np. wymagania dotyczące oznaczenia, formy, rozmiaru, masy, składu, prezentacji, etykietowania i opakowania), do produktów pochodzących z innych państw członkowskich, w których te produkty są produkowane lub wprowadzane do obrotu zgodnie z prawem. Jeżeli te przepisy krajowe nie wdrażają wtórnego prawodawstwa UE, wówczas stanowią one przeszkody techniczne, do których stosują się art. 34 i 36 TFUE. Ma to miejsce, nawet jeżeli dane przepisy mają zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich produktów.

Na podstawie „zasady wzajemnego uznawania”<sup>74</sup> różne krajowe przepisy techniczne nadal współistnieją na rynku wewnętrznym. Zasada ta oznacza, że niezależnie od różnic technicznych istniejących pomiędzy różnymi przepisami krajowymi, które mają zastosowanie w UE, państwa członkowskie przeznaczenia nie mogą

<sup>66</sup> Sprawa C-265/06 *Komisja przeciwko Portugalii* [2008], Zb.Orz. s. I-2245.

<sup>67</sup> Punkt 15.

<sup>68</sup> Punkt 33.

<sup>69</sup> Sprawa C-110/05 *Komisja przeciwko Włochom* [2009], Zb.Orz. s. I-519.

<sup>70</sup> Sprawa C-110/05 *Komisja przeciwko Włochom* [2009], Zb.Orz. s. I-519, pkt 51 i 55.

<sup>71</sup> Sprawa C-142/05 *Mickelsson i Roos* [2009], niepublikowana w Zbiorze.

<sup>72</sup> Punkt 25.

<sup>73</sup> Punkt 39.

<sup>74</sup> Zasadę tę sformułowano po raz pierwszy w wyroku Trybunału Sprawiedliwości w znanej sprawie *Cassis de Dijon* z dnia 20 lutego 1979 r. (sprawa 120/78 *Rewe-Zentral* [1979], Rec. s. 649) i stanowiła ona podstawę nowego rozwoju sytuacji na wewnętrznym rynku towarów. Początkowo zasada ta nie była wyraźnie powoływana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, jednak obecnie jest w pełni uznana (zob. np. sprawę C-110/05 *Komisja przeciwko Włochom* [2009], Zb.Orz. s. I-519, pkt 34).

zabronić sprzedaży na swoim terytorium produktów niepodlegających harmonizacji na szczeblu UE i wprowadzonych do obrotu zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim, nawet jeżeli produkty te zostały wytworzone zgodnie z innymi przepisami technicznymi i dotyczącymi jakości niż przepisy, z którymi muszą być zgodne produkty krajowe. Jedynymi wyjątkami od tej zasady są ograniczenia proporcjonalne do wyznaczonego celu i uzasadnione względami określonymi w art. 36 TFUE (ochroną moralności publicznej lub bezpieczeństwa publicznego, ochroną zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochroną roślin itd.) lub uzasadnione nadrzędnymi wymogami mającymi znaczenie dla ogółu społeczeństwa i uznanymi przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

Dlatego też zasada wzajemnego uznawania w obszarze niezharmonizowanym składa się z reguły i wyjątku, a mianowicie:

- (1) z zasady ogólnej, zgodnie z którą niezależnie od istnienia w państwie członkowskim przeznaczenia krajowego przepisu technicznego, produkty produkowane lub wprowadzane do obrotu zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim korzystają z podstawowego prawa do swobodnego przepływu gwarantowanego w TFUE; oraz
- (2) z wyjątku, zgodnie z którym produkty produkowane lub wprowadzane do obrotu zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim nie korzystają z tego prawa, jeżeli państwo członkowskie przeznaczenia może dowieść, że niezbędne jest nałożenie jego własnych przepisów technicznych na przedmiotowe produkty w oparciu o powody wymienione w art. 36 TFUE lub stanowiące nadrzędne wymogi uznane w orzecznictwie Trybunału i z zastrzeżeniem zgodności z zasadą proporcjonalności.

Do niedawna najważniejszym problemem dotyczącym wdrażania zasady wzajemnego uznawania był bez wątpienia ogólny brak pewności prawnej, co do ciężaru dowodu. Dlatego też UE przyjęła rozporządzenie (WE) nr 764/2008 ustanawiające procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do

produktów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające decyzję nr 3052/95/WE<sup>75</sup>.

### 3.3. Typowe bariery handlowe

Bariery handlowe przyjmują dość różne formy i kształty. Niekiedy barierami są bardzo bezpośrednie środki szczególnie ukierunkowane na przywóz lub pozwalające na preferencyjne traktowanie towarów krajowych, a niekiedy barierę stanowi nieoczekiwany skutek uboczny decyzji dotyczących polityki ogólnej. Na podstawie orzecznictwa i praktycznego stosowania art. 34–36 TFUE w postępowaniach w sprawie naruszenia w ostatnich dziesięcioleciach można określić pewne typowe kategorie. Szereg z nich opisano poniżej.

#### 3.3.1. PRZEPISY KRAJOWE ZWIĄZANE Z CZYNNOSCIĄ PRZYWOZU (POZWOLENIA NA PRZYWÓZ, INSPEKcje I KONTROLE)

Krajowe środki związane bezpośrednio z czynnością przywozu produktów z innych państw członkowskich zwiększają uciążliwość przywozu i dlatego środki te są regularnie uznawane za środki o skutku równoważnym sprzeczne z art. 34 TFUE. Wyraźnym przykładem takiej sytuacji jest obowiązek uzyskania pozwolenia na przywóz przed przywozem towarów. Ze względu na to, że tego rodzaju formalne procedury mogą powodować opóźnienia, obowiązek ten narusza art. 34 TFUE nawet w sytuacjach, gdy pozwolenia są przyznawane automatycznie, a zainteresowane państwo członkowskie nie zamierza zastrzeżać sobie prawa do odmowy wydania pozwolenia<sup>76</sup>.

Inspekcje i kontrole, np. weterynaryjne, sanitarne, fitosanitarne i inne, w tym kontrole celne przywozu (i wywozu) uznaje się za środki o skutku równoważnym w rozumieniu odpowiednio art. 34 i 35 TFUE<sup>77</sup>. Takie inspekcje mogą spowodować utrudnienie lub zwiększenie kosztów przywozu lub wywozu w wyniku opóźnień nieodłącznie związanych z inspekcjami i dodatkowych kosztów transportu, które z tego powodu może ponieść przedsiębiorstwo handlowe.

Po utworzeniu rynku wewnętrznego dnia 1 stycznia 1993 r. okresowe kontrole graniczne dotyczące przemieszczania towarów odeszły w przeszłość. Obecnie państwa członkowskie nie mogą przeprowadzać kontroli na granicach, chyba że stanowią one część ogólnego systemu kontroli, które w podobnym zakresie mają miejsce wewnątrz terytorium kraju lub są przeprowadzane jako kontrole wrywkowe. Jeżeli jednak, niezależnie od miejsca, w którym przeprowadza się te kontrole, stają się one systematycznymi inspekcjami przywożonych produktów, wówczas uznaje się je za środki o skutku równoważnym<sup>78</sup>, których istnienie można uzasadnić tylko w wyjątkowych sytuacjach, jeżeli spełnione są ściśle określone warunki.

#### 3.3.2. OBOWIĄZEK WYZNACZENIA PRZEDSTAWICIELA LUB ZAPEWNIENIA OBIEKTÓW DO SKŁADOWANIA W PAŃSTWIE CZŁONKOWSKIM DOKONUJĄCYM PRZYWOZU

Trybunał uznał, że nałożony na importera obowiązek posiadania miejsca prowadzenia działalności w państwie członkowskim przeznaczenia bezpośrednio neguje zasadę swobodnego przepływu towarów na rynku wewnętrznym. Trybunał stwierdził bowiem, że jeżeli przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich będą zmuszone do ponoszenia kosztów ustanowienia przedstawiciela w państwie członkowskim przywozu, niektórym przedsiębiorstwom, w szczególności małym i średnim, będzie trudno wejść na rynek danego państwa członkowskiego, a może to być wręcz niemożliwie<sup>79</sup>. Podobnie obowiązek wyznaczenia przedstawiciela lub agenta, posiadania siedziby dodatkowej, biura lub obiektów do składowania w państwie członkowskim dokonującym przywozu byłby zasadniczo sprzeczny z art. 34 TFUE.

Niektóre państwa członkowskie próbowały uzasadnić istnienie tych wymogów argumentując, że są one niezbędne do zapewnienia właściwego egzekwowania przepisów krajowych dotyczących interesu publicznego, w tym w niektórych przypadkach dotyczących odpowiedzialności karnej. Trybunał odrzucił taką argumentację. Trybunał stwierdził, że każde państwo członkowskie jest uprawnione do

<sup>75</sup> Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 21. Szczegółowe informacje znajdują się w pkt 8.3 niniejszego przewodnika.

<sup>76</sup> Sprawa C-54/05 *Komisja przeciwko Finlandii* [2007], Zb.Orz. s. I-2473, pkt 31 lub sprawy połączone od 51/71 do 54/71 *International Fruit Company* [1971], Rec. s. 1107.

<sup>77</sup> Sprawa 4/75 *Rewe Zentralfinanz* [1975], Rec. s. 843.

<sup>78</sup> Sprawa C-272/95 *Deutsches Milch-Kontor II* [1997], Rec. s. I-1905.

<sup>79</sup> Sprawa 155/82 *Komisja przeciwko Belgii* [1983], Rec. s. 531, pkt 7.

podejmowania na swoim terytorium właściwych środków mających na celu zapewnienie ochrony porządku publicznego, ale wprowadzenie tych środków jest uzasadnione tylko wtedy, gdy ustalono, że środki te są niezbędne z uzasadnionych powodów ogólnego interesu i że takiej ochrony nie można zapewnić, stosując środki nakładające mniejsze ograniczenia na swobodny przepływ towarów<sup>80</sup>. W związku z tym Trybunał stwierdził, że „choć sankcje karne mogą mieć odstraszyjący skutek względem postępowania, które sankcjonują, skutek ten nie jest gwarantowany i w żadnym przypadku nie jest wzmacniany [...] wyłącznie przez obecność na terytorium kraju osoby, która może być przedstawicielem prawnym producenta”<sup>81</sup>. Dlatego stwierdzono, że wymóg ustanowienia przedstawiciela na terytorium kraju nie zapewnia, z punktu widzenia celów interesu publicznego, wystarczających dodatkowych zabezpieczeń uzasadniających ustanowienie wyjątku od zakazu zawartego w art. 34 TFUE.

Krajowe wymogi regulujące przechowywanie lub składowanie przywożonych towarów mogą także stanowić naruszenie art. 34 TFUE, jeżeli te środki krajowe wpływają na przywożone towary w sposób dyskryminacyjny w porównaniu do produktów krajowych. Zasada ta odnosi się do wszelkich przepisów, które zabraniają, ograniczają lub wymagają składowania tylko przywożonych towarów. Krajowy środek wymagający składowania przywiezionej okowity winopochodnej przez co najmniej sześć miesięcy, aby kwalifikowała się ona do określonego oznaczenia jakości, został uznany przez Trybunał za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych<sup>82</sup>.

Podobne przeszkody w handlu towarami mogą powstać wskutek wszelkich przepisów krajowych, które całkowicie lub częściowo ograniczają używanie obiektów składowania wyłącznie do produktów krajowych lub powodują, że składowanie przywożonych produktów podlega warunkom odmiennym niż warunki wymagane w stosunku do produktów krajowych i trudniejszym do spełnienia. W konsekwencji środek krajowy, który sprzyja składowaniu pro-

duktów wyprodukowanych w kraju, może stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie towarów w rozumieniu art. 34 TFUE.

### 3.3.3. KRAJOWE KONTROLE CEN I REFUNDACJA

Mimo że Traktat nie zawiera żadnych szczególnych postanowień odnoszących się do przepisów krajowych dotyczących kontroli cen, Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie potwierdził w swoim orzecznictwie, że art. 34 TFUE ma zastosowanie do tego rodzaju przepisów.

Przepisy te obejmują szereg środków: ceny minimalne i maksymalne, zamrażanie cen, minimalne i maksymalne marże zysku i narzucanie cen odsprzedaży.

*Ceny minimalne:* cena minimalna ustalona jako określona kwota, która, mimo że ma zastosowanie bez rozróżnienia do produktów krajowych i przywożonych, może ograniczać przywóz przez uniemożliwienie odzwierciedlenia niższych kosztów wytworzenia w detalicznej cenie sprzedaży i tym samym utrudnianie importerom wykorzystania ich przewagi konkurencyjnej, stanowi środek o skutku równoważnym sprzeczny z art. 34 TFUE. Konsument nie może skorzystać z tej ceny<sup>83</sup>. Obszar ten jest jednak obecnie częściowo zharmonizowany, a prawodawstwo krajowe ustanawiające minimalne ceny wyrobów tytoniowych powinno być np. ocenione w świetle dyrektywy 95/59/WE z dnia 27 listopada 1995 r. w sprawie podatków innych niż podatki obrotowe, wpływających na spożycie wyrobów tytoniowych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości ustalenie tego rodzaju minimalnych cen sprzedaży jest sprzeczne z art. 9 ust. 1 tej dyrektywy<sup>84</sup>.

*Ceny maksymalne:* mimo że cena maksymalna stosowana bez rozróżnienia do produktów krajowych i przywożonych nie stanowi sama w sobie środka o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, cena ta może mieć taki skutek, jeżeli jest ustalona na poziomie uniemożliwiającym lub utrudniającym sprzedaż

produktów przywożonych w stosunku do produktów krajowych<sup>85</sup>.

*Zamrażanie cen:* w sprawie dotyczącej przepisów krajowych, na mocy których wymagane jest zawiadomienie organów o wszystkich podwyżkach cen co najmniej dwa miesiące przed podwyżką, Trybunał potwierdził, że zamrożenia cen, które stosują się na równi do produktów krajowych i przywożonych, nie stanowią same w sobie środka o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Zamrażanie cen może jednak wywierać taki skutek *de facto*, jeżeli ceny są na poziomie uniemożliwiającym lub utrudniającym wprowadzenie do obrotu produktów przywożonych w stosunku do produktów krajowych<sup>86</sup>. Ma to miejsce, jeżeli importerzy mogą wprowadzić do obrotu produkty przywożone tylko ze stratą.

*Minimalne i maksymalne marże zysku* ustalone jako określona kwota, a nie odsetek kosztów wytworzenia, nie stanowią środka o skutku równoważnym w rozumieniu art. 34 TFUE. Ta sama zasada stosuje się do stałej detalicznej marży zysku, która stanowi odsetek ceny detalicznej swobodnie określony przez producenta, przynajmniej w sytuacjach, gdy ta marża stanowi odpowiednie wynagrodzenie dla detaliści. Natomiast maksymalna marża zysku ustalona w postaci jednej kwoty, która ma zastosowanie zarówno do produktów krajowych, jak i do przywozu, i która nie uwzględnia kosztu przywozu, jest objęta zakresem art. 34 TFUE<sup>87</sup>.

Od czasu wyroku Trybunału w sprawie *Keck i Mithouard*, która dotyczyła prawodawstwa francuskiego zakazującego odsprzedaży ze stratą, uznaje się, że przepisy krajowe dotyczące kontroli cen wchodzą w zakres pojęcia „uregulowań dotyczących sposobów sprzedaży”. Pod tym względem przepisy te nie są objęte zakresem art. 34 TFUE, jeżeli mają zastosowanie do wszystkich odnośnych przedsiębiorstw handlowych prowadzących działalność na terytorium kraju i jeżeli dotyczą w ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, wprowadzania do obrotu produktów krajowych i produktów pochodzących z innych państw

<sup>80</sup> Sprawa 155/82 *Komisja przeciwko Belgii* [1983], Rec. s. 531, pkt 12. Zobacz także sprawę C-12/02 *Grilli* [2003], Rec. s. I-11585, pkt 48 i 49 i sprawę C-193/94 *Skanavi i Chrysanthakopoulos* [1996], Rec. s. I-929, pkt 36–38.

<sup>81</sup> Sprawa 155/82 *Komisja przeciwko Belgii* [1983], Rec. s. 531, pkt 15.

<sup>82</sup> Sprawa 13/78 *Eggers* [1978], Rec. s. 1935.

<sup>83</sup> Sprawa 231/83 *Cullet* [1985], Rec. s. 305; sprawa 82/77 *Van Tiggele* [1978], Rec. s. 25.

<sup>84</sup> Sprawa C-216/98 *Komisja przeciwko Grecji* [2000], Rec. s. I-8921 i sprawa C-302/00 *Komisja przeciwko Francji* [2002], Rec. s. I-2055.

<sup>85</sup> Sprawa 65/75 *Tasca* [1976], Rec. s. 291; sprawy połączone od 88/75 do 90/75 *SADAM* [1976], Rec. s. 323; sprawa 181/82 *Roussel* [1983], Rec. s. 3849; sprawa 13/77 *GB-Inno przeciwko ATAB* [1977], Rec. s. 2115.

<sup>86</sup> Sprawy połączone od 16/79 do 20/79 *Danis* [1979], Rec. s. 3327.

<sup>87</sup> Sprawa 116/84 *Roelstraete* [1985], Rec. s. 1705; sprawa 188/86 *Lefèvre* [1987], Rec. s. 2963.

członkowskich. Fakt, że „kontrola cen” stanowi „uregulowania dotyczące sposoby sprzedaży”, został potwierdzony w wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Belgacom*, w którym stwierdzono, że belgijskie prawodawstwo zakazujące sprzedaży ze stratą i sprzedaży przynoszącej bardzo niską marżę zysku nie jest objęte zakresem art. 34 TFUE.

*Refundacja produktów leczniczych:* Zgodnie z ogólną zasadą prawo UE nie narusza kompetencji państw członkowskich w zakresie organizacji ich systemów zabezpieczenia społecznego<sup>88</sup> i w przypadku braku harmonizacji na poziomie UE, prawo każdego państwa członkowskiego określa okoliczności, w których przyznawane są świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego. Prawo to może jednak wpłynąć na możliwości wprowadzania do obrotu, a przez to może wpływać na zakres przywozu. Wynika stąd, że krajowa decyzja dotycząca refundacji produktów farmaceutycznych może mieć negatywny wpływ na ich przywóz i może stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie towarów.

Ponadto z wyroku w sprawie *Duphar* wynika, że przepisy prawodawstwa krajowego regulujące refundację wyrobów medycznych w ramach krajowego systemu opieki zdrowotnej są zgodne z art. 34 TFUE, jeżeli określenie refundowanych produktów i produktów wyłączonych z refundacji nie wiąże się z dyskryminacją w odniesieniu do pochodzenia produktów i jest przeprowadzane na podstawie obiektywnych i możliwych do sprawdzenia kryteriów. Ponadto powinno być możliwe dokonanie zmian w wykazie refundowanych produktów zawsze, gdy wymaga tego zgodność z określonymi kryteriami. „Obiektywne i możliwe do sprawdzenia kryteria”, do których odniósł się Trybunał, mogą dotyczyć obecności na rynku innych, tańszych produktów mających takie same skutki lecznicze, faktu, że dane artykuły są swobodnie wprowadzane do obrotu bez potrzeby posiadania jakichkolwiek recept, lub faktu, że produkty są wyłączone z refundacji z powodów natury farmaceutyczno-terapeu-

tycznej, co jest uzasadnione ochroną zdrowia publicznego.

Zasady proceduralne przy podejmowaniu krajowych decyzji w zakresie refundacji zostały określone w dyrektywie 89/105/WE dotyczącej przejrzystości środków regulujących ustalenie cen na produkty lecznicze przeznaczone do użytku przez człowieka oraz włączenia ich w zakres krajowego systemu ubezpieczeń zdrowotnych.

W sprawie *Decker*<sup>89</sup> Trybunał stwierdził, że przepisy krajowe, na mocy których refundacja kosztów produktów leczniczych zakupionych w innym państwie członkowskim jest zależna od uprzedniego zezwolenia właściwej instytucji państwa członkowskiego, stanowią ograniczenie w swobodnym przepływie towarów w rozumieniu art. 34 TFUE, ponieważ zachęcają ubezpieczone osoby do kupowania tych produktów raczej we własnym państwie członkowskim niż w innym i dlatego mogą ograniczać przywóz produktów z innych państw członkowskich.

#### 3.3.4. ZAKAZY KRAJOWE DOTYCZĄCE OKREŚLONYCH PRODUKTÓW LUB SUBSTANCJI

Z punktu widzenia swobodnego przepływu towarów zakaz wprowadzenia do obrotu określonych produktów lub substancji stanowi najbardziej ograniczający środek, jaki może przyjąć państwo członkowskie. Większość towarów objętych zakazami krajowymi to środki spożywcze<sup>90</sup>, w tym witaminy i inne suplementy żywieniowe, a także substancje chemiczne<sup>91</sup>.

Uzasadnieniem najczęściej przywoływanym przez państwa członkowskie w odniesieniu do tych rygorystycznych środków są ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt i ochrona roślin zgodnie z art. 36 TFUE oraz nadrzędne wymogi określone w orzecznictwie Trybunału, takie jak ochrona środowiska. Uzasadnienia te często występują łącznie. Państwo członkowskie nakładające krajowy zakaz na produkty lub substancje musi wykazać, że jest to środek niezbęd-

ny i, w stosownych przypadkach, że wprowadzenie przedmiotowych produktów do obrotu stwarza poważne ryzyko dla zdrowia publicznego oraz że odnośne przepisy są zgodne z zasadą proporcjonalności. Obejmuje to także przedstawienie istotnych dowodów, takich jak dane techniczne, naukowe, statystyczne i odżywcze, oraz wszelkich innych istotnych informacji<sup>92</sup>.

Ponadto na państwie członkowskim spoczywa ciężar udowodnienia, że określony cel nie może być osiągnięty żadnymi innymi środkami wywierającymi mniej ograniczający wpływ na handel między państwami członkowskimi<sup>93</sup>. Na przykład w odniesieniu do francuskiego zakazu dotyczącego dodawania do napojów kofeiny powyżej określonego limitu Trybunał stwierdził, że „odpowiednie oznakowanie i informowanie konsumentów o rodzaju, składnikach i cechach charakterystycznych wzmocnionych produktów pozwala konsumentom narażającym się na nadmierne spożycie związku odżywczo dodanego do tych produktów zdecydować samodzielnie o spożyciu tych produktów<sup>94</sup>. Trybunał stwierdził zatem, że zakaz dotyczący dodawania kofeiny powyżej określonego limitu nie był konieczny w celu ochrony konsumentów.

Sprawa *Danish vitamins*<sup>95</sup> dotyczyła duńskiej praktyki administracyjnej zabraniającej wzbogacania środków spożywczych witaminami i minerałami, jeżeli nie można było wykazać, że takie wzbogacanie spełnia potrzeby ludności Danii. Trybunał przyznał pierwotnie, że Dania może sama decydować o planowanym poziomie ochrony zdrowia i życia ludzi, mając na uwadze zasadę proporcjonalności. Trybunał zauważył jednak, że na duńskich organach spoczywa ciężar dowodu w celu „wykazania w każdym przypadku w świetle krajowych zwyczajów żywieniowych i z uwzględnieniem wyników międzynarodowych badań naukowych, że ich przepisy są niezbędne do skutecznej ochrony interesów, o których mowa w tym przepisie, i w szczególności, że wprowadzenie do obrotu danych produktów stanowi rzeczywiste zagrożenie dla zdrowia publicznego<sup>96</sup>. Po dokonaniu

<sup>88</sup> Zobacz sprawę 238/82 *Duphar* [1984], Rec. s. 523 i sprawę C-70/95 *Sodemare i inni* [1997], Rec. s. I-3395.

<sup>89</sup> Sprawa C-120/95 *Decker* [1998], Rec. s. I-1831.

<sup>90</sup> Sprawa 174/82 *Sandoz* [1983], Rec. s. 2445; sprawa C-24/00 *Komisja przeciwko Francji* [2004], Rec. s. I-1277; sprawa C-420/01 *Komisja przeciwko Wołochom* [2003], Rec. s. I-6445; sprawa C-192/01 *Komisja przeciwko Danii* [2003], Rec. s. I-9693; sprawa C-41/02 *Komisja przeciwko Niderlandom* [2004], Zb.Orz. s. I-11375; C-319/05 *Komisja przeciwko Niemcom* [2007], Zb.Orz. s. I-9811.

<sup>91</sup> Sprawa C-473/98 *Toolex* [2000], Rec. s. I-5681.

<sup>92</sup> Sprawa C-270/02 *Komisja przeciwko Wołochom* [2004], Rec. s. I-1559.

<sup>93</sup> Sprawa 104/75 *De Peijper* [1976], Rec. s. 613.

<sup>94</sup> Sprawa C-24/00 *Komisja przeciwko Francji* [2004], Rec. s. I-1277, pkt 75.

<sup>95</sup> Sprawa C-192/01 *Komisja przeciwko Danii* [2003], Rec. s. I-9693.

<sup>96</sup> Ibidem, pkt 46.

oceny przedmiotowej duńskiej praktyki administracyjnej Trybunał stwierdził, że środek „nie umożliwi przestrzegania prawa wspólnotowego w odniesieniu do identyfikacji i oceny rzeczywistego zagrożenia dla zdrowia publicznego, co wymaga w każdym indywidualnym przypadku szczegółowej oceny skutków, które może spowodować dodawanie odnośnych minerałów i witamin”<sup>97</sup>.

Zasadniczo Trybunał przyjął restrykcyjne podejście do tego rodzaju środków. Okazało się jednak, że Trybunałowi było trudniej odrzucić takie zakazy<sup>98</sup> w obszarach, w których brak jest pewności naukowej, co do wpływu określonych produktów lub substancji np. na zdrowie publiczne lub środowisko. W tych sprawach ważną rolę w ogólnej ocenie okoliczności sprawy dokonywanej przez Trybunał odgrywa również tak zwana zasada ostrożności<sup>99</sup>.

Może się również zdarzyć, że zamiast wprowadzenia bezpośredniego zakazu państwa członkowskie wymagają po prostu w interesie zdrowia publicznego uprzedniego zezwolenia na dodawanie substancji zatwierdzonych w innym państwie członkowskim. W tym przypadku państwa członkowskie spełniają ciążące na nich obowiązki prawa UE tylko wówczas, jeżeli procedury te są dostępne i mogą być zakończone w rozsądnym terminie i jeżeli zakaz dotyczący produktu może zostać zaskarżony przed sądem. Taka procedura musi być wyraźnie określona w ramach powszechnie obowiązującego środka, który jest wiążący dla organów krajowych. Trybunał określił charakterystyczne cechy tej „uproszczonej procedury” w sprawie C-344/90<sup>100</sup>.

### 3.3.5. HOMOLOGACJA TYPU

Wymogi homologacji typu określają z góry warunki regulacyjne, techniczne i dotyczące bezpieczeństwa, które produkt musi spełniać. W związku z tym homologacja typu nie ogranicza się do określonego sektora, ponieważ wymogi te odnoszą się do tak różnorodnych produktów jak wyposażenie okrętów, telefony komórkowe, samochody osobowe i sprzęt medyczny.

Zasadniczo homologacja typu jest wymagana przed udzieleniem pozwolenia na wprowadzenie produktu do obrotu. Zgodność z wymogami homologacji typu jest często określana przez umieszczenie oznakowania na produkcie. Na przykład oznakowanie CE potwierdza zgodność z tymi wymogami przez dobrowolną deklarację producenta lub certyfikację ze strony osoby trzeciej.

Podczas gdy europejskie wymogi homologacji typu zwykle ułatwiają wprowadzenie produktów do obrotu na rynku wewnętrznym, krajowe homologacje typu w niezharmonizowanych obszarach potencjalnie tworzą bariery w handlu towarami. Rozbieżne normy dotyczące produktów utrudniają producentom wprowadzenie tego samego produktu do obrotu w różnych państwach członkowskich lub mogą powodować wyższe koszty zgodności. Dlatego też obowiązki wymagające posiadania krajowej homologacji typu przed wprowadzeniem produktu do obrotu uznaje się za środki o skutku równoważnym<sup>101</sup>.

Podczas gdy ze względów ochrony zdrowia lub zapewnienia bezpieczeństwa państwu członkowskiemu może przysługiwać uprawnienie do wymagania, aby homologowany już w innym państwie członkowskim produkt został poddany nowej procedurze badania i homologacji, państwo członkowskie przywozu musi uwzględnić badania i kontrole przeprowadzone w państwie członkowskim (państwach członkowskich) wywozu zapewniające równoważne gwarancje<sup>102</sup>.

W sprawie *Komisja przeciwko Portugalii*<sup>103</sup> organ nadzoru odmówił przedsiębiorstwu wymaganego zezwolenia na zainstalowanie przywiezionych rur polietylenowych na tej podstawie, że rury te nie zostały zatwierdzone przez krajową jednostkę badawczą. Nie uznano posiadanych przez przedsiębiorstwo certyfikatów wydanych przez włoski instytut badawczy. Trybunał stwierdził, że organy (w tym przypadku portugalskie) muszą uwzględniać certyfikaty wydawane przez jednostki certyfikujące innych państw członkowskich, zwłaszcza

jeżeli jednostki te zostały zatwierdzone przez dane państwo członkowskie w tym celu. W zakresie, w jakim organy portugalskie nie posiadały wystarczających informacji do zwerifikowania przedmiotowych certyfikatów, organy te mogły uzyskać informacje od organów państwa członkowskiego dokonującego wywozu. Wymagane jest proaktywne podejście ze strony organu krajowego, do którego składane są wnioski o homologację produktu lub uznanie.

### 3.3.6. PROCEDURA UDZIELANIA ZEZWOLEŃ

Systemy krajowe uzależniające wprowadzenie towarów do obrotu od uprzedniego uzyskania zezwolenia ograniczają dostęp do rynków państw członkowskich dokonujących przywozu i dlatego są uważane za środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie w rozumieniu art. 34 TFUE.<sup>104</sup> Trybunał Sprawiedliwości określił szereg warunków, na których uprzednie zezwolenie może być uzasadnione<sup>105</sup>:

- musi się ono opierać na obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriach znanych wcześniej danym przedsiębiorstwu, w taki sposób, aby ograniczyć uznaniowość władz krajowych i zapewnić, że procedury te nie są stosowane arbitralnie;
- nie powinno stanowić powtórzenia kontroli przeprowadzonych już w kontekście innych procedur w tym samym lub w innym państwie członkowskim;
- procedura uprzedniego zezwolenia będzie niezbędna tylko w sytuacjach, gdy należy uznać, że późniejsza kontrola byłaby przeprowadzona zbyt późno, aby mogła być rzeczywiście skuteczna i aby możliwe było osiągnięcie wyznaczonego celu;
- procedura nie powinna być na tyle czasochłonna i nieproporcjonalnie kosztowna, aby zniechęcać zainteresowane podmioty do realizacji ich planów operacyjnych.

<sup>97</sup> Ibidem, pkt 56.

<sup>98</sup> Sprawa C-473/98 *Toolex* [2000], Rec. s. I-5681; sprawa C-24/00 *Komisja przeciwko Francji* [2004], Rec. s. I-1277.

<sup>99</sup> Zobacz dalej pkt 6.1.2.

<sup>100</sup> Sprawa C-344/90 *Komisja przeciwko Francji* [1992], Rec. s. I-4719.

<sup>101</sup> Sprawa 21/84 *Komisja przeciwko Francji* [1985], Rec. s. 1355.

<sup>102</sup> Sprawa C-455/01 *Komisja przeciwko Włochom* [2003], Rec. s. I-12023.

<sup>103</sup> Sprawa C-432/03 *Komisja przeciwko Portugalii* [2005], Zb.Orz. s. I-9665.

<sup>104</sup> Zobacz np. sprawę C-254/05 *Komisja przeciwko Belgii* [2007], Zb.Orz. s. I-4269; sprawę C-432/03 *Komisja przeciwko Portugalii* [2005], Zb.Orz. s. I-9665, pkt 41 i sprawę C-249/07 *Komisja przeciwko Niderlandom*, niepublikowaną w Zbiorze, pkt 26.

<sup>105</sup> Zobacz sprawę C-390/99 *Canal Satélite Digital* [2002], Rec. s. I-607.

### 3.3.7. PRZEPISY TECHNICZNE ZAWIERAJĄCE WYMAGANIA DOTYCZĄCE PREZENTACJI TOWARÓW (MASY, SKŁADU, PREZENTACJI, ETYKIETOWANIA, FORMY, ROZMIARU I OPAKOWANIA)

Wymagania dotyczące kształtu, rozmiaru, masy, składu, prezentacji, identyfikacji lub umieszczenia, które muszą być spełnione przez przywożone produkty, mogą zmusić producentów i importerów do dostosowania przedmiotowych produktów do przepisów obowiązujących w państwie członkowskim, w którym są one wprowadzane do obrotu, np. przez zmianę etykiet przywożonych produktów<sup>106</sup>. Biorąc pod uwagę, że takie wymagania dotyczące prezentacji towarów są bezpośrednio powiązane z produktem, nie uznaje się ich za uregulowania dotyczące sposobów sprzedaży, ale za środki o skutku równoważnym zgodnie z art. 34 TFUE.

Przykładowo następujące środki uznano za sprzeczne z art. 34 TFUE:

- wymaganie, aby margaryna była sprzedawana w sześciennych opakowaniach w celu odróżnienia jej od masła<sup>107</sup>;
- zakaz wprowadzony przez państwo członkowskie dotyczący wprowadzania do obrotu artykułów wykonanych z metali szlachetnych bez wymaganych (urzędowych krajowych) znaków<sup>108</sup>;
- zakaz dotyczący wprowadzania do obrotu kaset video i płyt DVD sprzedawanych wysyłkowo i przez Internet, które nie są opatrzone etykietami wskazującymi ograniczenia wiekowe, odpowiadającymi decyzji dotyczącej klasyfikacji wydanej przez

wyższy organ regionalny lub krajową organizację kontroli wewnętrznej<sup>109</sup>.

### 3.3.8. OGRANICZENIA W ZAKRESIE REKLAMY

Przy wielu okazjach przed sprawą *Keck i Mithouard* Trybunał twierdził, że krajowe środki nakładające ograniczenia w zakresie reklamy są objęte art. 34 TFUE. Jedną z takich spraw była sprawa *Oosthoek* (sprawa 286/81) dotycząca zakazu proponowania lub wręczania nieodpłatnych podarunków dla celów promocji sprzedaży. Trybunał stwierdził, że „prawodawstwo, które ogranicza lub zabrania określonych form reklamy i określonych środków promocji sprzedaży, jakkolwiek nie wpływa bezpośrednio na przywóz, może ograniczać wielkość przywozu, ponieważ wpływa na możliwości zbytu produktów przywożonych”<sup>110</sup>.

Od czasu wyroku w sprawie *Keck i Mithouard* wydaje się, że w niektórych przypadkach Trybunał przyjął inne podejście (traktowanie ograniczeń w zakresie reklamy jako uregulowań dotyczących sposobów sprzedaży), ale w innych przypadkach zarówno rzecznicy generalni, jak i Trybunał przyjmują i rozwijają to samo podejście (istotne znaczenie reklamy dla swobodnego przepływu towarów). Zgodnie z powyższymi wyjaśnieniami dotyczącymi sprawy *Keck i Mithouard* „przepisy określające wymogi, które towary muszą spełnić”, są w dalszym ciągu rozpatrywane w kontekście sprawy *Cassis de Dijon* i dlatego uważa się, że są *per se* objęte zakresem art. 34 TFUE, niezależnie od tego, czy mają także charakter dyskryminacyjny<sup>111</sup>, podczas gdy uregulowania dotyczące sposobów sprzedaży podlegają badaniu pod względem dyskryminacji. Jak zauważył rzecznik generalny M. Poiares Maduro, Trybunał zmuszony był jed-

nak wprowadzić kilka niuansów do prostoty rozróżnienia dokonanego w wyroku w sprawie *Keck i Mithouard*<sup>112</sup>. W konsekwencji pewne przepisy, które wydają się należeć do kategorii uregulowań dotyczących sposobów sprzedaży, traktowane są jak przepisy dotyczące produktów. Jest tak w szczególności w przypadku środków dotyczących reklamy, gdy okazuje się, że środki te wpływają na warunki, które towary muszą spełnić<sup>113</sup>. Zwykle podejście stosowane przez Trybunał od czasu sprawy *Keck i Mithouard* opierało się jednak na tym, że ograniczenia w zakresie reklamy i promocji należy uznawać za „uregulowania dotyczące sposobów sprzedaży”<sup>114</sup> i jeżeli są one niedyskryminacyjne, to nie mieszczą się w zakresie art. 34 TFUE.

Wydaje się, że podejście Trybunału w sprawach związanych z reklamą opiera się na trzech głównych krokach. Po pierwsze Trybunał uznaje, że określone metody promocji sprzedaży produktów stanowią sposoby sprzedaży. Po drugie przeprowadza badanie zakresu ograniczenia reklamy (czy występuje bezpośredni zakaz, czy nie). Po trzecie przeprowadza badanie dyskryminacji (czy przedmiotowe ograniczenia krajowe wpływają na wprowadzanie do obrotu towarów z innych państw członkowskich w odmienny sposób niż towarów krajowych). Wydaje się, że w wielu sprawach Trybunał łączy zakres ograniczenia (całkowitego lub częściowego) z dyskryminacją. Innymi słowy przyjmuje się, że jeżeli ograniczenie jest całkowite, to zakłada się, że może wywierać większy wpływ na produkty przywożone<sup>115</sup>, a jeżeli jest częściowe – że może wpływać w ten sam sposób na produkty krajowe i przywożone<sup>116</sup>. Należy jednak podkreślić, że w sprawach *Dior*<sup>117</sup> i *Gourmet International Products*<sup>118</sup> Trybunał wskazał, że niektóre zakazy reklamy niekoniecznie muszą silniej wpływać na przywóz<sup>119</sup>.

<sup>106</sup> Sprawa C-33/97 *Colim* [1999], Rec. s. I-3175, pkt 37 i sprawa C-416/00 *Morellato* [2003], Rec. s. I-9343, pkt 29 i 30.

<sup>107</sup> Sprawa 261/81 *Rau przeciwko De Smedt* [1982], Rec. s. 3961.

<sup>108</sup> Sprawa C-30/99 *Komisja przeciwko Irlandii* [2001], Rec. s. I-4619.

<sup>109</sup> Sprawa C-244/06 *Dynamic Medien* [2008], Zb.Orz. s. I-505; w wyroku tym bariery handlowe uznano jednak za uzasadnione względami ochrony osób małoletnich.

<sup>110</sup> Punkt 15. Zobacz także sprawy poprzedzające sprawę *Keck i Mithouard*: sprawa 362/88 *GB-INNO-BM* [1990], Rec. s. I-667 i sprawy połączone C-1/90 i C-176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior i Publivia* [1991], Rec. s. I-4151.

<sup>111</sup> P. Oliver, „Free Movement of Goods in the European Community”, 2003, s. 124.

<sup>112</sup> Opinia w sprawach C-158/04 i C-159/04 *Alfa Vita Vassilopoulos i Carrefour-Marinopoulos* [2006], Zb.Orz. s. I-8135, pkt 26–29.

<sup>113</sup> Sprawa C-470/93 *Mars* [1995], Rec. s. I-1923, pkt 13 (środek wymaga dodatkowych kosztów pakowania i reklamy). Zobacz także sprawę C-368/95 *Familiapress* [1997], Rec. s. I-3689, pkt 11.

<sup>114</sup> Zobacz sprawę C-292/92 *Hünernund i in.* [1993], Rec. s. I-6787 (zakaz reklamowania „parafarmaceutyków” poza aptekami) i sprawę C-412/93 *Leclerc-Siplec* [1995], Rec. s. I-179 (ograniczenia reklamy telewizyjnej); P. Oliver, „Free Movement of Goods in the European Community”, 2003, pkt 7.43.

<sup>115</sup> W tym kontekście zob. sprawę C-405/98 *Gourmet International Products* [2001], Rec. s. I-1795; sprawy połączone od C-34/95 do C-36/95 *De Agostini i TV-Shop* [1997], Rec. s. I-3843 i sprawę C-239/02 *Douwe Egberts* [2004], Zb.Orz. s. I-7007 (zakazujący odniesień do „odchudzania” i „zaleceń, zaświadczeń, oświadczeń lub opinii lekarskich bądź atestów”).

<sup>116</sup> W tym kontekście zob. sprawę C-292/92 *Hünernund i in.* [1993], Rec. s. I-6787 i sprawę C-71/02 *Karner* [2004], Rec. s. I-3025 (zakazujące odniesień do faktu, że towary pochodzą z masy upadłościowej).

<sup>117</sup> Sprawa C-337/95 *Dior* [1997], Rec. s. I-6013.

<sup>118</sup> Sprawa C-405/98 *Gourmet International Products* [2001], Rec. s. I-1795.

<sup>119</sup> P. Oliver i S. Enchelmaier, „Free Movement of Goods: Recent Developments in the Case Law” (2007) CML Rev. 649, s. 675.

### 3.3.9. POBIERANIE KAUCJI

Systemy kaucji i zwrotu, w szczególności w sektorze napojów, były w minionych latach przyczyną długotrwałej dyskusji dotyczącej przepisów w zakresie ochrony środowiska i zasad rynku wewnętrznego. W przypadku podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w kilku państwach członkowskich takie systemy często uniemożliwiają sprzedaż tego samego produktu w tym samym opakowaniu w kilku państwach członkowskich. Wymaga się bowiem od producentów lub importerów dostosowania opakowań do potrzeb każdego poszczególnego państwa członkowskiego, co zwykle prowadzi do dodatkowych kosztów. Wskutek tego środki te wywierają wpływ na produkt, a nie tylko na określone sposoby sprzedaży. Skutek tych systemów, tj. fragmentacja rynków, jest często sprzeczny z koncepcją prawdziwego wewnętrznego rynku. Dlatego też krajowe wymagania mogą być w tym sensie uważane za barierę w handlu w ramach art. 34 TFUE.

Jednak pomimo ich zakwalifikowania jako bariery w handlu, wymogi takie mogą być uzasadnione np. względami dotyczącymi ochrony środowiska. W dwóch wyrokach dotyczących niemieckiego obowiązkowego systemu kaucji obejmującego jednorazowe opakowania na napoje Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że zgodnie z prawem UE państwa członkowskie są uprawnione do dokonania wyboru pomiędzy systemem kaucji i zwrotu, ogólnym systemem zbiórki opakowań lub połączeniem obu tych systemów<sup>120</sup>. Jeżeli państwo członkowskie wybiera system kaucji i zwrotu, muszą być spełnione określone warunki, aby system był zgodny z przepisami dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych i z postanowieniami art. 34–36 TFUE. Państwo członkowskie musi np. zagwarantować, że system jest w pełni operacyjny, obejmuje całe terytorium i jest otwarty w sposób niedyskryminacyjny dla każdego producenta lub dystrybutora. Ponadto musi zapewnić producentom i dystrybutorom wystarczająco długi okres przejściowy, aby mogli dostosować się do nowych wymagań w celu zagwarantowania sprawnego funkcjonowania systemu.

W sprawie C-302/86<sup>121</sup> Trybunał analizował system kaucji i zwrotu wprowadzony przez Danię dla pojemników po piwie i napojach bezalkoholowych, w ramach którego z zasady używane mogły być tylko zatwierdzone znormalizowane pojemniki. Chociaż Trybunał utrzymał system kaucji i zwrotu, ponieważ uznano, że system ten jest niezbędnym elementem systemu mającego na celu zapewnienie ponownego użycia pojemników i dlatego jest konieczny do osiągnięcia celów środowiskowych, to jednak stwierdził także, że zarówno ograniczenia związane ze znormalizowanymi pojemnikami, jak i wymóg zatwierdzenia są nieproporcjonalne.

### 3.3.10. OZNACZENIA POCHODZENIA, ZNAKI JAKOŚCI, ZACHĘCANIE DO KUPOWANIA PRODUKTÓW KRAJOWYCH

Zgodnie z ogólną zasadą nałożony przez państwo obowiązek składania deklaracji pochodzenia stanowi środek o skutku równoważnym sprzeczny z art. 34 TFUE. W sprawach, w których państwa członkowskie same prowadzą lub wspierają kampanię promocyjną obejmującą oznakowanie jakości lub pochodzenia, Trybunał orzekł, że takie systemy wywierają, co najmniej potencjalnie, ograniczający wpływ na swobodny przepływ towarów między państwami członkowskimi. System wprowadzony w celu promowania dystrybucji niektórych produktów wyprodukowanych w określonym kraju lub regionie, w odniesieniu do których przekaz reklamowy podkreśla pochodzenie danych produktów, może zachęcić konsumentów do kupowania tych produktów z wykluczeniem produktów przywożonych<sup>122</sup>. Ta sama zasada ma zastosowanie w przypadku oznaczeń, które wskazują nie na kraj produkcji, ale na zgodność produktu z normami krajowymi<sup>123</sup>.

Przepisy państwa członkowskiego dotyczące oznaczeń pochodzenia lub jakości mogą być dopuszczalne, jeżeli dany produkt rzeczywiście posiada właściwości i cechy charakterystyczne związane z jego pochodzeniem z określonego obszaru geograficznego<sup>124</sup> lub jeżeli pochodzenie wskazuje na szczególne miejsce w tradycji

danego regionu<sup>125</sup>. Taki obowiązek może też być uzasadniony w przypadku, gdy brak tych oznaczeń mógłby wprowadzić konsumentów w błąd np. przez opakowanie lub oznakowanie produktu.

Środki, które zachęcają do kupowania tylko produktów krajowych lub sprzyjają kupowaniu tych produktów, stanowią środki o skutku równoważnym w ramach art. 34 TFUE. Najbardziej znaną sprawą związaną z zachęcaniem do kupowania produktów krajowych była sprawa *Buy Irish*<sup>126</sup>, która dotyczyła kampanii prowadzonej na szeroką skalę i zachęcającej do kupowania raczej towarów krajowych niż produktów przywożonych. Trybunał orzekł, że kampania stanowi wyraźną próbę zmniejszenia strumienia przywozu i dlatego narusza art. 34 TFUE.

Państwa członkowskie mogą pozwolić organizacjom na zachęcanie do kupowania określonych rodzajów owoców i warzyw, np. przez wskazywanie na ich szczególne właściwości, nawet jeżeli dane odmiany są typowe dla produktów krajowych, o ile nie doradza się konsumentom, aby kupowali towary krajowe tylko ze względu na ich krajowe pochodzenie<sup>127</sup>.

### 3.3.11. OBOWIĄZEK UŻYWANIA JĘZYKA URZĘDOWEGO

Wymagania dotyczące języka nałożone w niezharmonizowanych obszarach stanowią barierę w handlu wewnątrz UE zakazaną przez art. 34 TFUE, o ile produkty pochodzące z innych państw członkowskich muszą być opatrzone innymi etykietami, co pociąga za sobą dodatkowe koszty pakowania<sup>128</sup>. Obowiązek ten może przybierać różne formy w odniesieniu do towarów: deklaracji, przekazów reklamowych, gwarancji, instrukcji technicznych, wskazówek dotyczących stosowania itd.

Obowiązek używania danego języka na etapach poprzedzających sprzedaż konsumentowi końcowemu nie może być uzasadniony względami ochrony konsumenta, ponieważ ten rodzaj wymagania nie jest niezbędny. Producenci, importerzy, hurtownicy i detaliści, którzy są

<sup>120</sup> Sprawa C-463/01 *Komisja przeciwko Niemcom* [2004], Zb.Orz. s. I-11705; sprawa C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz* [2004], Zb.Orz. s. I-11763.

<sup>121</sup> Sprawa 302/86 *Komisja przeciwko Danii* [1988], Rec. s. 4607.

<sup>122</sup> Sprawa C-325/00 *Komisja przeciwko Niemcom* [2002], Rec. s. I-9977 („aus deutschen Landen frisch auf den Tisch”); sprawa C-6/02 *Komisja przeciwko Francji* [2003], Rec. s. I-2389; sprawa C-255/03 *Komisja przeciwko Belgii*, niepublikowana w Zbiorze.

<sup>123</sup> Sprawa C-227/06 *Komisja przeciwko Belgii* [2008], niepublikowana w Zbiorze.

<sup>124</sup> Sprawa 12/74 *Komisja przeciwko Niemcom* [1975], Rec. s. 181.

<sup>125</sup> Sprawa 113/80 *Komisja przeciwko Irlandii* [1981], Rec. s. 1625.

<sup>126</sup> Sprawa 249/81 *Komisja przeciwko Irlandii* [1982], Rec. s. 4005.

<sup>127</sup> Sprawa 222/82 *Apple and Pear Development Council* [1983], Rec. s. 4083.

<sup>128</sup> Sprawa C-33/97 *Colim* [1999], Rec. s. I-3175.

jedynymi osobami zaangażowanymi w postępowanie z towarami, będą prowadzili swoją działalność w dobrze sobie znanym języku lub w języku, w którym będą w stanie uzyskać określone, potrzebne im informacje.

Sprzedaż konsumentowi końcowemu stanowi odmienną kwestię. Można łatwo zrozumieć różnicę podejścia, jeżeli się uwzględni fakt, że nie można zakładać, że konsument będzie bez trudu rozumiał języki innych państw członkowskich – w odróżnieniu od podmiotów gospodarczych posiadających odpowiednią wiedzę w związku z prowadzoną działalnością lub mających możliwość uzyskania potrzebnych informacji.

W wyroku w sprawie C-366/98 *Geffroy*<sup>129</sup> Trybunał orzekł, że art. 34 TFUE „należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustanowieniu przepisów krajowych [...] wymagających stosowania określonego języka na etykietach środków spożywczych i niedopuszczających możliwości używania innego języka łatwo zrozumiałego dla kupujących lub możliwości zapewnienia informowania kupującego za pośrednictwem innych środków”.

W sprawie C-85/94 *Piageme*<sup>130</sup> dotyczącej określenia języka łatwo zrozumiałego dla konsumentów Trybunał stwierdził, że można uwzględnić różne czynniki, takie jak „ewentualne podobieństwo słów w różnych językach, rozpowszechniona wśród danej ludności znajomość więcej niż jednego języka lub istnienie szczególnych okoliczności, takich jak szeroko zakrojona kampania reklamowa lub dystrybucja produktów na szeroką skalę, pod warunkiem że możliwe jest ustalenie, iż konsument otrzymuje wystarczające informacje”.

Z ogólnej zasady proporcjonalności wynika, że państwa członkowskie mogą przyjąć krajowe środki wymagające, aby określone dane szczegółowe dotyczące produktów krajowych lub przywożonych były podawane w języku łatwo zrozumiałym dla konsumenta. Ponadto taki środek krajowy nie może wykluczać możliwości stoso-

wania innych środków informowania konsumentów, takich jak rysunki, symbole i piktogramy<sup>131</sup>. Wreszcie we wszystkich okolicznościach środek tego rodzaju musi być ograniczony do informacji uznanych przez dane państwo członkowskie za obowiązkowe, w przypadku których zastosowanie środków innych niż tłumaczenie nie byłoby właściwe dla zapewnienia konsumentom odpowiednich informacji. Ta zasada proporcjonalności wymaga jednak indywidualnego podejścia do każdego przypadku.

### 3.3.12. OGRANICZENIA SPRZEDAŻY NA ODLEGŁOŚĆ (SPRZEDAŻ INTERNETOWA, SPRZEDAŻ WYSYŁKOWA ITD.)

W związku z postępowaniem w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych coraz więcej towarów na rynku wewnętrznym jest przedmiotem handlu za pośrednictwem tych kanałów. Nie jest więc zaskakujące, że rola art. 34 TFUE w zakresie transakcji internetowych obejmujących przemieszczenie towarów z jednego państwa członkowskiego do drugiego doprowadziła do wniesienia spraw do Trybunału Sprawiedliwości.

Pytania prejudycjalne wniesione do Trybunału w sprawie *Deutscher Apothekerverband*<sup>132</sup> pojawiły się w trakcie postępowania krajowego dotyczącego sprzedaży internetowej produktów leczniczych stosowanych u ludzi w innym państwie członkowskim niż państwo, w którym znajdowała się siedziba DocMorris. W tym czasie prawo niemieckie zabraniało sprzedaży wysyłkowej produktów leczniczych, które mogły być sprzedawane tylko w aptekach.

W pierwszym pytaniu sąd krajowy pytał, czy dochodzi do naruszenia art. 34 TFUE w przypadku, gdy objęte zezwoleniem produkty lecznicze, których sprzedaż w danym państwie członkowskim jest ograniczona do aptek, nie mogą być przywożone w celach handlowych w ramach sprzedaży wysyłkowej przez apteki zatwierdzone w innych państwach członkowskich w odpowiedzi na zamówienie indywidualne złożone za pośrednictwem Internetu.

Trybunał przede wszystkim uznał to krajowe ograniczenie za sposób sprzedaży. Zgodnie z wyrokiem w sprawie *Keck i Mithouard* sposób sprzedaży jest objęty zakresem art. 34 TFUE, jeżeli ma on charakter dyskryminacyjny. Ustalając, czy doszło do dyskryminacji, Trybunał wskazuje na powiązanie między zakresem środka ograniczającego i dyskryminacją. Najpierw, podobnie jak w sprawie *De Agostini i TV Shop* (znaczenie reklamy dla sprzedaży przedmiotowego produktu)<sup>133</sup>, Trybunał podkreślił odpowiednio znaczenie Internetu w sprzedaży produktu. Następnie Trybunał wyjaśnił, w jaki sposób taki bezpośredni zakaz stanowi większą przeszkodę dla aptek spoza Niemiec niż aptek znajdujących się w Niemczech i tym samym narusza art. 34 TFUE.

Dokładniej rzecz ujmując, Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do aptek niemających siedziby w Niemczech Internet stwarza lepszy sposób na uzyskanie „bezpośredniego dostępu” do rynku niemieckiego<sup>134</sup>. Trybunał wyjaśnił, że zakaz, który wywiera większy wpływ na apteki mające siedzibę poza terytorium Niemiec, może bardziej utrudnić dostęp do rynku produktom z innych państw członkowskich niż produktom krajowym.

Następnie Trybunał przeanalizował możliwe uzasadnienia. W odniesieniu do uzasadnień dotyczących leków bez recepty Trybunał stwierdził, że żadna z podanych przyczyn nie może stanowić ważnej podstawy dla wprowadzenia bezwzględnego zakazu sprzedaży wysyłkowej leków bez recepty.

W odniesieniu do leków na receptę Trybunał zauważył najpierw, że zaopatrzenie ludności w te leki wymaga ściślejszej kontroli. Trybunał stwierdził, że biorąc pod uwagę ryzyko związane ze stosowaniem tych leków, potrzeba skutecznego kontrolowania autentyczności recept lekarskich i dopilnowania, aby leki wręczono konsumentowi lub osobie, której konsument powierzył odbiór tych leków, uzasadnia zakaz sprzedaży wysyłkowej<sup>135</sup>. Ponadto Trybunał stwierdził, że zakazy można uzasadnić wzglę-

<sup>129</sup> Sprawa C-366/98 *Geffroy* [2000], Rec. s. I-6579.

<sup>130</sup> Sprawa C-85/94 *Piageme* [1995], Rec. s. I-2955.

<sup>131</sup> Sprawa C-33/97 *Colim* [1999], Rec. s. I-3175, pkt 41–43.

<sup>132</sup> C-322/01 *Deutscher Apothekerverband* [2003], Rec. s. I-14887

<sup>133</sup> Sprawy połączone C-34/95 i C-36/95 *De Agostini i TV-Shop* [1997], Rec. s. I-3843, pkt 43 i 44. Rzecznik generalny L. A. Geelhoed (sprawa C-239/02 *Douwe Egberts* [2004], Zb.Orz. s. I-7007, pkt 68) porównuje tę argumentację z argumentacją Trybunału w sprawie C-292/92 *Hünemund i in.* ([1993], Rec. s. I-6787) i sprawie C-412/93 *Leclerc-Siplec* ([1995], Rec. s. I-179). Rzecznik argumentował, że zakazy reklamy w dwóch ostatnich sprawach miały ograniczony zasięg. Zauważył on, że w dwóch ostatnich sprawach Trybunał przywiązał dużą wagę do faktu, że przedmiotowe ograniczenia nie wpłynęły na możliwości innych przedsiębiorstw handlowych w zakresie reklamowania przedmiotowych produktów z użyciem innych środków. Innymi słowy, „rola reklamy, jaką jest zapewnienie danym produktom dostępu do rynku pozostała nienaruszona”.

<sup>134</sup> Sprawa C-322/01 *Deutscher Apothekerverband* [2003], Rec. s. I-14887, pkt 74.

<sup>135</sup> Punkt 119.

dami równowagi finansowej systemów zabezpieczenia społecznego lub integralności krajowego systemu opieki zdrowotnej<sup>136</sup>.

### 3.3.13. OGRANICZENIA PRZYWOZU TOWARÓW NA WŁASNE POTRZEBY

Artykuł 34 TFUE nie tylko przyznaje przedsiębiorstwom prawo przywożenia towarów do celów handlowych, ale także uprawnia osoby fizyczne do przywożenia towarów na własne potrzeby, jak wskazuje sprawa *Schumacher*<sup>137</sup>. W tej sprawie osoba fizyczna zamówiła preparat leczniczy z Francji na własne potrzeby. Organy celne w Niemczech, czyli kraju, w którym dana osoba miała miejsce zamieszkania, odmówiły jednak odprawienia przedmiotowego produktu. Przekazując sprawę do Trybunału Sprawiedliwości, sąd krajowy zapytał, czy prawodawstwo zakazujące osobom fizycznym przywozu na własne potrzeby preparatów leczniczych objętych zezwoleniem w państwie członkowskim przywozu, które były dostępne bez

recepty i które zakupiono w aptece w innym państwie członkowskim, jest sprzeczne z postanowieniami art. 34 i 36 TFUE. Trybunał zauważył najpierw, że prawodawstwo to stanowi naruszenie art. 34 TFUE. Analizując wszystkie możliwe uzasadnienia, Trybunał stwierdził, że środek ten nie może być uzasadniony ochroną zdrowia publicznego. Trybunał wyjaśnił, że zakup preparatów leczniczych w aptece w innym państwie członkowskim zapewnia gwarancję równoważną z gwarancją zapewnianą przez aptekę krajową. Wniosek ten został także potwierdzony przez fakt, że warunki dostępu do zawodu farmaceuty i warunki wykonywania tego zawodu są regulowane przez wtórne prawo UE.

Niemniej jednak, jak wskazano w sprawie *Escalier i Bonnarel*<sup>138</sup>, na osobach fizycznych, które przywożą towary do użytku na swoich własnych nieruchomościach, ciążą jednak określone obowiązki mające zastosowanie także do importerów dokonujących przywozu w celach handlowych. W sprawie tej wszczęto postępowania

nie karne przeciwko dwóm osobom fizycznym, którym postawiono zarzuty posiadania, w celu wykorzystania, pestycydów do użytku w rolnictwie, nieobjętych zezwoleniami na wprowadzenie do obrotu. Oskarżeni twierdzili, że krajowych wymogów dotyczących zezwoleń nie można stosować do rolników, którzy przywożą produkty nie do celów handlowych, ale do swoich własnych celów. Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie mają obowiązek poddać przywóz środków ochrony roślin na ich terytorium procedurze badania, która może przybrać postać procedury „uproszczonej”, służącej sprawdzeniu, czy dany środek wymaga zezwolenia na wprowadzenie do obrotu, czy też powinien zostać uznany za już dopuszczony do obrotu w państwie członkowskim przywozu<sup>139</sup>. Trybunał zauważył, że powyższe zasady obowiązują niezależnie od celu przywozu, a co za tym idzie, mają zastosowanie także do rolników, którzy dokonują przywozu tych środków wyłącznie na potrzeby swych gospodarstw rolnych.

<sup>136</sup> Punkt 123.

<sup>137</sup> Sprawa 215/87 *Schumacher* [1989], Rec. s. 617.

<sup>138</sup> Sprawy połączone C-260/06 i C-261/06 *Escalier i Bonnarel* [2007], Zb.Orz. s. I-9717.

<sup>139</sup> Punkt 32.

# 4. Inne szczególne zagadnienia wchodzące w zakres art. 34 TFUE

## 4.1. Przywóz równoległy produktów leczniczych i środków ochrony roślin

Równoległy handel produktami jest zgodny z prawem formą handlu na rynku wewnętrznym. Jest on „równoległy” w tym znaczeniu, że dotyczy produktów, które są zasadniczo podobne do produktów wprowadzanych do obrotu za pośrednictwem sieci dystrybucyjnych producentów lub pierwotnych dostawców, ale odbywa się poza tymi sieciami (często równolegle). Handel równoległy pojawia się w wyniku rozbieżności cen produktów farmaceutycznych<sup>140</sup> lub pestycydów<sup>141</sup>, kiedy np. państwa członkowskie ustalają lub w inny sposób kontrolują cenę produktów sprzedawanych na ich odpowiednich rynkach. Handel równoległy tworzy zasadniczo zdrową konkurencję, powoduje obniżenie ceny dla konsumentów i stanowi bezpośrednią konsekwencję rozwoju rynku wewnętrznego, co gwarantuje swobodny przepływ towarów.

Chociaż bezpieczeństwo i wstępne wprowadzanie do obrotu produktów leczniczych i środków ochrony roślin są regulowane prawodawstwem UE, to zasady dotyczące zgodności z prawem równoległego handlu tymi produktami powstały na podstawie wyroków Trybunału opartych na postanowieniach Traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów.

W odniesieniu do produktów leczniczych i pestycydów, jeżeli właściwe organy państwa członkowskiego przeznaczenia dysponują już informacjami koniecznymi do celów ochrony zdrowia publicznego lub bezpieczeństwa środowiska w wyniku

pierwszego wprowadzenia produktu do obrotu w danym państwie członkowskim, przywożony produkt równoległy podlega uzyskaniu zezwolenia przyznanego na podstawie proporcjonalnie „uproszczonej” procedury (w porównaniu z procedurą wydawania zezwolenia na wprowadzenie do obrotu), pod warunkiem że:

- przywożonemu produktowi przyznano zezwolenie na wprowadzenie do obrotu w państwie członkowskim pochodzenia; i
- przywożony produkt jest zasadniczo podobny do produktu, który otrzymał już zezwolenie na wprowadzenie do obrotu w państwie członkowskim przeznaczenia.

Dążąc do zrównoważenia praw przedsiębiorstw prowadzących handel równoległy z potrzebą zabezpieczenia niektórych celów interesu publicznego, takich jak zdrowie publiczne i ochrona środowiska, Komisja przedstawiła wytyczne w zakresie przywozu równoległego w następujących dokumentach:

- Wytyczne opracowane przez Stały Komitet ds. Zdrowia Roślin w zakresie handlu równoległego środkami ochrony roślin w UE i EOG (2001)<sup>142</sup>,
- Komunikat Komisji w sprawie równoległego przywozu oryginalnych produktów leczniczych, na które przyznano już zezwolenie na wprowadzenie do obrotu (2003)<sup>143</sup>.

W trakcie procedury prawodawczej zmieniającej prawodawstwo UE dotyczące środków ochrony

roślin<sup>144</sup>, w 2007 r. zaproponowano włączenie wyraźnych przepisów regulujących handel równoległy tymi produktami. Wejście w życie proponowanego „rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin” będzie oznaczało, że przywóz równoległy środków ochrony roślin zostanie zharmonizowany na poziomie UE i nie będzie już regulowany art. 34 TFUE.

Ponadto handel równoległy należy odróżnić od przywozu powrotnego. Na przykład w przypadku produktów farmaceutycznych oznacza to transakcje, w ramach których produkty lecznicze są przywożone do państwa członkowskiego, w którym są objęte zezwoleniem, po uprzednim nabyciu ich przez aptekę w innym państwie członkowskim od hurtownika w państwie członkowskim przywozu. W tym względzie Trybunał stwierdził, że produkt wytworzony w państwie członkowskim, który wywozi się, a następnie ponownie przywozi się do tegoż państwa członkowskiego, stanowi produkt przywożony na równi z produktem wytworzonym w innym państwie członkowskim<sup>145</sup>. Trybunał podkreślił jednak, że ustalenia te nie mają zastosowania, jeżeli zostanie wykazane, że przedmiotowe produkty wywożono wyłącznie w celu powrotnego przywozu, aby obejść przepisy takie jak będące przedmiotem postępowania<sup>146</sup>.

## 4.2. Rejestracja samochodu

Obecne przepisy krajowe wprowadzają zasadniczo trzy różne etapy rejestracji pojazdu silni-

<sup>140</sup> Sprawa C-201/94 *Smith & Nephew* [1996], Rec. s. I-5819.

<sup>141</sup> Sprawa C-100/96 *British Agrochemicals Association* [1999], Rec. s. I-1499; sprawa C-201/06 *Komisja przeciwko Francji* [2008], Zb.Orz. s. I-735, pkt 33.

<sup>142</sup> Sanco/223/2000 rev.9 z 6.12.2001.

<sup>143</sup> COM(2003) 839 wersja ostateczna: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003\\_0839en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0839en01.pdf).

<sup>144</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, COM(2006) 388 wersja ostateczna.

<sup>145</sup> Sprawa C-322/01 *Deutscher Apothekerverband* [2003], Rec. s. I-14887, pkt 127. Zobacz na ten temat sprawę 229/83 *Leclerc i in.* [1985], Rec. s. 1, pkt 26 i sprawę C-240/95 *Schmit* [1996], Rec. s. I-3179, pkt 10.

<sup>146</sup> C-322/01 *Deutscher Apothekerverband* [2003], Rec. s. I-14887, pkt 129.

kowego: po pierwsze homologację techniczną pojazdu silnikowego, co w wielu przypadkach będzie oznaczać homologację typu WE (niektóre typy pojazdów silnikowych wciąż podlegają jednak krajowym procedurom homologacji); po drugie badanie przydatności używanych pojazdów do ruchu drogowego, którego celem jest sprawdzenie – w celu ochrony zdrowia i życia ludzi – czy dany pojazd silnikowy jest w momencie rejestracji faktycznie w dobrym stanie; wreszcie rejestrację pojazdu silnikowego, tj. administracyjne zezwolenie na eksploatację w ruchu drogowym, co obejmuje identyfikację pojazdu silnikowego i przyznanie mu numeru rejestracyjnego.

W 2007 r. Komisja zaktualizowała komunikat interpretacyjny w sprawie procedur rejestracji pojazdów silnikowych pochodzących z innego państwa członkowskiego<sup>147</sup>. Komunikat ten szczegółowo określa minimalne warunki, które muszą spełnić procedury rejestracji samochodu.

W przypadku pojazdów silnikowych zarejestrowanych wcześniej w innym państwie członkowskim, państwo członkowskie dokonujące rejestracji może wymagać złożenia jedynie niżej wymienionych dokumentów.

- (1) Oryginał lub kopia świadectwa rejestracji pojazdu wydanego w innym państwie członkowskim: zharmonizowane świadectwo rejestracji pojazdu wydane przez jedno państwo członkowskie musi być uznane przez inne państwa członkowskie w przypadku powtórnej rejestracji na jego terytorium<sup>148</sup>. Wiele pojazdów zarejestrowanych przed 2004 r. wciąż posiada jednak niezharmonizowane świadectwa rejestracji pojazdu.
- (2) Świadectwo zgodności WE lub krajowe: wszystkie samochody osobowe

produkowane seryjnie poddane homologacji od 1996 r. podlegają co do zasady homologacji typu WE<sup>149</sup>. Jest to procedura, w ramach której potwierdza się, że typ pojazdu spełnia wszystkie obowiązujące europejskie wymogi bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Homologacja typu WE jest ważna we wszystkich państwach członkowskich. Producent, działając jako posiadacz homologacji typu WE, wydaje świadectwo zgodności WE, które potwierdza, że pojazd został wyprodukowany zgodnie z zatwierdzonym typem pojazdu. Nowe pojazdy z homologacją typu WE i ważnym świadectwem zgodności mogą być zwolnione z kolejnej homologacji ich charakterystyki technicznej lub zgodności z dodatkowymi wymaganiami technicznymi w odniesieniu do ich konstrukcji i działania, chyba że zostały zmodyfikowane po opuszczeniu fabryki producenta.

Pojazdy silnikowe, które nie posiadają homologacji typu WE, są objęte krajową procedurą homologacji typu lub homologacji indywidualnej. Wcześniej krajowe procedury homologacji dla pojazdów silnikowych, które uzyskały już krajową homologację w innym państwie członkowskim, i dla pojazdów silnikowych, które zostały już zarejestrowane w innym państwie członkowskim, były objęte zakresem art. 34 i 36 TFUE<sup>150</sup>. Obecnie na mocy nowej dyrektywy 2007/46/WE dotyczącej homologacji typu krajowa procedura homologacji i procedura homologacji indywidualnej są zharmonizowane. Podczas gdy ważność homologacji ogranicza się do państwa członkowskiego, które wydało homologację, inne państwo członkowskie musi zezwolić na sprzedaż, rejestrację lub eksploatację pojazdu, chyba że ma uzasadnione powody, aby uważać, że przepisy techniczne zastosowane przy

przyznawaniu homologacji nie są równoważne z jego przepisami.

Organy krajowe nie mogą wymagać świadectwa zgodności WE dla pojazdu zarejestrowanego wcześniej w innym państwie członkowskim, jeżeli poprzednie świadectwo rejestracji pojazdu jest w pełni zgodne z wzorem zawartym w dyrektywie 1999/37/WE. Organy krajowe mogą jednak zażądać świadectwa zgodności WE dla pojazdów zarejestrowanych wcześniej w innym państwie członkowskim, jeżeli niezharmonizowane świadectwo rejestracji wydane przez inne państwo członkowskie nie umożliwia im wystarczająco dokładnej identyfikacji pojazdu silnikowego. Jeżeli pojazd silnikowy nie posiada świadectwa zgodności WE, organy krajowe mogą zażądać krajowego świadectwa zgodności.

- (3) Potwierdzenie zapłaty VAT, jeżeli pojazd jest nowy dla celów VAT.
- (4) Potwierdzenie ubezpieczenia.
- (5) Świadectwo przydatności do ruchu drogowego, jeżeli badanie przydatności do ruchu drogowego jest obowiązkowe w przypadku każdej ponownej rejestracji pojazdów silnikowych zarejestrowanych wcześniej w tym samym lub w innym państwie członkowskim. Badanie przydatności do ruchu drogowego przed rejestracją musi spełniać przynajmniej takie same warunki proceduralne, jak homologacja charakterystyki technicznej pojazdu silnikowego<sup>151</sup>.

W niedawnym wyroku Trybunał potwierdził, że ogólne zakazy rejestracji przywożonych używanych pojazdów naruszają art. 34 TFUE<sup>152</sup>.

<sup>147</sup> Komunikat interpretacyjny Komisji w sprawie procedur rejestracji pojazdów silnikowych pochodzących z innego państwa członkowskiego (Dz.U. C 68 z 24.3.2007, s. 15).

<sup>148</sup> Na mocy art. 4 dyrektywy Rady 1999/37/WE z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie dokumentów rejestracyjnych pojazdów (Dz.U. L 138 z 1.6.1999, s. 57).

<sup>149</sup> Kwestie te reguluje dyrektywa 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (Dz.U. L 263 z 9.10.2007, s. 1). Dyrektywa 2007/46/WE zastępuje dyrektywę Rady 70/156/EWG z dnia 6 lutego 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do homologacji typu pojazdów silnikowych i ich przyczep.

<sup>150</sup> Sprawa 406/85 *Gofette i Gilliard* [1987], Rec. s. 2525.

<sup>151</sup> Sprawa 50/85 *Schloh przeciwko Auto contrôle technique* [1986], Rec. s. 1855; sprawa C-451/99 *Cura Anlagen* [2002], Rec. s. I-3193.

<sup>152</sup> Sprawa C-524/07 *Komisja przeciwko Austrii*, niepublikowana w Zbiorze.

# 5. Bariery w wywozie (art. 35 TFUE)

Artykuł 35 TFUE stanowi, że „ograniczenia ilościowe w wywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi”.

## 5.1. „Wywóz”

W kontekście art. 35 TFUE termin „wywóz” odnosi się do handlu między państwami członkowskimi, tj. wywozu z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego. Nie stosuje się do wywozu do kraju nienależącego do UE.

## 5.2. Ograniczenia ilościowe i środki o równoważnym skutku

Chociaż art. 34 TFUE i art. 35 TFUE mają bardzo podobne brzmienie, istnieje między nimi wyraźna różnica polegająca na tym, że art. 35 TFUE ma zasadniczo zastosowanie tylko do środków dyskryminacyjnych wobec towarów. Zasadę tę określono w sprawie *Groenveld*<sup>153</sup>, w której Trybunał stwierdził, że art. 35 TFUE „dotyczy środków krajowych, których szczególnym celem lub skutkiem jest ograniczenie struktury wywozu i wprowadzenia w ten sposób odmiennego traktowania handlu krajowego danego państwa członkowskiego i handlu wywozowego w taki sposób, aby zapewnić szczególną przewagę produkcji krajowej lub rynkowi krajowemu zainteresowanego państwa na niekorzyść produkcji lub handlu innych państw członkowskich”.

Istnieje kilka powodów tej wąskiej wykładni art. 35 TFUE. Po pierwsze w przypadku przywozu niedyskryminacyjne środki mogą nałożyć podwójne obciążenie na importerów, ponieważ muszą oni przestrzegać zasad swojego własnego kraju i kraju przywozu. W związku z tym uznaje się, że środki takie wchodzą w zakres prawa UE chroniącego rynek wewnętrzny. Sytuacja ta wygląda inaczej w przypadku eksporterów, którzy muszą jedynie kierować się tymi samymi zasadami określonymi dla rynku krajowego i rynku wywozowego. Po drugie gdyby zakres art. 35 TFUE był zbyt szeroki, obejmowałby ograniczenia, które nie mają wpływu na handel wewnątrz UE<sup>154</sup>.

W sprawie *Rioja* różnica w traktowaniu pojawiła się w wyniku lepszych warunków wytwarzania i handlu dla przedsiębiorstw krajowych<sup>155</sup>. W sprawie *Parma* dokonano tego, zapewniając szczególną przewagę przedsiębiorstwom zlokalizowanym w regionie produkcji, ponieważ stosowanie chronionej nazwy „Prosciutto di Parma” w odniesieniu do szynki sprzedawanej w plastrach uzależniono od wymogu, aby czynności krojenia i pakowania były dokonywane w regionie produkcji<sup>156</sup>. Takie korzyści dla rynku krajowego prowadzą do niekorzystnych skutków w zakresie konkurencji dla przedsiębiorstw mających siedzibę w innych państwach członkowskich z powodu ewentualnych dodatkowych kosztów lub z powodu trudności z uzyskaniem niektórych produktów koniecznych w celu nawiązania konkurencji z rynkiem krajowym.

W niektórych decyzjach dotyczących art. 35 TFUE Trybunał pominął ostatni wymóg zasady *Groenveld* („na niekorzyść produkcji

lub handlu innych państw członkowskich”)<sup>157</sup>. Test, który Trybunał zastosował w szeregu wyroków<sup>158</sup>, jest zgodny z rozwojem sytuacji w obszarze swobodnego przepływu pracowników<sup>159</sup> i usług<sup>160</sup>.

Ponadto w niektórych sprawach Trybunał nie odniósł się do wymogu zapewnienia szczególnej przewagi produkcji krajowej<sup>161</sup>. W niedawnym orzeczeniu w trybie prejudycjalnym<sup>162</sup> Trybunał zajął się prawodawstwem belgijskim zakazującym sprzedawcy występowania o płatność zaliczkową lub płatność podczas siedmiodniowego terminu „odstąpienia”, podczas którego konsument może odstąpić od umowy zawartej na odległość. Chociaż zakaz otrzymywania zaliczek stosuje się do wszystkich przedsiębiorstw handlowych prowadzących działalność na terytorium krajowym, Trybunał uważa, że wywiera on w istocie większy wpływ na produkty opuszczające rynek państwa członkowskiego dokonującego wywozu niż na wprowadzanie produktów do obrotu na rynku krajowym tego państwa członkowskiego. Warto zauważyć, że w tym przypadku skutki bariery utrudniają przede wszystkim działalność handlową przedsiębiorstw mających siedzibę w państwie członkowskim wywozu, a nie w państwie członkowskim przeznaczenia.

Ogólnie rzecz biorąc, wydaje się, że Trybunał przyjął ogólne podejście uznając, że art. 35 TFUE obejmuje bariery w handlu, które mają faktyczny i szczególnie wpływ na wywóz i prowadzą do odmiennego traktowania handlu wewnątrz danego państwa członkowskiego i wywozu.

<sup>153</sup> Sprawa 15/79 *Groenveld* [1979], Rec. s. 3409; zob. też sprawę C-12/02 *Grilli* [2003], Rec. s. I-11585, pkt 41.

<sup>154</sup> P. Oliver i S. Enchelmaier: „Free movement of goods: Recent developments in the case law”, 44 CML Rev. (2007), 686.

<sup>155</sup> Sprawy C-47/90 *Delhaize przeciwko Promalvin* (Roja) [1992], Rec. s. I-3669 (w swoim uzasadnieniu w tej sprawie Trybunał pominął wymóg zapewnienia szczególnej przewagi produkcji krajowej, chociaż był on wyraźnie obecny w stanie faktycznym).

<sup>156</sup> Sprawa C-108/01 *Consorzio del Prosciutto di Parma i Salumificio S. Rita* [2003], Rec. s. I-5121.

<sup>157</sup> Sprawa 155/80 *Oebel* [1981], Rec. s. 1993.

<sup>158</sup> Sprawa C-47/90 *Delhaize przeciwko Promalvin* [1992], Rec. s. I-3669, pkt 12; sprawa C-80/92 *Komisja przeciwko Belgii* [1994], Rec. s. I-1019, pkt 24; sprawa C-203/96 *Dusseldorp i in.* [1998], Rec. s. I-4075; sprawa C-209/98 *Sydhavnens Sten & Grus* [2000], Rec. s. I-3743, pkt 34.

<sup>159</sup> Sprawa C-415/93 *Bosman* [1995], Rec. s. I-4921; sprawa C-18/95 *Terhoeve* [1999], Rec. s. I-345.

<sup>160</sup> Sprawa C-384/93 *Alpine Investments* [1995], Rec. s. I-1141.

<sup>161</sup> Sprawa C-388/95 *Belgia przeciwko Hiszpanii* [2000], Rec. s. I-3123, pkt 41.

<sup>162</sup> Sprawa C-205/07 *Gysbrechts i Santurel Inter* [2008], Zb.Orz. s. I-9947.

# 6. Uzasadnienia barier w handlu

## 6.1. Artykuł 36 TFUE

W art. 36 TFUE wymieniono względy, na które państwa członkowskie mogą się powołać w celu uzasadnienia środków krajowych, które utrudniają handel transgraniczny: „Postanowienia art. 34 i 35 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywózowych, wywózowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej”.

Orzecznictwo Trybunału przewiduje dodatkowo tak zwane nadrzędne wymogi (np. ochronę środowiska), na których państwo członkowskie może się oprzeć w celu obrony środków krajowych.

Trybunał Sprawiedliwości daje wąską wykładnię wykazu odstępstw w art. 36 TFUE – wszystkie dotyczą interesów nieekonomicznych<sup>163</sup>. Ponadto każdy środek musi być zgodny z zasadą proporcjonalności. Ciężar dowodu przy uzasadnianiu środków przyjętych zgodnie z art. 36 TFUE spoczywa na państwie członkowskim<sup>164</sup>, ale jeżeli państwo członkowskie przedstawia przekonujące uzasadnienie, zadaniem Komisji jest z kolei wykazanie, że podjęte środki nie są właściwe w tym konkretnym przypadku<sup>165</sup>.

Nie można opierać się na art. 36 TFUE w celu uzasadnienia odstępstw od zharmonizowanego prawodawstwa UE<sup>166</sup>. Z drugiej strony, jeżeli nie nastąpiła harmonizacja na szczeblu

UE, do państw członkowskich należy określić własnych poziomów ochrony. W przypadku częściowej harmonizacji, samo prawodawstwo harmonizujące dość często wyraźnie upoważnia państwa członkowskie do utrzymania lub przyjęcia bardziej rygorystycznych środków, pod warunkiem, że są one zgodne z Traktatem. W takich przypadkach Trybunał będzie musiał ocenić dane przepisy na podstawie art. 36 TFUE.

Nawet jeżeli środek jest uzasadniony na mocy jednego z odstępstw określonych w art. 36 TFUE, nie powinien „stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi”. Druga część art. 36 TFUE ma na celu zapobieganie nadużyciom ze strony państw członkowskich. Jak wskazał Trybunał „funkcją drugiego zdania art. [36] jest uniemożliwienie zmiany celu, któremu mają służyć ograniczenia w handlu wynikające ze względów wymienionych w pierwszym zdaniu, i ich zastosowania w sposób dyskryminujący towary pochodzące z innych państw członkowskich lub pośredniego chronienia niektórych produktów krajowych”<sup>167</sup>, tj. przyjęcia środków protekcyjnych.

### 6.1.1. MORALNOŚĆ PUBLICZNA, PORZĄDEK PUBLICZNY I BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE

Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o zakazie dotyczącym produktu ze względów moralności. Chociaż określenie norm umożliwiających zgodność towarów z krajowymi przepisami dotyczącymi moralności należy do każdego państwa członkowskiego, to jednak powinny one korzystać z tego zakresu swobodnego uznania w poszanowaniu obowiąz-

ków wynikających z prawa UE. Na przykład zakaz przywozu produktów, których wprowadzenie do obrotu jest ograniczone, ale nie jest zakazane, ma charakter dyskryminacyjny i narusza postanowienia dotyczące „swobodnego przepływu towarów”. Większość spraw, w których Trybunał dopuścił bezpośrednio uzasadnienie względami moralności publicznej, dotyczyło obscenicznych, nieprzyzwoitych wyrobów<sup>168</sup>, podczas gdy w innych sprawach, w których powołano się na moralność publiczną, znaleziono inne powiązane uzasadnienia (interes publiczny w sprawach dotyczących gier hazardowych<sup>169</sup>, ochronę nieletnich w sprawach dotyczących oznakowania kaset wideo i płyt DVD<sup>170</sup>).

Trybunał Sprawiedliwości interpretował porządek publiczny w sposób bardzo ścisły i rzadko uznawał go za podstawę odstępstwa w ramach art. 36 TFUE. Nie zostanie np. uznany, jeżeli ma charakter ogólnej klauzuli ochronnej lub służy tylko protekcyjnym celom gospodarczym. Jeżeli możliwe jest zastosowanie alternatywnego odstępstwa w ramach art. 36 TFUE, Trybunał Sprawiedliwości stara się stosować tę alternatywę lub uzasadnienie względami porządku publicznego wraz z innymi możliwymi uzasadnieniami<sup>171</sup>. Uzasadnienie samymi względami porządku publicznego przyjęto w jednym wyjątkowym przypadku, gdy państwo członkowskie ograniczało przywóz i wywóz złotych monet kolekcjonerskich. Trybunał stwierdził, że było to uzasadnione ze względu na porządek publiczny, ponieważ wynikało z potrzeby ochrony prawa bicia monet, które tradycyjnie uważa się za dotyczące podstawowych interesów państwa<sup>172</sup>.

Uzasadnienie względami bezpieczeństwa publicznego wysuwano w szczególnym obsza-

<sup>163</sup> Sprawa C-120/95 *Decker* [1998], Rec. s. I-1831; sprawa 72/83 *Campus Oil* [1984], Rec. s. 2727.

<sup>164</sup> Sprawa 251/78 *Denkavit Futtermittel* [1979], Rec. s. 3369.

<sup>165</sup> Sprawa C-55/99 *Komisja przeciwko Francji* [2000], Rec. s. I-11499.

<sup>166</sup> Sprawa C-473/98 *Toolex* [2000], Rec. s. I-5681; sprawa 5/77 *Tedeschi przeciwko Denkavit* [1977], Rec. s. 1555.

<sup>167</sup> Sprawa 34/79 *Henn i Darby* [1979], Rec. s. 3795, pkt 21 oraz sprawy połączone C-1/90 i C-176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior i Publivia* [1991], Rec. s. I-4151, pkt 20.

<sup>168</sup> Sprawa 121/85 *Conegate* [1986], Rec. s. 1007; sprawa 34/79 *Henn i Darby* [1979], Rec. s. 3795.

<sup>169</sup> Sprawa C-275/92 *Schindler* [1994], Rec. s. I-1039, pkt 58 i przytoczone orzecznictwo i sprawa C-124/97 *Läärä i inni* [1999], Rec. s. I-6067, pkt 33.

<sup>170</sup> Sprawa C-244/06 *Dynamic Medien Vertriebs* [2008], Zb.Orz. s. I-505.

<sup>171</sup> Trybunał przyznał, że przepisy, „które mają na celu ukierunkowanie spożycia alkoholu w taki sposób, by zapobiegać wywoływanym przez substancje alkoholowe szkodliwym skutkom dla zdrowia ludzi i dla społeczeństwa, i przez to zmierzają do zwalczania nadużywania alkoholu, są podyktowane względami zdrowia i porządku publicznego, o których mowa w art. [36 TFUE]” – sprawa C-434/04 *Ahokainen i Leppik* [2006], Zb.Orz. s. I-9171, pkt 28.

<sup>172</sup> Sprawa 7/78 *Thompson* [1978], Rec. s. 2247.

rze, mianowicie w odniesieniu do rynku energii w UE, ale decyzję należy ograniczyć do konkretnych faktów i nie ma ona szerokiego zastosowania. W jednym przypadku państwo członkowskie nakazało importerom ropy naftowej pokrywanie do 35% zapotrzebowania na ropę w drodze zakupów od krajowego przedsiębiorstwa paliwowego po cenach ustalonych przez rząd. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że środek jest wyraźnie protekcyjny i stanowi naruszenie art. 34 TFUE. Uznano go jednak za uzasadniony ze względów bezpieczeństwa publicznego, tj. w celu utrzymania rentownej rafinerii ropy naftowej w celu zapewnienia dostaw w czasie kryzysu<sup>173</sup>.

Trybunał zaakceptował też uzasadnienie ze względów bezpieczeństwa publicznego w sprawach związanych z handlem towarami strategicznie wrażliwymi<sup>174</sup> i produktami podwójnego zastosowania<sup>175</sup>, ponieważ „[...] ryzyko poważnych zaburzeń w stosunkach zewnętrznych lub ryzyko dla pokojowego współistnienia narodów może wpłynąć na bezpieczeństwo państwa członkowskiego”. W tych sprawach Trybunał stwierdził, że zakres art. 36 TFUE obejmuje zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne (np. wykrywanie przestępstw i zapobieganie przestępstwom oraz regulacja obrotu), jak i bezpieczeństwo zewnętrzne<sup>176</sup>.

#### 6.1.2. OCHRONA ZDROWIA I ŻYCIA LUDZI, ZWIERZĄT I ROŚLIN (ZASADA OSTROŻNOŚCI)

Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że „wśród dóbr i interesów chronionych przez art. [36] zdrowie i życie ludzi mają pierwszorzędne znaczenie i do państw członkowskich należy decyzja – w granicach wyznaczonych przez Traktat – jaki poziom ochrony zamierzają zapewnić, a w szczególności jak rygorystycznie powinny być przeprowadzane kontrole<sup>177</sup>”. W tym samym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że prze-

pisy lub praktyki krajowe nie są objęte zakresem wyjątku określonego w art. 36 TFUE, jeżeli zdrowie i życie ludzi można równie skutecznie chronić środkami, które nie ograniczają tak bardzo handlu wewnątrz UE.

Ochrona zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin jest najpopularniejszym uzasadnieniem, w ramach którego państwa członkowskie zazwyczaj próbują uzasadnić przeszkody w swobodnym przepływie towarów. Chociaż orzecznictwo Trybunału w tym obszarze jest bardzo rozległe, istnieje kilka głównych zasad, których należy przestrzegać: nie można powoływać się na ochronę zdrowia, jeżeli rzeczywistym celem środka jest ochrona rynku krajowego, mimo że w przypadku braku harmonizacji decyzja dotycząca poziomu ochrony należy do państwa członkowskiego; przyjęte środki muszą być proporcjonalne, tj. ograniczone do tego, co jest konieczne dla osiągnięcia prawnie uzasadnionego celu ochrony zdrowia publicznego. Ponadto przedmiotowe środki muszą być oparte na istotnych dowodach, danych (technicznych, naukowych, statystycznych, żywieniowych) i wszelkich innych istotnych informacjach<sup>178</sup>.

**Stosowanie „zasady ostrożności”:** Trybunał Sprawiedliwości po raz pierwszy zastosował zasadę ostrożności w sprawie *National Farmers' Union*<sup>179</sup>, chociaż była ona domyślnie zawarta we wcześniejszym orzecznictwie. Trybunał stwierdził: „jeżeli występuje niepewność co do istnienia lub zakresu praw związanych ze zdrowiem ludzi, instytucja może przyjmując środki ochrony bez konieczności oczekiwania, aż realność i powaga tego ryzyka staną się w pełni widoczne”. Zasada określa okoliczności, w których prawodawca krajowy, unijny lub międzynarodowy, może przyjmując środki w celu ochrony konsumentów przed ryzykiem dla zdrowia, które – biorąc pod uwagę niepewność co do aktualnego stanu badań naukowych – wiążą się ewentualnie z produktem lub usługą.

Trybunał Sprawiedliwości twierdził konsekwentnie, że państwa członkowskie muszą przeprowadzić ocenę ryzyka przed podjęciem środków ostrożności na podstawie art. 34 i 36 TFUE<sup>180</sup>. Wydaje się, że Trybunał zasadniczo przyjmuje z zadowoleniem ustalenie, że niepewność naukowa jest analizowana, i gdy zostanie ustalona, pozostawia państwom członkowskim lub instytucjom dużą elastyczność w podejmowaniu decyzji, jakie środki podjąć<sup>181</sup>. Środki nie mogą jednak opierać się na „rozważaniach czysto hipotetycznych”<sup>182</sup>.

Zasadniczo, gdy państwa członkowskie chcą utrzymać lub wprowadzić środki w celu ochrony zdrowia na podstawie art. 36 TFUE, ciężar udowodnienia konieczności tych środków spoczywa na państwach członkowskich<sup>183</sup>. W wielu niedawnych sprawach<sup>184</sup> Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że ma to też miejsce również w odniesieniu do sytuacji, w których wchodzi w grę zasada ostrożności. W swoich orzeczeniach Trybunał podkreślił, że należy wykazać rzeczywiste ryzyko w świetle najnowszych wyników międzynarodowych badań naukowych. Państwa członkowskie ponoszą zatem pierwotny ciężar wykazania, że można podjąć środki ostrożności na podstawie art. 36 TFUE. Państwa członkowskie nie muszą jednak wykazywać wyraźnego związku między dowodem i ryzykiem; zamiast tego wystarczy wykazać, że dany obszar leży w zakresie niepewności naukowej. Instytucje UE ocenią wówczas sprawę wniesioną przez państwo członkowskie<sup>185</sup>.

#### 6.1.3. OCHRONA NARODOWYCH DÓBR KULTURY O WARTOŚCI ARTYSTYCZNEJ, HISTORYCZNEJ LUB ARCHEOLOGICZNEJ

Środki stanowiące przeszkodę dla przywozu i wywozu mogą być uzasadnione obowiązkiem ochrony przez państwo członkowskie narodowych dóbr kultury i dziedzictwa.

<sup>173</sup> Sprawa 72/83 *Campus Oil* [1984], Rec. s. 2727.

<sup>174</sup> Sprawa C-367/89 *Richardt* [1991], Rec. s. I-4621.

<sup>175</sup> Sprawa C-83/94 *Leifer i in.* [1995], Rec. s. I-3231; sprawa C-70/94 *Werner* [1995], Rec. s. I-3189.

<sup>176</sup> Sprawa C-367/89 *Postępowanie karne przeciwko Aimé Richardt i Les Accessoires Scientifiques SNC* [1991], Rec. s. I-4621.

<sup>177</sup> Sprawa 104/75 *De Peijper* [1976], Rec. s. 613.

<sup>178</sup> Sprawa C-270/02 *Komisja przeciwko Włochom* [2004], Rec. s. I-1559; sprawa C-319/05 *Komisja przeciwko Niemcom* [2007], Zb.Orz. s. I-9811.

<sup>179</sup> Sprawa C-157/96 *National Farmers' Union i in.* [1998], Rec. s. I-2211.

<sup>180</sup> Sprawa C-249/07 *Komisja przeciwko Niderlandom* [2008], niepublikowana w Zbiorze, pkt 50 i 51; sprawa C-41/02 *Komisja przeciwko Niderlandom* [2004], Zb.Orz. s. I-11375; sprawa C-192/01 *Komisja przeciwko Danii* [2003], Rec. s. I-9693; sprawa C-24/00 *Komisja przeciwko Francji* [2004], Rec. s. I-1277.

<sup>181</sup> Zobacz sprawę C-132/03 *Codacons i Federconsumatori* [2005], Zb.Orz. s. I-4167, pkt 61 i sprawę C-236/01 *Monsanto Agricoltura Italie i in.* [2003], Rec. s. I-8105, pkt 111.

<sup>182</sup> Sprawa C-236/01 *Monsanto Agricoltura Italie i in.* [2003], Rec. s. I-8105, pkt 106; sprawa C-41/02 *Komisja przeciwko Niderlandom* [2004], Zb.Orz. s. I-11375, pkt 52; sprawa C-192/01 *Komisja przeciwko Danii* [2003], Rec. s. I-9693, pkt 49; sprawa C-24/00 *Komisja przeciwko Francji* [2004], Rec. s. I-1277, pkt 56.

<sup>183</sup> Zobacz np. sprawę 227/82 *Van Bennekom* [1983], Rec. s. 3883, pkt 40 i sprawę 178/84 *Komisja przeciwko Niemcom (Reinheitsgebot)* [1987], Rec. s. 1227, pkt 46.

<sup>184</sup> Sprawa C-41/02 *Komisja przeciwko Niderlandom* [2004], Zb.Orz. s. I-11375, pkt 47; sprawa 192/01 *Komisja przeciwko Danii* [2003], Rec. s. I-9693, pkt 46 i sprawa C-24/00 *Komisja przeciwko Francji* [2004], Rec. s. I-1277, pkt 53.

<sup>185</sup> Komisja przyjęła komunikat w sprawie zasady ostrożności, COM(2000) 1 wersja ostateczna.

Dokładna definicja „narodowych dóbr kultury” podlega różnym wykładniom i chociaż oczywiście jest, że przedmioty te muszą posiadać rzeczywistą wartość „artystyczną, historyczną lub archeologiczną”, do państw członkowskich należy określenie, które przedmioty są zaliczane do tej kategorii. Przydatnym narzędziem interpretacyjnym może jednak być dyrektywa 93/7/EWG<sup>186</sup>, która reguluje zwrot dóbr kultury wyprawionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego. Chociaż dyrektywa potwierdza, że określenie narodowych dóbr kultury należy do danego państwa członkowskiego, w przypadku wątpliwości jej przepisy i załącznik mogą stanowić pomoc interpretacyjną. Dyrektywa stanowi, że narodowe dobra kultury mogą obejmować:

- przedmioty wymienione w zasobach muzeów lub zbiorach konserwacyjnych bibliotek,
- obrazy, malowidła, rzeźby,
- książki,
- środki transportu,
- archiwa.

W dyrektywie podjęto próbę określenia, które przedmioty objęte są jej zakresem, odnosząc się w załączniku do cech takich jak własność, wiek i wartość przedmiotu, ale oczywiście jest, że istnieje więcej czynników, które należy uwzględnić przy określaniu „narodowych dóbr kultury”, takich jak ocena o charakterze kontekstowym, która uwzględni dziedzictwo każdego z państw członkowskich. Przypuszczalnie z tego powodu wyjaśnia się, że załącznik do dyrektywy „nie ma na celu zdefiniowania przedmiotów, które zaliczają się do „narodowych dóbr kultury” w rozumieniu art. 36 TFUE, lecz jedynie kategorii przedmiotów, które mogą być sklasyfikowane jako takie”.

Dyrektywę 93/7/EWG wprowadzono wraz ze zniesieniem kontroli na granicach krajowych, chociaż obejmuje ona tylko zwrot

dóbr już wywiezionych niezgodnie z prawem i nie określa środków kontroli mających na celu zapobieganie takiemu niezgodnemu z prawem wywozowi. Rozporządzenie (WE) nr 116/2009 w sprawie wywozu dóbr kultury idzie o krok dalej, wprowadzając jednolite kontrole w wywozie chronionych dóbr kultury, lecz mają one zastosowanie tylko do wywozu do krajów trzecich<sup>187</sup>.

W związku z tym państwa członkowskie wprowadzają różne ograniczenia wywozu antyków i innych dzieł sztuki a ograniczenia te – oraz odpowiednie procedury administracyjne, takie jak wypełnianie formularzy zgłoszeniowych i składanie dokumentów towarzyszących – uznaje się w zasadzie za uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE. Prób państw członkowskich mających na celu zniechęcenie do wywozu dóbr kultury poprzez nałożenie podatku nie uznano jednak za uzasadnione, ponieważ czynność ta stanowi środek równoważny z cłem (art. 30 TFUE), którego nie można uzasadnić powołując się na art. 36 TFUE<sup>188</sup>.

#### 6.1.4. OCHRONA WŁASNOŚCI PRZEMYSŁOWEJ I HANDLOWEJ

Najważniejszymi rodzajami własności przemysłowej i handlowej są patenty, znaki towarowe i prawo autorskie. Z orzecznictwa w sprawie zgodności wykonywania praw własności przemysłowej z art. 34–36 TFUE można wywnioskować dwie zasady.

Zgodnie z pierwszą zasadą Traktat nie wpływa na istnienie praw własności przemysłowej przyznanych na mocy prawodawstwa państw członkowskich. W związku z tym prawodawstwo krajowe dotyczące nabycia, przeniesienia i wygaśnięcia tych praw jest zgodne z prawem. Zasady tej nie stosuje się jednak, jeżeli w przepisach krajowych występuje element dyskryminacyjny<sup>189</sup>.

Zgodnie z drugą zasadą prawo własności przemysłowej ulega wyczerpaniu, gdy produkt został rozprowadzony zgodnie z prawem na rynku państwa członkowskiego przez

właściciela prawa lub za jego zgodą. Od tego czasu właściciel prawa nie może sprzeciwić się przywózowi produktu do jakiegokolwiek państwa członkowskiego, w którym produkt został wcześniej wprowadzony do obrotu. Jest to tak zwana zasada wyczerpania praw. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie temu, by posiadacze praw do publicznych wykonań lub użyczenia uzyskiwali opłaty za każde wykonanie lub użyczenie<sup>190</sup>.

Obecnie jednak oba te aspekty są zasadniczo objęte zharmonizowanym prawodawstwem, m.in. dyrektywą 89/104/WE dotyczącą znaków towarowych.

Należy zauważyć, że oprócz patentów, znaków towarowych, prawa autorskiego i prawa do wzorów, również oznaczenia geograficzne stanowią własność przemysłową i handlową dla celów art. 36 TFUE<sup>191</sup>.

## 6.2. Nadzędne wymogi

W wyroku w sprawie *Cassis de Dijon* Trybunał Sprawiedliwości wprowadził pojęcie nadzędnych wymogów jako niewyczerpujący wykaz chronionych interesów w ramach art. 34 TFUE. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że nadzędne wymogi dotyczą w szczególności skuteczności kontroli podatkowej, ochrony zdrowia publicznego, rzetelności transakcji handlowych i ochrony konsumentów.

Na nadzędne wymogi, które określili Trybunał w sprawie *Cassis de Dijon*, można się powoływać jedynie w celu uzasadnienia przepisów stosowanych bez rozróżnienia. Zatem podstawy inne niż podstawy określone w art. 36 TFUE teoretycznie nie mogą być stosowane do uzasadniania środków dyskryminacyjnych. Chociaż Trybunał znalazł sposób na obejście tego podziału bez odstępowania od swojej dotychczasowej praktyki<sup>192</sup>, wysuwa się argumenty, że taki podział jest sztuczny i Trybunał skłania się ku uproszczeniu i traktowaniu nadzędnych wymogów w ten sam sposób co uzasadnień w ramach art. 36 TFUE<sup>193</sup>.

<sup>186</sup> Dyrektywa Rady 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprawionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego.

<sup>187</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury, Dz.U. L 39 z 10.2.2009, s. 1–6.

<sup>188</sup> Sprawa 7/68 *Komisja przeciwko Włochom* [1968], Rec. s. 617.

<sup>189</sup> Sprawa C-235/89 *Komisja przeciwko Włochom* [1992], Rec. s. I-777.

<sup>190</sup> Sprawa 187/80 *Merck przeciwko Stepha* [1981], Rec. s. 2063; sprawy połączone C-267/95 i C-268/95 *Merck przeciwko Primecrown* [1996], Rec. s. I-6285; sprawa 78/70 *Deutsche Grammophon przeciwko Metro* [1971], Rec. s. 487.

<sup>191</sup> Sprawa C-3/91 *Exportur przeciwko LOR* [1992], Rec. s. I-5529 i sprawa C-388/95 *Belgia przeciwko Hiszpanii* [2000], Rec. s. I-3123.

<sup>192</sup> W sprawie C-2/90 *Komisja przeciwko Belgii* [1992], Rec. s. I-4431 Trybunał uznał, że środek, który mógłby być uznany za dyskryminujący, nie jest dyskryminujący z powodu szczególnego charakteru przedmiotu sprawy, i dlatego zezwolił na uzasadnienie odnoszące się do środowiska. W sprawie C-320/03 *Komisja przeciwko Austrii* [2005], Zb.Orz. s. I-9871 Trybunał postanowił uznać środek za stosowany bez rozróżnienia, a nie za pośrednio dyskryminujący.

<sup>193</sup> P. Oliver, „Free movement of goods in the European Community”, 2003, pkt 8.3–8.10.

### 6.2.1. OCHRONA ŚRODOWISKA

Chociaż ochrony środowiska nie wymienia się wyraźnie w art. 36 TFUE, Trybunał uznał, że stanowi ona wymóg nadrzędny. Trybunał przyjmuje pogląd, że „ochrona środowiska stanowi »jeden z podstawowych celów Wspólnoty«, który jako taki może uzasadniać niektóre ograniczenia zasady swobodnego przepływu towarów”<sup>194</sup>.

Ze względu na ochronę środowiska Trybunał uzasadnił różne krajowe środki:

- zakaz przywozu odpadów z innych państw członkowskich<sup>195</sup>,
- system kaucji i zwrotu pojemników<sup>196</sup>,
- bezpośredni zakaz dotyczący niektórych substancji chemicznych, który wprowadza jednak również wyjątki, jeżeli nie jest dostępny bezpieczniejszy zamiennik<sup>197</sup>,
- zobowiązanie dostawców energii elektrycznej do kupowania energii elektrycznej w całości wytwarzanej ze źródeł odnawialnych z ograniczonego obszaru dostaw<sup>198</sup>.

Ochrona środowiska jest również ściśle związana z ochroną zdrowia i życia ludzi<sup>199</sup> a państwa członkowskie, w związku z postępem naukowym i większą świadomością społeczną, powołują się na nią co raz częściej. Fakt co raz częstszego powoływania się na uzasadnienia dotyczące środowiska nie oznacza, że Trybunał zawsze uznaje tę podstawę za wystarczającą do uzasadnienia jakichkolwiek środków. W ostatnich latach Trybunał kilkakrotnie potwierdził, że

uzasadnienia odnoszące się do zdrowia publicznego i środowiska nie zawsze są wystarczające do utrudniania swobodnego przepływu towarów. W kilku sprawach Trybunał uznał argumenty Komisji, że krajowe środki są nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu lub że brakowało dowodów na potwierdzenie rzekomego ryzyka<sup>200</sup>.

### 6.2.2. OCHRONA KONSUMENTÓW

Niektóre przeszkody w handlu wewnątrz UE wynikające z rozbieżności między przepisami prawa krajowego muszą zostać zaakceptowane w zakresie, w jakim przepisy te mają zastosowanie bez rozróżnienia do produktów krajowych i przywożonych i mogą być uzasadnione jako konieczne dla spełnienia nadrzędnych wymogów dotyczących ochrony konsumentów lub sprawiedliwego handlu. Przepisy te są dopuszczalne tylko wówczas, jeśli są proporcjonalne do zamierzonego celu, a celu tego nie można osiągnąć za pomocą środków mniej ograniczających handel wewnątrz UE<sup>201</sup>. Linią przewodnią w orzecznictwie Trybunału jest zasada, że – jeżeli produkty przywożone są podobne do krajowych – odpowiednie oznakowanie, wymagane ewentualnie przez prawodawstwo krajowe, będzie wystarczające w celu zapewnienia konsumentowi odpowiednich informacji dotyczących charakteru produktu. Żadne uzasadnienie względami ochrony konsumentów nie jest dopuszczalne w przypadku nadmiernie ograniczających środków<sup>202</sup>.

### 6.2.3. INNE NADRZĘDNE WYMOGI

Trybunał niekiedy uznawał inne „nadrzędne wymogi”, które mogą uzasadniać przeszkody w swobodnym przepływie towarów:

**Poprawa warunków pracy:** chociaż bezpieczeństwo i ochrona zdrowia w miejscu pracy w art. 36 TFUE należą do kategorii zdrowia publicznego, poprawa warunków pracy stanowi „wymóg nadrzędny”, nawet jeżeli nie występują żadne kwestie związane ze zdrowiem<sup>203</sup>.

**Cele kulturalne**<sup>204</sup>: W sprawie dotyczącej prawodawstwa francuskiego mającego na celu wspieranie tworzenia utworów kinematograficznych Trybunał uznał, jak się wydaje, że w szczególnych warunkach ochrona kultury może stanowić „wymóg nadrzędny”, który może uzasadniać ograniczenia przywozu i wywozu.

**Utrzymanie różnicowania prasy**<sup>205</sup>: w następstwie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego austriackiego zakazu publikacji oferujących czytelnikom możliwość wzięcia udziału w grach z nagrodami Trybunał uznał, że utrzymanie zróżnicowania prasy może stanowić wymóg nadrzędny uzasadniający ograniczenie swobodnego przepływu towarów. Trybunał zauważył, że takie zróżnicowanie pomaga zachować wolność wyrażania opinii, chronioną przez art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, która stanowi jedno z praw podstawowych gwarantowanych przez porządek prawny UE.

**Równowaga finansowa systemu zabezpieczenia społecznego:** cele czysto ekonomiczne nie mogą uzasadniać przeszkody w swobodnym przepływie towarów. Niemniej jednak w sprawie C-120/95 *Decker*, dotyczącej odmowy ze strony państwa członkowskiego

<sup>194</sup> Sprawa 302/86 *Komisja przeciwko Danii* [1988], Rec. s. 4607, pkt 8.

<sup>195</sup> Sprawa C-2/90 *Komisja przeciwko Belgii* [1992], Rec. s. I-4431.

<sup>196</sup> Sprawa 302/86 *Komisja przeciwko Danii* [1988], Rec. s. 4607.

<sup>197</sup> Sprawa C-473/98 *Toolex* [2000], Rec. s. I-5681.

<sup>198</sup> Sprawa C-379/98 *PreussenElektra przeciwko Schleswig* [2001], Rec. s. I-2099.

<sup>199</sup> Wydaje się, że w niektórych sprawach Trybunał potraktował ochronę środowiska jako część zdrowia publicznego i art. 36 TFUE: zob. np. sprawę C-67/97 *Bluhme* [1998], Rec. s. I-8033.

<sup>200</sup> Zobacz np.: 1) sprawa C-319/05 *Komisja przeciwko Niemcom* [2007], Zb.Orz. s. I-9811; 2) sprawa C-186/05 *Komisja przeciwko Szwecji*, niepublikowana w Zbiorze; 3) sprawa C-297/05 *Komisja przeciwko Niderlandom* [2007], Zb.Orz. s. I-7467; 4) sprawa C-254/05 *Komisja przeciwko Belgii* [2007], Zb.Orz. s. I-4269; 5) sprawa C-432/03 *Komisja przeciwko Portugalii* [2005], Zb.Orz. s. I-9665; 6) sprawa C-114/04 *Komisja przeciwko Niemcom*, niepublikowana w Zbiorze; 7) sprawa C-212/03 *Komisja przeciwko Francji* [2005], Zb.Orz. s. I-4213; 8) sprawa C-463/01 *Komisja przeciwko Niemcom* [2004], Zb.Orz. s. I-11705; 9) sprawa C-41/02 *Komisja przeciwko Niderlandom* [2004], Zb.Orz. s. I-11375; 10) sprawa C-497/03 *Komisja przeciwko Austrii*, niepublikowana w Zbiorze; 11) sprawa C-150/00 *Komisja przeciwko Austrii* [2004], Rec. s. I-3887; 12) sprawa C-387/99 *Komisja przeciwko Niemcom* [2004], Rec. s. I-3751; 13) sprawa C-24/00 *Komisja przeciwko Francji* [2004], Rec. s. I-1277; 14) sprawa C-270/02 *Komisja przeciwko Włochom* [2004], Rec. s. I-1559; 15) sprawa C-122/03 *Komisja przeciwko Francji* [2003], Rec. s. I-15093; 16) sprawa C-358/01 *Komisja przeciwko Hiszpanii* [2003], Rec. s. I-13145; 17) sprawa C-455/01 *Komisja przeciwko Włochom* [2003], Rec. s. I-12023; 18) sprawa C-192/01 *Komisja przeciwko Danii* [2003], Rec. s. I-9693; 19) sprawa C-420/01 *Komisja przeciwko Włochom* [2003], Rec. s. I-6445.

<sup>201</sup> Sprawa 120/78 *Rewe-Zentral* [1979], Rec. s. 649, pkt 8; sprawa C-313/94 *Graffione* [1996], Rec. s. I-6039, pkt 17; sprawa C-3/99 *Ruwet* [2000], Rec. s. I-8749, pkt 50.

<sup>202</sup> Sprawa C-448/98 *Guimont* [2000], Rec. s. I-10663 dotycząca prawodawstwa francuskiego rezerwującego nazwę ementaler dla pewnej kategorii sera ze skórką, sprawa 261/81 *Rau przeciwko De Smedt* [1982], Rec. s. 3961 dotycząca belgijskiego wymogu sprzedaży margaryny w kostkach.

<sup>203</sup> W sprawie 155/80 *Oebel* [1981], Rec. s. 1993 Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że zakaz pieczenia nocą stanowi zgodną z prawem decyzję z zakresu polityki gospodarczej i społecznej w oczywiście wrażliwym sektorze.

<sup>204</sup> Sprawy połączone od 60/84 do 61/84 [1985], Rec. s. 2605.

<sup>205</sup> Sprawa C-368/95 *Familiapress* [1997], Rec. s. I-3689.

zwrotu kosztów pary okularów ze szklami korekcyjnymi zakupionej u optyka mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, Trybunał uznał, że ryzyko poważnego osłabienia równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego może stanowić nadrzędny powód leżący w interesie ogólnym, który może uzasadniać barierę w swobodnym przepływie towarów.

**Bezpieczeństwo ruchu drogowego:** w kilku sprawach Trybunał uznał również, że bezpieczeństwo ruchu drogowego stanowi nadrzędny powód leżący w interesie publicznym, który może uzasadniać utrudnienie swobodnego przepływu towarów<sup>206</sup>.

**Walka z przestępczością:** w sprawie dotyczącej portugalskiego zakazu nakładania barwnych folii na szyby samochodów<sup>207</sup> Trybunał uznał, że walka z przestępczością może stanowić nadrzędny powód leżący w interesie publicznym, który uzasadnia utrudnienie swobodnego przepływu towarów.

**Ochrona dobrostanu zwierząt:** w sprawie C-219/07 Trybunał zauważył, że ochrona dobrostanu zwierząt jest prawnie uzasadnionym celem leżącym w interesie publicznym. Stwierdził również, że znaczenie tego celu zostało odzwierciedlone w szczególności w przyjęciu przez państwa członkowskie Protokołu w sprawie dobrobytu zwierząt dołączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>208</sup>.

Jak wspomniano wyżej wykaz nadrzędnych wymogów nie jest wyczerpujący, a Trybunał może uznać, że inne „nadrzędne wymogi” mogą uzasadniać utrudnienie swobodnego przepływu towarów.

### 6.3. Badanie proporcjonalności

Aby środek państwowy był uzasadniony w ramach art. 36 TFUE lub jednego z nadrzędnych wymogów ustanowionych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, musi on być zgodny z zasadą proporcjonalności<sup>209</sup>. Przedmiotowy środek musi być konieczny do osiągnięcia deklarowanego celu, przy czym cel ten nie mógłby zostać osiągnięty za pomocą zakazów lub ograniczeń o mniejszym zakresie lub za pomocą zakazów lub ograniczeń wywierających mniejszy wpływ na handel wewnątrz UE.

Innymi słowy środek wybrany przez państwo członkowskie musi ograniczać się do tego, co jest rzeczywiście odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia zamierzonego celu, i musi być proporcjonalny do tego celu<sup>210</sup>.

Należy zauważyć, że przy braku przepisów harmonizujących na poziomie europejskim państwa członkowskie mają swobodę decyzji w sprawie poziomu ochrony, jaki zamierzają zapewnić prawnie uzasadnionemu interesowi. W niektórych obszarach<sup>211</sup> Trybunał pozwolił państwom członkowskim na pewien „zakres swobodnego uznania” w stosunku do przyjmowanych środków i docelowego poziomu ochrony, który może się różnić w poszczególnych państwach członkowskich.

Niezależnie od tej względnej swobody w wyznaczaniu docelowego poziomu ochrony sam fakt, że państwo członkowskie wybrało system ochrony różniący się od systemu przyjętego przez inne państwo członkowskie, nie może mieć wpływu na ocenę potrzeby i proporcjonalności przepisów wprowadzonych w życie w tym celu. Przepisy te muszą zostać

poddane ocenie jedynie w odniesieniu do celów organów krajowych zainteresowanego państwa członkowskiego i poziomu ochrony, który mają zapewnić<sup>212</sup>.

Ważnym elementem analizy uzasadnienia przedstawionego przez państwo członkowskie będzie zatem istnienie alternatywnych środków utrudniających handel w mniejszym stopniu. Państwo członkowskie ma obowiązek wybrać „alternatywę mniej ograniczającą” i niespełnienie tego obowiązku będzie stanowiło naruszenie zasady proporcjonalności. W kilku przypadkach Trybunał uznał, że środki państwowe nie były proporcjonalne, ponieważ dostępne były środki alternatywne<sup>213</sup>. W tym zakresie państwo członkowskie jest również zobowiązane do dążenia do określonych celów w spójny i systematyczny sposób oraz do unikania niespójności między wybranymi i niewybranymi środkami<sup>214</sup>. W sprawie C-249/07 Trybunał wymienił np. niektóre niespójności w systemie zwolnień, które wykazały brak obiektywności i dyskryminacyjny charakter systemu<sup>215</sup>. Jeżeli państwo członkowskie może udowodnić, że przyjęcie alternatywnego środka miałoby szkodliwy wpływ na inne prawnie uzasadnione interesy, należałoby wziąć ten fakt pod uwagę w ocenie proporcjonalności<sup>216</sup>.

### 6.4. Ciężar dowodu

Państwo członkowskie, które twierdzi, że istnieje powód uzasadniający ograniczenie swobodnego przepływu towarów, ma obowiązek szczegółowo wykazać istnienie powodu dotyczącego interesu publicznego, potrzebę przedmiotowego ograniczenia oraz proporcjonalność ograniczenia w stosunku do zamierzonego celu. Uzasadnieniu przedstawionemu

<sup>206</sup> Sprawa C-54/05 *Komisja przeciwko Finlandii* [2007], Zb.Orz. s. I-2473, pkt 40 i przytoczone orzecznictwo.

<sup>207</sup> Sprawa C-265/06 *Komisja przeciwko Portugalii* [2008], Zb.Orz. s. I-2245, pkt 38.

<sup>208</sup> Sprawa C-219/07 *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers i Andibel* [2008], Zb.Orz. s. I-4475, pkt 27.

<sup>209</sup> Sprawa C-390/99 *Canal Satélite Digital* [2002], Rec. s. I-607, pkt 33; sprawa C-254/05 *Komisja przeciwko Belgii* [2007], Zb.Orz. s. I-4269, pkt 33 i przytoczone orzecznictwo; sprawa C-286/07 *Komisja przeciwko Luksemburgowi*, niepublikowana w Zbiorze, pkt 36.

<sup>210</sup> Sprawa C-319/05 *Komisja przeciwko Niemcom* (czosnek) [2007], Zb.Orz. s. I-9811, pkt 87 i przytoczone orzecznictwo.

<sup>211</sup> W szczególności ma to miejsce w przypadku celu związanego z ochroną zdrowia i życia ludzi, który ma pierwszorzędne znaczenie wśród dóbr i interesów chronionych art. 36 TFUE. Ten „zakres swobodnego uznania” został również uznany w przypadku środków uzasadnionych koniecznością zapewnienia porządku publicznego, moralności publicznej i bezpieczeństwa publicznego. Zobacz przykłady uzasadnień dotyczących zdrowia publicznego w sprawie C-322/01 *Deutscher Apothekerverband* [2003], Rec. s. I-14887, pkt 103 i przytoczone orzecznictwo; w odniesieniu do uzasadnień dotyczących moralności publicznej zob. sprawa 34/79 *Henn i Darby* [1979], Rec. s. 3795 i sprawa C-244/06 *Dynamic Medien* [2008], Zb.Orz. s. I-505; w odniesieniu do środków związanych z alkoholem i uzasadnieniem dotyczącym zdrowia publicznego i porządku publicznego zob. sprawę C-434/04 *Ahokainen i Leppik* [2006], Zb.Orz. s. I-9171; w odniesieniu do środków przeciwko hazardowi i uzasadnieniu dotyczącym moralności publicznej, porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego zob. sprawę C-65/05 *Komisja przeciwko Grecji* [2006], Zb.Orz. s. I-10341; w odniesieniu do środków dotyczących ochrony zwierząt zob. sprawę C-219/07 *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers i Andibel* [2008], Zb.Orz. s. I-4475.

<sup>212</sup> Sprawa C-124/97 *Läärä i in.* [1999], Rec. s. I-6067, pkt 36.

<sup>213</sup> Zobacz sprawę 104/75 *De Peijper* [1976], Rec. s. 613, sprawę C-54/05 *Komisja przeciwko Finlandii* [2007], Zb.Orz. s. I-2473, pkt 46 i sprawę C-297/05 *Komisja przeciwko Niderlandom* [2007], Zb.Orz. s. I-7467, pkt 79, w których Trybunał wymienia dostępne alternatywy dla zaskarżonych środków.

<sup>214</sup> Zobacz sprawę C-500/06 *Corporación Dermoeástica* [2008], Zb.Orz. s. I-5785, pkt 39 i sprawę C-169/07 *Hartlauer* [2009], Zb.Orz. s. I-1719, pkt 55.

<sup>215</sup> Sprawa C-249/07 *Komisja przeciwko Niderlandom* [2008], niepublikowana w Zbiorze, pkt. 47–50.

<sup>216</sup> Zobacz opinię rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawie C-434/04 *Ahokainen i Leppik* [2006], Zb.Orz. s. I-9171, pkt 25.

przez państwo członkowskie muszą towarzyszyć odpowiednie dowody lub analiza odpowiedniości i proporcjonalności środka ograniczającego przyjętego przez dane państwo oraz precyzyjne dowody na poparcie jego argumen-

tacji<sup>217</sup>. W tym zakresie samo stwierdzenie, że środek jest uzasadniony na podstawie jednego z uznawanych względów, lub brak analizy możliwych alternatyw zostaną uznane za niezado- walające<sup>218</sup>. Trybunał zauważył jednak ostat-

nio, że ciężar dowodów nie może iść tak daleko, aby wymagać od tego państwa członkowskiego wykazania, w sposób pozytywny, iż żaden inny możliwy środek nie umożliwia realizacji przedmiotowego celu w tych samych warunkach<sup>219</sup>.

---

<sup>217</sup> Sprawa C-14/02 *ATRAL* [2003], Rec. s. I-4431, pkt 69; sprawa C-254/05 *Komisja przeciwko Belgii* [2007], Zb.Orz. s. I-4269, pkt 36.

<sup>218</sup> Sprawa C-265/06 *Komisja przeciwko Portugalii* [2008], Zb.Orz. s. I-2245, pkt. 40–47.

<sup>219</sup> Sprawa C-110/05 *Komisja przeciwko Włochom* [2009], Zb.Orz. s. I-519, pkt 66.

# 7. Związek z innymi swobodami i artykułami

## Traktatu powiązanych ze swobodnym przepływem towarów

### 7.1. Art. 45 TFUE – Swobodny przepływ pracowników

Artykuł 45 TFUE (dawny art. 39 TWE) zapewnia swobodę przepływu pracowników wewnątrz UE. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami migrującymi UE i pracownikami krajowymi w zakresie dostępu do zatrudnienia i warunków pracy oraz podatków i przywilejów socjalnych. 45 TFUE zakazuje nie tylko dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ale również stosowania przepisów krajowych mających zastosowanie bez względu na przynależność państwową danego pracownika, ale ograniczających jego swobodę przemieszczania się.

Problemy związane z przepływem rzeczy osobistych pracowników mogłyby teoretycznie być oceniane w ramach art. 34 TFUE lub art. 45 TFUE. Trybunał zajął się tą kwestią w sprawie *Weigel*<sup>220</sup>, która dotyczyła przewozu pojazdu silnikowego małżonków z ich kraju (Niemcy) do państwa członkowskiego, w którym mąż podjął pracę (Austria). Przy rejestracji pojazdu silnikowego w Austrii małżonkowie zostali obciążeni nadmiernym opodatkowaniem. Małżonkowie twierdzili, że podatek zniechęcał ich do wykonania ich praw w ramach art. 45 TFUE.

Zasadniczo Trybunał zgodził się z tym stwierdzeniem, uznając, że „[podatek] mógłby zniechęcić pracownika migrującego do korzystania z jego prawa do swobodnego przemieszczania się”<sup>221</sup>. Trybunał odrzucił jednak argument małżonków, że podatek naruszył art. 45 TFUE, z innych powodów. Warto zauważyć, że Trybunał nie wypowiedział się w kwestii tego, czy ograniczenia tego rodzaju należy rozważać wyłącznie w ramach art. 34 TFUE<sup>222</sup>. Ponadto nadal pozostaje niepokojąca sytuacja, w których bardziej korzystne byłoby stosowanie art. 45 TFUE zamiast art. 34 TFUE, uwzględniając fakt, że pierwsze z tych postanowień ma zastosowanie jedynie do obywateli państwa członkowskiego.

Należy zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, przepisy krajowe, które wymagają zarejestrowania lub opodatkowania pojazdu służbowego w państwie członkowskim, w którym pracownik używający pojazd ma miejsce zamieszkania, nawet jeżeli pracodawca, który udostępnił pojazd pracownikowi ma siedzibę w innym państwie członkowskim i nawet jeżeli pojazd jest używany zasadniczo w państwie członkowskim, w którym pracodawca ma siedzibę, stanowią naruszenie art. 45 TFUE<sup>223</sup>, ponieważ przepisy te mogą skutkować powstrzymaniem pracownika od korzystania z niektórych przywilejów, takich jak zapewnienie pojazdu, i ostatecznie mogą całkowicie zniechęcić go do pracy w innym państwie członkowskim.

### 7.2. Artykuł 56 TFUE – Swoboda świadczenia usług

Swoboda świadczenia usług (art. 56 TFUE, dawny art. 49 TWE), jako jedna z podstawowych swobód gwarantowanych w Traktacie, jest ściśle związana ze swobodnym przepływem towarów. Obie swobody odnoszą się do transakcji gospodarczych, głównie o charakterze handlowym, pomiędzy państwami członkowskimi. W wyniku tej ścisłej bliskości zdarza się niekiedy, że szczególnie środek krajowy ogranicza zarówno przepływ towarów (art. 34 TFUE), jak i swobodne świadczenie usług (art. 56 TFUE).

Dany wymóg związany z dystrybucją bądź sprzedażą hurtową lub detaliczną towarów może jednocześnie ograniczać zarówno swobodny przepływ towarów, jak i swobodne świadczenie usług handlu dystrybucyjnego. Jak stwierdził Trybunał w sprawie *Praktiker Bau- und Heimwerkermärkte* „celem handlu detalicznego jest sprzedaż towarów konsumentom. Handel ten obejmuje, poza czynnością prawną sprzedaży, wszelkie działania podejmowane przez przedsiębiorcę w celu zachęcenia do zakupu. Działania te polegają m.in. na wyselekcjonowaniu asortymentu towarów oferowanych do sprzedaży oraz na zaproponowaniu różnych świadczeń mających na celu skłonienie konsumenta do zawarcia umowy sprzedaży z zainteresowanym kupcem, a nie z jego konkurentem”<sup>224</sup>.

<sup>220</sup> Sprawa C-387/01 *Weigel* [2004], Rec. s. I-4981.

<sup>221</sup> Ibidem, pkt 54.

<sup>222</sup> P. Oliver i S. Enchelmaier: „Free movement of goods: Recent developments in the case law”, (44) CML Rev. (2007), 669.

<sup>223</sup> Sprawa C-232/01 *Van Lent* [2003], Rec. s. I-11525; sprawa C-464/02 *Komisja przeciwko Danii* [2005], Zb.Orz. s. I-7929.

<sup>224</sup> Sprawa C-418/02 *Praktiker Bau- und Heimwerkermärkte* [2005], Zb.Orz. s. I-5873, pkt 34.

Tym samym np. ograniczenia reklamy (np. reklam alkoholu<sup>225</sup>) mogą z jednej strony wpływać na przedsiębiorstwa sektora promocji jako usługodawców, a z drugiej strony skutek takich ograniczeń może dotyczyć poszczególnych towarów i możliwości penetracji rynku i w ten sposób tworzyć przeszkody w handlu produktami. Również przepisy krajowe zakazujące aukcji towarów w niektórych okolicznościach mogą np. być uznane z jednej strony za utrudnienie działalności usługowej organizatora aukcji, a z drugiej strony mogą tworzyć przeszkody w sprzedaży towarów<sup>226</sup>.

Trybunał uznał, że art. 57 TFUE nie ustala pierwszeństwa pomiędzy swobodnym świadczeniem usług a innymi podstawowymi swobodami<sup>227</sup>. Prawdopodobnie ze względów ekonomicznych procesowej, jeżeli środek krajowy może wpłynąć na co najmniej dwie podstawowe swobody, Trybunał zazwyczaj bada przedmiotowy środek w świetle tylko jednej z tych swobód. W tym celu decyduje, która z podstawowych swobód jest ważniejsza<sup>228</sup>. Dlatego w większości przypadków istotne jest zidentyfikowanie głównego przedmiotu środka krajowego: jeżeli odnosi się do towarów, zastosowanie ma art. 34 TFUE, a jeżeli odnosi się do usług, zastosowanie ma art. 56 TFUE. Na przykład w sprawie dotyczącej aukcji i sprzedaży obwoźnej Trybunał uznał, że aspekt usługowy jest drugorzędny, zatem nie brał go pod uwagę w ocenie prawnej w przedmiotowej sprawie.

Podejście dotyczące głównego przedmiotu środka nie zawsze jednak jest właściwe. W sprawie telekomunikacyjnej Trybunał uznał, że aspekt usługowy i towarowy są ściśle powiązane, ponieważ stosowane urządzenia telekomunikacyjne i dostarczane usługi często są nierozdzielne. Zatem pytanie, czy ograniczenie nakładane na dystrybutorów telewizji cyfrowej i jej urządzeń narusza prawo UE, było analizowane jednocześnie w świetle obu artykułów<sup>229</sup>.

### 7.3. Artykuł 63 TFUE – Swobodny przepływ kapitału

Artykuł 63 TFUE (dawny art. 56 TWE) dotyczy swobodnego przepływu kapitału między państwami członkowskimi. Chroni on operacje finansowe na rynku wewnętrznym. Choć takie transakcje mogą zwykle polegać na inwestowaniu funduszy<sup>230</sup>, nie można wykluczyć, że w szczególnych okolicznościach mogą one również dotyczyć transferów w naturze. W niedawnym wyroku Trybunał uznał, że jeżeli podatnik ubiega się o możliwość odliczenia od podatku darowizn dokonanych na rzecz organizacji charytatywnych, darowizny te wchodzą w zakres art. 63 TFUE, nawet jeżeli są dokonywane w naturze w postaci towarów konsumpcyjnych codziennego użytku<sup>231</sup>.

### 7.4. Artykuł 37 TFUE – Monopole państwowe

Zgodnie z art. 37 ust. 1 TFUE (dawny art. 31 TWE): „państwa członkowskie dostosowują monopole państwowe o charakterze handlowym w taki sposób, aby wykluczona była wszelka dyskryminacja między obywatelami państw członkowskich w stosunku do warunków zaopatrzenia i zbytu”.

Nie oznacza to, że monopole należy znieść, ale że należy je zmienić w taki sposób, aby wyeliminować wszelką możliwość dyskryminacji. Mówiąc ogólnie art. 37 TFUE ma zastosowanie w okolicznościach, w których działanie państwa: 1) przyznaje prawa wyłącznego kupna lub sprzedaży i tym samym umożliwia kontrolę przywozu i wywozu oraz 2) przyznaje prawa przedsiębiorstwu będącemu własnością państwa, instytucji państwowej lub, poprzez przekazanie uprawnień, prywatnej organizacji.

Artykuł 37 TFUE ma bezpośredni wpływ na towary i ma zastosowanie jedynie do towarów (stąd nie obejmuje on swobodnego przepływu

usług lub kapitału<sup>232</sup>). Ponadto postanowienie Traktatu dotyczy działań nieodłącznie powiązanych z konkretną działalnością monopolu, nie jest zatem istotne dla przepisów krajowych, które nie są związane z tą działalnością.

Można z jednej strony argumentować, że przepisy krajowe są zamiast tego objęte innymi postanowieniami Traktatu, jak np. art. 34 TFUE. Takie podejście sugeruje, że art. 37 TFUE stanowi *lex specialis* względem ogólnego postanowienia art. 34 TFUE. W sprawie *Franzén* dotyczącej monopolu na sprzedaż alkoholu w Szwecji Trybunał uznał, że „zasady dotyczące istnienia i funkcjonowania rzeczzonego monopolu”<sup>233</sup> wchodzą w zakres art. 37 TFUE, podczas gdy „inne przepisy ustawodawstwa krajowego, które można oddzielić od funkcjonowania monopolu, mimo że oddziałują one na ten monopol, muszą zostać poddane ocenie w świetle [art. 37 TFUE]”<sup>234</sup>. Ta opinia została podtrzymana w sprawie *Hanner* dotyczącej monopolu na sprzedaż produktów farmaceutycznych w Szwecji, w której Trybunał uznał, że art. 37 TFUE „ma na celu likwidację przeszkód w swobodnym przepływie towarów, jednakże z wyjątkiem skutków ograniczających wymianę handlową nierozzerwalnie związanych z istnieniem tych monopolii”<sup>235</sup>. Niedawno Trybunał wyjaśnił w sprawie *Rosengren*, że „Chociaż rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym środek [...] wpływa na swobodny przepływ towarów w ramach Wspólnoty Europejskiej, nie reguluje on, jako taki, wykonywania przez ten monopol [na sprzedaż detaliczną alkoholu w Szwecji] wyłącznego prawa do sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych na terytorium szwedzkim. Środek ten, który nie dotyczy zatem wykonywania przez ten monopol jego szczególnej funkcji, nie może być wobec tego uważany za środek odnoszący się do istnienia tego monopolu”<sup>236</sup>.

Z drugiej strony można argumentować, że art. 37 TFUE wydaje się pokrywać z innymi

<sup>225</sup> Zobacz sprawę C-405/98 *Gourmet International Products* [2001], Rec. s. I-1795.

<sup>226</sup> Zobacz sprawę C-239/90 *SCP Boschem i in.* [1991], Rec. s. I-2023.

<sup>227</sup> Sprawa C-452/04 *Fidium Finanz* [2006], Zb.Orz. s. I-9521, pkt 32.

<sup>228</sup> Sprawa C-20/03 *Burmanjer i in.* [2005], Zb.Orz. s. I-4133, pkt. 34 i nast.

<sup>229</sup> Sprawa C-390/99 *Canal Satélite Digital* [2002], Rec. s. I-607, pkt. 32–33. Zobacz również sprawy połączone C-34/95 i C-36/95 *De Agostini TV Shop* [1997], Rec. s. I-3843; sprawę C-405/98 *Gourmet International Products* [2001], Rec. s. I-1795; sprawę C-452/04 *Fidium Finanz* [2006], Zb.Orz. s. I-9521.

<sup>230</sup> W odniesieniu do definicji „przepływu kapitału” zob. np. sprawę C-513/03 *van Hilten-van der Heijden* [2006], Zb.Orz. s. I-1957, pkt 39.

<sup>231</sup> Sprawa C-318/07 *Persche* [2009], Zb.Orz. s. I-359, pkt 30.

<sup>232</sup> Sprawa 155/73 *Sacchi* [1974], Rec. s. 409.

<sup>233</sup> Sprawa C-189/95 *Franzén* [1997], Rec. s. I-5909, pkt 35.

<sup>234</sup> Ibidem, pkt 36.

<sup>235</sup> Sprawa C-438/02 *Hanner* [2005], Zb.Orz. s. I-4551, pkt 35.

<sup>236</sup> Sprawa C-170/04 *Rosengren i in.* [2007], Zb.Orz. s. I-4071, pkt. 21 i 22, zob. również sprawę C-186/05 *Komisja przeciwko Szwecji*, niepublikowaną w Zbiorze.

artykułami Traktatu. W sprawach naruszenia dotyczących różnych krajowych monopolii energii elektrycznej i gazu<sup>237</sup> Trybunał uznał, że możliwe jest łączne stosowanie art. 37 TFUE i art. 34 TFUE. Takie podejście oznaczałoby, że środek dotyczący monopolu państwowego musiałby zostać najpierw oceniony w ramach art. 37 TFUE. Jeżeli przedmiotowy środek uznaje się za dyskryminacyjny, ocena w ramach art. 34 i art. 35 TFUE nie będzie już konieczna. Jeżeli natomiast środek uznaje się za niedyskryminacyjny zgodnie z art. 37 TFUE, konieczna będzie ocena środka w świetle ogólnych przepisów dotyczących swobodnego przepływu towarów.

### 7.5. Artykuł 107 TFUE – Pomoc państwa

Artykuł 107 TFUE (dawny art. 87 TWE) stanowi, że wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem poprzez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

W tym zakresie przepisy dotyczące pomocy państwa i art. 34–36 TFUE służą wspólnemu celowi, mianowicie zapewnieniu swobodnego przepływu towarów między państwami członkowskimi w normalnych warunkach konkurencji<sup>238</sup>. W związku z tym, że mają one inny główny przedmiot, uznanie środka państwowego za pomoc państwa nie wyklucza automatycznie kontroli programu pomocy w odniesieniu do innych przepisów UE, takich jak art. 34–36 TFUE<sup>239</sup>. Jednocześnie sam fakt, że środek pomocy państwa jako taki ma wpływ na handel wewnątrz UE, nie jest wystarczający do jednoczesnego uznania środka za środek o skutku równoważnym w ramach art. 34 TFUE. Trybunał dokonuje natomiast rozróżnienia między

aspektami, które są nierozdzielnie związane z celem pomocy, i aspektami, które można oddzielić od warunków i działań, które – mimo że stanowią część programu pomocy – można uznać za niekonieczne do osiągnięcia celu pomocy lub do jej prawidłowego funkcjonowania<sup>240</sup>. Artykuły 34–36 TFUE obejmują jedynie te drugie aspekty.

### 7.6. Artykuł 30 TFUE – Unia celna

Podczas gdy art. 34 TFUE obejmuje bariery pozataryfowe w handlu, wszystkie cła i opłaty o skutku równoważnym są zakazane na mocy art. 30 TFUE (dawny art. 25 TWE).

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem opłatę o skutku równoważnym w ramach art. 30 TFUE stanowi każde, choćby nieznaczne, jednostronnie ustanowione obciążenie pieniężne, niezależnie od jego nazwy lub sposobu stosowania, nakładane na towary w związku z przekroczeniem przez nie granicy, nawet wtedy, gdy nie stanowi ono opłaty celnej sensu stricto<sup>241</sup>. Opłaty nie można jednak zaklasyfikować jako opłaty o skutku równoważnym do cła, jeżeli dotyczy ona ogólnego reżimu obciążeń wewnętrznych stosowanego systematycznie i zgodnie z tymi samymi kryteriami zarówno do produktów krajowych, jak i produktów przywożonych lub wywożonych<sup>242</sup>.

Nawet jeżeli opłata nakładana jest bez różniczenia na produkty krajowe i przywożone, ale podatki nakładane na produkty krajowe są bezpośrednio lub pośrednio całkowicie kompensowane np. jeżeli dochody z nich są przeznaczone na finansowanie działań, które będą korzystne jedynie dla opodatkowanych produktów krajowych, podczas gdy przywożone produkty nie korzystają z takiego powrotnego przepływu, podatek można przeklasyfikować jako cło lub opłatę o skutku równoważnym, biorąc pod uwagę, że w praktyce ten rodzaj obciążeń „podatkowych” płać tylko importerzy<sup>243</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości zwrócił szczególną uwagę na kwestię tzw. „ukrytych opłat” tj. na ustalenia krajowe, które nie są oczywiste, ale które w rzeczywistości stanowią opłatę o skutku równoważnym. Na przykład Trybunał ustalił, że za opłaty o skutku równoważnym należy uznać opłaty w pewnej sprawie, w której niemieckie prawodawstwo nałożyło na przemieszczanie odpadów do innego państwa członkowskiego obowiązkową składkę na fundusz solidarności na rzecz zwrotu odpadów<sup>244</sup>, oraz w innej sprawie, w której belgijskie prawodawstwo nałożyło podatek na przywożone diamenty<sup>245</sup> w celu zapewnienia ubezpieczeń społecznych belgijskim górnikom. Zgodnie z ogólną zasadą wszelka opłata związana z czynnością przekroczenia granicy – bez względu na jej cel, wysokość lub dyskryminacyjny albo protekcyjno-styczny charakter – będzie uznana za opłatę o skutku równoważnym.

### 7.7. Artykuł 110 TFUE – Postanowienia podatkowe

Artykuł 110 TFUE (dawny art. 90 TWE) stanowi uzupełnienie postanowień odnoszących się do zniesienia cel i opłat o skutku równoważnym. Celem tego artykułu jest zapewnienie swobodnego przepływu towarów między państwami członkowskimi w normalnych warunkach konkurencji poprzez wyeliminowanie wszelkich form ochrony mogącej wynikać z nakładania podatków wewnętrznych, które dyskryminują produkty z innych państw członkowskich<sup>246</sup>. W odniesieniu do art. 34 TFUE art. 110 uznaje się za *lex specialis*, co oznacza, że objęcie sprawy art. 110 wyklucza stosowanie art. 34 TFUE. Miało to miejsce w wyroku w sprawie *Kawala*<sup>247</sup>, w którym Trybunał uznał, że opłata za rejestrację przywiezionego używanego pojazdu, mająca charakter fiskalny, jest objęta art. 110 i tym samym art. 34 TFUE nie ma zastosowania.

Naruszenie art. 110 ust. 1 TFUE ma miejsce, jeżeli podatek nałożony na przywożony produkt i podatek nałożony na podobny produkt

<sup>237</sup> Sprawa C-159/94 *Komisja przeciwko Francji* [1997], Rec. s. I-5815, pkt 41; sprawa C-158/94 *Komisja przeciwko Włochom* [1997], Rec. s. I-5789, pkt 33; sprawa C-157/94 *Komisja przeciwko Niderlandom* [1997], Rec. s. I-5699, pkt 24.

<sup>238</sup> Sprawa 103/84 *Komisja przeciwko Włochom* [1986], Rec. s. 1759, pkt 19.

<sup>239</sup> Sprawa C-234/99 *Nygård* [2002], Rec. s. I-3657, pkt 56; sprawa C-351/88 *Laboratori Bruneau* [1991], Rec. s. I-3641, pkt 7.

<sup>240</sup> Sprawa 74/76 *Ianelli* [1977], Rec. s. 557, pkt 17.

<sup>241</sup> Sprawa 24/68 *Komisja przeciwko Włochom* [1969], Rec. s. 193; sprawy połączone C-441/98 i C-442/98 *Michailidis* [2000], Rec. s. I-7145, pkt 15.

<sup>242</sup> Sprawa C-389/00 *Komisja przeciwko Niemcom* [2003], Rec. s. I-2001.

<sup>243</sup> Sprawa C-28/96 *Facenda Pública* [1997], Rec. s. I-4939.

<sup>244</sup> Sprawa C-389/00 *Komisja przeciwko Niemcom* [2003], Rec. s. I-2001.

<sup>245</sup> Sprawy połączone 2/69 i 3/69 *Social Fonds voor de Diamantarbeiders* [1969], Rec. s. 211.

<sup>246</sup> Sprawy połączone C-290/05 i C-333/05 *Nádasdi i Németh* [2006], Zb.Orz. s. I-10115, pkt 45.

<sup>247</sup> Sprawa C-134/07 *Kawala* [2007], Zb.Orz. s. I-10703.

krajowy są naliczane odmiennie na podstawie różnych kryteriów, co prowadzi, choćby tylko w niektórych przypadkach, do nałożenia wyższego podatku na przywożony produkt.

Trybunał zdefiniował produkty podobne jako te, które mają podobne cechy charakterystyczne i zaspokajają te same potrzeby z punktu widzenia konsumentów. W sprawie *Komisja przeciwko Francji*<sup>248</sup>, zgodnie z uzasadnieniem Trybunału, zbożowe napoje spirytusowe, takie jak whisky, rum, gin i wódka, są podobne do okowit winopochodnych i owocowych, takich jak koniak, calvados i armagnac.

Jeżeli warunki bezpośredniej dyskryminacji nie są spełnione, podatki mogą być pośrednio dyskryminacyjne, zważywszy na ich skutki. Trudności natury praktycznej nie można przywoływać jako uzasadnienia stosowania podatków wewnętrznych dyskryminujących produkty pochodzące z innych państw członkowskich<sup>249</sup>.

Artykuł 110 ust. 2 ma w założeniu obejmować swoim zakresem krajowe przepisy podatkowe, które mają na celu pośrednią ochronę produktów krajowych poprzez stosowanie nierównego naliczania podatków od towarów zagranicznych, które mogą nie być zupełnie podobne do towarów krajowych, ale które mimo to mogą z nimi konkurować. W sprawie *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*<sup>250</sup> Zjednoczone Królestwo nałożyło na niektóre wina akcyzę, która była około pięć razy wyższa niż podatek nałożony na piwo. Zjednoczone Królestwo produkuje znaczne ilości piwa, ale bardzo niewielkie ilości wina. Po ustaleniu, że wina lekkie w rzeczywistości konkurują z piwem, Trybunał Sprawiedliwości uznał, że poprzez nałożenie wyższej stawki akcyzy na wina lekkie ze świeżych winogron niż na piwo Zjednoczone Królestwo nie spełniło swoich obowiązków w ramach art. 110 ust. 2 TFUE.

W sprawach, w których opłata jest nakładana na produkty krajowe i przywożone, a dochody mają finansować działania korzystne jedynie dla produktów krajowych, tym samym częściowo kompensując obciążenie podatkowe nałożone na te produkty, taka opłata stanowi opodatkowanie dyskryminacyjne zabronione przez art. 110 TFUE<sup>251</sup>.

## 7.8. Artykuł 114 TFUE – Zbliżanie ustawodawstw

Artykuł 114 TFUE (dawny art. 100a TEWG) został pierwotnie wprowadzony do Traktatu Jednolitym Aktem Europejskim. Na mocy tego artykułu prawodawca UE jest uprawniony do „przyjmowania środków dotyczących zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego”. Trybunał przedstawił szeroką wykładnię zakresu tego przepisu<sup>252</sup>. Można stwierdzić, że wyrok w sprawie *reklamy wyrobów tytoniowych*<sup>253</sup> był momentem przełomowym – według ustaleń Trybunału prawodawca UE przyjął prawodawstwo niedopuszczalne na poziomie UE<sup>254</sup>. Badając ważność zaskarżonej dyrektywy, Trybunał wskazał, że środki, o których mowa w art. 114 TFUE, mają na celu poprawę warunków ustanawiania i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Ponadto przy założeniu, że spełnione są warunki powołania się na art. 114 TFUE, „prawodawca wspólnotowy nie może być pozbawiony możliwości skorzystania z tej podstawy prawnej z tego względu, że ochrona zdrowia publicznego stanowi czynnik decydujący w wyborze, jaki ma zostać dokonany”<sup>255</sup>. Przeprowadzając badanie ważności dyrektywy, Trybunał przyjął dwojakie podejście. Po pierwsze sprawdził, czy dyrektywa faktycznie przyczyniła się do usunięcia przeszkód w swobodnym przepływie towarów i w swo-

bodnym świadczeniu usług. Po drugie zbadał, czy dyrektywa przyczyniła się do usunięcia zakłóceń konkurencji.

W związku z tym wyrokiem pojawiają się interesujące pytania dotyczące m.in. związku między art. 34 i art. 114 TFUE. Kwestię tę porusza J. Usher, wskazując, że jeżeli, „jak ustalono w sprawie *Gourmet International Products*, krajowy zakaz reklamy może znaleźć uzasadnienie w ramach art. [36 TFUE], pojawia się pytanie, czy art. [114 TFUE] został sporządzony w celu osiągnięcia tego celu, a w szczególności, czy może zostać zastosowany do zastąpienia takiego zakazu krajowego zakazem obejmującym całą UE?”<sup>256</sup>. Dopiero okaże się dokładnie, jak będzie przebiegał rozwój związku między tymi dwoma postanowieniami na bardziej zintegrowanym, konkurencyjnym globalnie rynku wewnętrznym.

Niezależnie od tego po przyjęciu przez prawodawcę UE środków a na podstawie art. 114 TFUE, państwo członkowskie może, ze względu na określone problemy, wprowadzić wyjątkowo odstępstwa od w pełni zharmonizowanych przepisów w ramach art. 114 ust. 4–9 TFUE. Państwo członkowskie ma obowiązek powiadomić Komisję o planowanym środku i dowieść, że jest on zarówno niezbędny, jak i szczególny dla jego terytorium. Następnie Komisja, w terminie sześciu miesięcy od powiadomienia, zatwierdza lub odrzuca przedmiotowe przepisy krajowe, po sprawdzeniu, czy nie są one środkiem arbitralnej dyskryminacji lub ukrytym ograniczeniem w handlu między państwami członkowskimi. Komisja sprawdza ponadto, czy przepisy krajowe stanowią przeszkodę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego<sup>257</sup>. Trybunał udzielił pewnych wytycznych dotyczących stosowania tych postanowień, przyjmując wąską wykładnię w kwestii przewidzianych w nich odstępstw<sup>258</sup>.

<sup>248</sup> Sprawa 168/78 *Komisja przeciwko Francji* [1980], Rec. s. 347.

<sup>249</sup> Sprawa C-221/06 *Stadtgemeinde Frohnleiten i Gemeindebetriebe Frohnleiten* [2007], Zb.Orz. s. I-9643.

<sup>250</sup> Sprawa 170/78 *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [1983], Rec. s. 2265.

<sup>251</sup> Sprawa C-28/96 *Facenda Pública* [1997], Rec. s. I-4939; sprawa C-206/06 *Essent Network Noord i in.* [2008], Zb.Orz. s. I-5497.

<sup>252</sup> Zobacz np. sprawę C-350/92 *Hiszpania przeciwko Radzie* [1995], Rec. s. I-1985 i sprawę C-300/89 *Komisja przeciwko Radzie* (dwutlenek tytanu) [1991], Rec. s. I-2867.

<sup>253</sup> Sprawa C-376/98 *Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie* [2000], Rec. s. I-8419. Przedmiotem sprawy jest kwestia ważności dyrektywy 98/43 zakazującej reklamy i promocji wyrobów tytoniowych w każdej postaci na terenie UE.

<sup>254</sup> Nie wiadomo jednak, czy zaskarżona dyrektywa mogłaby być przyjęta na podstawie art. 308 TWE (zgodnie z Traktatem z Lizbony – art. 352 TFUE (dawny art. 308 TWE)).

<sup>255</sup> Sprawa C-376/98 *Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie* [2000], Rec. s. I-8419, pkt 88.

<sup>256</sup> J. Usher, glosa do wyroku w sprawie C-376/98 [2001], CML Rev. 1519 w 1538. W tym względzie zob. także G. Davies („Can Selling Arrangements be harmonised?” [2005], EL Rev. 370), który jest zwolennikiem rozszerzającej wykładni zakresu stosowania art. 114 TFUE i twierdzi, że pozytywna harmonizacja nie powinna stanowić jedynie odbicia negatywnej harmonizacji. Jak zauważa, Traktat stanowi wyraźnie, że rynek wewnętrzny powinien być rynkiem, który uwzględni również wartości niemające związku z handlem.

<sup>257</sup> Zobacz np. decyzję Komisji z dnia 18 lipca 2001 r. w sprawie krajowych przepisów zgłoszonych przez Niemcy w dziedzinie nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii, Dz.U. L 202 z 2001, s. 46, decyzję Komisji z dnia 14 września 1994 r., Dz.U. L 316 z 9.12.1994, s. 43, decyzję Komisji z dnia 26 lutego 1996 r., Dz.U. L 69 z 19.3.1996, s. 32, decyzję Komisji z dnia 21 grudnia 1998 r., Dz.U. L 3 z 7.1.1999, s. 13, a także siedem decyzji Komisji z 26 października 1999 r., Dz.U. L 329 z 22.12.1999.

<sup>258</sup> Zobacz sprawę C-41/93 *Francja przeciwko Komisji* [1994], Rec. s. I-1829 i sprawę C-319/97 *Kortas* [1999], Rec. s. I-3143. W tym kontekście zob. także sprawę C-3/00 *Dania przeciwko Komisji* [2003], Rec. s. I-2643, w której Trybunał unieważnił decyzję Komisji.

## 7.9. Artykuły 346, 347 i 348 TFUE

W świetle art. 346 TFUE (dawnego art. 296 TWE) państwa członkowskie mają prawo podejmować środki w celu ochrony podstawowych interesów ich bezpieczeństwa w związku z produkcją lub handlem bronią, amunicją lub materiałami wojennymi, pod warunkiem że nie wpływają negatywnie na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych. Jeżeli Komisja lub państwo członkowskie uznaje, że inne państwo członkowskie nadużywa swoich uprawnień, Komisja może podjąć kroki w celu zbadania sprawy, a w razie konieczności może wnieść o jej rozstrzygnięcie do Trybunału Sprawiedliwości.

Należy podkreślić, że odstępstwa od przepisów UE należy zazwyczaj interpretować w sposób rygorystyczny. W szczególności takie wyjątki muszą uwzględniać zasadę proporcjonalności<sup>259</sup>. Chociaż art. 346 TFUE przewiduje możliwość odstępstw od ścisłego przestrzegania postanowień Traktatu na pewnych warunkach, to pierwszeństwo prawa UE i skuteczność jego przepisów ograniczają możliwość powoływania się na to postanowienie<sup>260</sup>. Trybunał może zbadać granicę podstawowej swobody uznania

państwa członkowskiego na postawie proporcjonalności<sup>261</sup> i przestrzegania ogólnych zasad<sup>262</sup>.

Artykuł 347 TFUE (dawny art. 297 TWE) umożliwia państwu członkowskim podejmowanie środków w przypadku poważnych zaburzeń wewnętrznych zagrażających porządkowi publicznemu, w przypadku wojny lub poważnego napięcia międzynarodowego. Na mocy tego artykułu państwa członkowskie mają obowiązek konsultowania się ze sobą w celu podjęcia działań niezbędnych, aby zapobiec sytuacji, w której wspomniane środki wpływają na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Podobnie jak w przypadku art. 346 TFUE, podjęte środki muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności.

Artykuł 348 TFUE (dawny art. 298 TWE) uprawnia Komisję do interwencji, jeżeli art. 346 lub 347 stosowane są w sposób, który powoduje zakłócenia warunków konkurencji.

## 7.10. Artykuł 351 TFUE

Artykuł 351 TFUE (dawny art. 307 TWE) odnosi się do praw i obowiązków wynikających z umów międzynarodowych zawartych przez państwa członkowskie przed 1958 r. lub przed datą ich przystąpienia. Zgodnie z podstawową

zasadą postanowienia Traktatu nie naruszają tych praw i obowiązków.

W związku z art. 34 TFUE w sprawie C-324/93<sup>263</sup> Trybunał określił granice możliwości państw członkowskich w zakresie podejmowania środków sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z tego artykułu. Problem dotyczył odmowy udzielenia pozwolenia na przywóz diamentów (środek odurzający objęty Jednolitą konwencją o środkach odurzających z 1961 r.) na terytorium Zjednoczonego Królestwa. Trybunał orzekł, że środki „przyjęte w drodze umowy międzynarodowej poprzedzającej Traktat lub przystąpienie państwa członkowskiego oraz fakt, że państwo członkowskie utrzymuje taki środek zgodnie z art. [351], pomimo tego, że stanowi on barierę, nie wyłącza go z zakresu stosowania art. [34], ponieważ art. [351] ma zastosowanie tylko, jeżeli umowa nakłada na państwo członkowskie obowiązek, który jest niezgodny z Traktatem”.

Podsumowując, państwa członkowskie powinny zaniechać podejmowania środków, które są sprzeczne z prawem UE, w szczególności z zasadami dotyczącymi swobodnego przepływu towarów, jeżeli umowy międzynarodowe, których państwa członkowskie są stronami, nie nakładają na nie obowiązku podejmowania takich środków.

<sup>259</sup> Zobacz niedawną opinię rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera z dnia 10 lutego 2009 r. dotyczącą spraw C-284/05 *Komisja przeciwko Finlandii*; C-294/05 *Komisja przeciwko Szwecji*; C-372/05 *Komisja przeciwko Niemcom*; C-387/05 *Komisja przeciwko Włochom* oraz C-409/05 *Komisja przeciwko Grecji* [2009], dotychczas niepublikowana, pkt 124. W tym względzie zob. także komunikat wyjaśniający w sprawie zastosowania art. 296 Traktatu w zakresie zamówień publicznych w dziedzinie obronności COM(2006) 779.

<sup>260</sup> Punkt 125.

<sup>261</sup> W tym kontekście zob. sprawę 222/84 *Johnston* [1986], Rec. s. 1651.

<sup>262</sup> Opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05 i C-409/05, pkt 141.

<sup>263</sup> Sprawa C-324/93 *Evans Medical i Macfarlan Smith* [1995], Rec. s. I-563.

# 8. Powiązane akty

## prawa pochodnego

### 8.1. Dyrektywa 98/34/WE ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego

Od 1984 r. dyrektywa 83/189/WE, która w następstwie kodyfikacji stała się dyrektywą 98/34/WE, nakłada na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązek informowania Komisji oraz innych państw członkowskich o wszelkich projektach przepisów technicznych odnoszących się do produktów oraz, od 1999 r., do usług społeczeństwa informacyjnego przed ich wprowadzeniem do prawa krajowego.

Komisja i państwa członkowskie działają z zastosowaniem systemu kontroli zapobiegawczej. W okresie standstill państwa członkowskie muszą zaniechać przyjmowania zgłoszonych projektów przepisów przez okres co najmniej trzech miesięcy, w którym są one przedmiotem badania. Jeżeli istnieje prawdopodobieństwo, że przedmiotowy środek spowoduje nieuzasadnione bariery w handlu lub jeżeli trwają prace harmonizacyjne na poziomie UE w obszarze objętym zgłoszonym projektem, okres ten może zostać przedłużony do 18 miesięcy.

Procedura eliminuje zatem przeszkody w prawidłowym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego jeszcze zanim przeszkody te się pojawią, co pozwala na uniknięcie działania *ex post*, które zawsze jest bardziej uciążliwe. Przed przyjęciem projekty krajowe są dostosowywane do prawa UE, przy czym mogą nawet zostać zawieszane w celu ułatwienia dyskusji na poziomie UE.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału (zob. wyroki w sprawach *CIA Security International* oraz *Unilever*<sup>264</sup>) każdy przepis techniczny, który nie został zgłoszony na etapie projektu lub został przyjęty w obowiązkowym okresie zawieszenia, nie może być stosowany, a tym samym egzekwowany przez sądy krajowe wobec osób fizycznych. Potwierdzeniem utraconego orzecznictwa Trybunału jest jego niedawny wyrok<sup>265</sup>.

### 8.2. Rozporządzenie (WE) nr 2679/98 – rozporządzenie „truskawkowe”

Rozporządzenie (WE) nr 2679/98 w sprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów pomiędzy państwami członkowskimi ustanawia specjalne procedury usuwania poważnych przeszkód w swobodnym przepływie towarów między państwami członkowskimi, które powodują znaczne straty dla osób fizycznych i wymagają podejmowania natychmiastowych działań. Przeszkody te mogą być np. skutkiem bierności władz krajowych wobec działań ze strony osób fizycznych z zastosowaniem przemocy lub blokadami granic bez stosowania przemocy, bądź też działania ze strony państwa członkowskiego, np. zinstytucjonalizowanego bojkotu przywożonych produktów.

Rozporządzenie przewiduje zastosowanie procedury ostrzegawczej oraz wymianę informacji między państwami członkowskimi i Komisją. Przypomina również państwom członkowskim o ich obowiązku przyjmowania niezbędnych i proporcjonalnych środków w celu zapewnienia swobodnego przepływu towarów oraz informowania o nich Komisji.

Ponadto uprawnia Komisję do wysłania zawiadomień do państw członkowskich, w których wzywa je do przyjęcia tych środków w krótkim terminie<sup>266</sup>.

### 8.3. Rozporządzenie (WE) nr 764/2008 – rozporządzenie dotyczące wzajemnego uznawania

W 2008 r. prawodawca wspólnotowy przyjął rozporządzenie ustanawiające procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim. Głównym celem rozporządzenia jest określenie praw i obowiązków organów krajowych i przedsiębiorstw na wypadek, gdyby organy zamierzały odmówić wzajemnego uznania i dostępu do rynku produktu wprowadzonego legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim. Zgodnie z rozporządzeniem obowiązek przedstawienia dowodu spoczywa na organach krajowych, które zamierzają odmówić dostępu produktu do rynku. Mają one obowiązek przedstawienia na piśmie dokładnych powodów technicznych lub naukowych odmowy dostępu produktu do rynku krajowego. Podmiot gospodarczy ma możliwość obrony i przedstawienia właściwym organom rzeczowych argumentów.

Rozporządzenie ustanawia też w każdym państwie członkowskim punkty kontaktowe ds. produktów, które przekazują przedsiębiorstwom i właściwym organom w innych państwach członkowskich informacje na temat przepisów technicznych dotyczących produktów oraz wdrażania zasady wzajemnego uznawania.

<sup>264</sup> Sprawa C-194/94 *CIA Security International* [1996], Rec. s. I-2201 i sprawa C-443/98 *Unilever* [2000], Rec. s. I-7535.

<sup>265</sup> Sprawa C-20/05 *Schwibbert* [2007], Zb.Orz. s. I-9447.

<sup>266</sup> Więcej informacji dostępnych jest pod adresem: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/free-movement-non-harmonised-sectors/rapid-intervention-mechanism/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/free-movement-non-harmonised-sectors/rapid-intervention-mechanism/index_en.htm).

# 9. Egzekwowanie art. 34 i 35 TFUE

## 9.1. Skutek bezpośredni – egzekwowanie na drodze prywatnoprawnej

Trybunał Sprawiedliwości uznał, że zakaz ustanowiony art. 34 TFUE jest „wiązący i wyraźnie sformułowany, a jego wdrażanie nie wymaga żadnych dalszych działań ze strony państw członkowskich czy instytucji wspólnotowych”. Zatem art. 34 TFUE ma „bezpośredni skutek i ustanawia indywidualne prawa, które sądy krajowe mają obowiązek chronić”<sup>267</sup>.

Następnie Trybunał orzekł, że art. 35 TFUE również ma bezpośredni skutek i że jego postanowienia także „są bezpośrednio stosowane” oraz „nadają osobom fizycznym prawa, które sądy państw członkowskich mają obowiązek chronić”<sup>268</sup>.

Osoby fizyczne mogą powoływać się na zasadę i prawo swobodnego przepływu towarów przez wniesienie sprawy do sądu krajowego. Sądy mogą odmówić stosowania dowolnego przepisu krajowego, który uznają za sprzeczny z art. 34 i 35 TFUE. Możliwe jest też, że sądy krajowe będą musiały ocenić, w jakim zakresie przeszkody w przywozie lub wywozie mogą być uzasadnione ze względu na wymogi nadrzędne lub cele interesu publicznego wymienione w art. 36 TFUE.

## 9.2. SOLVIT

SOLVIT ([www.europa.eu/solvit](http://www.europa.eu/solvit)) jest to sieć służąca rozwiązywaniu problemów spowodowanych niewłaściwym stosowaniem prawa dotyczącego rynku wewnętrznego przez organy publiczne. W tym celu wszystkie państwa członkowskie EOG utworzyły własne centra SOLVIT, które kontaktują się bezpośrednio poprzez internetową bazę danych. Centra

SOLVIT wchodzi w skład administracji krajowej, a ich zadaniem jest dostarczanie obywatelom i przedsiębiorstwom rozwiązań problemów w terminie dziesięciu tygodni. Zatwierdzone przez Radę zalecenie Komisji<sup>269</sup> z 2001 r. określa regulamin wewnętrzny SOLVIT. Komisja Europejska sprawuje nadzór nad siecią i w razie potrzeby pomaga w szybszym rozpatrywaniu skarg. W 2008 r. liczba spraw w ramach SOLVIT wzrosła o kolejne 22% i wyniosła po raz pierwszy 1000 spraw w ciągu roku. Poziom rozwiązania spraw jest wysoki i wynosi 83%.

## 9.3. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 i 260 TFUE

### 9.3.1. PROCEDURA OKREŚLONA W ART. 258/260

Jako „strażnik Traktatu” Komisja może, działając na podstawie skargi albo z własnej inicjatywy, wszcząć przeciwko państwu członkowskiemu postępowanie w sprawie uchybienia przez to państwo członkowskie jego zobowiązaniom związanym z prawem UE.

Artykuł 258 TFUE (dawny art. 226 TWE) przewiduje formalne kroki „postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego”. Pierwszy etap obejmuje wystosowanie do zainteresowanego państwa członkowskiego wezwania do usunięcia uchybienia i przedstawienia uwag w określonym terminie, zwykle w terminie dwóch miesięcy.

W świetle odpowiedzi lub w przypadku braku odpowiedzi ze strony państwa członkowskiego Komisja może podjąć decyzję o skierowaniu do

przedmiotowego państwa członkowskiego uzasadnionej opinii. W dokumencie tym wyraźnie i ostatecznie przedstawia się powody uznania, że doszło do naruszenia prawa UE, i wzywa się państwo członkowskie do zastosowania się do niego w określonym terminie, zwykle w terminie dwóch miesięcy.

Jeżeli państwo członkowskie nie zastosuje się do uzasadnionej opinii, Komisja może podjąć decyzję o wniesieniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości w celu uzyskania stwierdzenia, że doszło do naruszenia swobodnego przepływu towarów. Jeżeli w swoim ostatecznym orzeczeniu w tej sprawie Trybunał uznaje, że naruszenie miało miejsce, zainteresowane państwo członkowskie jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku.

W przeciwnym wypadku Komisja może ponownie wnieść sprawę do Trybunału. Procedurę powtórnego wniesienia sprawy do Trybunału określa art. 260 TFUE. Postępowania na podstawie art. 260 TFUE przebiega podobnie, jak postępowanie określone w art. 258 TFUE, z wyjątkiem faktu, że Komisja nie jest zobowiązana do wydania uzasadnionej opinii. Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości stwierdza, że państwo członkowskie nie zastosowało się do jego pierwszego wyroku, może nałożyć sankcje finansowe. Celem sankcji finansowych jest wywołanie skutku odstrasżającego i nakłonienie państw członkowskich do jak najszybszego zastosowania się do prawa UE<sup>270</sup>.

### 9.3.2. SKARGI

Każdy, kto uważa, że środek, który można przypisać państwu członkowskiemu, jest niezgodny z art. 34–36 TFUE może złożyć skargę do Komisji Europejskiej. W istocie większość postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego związanych ze swobod-

<sup>267</sup> Sprawa 74/76 *Iannelli* [1977], Rec. s. 557.

<sup>268</sup> Sprawa 83/78 *Redmond* [1978], Rec. s. 2347.

<sup>269</sup> Zalecenie Komisji z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie zasad korzystania z SOLVIT – Systemu efektywnego rozwiązywania problemów rynku wewnętrznego, C(2001) 3901 (Dz.U. L 331 z 15.12.2001, s. 79–82).

<sup>270</sup> Więcej informacji na temat procedury w ramach art. 258/260 TFUE oraz metody obliczania wysokości sankcji finansowych znajduje się pod adresem: [http://ec.europa.eu/community\\_law/infringements/infringements\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_pl.htm) oraz [http://ec.europa.eu/community\\_law/infringements/infringements\\_228\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_228_pl.htm).

nym przepływem towarów Komisja wszczyna w wyniku skargi. Komunikat Komisji z 2002 r. dotyczący stosunków ze skarżącym w przedmiocie naruszeń prawa UE<sup>271</sup> określa zasady i gwarancje dotyczące rozpatrywania skarg.

Skargę należy złożyć na piśmie w jednym z urzędowych języków UE, przesyłając ją listownie, faksem lub pocztą elektroniczną. Mimo że nie ma takiego obowiązku, zaleca się używanie „standardowego formularza skargi”<sup>272</sup>, który zapewnia przekazanie Komisji wszystkich niezbędnych informacji, co przyspiesza rozpatrywanie skargi.

Sekretariat Generalny Komisji przesyła skarżącemu wstępne potwierdzenie odbioru skargi w terminie 15 dni roboczych. W terminie jednego miesiąca od dnia potwierdzenia odbioru Komisja podejmuje decyzję w sprawie rejestracji korespondencji.

Chociaż skarżący formalnie nie jest stroną w żadnym postępowaniu wszczętym przeciwko państwu członkowskiemu, należy zauważyć, że posiada istotne gwarancje administracyjne:

- Komisja nie ujawnia jego tożsamości, chyba że skarżący wyraźnie wyraził na zgodę na ujawnienie.
- Komisja czyni starania, aby podjąć decyzję w przedmiocie skargi (wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub zamknąć sprawę) w terminie 12 miesięcy od dnia rejestracji skargi.
- Służby Komisji informują skarżącego na temat przebiegu postępowania, a właściwy

departament powiadamia go również z wyprzedzeniem o zamiarze wystąpienia o zamknięcie sprawy przez Komisję.

Jeżeli po zakończeniu postępowania Komisja stwierdzi, że rzeczywiście mogło dojść do naruszenia prawa UE, może podjąć decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE.

Ponadto należy zauważyć, że Komisja uzgodniła niedawno z niektórymi państwami członkowskimi podjęcie prac w celu zwiększenia szybkości i skuteczności procesu rozwiązywania problemów w ramach projektu pilotażowego „EU Pilot”<sup>273</sup>. Jednym z celów tego projektu jest znalezienie sposobu na szybsze i sprawniejsze reagowanie na skargi poprzez kontakty z państwami członkowskimi, a nie na drodze formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Jeżeli odpowiedzialne służby uważają, że skarga powinna być rozpatrywana w ramach programu „EU Pilot”, skarżący zostanie o tym poinformowany i poproszony o wyrażenie zgodny na ujawnienie jego tożsamości i treści skargi. Sprawa trafi wówczas do zainteresowanego państwa członkowskiego, które w terminie 10 tygodni będzie musiało zaproponować skarżącemu odpowiednie rozwiązanie.

### 9.3.3. PRIORYTETY I SWOBODA PODEJMOWANIA DZIAŁAŃ PRZEZ KOMISJĘ

Jako strażnik Traktatu Komisja czuwa nad zapewnieniem ogólnego przestrzegania prawa UE i monitoruje państwa członkowskie pod kątem przestrzegania zasad i obowiązków okre-

ślonych w Traktacie lub w prawodawstwie wtórnym. Niemniej jednak z różnych względów procedury prawne, takie jak postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE, nie zawsze są najlepszym dostępnym sposobem rozwiązania określonej sprawy.

Należy zatem podkreślić, że Komisja, nawet przy jej całkowitym zaangażowaniu w nadzór nad przestrzeganiem prawa UE przez państwa członkowskie, dysponuje szeroką swobodą uznania w kwestii wszczynania lub niewszczyniania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego<sup>274</sup>.

Ponadto w swoim komunikacie z 2007 r. dotyczącym stosowania prawa wspólnotowego<sup>275</sup> Komisja przedstawiła kilka sposobów na poprawę stosowania i egzekwowania prawa wspólnotowego. Oprócz wzmocnienia partnerskiej współpracy między Komisją a państwami członkowskimi oraz podejmowania w większym stopniu działań zapobiegawczych, komunikat przewiduje określanie priorytetów oraz szybsze rozpatrywanie spraw dotyczących naruszenia przepisów. Zgodnie z tymi zasadami pierwszeństwo uzyskują w szczególności sprawy dotyczące kwestii zasadniczych lub mające szczególnie daleko idące negatywne skutki dla zainteresowanych obywateli i przedsiębiorstw.

Mimo że ulepszenia są w toku i że doświadczenia z nowymi środkami, takimi jak działania zapobiegawcze i wzmocnione partnerstwo, przyniosły już pierwsze rezultaty, ich korzyści będą widoczne dopiero po jakimś czasie. Muszą im także towarzyszyć stałe wysiłki w zakresie monitorowania we wszystkich obszarach, w których konieczny jest dalszy postęp.

<sup>271</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0141:EN:HTML>.

<sup>272</sup> [http://ec.europa.eu/community\\_law/your\\_rights/your\\_rights\\_forms\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_forms_pl.htm).

<sup>273</sup> Zobacz „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego”, COM(2007) 502 wersja ostateczna, s. 9 oraz [http://ec.europa.eu/community\\_law/infringements/application\\_monitoring\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/community_law/infringements/application_monitoring_pl.htm).

<sup>274</sup> Sprawa C-200/88 *Komisja przeciwko Grecji* [1990], Rec. s. I-4299; postanowienie w sprawie T-47/96 *SDDDA przeciwko Komisji* [1996], Rec. s. II-1559, pkt 42; zob. także postanowienie w sprawie T-177/05 *Finlandia przeciwko Komisji*, niepublikowane w Zbiorze, pkt 37–40.

<sup>275</sup> „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego”, COM(2007) 502 wersja ostateczna.

# Załączniki

## A. Ważne komunikaty dotyczące art. 34 TFUE

- Komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący ułatwień w dostępie do rynków pozostałych państw członkowskich: funkcjonowanie wzajemnego uznawania w praktyce (Dz.U. C 265 z 4.11.2003, s. 2)
- Komunikat Komisji w sprawie przywozu równoległego leków gotowych, dla których pozwolenia na dopuszczenie do obrotu zostały już przyznane (COM(2003) 839 wersja ostateczna)
- Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie procedur rejestracji pojazdów silnikowych pochodzących z innego państwa członkowskiego (Dz.U. C 68 z 24.3.2007, s. 15)
- Komunikat Komisji – Rynek wewnętrzny towarów: fundament konkurencyjności Europy (COM(2007) 35 wersja ostateczna)
- Komunikat Komisji – Opakowania na napoje, systemy kaucji i swobodny przepływ towarów (Dz.U. C 107 z 9.5.2009, s. 1)

## B. Terytorialny zakres stosowania

### TERYTORIA, DO KTÓRYCH STOSUJE SIĘ ART. 34 TFUE

**Azory** (autonomiczny region Portugalii) W skład terytorium wchodzi: São Miguel, Pico, Terceira, São Jorge, Faial, Flores, Santa Maria, Graciosa, Corvo.  
Podstawa prawna: art. 355 ust. 1 TFUE (dawny art. 299 ust. 2 TWE).

**Gujana Francuska** (region zamorski Francji)  
Podstawa prawna: art. 355 ust. 1 TFUE (dawny art. 299 ust. 2 TWE).

**Gwadelupa** (region zamorski Francji)  
Podstawa prawna: art. 355 ust. 1 TFUE (dawny art. 299 ust. 2 TWE).

**Madera** (autonomiczny region Portugalii) W jej skład wchodzi: Madera, Porto Santo, Ilhas Desertas, Ilhas Selvagens.  
Podstawa prawna: art. 355 ust. 1 TFUE (dawny art. 299 ust. 2 TWE).

**Martynika** (region zamorski Francji)  
Podstawa prawna: art. 355 ust. 1 TFUE (dawny art. 299 ust. 2 TWE).

**Réunion** (region zamorski Francji)  
Podstawa prawna: art. 355 ust. 1 TFUE (dawny art. 299 ust. 2 TWE).

**Wyspy Alandzkie** (autonomiczna prowincja Finlandii)  
Podstawa prawna: art. 355 ust. 4 TFUE (dawny art. 299 ust. 5 TWE).

**Wyspy Kanaryjskie** (autonomiczna wspólnota Hiszpanii) W skład wysp wchodzi: Teneryfa, Fuerteventura, Gran Canaria, Lanzarote, La Palma, La Gomera, El Hierro.  
Podstawa prawna: art. 355 ust. 1 TFUE (dawny art. 299 ust. 2 TWE).

**Wyspa Man** (dependencja Korony Brytyjskiej). Wyspa Man stanowi region autonomiczny Korony Brytyjskiej i podobnie jak Wyspy Normandzkie nie należy do UE, ale utrzymuje kontakty z Unią ograniczające się do swobodnego przepływu towarów.  
Podstawa prawna: art. 355 ust. 5 lit. c) TFUE (dawny art. 299 ust. 6 lit. c) Traktatu WE) oraz art. 1 ust. 1 Protokołu nr 3 do Traktatu w sprawie przystąpienia Zjednoczonego Królestwa do WE.

**Wyspy Normandzkie** (dependencja Korony Brytyjskiej). W ich skład wchodzi: Guernsey (w tym Alderney, Sark, Herm, Jethou, Lihou oraz Brecqhou); a także Jersey (w tym Écréhous i Les Minquiers).  
Podstawa prawna: art. 355 ust. 5 lit. c) TFUE (dawny art. 299 ust. 6 lit. c) TWE) oraz art. 1 ust. 1 Protokołu nr 3 do traktatu dotyczącego przystąpienia Zjednoczonego królestwa do UE<sup>276</sup>.

### TERYTORIA, DO KTÓRYCH ART. 34 TFUE NIE MA ZASTOSOWANIA

**Akrotiri i Dhekelia** (strefa suwerenna Zjednoczonego Królestwa)  
Podstawa prawna: art. 355 ust. 5 lit. b) TFUE (dawny art. 299 ust. 6 lit. b) TWE).

**Andora**  
Podstawa prawna: w 1990 r. Andora podpisała unię celną z UE, a tym samym zezwoliła na swobodny przepływ towarów przemysłowych.

**Anguilla** (terytorium zamorskie Zjednoczonego Królestwa)  
Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Antyle Niderlandzkie** (terytorium autonomiczne Królestwa Niderlandów) W ich skład wchodzi: Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius oraz Sint Maarten.  
Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Aruba** (terytorium autonomiczne Królestwa Niderlandów)  
Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

<sup>276</sup> Artykuł 355 ust. 5 lit. c) TFUE stanowi, że traktaty stosuje się do Wysp Normandzkich i Wyspy Man tylko w zakresie niezbędnym do zapewnienia stosowania ustaleń dotyczących tych wysp, zawartych w Traktacie dotyczącym przystąpienia Zjednoczonego Królestwa do UE. Protokół nr 3 traktatu akcesyjnego stanowi, że przepisy wspólnotowe dotyczące ograniczeń ilościowych i swobodnego przepływu towarów mają zastosowanie do Wysp Normandzkich i Wyspy Man na takich samych warunkach jak w przypadku Zjednoczonego Królestwa.

**Bermudy** (terytorium zamorskie Zjednoczonego Królestwa)

Podstawa prawna: zgodnie z życzeniem rządu Bermudów, Bermudy to jedyne terytorium zamorskie Zjednoczonego Królestwa nieobjęte decyzją o Stowarzyszeniu Zamorskim z dnia 27 listopada 2001 r.<sup>277</sup> wprowadzającą część IV Traktatu WE<sup>278</sup>.

**Brytyjskie Terytorium Antarktyczne** (terytorium zamorskie Zjednoczonego Królestwa)

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Brytyjskie Terytorium Oceanu Indyjskiego** (terytorium zamorskie Zjednoczonego Królestwa)

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Brytyjskie Wyspy Dziewicze** (terytorium zamorskie Zjednoczonego Królestwa)

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Ceuta i Melilla** (autonomiczne miasta pod zwierzchnictwem Hiszpanii)

Podstawa prawna: w związku z brzmieniem art. 24 i 25 Aktu przystąpienia Królestwa Hiszpanii do Wspólnot Europejskich<sup>279</sup>, chociaż art. 34 TFUE prawdopodobnie ma zastosowanie do towarów wprowadzanych na te terytoria z pozostałej części UE, nie wydaje się, aby miał zastosowanie do towarów pochodzących z Ceuty i Melilli wprowadzanych na terytorium pozostałej części UE. Nie wydaje się zatem, aby art. 34 TFUE miał zastosowanie wobec towarów pochodzących z Ceuty i Melilli.

**Falklandy** (terytorium zamorskie Zjednoczonego Królestwa)

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne** (terytorium zamorskie Francji)

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Georgia Południowa i Sandwich Południowy** (terytorium zamorskie Zjednoczonego Królestwa)

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Gibraltar** (terytorium zamorskie Zjednoczonego Królestwa). Chociaż za stosunki zewnętrzne Gibraltar odpowiada Zjednoczone Królestwo, to jeżeli chodzi o handel wszelkimi towarami, ma on status państwa trzeciego. Artykuł 355 ust. 2 TFUE stanowi, że Traktat nie ma zastosowania do terytoriów utrzymujących szczególne stosunki ze Zjednoczonym Królestwem i które, jak np. Gibraltar, nie zostały uwzględnione w załączniku II do Traktatu<sup>280</sup>. Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Grenlandia** (autonomiczna prowincja Królestwa Danii)

Pierwotnie część Wspólnoty w wyniku przystąpienia do niej Królestwa Danii; status Grenlandii został zmieniony na OCT w wyniku specjalnego traktatu. W 1985 r., po uzyskaniu przez Grenlandię autonomii, grenlandzcy wyborcy zdecydowali o jej wyjściu z Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. W konsekwencji związków Grenlandii z UE wydaje się być (podobnie jak w przypadku Bermudów) mniej ścisły niż w przypadku innych krajów i terytoriów zamorskich (OCT) wyszczególnionych w załączniku II do Traktatu.

**Islandia**

Podstawa prawna: państwa członkowskie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) korzystają ze swobodnego przepływu towarów w UE na mocy porozumienia EOG, a nie w ramach art. 34 TFUE.

**Kajmany** (terytorium zamorskie Zjednoczonego Królestwa)

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Liechtenstein**

Podstawa prawna: państwa członkowskie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) korzystają ze swobodnego przepływu towarów w UE na mocy porozumienia EOG, a nie w ramach art. 34 TFUE.

<sup>277</sup> Decyzja Rady 2001/822/WE z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą Europejską (Dz.U. L 314 z 30.11.2001, s. 1–77).

<sup>278</sup> Związek Bermudów z UE jest zatem jeszcze mniej ścisły niż w przypadku innych krajów i terytoriów zamorskich (OCT) wyszczególnionych w załączniku II do Traktatu.

<sup>279</sup> Dz.U. L 302 z 1985 r.

<sup>280</sup> W sprawie C-30/01 *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* ([2003] Rec. s. I-9481) Trybunał orzekł, że w odniesieniu do liberalizacji systemu pozwoleń na przywóz Gibraltar powinien utrzymać stanowisko sprzed akcesji Zjednoczonego Królestwa. Tak więc produkty pochodzące z Gibraltar nie są uważane za produkty wspólnotowe objęte przepisami dotyczącymi swobodnego przepływu. Ponieważ nie obowiązują ich też cła w ramach wspólnej taryfy celnej, nie można ich uznać za towary w swobodnym obrocie.

**Majotta** (zbiorowość zamorska Francji)

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Monako**

Podstawa prawna: Monako jest niezależnym państwem, które samo decyduje o swoich stosunkach zewnętrznych, tak więc postanowień Traktatu w zakresie art. 355 ust. 3 TFUE nie stosuje się automatycznie.

**Montserrat** (terytorium zamorskie Zjednoczonego Królestwa)

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Norwegia**

Podstawa prawna: państwa członkowskie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) korzystają ze swobodnego przepływu towarów w UE na mocy porozumienia EOG, a nie w ramach art. 34 TFUE.

**Nowa Kaledonia i terytoria zależne** (zbiorowość zamorska Francji o statusie *sui generis*). Zalicza się do niej wyspa główna (*Grande Terre*), Wyspy Lojalności oraz kilka mniejszych wysp.

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Penon de Alhucemas i Penon de Velez de la Gomera** (tereny pod zwierzchnictwem Hiszpanii)

Podstawa prawna: nie wydaje się, jakoby Traktat miał zastosowanie do tego terytorium, ponieważ ani w Traktacie, ani w jego załączniku nie ma bezpośredniego odniesienia do tego terytorium.

**Pitcairn** (terytorium zamorskie Zjednoczonego Królestwa)

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Polinezja Francuska** (zbiorowość zamorska Francji)

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Saint-Pierre i Miquelon** (zbiorowość zamorska Francji)

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**San Marino**

Podstawa prawna: San Marino jest niezależnym państwem, które samo decyduje o swoich stosunkach zewnętrznych, tak więc postanowień Traktatu w zakresie art. 355 ust. 3 TFUE (dawny art. 299 ust. 4 TWE) nie stosuje się automatycznie.

**Święta Helena i terytoria zależne** (terytorium zamorskie Zjednoczonego Królestwa), w tym Ascension oraz Tristan da Cunha.

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Szwajcaria**

Podstawa prawna: państwo członkowskie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, nienależące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

**Wallis i Futuna** (zbiorowość zamorska Francji)

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Watykan**

Podstawa prawna: Watykan jest niezależnym państwem, które samo decyduje o swoich stosunkach zewnętrznych, tak więc postanowień Traktatu w zakresie art. 355 ust. 3 TFUE (dawny art. 299 ust. 4 TWE) nie stosuje się automatycznie.

**Wyspy Chafarinas** (teren pod zwierzchnictwem Hiszpanii) Wyspy Chafarinas składają się z trzech małych wysepek, tj. Isla del Congreso, Isla Isabel II i Isla del Rey.

Podstawa prawna: nie wydaje się, aby TFUE miał zastosowanie do tego terytorium, ponieważ ani w Traktacie, ani w załączniku do niego nie ma bezpośredniego odniesienia do tego terytorium.

**Wyspy Turks i Caicos** (terytorium zamorskie Zjednoczonego Królestwa)

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE (dawny art. 299 ust. 3 TWE).

**Wyspy Owcze** (autonomiczna prowincja Królestwa Danii)

Chociaż Królestwo Danii odpowiada za stosunki zewnętrzne 18 wysp składających się na to terytorium, jest ono w znacznej mierze samorządne, a TFEU jasno stanowi, że jego terytorialny zakres stosowania nie obejmuje tych wysp.

Podstawa prawna: art. 355 ust. 5 lit a) TFUE (dawny art. 299 ust. 6 lit. A) TWE).





Komisja Europejska

**Swobodny przepływ towarów – Przewodnik stosowania postanowień traktatowych regulujących swobodny przepływ towarów**

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2010 — 44 str. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-13487-6

doi:10.2769/27318



## JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

### Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- w przedstawicielstwach i delegaturach Komisji Europejskiej (dane kontaktowe można uzyskać pod adresem <http://ec.europa.eu> lub wysyłając faks pod numer +352 292942758)

### Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

### Płatne subskrypcje (np. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, zbiory orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej):

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_pl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm))

# SWOBODNY PRZEPŁYW TOWARÓW

PRZEWODNIK STOSOWANIA POSTANOWIEŃ TRAKTATOWYCH  
REGULUJĄCYCH SWOBODNY PRZEPŁYW TOWARÓW



■ Urząd Publikacji

