

**ZAWIADOMIENIE KOMISJI****Przewodnik dotyczący art. 34–36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

(2021/C 100/03)

**WPROWADZENIE**

Długofalowy plan działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku (zwany dalej „planem działania w zakresie egzekwowania”) <sup>(1)</sup>, przyjęty w marcu 2020 r., stawia jednolity rynek i jego egzekwowanie w centrum uwagi. Aby poprawić przestrzeganie przepisów i uniknąć segmentacji rynku, w ramach działania nr 1 w planie działania w zakresie egzekwowania przewidziano, że Komisja zapewni bardziej szczegółowe wytyczne dla organów krajowych i zainteresowanych stron. Przewidziano w nim również aktualizację wytycznych w sprawie stosowania art. 34–36 TFUE.

W związku z powyższym to właśnie w tym kontekście Komisja zaktualizowała niniejsze wytyczne. Niniejszy dokument ma na celu ułatwienie stosowania prawa Unii dotyczącego swobodnego przepływu towarów, usprawnienie egzekwowania przepisów i pomoc unijnym przedsiębiorstwom i konsumentom w czerpaniu korzyści, jakie rynek wewnętrzny towarów może im przynieść. Ma on umożliwić lepsze zrozumienie stosowania art. 34–36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w świetle najistotniejszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w tym obszarze. Ma również na celu wzmocnienie spójnego stosowania zasady swobodnego przepływu towarów na całym rynku wewnętrznym, pomagając w usuwaniu wszelkich utrzymujących się przeszkód i zapobiegając pojawianiu się nowych.

Przewodnik opracowano na podstawie poprzedniego wydania z 2009 r. <sup>(2)</sup> i uwzględniono w nim najistotniejsze orzecznictwo TSUE z ostatnich jedenastu lat, aby zagwarantować, że będzie on zawierał kompleksowy i aktualny przegląd stosowania art. 34–36 TFUE. Mimo że podsumowano w nim odnośne orzecznictwo i przedstawiono komentarz uzupełniający, nie można go jednak uważać za wyczerpujący. Przewodnik nie jest prawnie wiążącym dokumentem.

Przepisy UE oraz orzeczenia wymienione w niniejszym przewodniku można wyszukać w bazie danych *EUR-Lex* <sup>(3)</sup>, a wyroki Trybunału są dostępne również na stronie internetowej TSUE <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2020) 94 z 10.3.2020.

<sup>(2)</sup> Przewodnik stosowania postanowień traktatowych regulujących swobodny przepływ towarów, 2010.

<sup>(3)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/pl/index.htm>

<sup>(4)</sup> <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pl>. Należy zauważyć, że w przewodniku zastosowano numerację stosowaną w TFUE również w przypadku odniesień do wyroków Trybunału wydanych na podstawie Traktatu WE.

## SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
1. ROLA I ZNACZENIE SWOBODNEGO PRZEPIŹYWU TOWARÓW NA RYNKU WEWNĘTRZNYM .....	41
2. POSTANOWIENIA TRAKTATU .....	41
3. ZAKRES STOSOWANIA ART. 34 TFUE .....	42
3.1. Warunki ogólne .....	42
3.1.1. Obszar niezharmonizowany .....	42
3.1.2. Definicja „towarów” .....	42
3.1.3. Adresaci .....	43
3.1.4. Środki czynne i bierne .....	44
3.2. Zasięg terytorialny .....	45
3.3. Handel transgraniczny .....	45
3.4. Rodzaje ograniczeń na podstawie art. 34 TFUE .....	46
3.4.1. Ograniczenia ilościowe .....	46
3.4.2. Środki o skutku równoważnym .....	46
3.4.2.1. Ograniczenia dotyczące stosowania .....	47
3.4.2.2. Dyskryminacyjne sposoby sprzedaży .....	48
3.5. Zasada wzajemnego uznawania .....	49
4. RODZAJE ŚRODKÓW .....	51
4.1. Przepisy krajowe związane z czynnością przywozu (pozwolenia na przywóz, inspekcje i kontrole) .....	51
4.2. Obowiązek wyznaczenia przedstawiciela lub zapewnienia obiektów do składowania w państwie członkowskim przywozu .....	51
4.3. Zakazy krajowe dotyczące określonych produktów lub substancji .....	52
4.4. Środki dotyczące cen .....	53
4.5. Procedury udzielania pozwoleń .....	55
4.5.1. Homologacja typu .....	55
4.5.2. Rejestracja samochodu .....	56
4.6. Ograniczenia w zakresie reklamy .....	56
4.7. Przepisy techniczne zawierające wymagania dotyczące prezentacji towarów (masy, składu, prezentacji, etykietowania, formy, rozmiarów i opakowania) .....	57
4.8. Wskazania pochodzenia, znaki jakości, zachęcanie do kupowania produktów krajowych .....	58
4.9. Ograniczenia sprzedaży na odległość (sprzedaż internetowa, sprzedaż wysyłkowa itd.) .....	59
4.10. Pobieranie kaucji .....	59
4.11. Refundacja i przywóz równoległy .....	60
4.12. Obowiązek używania języka urzędowego .....	62
4.13. Ograniczenia przywozu towarów na własne potrzeby .....	62
5. PRODUKTY ROLNE .....	63
6. OGRANICZENIA WYWOZOWE (ART. 35 TFUE) .....	64
6.1. Definicja „wywozu” .....	64
6.2. Ograniczenia ilościowe oraz środki o skutku równoważnym .....	64

7.	UZASADNIENIE ISTNIENIA OGRANICZEŃ W HANDLU .....	66
7.1.	Art. 36 TFUE .....	66
7.1.1.	Moralność publiczna, porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne .....	67
7.1.2.	Ochrona zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin (zasada ostrożności) .....	68
7.1.3.	Ochrona narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej .....	69
7.1.4.	Ochrona własności przemysłowej i handlowej .....	69
7.2.	Wymogi konieczne .....	71
7.2.1.	Ochrona środowiska .....	72
7.2.2.	Ochrona konsumentów .....	73
7.2.3.	Inne wymogi konieczne .....	73
7.3.	Badanie proporcjonalności .....	74
7.4.	Ciężar dowodu .....	76
8.	ZWIĄZEK Z INNYMI SWOBODAMI I ARTYKUŁAMI TRAKTATU POWIĄZANYMI ZE SWOBODNYM PRZEPEŁY- WEM TOWARÓW .....	76
8.1.	Podstawowe swobody .....	76
8.1.1.	Art. 45 TFUE – Swobodny przepływ pracowników .....	76
8.1.2.	Art. 49 i 56 TFUE – Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług .....	77
8.1.3.	Art. 63 TFUE i nast. – Swobodny przepływ kapitału i płatności .....	79
8.2.	Inne istotne artykuły Traktatu .....	79
8.2.1.	Art. 18 TFUE – Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową .....	79
8.2.2.	Art. 28 i 30 TFUE – Unia celna .....	80
8.2.3.	Art. 37 TFUE – Monopole państwowe .....	80
8.2.4.	Art. 107 TFUE – Pomoc państwa .....	82
8.2.5.	Art. 110 TFUE – Postanowienia podatkowe .....	83
8.2.6.	Art. 351 TFUE .....	84
9.	EGZEKWOWANIE ART. 34 I 35 TFUE .....	84
9.1.	Skutek bezpośredni – egzekwowanie na drodze prywatnoprawnej .....	84
9.2.	SOLVIT .....	84
9.3.	Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 i 260 TFUE .....	85
9.3.1.	Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego .....	85
9.3.2.	Skargi .....	85
10.	POWIĄZANE AKTY PRAWA WTÓRNEGO .....	86
10.1.	Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego .....	86
10.2.	Rozporządzenie (UE) 2019/515 – rozporządzenie dotyczące wzajemnego uznawania .....	87
10.3.	Rozporządzenie (WE) nr 2679/98 – rozporządzenie „truskawkowe” .....	87

## 1. ROLA I ZNACZENIE SWOBODNEGO PRZEPIYU TOWARÓW NA RYNKU WEWNĘTRZNYM

Rynek wewnętrzny jest jednym z największych osiągnięć UE. Stanowi on trzon europejskiego projektu, od kilku dziesięcioleci przyczynia się do wzrostu gospodarczego i przyniósł konkretne korzyści europejskim konsumentom i przedsiębiorstwom. Dobrze funkcjonujący jednolity rynek staje się jeszcze bardziej niezbędny podczas kryzysów sanitarnych, takich jak pandemia COVID-19. Umożliwia swobodny przepływ produktów, zapewniając ich dostępność i dotarcie w całej UE do tych, którzy najbardziej ich potrzebują.

Integralność jednolitego rynku jest również niezbędnym narzędziem napędzającym wspólną odbudowę gospodarek wszystkich państw członkowskich. W tym względzie rynek wewnętrzny nie tylko ułatwia obywatelom UE korzystanie z szerszego wyboru produktów, lecz również zapewnia innym podmiotom gospodarczym wielki rynek krajowy, pobudza handel i konkurencję oraz poprawia wydajność.

Dzisiejszy rynek wewnętrzny ułatwia kupno i sprzedaż produktów we wszystkich 27 państwach członkowskich UE, których łączna liczba mieszkańców wynosi ponad 450 milionów, i daje konsumentom szeroki wybór produktów. Jednocześnie swobodny przepływ towarów jest korzystny dla przedsiębiorstw, ponieważ handel towarami stanowi około 75 % handlu wewnątrz UE. Jednolity rynek europejski wspiera przedsiębiorstwa w UE w solidnym ugruntowaniu swojej pozycji w otwartym, zróżnicowanym i konkurencyjnym środowisku. Ta siła sprzyja wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy w UE oraz zapewnia europejskim przedsiębiorstwom zasoby niezbędne do osiągnięcia sukcesu na rynku światowym. Właściwie funkcjonujący rynek wewnętrzny towarów stanowi więc decydujący element obecnego i przyszłego dobrobytu UE w zglobalizowanej gospodarce <sup>(\*)</sup>.

Z perspektywy prawa zasada swobodnego przepływu towarów zawsze stanowiła kluczowy element w tworzeniu i rozwijaniu rynku wewnętrznego. W art. 34–36 TFUE określono zakres i treść tej zasady, zakazując stosowania nieuzasadnionych ograniczeń w handlu wewnątrz UE. Postanowienia te obowiązują jednak tylko w obszarach niezharmonizowanych.

Prawodawstwo harmonizacyjne składa się z rozporządzeń i dyrektyw UE, których celem jest stworzenie wspólnych zasad mających zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenia mają bezpośrednie zastosowanie i są aktami wiążącymi, które muszą być stosowane w całości w całej UE, natomiast dyrektywy są aktami jedynie wyznaczającymi cel, który musi zostać osiągnięty przez wszystkie państwa członkowskie. W zharmonizowanym prawodawstwie określono znaczenie pojęcia jednolitego rynku w wielu obszarach i w ten sposób ujęto zasadę swobodnego przepływu towarów w konkretne ramy dla określonych produktów. Niemniej jednak podstawowa funkcja zasad traktatowych jako kluczowej podstawy i zabezpieczenia rynku wewnętrznego pozostaje bez zmian.

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.

## 2. POSTANOWIENIA TRAKTATU

Głównymi postanowieniami Traktatu regulującymi swobodny przepływ towarów są:

- art. 34 TFUE, który dotyczy przywozu wewnątrz UE i w którym zakazuje się stosowania „ograniczeń ilościowych oraz wszelkich środków o skutku równoważnym” między państwami członkowskimi. Artykuł ten brzmi następująco: „Ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między Państwami Członkowskimi”,
- art. 35 TFUE, który dotyczy wywozu pomiędzy państwami członkowskimi i podobnie zakazuje stosowania „ograniczeń ilościowych oraz wszelkich środków o skutku równoważnym”. Artykuł ten brzmi następująco: „Ograniczenia ilościowe w wywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między Państwami Członkowskimi”,
- art. 36 TFUE, który dopuszcza uzasadnione pewnymi szczególnymi względami odstępstwa od swobód rynku wewnętrznego przewidzianych w art. 34 i 35 TFUE. Artykuł ten brzmi następująco: „Postanowienia artykułów 34 i 35 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych 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. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między Państwami Członkowskimi”.

<sup>(\*)</sup> Komunikat Komisji: Jednolity rynek w zmieniającym się świecie – Wyjątkowy atut wymagający nowego politycznego zobowiązania (COM(2018) 772 final).

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 6 niniejszego przewodnika, który również dotyczy innych artykułów Traktatu.

### 3. ZAKRES STOSOWANIA ART. 34 TFUE

#### 3.1. Warunki ogólne

##### 3.1.1. Obszar niezharmonizowany

Chociaż art. 34–36 TFUE stanowią podstawę zasady swobodnego przepływu towarów, nie są jednak jedynym narzędziem prawnym służącym do oceny zgodności środków krajowych z zasadami rynku wewnętrznego. Mają one zastosowanie w przypadku, gdy dany produkt nie jest objęty unijnym prawodawstwem harmonizacyjnym lub jest nim jedynie częściowo objęty. Miałyby to miejsce, gdyby specyfikacje techniczne danego produktu lub warunki jego sprzedaży podlegały harmonizacji w drodze dyrektyw lub rozporządzeń przyjmowanych przez UE. W związku z tym podstawowa zasada przewiduje, że w sytuacji gdy dana dziedzina jest przedmiotem wyczerpującej harmonizacji na poziomie Unii, wszelkie środki krajowe regulujące tę kwestię podlegają ocenie na podstawie przepisów środka harmonizującego, a nie postanowień prawa pierwotnego<sup>(6)</sup>. W przypadkach nieprawidłowej transpozycji prawa wtórnego, którego celem jest usunięcie barier na rynku wewnętrznym, osoby fizyczne poszkodowane z powodu takiej nieprawidłowej transpozycji mogą jednak powołać się na postanowienia Traktatu dotyczące swobodnego przepływu towarów w celu wskazania na odpowiedzialność swojego państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii<sup>(7)</sup>.

Jeżeli więc właściwe jest prawodawstwo wtórne, każdy odnoszący się do niego środek krajowy należy oceniać w świetle przepisów harmonizujących<sup>(8)</sup>. Wynika to z faktu, że prawodawstwo harmonizujące może być rozumiane jako realizacja zasady swobodnego przepływu towarów przez ustanowienie faktycznych praw i obowiązków, których należy przestrzegać w przypadku określonych produktów.

Ma to miejsce w sprawie C-292/12 Ragn-Sells, prowadzonej w przedmiocie niektórych klauzul zawartych w specyfikacji warunków zamówienia sporządzonej przez gminę w ramach procedury przyznawania koncesji na świadczenie usług w zakresie zbierania i transportu odpadów wytworzonych na jej terenie. Trybunał stwierdził, że ponieważ rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów<sup>(9)</sup> ma na celu stworzenie zharmonizowanego systemu procedur, których zastosowanie umożliwi ograniczenie przepływu odpadów w celu zapewnienia ochrony środowiska, nie jest konieczne badanie, czy środek krajowy jest zgodny z art. 34–36 TFUE<sup>(10)</sup>. Nawet po kilku dziesięcioleciach działań, prowadzonych z zaangażowaniem przez prawodawcę Unii w ramach stanowienia zharmonizowanych zasad, postanowienia Traktatu dotyczące swobodnego przepływu towarów nie stały się zbędne, a ich zakres wciąż jest znaczny. Nierzadko zdarza się, że pewne obszary nie są wcale zharmonizowane lub są przedmiotem tylko częściowej harmonizacji. Jeżeli nie można powołać się na prawodawstwo harmonizacyjne lub nie jest ono wyczerpujące, zastosowanie mają 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 Unii.

##### 3.1.2. Definicja „towarów”

Art. 34 i 35 TFUE obejmują przywóz i wywóz towarów i produktów każdego rodzaju. Artykuły Traktatu mogą obejmować każdy towar, o ile ma on wartość ekonomiczną: „w rozumieniu Traktatu towary oznaczają produkty, których wartość można wyrazić w pieniądzu i które, jako takie, mogą być przedmiotem transakcji handlowych”<sup>(11)</sup>.

<sup>(6)</sup> Zob. np. sprawa C-573/12 Ålands Vindkraft [2014] ECLI:EU:C:2014:2037, pkt 57, i sprawa C-242/17 L.E.G.O. [2018] ECLI:EU:C:2018:804, pkt 52.

<sup>(7)</sup> Sprawa C-445/06 Danske Slagterier/Republika Federalna Niemiec [2009] ECLI:EU:C:2009:178, pkt 26.

<sup>(8)</sup> Sprawa C-309/02 Radlberger Spitz [2004] ECLI:EU:C:2004:799, pkt 53.

<sup>(9)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.U. L 190 z 12.7.2006, s. 1).

<sup>(10)</sup> Sprawa C-292/12 Ragn-Sells [2013] ECLI:EU:C:2013:820, pkt 49–50.

<sup>(11)</sup> Sprawa 7/68 Komisja/Włochy [1968] ECLI:EU:C:1968:51.

W swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił właściwe oznaczenie poszczególnych produktów. Na przykład dzieła sztuki należy traktować jako towary<sup>(12)</sup>. Monety, które wyszły z obiegu jako środki płatnicze, są także objęte definicją towarów, podobnie jak banknoty i czeki na okaziciela<sup>(13)</sup>, w przeciwieństwie do darowizn rzeczowych<sup>(14)</sup>. Odpady należy uznać za towary niezależnie od tego, czy istnieje możliwość poddania ich recyklingowi lub ponownego wykorzystania<sup>(15)</sup>. Energię elektryczną<sup>(16)</sup> i gaz ziemny<sup>(17)</sup> również uznaje się za towary, tak jak ludzką krew oraz pozyskane z niej osocze i produkty lecznicze<sup>(18)</sup>.

Istotne jest jednak dokonywanie prawnego rozróżnienia między towarami a usługami zgodnie ze swobodami wynikającymi z Traktatu<sup>(19)</sup>. Na przykład chociaż ryby to z całą pewnością towar, zasada swobodnego przepływu towarów nie obejmuje praw połowowych i pozwolenia na wędkowanie. W rozumieniu postanowień Traktatu dotyczących swobody świadczenia usług<sup>(20)</sup> są one raczej „świadczeniem usług”. Jeżeli środek państwowy ma wpływ zarówno na swobodę świadczenia usług, jak i swobodny przepływ towarów, Trybunał może zbadać środek w odniesieniu do obu swobód. Na przykład w sprawie C-591/17 Austria/Niemcy dotyczącej opłaty za użytkowanie infrastruktury i zwolnienia z podatku od pojazdów samochodowych dla pojazdów zarejestrowanych w Niemczech Trybunał przeanalizował te środki w świetle art. 34 TFUE, a swobodę świadczenia usług – na podstawie art. 56 TFUE. Trybunał rozpatrzył również sprawę w odniesieniu do zasady zakazu dyskryminacji na podstawie art. 18 TFUE oraz art. 92 TFUE, który zakazuje wszelkiej dyskryminacji w dziedzinie transportu<sup>(21)</sup>.

### 3.1.3. Adresaci

Art. 34–36 TFUE dotyczą środków stosowanych przez państwa członkowskie. Przepisy te mają szeroką wykładnię, aby były wiążące nie tylko dla organów krajowych, lecz także wszystkich innych organów danego państwa, w tym organów lokalnych i regionalnych<sup>(22)</sup>, jak również organów sądowych lub administracyjnych danego państwa członkowskiego<sup>(23)</sup>. Dotyczy to oczywiście także środków stosowanych przez wszystkie organy ustanowione na mocy prawa publicznego jako „organy publiczne”. Ponadto art. 34–36 TFUE mogą mieć zastosowanie do środków stosowanych przez podmioty niepaństwowe lub inne organy ustanowione na mocy prawa prywatnego, o ile pełnią one określone funkcje suwerenne lub ich działania można przypisać państwu w inny sposób. W istocie środki stosowane przez organy zawodowe, które na mocy prawodawstwa krajowego otrzymały uprawnienia regulacyjne i dyscyplinarne w odniesieniu do danego zawodu, mogą wchodzić w zakres art. 34 TFUE<sup>(24)</sup>.

To samo dotyczy działalności organów 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, i w związku z tym działalność tych organów może być przypisana państwu<sup>(25)</sup>. W sprawie Fra.bo Trybunał uznał, że art. 34 TFUE stosuje się horyzontalnie do prywatnych instytucji certyfikujących. Organy krajowe uznały produkty certyfikowane przez tę instytucję za zgodne z prawem krajowym. Ponadto, ze względu na te faktycznie nabyte kompetencje, instytucja certyfikująca posiadała uprawnienie do regulacji wprowadzania produktów do obrotu w Niemczech, w tym przypadku złączy miedzianych<sup>(26)</sup>. Trybunał uznał, że publiczne wypowiedzi urzędnika państwowego, mimo że nie mają mocy prawnej, można przypisać państwu członkowskiemu i mogą one powodować powstanie utrudnienia w swobodnym przepływie towarów. Dokładnie rzecz biorąc, takie sytuacje miałyby miejsce, jeżeli adresaci tych wypowiedzi mogą w rozsądny sposób przyjąć, że jest to stanowisko, które urzędnik wyraża w ramach swych kompetencji służbowych<sup>(27)</sup>.

<sup>(12)</sup> Sprawa 7/68 Komisja/Włochy [1968] ECLI:EU:C:1968:51; sprawa 7/78 R./Thompson, Johnson i Woodiwiss [1978] ECLI:EU:C:1978:209.

<sup>(13)</sup> Sprawa C-358/93 Bordessa [1995] ECLI:EU:C:1995:54.

<sup>(14)</sup> Sprawa C-318/07 Persche [2009] ECLI:EU:C:2009:33, pkt 29.

<sup>(15)</sup> Sprawa C-2/90 Komisja/Belgia [1992] ECLI:EU:C:1992:310, pkt 23–28.

<sup>(16)</sup> Sprawa C-393/92 Gmina Almelo i in./NV Energiebedrijf IJsselmij [1994] ECLI:EU:C:1994:171.

<sup>(17)</sup> Sprawa C-159/94 Komisja/Francja [1997] ECLI:EU:C:1997:501.

<sup>(18)</sup> Sprawa C-421/09 Humanplasma GmbH/Republika Austrii [2010] ECLI:EU:C:2010:760, pkt 27–30, co potwierdzono w sprawie C-296/15 Medisanus [2017] ECLI:EU:C:2017:431, pkt 53.

<sup>(19)</sup> Aby uzyskać dodatkowe informacje dotyczące związku między art. 34–36 i art. 56 TFUE, zob. sekcja 7.1.2.

<sup>(20)</sup> Sprawa C-97/98 Peter Jägerskiöld/Torolf Gustafsson [1999] ECLI:EU:C:1999:515.

<sup>(21)</sup> Sprawa C-591/17 Austria/Niemcy [2019] ECLI:EU:C:2019:504, pkt 39–40.

<sup>(22)</sup> Sprawa C-1/90 Aragonesa de Publicidad/Departamento de Sanidad [1991] ECLI:EU:C:1991:327.

<sup>(23)</sup> Sprawa 434/85 Allen & Hanburys [1988] ECLI:EU:C:1988:109, pkt 25; sprawa C-227/06 Komisja/Belgia, ECLI:EU:C:2008:160, pkt 37.

<sup>(24)</sup> Zob. sprawy połączone 266/87 i 267/87 R./Royal Pharmaceutical Society of Great Britain [1989] ECLI:EU:C:1989:205; sprawa C-292/92 Hünermund [1993] ECLI:EU:C:1993:932.

<sup>(25)</sup> Zob. sprawa 249/81 Komisja/Irlandia (*Buy Irish*) [1982] ECLI:EU:C:1982:402; sprawa 222/82 Apple and Pear Development Council [1983] ECLI:EU:C:1983:370; sprawa C-325/00 Komisja/Niemcy [2002] ECLI:EU:C:2002:633; sprawa C-227/06 Komisja/Belgia [2008] ECLI:EU:C:2008:160.

<sup>(26)</sup> Sprawa C-171/11 Fra.bo Spa/Deutsche Vereinigung des Gas und Wasserfaches eV (DVGW) – Technisch Wissenschaftlicher Verein [2012] ECLI:EU:C:2012:453, pkt 31–32.

<sup>(27)</sup> Sprawa C-470/03 A.G.M.-Cos.Met Srl [2007] ECLI:EU:C:2007:213.

Mimo że termin „państwo członkowskie” ma szeroką wykładnię, co do zasady nie stosuje się go do określenia „czysto” prywatnych środków, tj. środków stosowanych przez osoby fizyczne lub przedsiębiorstwa, ponieważ środków tych nie można przypisać państwu. W sprawie C-265/95 Komisja/Francja Trybunał uznał jednak, że wskutek niewprowadzenia przez Francję wszelkich niezbędnych i stosownych do okoliczności środków, aby zapobiec szkodliwym działaniom podejmowanym przez jednostki, w tym przypadku francuskich rolników, którzy dopuszczali się sabotażu na przywożonych towarach rolnych, doszło do naruszenia art. 34 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 TFUE <sup>(28)</sup>. Chociaż ograniczenie powstało w wyniku działań jednostek, uznano, że nie wprowadzając wystarczających środków mających na celu ochronę swobodnego przepływu tych towarów, państwo członkowskie naruszyło prawo Unii.

Ponadto art. 34 TFUE stosuje się również do środków wprowadzanych przez instytucje Unii. Odnosnie do kontroli sądowej prawodawca UE musi mieć jednak znaczną swobodę uznania. W związku z tym jedynie jawnie niewłaściwy charakter środka wprowadzonego przez instytucję Unii w odniesieniu do celu, jaki realizuje odpowiednia instytucja, może stanowić podstawę do zakwestionowania zgodności tego środka z prawem <sup>(29)</sup>.

#### 3.1.4. Środki czynne i bierne

Zastosowanie art. 34 TFUE, często określane jako prawo do obrony, do środków krajowych utrudniających handel transgraniczny z konieczności zakłada działanie ze strony państwa. W związku z tym środki wchodzące w zakres stosowania art. 34 TFUE obejmują głównie wiążące przepisy prawa państw członkowskich. Niewiążące środki jednak także mogą stanowić naruszenie art. 34 TFUE <sup>(30)</sup>. Dotyczy to praktyk administracyjnych, które mogą stanowić przeszkodę dla swobodnego przepływu towarów, jeżeli są w określonym stopniu trwałe i powszechne <sup>(31)</sup>.

Przykłady praktyk administracyjnych uznanych przez Trybunał Sprawiedliwości za środki o skutku równoważnym obejmują: systematyczną odmowę udzielenia homologacji typu frankownicy pocztowej, która to odmowa ze względu na swój charakter była praktyką protekcyjną i dyskryminacyjną <sup>(32)</sup>; systematyczną klasyfikację jako produktów leczniczych ze względu na ich funkcje i wycofywanie z rynku w braku zezwolenia na dopuszczenie do obrotu ziołowych produktów leczniczych produkowanych lub sprzedawanych zgodnie z prawem jako suplementy żywnościowe lub produkty dietetyczne w innych państwach członkowskich <sup>(33)</sup>; automatyczną klasyfikację preparatów witaminowych jako „produktów leczniczych” po ich wyprodukowaniu lub sprzedaży zgodnie z prawem jako suplementów żywnościowych w innych państwach członkowskich, jeżeli zawierają trzy razy więcej witamin <sup>(34)</sup>; wymóg, aby wzbogacone środki spożywcze produkowane lub sprzedawane zgodnie z prawem w innych państwach członkowskich mogły być sprzedawane w Danii wyłącznie wówczas, gdy zostanie wykazane, że takie wzbogacanie składnikami odżywczymi odpowiada potrzebom ludności duńskiej <sup>(35)</sup>.

Biorąc pod uwagę zobowiązania państw członkowskich wynikające z art. 4 ust. 3 TFUE, zawierającego wymóg, aby stosowały one wszelkie środki właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu i skuteczności prawa Unii, Trybunał uznał, że w art. 34 TFUE zakazano nie tylko takiego działania ze strony państwa, które stanowi naruszenie, ale także braku działania. Może do tego dojść w sytuacji, kiedy państwo członkowskie zaniecha przyjęcia środków niezbędnych do usunięcia przeszkód w swobodnym przepływie towarów, a 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 przywóz towarów rolnych z sąsiadujących państw członkowskich, uniemożliwiając przejęcie ciężarówek przewożących te towary lub niszcząc załadowane na nie towary. Brak interwencji ze strony organów krajowych przeciwko tym działaniom uznano za naruszenie art. 34 TFUE z uwagi na fakt, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia swobodnego przepływu produktów na swoim terytorium przez stosowanie niezbędnych i właściwych środków w celu zapobiegania wszelkim ograniczeniom wynikającym z działań osób fizycznych <sup>(36)</sup>.

<sup>(28)</sup> Sprawa C-265/95 Komisja/Francja [1997] ECLI:EU:C:1997:595.

<sup>(29)</sup> Sprawy połączone C-154/04 i C-155/04 Alliance for Natural Health [2004] ECLI:EU:C:2004:848, pkt 47 i 52.

<sup>(30)</sup> Sprawa 249/81 Komisja/Irlandia (*Buy Irish*) [1982] ECLI:EU:C:1982:402; sprawa C-227/06 Komisja/Belgia [2008] ECLI:EU:C:2008:160.

<sup>(31)</sup> Sprawa 21/84 Komisja/Francja [1985] ECLI:EU:C:1985:184; sprawa C-387/99 Komisja/Niemcy [2004] ECLI:EU:C:2004:235, pkt 42; sprawa C-88/07 Komisja/Hiszpania [2009] ECLI:EU:C:2009:123; sprawa C-192/01 Komisja/Dania [2003] ECLI:EU:C:2003:492, pkt 40.

<sup>(32)</sup> Sprawa 21/84 Komisja/Francja [1985] ECLI:EU:C:1985:184, pkt 11–15.

<sup>(33)</sup> Sprawa C-88/07 Komisja/Hiszpania [2009] ECLI:EU:C:2009:123, pkt 54–66, 116.

<sup>(34)</sup> Sprawa C-387/99 Komisja/Niemcy [2004] ECLI:EU:C:2004:235, pkt 83.

<sup>(35)</sup> Sprawa C-192/01 Komisja/Dania [2003] ECLI:EU:C:2003:492, pkt 40.

<sup>(36)</sup> Sprawa C-265/95 Komisja/Francja, [1997] ECLI:EU:C:1997:595, pkt 31; zob. również sprawa C-112/00 Schmidberger [2003] ECLI:EU:C:2003:333, pkt 60, zwłaszcza w zakresie możliwych uzasadnień (wolność wyrażania opinii i wolność zgromadzeń).

Co więcej, art. 34 TFUE może stwarzać zobowiązanie rezultatu. Naruszenie tego obowiązku ma miejsce, jeżeli państwo członkowskie nie zdoła osiągnąć celów z powodu braku działania lub niewystarczającego działania. Na przykład w sprawie C-309/02 Trybunał uznał w orzeczeniu wydanym w trybie prejudycjalnym, że przepisy niemieckie są sprzeczne z art. 34 TFUE, ponieważ nie zapewniają podmiotom prywatnym możliwości skutecznego uczestniczenia w niemieckim obowiązkowym systemie zbiórki jednorazowych opakowań po napojach <sup>(37)</sup>.

### 3.2. Zasięg terytorialny

Obowiązek przestrzegania postanowień art. 34–36 TFUE stosuje się do wszystkich państw członkowskich UE. Ponadto postanowienia Traktatu można stosować do terytoriów europejskich, za których stosunki zewnętrzne odpowiedzialne jest dane państwo członkowskie, a także do terytoriów zamorskich zależnych od państwa członkowskiego lub stowarzyszonych z nim w inny sposób <sup>(38)</sup>.

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

W odniesieniu do państw EFTA będących umawiającymi się stronami Porozumienia EOG i do Turcji handel towarami między tymi państwami i państwami członkowskimi regulują postanowienia poszczególnych umów, a nie postanowienia TFUE. Produkty, o których mowa w art. 8 ust. 3 Porozumienia EOG, i pochodzące z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii korzystają więc ze swobodnego przepływu w UE na mocy art. 11 tego porozumienia. Produkty 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 w życie ostatniego etapu unii celnej <sup>(39)</sup>.

### 3.3. Handel transgraniczny

Zakres stosowania art. 34 TFUE ogranicza się do przeszkód w handlu między państwami członkowskimi. Element transgraniczny jest zatem niezbędny do 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. Aby środek spełniał wymóg transgraniczności, wystarczy, że może w sposób pośredni albo potencjalny utrudniać handel wewnątrz UE <sup>(40)</sup>.

Wymagany element transgraniczny określony w postanowieniach Traktatu teoretycznie nie uniemożliwia państwom członkowskim traktowania produktów krajowych mniej przychylnie niż produktów przywożonych („dyskryminacja odwrotna”), w praktyce jednak wystąpienie tego problemu jest mało prawdopodobne. Mimo że art. 34 TFUE ma zastosowanie w przypadku, gdy produkt krajowy jest poddawany przywózowi powrotnemu lub opuszcza państwo członkowskie i jest przywożony z powrotem <sup>(41)</sup>, artykułu tego nie stosuje się, jeżeli jedynym celem przywozu powrotnego jest obejście przepisów krajowych <sup>(42)</sup>.

Wymóg transgraniczności może również być spełniony, jeżeli produkt jest jedynie przewożony w tranzycie przez dane państwo członkowskie. W tym względzie w art. 36 TFUE wyraźnie odniesiono się do ograniczeń tranzytowych jako objętych postanowieniami art. 34 i 35 TFUE.

Zasadę swobodnego przepływu towarów stosuje się do produktów pochodzących z państw członkowskich oraz do produktów z państw trzecich, jeżeli znajdują się one w swobodnym obrocie w państwach członkowskich. W art. 29 TFUE określono, że produkty pochodzące z państw trzecich uznaje się za będące w swobodnym obrocie w danym państwie członkowskim, pod warunkiem że dopełniono wobec nich formalności przywozowych oraz pobrano stosowne cła. W sprawie C-30/01 Komisja/Zjednoczone Królestwo Trybunał potwierdził, że na mocy art. 29 ust. 2 TFUE środki wprowadzone w celach dotyczących handlu wewnątrz Unii stosuje się w taki sam sposób do produktów pochodzących z państw członkowskich jak do produktów pochodzących z państw trzecich <sup>(43)</sup>.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem środek krajowy nie znajdzie 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>(44)</sup>. Nawet jeżeli dany środek ma względnie niewielkie znaczenie gospodarcze, ma zastosowanie jedynie w bardzo ograniczonej geograficznej części terytorium kraju <sup>(45)</sup> lub ma wpływ jedynie na niewielką liczbę przypadków przywozu/wywozu lub podmiotów gospodarczych, może stanowić zakazany środek o skutku równoważnym.

<sup>(37)</sup> Sprawa C-309/02 Radlberger Spitz [2004] ECLI:EU:C:2004:799, pkt 80.

<sup>(38)</sup> Zob. art. 355 TFUE.

<sup>(39)</sup> Dz.U. L 35 z 13.2.1996, s. 1.

<sup>(40)</sup> Sprawa 8/74 Dassonville [1974] ECLI:EU:C:1974:82, pkt 5.

<sup>(41)</sup> Sprawa 78/70 Deutsche Grammophon/Metro [1971] ECLI:EU:C:1971:59.

<sup>(42)</sup> Sprawa 229/83 Leclerc/Au Ble Vert [1985] ECLI:EU:C:1985:1.

<sup>(43)</sup> Sprawa C-30/01 Komisja/Zjednoczone Królestwo [2003] ECLI:EU:C:2003:489, pkt 49–54.

<sup>(44)</sup> Sprawy 177/82 Van de Haar [1984] ECLI:EU:C:1984:144; 269/83 Komisja/Francja [1985] ECLI:EU:C:1985:115; 103/84 Komisja/Włochy [1986] ECLI:EU:C:1986:229.

<sup>(45)</sup> Sprawa C-67/97 Ditlev Blühme [1998] ECLI:EU:C:1998:584.



Środki państwowe, których skutek ograniczający handel między państwami członkowskimi jest zbyt niepewny i pośredni, można jednak odróżniać od powyższych środków<sup>(46)</sup>. Na przykład w sprawie C-297/05 Trybunał orzekł, że administracyjna formalność wprowadzona przez Niderlandy, polegająca na identyfikacji pojazdów przywożonych do państwa przed ich rejestracją „nie może w jakikolwiek sposób zniechęcać do przywozu pojazdu do tego państwa członkowskiego ani czynić tego przywozu mniej atrakcyjnym”<sup>(47)</sup>. W związku z tym środek ten znalazł się poza zakresem stosowania art. 34 TFUE.

### 3.4. Rodzaje ograniczeń na podstawie art. 34 TFUE

#### 3.4.1. Ograniczenia ilościowe

Ograniczenia ilościowe zostały zdefiniowane jako środki, które mają charakter całkowitego lub częściowego ograniczenia przywozu lub tranzytu towarów<sup>(48)</sup>. Przykładami takich środków mogą być bezpośredni zakaz przywozu lub system kontyngentów<sup>(49)</sup>. Innymi słowy, ograniczenia ilościowe mają zastosowanie, gdy zostały osiągnięte pewne pułapy importowe lub eksportowe. Art. 34 TFUE obejmuje jednak tylko kontyngenty pozataryfowe, ponieważ kontyngenty taryfowe wchodzą w zakres art. 30 TFUE, w którym zakazano ceł przywozowych i wywozowych lub opłat o skutku równoważnym.

Ograniczenia ilościowe mogą opierać się na obowiązujących przepisach lub jedynie na praktyce administracyjnej. Art. 34 TFUE obejmie więc nawet nieujawniony lub ukryty system kontyngentów.

#### 3.4.2. 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 przepisy na ogół mają takie samo zastosowanie do ograniczeń ilościowych i do środków o skutku równoważnym.

W sprawie Dassonville Trybunał Sprawiedliwości zawarł wykładnię znaczenia i zakresu środków o skutku równoważnym<sup>(50)</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”.

Późniejsze orzecznictwo potwierdza tę definicję z niewielkimi zmianami. 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, a nawet akty niewiążące.

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, utrudnić” ...) (51). W związku z tym już nie musi istnieć dyskryminacyjny element, aby art. 34 TFUE objął środek krajowy.

Przełomowe orzeczenie Trybunału w sprawie Cassis de Dijon<sup>(52)</sup> potwierdziło to podejście. Uznając, że różnice między przepisami krajowymi państw członkowskich mogą utrudniać handel towarami, Trybunał potwierdził, że art. 34 TFUE może obejmować także środki krajowe, które mają zastosowanie w równy sposób do towarów krajowych i przywożonych. W tym przypadku państwa członkowskie mogą wprowadzić odstępstwo, powołując się nie tylko na art. 36 TFUE, ale również na wymogi konieczne – pojęcie użyte po raz pierwszy w tym orzeczeniu.

<sup>(46)</sup> Sprawa C-379/92 Peralta [1994] ECLI:EU:C:1994:296; sprawa C-44/98 BASF [1999] ECLI:EU:C:1999:440. Por. również C-20/03 Burmanjer [2005] ECLI:EU:C:2005:307.

<sup>(47)</sup> Sprawa C-297/05 Komisja/Niderlandy [2007] ECLI:EU:C:2007:531, pkt 63.

<sup>(48)</sup> Sprawa 2/73 Riseria Luigi Geddo/Ente Nazionale Risi [1973] ECLI:EU:C:1973:89.

<sup>(49)</sup> Sprawa 13/68 Salgoil SpA/włoskie Ministerstwo Handlu Zagranicznego [1968] ECLI:EU:C:1968:54.

<sup>(50)</sup> Sprawa 8/74 Dassonville [1974] ECLI:EU:C:1974:82. W kwestii kontekstu historycznego zob. również dyrektywa Komisji 70/50/EWG z dnia 22 grudnia 1969 r. oparta na przepisach art. 33 ust. 7 w sprawie zniesienia środków mających skutek równoważny ograniczeniom ilościowym w przywozie i nieprzewidzianych innymi przepisami przyjętymi na mocy Traktatu EWG (Dz.U. L 13 z 19.1.1970, s. 29).

<sup>(51)</sup> Sprawa 8/74 Dassonville [1974] ECLI:EU:C:1974:82, pkt 5.

<sup>(52)</sup> Sprawa 120/78 Rewe Zentrale/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein [1979] ECLI:EU:C:1979:42.

Podsumowując, art. 34 TFUE stosuje się do środków krajowych dyskryminujących towary przywożone (tzw. środków stosowanych z rozróżnieniem) oraz do środków krajowych, które z punktu widzenia prawa w równy sposób mają zastosowanie do towarów krajowych i przywożonych, ale w rzeczywistości powodują dodatkowe utrudnienia w przypadku przywozu (tzw. środki stosowane bez rozróżnienia)<sup>(53)</sup>. Utrudnienia te wynikają z faktu, że w przypadku towarów przywożonych istnieje wymóg przestrzegania dwóch zbiorów przepisów – ustanowionych przez państwa członkowskie producenta i przez państwa członkowskie przywozu.

Środki o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym zaczęły następnie obejmować również wszelkie inne środki mogące utrudniać dostęp do rynku<sup>(54)</sup>. W tym względzie w sprawie Komisja/Hiszpania<sup>(55)</sup> Trybunał orzekł, co następuje: „z orzecznictwa jasno wynika, że środek wchodzi w zakres pojęcia środka równoważnego ograniczeniu ilościowemu w rozumieniu art. 34 TFUE, jeżeli utrudnia dostęp do rynku danego państwa członkowskiego towarom pochodzącym z innych państw członkowskich, nawet jeżeli ani jego celem, ani skutkiem nie jest mniej przychylnie traktowanie produktów z innych państw członkowskich”.

Podstawowe założenie testu dostępu do rynku jest takie, że warunki dostępu są w pewnym stopniu trudniejsze do spełnienia w przypadku produktów przywożonych. Trybunał często kładzie nacisk na ocenę, czy przedmiotowy środek może mieć znaczny wpływ na zachowanie konsumentów, czyniąc zakup przywożonego produktu mniej atrakcyjnym<sup>(56)</sup>.

W związku z tym definicja środków o skutku równoważnym jest szeroka i stale się zmienia. Na przykład w sprawie C-591/17 Austria/Niemcy Trybunał orzekł, że opłata za użytkowanie infrastruktury i zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych dla pojazdów zarejestrowanych w Niemczech mogą utrudniać dostęp do rynku niemieckiego towarom pochodzącym z innych państw członkowskich, tym samym stanowiąc ograniczenie swobodnego przepływu towarów. Trybunał wskazał, że nawet jeśli opłata za użytkowanie infrastruktury nie jest pobierana od towarów przewożonych jako takie, to przy przekraczaniu granicy może ona jednak wpływać na towary dostarczone za pomocą pojazdów samochodowych osobowych o masie do 3,5 t zarejestrowanych w państwie członkowskim innym niż Niemcy<sup>(57)</sup>.

Kolejnym przykładem dynamicznego charakteru pojęcia środków o skutku równoważnym jest sprawa C-573/12 Ålands Vindkraft, która dotyczyła krajowego systemu wsparcia na rzecz zielonej energii. Certyfikaty w ramach tego systemu były przyznawane wyłącznie szwedzkim producentom energii ze źródeł odnawialnych, nawet jeżeli energia elektryczna, którą dostarczyli lub zużyli, mogła zawierać importowaną energię elektryczną. Trybunał stwierdził, że taki system może utrudniać, przynajmniej pośrednio i potencjalnie, import (zielonej) energii z innych państw członkowskich. Trybunał wskazał, że okoliczność, iż państwo członkowskie nie przyjmuje odpowiednich środków w celu usunięcia powstałych utrudnień w swobodzie przepływu towarów, może utrudniać wewnątrzunijną wymianę handlową w takim samym stopniu jak działanie czynne. Tym samym Trybunał stwierdził, że przedmiotowe uregulowanie stanowi środek o skutku równoważnym ograniczeniu ilościowemu w przywozie<sup>(58)</sup>.

#### 3.4.2.1. Ograniczenia dotyczące stosowania

Stosunkowo niedawno w orzecznictwie Trybunału ukształtowano pewną kategorię ograniczeń: ograniczenia dotyczące stosowania. Tego rodzaju ograniczenia charakteryzuje się jako przepisy krajowe, które zezwalają na sprzedaż produktu, ale jednocześnie w pewnym zakresie ograniczają jego stosowanie. Ograniczenia dotyczące stosowania 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 ograniczeniu ilościowemu.

W związku z powyższym można wymienić trzy sprawy. Po pierwsze, sprawę Komisja/Portugalia<sup>(59)</sup> dotyczącą portugalskiej ustawy, w której zakazano nanoszenia barwnych folii na szyby pojazdów samochodowych. Komisja była zdania, że ewentualni zainteresowani, handlowcy lub osoby prywatne, nie kupią tego rodzaju folii, wiedząc, że nie mogą ich nanieść

<sup>(53)</sup> Przykłady środków o skutku równoważnym obejmują wymogi dotyczące składu lub wszelkie inne wymogi dotyczące produktu, ograniczające sieci dystrybucji oraz nadające uprzywilejowaną pozycję towarom krajowym.

<sup>(54)</sup> Zob. m.in. sprawa C-110/05 Komisja/Włochy [2009] ECLI:EU:C:2009:66, pkt 37; sprawa C-456/10 ANETT [2012] ECLI:EU:C:2012:241 i sprawa C-148/15 Deutsche Parkinson Vereinigung [2016] ECLI:EU:C:2016:776.

<sup>(55)</sup> Sprawa C-428/12 Komisja/Hiszpania [2014] ECLI:EU:C:2014:218, pkt 29.

<sup>(56)</sup> Sprawa C-110/05 Komisja/Włochy [2009] ECLI:EU:C:2009:66, pkt 56.

<sup>(57)</sup> Sprawa C-591/17 Austria/Niemcy [2019] ECLI:EU:C:2019:504, pkt 125–134.

<sup>(58)</sup> Sprawa C-573/12 Ålands Vindkraft [2014] ECLI:EU:C:2014:2037, pkt 67–75, 82 i 119. Trybunał uznał jednak przedmiotowy środek za uzasadniony w świetle celu polegającego na promowaniu korzystania z odnawialnych źródeł energii przy produkcji energii elektrycznej.

<sup>(59)</sup> Sprawa C-265/06 Komisja/Portugalia [2008] ECLI:EU:C:2008:210.

na szyby pojazdów samochodowych<sup>(60)</sup>. Trybunał najwyraźniej uznał ten argument i 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>(61)</sup>. W wyniku tego Trybunał uznał, że Portugalia naruszyła swoje zobowiązania wynikające z art. 34 TFUE.

Po drugie, w sprawie Komisja/Włochy<sup>(62)</sup> rozpatrywano, czy Włochy, utrzymując przepisy zakazujące ciągnięcia przyczep motocyklami, uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 34 TFUE. Jeżeli chodzi o przyczepy zaprojektowane specjalnie dla motocykli, Trybunał orzekł, że możliwość ich używania w inny sposób niż łącznie z motocyklami jest ograniczona, oraz że konsumenci, wiedząc, że zakazano im używania motocykla razem z przyczepą zaprojektowaną specjalnie w tym celu, nie mają praktycznie żadnego interesu w zakupie takiej przyczepy<sup>(63)</sup>. W wyniku tego zakaz ten stanowi naruszenie art. 34 TFUE.

Z kolei sprawa Mickelsson i Roos<sup>(64)</sup> dotyczyła wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym odnoszącego się do kwestii, czy art. 34 i 36 TFUE wykluczają stosowanie szwedzkich uregulowań w sprawie użytkowania skuterów wodnych. Zgodnie ze szwedzkimi przepisami użytkowanie takich skuterów na drogach wodnych nieuznawanych za publiczne drogi wodne oraz na wodach, na których komisja administracyjna jednostki terytorialnej nie zezwoliła na używanie tego rodzaju jednostek, było zabronione i podlegało karze grzywny. Trybunał stwierdził, że jeżeli przepisy takie skutkowałyby przeszkodą dla użytkowników skuterów wodnych w czynieniu z nich prawidłowego użytku właściwego tym towarom lub silnym ograniczeniem ich użytkowania, miałyby za skutek utrudnienie dostępu tych towarów do rynku krajowego. Ponieważ rzeczywiste możliwości użytkowania skuterów wodnych w Szwecji były zaledwie marginalne, przepisy krajowe stanowiły środek o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym<sup>(65)</sup>. Trybunał stwierdził jednak, że przepisy krajowe mogą być uzasadnione względami ochrony środowiska naturalnego, jeżeli spełnione zostaną określone wymogi dodatkowe<sup>(66)</sup>. W sprawie Sandström Trybunał dodatkowo określił warunki, na jakich wprowadzenie zakazu użytkowania skuterów wodnych poza wyznaczonymi drogami wodnymi może być dozwolone<sup>(67)</sup>.

Jak wskazano powyżej, na ocenę ograniczeń dotyczących stosowania ma wpływ również test dostępu do rynku. Oprócz oceniania wpływu środka na rynek Trybunał ocenia również wpływ, jaki środek może mieć na zachowanie konsumenta. Podsumowując, można stwierdzić, że środki nakładające całkowity zakaz użytkowania określonego produktu, które unieumożliwiają czynienie z niego prawidłowego użytku właściwego temu produktowi lub silnie ograniczają jego użytkowanie, mogą wchodzić w zakres art. 34 TFUE.

#### 3.4.2.2. Dyskryminacyjne sposoby sprzedaży

Niemal dwadzieścia lat od wyroku w sprawie Dassonville Trybunał uznał za konieczne ponowne zbadanie orzecznictwa dotyczącego zakresu „środków o skutku równoważnym” na podstawie art. 34 TFUE. W przełomowym wyroku w sprawie Keck i Mithouard, która dotyczyła prawodawstwa francuskiego zakazującego odsprzedaży ze stratą<sup>(68)</sup>, Trybunał stworzył więc pojęcie sposobów sprzedaży. Trybunał stwierdził, że „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, o ile:

- 1) przepisy te mają zastosowanie do wszystkich odpowiednich przedsiębiorstw handlowych prowadzących działalność na terytorium kraju; oraz
- 2) z prawnego i faktycznego punktu widzenia mają taki sam wpływ na wprowadzanie do obrotu produktów krajowych i produktów pochodzących z innych państw członkowskich”<sup>(69)</sup>.

Przepisy określające wymagania, które towary muszą spełnić, są w dalszym ciągu przedmiotem badania w kontekście sprawy Cassis de Dijon i w związku z tym uznaje się je za wchodzące *per se* w zakres art. 34 TFUE. Natomiast sposoby sprzedaży wchodzą w zakres art. 34 TFUE jedynie pod warunkiem, że strona wskazująca naruszenie może udowodnić, że prowadzą one do faktycznej lub prawnej dyskryminacji ze względu na pochodzenie produktów.

<sup>(60)</sup> Tamże, pkt 15.

<sup>(61)</sup> Tamże, pkt 33.

<sup>(62)</sup> Sprawa C-110/05 Komisja/Włochy [2009] ECLI:EU:C:2009:66.

<sup>(63)</sup> Sprawa C-110/05 Komisja/Włochy [2009] ECLI:EU:C:2009:66, pkt 57.

<sup>(64)</sup> Sprawa C-142/05 Mickelsson i Roos [2009] ECLI:EU:C:2009:336.

<sup>(65)</sup> Sprawa C-142/05 Mickelsson i Roos [2009] ECLI:EU:C:2009:336, pkt 28.

<sup>(66)</sup> Sprawa C-142/05 Mickelsson i Roos [2009] ECLI:EU:C:2009:336, pkt 39–40. W tym względzie zob. również sprawa C-433/05 Sandström [2010] ECLI:EU:C:2010:184.

<sup>(67)</sup> Sprawa C-433/05 Sandström [2010] ECLI:EU:C:2010:184, pkt 40. Sprawa ta stanowi również przykład podejścia do proporcjonalności ukierunkowanego na proces, opracowanego na podstawie oceny Trybunału w sprawie Mickelsson.

<sup>(68)</sup> Sprawy połączone C-267/91 i C-268/91 Keck i Mithouard [1993] ECLI:EU:C:1993:905.

<sup>(69)</sup> Sprawy połączone C-267/91 i C-268/91 Keck i Mithouard [1993] ECLI:EU:C:1993:905, pkt 16.

W sprawie C-591/17 Republika Austrii Trybunał opisał pojęcie sposobów sprzedaży jako obejmujące przepisy krajowe dotyczące „uregulowania sposobu, w jaki produkty mogą być sprzedawane”<sup>(70)</sup>. W związku z tym sposoby sprzedaży obejmują środki związane z warunkami i metodami wprowadzania do obrotu (zob. sekcja 4.6)<sup>(71)</sup>, czasu sprzedaży towarów<sup>(72)</sup>, miejsca sprzedaży towarów lub ograniczeń dotyczących tego, kto może sprzedawać dany towar<sup>(73)</sup>, jak również w niektórych przypadkach środki związane z ustalaniem ceny produktu (zob. sekcja 4.4)<sup>(74)</sup>. Stosunkowo łatwiej jest zrozumieć, jakiego rodzaju środki dotyczą cech produktów, niż określić, jakiego rodzaju środki stanowią sposoby sprzedaży. Środki dotyczące cech produktu to np. środki dotyczące kształtu, rozmiaru, masy, składu, prezentacji lub identyfikacji (zob. sekcja 4.7).

Jako przykład powyższego może posłużyć następująca sprawa: Trybunał stwierdził w sprawie Alfa Vita<sup>(75)</sup>, że uregulowania krajowe poddające sprzedaż produktów „bake-off” (tj. zamrożonego pieczywa do odgrzania lub wypieku) takim samym wymogom jak wymogi mające zastosowanie do pełnego procesu produkcji i wprowadzania do obrotu tradycyjnego chleba i tradycyjnych produktów piekarskich naruszają art. 34 TFUE i nie można ich uznać za sposób sprzedaży. Trybunał doszedł do tego wniosku na podstawie tego, że wymaganie od sprzedawców produktów „bake-off” dostosowania się do wszystkich przepisów mających zastosowanie do tradycyjnych piekarni nie uwzględnia specyfiki tych produktów i prowadzi do powstania dodatkowych kosztów, utrudniając w ten sposób wprowadzanie tych produktów do obrotu<sup>(76)</sup>.

Niektóre procedury lub obowiązki nie dotyczące produktu ani jego opakowania można uznać za sposoby sprzedaży, co widać na przykładzie sprawy Sapod Audic i Eco-Emballages<sup>(77)</sup>. Przedmiotowy środek krajowy przewidywał, że każdy producent lub importer musi przyczynić się do usuwania wszystkich swoich zużytych opakowań lub organizować to usuwanie. Trybunał wskazał, że środek wprowadzał jedynie „ogólny obowiązek identyfikacji opakowań zebranych w celu usunięcia przez zatwierdzone przedsiębiorstwo”<sup>(78)</sup>. Tym samym Trybunał stwierdził, że „obowiązek wprowadzony 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>(79)</sup>. W konsekwencji można go uznać za uregulowanie sposobu sprzedaży.

Reasumując, sposoby sprzedaży są środkami związanymi bardziej z wprowadzaniem towaru do obrotu niż cechami towaru<sup>(80)</sup> i nie wchodzą w zakres art. 34 TFUE, w przypadku gdy spełniają dwa warunki łączne ustanowione w wyroku w sprawie Keck wyjaśnione powyżej.

### 3.5. Zasada wzajemnego uznawania

Przeszkody techniczne w swobodnym przepływie towarów mogą występować, gdy organy krajowe stosują przepisy krajowe określające wymagania, które muszą spełniać towary wprowadzone legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim. Towary „wprowadzone legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim” są to takie towary lub towary takiego rodzaju, które są zgodne z odpowiednimi przepisami mającymi zastosowanie w tym państwie członkowskim lub nie podlegają w tym państwie członkowskim żadnym takim przepisom oraz zostały udostępnione użytkownikom końcowym w tym państwie członkowskim. Jeżeli przepisy krajowe nie wdrażają prawa wtórnego UE, wówczas stanowią one przeszkody techniczne, do których stosuje się art. 34 i 36 TFUE, nawet jeżeli dane przepisy mają zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich produktów.

<sup>(70)</sup> Sprawa C-591/17 Republika Austrii [2019] ECLI:EU:C:2019:504, pkt 129.

<sup>(71)</sup> Zob. sprawa C-412/93 Leclerc-Siplec [1995] ECLI:EU:C:1995:26, pkt 22, i sprawa C-6/98 ARD [1999] ECLI:EU:C:1999:532, pkt 46.

<sup>(72)</sup> Zob. na przykład sprawy C-401/92 i C-402/92 Tankstation 't Heukske and Boermans [1994] ECLI:EU:C:1994:220, pkt 14, oraz sprawy połączone C-69/93 i C-258/93 Punto Casa [1994] ECLI:EU:C:1994:226.

<sup>(73)</sup> Zob. sprawa C-391/92 Komisja/Grecja [1995] ECLI:EU:C:1995:199, pkt 15.

<sup>(74)</sup> Zob. sprawa C-63/94 Belgacom [1995] ECLI:EU:C:1995:270 i sprawa C-221/15 Etablissements Fr. Colruyt NV [2016] ECLI:EU:C:2016:704, pkt 37.

<sup>(75)</sup> Sprawy połączone C-158/04 i C-159/04 Alfa Vita [2006] ECLI:EU:C:2006:562.

<sup>(76)</sup> Tamże, pkt 18–19.

<sup>(77)</sup> Sprawa C-159/00 Sapod Audic i Eco-Emballages [2002] ECLI:EU:C:2002:343.

<sup>(78)</sup> Tamże, pkt 71. Jeżeli miałyby być on interpretowany jako wprowadzający obowiązek oznakowania lub etykietowania, to stanowiłby przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. L 204 z 21.7.1998, s. 37). 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>(79)</sup> Sprawa C-159/00 Sapod Audic i Eco-Emballages [2002] ECLI:EU:C:2002:343, pkt 72.

<sup>(80)</sup> Zob. sprawa C-71/02 Karner [2004] ECLI:EU:C:2004:181 (zakaz informowania o tym, że sprzedawane towary pochodzą z masy upadłości); sprawa C-441/04 A-Punkt [2006] ECLI:EU:C:2006:141 (akwizycja w domu), a także podobna argumentacja w sprawie C-20/03 Burmanjer [2005] ECLI:EU:C:2005:307.

Zasada wzajemnego uznawania została ustanowiona w orzecznictwie Trybunału. W wyroku w sprawie *Cassis de Dijon* <sup>(81)</sup> Trybunał stwierdził, że w przypadku braku harmonizacji przepisy krajowe określające wymagania (takie jak wymagania dotyczące oznaczenia, formy, rozmiaru, masy, składu, prezentacji, etykietowania, opakowania), które muszą spełniać towary pochodzące z innych państw członkowskich, w których są legalnie produkowane i wprowadzane do obrotu, stwarzają przeszkody w swobodnym przepływie towarów i stanowią środki o skutku równoważnym zakazane w art. 34 TFUE.

Zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania, jeżeli przedsiębiorstwo legalnie sprzedaje produkt w jednym państwie członkowskim, przestrzegając obowiązujących w tym państwie członkowskim krajowych przepisów technicznych, powinno mieć możliwość sprzedawania go w innych państwach członkowskich bez konieczności dostosowania go do przepisów krajowych państwa członkowskiego dokonującego przywozu.

Tym samym co do zasady państwa członkowskie przeznaczenia nie mogą ograniczyć ani odmówić wprowadzenia do obrotu towarów niepodlegających harmonizacji na szczeblu UE i wprowadzonych legalnie do obrotu 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. To samo dotyczy sytuacji, w której w państwie członkowskim pochodzenia nie obowiązują przepisy techniczne mające zastosowanie do tego produktu.

Zasada ta nie ma jednak charakteru absolutnego: ograniczenie może być uzasadnione celem leżącym w interesie publicznym.

W związku z tym wzajemne uznawanie nie powinno być postrzegane jako wiążące się z niższymi normami zdrowotnymi, środowiskowymi lub normami bezpieczeństwa lub jako ograniczające zdolności organów krajowych do nadzoru rynku, ale raczej jako wprowadzające delikatną równowagę między swobodnym przepływem towarów i celami interesu publicznego. Państwa członkowskie muszą przestrzegać tej zasady wyłącznie wówczas, gdy uzasadnione interesy publiczne objęte mającymi zastosowanie krajowymi przepisami technicznymi tych państw są odpowiednio chronione.

Wyjątki od swobodnego przepływu towarów muszą być interpretowane w sposób zawężający <sup>(82)</sup>. Przeszkody są uzasadnione wyłącznie wówczas, gdy środki krajowe są niezbędne do spełnienia wymogów koniecznych lub zaspokojenia interesów wymienionych w art. 36 TFUE i są proporcjonalne do prawnie uzasadnionego zamierzonego celu. Odpowiednio podsumowano to w następujący sposób w niedawno wydanym wyroku Trybunału dotyczącym odmowy uznania określonych cech probierczych:

„Przeszkody w swobodnym przepływie towarów, będące – w braku harmonizacji ustawodawstw – wynikiem stosowania przez państwo członkowskie do towarów pochodzących z innych państw członkowskich, w których są zgodnie z prawem produkowane i sprzedawane, przepisów krajowych określających wymogi, jakie towary te muszą spełniać, stanowią środki o skutku równoważnym, zakazane na mocy art. 34 TFUE, nawet jeśli przepisy te są stosowane bez rozróżnienia do wszystkich produktów, jeżeli ich stosowanie nie może zostać uzasadnione celem dotyczącym interesu ogólnego przeważającym nad wymogami swobody przepływu towarów” <sup>(83)</sup>.

W tej samej sprawie Trybunał zauważył również, że zasada wzajemnego uznawania nie może znaleźć zastosowania w odniesieniu do handlu w Unii dopuszczonymi do swobodnego obrotu towarami pochodzącymi z państw trzecich, jeżeli towary te przed ich wywozem do państwa członkowskiego innego niż państwo, w którym zostały one dopuszczone do swobodnego obrotu, nie były również zgodnie z prawem sprzedawane na terytorium państwa członkowskiego <sup>(84)</sup>.

Podsumowując, możliwe są zatem wyjątki od zasady wzajemnego uznawania, która ma zastosowanie w obszarze niezharmonizowanym:

- 1) zasada ogólna przewiduje, że produkty wprowadzane legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim korzystają z prawa do swobodnego przepływu; oraz
- 2) zasada ogólna nie ma zastosowania, jeżeli państwo członkowskie przeznaczenia może dowieść, że niezbędne jest objęcie jego własnymi przepisami technicznymi przedmiotowych produktów z powodów wymienionych w art. 36 TFUE lub wymogach koniecznych rozwiniętych w orzecznictwie Trybunału, z zastrzeżeniem zgodności z zasadą proporcjonalności.

<sup>(81)</sup> Sprawa 120/78 *Rewe Zentrale/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [1979] ECLI:EU:C:1979:42. Początkowo zasada ta nie była wyraźnie przywoływana w orzecznictwie Trybunału, jednak obecnie jest w pełni uznana (zob. np. sprawa C-110/05 *Komisja/Włochy* [2009] ECLI:EU:C:2009:66, pkt 34 i sprawa C-385/10 *Elenca* [2012] ECLI:EU:C:2012:634, pkt 23).

<sup>(82)</sup> Sprawa 111/89 *Staat der Nederlanden/P. Bakker Hillegom BV* [1990] ECLI:EU:C:1990:177, pkt 8.

<sup>(83)</sup> Sprawa C-525/14 *Komisja/Republika Czeska* [2016] ECLI:EU:C:2016:714, pkt 35.

<sup>(84)</sup> Sprawa C-525/14 *Komisja/Republika Czeska* [2016] ECLI:EU:C:2016:714, pkt 39.

Nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/515 w sprawie wzajemnego uznawania towarów zgodne z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim <sup>(85)</sup> stosuje się od dnia 19 kwietnia 2020 r. Zastępuje ono rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 764/2008 ustanawiające procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim <sup>(86)</sup>.

#### 4. RODZAJE ŚRODKÓW

Środki o skutku równoważnym w rozumieniu art. 34 TFUE przybierają różne formy i kształty. Niekiedy barierami są bardzo bezpośrednie środki w szczególności ukierunkowane na przywóz lub pozwalające na preferencyjne traktowanie towarów krajowych, a niekiedy barierę stanowi nieoczekiwany skutek uboczny decyzji dotyczących polityki ogólnej. W ostatnich dziesięcioleciach pewne rodzaje środków wielokrotnie pojawiały się w orzecznictwie i w praktycznym stosowaniu art. 34–36 TFUE w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Szereg z tych środków opisano poniżej.

##### 4.1. Przepisy krajowe związane z czynnością przywozu (pozwolenia na przywóz, inspekcje i kontrole)

Środki krajowe związane bezpośrednio z czynnością przywozu produktów z innych państw członkowskich mogą zwiększać uciążliwość przywozu i w związku z tym są regularnie uznawane za środki o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym sprzeczne z art. 34 TFUE. Oczywistym przykładem takiej sytuacji jest obowiązek uzyskania pozwolenia na przywóz przed przywozem towarów. Ze względu na to, że tego rodzaju formalne procedury mogą powodować opóźnienia, nawet w sytuacjach, gdy pozwolenia są przyznawane automatycznie, a zainteresowane państwo członkowskie nie zamierza zastrzec sobie prawa do odmowy wydania pozwolenia, obowiązek ten może naruszać art. 34 TFUE <sup>(87)</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>(88)</sup>. Takie inspekcje mogą spowodować utrudnienie lub zwiększenie kosztów przywozu lub wywozu w wyniku opóźnień nieodłącznie związanych z procedurą inspekcji i dodatkowych kosztów transportu, które z tego powodu może ponieść przedsiębiorstwo handlowe.

Ustanowienie rynku wewnętrznego w dniu 1 stycznia 1993 r. zasadniczo wyeliminowało okresowe kontrole graniczne dotyczące przemieszczania towarów. Od tamtej pory 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 wyrywkowe. 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>(89)</sup>. Ich istnienie można uzasadnić tylko w wyjątkowych sytuacjach, jeżeli spełnione są ściśle określone warunki <sup>(90)</sup>.

##### 4.2. Obowiązek wyznaczenia przedstawiciela lub zapewnienia obiektów do składowania w państwie członkowskim przywozu

Trybunał uznał, że nałożony na importera obowiązek posiadania miejsca prowadzenia działalności w państwie członkowskim przeznaczenia towarów jest bezpośrednio sprzeczny z artykułami dotyczącymi swobodnego przepływu towarów na rynku wewnętrznym. Trybunał stwierdził, że jeżeli przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich będą zmuszone do ponoszenia kosztów ustanowienia przedstawiciela w państwie członkowskim przywozu, obowiązek ten utrudni niektórym przedsiębiorstwom, w szczególności małym i średnim, wejście na rynek danego państwa członkowskiego, a może to wręcz uniemożliwić <sup>(91)</sup>. Zasadniczo obowiązek wyznaczenia przedstawiciela lub agenta bądź utworzenia przedsiębiorstwa dodatkowego, biura lub obiektu do składowania w państwie członkowskim przywozu również jest sprzeczny z art. 34 TFUE.

<sup>(85)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/515 z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie wzajemnego uznawania towarów zgodne z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 764/2008 (Dz.U. L 91 z 29.3.2019, s. 1).

<sup>(86)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 764/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające decyzję nr 3052/95/WE (Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 21). Szczegółowe informacje – zob. pkt 8.3 niniejszego przewodnika.

<sup>(87)</sup> Sprawy połączone 51–54/71 International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit [1971] ECLI:EU:C:1971:128; sprawa C-54/05 Komisja/Finlandia [2007] ECLI:EU:C:2007:168, pkt 31.

<sup>(88)</sup> Sprawa 4/75 Rewe Zentralfinanz/Landwirtschaftskammer [1975] ECLI:EU:C:1975:98.

<sup>(89)</sup> Sprawa C-272/95 Dt. Milchkontor II [1997] ECLI:EU:C:1997:191.

<sup>(90)</sup> Sprawa C-28/09 Komisja/Austria [2011] ECLI:EU:C:2011:854, pkt 119.

<sup>(91)</sup> Sprawa 155/82 Komisja/Belgia [1983] ECLI:EU:C:1983:53, pkt 7.

Niektóre państwa członkowskie próbowały uzasadnić istnienie takich wymogów, argumentując, że są one niezbędne do zapewnienia właściwego egzekwowania przepisów krajowych leżących w interesie publicznym, w tym w niektórych przypadkach dotyczących odpowiedzialności karnej. Trybunał odrzucił taką argumentację. Trybunał stwierdził, że każde państwo członkowskie jest uprawnione do wprowadzania na swoim terytorium właściwych środków mających na celu zapewnienie ochrony porządku publicznego, ale wprowadzenie tych środków jest uzasadnione tylko wtedy, gdy spełnione zostaną określone warunki. Musi zostać ustalone, że środki te są niezbędne z uzasadnionych powodów interesu ogólnego i że nie można tego osiągnąć, stosując środki nakładające mniejsze ograniczenia na swobodny przepływ towarów<sup>(92)</sup>. Trybunał orzekł, że „[c]hociaż sankcje karne mogą mieć odstraszący 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>(93)</sup>. Z punktu widzenia celów interesu publicznego wymóg głoszący, że przedstawiciel musi posiadać siedzibę na terytorium państwa, nie zapewnia więc wystarczających dodatkowych środków bezpieczeństwa uzasadniających wyjątek od zakazu, o którym mowa w art. 34 TFUE.

Krajowe wymogi regulujące składowanie lub przechowywanie przywożonych towarów mogą także stanowić naruszenie art. 34 TFUE, jeżeli te środki wpływają na przywożone towary w sposób dyskryminujący w porównaniu z produktami krajowymi. Zasada ta odnosi się do wszelkich przepisów, które zabraniają, lub wymagają składowania tylko przywożonych towarów bądź też ograniczają takie składowanie. Krajowy środek wymagający składowania przywożonych spirytusowych napojów winopochodnych przez co najmniej sześć miesięcy, aby kwalifikowały się one do określonego oznaczenia jakości, został uznany przez Trybunał za środek o skutku równoważnym ograniczeniu ilościowemu<sup>(94)</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 produktów wyprodukowanych w kraju, może stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie towarów w rozumieniu art. 34 TFUE.

#### 4.3. 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, w tym witaminy i inne suplementy żywnościowe<sup>(95)</sup>, a także substancje chemiczne<sup>(96)</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 wymogi konieczne określone w orzecznictwie Trybunału, takie jak ochrona środowiska. Uzasadnienia te często występują łącznie. Państwo członkowskie wprowadzające krajowy zakaz obrotu produktami lub substancjami musi wykazać, że jest to środek niezbędny i, w stosownych przypadkach, że wprowadzenie przedmiotowych produktów do obrotu stwarza poważne ryzyko, na przykład dla zdrowia publicznego, oraz że odnośne przepisy są zgodne z zasadą proporcjonalności<sup>(97)</sup>. Obejmuje to także przedstawienie wszelkich istotnych dowodów, takich jak dane techniczne, naukowe, statystyczne i żywieniowe<sup>(98)</sup>. W przypadku przedsiębiorstwa Humanplasma, chociaż celem ograniczenia było zapewnienie jakości i bezpieczeństwa krwi i jej składników, a zatem zdrowia publicznego, środek ten uznano za wykraczający poza niezbędny zakres<sup>(99)</sup>.

Ponadto na państwie członkowskim spoczywa ciężar udowodnienia, że określony cel nie może być osiągnięty żadnymi innymi środkami wywierającymi mniej ograniczający wpływ na handel wewnątrzunijny<sup>(100)</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 wzmoc-

<sup>(92)</sup> Tamże, pkt 12. Zob. także sprawa C-12/02 Grilli [2003] ECLI:EU:C:2003:538, pkt 48 i 49; sprawa C-193/94 Skanavi i Chryssanthakopoulos [1996] ECLI:EU:C:1996:70, pkt 36–38.

<sup>(93)</sup> Sprawa 155/82 Komisja/Belgia [1983] ECLI:EU:C:1983:53, pkt 15.

<sup>(94)</sup> Sprawa 13/78 Eggers/Freie Hansestadt Bremen [1978] ECLI:EU:C:1978:182.

<sup>(95)</sup> Sprawy 174/82 Officier van Justitie/Sandoz [1983] ECLI:EU:C:1983:213; C-24/00 Komisja/Francja [2004] ECLI:EU:C:2004:70; C-420/01 Komisja/Włochy [2003] ECLI:EU:C:2003:363; C-192/01 Komisja/Dania [2003] ECLI:EU:C:2003:492; C-41/02 Komisja/Niderlandy [2004] ECLI:EU:C:2004:762; C-319/05 Komisja/Niemcy [2007] ECLI:EU:C:2007:678.

<sup>(96)</sup> Sprawa C-473/98 Kemikalieinspektionen/Toolex-Alpha AB [2000] ECLI:EU:C:2000:379.

<sup>(97)</sup> Sprawa C-421/09 Humanplasma GmbH/Republika Austrii [2010] ECLI:EU:C:2010:760, pkt 45.

<sup>(98)</sup> Sprawa C-270/02 Komisja/Włochy [2004] ECLI:EU:C:2004:78.

<sup>(99)</sup> Sprawa C-421/09 Humanplasma GmbH/Republika Austrii [2010] ECLI:EU:C:2010:760, pkt 45.

<sup>(100)</sup> Sprawa 104/75 De Peijper [1976] ECLI:EU:C:1976:67.

nionych produktów może pomóc konsumentom narażonym na nadmierne spożycie składnika odżywczego dodanego do tych produktów zdecydować samodzielnie o spożyciu tych produktów”<sup>(101)</sup>. Trybunał stwierdził zatem, że zakaz dotyczący dodawania kofeiny powyżej określonego limitu nie był najmniej restrykcyjnym z dostępnych środków, a zatem nie był konieczny w celu ochrony konsumentów.

Sprawa *Danish vitamins*<sup>(102)</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 zastosowanie zasady proporcjonalności. Trybunał zauważył jednak, że na władzach duńskich 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” oraz „że wprowadzenie do obrotu danych produktów stanowi rzeczywiste zagrożenie dla zdrowia publicznego”<sup>(103)</sup>. Ostatecznie Trybunał stwierdził, że środek nie był uzasadniony na podstawie „rzeczywistego zagrożenia dla zdrowia publicznego”, co wymagałoby w każdym indywidualnym przypadku szczegółowej oceny skutków, które może spowodować dodawanie witamin do środków spożywczych<sup>(104)</sup>.

Zasadniczo Trybunał przyjął restrykcyjne podejście do tego rodzaju środków. Okazało się jednak, że Trybunałowi było trudniej odrzucić takie zakazy w obszarach, w których brak jest pewności naukowej co do wpływu określonych produktów lub substancji np. na zdrowie publiczne lub środowisko<sup>(105)</sup>. W tych sprawach ważną rolę w ogólnej ocenie okoliczności sprawy dokonywanej przez Trybunał odgrywa również tak zwana zasada ostrożności<sup>(106)</sup>.

Pewne sytuacje mogą również występować w sprawach dotyczących ochrony zdrowia publicznego, jeżeli państwa członkowskie nie zakazują wprost dodawania produktu lub substancji dopuszczonych do obrotu w innym państwie członkowskim, lecz wymagają jedynie uprzedniego zezwolenia na ich dodanie. W takich przypadkach państwa członkowskie wywiążą się ze swoich obowiązków w ramach prawa Unii tylko wtedy, gdy takie procedury będą dostępne i będą mogły zostać ukończone w odpowiednim czasie, oraz gdy zakaz dotyczący danego produktu będzie mógł zostać zaskarżony przed sądami krajowymi. Procedura ta musi zostać wyraźnie przewidziana w środku o charakterze ogólnym, który jest wiążący dla organów krajowych państwa członkowskiego. Cechy charakterystyczne tej „procedury uproszczonej” zostały ustalone przez Trybunał w sprawie C-344/90<sup>(107)</sup>.

#### 4.4. Środki dotyczące cen

Mimo że Traktat nie zawiera żadnych szczególnych postanowień odnoszących się do przepisów krajowych dotyczących kontroli cen, Trybunał wielokrotnie stosował art. 34 TFUE 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. Utrudnia to importerom wykorzystanie ich przewagi konkurencyjnej, a w związku z tym stanowi środek o skutku równoważnym sprzeczny z art. 34 TFUE, ponieważ konsument nie może skorzystać z tej ceny<sup>(108)</sup>. Ceny minimalne można jednak regulować na poziomie UE, na przykład poprzez ustawodawstwo krajowe ustalające ceny minimalne wyrobów tytoniowych, co należy rozważyć w świetle dyrektywy Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych<sup>(109)</sup>.

W sprawie C-221/15 *Colruyt*, która dotyczyła ustalania cen wyrobów tytoniowych w Belgii, Trybunał orzekł, że prawodawstwo krajowe zakazujące sprzedawcom detalicznym sprzedaży wyrobów tytoniowych po cenie jednostkowej niższej niż cena wskazana przez producenta lub importera umieszczona na tych wyrobach, jeżeli cena ta została swobodnie usta-

<sup>(101)</sup> Sprawa C-24/00 *Komisja/Francja* [2004] ECLI:EU:C:2004:70, pkt 75.

<sup>(102)</sup> Sprawa C-192/01 *Komisja/Dania* [2003] ECLI:EU:C:2003:492.

<sup>(103)</sup> Sprawa C-192/01 *Komisja/Dania* [2003] ECLI:EU:C:2003:492, pkt 46.

<sup>(104)</sup> Tamże, pkt 56.

<sup>(105)</sup> Sprawa C-473/98 *Kemikalieinspektionen/Toolex-Alpha AB* [2000] ECLI:EU:C:2000:379; sprawa C-24/00 *Komisja/Francja* [2004] ECLI:EU:C:2004:70.

<sup>(106)</sup> Zob. dalej pkt 7.1.2.

<sup>(107)</sup> Sprawa C-344/90 *Komisja/Francja* [1992] ECLI:EU:C:1992:328.

<sup>(108)</sup> Sprawa 231/83 *Cullet* [1985] ECLI:EU:C:1985:29; sprawa 82/77 *Van Tiggele* [1978] ECLI:EU:C:1978:10.

<sup>(109)</sup> Dz.U. L 176 z 5.7.2011, s. 24.



lona przez importera, nie jest sprzeczne z art. 34 TFUE <sup>(110)</sup>. W sprawie tej Trybunał uznał, że ustalanie minimalnych cen wyrobów tytoniowych stanowi pewien sposób sprzedaży, który ma zastosowanie do wszystkich odnośnych przedsiębiorstw handlowych prowadzących działalność na terytorium krajowym i który nie utrudnia dostępu do belgijskiego rynku wyrobów tytoniowych wyrobom pochodzącym z innego państwa członkowskiego w stopniu większym niż utrudnia ten dostęp krajowym wyrobom tytoniowym.

W sprawie Scotch Whisky Association Trybunał analizował, czy rząd szkocki naruszył art. 34 TFUE, narzucając ceny minimalne za jednostkę alkoholu. Środki miały na celu eliminację z rynku bardzo tanich produktów alkoholowych i miały być uzasadnione względami zdrowia publicznego. Trybunał stwierdził, że fakt, iż przepisy krajowe „uniemożliwiają odzwierciedlenie niższych kosztów produkcji towarów importowanych w cenie sprzedaży dla konsumenta”, stanowi środek o skutku równoważnym <sup>(111)</sup>.

*Ceny maksymalne:* Przed wydaniem wyroku w sprawie Keck Trybunał stwierdził, że chociaż cena maksymalna stosowana bez rozróżnienia do produktów krajowych i przywożonych nie stanowi sama w sobie środka o skutku równoważnym ograniczeniem ilościowym, cena ta może mieć taki skutek, jeżeli jest ustalona na poziomie uniemożliwiającym lub utrudniającym sprzedaż produktów przywożonych w stosunku do odpowiedników krajowych. Może ona wyeliminować wszelką przewagę konkurencyjną przywożonych towarów lub, jeżeli cena maksymalna jest zbyt niska, może nie uwzględnić kosztów transportu ponoszonych przez importera <sup>(112)</sup>.

*Zamrażanie cen:* podobnie, przed wydaniem wyroku w sprawie Keck (zob. sekcja 3.4.2.2), Trybunał w początkowym orzecznictwie stwierdził, że zamrażanie cen mających zastosowanie w równym stopniu do produktów krajowych i produktów przywożonych samo przez się nie stanowi środka o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym. Może ono jednak faktycznie wywołać taki skutek, jeżeli ceny ustala się na takim poziomie, że wprowadzanie do obrotu przywożonych produktów staje się niemożliwe albo trudniejsze niż wprowadzenie do obrotu produktów krajowych <sup>(113)</sup>. Będzie to miało miejsce, jeżeli importerzy będą mogli sprzedawać przywożone produkty jedynie ze stratą.

*Minimalne i maksymalne marże zysku:* są to marże ustalone jako określona kwota, a nie odsetek ceny zakupu. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej poprzedzającym sprawę Keck, nie stanowiłyby one konieczne środka o skutku równoważnym w rozumieniu art. 34 TFUE. Ta sama zasada miałaby zastosowanie do stałej detalicznej marży zysku, która stanowi odsetek ceny detalicznej swobodnie określony przez producenta, przynajmniej w sytuacjach, gdy ta marża stanowi odpowiednie wynagrodzenie dla detalisty. Natomiast maksymalna marża zysku ustalona w postaci jednej kwoty, która ma zastosowanie zarówno do produktów krajowych, jak i do przywozu, ale nie uwzględnia kosztu przywozu, jest objęta zakresem art. 34 TFUE <sup>(114)</sup>.

Okazuje się, że od czasu wyroku w sprawie Keck Trybunał często uznawał przepisy krajowe dotyczące kontroli cen za wchodzące w zakres pojęcia „sposobów sprzedaży” <sup>(115)</sup>. Pod tym względem przepisy mogą nie być objęte zakresem art. 34 TFUE, jeżeli spełnione są pewne warunki. Fakt, że „kontrola cen” stanowi „sposoby sprzedaży”, został potwierdzony w sprawie Belgapom, w której stwierdzono, że belgijskie prawodawstwo zakazujące sprzedaży ze stratą i sprzedaży przynoszącej bardzo niską marżę zysku nie jest objęte zakresem art. 34 TFUE <sup>(116)</sup>.

Jednak w nowszej sprawie LIBRO Trybunał początkowo klasyfikował zasadę zakazującą importerom niemieckojęzycznych książek ustalania ceny niższej niż cena detaliczna ustanowiona/zalecona przez wydawcę jako pewien sposób sprzedaży, który określono w sprawie Keck. Trybunał stwierdził jednak, że zasada w rzeczywistości stanowi środek o skutku równoważnym, w zakresie, w jakim stworzyła odrębną regulację, w ramach której produkty z innych państw członkowskich były traktowane mniej korzystnie <sup>(117)</sup>.

W sprawie Deutsche Parkinson Vereinigung Trybunał zastosował podejście oparte na dostępie do rynku przy ocenie systemu ustalania cen w odniesieniu do sprzedaży przez apteki wydawanych na receptę produktów leczniczych stosowanych u ludzi, nie odnosząc się w wyroku bezpośrednio do sprawy Keck. Po porównaniu wpływu ustalania cen na apteki mające siedzibę w Niemczech i w pozostałych państwach członkowskich Trybunał ostatecznie uznał ten system za środek o skutku

<sup>(110)</sup> Sprawa C-221/15 Colruyt [2016] ECLI:EU:C:2016:704, pkt 41.

<sup>(111)</sup> Sprawa C-333/14 Scotch Whisky Association i in./Lord Adwokat Generalny Szkocji [2015] ECLI:EU:C:2015:845, pkt 50.

<sup>(112)</sup> Sprawa 65/75 Tasca [1976] ECLI:EU:C:1976:30; sprawa 88-90/75 SADAM [1976] ECLI:EU:C:1976:32; sprawa 181/82 Roussel [1983] ECLI:EU:C:1983:352; sprawa 13/77 GB-INNO/ATAB [1977] ECLI:EU:C:1977:185.

<sup>(113)</sup> Sprawa 16-20/79 Danis [1979] ECLI:EU:C:1979:248.

<sup>(114)</sup> Sprawa 116/84 Roelstrate [1985] ECLI:EU:C:1985:237; sprawa 188/86 Lefevre [1987] ECLI:EU:C:1987:327.

<sup>(115)</sup> Aby uzyskać dodatkowe informacje dotyczące sposobów sprzedaży, zob. sekcja 3.4.2.2.

<sup>(116)</sup> Sprawa C-63/94 Belgapom/ITM i Vocarex [1995] ECLI:EU:C:1995:270.

<sup>(117)</sup> Sprawa C-531/07 Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO [2009] ECLI:EU:C:2009:276.

równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie<sup>(118)</sup>. Stwierdzono, że apteki wysyłkowe mają ograniczoną zdolność do konkutowania z aptekami tradycyjnymi pod względem usług, a zatem konkutowały przede wszystkim w oparciu o ceny, w związku z czym ustalanie cen miało na nie większy wpływ. Dokonując oceny, Trybunał odniósł się do sprawy DocMorris dotyczącej prawodawstwa niemieckiego zakazującego sprzedaży produktów leczniczych poza aptekami – a w związku z tym również w internecie – w której to sprawie Trybunał zastosował argumentację ze sprawy Keck w swoim uzasadnieniu<sup>(119)</sup>.

Jak wskazano powyżej, w sprawie Scotch Whisky Association Trybunał stwierdził, że ustalanie cen minimalnych stanowi środek o skutku równoważnym na podstawie kryterium dostępu do rynku, nie odnosząc się wprost do sprawy Keck. Trybunał argumentował, że „z samego faktu, iż [analizowane przepisy] [...] uniemożliwiają odzwierciedlenie niższych kosztów produkcji towarów importowanych w cenie sprzedaży dla konsumenta, wynika, że przepisy te mogą utrudnić dostęp”<sup>(120)</sup>.

#### 4.5. Procedury udzielania pozwoleń

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 ograniczeniom ilościowym w rozumieniu art. 34 TFUE<sup>(121)</sup>. Trybunał Sprawiedliwości określił szereg warunków, w jakich uprzednie zezwolenie może być uzasadnione<sup>(122)</sup>:

- musi się ono opierać na obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriach znanych wcześniej danym przedsiębiorstwom, w taki sposób, aby ograniczyć swobodę uznania władz krajowych, zapobiegając arbitralnemu podejmowaniu decyzji,
- nie powinno zasadniczo stanowić powtórzenia kontroli przeprowadzonych już w kontekście innych procedur w tym samym albo 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 lub nieproporcjonalnie kosztowna, aby zniechęcić zainteresowane podmioty do realizacji ich planów operacyjnych,
- procedura nie może wymagać wykonania analiz technicznych, gdy zostały one już wykonane w innym państwie członkowskim i ich wyniki są dostępne<sup>(123)</sup>.

##### 4.5.1. 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 w oparciu o dobrowolną deklarację producenta lub certyfikację ze strony osoby trzeciej.

Wspólne unijne wymogi homologacji typu zwykle ułatwiają wprowadzenie produktów do obrotu na rynku wewnętrznym, natomiast krajowe homologacje typu w niezharmonizowanych obszarach mogą tworzyć bariery w handlu towarami. Ponadto rozbieżne normy krajowe dotyczące produktów utrudniają producentom wprowadzenie tego samego produktu do obrotu w różnych państwach członkowskich i mogą powodować wyższe koszty przestrzegania przepisów. W związku z tym obowiązki wymagające posiadania krajowej homologacji typu przed wprowadzeniem produktu do obrotu uznaje się za środki o skutku równoważnym<sup>(124)</sup>.

<sup>(118)</sup> Sprawa C-148/15 Deutsche Parkinson Vereinigung [2016] ECLI:EU:C:2016:776, pkt 23–27.

<sup>(119)</sup> Sprawa C-322/01 DocMorris [2003] ECLI:EU:C:2003:664, pkt 6.

<sup>(120)</sup> Sprawa C-333/14 Scotch Whisky Association [2015] ECLI:EU:C:2015:845, pkt 32. (podkreślenie dodane)

<sup>(121)</sup> Zob. na przykład sprawa C-254/05 Komisja/Belgia [2007] ECLI:EU:C:2007:319; sprawa C-432/03 Komisja/Portugalia [2005] ECLI:EU:C:2005:669, pkt 41; sprawa C-249/07 Komisja/Niderlandy [2008] ECLI:EU:C:2008:683, pkt 26.

<sup>(122)</sup> Sprawa C-390/99 Canal Satélite Digital [2002] ECLI:EU:C:2002:34; sprawa C-333/08 Komisja/Francja [2010] ECLI:EU:C:2010:44; sprawa C-423/13 Vilniaus Energija [2014] ECLI:EU:C:2014:2186.

<sup>(123)</sup> Sprawa C-423/13 Vilniaus Energija [2014] ECLI:EU:C:2014:2186, pkt 55.

<sup>(124)</sup> Sprawa 21/84 Komisja/Francja [1985] ECLI:EU:C:1985:184.

Na podstawie uzasadnień dotyczących zdrowia lub bezpieczeństwa państwo członkowskie ma prawo wymagać, aby produkt, który uzyskał już homologację typu w innym państwie członkowskim, został poddany nowej procedurze badania i homologacji. W takich przypadkach państwo członkowskie dokonujące przywozu musi jednak uwzględnić badania lub kontrole przeprowadzone w państwach członkowskich wywozu, które zapewniają stosowne gwarancje lub ochronę<sup>(125)</sup>.

W sprawie Komisja/Portugalia<sup>(126)</sup> organ nadzoru odmówił przedsiębiorstwu udzielenia 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 innego państwa członkowskiego, zwłaszcza jeżeli jednostki te zostały uprawnione przez dane państwo członkowskie do tego celu. Jako że władze portugalskie nie posiadały wystarczających informacji, aby zweryfikować przedmiotowe certyfikaty, mogły uzyskać te materiały od władz państwa członkowskiego wywozu. Wymaga się proaktywnego podejścia ze strony organu krajowego, do którego zostaje złożony wniosek o homologację lub uznanie produktu.

#### 4.5.2. Rejestracja samochodu

Zgodnie z prawodawstwem UE istnieją zasadniczo trzy różne etapy w procesie rejestracji pojazdu silnikowego. Po pierwsze charakterystyka techniczna pojazdu silnikowego musi zostać zatwierdzona, w większości przypadków za pomocą homologacji typu WE. Niektóre rodzaje pojazdów silnikowych wciąż podlegają jednak krajowym procedurom homologacji. Po drugie przeprowadza się badanie zdolności używanych pojazdów do ruchu drogowego, którego celem jest sprawdzenie, czy dany pojazd silnikowy jest w momencie rejestracji faktycznie w dobrym stanie. Wreszcie ma miejsce rejestracja pojazdu silnikowego, co obejmuje zezwolenie na dopuszczenie do ruchu drogowego, identyfikację pojazdu silnikowego i przyznanie mu numeru rejestracyjnego.

Trybunał rozpatrywał również odmowę rejestracji pojazdu, którego układ kierowniczy, w tym położenie koła kierownicy, znajduje się po prawej stronie. W sprawach C-61/12 i C-639/11 orzekł, że takie prawodawstwo stanowi środek o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym w przywozie, o ile jego skutkiem jest utrudnienie dostępu do rynku pojazdom z układem kierowniczym po prawej stronie, które zostały zgodnie z prawem skonstruowane i zarejestrowane w innym państwie członkowskim. Trybunał stwierdził, że taki wymóg nie był niezbędny do osiągnięcia celu poprawy bezpieczeństwa drogowego<sup>(127)</sup>.

#### 4.6. Ograniczenia w zakresie reklamy

Reklama odgrywa zasadniczą rolę przy wprowadzaniu produktów na rynek, zwłaszcza w przypadku produktów legalnie wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim. Istotna rola reklamy w umożliwieniu produktowi z jednego państwa członkowskiego wejścia na nowy rynek w innym państwie członkowskim została uznana przez rzeczników generalnych<sup>(128)</sup> oraz Trybunał Sprawiedliwości<sup>(129)</sup>. Celem i skutkiem reklamy jest m.in. przekonanie konsumentów do zmiany marki lub zakupu nowych produktów.

Przed sprawą Keck (zob. sekcja 3.4.2.2) Trybunał często orzekał, że środki krajowe nakładające ograniczenia w zakresie reklamy są objęte art. 34 TFUE. Jedną z takich spraw była sprawa Oosthoek 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>(130)</sup>. Od czasu wyroku w sprawie Keck wydaje się jednak, że w niektórych przypadkach Trybunał przyjął inne podejście (traktując ograniczenia w zakresie reklamy jako sposoby sprzedaży). Niezależnie od tego środki odnoszące się do reklamy, które wydają się należeć do kategorii sposobów sprzedaży, są traktowane jako zasady odnoszące się do produktów, gdy istnieje domniemanie, że wpływają one na warunki, które muszą spełniać towary<sup>(131)</sup>.

<sup>(125)</sup> Sprawa C-455/01 Komisja/Włochy [2003] ECLI:EU:C:2003:551.

<sup>(126)</sup> Sprawa C-432/03 Komisja/Portugalia [2005] ECLI:EU:C:2005:514.

<sup>(127)</sup> Sprawa C-61/12 Komisja/Litwa [2014] ECLI:EU:C:2014:172, pkt 57 i 69. Zob. również sprawa C-639/11 Komisja/Polska [2014] ECLI:EU:C:2014:173.

<sup>(128)</sup> Zob. na przykład rzecznik generalny Jacobs w sprawie C-412/93 Leclerc-Siplec [1995] ECLI:EU:C:1995:26 oraz rzecznik generalny Geelhoed w sprawie C-239/02 Douwe Egberts [2004] ECLI:EU:C:2004:445.

<sup>(129)</sup> Zob. na przykład sprawy połączone C-34/95 i C-36/95 De Agostini [1997] ECLI:EU:C:1997:344.

<sup>(130)</sup> Sprawa 286/81 Oosthoek [1982] ECLI:EU:C:1982:438, pkt 15. Zob. również sprawy sprzed sprawy Keck: sprawa 362/88 GB-INNO [1990] ECLI:EU:C:1990:102 i sprawa C-1/90 Aragonesa [1991] ECLI:EU:C:1991:327.

<sup>(131)</sup> Sprawa C-470/93 Mars [1995] ECLI:EU:C:1995:224, pkt 13 (środek wymaga dodatkowych kosztów pakowania i reklamy). Zob. także sprawa C-368/95 Familiapress [1997] ECLI:EU:C:1997:325, pkt 11.

W związku z tym wydaje się, że zgodnie z przyjętym obecnie przez Trybunał podejściem ograniczenia dotyczące reklamy i promocji należy uznać za sposoby sprzedaży i, jeżeli nie mają one charakteru dyskryminującego, należy uznać je za nie-wchodzące w zakres art. 34 TFUE <sup>(132)</sup>. Jeżeli jednak dany środek ma charakter dyskryminujący, wchodzi on w zakres art. 34 TFUE. Krajowe ograniczenia w zakresie reklamy, które sprawiają, że sprzedaż towarów z innych państw członkowskich jest trudniejsza niż sprzedaż towarów krajowych, mogą zatem stanowić środek o skutku równoważnym ograniczeniu ilościowemu. Trybunał orzekł na przykład, że „całkowity zakaz reklamy obejmującej cechy produktu” <sup>(133)</sup> mógłby bardziej utrudniać dostęp do rynku produktom pochodzącym z innych państw członkowskich niż produktom krajowym, z którymi konsument jest lepiej zaznajomiony <sup>(134)</sup>.

Jak widać powyżej, wydaje się, że w wielu sprawach Trybunał łączy zakres ograniczenia z dyskryminacją. Innymi słowy, jeżeli ograniczenie jest całkowite, to zakłada się, że może wywierać większy wpływ na produkty przywożone <sup>(135)</sup>, a jeżeli jest częściowe – że może wpływać w ten sam sposób na produkty krajowe i przywożone <sup>(136)</sup>. Należy jednak podkreślić, że w sprawach Dior <sup>(137)</sup> i Gourmet <sup>(138)</sup> Trybunał wskazał, że niektóre zakazy reklamy niekoniecznie muszą silniej wpływać na przywóz niż na towary krajowe.

Trybunał podkreślił również, że ograniczenia reklamy w internecie nie wpływają na sprzedaż towarów krajowych, w tym przypadku krajowych produktów leczniczych, w taki sam sposób, w jaki wpływają na sprzedaż produktów leczniczych pochodzących z innych państw członkowskich (sprawa C-322/01 Deutscher Apothekerverband). Ograniczenia reklamy internetowej mogą zatem stanowić przeszkodę objętą art. 34 TFUE.

#### 4.7. Przepisy techniczne zawierające wymagania dotyczące prezentacji towarów (masy, składu, prezentacji, etykietowania, formy, rozmiarów i opakowania)

Wymagania dotyczące kształtu, rozmiarów, masy, składu, prezentacji, identyfikacji lub wystawiania, 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>(139)</sup>. W wyroku w sprawie 27/80 Fietje <sup>(140)</sup> Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że rozszerzenie przez państwo członkowskie przepisu zakazującego sprzedaży określonych napojów alkoholowych z opisem innym niż przewidziany przez przepisy krajowe w odniesieniu do napojów przywożonych z innego państwa członkowskiego, a tym samym spowodowanie konieczności zmiany etykiety, pod którą przywożony napój jest legalnie wprowadzany do obrotu w państwie członkowskim wywozu, należy uznać za środek o skutku równoważnym ograniczeniu ilościowemu, który jest zakazany na podstawie art. 34 TFUE.

Biorąc pod uwagę, że wymagania dotyczące prezentacji towarów są bezpośrednio powiązane z samym produktem, nie uznaje się ich za sposoby sprzedaży. Uznaje się je raczej za środki o skutku równoważnym zgodnie z art. 34 TFUE <sup>(141)</sup>.

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

- rygorystyczny wymóg opatrywania oznakowaniem CE niezharmonizowanych wyrobów budowlanych <sup>(142)</sup>,
- wymaganie, aby margaryna była sprzedawana w sześciennych opakowaniach w celu odróżnienia jej od masła <sup>(143)</sup>,

<sup>(132)</sup> Zob. sprawa C-292/92 Hünernmund [1993] ECLI:EU:C:1993:932 (zakaz reklamowania „parafarmaceutyków” poza aptekami) i sprawa C-412/93 Leclerc-Siplec [1995] ECLI:EU:C:1995:26 (ograniczenia reklamy telewizyjnej). Por. sprawy połączone C-34/95 i C-36/95 De Agostini [1997] ECLI:EU:C:1997:344; sprawa C-405/98 Gourmet [2001] ECLI:EU:C:2001:135.

<sup>(133)</sup> Sprawa C-239/02 Douwe Egberts [2004] ECLI:EU:C:2004:445, pkt 53.

<sup>(134)</sup> Jeżeli chodzi o kwestię dyskryminacji w traktowaniu krajowych podmiotów gospodarczych i podmiotów gospodarczych z innych państw członkowskich, zob. sprawa C-322/01 DocMorris [2003] ECLI:EU:C:2003:664, pkt 74, i sprawa C-254/98 Heimdienst [2000] ECLI:EU:C:2000:12, pkt 26. Zob. również sprawy 87/85 i 88/85 Legia i Gyselinx [1986] ECLI:EU:C:1986:215, pkt 15, i sprawa C-189/95 Franzén [1997] ECLI:EU:C:1997:504, pkt 71.

<sup>(135)</sup> W tym względzie zob. również sprawa C-405/98 Gourmet [2001] ECLI:EU:C:2001:135; sprawy C-34/95 i C-36/95 De Agostini [1997] ECLI:EU:C:1997:344 i sprawa C-239/02 Douwe Egberts [2004] ECLI:EU:C:2004:445 (zakazujące odniesień do „odchudzania” i „zaleceń, zaświadczeń, oświadczeń lub opinii lekarskich bądź atestów”).

<sup>(136)</sup> W tym kontekście zob. sprawa C-292/92 Hünernmund [1993] ECLI:EU:C:1993:932 oraz sprawa C-71/02 Karner [2004] ECLI:EU:C:2004:181 (zakazujące odniesień do faktu, że towary pochodzą z masy upadłości).

<sup>(137)</sup> Sprawa C-337/95 Dior [1997] ECLI:EU:C:1997:517.

<sup>(138)</sup> Sprawa C-405/98 Gourmet [2001] ECLI:EU:C:2001:135.

<sup>(139)</sup> Sprawa C-33/97 Colim [1999] ECLI:EU:C:1999:274, pkt 37, oraz sprawa C-416/00 Morellato [2003] ECLI:EU:C:2003:475, pkt 29 i 30; sprawa C-217/99 Komisja/Belgia [2000] ECLI:EU:C:2000:638, pkt 17.

<sup>(140)</sup> Sprawa 27/80 Fietje ECLI:EU:C:1980:293, pkt 15.

<sup>(141)</sup> Sprawa C-385/10 Elenca Srl/Ministerstwo Spraw Wewnętrznych [2012] ECLI:EU:C:2012:634.

<sup>(142)</sup> Tamże.

<sup>(143)</sup> Sprawa 261/81 Rau/De Smedt [1982] ECLI:EU:C:1982:382.

- wprowadzony przez państwo członkowskie zakaz dotyczący wprowadzania do obrotu artykułów wykonanych z metali szlachetnych bez wymaganych (krajowych urzędowych) cech probierczych <sup>(144)</sup>,
- zakaz dotyczący wprowadzania do obrotu kaset video i płyt DVD sprzedawanych wysyłkowo i przez internet, które nie zawierają wskazania co do wieku, od którego są dozwolone w oparciu o decyzję klasyfikacyjną najwyższego organu kraju związkowego lub organizacji dobrowolnej kontroli wewnętrznej <sup>(145)</sup>.

#### 4.8. Wskazania pochodzenia, znaki jakości, zachęcanie do kupowania produktów krajowych

Przepisy krajowe wymagające wskazywania pochodzenia produktu na produkcie lub jego oznakowaniu stanowią środek o skutku równoważnym sprzeczny z art. 34 TFUE.

Trybunał orzekł, że przepisy krajowe dotyczące obowiązkowego wskazywania pochodzenia mogą zachęcać konsumentów do zakupu produktów krajowych ze szkodą dla produktów równoważnych pochodzących z innych państw członkowskich <sup>(146)</sup>. Według Trybunału takie przepisy sprawiają, że wprowadzanie do obrotu w jednym państwie członkowskim podobnych towarów wyprodukowanych w innych państwach członkowskich jest trudniejsze i spowalnia proces wzajemnego przenikania się gospodarek w Unii poprzez utrudnianie sprzedaży towarów wyprodukowanych na skutek podziału pracy między państwami członkowskimi <sup>(147)</sup>. Trybunał wskazał również, że w interesie podmiotu gospodarczego mogłoby leżeć podawanie samemu informacji o pochodzeniu jego produktów, nie będąc do tego zobowiązany. W takim przypadku konsumenci mogą być chronieni przed ewentualnymi fałszywymi lub wprowadzającymi w błąd wskazaniami pochodzenia dzięki obowiązującym przepisom zabraniającym takiego postępowania <sup>(148)</sup>.

Trybunał orzekł również, że systemy jakości ustanowione w prawie krajowym i odnoszące się do pochodzenia produktu mogą mieć podobny skutek. Nawet jeśli taki określony system jakości jest dobrowolny, nie przestaje on stanowić środka o skutku równoważnym, jeżeli stosowanie tego oznaczenia promuje lub może promować sprzedaż danego produktu w stosunku do produktów, które nie zyskują na jego stosowaniu <sup>(149)</sup>.

Trybunał orzekł, że państwa członkowskie są uprawnione do określania systemów jakości w odniesieniu do produktów rolnych wprowadzanych do obrotu na ich terytorium, a także mogą uzależniać stosowanie oznaczeń jakości od zgodności z takimi systemami. Takie systemy i oznaczenia nie mogą jednak być powiązane z wymogiem stanowiącym, że proces produkcji danych produktów musi być prowadzony w granicach państwa, lecz powinny zależeć wyłącznie od istnienia istotnych obiektywnych cech, które nadają produktom wymaganą prawem jakość <sup>(150)</sup>. System taki musi być zatem dostępny dla każdego producenta w UE lub dla każdego potencjalnego unijnego podmiotu, którego produkty spełniają takie wymagania. Należy unikać wszelkich wymogów utrudniających dostęp do tego systemu produktom z innych państw członkowskich, ponieważ mogą one ułatwiać wprowadzanie do obrotu produktów pochodzenia krajowego ze szkodą dla produktów przywożonych <sup>(151)</sup>.

Trybunał dopuścił istnienie systemów jakości ustanowionych na mocy prawa krajowego, jeżeli systemy te zezwalają na przywóz produktów z innych państw członkowskich pod nazwami, które produkty te noszą, nawet jeśli te nazwy są podobne, porównywalne lub identyczne z nazwami przewidzianymi w przepisach krajowych <sup>(152)</sup>.

Kampania promocyjna prowadzona przez organy państw członkowskich i obejmująca oznaczenie jakości lub pochodzenia także stanowi środek o skutku równoważnym w rozumieniu art. 34 TFUE. Najbardziej znaną sprawą związaną z zachęcaniem do kupowania produktów krajowych była sprawa *Buy Irish* <sup>(153)</sup>, która dotyczyła prowadzonej na szeroką skalę kampanii zachęcającej do kupowania towarów krajowych. Trybunał stwierdził też, że system ustanowiony przez władze w celu promowania dystrybucji niektórych produktów wytworzonych w określonym państwie lub regionie może również stanowić dla konsumentów zachętę do zakupu takich produktów z pominięciem produktów przywożonych <sup>(154)</sup>.

<sup>(144)</sup> Sprawa C-30/99 Komisja/Irlandia [2001] ECLI:EU:C:2001:346; sprawa C-525/14 Komisja/Republika Czeska [2016] ECLI:EU:C:2016:714; zob. również sprawa C-481/12 UAB Juvelta/VĮ Lietuvos prabavimo rūmai [2014] ECLI:EU:C:2014:11.

<sup>(145)</sup> Sprawa C-244/06 Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media AG [2008] ECLI:EU:C:2008:85 – w tym wyroku barierę handlową uznano jednak za uzasadnioną ze względu na ochronę małoletnich.

<sup>(146)</sup> Zob. np. sprawa 207/83 Komisja/Zjednoczone Królestwo [1985] ECLI:EU:C:1985:161, pkt 17.

<sup>(147)</sup> Zob. sprawa C-95/14 UNIC i Uni.co.pel [2015] ECLI:EU:C:2015:492, pkt 44.

<sup>(148)</sup> Zob. sprawa 207/83 Komisja/Zjednoczone Królestwo [1985] ECLI:EU:C:1985:161, pkt 21.

<sup>(149)</sup> Zob. sprawa C-325/00 Komisja/Niemcy [2002] ECLI:EU:C:2002:633, pkt 24, i sprawa C-255/03 Komisja/Belgia, ECLI:EU:C:2004:378.

<sup>(150)</sup> Zob. sprawa 13/78 Eggers ECLI:EU:C:1978:182, pkt 24–25.

<sup>(151)</sup> Zob. wyrok Trybunału w sprawach połączonych C-321/94–C-324/94 Pistre i in., ECLI:EU:C:1997:229, pkt 45.

<sup>(152)</sup> Sprawa C-169/17 Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino [2018] ECLI:EU:C:2018:440, pkt 24–28 i przytoczone orzecznictwo.

<sup>(153)</sup> Sprawa 249/81 Komisja/Irlandia [1982] ECLI:EU:C:1982:402.

<sup>(154)</sup> Zob. na przykład sprawa C-325/00 Komisja/Niemcy [2002] ECLI:EU:C:2002:633; sprawa C-6/02 Komisja/Francja [2003] ECLI:EU:C:2003:136. Zob. również sprawy połączone C-204/12–C-208/12 Essent Belgium [2014] ECLI:EU:C:2014:2192, pkt 88, 90–95 i 116. Zob. również C-573/12 Ålands Vindkraft [2014] ECLI:EU:C:2014:2037.

#### 4.9. Ograniczenia sprzedaży na odległość (sprzedaż internetowa, sprzedaż wysyłkowa itd.)

Wraz z rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych towary coraz częściej są sprzedawane w obrębie rynku wewnętrznego za pośrednictwem internetu. W związku z powyższym wzrosła liczba wniesionych do Trybunału Sprawiedliwości spraw związanych z transakcjami internetowymi obejmującymi przemieszczenie towarów z jednego państwa członkowskiego do drugiego.

Pytania prejudycjalne wniesione do Trybunału w sprawie DocMorris<sup>(155)</sup> pojawiły się w trakcie postępowania krajowego dotyczącego sprzedaży internetowej produktów leczniczych do stosowania u ludzi w innym państwie członkowskim niż państwo, w którym znajdowała się siedziba DocMorris. W tamtym czasie prawo niemieckie zabraniało sprzedaży wysyłkowej produktów leczniczych, które mogły być sprzedawane tylko w aptekach.

Pierwsze pytanie prejudycjalne sądu krajowego brzmiało, 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 – które może naruszać art. 34, jeżeli jest dyskryminujące – za sposób sprzedaży. Najpierw, podobnie jak w sprawie De Agostini (znaczenie reklamy dla sprzedaży przedmiotowego produktu)<sup>(156)</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 dla aptek znajdujących się w Niemczech. W związku z tym środek stanowił naruszenie art. 34 TFUE.

Dokładniej rzecz ujmując, Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do aptek, które nie prowadzą działalności na terytorium Niemiec, internet stanowi ważniejszy sposób bezpośredniego dotarcia do niemieckiego rynku<sup>(157)</sup>. Trybunał wyjaśnił, że zakaz, który w większym stopniu dotyka apteki działające poza terytorium Niemiec, może w większym stopniu ograniczać dostęp do rynku produktów pochodzących z innych państw członkowskich aniżeli dostęp produktów krajowych.

W sprawie Ker-Optika<sup>(158)</sup>, która dotyczyła prawodawstwa krajowego zezwalającego na sprzedaż soczewek kontaktowych jedynie w punktach sprzedaży wyrobów medycznych, Trybunał potwierdził, że w wyniku zakazu ich sprzedaży przez internet środek krajowy spowodował naruszenie przepisów dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>(159)</sup> i art. 34–36 TFUE w odniesieniu do zakazu późniejszej dostawy soczewek kontaktowych do klientów.

Bardziej aktualny wyrok w sprawie Visnapuu dotyczył fińskiej ustawy o alkoholu, na podstawie której sprzedawca mający siedzibę w innym państwie członkowskim jest objęty wymogiem uzyskania zezwolenia na sprzedaż detaliczną do celów przywozu napojów alkoholowych z myślą o sprzedaży detalicznej tych napojów konsumentom zamieszkałym w Finlandii. Trybunał orzekł, że wymóg zezwolenia na sprzedaż detaliczną do celów przywozu napojów alkoholowych utrudnia podmiotom gospodarczym mającym siedzibę w innych państwach członkowskich swobodny przywóz napojów alkoholowych do Finlandii, a zatem stanowi środek o skutku równoważnym ograniczeniu ilościowemu w przywozie w rozumieniu art. 34 TFUE. Trybunał orzekł jednak także, że art. 34 TFUE i art. 36 TFUE nie sprzeciwiają się takiemu prawodawstwu, o ile jest ono właściwe dla zagwarantowania realizacji celu ochrony zdrowia i porządku publicznego<sup>(160)</sup>.

#### 4.10. Pobieranie kaucji

Systemy kaucji i zwrotu, w szczególności w sektorze napojów, były w minionych dziesięcioleciach 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 utrudniają sprzedaż tego samego produktu w tym samym opakowaniu w kilku państwach członkowskich. Wymaga się bowiem od producentów

<sup>(155)</sup> Sprawa C-322/01 DocMorris [2003] ECLI:EU:C:2003:664.

<sup>(156)</sup> Sprawy połączone C-34/95 i C-36/95 De Agostini [1997] ECLI:EU:C:1997:344, pkt 43–44. Rzecznik generalny Geelhoed (sprawa C-239/02 Douwe Egberts [2004] ECLI:EU:C:2004:445, pkt 68) porównuje tę argumentację z argumentacją Trybunału w sprawie C-292/92 Hünermund ([1993] ECLI:EU:C:1993:932) i sprawie C-412/93 Leclerc- Siplec ([1995] ECLI:EU:C:1995:26). Rzecznik argumentował, że zakazy reklamy w dwóch ostatnich sprawach miały ograniczony zasięg. Zwrócił on uwagę, 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>(157)</sup> Sprawa C-322/01 DocMorris [2003] ECLI:EU:C:2003:664, pkt 74.

<sup>(158)</sup> Sprawa C-108/09 Ker-Optika [2010] ECLI:EU:C:2010:725, pkt 43–44.

<sup>(159)</sup> Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym) (Dz.U. L 178 z 17.7.2000, s. 1).

<sup>(160)</sup> Sprawa C-198/14 Visnapuu [2015] ECLI:EU:C:2015:751, pkt 99, 102, 208 i 129.

i importerów dostosowania opakowań do potrzeb każdego poszczególnego państwa członkowskiego, co zwykle prowadzi do dodatkowych kosztów. 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. Niezależnie od tego systemy kaucyjne mogą być uzasadniane względami ochrony środowiska.

W dwóch wyrokach z początku XXI w. dotyczących niemieckiego obowiązkowego systemu kaucyjnego obejmującego jednorazowe opakowania na napoje Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że zgodnie z prawem UE państwa członkowskie są uprawnione do dokonywania wyboru między systemem kaucji i zwrotu, ogólnym systemem zbiórki opakowań lub połączeniem obu tych systemów <sup>(161)</sup>.

Obecnie systemy kaucyjne są częściowo objęte prawodawstwem harmonizacyjnym, tj. dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych <sup>(162)</sup>. Od 2020 r. nie istnieje jednak ogólnounijny system kaucyjny. Jeżeli przepis krajowy nie jest objęty zakresem stosowania odpowiednich dyrektyw, należy ocenić jego zgodność z art. 34–36 TFUE.

#### 4.11. Refundacja i przywóz równoległy

*Refundacja:* Prawo UE nie narusza kompetencji państw członkowskich w zakresie organizacji ich systemów zabezpieczenia społecznego <sup>(163)</sup>. W przypadku braku harmonizacji na poziomie UE prawo każdego państwa członkowskiego określa okoliczności, w których przyznawane są świadczenia z 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.

Ponadto z wyroku w sprawie Duphar wynika, że przepisy prawodawstwa krajowego regulujące refundację wyrobów medycznych w ramach krajowego systemu opieki zdrowotnej mogą być zgodne z art. 34 TFUE, o ile spełnione zostaną określone warunki. Określenie refundowanych produktów i produktów wyłączonych z refundacji nie może wiązać się z dyskryminacją w odniesieniu do pochodzenia produktów i musi być 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 taki sam efekt terapeutyczny, 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-terapeutycznej, co jest uzasadnione ochroną zdrowia publicznego.

Zasady proceduralne przy podejmowaniu krajowych decyzji w zakresie refundacji zostały określone w dyrektywie Rady 89/105/EWG dotyczącej przejrzystości środków regulujących ustalanie cen na produkty lecznicze przeznaczone do użytku przez człowieka oraz włączenia ich w zakres krajowego systemu ubezpieczeń zdrowotnych <sup>(164)</sup>.

W sprawie Decker <sup>(165)</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. W takim przypadku z uwagi na fakt, że zachęcają ubezpieczone osoby do kupowania tych produktów we własnym państwie członkowskim zamiast w innym, mogą z tego względu ograniczać przywóz produktów z innych państw członkowskich.

<sup>(161)</sup> Sprawa C-463/01 Komisja/Niemcy [2004] ECLI:EU:C:2004:797; sprawa C-309/02 Radlberger Spitz [2004] ECLI:EU:C:2004:799.

<sup>(162)</sup> Dz.U. L 365 z 31.12.1994, s. 10.

<sup>(163)</sup> Zob. sprawa 238/82 Duphar [1984] ECLI:EU:C:1984:45 i sprawa C-70/95 Sodemare i in. [1997] ECLI:EU:C:1997:301.

<sup>(164)</sup> Dyrektywa Rady 89/105/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. dotycząca przejrzystości środków regulujących ustalanie cen na produkty lecznicze przeznaczone do użytku przez człowieka oraz włączenia ich w zakres krajowego systemu ubezpieczeń zdrowotnych (Dz. U. L 40 z 11.2.1989, s. 8).

<sup>(165)</sup> Sprawa C-120/95 Decker [1998] ECLI:EU:C:1998:167.

*Przywóz równoległy*: Równoległy handel produktami jest zgodną z prawem formą handlu na rynku wewnętrznym. Jest on „równoległy” w tym znaczeniu, że dotyczy produktów o tym samym opisie, lecz pochodzących z innej partii w stosunku do produktów wprowadzanych do obrotu za pośrednictwem sieci dystrybucyjnych producentów lub pierwotnych dostawców, oraz odbywa się poza tymi sieciami (często równolegle). Handel równoległy pojawia się w wyniku rozbieżności cen produktów farmaceutycznych <sup>(166)</sup> lub pestycydów <sup>(167)</sup>, np. wtedy, gdy 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 i zapobiega podziałowi rynków krajowych <sup>(168)</sup>.

Chociaż bezpieczeństwo i początkowe wprowadzanie do obrotu produktów leczniczych 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 <sup>(169)</sup>.

Od równoległych importerów nie można wymagać spełnienia tych samych warunków, które mają zastosowanie do podmiotów gospodarczych ubiegających się po raz pierwszy o zezwolenie na wprowadzenie do obrotu, o ile ochrona zdrowia ludzkiego nie ulega przez to pogorszeniu <sup>(170)</sup>. Jeżeli właściwe organy państwa członkowskiego przeznaczenia dysponują już informacjami koniecznymi do celów ochrony zdrowia publicznego w wyniku pierwszego wprowadzenia produktu do obrotu w danym państwie członkowskim, produkt przywożony równoległe podlega uzyskaniu zezwolenia przyznanego na podstawie proporcjonalnie „uproszczonej” procedury (w porównaniu z procedurą wydawania zezwolenia na wprowadzenie do obrotu), pod warunkiem że:

- **na przywożony produkt przyznano zezwolenie na wprowadzenie do obrotu w państwie członkowskim pochodzenia** i niezależnie od wygaśnięcia zezwolenia na wprowadzenie do obrotu, w szczególności gdy odnośne zezwolenie wygasa z przyczyn innych niż ochrona zdrowia publicznego, tj. wyłącznie na podstawie woli posiadacza zezwolenia referencyjnego <sup>(171)</sup>, oraz
- **przywożony produkt jest zasadniczo podobny do produktu, który otrzymał już zezwolenie na wprowadzenie do obrotu w państwie członkowskim przeznaczenia**, co oznacza, że oba te produkty nie muszą być jednakowe we wszystkich względach, ale powinny być przynajmniej wyprodukowane według takiej samej receptury, z wykorzystaniem takich samych aktywnych składników oraz powinny mieć taki sam efekt terapeutyczny <sup>(172)</sup>. W związku z tym odmowa wydania zezwolenia na wprowadzenie do obrotu nie może zostać uzasadniona ochroną zdrowia publicznego, jeżeli odmowa ta opiera się wyłącznie na fakcie, że dwa produkty lecznicze nie pochodzą z tego samego źródła <sup>(173)</sup>.

Ponadto organy krajowe nie mogą odmówić przyznania równoległego pozwolenia na przywóz wyłącznie na podstawie braku dokumentacji związanej z produktem leczniczym będącym przedmiotem przywozu równoległego, jeżeli dysponują środkami prawnymi i administracyjnymi umożliwiającymi uzyskanie takiej dokumentacji <sup>(174)</sup>. Nie mogą one również odmówić, w przypadku weterynaryjnych produktów leczniczych, przyznania pozwolenia na przywóz równoległy na rzecz podmiotów, które chcą dokonać przywozu w celu wykorzystania we własnym gospodarstwie hodowlanym <sup>(175)</sup>.

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 człon-

<sup>(166)</sup> Sprawa C-201/94 Smith & Nephew [1996] ECLI:EU:C:1996:432.

<sup>(167)</sup> Sprawa C-100/96 British Agrochemicals [1999] ECLI:EU:C:1999:129; sprawa C-201/06 Komisja/Francja [2008] ECLI:EU:C:2008:104, pkt 33.

<sup>(168)</sup> Sprawa C-44/01 Pippig Augenoptik/Hartlauer [2003] ECLI:EU:C:2003:205, pkt 63.

<sup>(169)</sup> Sprawa 104/75 De Peijper [1976] ECLI:EU:C:1976:67.

<sup>(170)</sup> Sprawa C-94/98 Rhône-Poulenc Rorer i May & Baker [1999] ECLI:EU:C:1999:614, pkt 40.

<sup>(171)</sup> Sprawa C-172/00 Ferring [2002] ECLI:EU:C:2002:474.

<sup>(172)</sup> Sprawa C-201/94 Smith&Nephew [1996] ECLI:EU:C:1996:432; sprawa C-94/98 Rhone Poulenc [1999] ECLI:EU:C:1999:614.

<sup>(173)</sup> Sprawa C-112/02 Kolpharma [2004] ECLI:EU:C:2004:208, pkt 15–18.

<sup>(174)</sup> Sprawy 104/75 De Peijper [1976] ECLI:EU:C:1976:67; C-201/94 Smith&Nephew [1996] ECLI:EU:C:1996:432; C-387/18 Delfarma [2019] ECLI:EU:C:2019:556.

<sup>(175)</sup> Sprawa C-114/15 Audace [2016] ECLI:EU:C:2016:813.



kowskim, który jest wywieziony, a następnie ponownie przywieziony do tego samego państwa, stanowi produkt przywieziony w takim samym stopniu co produkt wytworzony w innym państwie członkowskim <sup>(176)</sup>. Trybunał podkreślił jednak, że ustalenia te nie mają zastosowania, jeżeli zostanie wykazane, że przedmiotowe produkty wywożono wyłącznie w celu przywozu powrotnego, aby obejść prawodawstwo takie jak będące przedmiotem postępowania <sup>(177)</sup>.

#### 4.12. Obowiązek używania języka urzędowego

Wymagania dotyczące języka nałożone w obszarach niezharmonizowanych mogą również stanowić barierę w handlu wewnątrz UE, gdy skutkują one dodatkowym obciążeniem dotyczącym produktów pochodzących z innych państw członkowskich. W związku z tym mogą być one zakazane na podstawie art. 34 TFUE, jeżeli produkty pochodzące z innych państw członkowskich muszą zostać opatrzone innymi etykietami, co pociąga za sobą dodatkowe koszty pakowania <sup>(178)</sup>. W niektórych przypadkach może być jednak konieczne wykorzystanie języka krajowego w celu zapewnienia konsumentom łatwego zrozumienia informacji dotyczących danego produktu <sup>(179)</sup>.

W wyroku w sprawie Yannick Geffroy <sup>(180)</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”.

Jeżeli chodzi o określanie języka łatwo zrozumiałego przez konsumentów, Trybunał orzekł w sprawie Piageme <sup>(181)</sup>, że pod uwagę mogą zostać wzięte 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 informacje dotyczące produktów krajowych lub przywożonych były podawane w języku łatwo zrozumiałym dla konsumenta. Przedmiotowy środek krajowy nie może jednak wykluczać możliwości stosowania innych środków informowania konsumentów, takich jak rysunki, symbole i piktogramy <sup>(182)</sup>. Wreszcie 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.

#### 4.13. Ograniczenia przywozu towarów na własne potrzeby

Art. 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>(183)</sup>. Ograniczenia dotyczące przywozu towarów na własne potrzeby odnoszą się głównie do produktów powiązanych z potencjalnym ryzy-

<sup>(176)</sup> Sprawa C-322/01 DocMorris [2003] ECLI:EU:C:2003:664, pkt 127. Zob. w tym celu sprawa 229/83 Leclerc i in. [1985] ECLI:EU:C:1985:1, pkt 26, i sprawa C-240/95 Schmit [1996] ECLI:EU:C:1996:259, pkt 10.

<sup>(177)</sup> Sprawa C-322/01 DocMorris [2003] ECLI:EU:C:2003:664, pkt 129.

<sup>(178)</sup> Sprawa C-33/97 Colim/Bigg's Continent Noord [1999] ECLI:EU:C:1999:274.

<sup>(179)</sup> W tym względzie zob. również:

— dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 64),

— dyrektywa 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. L 95 z 21.4.1993, s. 29),

— dyrektywa 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji (Dz.U. L 171 z 7.7.1999, s. 12), a także rozporządzenie

— Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 18).

<sup>(180)</sup> Sprawa C-366/98 Yannick Geffroy [2000] ECLI:EU:C:2000:430, pkt 28.

<sup>(181)</sup> Sprawa C-85/94 Piageme/Peeters [1995] ECLI:EU:C:1995:312.

<sup>(182)</sup> Sprawa C-33/97 Colim/Bigg's Continent Noord [1999] ECLI:EU:C:1999:274, pkt 41–43.

<sup>(183)</sup> Sprawa 215/87 Schumacher [1989] ECLI:EU:C:1989:111.

kiem dla zdrowia człowieka, takich jak alkohol, tytoń i leki. W sprawie Schumacher 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.

Sąd krajowy zapytał, czy prawodawstwo zakazujące osobom fizycznym przywozu na własne potrzeby preparatów leczniczych objętych zezwoleniem w państwie członkowskim przywozu, które były w tym państwie dostępne bez recepty i które zakupiono w aptece w innym państwie członkowskim, jest sprzeczne z postanowieniami art. 34 i 36 TFUE. Trybunał orzekł, że takie prawodawstwo stanowi naruszenie art. 34 TFUE, czego nie można uzasadnić ochroną zdrowia publicznego. Trybunał wyjaśnił, że zakup preparatów leczniczych w aptece w innym państwie członkowskim zapewnia gwarancję równoważną z gwarancją bezpieczeństwa zapewnianą przez aptekę krajową.

Niemniej jednak, jak wskazano w sprawie Escalier Bonnarel <sup>(184)</sup>, na osobach fizycznych, które przywożą towary do użytku na swoich własnych nieruchomościach, mogą jednak ciążyć określone obowiązki mające zastosowanie do importerów dokonujących przywozu w celach handlowych. W sprawie tej wszczęto postępowanie karne przeciwko dwóm osobom fizycznym, którym postawiono zarzuty posiadania i zamiaru wykorzystania pestycydów przeznaczonych do użytku w rolnictwie i nieobjętych zezwoleniami na wprowadzenie do obrotu. Oskarżeni twierdzili, że krajowych wymogów dotyczących zezwoleń nie można stosować do rolników, którzy przywożą produkty do własnych celów. Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie mają obowiązek poddać przywóz środków ochrony roślin na ich terytorium procedurze badania, która może przybrać formę tzw. procedury uproszczonej, służącej sprawdzeniu, czy dany środek wymaga zezwolenia, czy też powinien zostać uznany za już dopuszczony do obrotu w państwie członkowskim przywozu <sup>(185)</sup>. Trybunał zauważył, że powyższe zasady mają zastosowanie niezależnie od celu przywozu.

## 5. PRODUKTY ROLNE

Warto zaznaczyć, że produktom rolnym przypada centralne miejsce w orzeczeniach Trybunału dotyczących rynku wewnętrznego. Niniejszy punkt dotyczy pewnych szczególnych kwestii odnoszących się do tych produktów. Punktem wyjściowym do dyskusji może być art. 38 ust. 2 TFUE, który stanowi, że z zastrzeżeniem odmiennych postanowień art. 39–44 TFUE zasady przewidziane w celu ustanowienia lub funkcjonowania rynku wewnętrznego stosują się do produktów rolnych (produkty te określono w pierwszym ustępie tego artykułu i wymieniono w załączniku I do TFUE).

Jedną z kwestii będących przedmiotem niedawnych wyroków Trybunału jest stopień, w jakim państwa członkowskie mogą stanowić prawo w obszarach objętych wspólną organizacją rynku. Trybunał uznał, że w ramach wspólnej polityki rolnej, która zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. d) TFUE należy do kompetencji dzielonej między Unię Europejską a jej państwa członkowskie, państwa członkowskie dysponują kompetencją prawodawczą umożliwiającą im wykonywanie ich kompetencji w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji <sup>(186)</sup>.

Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, gdy istnieją regulacje dotyczące wspólnej organizacji rynków w danym sektorze, państwa członkowskie mają obowiązek powstrzymania się od wprowadzania jakichkolwiek środków, które mogłyby ją podważyć lub tworzyć od niej wyjątki. Przepisy zakłócające właściwe funkcjonowanie wspólnej organizacji rynku są również niezgodne z taką wspólną organizacją, nawet jeżeli przedmiotowa kwestia nie została przez nią wyczerpująco uregulowana <sup>(187)</sup>.

Jeżeli chodzi o określanie ceny minimalnej na jednostkę alkoholu w odniesieniu do sprzedaży detalicznej win, z uwagi na brak mechanizmu ustalania cen swobodne ustalanie cen sprzedaży w warunkach skutecznej konkurencji stanowi składnik rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych <sup>(188)</sup>, a także wyraz zasady swobodnego przepływu towarów w warunkach skutecznej konkurencji <sup>(189)</sup>.

<sup>(184)</sup> Sprawy C-260/06 i C-261/06 Escalier Bonnarel [2007] ECLI:EU:C:2007:659.

<sup>(185)</sup> Tamże, pkt 32.

<sup>(186)</sup> Sprawa C-373/11 Panellinos Sindesmos Viomikhanion Metapoliis Kapnou [2013] ECLI:EU:C:2013:567, pkt 26.

<sup>(187)</sup> Sprawa C-283/03 Kuipers [2005] ECLI:EU:C:2005:314, pkt 37 oraz przytoczone orzecznictwo.

<sup>(188)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671).

<sup>(189)</sup> Sprawa C-333/14 Scotch Whisky Association i in. [2015] ECLI:EU:C:2015:845, pkt 20.

Niemniej jednak ustanowienie wspólnej organizacji rynków produktów rolnych nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie stosowały zasady krajowe, które realizują inny cel interesu ogólnego niż cele wyznaczone przez wspólną organizację rynków produktów rolnych, nawet jeżeli zasady te mogą mieć wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku w danym sektorze <sup>(190)</sup>.

W wyroku w sprawie Scotch Whisky Trybunał doszedł do wniosku, że rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ono krajowym środkom wprowadzającym cenę minimalną za jednostkę alkoholu dla sprzedaży detalicznej wina, pod warunkiem że przepisy te są właściwe dla osiągnięcia celu ochrony zdrowia i życia ludzi i że – przy uwzględnieniu w szczególności celów wspólnej polityki rolnej, a także właściwego funkcjonowania wspólnej organizacji rynków rolnych – nie wykraczają one poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia celu ochrony zdrowia i życia ludzi.

W sprawie C-2/18 Trybunał był zdania, że przyjmując rozporządzenie (UE) nr 1308/2013, a w szczególności jego art. 148, Unia nie wykonała w sposób wyczerpujący swoich kompetencji w dziedzinie stosunków umownych między stronami umowy o dostawę mleka surowego. W związku z tym rozporządzenia tego nie można interpretować jako zakazującego państwom członkowskim, co do zasady, przyjmowania jakichkolwiek środków w tej dziedzinie <sup>(191)</sup>.

Trybunał uznał również, że na podstawie odniesień dotyczących pewnych nieuczciwych praktyk nie można ustalić, czy cel zwalczania nieuczciwych praktyk, do którego zmięrają przepisy będące przedmiotem postępowania, jest objęty rozporządzeniem (UE) nr 1308/2013, tym bardziej, że rozporządzenie to nie obejmuje tych praktyk jako całości, nie reguluje ich ani nawet nie identyfikuje <sup>(192)</sup>. Trybunał orzekł, że to badanie proporcjonalności należy przeprowadzić z uwzględnieniem w szczególności celów wspólnej polityki rolnej, a także właściwego funkcjonowania wspólnej organizacji rynku, co wymaga rozważenia tych celów w kontekście celu realizowanego w ramach wspomnianych przepisów krajowych, którym jest zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych <sup>(193)</sup>.

W sprawie tej Trybunał uznał, że przedmiotowe przepisy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia założonych celów. Do sądu odsyłającego, który jest jedynym sądem posiadającym bezpośrednią wiedzę o zawisłym przed nim sporze, należy jednak zbadać, czy środki przyjęte w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych poprzez wzmocnienie siły przetargowej producentów mleka, którzy nie należą do uznanej organizacji producentów mleka, a tym samym w celu przyczynienia się do zrównoważonego rozwoju produkcji poprzez zagwarantowanie uczciwych warunków producentom mleka przy ograniczeniu zasady swobodnego negocjowania cen, nie wykracza poza to, co jest konieczne <sup>(194)</sup>.

## 6. OGRANICZENIA WYWOZOWE (ART. 35 TFUE)

Art. 35 TFUE stanowi, że „ograniczenia ilościowe w wywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między Państwami Członkowskimi”.

### 6.1. Definicja „wywozu”

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

### 6.2. Ograniczenia ilościowe oraz środki o skutku równoważnym

Chociaż art. 34 i 35 TFUE mają bardzo podobne brzmienie, Trybunał Sprawiedliwości traktuje te dwa przepisy odmiennie. Zasadniczo art. 35 TFUE ma zastosowanie wyłącznie do środków dyskryminujących towary. Zasadę tę ustanowiono w sprawie Groenvelde <sup>(195)</sup>, w której Trybunał stwierdził, że art. 35 TFUE „dotyczy środków krajowych, których szczególnym celem lub skutkiem jest ograniczenie struktury wywozu i wprowadzenie w ten sposób odmiennego traktowania handlu krajo-

<sup>(190)</sup> Tamże, pkt 26 oraz przytoczone orzecznictwo.

<sup>(191)</sup> Sprawa C-2/18 Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė [2019] ECLI:EU:2019:962, pkt 45.

<sup>(192)</sup> Tamże, pkt 49.

<sup>(193)</sup> Tamże, pkt 57.

<sup>(194)</sup> Tamże, pkt 69.

<sup>(195)</sup> Sprawa 15/79 P. B. Groenvelde BV/Produktschap voor Vee en Vlees [1979] ECLI:EU:C:1979:253.

wego danego państwa członkowskiego i handlu wywozowego”. Jeżeli zapewnia to „szczególną przewagę produkcji krajowej lub rynkowi krajowemu zainteresowanego państwa na niekorzyść produkcji lub handlu innych państw członkowskich”, wówczas zastosowanie ma art. 35 TFUE <sup>(196)</sup>.

Jest kilka przyczyn wąskiej wykładni postanowień art. 35 TFUE dokonywanej przez Trybunał w stosunku do jego orzecznictwa w sprawie art. 34 TFUE. W przypadku przywozu niedyskryminacyjne środki mogą nałożyć podwójne obciążenie na importerów, jeżeli muszą oni przestrzegać zasad swojego własnego kraju i kraju przywozu. W związku z tym uznaje się, że środki takie słusznie wchodzą w zakres prawa UE chroniącego rynek wewnętrzny. Z kolei sytuacja ta wygląda inaczej w przypadku eksporterów, którzy muszą jedynie kierować się zasadami określonymi dla rynku krajowego. Po drugie, gdyby zakres art. 35 TFUE był zbyt szeroki, obejmowałby ograniczenia, które nie mają wpływu na handel wewnątrz UE.

W sprawie Rioja odmienne traktowanie pojawiło się w wyniku lepszych warunków wytwarzania i handlu dla przedsiębiorstw krajowych <sup>(197)</sup>. W sprawie Parma dokonano tego, zapewniając szczególną przewagę przedsiębiorstwom zlokalizowanym w regionie produkcji. 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>(198)</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 albo z powodu trudności z uzyskaniem niektórych produktów koniecznych w celu nawiązania konkurencji z rynkiem krajowym.

W niektórych nowszych decyzjach dotyczących art. 35 TFUE Trybunał wprowadził alternatywne podejście do ostatniego wymogu dotyczącego testu z wyroku w sprawie Groenveld („na niekorzyść produkcji lub handlu innych państw członkowskich”) <sup>(199)</sup>. W sprawie Gysbrechts <sup>(200)</sup> Trybunał zajął się belgijskim prawodawstwem zakazującym sprzedawcom żądania płatności zaliczkowych lub w terminie 7 dni wyznaczonym na odstąpienie od umowy, w którym konsument może odstąpić od umowy zawieranej na odległość. W tym wyroku Trybunał potwierdził definicje określone w wyroku w sprawie Groenveld. Uzasadnił to jednak, że chociaż zakaz otrzymywania zaliczek ma zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw handlowych prowadzących działalność na terytorium kraju, to wpływa on jednak w większym stopniu na transgraniczną sprzedaż dokonywaną bezpośrednio na rzecz konsumentów, a zatem na towary opuszczające rynek państwa członkowskiego wywozu, niż na wprowadzanie produktów na rynek krajowy tego państwa członkowskiego. Co ciekawe, w tym przypadku skutki tej bariery przede wszystkim utrudniały działalność handlową przedsiębiorstw mających siedzibę w państwie członkowskim wywozu, a nie w państwie członkowskim przeznaczenia <sup>(201)</sup>.

Podejście w sprawie Gysbrechts zostało potwierdzone w sprawie New Valmar, tj. sprawie, w której przedsiębiorstwa, których miejsce prowadzenia działalności znajduje się na terytorium danego państwa członkowskiego, były zobowiązane do zredagowania wszystkich faktur dotyczących transakcji transgranicznych wyłącznie w języku urzędowym tego państwa. Gdyby tego nie zrobiono, przedmiotowe faktury zostałyby uznane za nieważne przez sądy krajowe z urzędu. W tym przy-

<sup>(196)</sup> Sprawa 15/79 P. B. Groenveld BV/Produktschap voor Vee en Vlees [1979] ECLI:EU:C:1979:253, pkt 7. Zob. także sprawa C-12/02 Marco Grilli [2003] ECLI:EU:C:2003:538, pkt 41.

<sup>(197)</sup> Sprawy C-47/90 Delhaize/Promalvin [1992] ECLI:EU:C:1992:250 (w swoim uzasadnieniu w tej sprawie Trybunał pominął wymóg zapewnienia szczególnej przewagi produkcji krajowej, chociaż był on wyraźnie obecny w stanie faktycznym). W kolejnym wyroku w sprawie C-388/95 Belgia/Hiszpania [2000] ECLI:EU:C:2000:244 Trybunał orzekł jednak, że przedmiotowy wymóg (w rzeczywistości wymóg butelkowania w regionie win o chronionej nazwie pochodzenia) należy uznać za zgodny z prawem wspólnotowym pomimo jego ograniczającego wpływu na handel, jeżeli wykazane zostanie, że stanowi on konieczny, proporcjonalny i skuteczny sposób utrzymania wysokiej renomy, którą bezsprzecznie cieszy się „denominación de origen calificada” z regionu Rioja. Trybunał orzekł, że rzeczywiście tak było, głównie dlatego, że podmioty gospodarcze w regionie posiadają niezbędną wiedzę fachową, aby móc prowadzić złożone operacje butelkowania. Takie samo rozumowanie zastosowano w odniesieniu do kontroli prowadzonych w regionie. Ponadto masowy transport wina poza regionem wiązał się z ryzykiem pogorszenia jakości w wyniku utleniania.

<sup>(198)</sup> Sprawa C-108/01 Consorzio del Prosciutto di Parma [2003] ECLI:EU:2003:296. Trybunał orzekł jednak w tej sprawie, że wymóg będący przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym (krojenie i pakowanie muszą być prowadzone poza regionem) należy uznać za zgodny z prawem UE mimo skutków w postaci ograniczenia wymiany, jeśli zostanie wykazane, iż stanowi on środek konieczny i proporcjonalny, umożliwiający zabezpieczenie jakości przedmiotowego produktu, gwarantując przy tym jego pochodzenie lub zapewniając kontrolę specyfikacji tej ChNP (zob. pkt 66 wyroku). Trybunał stał na stanowisku, że ma to miejsce w szczególności w przypadku, gdy w ramach procedury ustanowionej w specyfikacji przeprowadzanie systematycznych i dokładnych kontroli jest przypisane profesjonalistom posiadającym specjalistyczną wiedzę na temat cech charakterystycznych przedmiotowego produktu, w związku z czym trudno jest raczej sobie wyobrazić, aby możliwe było przeprowadzenie w sposób efektywny tego typu kontroli w innych państwach członkowskich (zob. pkt 75). Zob. również pod tym względem: sprawa C-469/00 Ravil/Bellon [2003] ECLI:EU:2003:295. To podejście zostało potwierdzone w sprawie C-367/17 EA i in. [2018] ECLI:EU:C:2018:1025, jak również w sprawie C-569/18 Caseificio Cirigliana [2019] ECLI:EU:C:2019:873 (zob. pkt 39).

<sup>(199)</sup> Sprawa 155/80 Oebel [1981] ECLI:EU:C:1981:177; sprawa C-388/95 Belgia/Hiszpania [2000] ECLI:EU:C:2000:244, pkt 41.

<sup>(200)</sup> Sprawa C-205/07 Gysbrechts i Santurel Inter [2008] ECLI:EU:C:2008:730.

<sup>(201)</sup> Tamże, pkt 40–43. C-169/17 Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino [2018], ECLI:EU:C:2018:440, pkt 29.

padku podstawowym kryterium dla Trybunału wydaje się być to, czy rzeczywisty wpływ środka jest większy w przypadku towarów opuszczających rynek państwa członkowskiego wywozu<sup>(202)</sup>. Orzekł on, że takie ograniczenie rzeczywiście wchodzi w zakres art. 35 TFUE. Chociaż cel środka, jakim jest wspieranie i stymulowanie używania jednego z języków urzędowych danego państwa członkowskiego, stanowi zgodny z prawem cel, mimo to środek tego nie uznano za proporcjonalny<sup>(203)</sup>.

Trybunał przyjął takie samo podejście w wyroku w sprawie *Hidroelectrica*, w którym krajowe środki nadające priorytetowy charakter dostawom energii elektrycznej na rynek krajowy uznano za środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w rozumieniu art. 35 TFUE ze względu na większy wpływ na eksport energii elektrycznej<sup>(204)</sup>.

W niedawnym wyroku w sprawie *VIPA* dotyczącej prawodawstwa węgierskiego zakazującego wydawania na Węgrzech produktów leczniczych wymagających recepty na podstawie zamówień pracowników służby zdrowia z innych państw członkowskich Trybunał doszedł do wniosku, że drobne skutki ograniczające, o ile nie są ani zbyt pośrednie, ani zbyt niepewne, wystarczają do wykazania istnienia środka o skutku równoważnym w rozumieniu art. 35 TFUE<sup>(205)</sup>.

## 7. UZASADNIENIE ISTNIENIA OGRANICZEŃ W HANDLU

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości przepisy krajowe, które stanowią środek o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym, mogą być uzasadnione jednym ze względów interesu publicznego określonych w art. 36 TFUE (zob. sekcja 7.1) lub wymogami koniecznymi (zob. sekcja 7.2).

W obu przypadkach przepisy prawa krajowego muszą być odpowiednie dla zagwarantowania osiągnięcia zamierzonego celu i nie mogą wykraczać poza działania konieczne do jego osiągnięcia (zob. sekcja 7.3).

### 7.1. Art. 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 artykułów 34 i 35 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych 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”.

Ponadto w orzecznictwie Trybunału przewidziano tzw. „wymogi konieczne” (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>(206)</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>(207)</sup>. Jeżeli jednak państwo członkowskie przedstawia przekonujące uzasadnienie, zadaniem Komisji jest z kolei wykazanie, że wprowadzone środki nie są właściwe w tym konkretnym przypadku<sup>(208)</sup>.

Nie można opierać się na art. 36 TFUE w celu uzasadnienia odstępstw od zharmonizowanego prawodawstwa UE<sup>(209)</sup>. Jeżeli jednak nie nastąpiła harmonizacja na szczeblu UE, do państw członkowskich należy określenie 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.

<sup>(202)</sup> Sprawa C-15/15 *New Valmar* [2016] ECLI:EU:C:2016:464, pkt 36. Zob. również sprawa C-169/17 *Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino* [2018] ECLI:EU:C:2018:440, pkt 29.

<sup>(203)</sup> Sprawa C-15/15 *New Valmar* [2016] ECLI:EU:C:2016:464, pkt 47, 50–56.

<sup>(204)</sup> Sprawa C-648/18 *Hidroelectrica* [2020] ECLI:EU:C:2020:723, pkt 33.

<sup>(205)</sup> Sprawa C-222/18 *VIPA* [2019] ECLI:EU:C:2019:751, pkt 62.

<sup>(206)</sup> Sprawa C-120/95 *Decker* [1998] ECLI:EU:C:1998:167; sprawa 72/83 *Campus Oil* [1984] ECLI:EU:C:1984:256.

<sup>(207)</sup> Sprawa 251/78 *Denkavit Futtermittel/Minister Rolnictwa* [1979] ECLI:EU:C:1979:252.

<sup>(208)</sup> Sprawa C-55/99 *Komisja/Francja* [2000] ECLI:EU:C:2000:693.

<sup>(209)</sup> Sprawa C-473/98 *Kemikalieinspektionen/Toolex-Alpha* [2000] ECLI:EU:C:2000:379; sprawa 5/77 *Tadeschi/Denkavit* [1977] ECLI:EU:C:1977:144.

Nawet jeżeli środek jest uzasadniony na mocy 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 stwierdził 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>(210)</sup>, tj. przyjęcia środków protekcjonistycznych.

Początkowo uważano, że środki stosowane z rozróżnieniem można uzasadnić wyłącznie względami określonymi w art. 36 TFUE, natomiast środki stosowane bez rozróżnienia można uzasadnić także względami wynikającymi z któregośkolwiek z wymogów koniecznych. Podział na środki stosowane z rozróżnieniem i środki stosowane bez rozróżnienia nie ma jednak tak dużego znaczenia jak poprzednio.

#### 7.1.1. Moralność publiczna, porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne

Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o zakazie dotyczącym produktu ze względów dotyczących **moralności**. Choć 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 z poszanowaniem obowiązków 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 dotyczącymi moralności publicznej, dotyczyło obscenicznych, nieprzyzwoitych wyrobów <sup>(211)</sup>. W innych sprawach, w których powołano się na moralność publiczną, znaleziono inne powiązane uzasadnienia, takie jak interes publiczny w sprawach dotyczących gier hazardowych <sup>(212)</sup> lub ochronę nieletnich w sprawach dotyczących oznakowania kaset wideo i płyt DVD <sup>(213)</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 protekcjonistycznym 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>(214)</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>(215)</sup>.

Uzasadnienie względami **bezpieczeństwa publicznego** wysuwano w szczególnym obszarze, mianowicie w odniesieniu do rynku energii w UE, ale decyzję należy ograniczyć do konkretnych faktów w indywidualnych sprawach i nie ma ona szerokiego zastosowania. W przypadku Campus Oil państwo członkowskie nakazało importerom benzyny pokrywanie do 35 % zapotrzebowania na benzynę w drodze zakupów od krajowego przedsiębiorstwa paliwowego po cenach ustalonych przez rząd. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że środek jest wyraźnie protekcjonistyczny 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>(216)</sup>. W sprawie Hidroelectrica <sup>(217)</sup> Trybunał uznał również zabezpieczenie dostaw energii za względ bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu art. 36 TFUE.

<sup>(210)</sup> Sprawa 34/79 Henn i Darby [1979] ECLI:EU:C:1979:295, pkt 21, oraz sprawy połączone C-1/90 i C-176/90 Aragonesa de Publicidad Exterior i Publivia [1991] ECLI:EU:C:1991:327, pkt 20.

<sup>(211)</sup> Sprawa 121/85 Conegate/Customs and Excise Commissioners [1986] ECLI:EU:C:1986:114; sprawa 34/79 R./Henn and Darby [1979] ECLI:EU:C:1979:295.

<sup>(212)</sup> Sprawa C-275/92 Schindler [1994] ECLI:EU:C:1994:119, pkt 58; sprawa C-124/97 Läära i in. [1999] ECLI:EU:C:1999:435, pkt 33; sprawa C-98/14 Berlington Hungary [2015] ECLI:EU:C:2015:386, pkt 58.

<sup>(213)</sup> Sprawa C-244/06 Dynamic Medien Vertriebs/Avides Media [2008] ECLI:EU:C:2008:85.

<sup>(214)</sup> Trybunał przyznał, że przepisy, „które mają na celu ukierunkowanie spożycia alkoholu w taki sposób, by zapobiegać wywołanym 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] ECLI:EU:C:2006:609, pkt 28; zob. również: sprawa C-170/04 Rosengren i in. [2007] ECLI:EU:C:2007:313, pkt 40; sprawa C-198/14 Visnapuu [2015] ECLI:EU:C:2015:751, pkt 116.

<sup>(215)</sup> Sprawa 7/78 R./Thompson [1978] ECLI:EU:C:1978:209.

<sup>(216)</sup> Sprawa 72/83 Campus Oil [1984] ECLI:EU:C:1984:256.

<sup>(217)</sup> Sprawa C- 648/18 Hidroelectrica [2020] ECLI:EU:C:2020:723, pkt 36.

Trybunał zaakceptował też uzasadnienie ze względów bezpieczeństwa publicznego w sprawach związanych z handlem towarami strategicznie wrażliwymi <sup>(218)</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>(219)</sup>.

#### 7.1.2. 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>(220)</sup>. W tym samym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że przepisy lub praktyki krajowe nie są objęte zakresem wyjątku określonego w art. 36 TFUE, jeżeli zdrowie i życie ludzi można równie skutecznie chronić środkami mniej ograniczającymi handel wewnątrz UE <sup>(221)</sup>.

Ochrona zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin jest najpopularniejszym uzasadnieniem, w ramach którego państwa członkowskie zazwyczaj próbują uzasadnić przeszkody w swobodnym przepływie towarów. Państwa członkowskie mają pewien stopień swobody decyzyjnej <sup>(222)</sup>, jednak istnieje kilka głównych zasad, których należy przestrzegać. Należy wykazać, że wprowadzanie produktów do obrotu stanowi poważne i rzeczywiste zagrożenie dla zdrowia publicznego <sup>(223)</sup>. Tego rodzaju stwierdzenie musi być oparte na istotnych dowodach, a państwo członkowskie jest zobowiązane do przedstawienia danych (technicznych, naukowych, statystycznych, żywieniowych itd.) i wszelkich innych istotnych informacji <sup>(224)</sup>. Nie można powoływać się na ochronę zdrowia, jeżeli rzeczywistym celem środka jest ochrona rynku krajowego, nawet jeżeli w przypadku braku harmonizacji decyzja dotycząca poziomu ochrony należy do państwa członkowskiego. Przyjęte środki muszą być proporcjonalne, tj. ograniczone do tego, co jest konieczne do osiągnięcia prawnie uzasadnionego celu ochrony zdrowia publicznego <sup>(225)</sup>.

**Stosowanie „zasady ostrożności”:** Chociaż zasada ostrożności była domyślnie zawarta we wcześniejszym orzecznictwie, Trybunał Sprawiedliwości po raz pierwszy wyraźnie uznał ją w sprawie National Farmers' Union <sup>(226)</sup>. Trybunał stwierdził, że „jeżeli występuje niepewność co do istnienia lub zakresu praw związanych ze zdrowiem ludzi, instytucja może przyjąć 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 przyjąć 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.

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>(227)</sup>. Ma to miejsce również w odniesieniu do sytuacji, w których wchodzi w grę zasada ostrożności <sup>(228)</sup>. W swoich orzeczeniach Trybunał podkreślił, że należy wykazać rzeczywiste ryzyko w świetle najnowszych wyników międzynarodowych badań naukowych. Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie twierdzi, że państwa członkowskie są zobowiązane do przeprowadzenia szcze-

<sup>(218)</sup> Sprawa 367/89 Postępowanie karne przeciwko Aimé Richardt i Les Accessoires Scientifiques SNC [1991] ECLI:EU:C:1991:376.

<sup>(219)</sup> Tamże.

<sup>(220)</sup> Sprawa 104/75 De Peijper [1976] ECLI:EU:C:1976:67.

<sup>(221)</sup> Zob. również: sprawa C-333/14 Scotch Whisky Association [2015] ECLI:EU:C:2015:845, pkt 59.

<sup>(222)</sup> Sprawa C-198/14 Visnapuu [2015] ECLI:EU:C:2015:751, pkt 118; sprawa C-108/09 Ker-Optika [2010] ECLI:EU:C:2010:725, pkt 58.

<sup>(223)</sup> Sprawa C-270/02 Komisja/Włochy [2004] ECLI:EU:C:2004:78, pkt 22; sprawa C-319/05 Komisja/Niemcy [2007] ECLI:EU:C:2007:678, pkt 88; sprawa C-421/09 Humanplasma GmbH/Austria [2010] ECLI:EU:C:2010:760, pkt 34.

<sup>(224)</sup> Sprawa C-270/02 Komisja/Włochy [2004] ECLI:EU:C:2004:78; sprawa C-319/05 Komisja/Niemcy [2007] ECLI:EU:C:2007:678; sprawa C-148/15 Deutsche Parkinson Vereinigung [2016] ECLI:EU:C:2016:776, pkt 36, 40.

<sup>(225)</sup> Sprawa C-108/09 Ker-Optika [2010] ECLI:EU:C:2010:725, pkt 35.

<sup>(226)</sup> Sprawa C-157/96 National Farmers' Union [1998] ECLI:EU:C:1998:191, pkt 63.

<sup>(227)</sup> Zob. na przykład sprawa 227/82 Van Bennekom [1983] ECLI:EU:C:1983:354, pkt 40, oraz sprawa 178/84 Komisja/Niemcy (Reinheitsgebot) [1987] ECLI:EU:C:1987:126, pkt 46.

<sup>(228)</sup> Sprawa C-41/02 Komisja/Niderlandy [2004] ECLI:EU:C:2004:762, pkt 47; sprawa C-192/01 Komisja/Dania [2003] ECLI:EU:C:2003:492, pkt 46; sprawa C-24/00 Komisja/Francja, [2004] ECLI:EU:C:2004:70, pkt 53.

gółowej oceny ryzyka przed wprowadzeniem środków zapobiegawczych na podstawie art. 34 i 36 TFUE<sup>(229)</sup>. Państwa członkowskie nie muszą jednak wykazywać wyraźnego związku między dowodem i ryzykiem<sup>(230)</sup>. Jeżeli istnieje utrzymująca się niepewność naukowa dotycząca ryzyka i jeżeli została ona stwierdzona, Trybunał pozostawia państwom członkowskim lub odpowiednim instytucjom dużą elastyczność w podejmowaniu decyzji, jakie środki wprowadzić<sup>(231)</sup>. W sprawie C-446/08 Solgar Vitamin's dotyczącej ustalenia maksymalnych dawek witamin lub minerałów stosowanych w produkcji suplementów diety Trybunał potwierdził, że państwa członkowskie nie muszą czekać na pełne wykazanie powagi i realności tych zagrożeń<sup>(232)</sup>. Środki nie mogą jednak opierać się na „rozważaniach czysto hipotetycznych”<sup>(233)</sup>, co potwierdzono w sprawie C-672/15 Noria Distribution, w której również rozważano górne granice bezpieczeństwa dla witamin i minerałów w produkcji suplementów diety<sup>(234)</sup>.

#### 7.1.3. 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.

Państwa członkowskie wprowadzają różne ograniczenia wywozu antyków i innych dzieł sztuki, a ograniczenia te mogą zostać uznane za uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE.

W sprawie LIBRO Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że „ogólna ochrona różnorodności kulturalnej nie może być uważana za objętą zakresem »ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej« w rozumieniu [art. 36 TFUE]”<sup>(235)</sup>.

#### 7.1.4. Ochrona własności przemysłowej i handlowej

Art. 36 TFUE odnosi się do „ochrony własności przemysłowej i handlowej” jako względu uzasadniającego ograniczenie przywozu, wywozu lub tranzytu towarów. „Własność przemysłowa i handlowa” odnosi się ogólnie do praw własności intelektualnej, takich jak patenty, znaki towarowe, wzory, prawa autorskie i oznaczenia geograficzne<sup>(236)</sup>.

W swoim pierwotnym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości UE wypracował szereg zasad, które były istotne dla określenia zakresu odstępstwa na szczeblu krajowym, ale także dla utorowania drogi do harmonizacji i ujednoczenia praw własności intelektualnej na szczeblu UE (która to kwestia wykracza poza zakres niniejszego rozdziału).

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>(237)</sup>.

Drugą zasadą jest doktryna *wyczerpania praw*. Posiadacz prawa własności intelektualnej może ograniczyć stosowanie, produkcję i sprzedaż produktu chronionego prawem własności intelektualnej w państwie członkowskim, w którym prawo to zostało przyznane. Jednakże z chwilą, gdy posiadacz prawa własności intelektualnej sam dokonał legalnej sprzedaży i dystrybucji produktu w państwie członkowskim lub nastąpiło to za jego zgodą, prawo własności intelektualnej zostaje wyczerpane na granicy. Posiadacz prawa nie może już wówczas sprzeciwić się przywózowi produktu do jakiegokolwiek państwa członkowskiego, w którym produkt ten został po raz pierwszy wprowadzony do obrotu, dopuszczając przywóz równoległy z dowolnego miejsca w UE.

<sup>(229)</sup> Sprawa C-249/07 Komisja/Niderlandy [2008] ECLI:EU:C:2008:683, pkt 50–51; sprawa C-41/02 Komisja/Niderlandy [2004] ECLI:EU:C:2004:762; sprawa C-192/01 Komisja/Dania [2003] ECLI:EU:C:2003:492; sprawa C-24/00 Komisja/Francja [2004] ECLI:EU:C:2004:70.

<sup>(230)</sup> Komisja przyjęła komunikat w sprawie zasady ostrożności, COM(2000) 1 final.

<sup>(231)</sup> Por. sprawa C-132/03 Codacons i Federconsumatori [2005] ECLI:EU:C:2005:310, pkt 61, oraz sprawa C-236/01 Monsanto Agricoltura [2003] ECLI:EU:C:2003:431, pkt 111.

<sup>(232)</sup> Sprawa C-446/08 Solgar Vitamin's France [2010] ECLI:EU:C:2010:233, pkt 67.

<sup>(233)</sup> Sprawa C-236/01 Monsanto Agricoltura [2003] ECLI:EU:C:2003:431, pkt 106; sprawa C-41/02 Komisja/Niderlandy [2004] ECLI:EU:C:2004:762, pkt 52; sprawa C-192/01 Komisja/Dania [2003] ECLI:EU:C:2003:492, pkt 49; sprawa C-24/00 Komisja/Francja, [2004] ECLI:EU:C:2004:70, pkt 56; sprawa C-446/08 Solgar Vitamin's France [2010] ECLI:EU:C:2010:233, pkt 67.

<sup>(234)</sup> Sprawa C-672/15 Noria Distribution SARL [2017] ECLI:EU:C:2017:310, pkt 33.

<sup>(235)</sup> Sprawa C-531/07 Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft [2009] ECLI:EU:C:2009:276, pkt 32.

<sup>(236)</sup> Wykaz określonych praw własności intelektualnej – zob. oświadczenie Komisji dotyczące art. 2 dyrektywy 2004/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej (2005/295/WE) (Dz.U. L 94 z 13.4.2005, s. 37).

<sup>(237)</sup> Sprawa 235/89 Komisja/Włochy [1992] REC I-777.



Doktryna wyczerpania praw ma za zadanie zachowanie równowagi między ochroną praw własności przemysłowej a swobodnym przepływem towarów. Odstępstwa są dopuszczalne jedynie w zakresie, w jakim są one uzasadnione w celu zabezpieczenia *szczególnego przedmiotu* tej własności. Zasada ta umożliwia określenie, w odniesieniu do każdej kategorii praw własności intelektualnej, warunków, w jakich wykonywanie tego prawa będzie dopuszczalne na mocy prawa Unii, nawet jeśli w sytuacji transgranicznej takie wykonywanie z definicji utrudnia swobodny przepływ. Orzecznictwo Trybunału dotyczące wyczerpania praw ma w szczególności zastosowanie do patentów, znaków towarowych, wzorów<sup>(238)</sup> i praw autorskich<sup>(239)</sup>.

Przykładowo w odniesieniu do patentów Trybunał uznał za przedmiot w szczególności „nagradzanie twórczych wysiłków wynalazcy w celu zagwarantowania, by właściciel patentu miał wyłączne prawo do korzystania z wynalazku w celu wytwarzania produktów przemysłowych i wprowadzania ich do obrotu po raz pierwszy, bezpośrednio lub poprzez udzielenie licencji osobom trzecim, a także prawo do sprzeciwiania się naruszeniom”<sup>(240)</sup>. To do właściciela patentu należy następnie decyzja, w jakich okolicznościach zamierza on wprowadzić swój produkt do obrotu, włącznie z możliwością wprowadzenia do obrotu w państwie członkowskim, w którym produkt nie korzysta z ochrony patentowej. Jeżeli właściciel patentu tak postąpi, musi zaakceptować konsekwencje swojego wyboru w odniesieniu do swobodnego przepływu produktu w ramach jednolitego rynku. Zezwolenie wynalazcy na powoływanie się na patent, który posiada w jednym państwie członkowskim, w celu zapobieżenia przywozowi tego produktu swobodnie wprowadzanego do obrotu przez wynalazcę w innym państwie członkowskim, w którym produkt ten nie ma zdolności patentowej, spowodowałoby podział rynków krajowych sprzeczny z celem Traktatu<sup>(241)</sup>.

W odniesieniu do znaków towarowych Trybunał orzekł w utrwalonym orzecznictwie, że ich szczególnym przedmiotem jest zwłaszcza zagwarantowanie właścicielowi znaku towarowego prawa do używania tego znaku towarowego w celu wprowadzenia produktu do obrotu po raz pierwszy. Powinno to chronić właściciela znaku towarowego przed konkurentami, którzy chcą skorzystać ze statusu i renomy znaku towarowego, sprzedając produkty opatrzone tym znakiem niezgodnie z prawem. W celu określenia dokładnego zakresu tego prawa Sąd uznał, że należy wziąć pod uwagę podstawową funkcję znaku towarowego, jaką jest zagwarantowanie konsumentowi lub użytkownikowi końcowemu identyczności pochodzenia towaru oznaczonego danym znakiem poprzez umożliwienie mu, bez możliwości pomyłki, odróżnienia tego towaru od produktów mających inne pochodzenie<sup>(242)</sup>.

Orzecznictwo to zostało rozwinięte i dopracowane w szczególności w dziedzinie przepakowywania produktów farmaceutycznych<sup>(243)</sup>.

Należy przypomnieć, że Trybunał ukształtował to orzecznictwo w braku odpowiednich przepisów prawa wtórnego Unii. Jak stwierdził Trybunał, „w obecnym stanie prawa wspólnotowego oraz wobec braku wspólnotowej normalizacji lub harmonizacji prawa określenie warunków i procedur, na podstawie których przyznaje się taką ochronę, należy do przepisów krajowych”<sup>(244)</sup>. W międzyczasie prawodawca Unii przyjął jednak ważny zbiór dyrektyw i rozporządzeń dotyczących własności intelektualnej. Na przykład ramy prawne dotyczące znaków towarowych zostały zharmonizowane na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2436<sup>(245)</sup> („dyrektywy w sprawie znaków towarowych”) i ujednolicone na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1001 w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej<sup>(246)</sup>. Podobne przepisy istnieją w odniesieniu do wzorów, natomiast harmonizacja krajowych przepisów patentowych jest nadal dość fragmentaryczna<sup>(247)</sup>.

W dziedzinie prawa autorskiego i praw pokrewnych prawodawca Unii w szerokim zakresie zharmonizował przepisy państw członkowskich, przyznając autorom i innym podmiotom uprawnionym wysoki poziom ochrony. Obejmuje to między innymi wyłączne prawa do dopuszczania lub zakazywania niektórych czynności polegających na eksploatacji treści chronionych prawami przysługującymi tym podmiotom, wraz ze zharmonizowanym okresem ochrony, ramami wyjątków

<sup>(238)</sup> Zob. np. sprawa 53/87 Circa i in./Renault, ECLI:EU:1988:472.

<sup>(239)</sup> Zob. np. sprawa C-5/11 Donner, ECLI:EU:C:2012:370, pkt 31–37, z odniesieniami do wcześniejszego orzecznictwa.

<sup>(240)</sup> Zob. np. sprawy połączone C-267/95 i C-268/95 Merck & Co i in./Primecrown Ltd i in., ECLI:EU:C:1996:468, pkt 30, z odniesieniami do wcześniejszego orzecznictwa.

<sup>(241)</sup> Zob. sprawy połączone C-267/95 i C-268/95 Merck & Co i in./Primecrown Ltd i in., ECLI:EU:C:1996:468, pkt 32, z odniesieniami do wcześniejszego orzecznictwa.

<sup>(242)</sup> Zob. sprawa 10/89, SA CNL-SUCAL NV/HAG GF AG, ECLI:EU:1990:359, pkt 14, z odniesieniami do wcześniejszego orzecznictwa.

<sup>(243)</sup> Zob. dobry przegląd orzecznictwa Trybunału w sprawie C-143/00 Boehringer Ingelheim, ECLI:EU:C:2002:246.

<sup>(244)</sup> Sprawa 53/87 Circa i in./Renault, ECLI:EU:C:1988:472, pkt 10.

<sup>(245)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2436 z dnia 16 grudnia 2015 r. mająca na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych (Dz.U. L 336 z 23.12.2015, s. 1), art. 15 ust. 1.

<sup>(246)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1001 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej (Dz.U. L 154 z 16.6.2017, s. 1).

<sup>(247)</sup> Przegląd tych przepisów dotyczących własności intelektualnej – zob. [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/intellectual-property\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/intellectual-property_en).

i ograniczeń, ochroną prawną zabezpieczeń technicznych i informacji o zarządzaniu prawami, zbiorowym zarządzaniem prawami i egzekwowaniem praw. W dziedzinie swobodnego przepływu towarów dyrektywa 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady <sup>(248)</sup> przyznaje autorom wyłączne prawo do rozpowszechniania ich utworów. Dyrektywa 2006/115/WE Parlamentu Europejskiego i Rady <sup>(249)</sup> przyznaje artystom wykonawcom, producentom fonogramów, producentom filmowym i organizacjom nadawczym wyłączne prawo do rozpowszechniania przedmiotów objętych ochroną. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/24/WE <sup>(250)</sup> przewiduje również wyłączne prawo dystrybucji programów komputerowych.

Trzy dyrektywy w sprawie praw autorskich, o których mowa powyżej, przewidują również, że pierwsza sprzedaż lub inne przeniesienie własności w Unii kopii utworu lub innego przedmiotu objętego ochroną przez podmiot uprawniony lub za jego zgodą wyczerpuje prawo do rozpowszechniania tej kopii w Unii. Zasada ta zapewnia swobodny przepływ towarów chronionych prawem autorskim w Unii po ich wprowadzeniu do obrotu przez podmiot uprawniony lub za jego zgodą. Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że zasada ta ma zastosowanie do materialnych kopii utworów i innych przedmiotów objętych ochroną. Jednakże w przypadku programów komputerowych Trybunał wyjaśnił, że prawo do rozpowszechniania kopii programu komputerowego zostaje wyczerpane również po pobraniu tej kopii z internetu za zgodą podmiotu uprawnionego, pod pewnymi warunkami, które sprawiają, że pobranie to jest równoznaczne ze sprzedażą kopii programu komputerowego <sup>(251)</sup>. Trybunał orzekł niedawno, że takie rozszerzenie zasady wyczerpania praw wynikające z internetowego przesyłu kopii cyfrowych nie ma zastosowania do utworów innych niż programy komputerowe (np. e-booków) <sup>(252)</sup>.

Ponadto Trybunał Sprawiedliwości sformułował określone zasady dotyczące oznaczeń geograficznych do celów art. 36 TFUE <sup>(253)</sup>.

## 7.2. Wymogi konieczne

W wyroku w sprawie *Cassis de Dijon* Trybunał Sprawiedliwości wprowadził pojęcie wymogów koniecznych jako niewyczerpujący wykaz interesów chronionych w ramach art. 34 TFUE. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że wymogi konieczne dotyczą w szczególności skuteczności kontroli podatkowej, ochrony zdrowia publicznego, rzetelności transakcji handlowych i ochrony konsumentów <sup>(254)</sup>. Terminologia Trybunału później ulegała zmianom – obecnie Trybunał często odwołuje się do nadrzędnych względów interesu publicznego lub ogólnego, nie do wymogów koniecznych.

Na wymogi konieczne można się powoływać w celu uzasadnienia środków krajowych mogących utrudniać wymianę handlową na rynku wewnętrznym i nieobjętych wyjątkami określonymi w art. 36 TFUE. Ocena uzasadnienia przebiega analogicznie do oceny na podstawie art. 36 – aby środki krajowe były dopuszczalne, muszą być proporcjonalne do zamierzonego celu. Zasadniczo wymogi konieczne mogą uzasadniać jedynie środki krajowe, które stosuje się bez rozróżnienia wobec towarów krajowych i towarów pochodzących z innych państw członkowskich <sup>(255)</sup>. Podstaw innych niż określone w art. 36 TFUE teoretycznie nie można zatem wykorzystywać do uzasadnienia środków dyskryminujących. Chociaż Trybunał znalazł sposoby na przełamanie tego podziału bez wyrzekania się swojej wcześniejszej praktyki <sup>(256)</sup>, argumentowano, że taki podział jest sztuczny, a Trybunał zmierza w kierunku uproszczenia, traktując wymogi konieczne na równi z uzasadnieniami zawartymi w art. 36 TFUE.

<sup>(248)</sup> Dyrektywa 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (Dz.U. L 167 z 22.6.2001, s. 10).

<sup>(249)</sup> Dyrektywa 2006/115/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie prawa najmu i użyczenia oraz niektórych praw pokrewnych prawu autorskiemu w zakresie własności intelektualnej (Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 28).

<sup>(250)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/24/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych (Dz.U. L 111 z 5.5.2009, s. 16).

<sup>(251)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-128/11 *Usedsoft*.

<sup>(252)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-263/18 *Tom Kabinet*.

<sup>(253)</sup> Sprawa C-3/91 *Exportur/LOR* [1992] REC I-5529, pkt 37; sprawa C-216/01 *Budějovický Budvar* [2003] ECLI:EU:C:2003:618, pkt 99.

<sup>(254)</sup> Sprawa 120/78 *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [1979] ECLI:EU:C:1979:42, pkt 8.

<sup>(255)</sup> Zob. np. sprawy połączone C-1/90 i C-176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior i Publivia/Departamento de Sanidad y Seguridad Social de Cataluña* [1991] ECLI:EU:C:1991:327, pkt 13.

<sup>(256)</sup> Zob. np. sprawa C-2/90 *Komisja/Belgia* [1992] ECLI:EU:C:1992:310, w której 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/Austria* ([2005] ECLI:EU:C:2005:684) Trybunał postanowił uznać środek za stosowany bez rozróżnienia, a nie za pośrednio dyskryminujący.

### 7.2.1. Ochrona środowiska

Chociaż ochrony środowiska nie wymienia się wyraźnie w art. 36 TFUE, Trybunał uznał, że stanowi ona wymóg konieczny. Trybunał przyjmuje pogląd, że „ochrona środowiska stanowi jeden z podstawowych celów [Unii], który jako taki może uzasadniać niektóre ograniczenia zasady swobodnego przepływu towarów”<sup>(257)</sup>. W rzeczywistości w latach 80. i 90. wysoki poziom ochrony środowiska naturalnego uznano już za cel leżący w interesie ogólnym<sup>(258)</sup>.

Trybunał uznał, że pojęcie ochrony środowiska obejmuje szereg środków i celów, w tym:

- krajowe systemy wsparcia ekologicznej energii elektrycznej w zakresie, w jakim przyczyniają się one do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, które są jedną z głównych przyczyn zmian klimatu i do zwalczania których zobowiązały się Unia Europejska i jej państwa członkowskie<sup>(259)</sup>,
- wprowadzenie krajowego systemu weryfikacji spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju przez biopłyny, w ramach którego wszystkie podmioty gospodarcze biorące udział w łańcuchu dostaw podlegają pewnym obowiązkom<sup>(260)</sup>,
- ochronę jakości powietrza,

Ochronę jakości powietrza omówiono w dwóch sprawach (C-28/09 i C-320/03) dotyczących środków krajowych mających na celu zmniejszenie emisji jednostkowej pojazdów silnikowych oraz natężenia ruchu drogowego w celu ograniczenia emisji dwutlenku azotu w prowincji Tyrol. Środki te obejmowały sektorowe zakazy jazdy, które zakazywały korzystania z pewnego odcinka autostrady A12 w Austrii samochodom ciężarowym o masie powyżej 7,5 tony przewożącym określone towary. Chociaż takie środki zasadniczo można uzasadnić względami ochrony jakości powietrza w ramach ochrony środowiska i zdrowia ludzi, nie były one proporcjonalne do osiągnięcia pożądanego celu.

- wykorzystanie odnawialnych źródeł energii do produkcji biogazu,

Sprawa E.ON Biofor Sverige dotyczyła systemu weryfikacji zrównoważonego charakteru biogazu. System obowiązujący w Szwecji doprowadził do sytuacji, w której zrównoważonego biogazu wyprodukowanego w Niemczech i przeznaczonego do transportu do Szwecji za pośrednictwem niemieckich i duńskich sieci gazowych nie można było włączyć do systemu weryfikacji zrównoważonego charakteru biogazu ani zakwalifikować jako „zrównoważony”<sup>(261)</sup>.

Trybunał zauważył, że korzystanie z odnawialnych źródeł energii przy produkcji biogazu ma zasadniczo na celu ochronę środowiska, ponieważ takie uregulowania są ustanowione w celu przyczynienia się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Dalej Trybunał zwrócił uwagę, że zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii stanowi jeden z istotnych elementów pakietu środków koniecznych do redukcji tych emisji i wywiązania się ze zobowiązań podjętych na szczelbu Unii i na szczelbu międzynarodowym w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, oraz że takie zwiększenie ma na celu również ochronę zdrowia i życia osób i zwierząt, jak również ochronę roślin<sup>(262)</sup>.

- system kaucji i zwrotu pojemników<sup>(263)</sup>,

Państwa członkowskie coraz częściej powołują się na ochronę środowiska między innymi ze względu na zobowiązania podjęte w związku ze zmianą klimatu, postęp naukowy i większą świadomość społeczną. Trybunał potwierdził jednak, że uzasadnienia związane ze zdrowiem publicznym i środowiskiem naturalnym nie zawsze są wystarczające, aby ograniczać swobodny przepływ towarów. W kilku sprawach Trybunał uznał argumenty Komisji, że krajowe środki są nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu lub że brakuje dowodów na potwierdzenie rzekomego ryzyka<sup>(264)</sup>.

<sup>(257)</sup> Sprawa 302/86 Komisja/Dania [1988] ECLI:EU:C:1988:421, pkt 8.

<sup>(258)</sup> Sprawa 240/83 Procureur de la République/ADBHU [1985] ECLI:EU:C:1985:59, pkt 12–13 i 15; sprawa 302/86 Komisja/Dania [1988] ECLI:EU:C:1988:421, pkt 8–9; sprawa C-487/06 British Aggregates/Komisja [2008] ECLI:EU:C:2008:757, pkt 91.

<sup>(259)</sup> Sprawa C-573/12 Ålands Vindkraft [2014] ECLI:EU:C:2014:2037, pkt 78.

<sup>(260)</sup> Sprawa C-242/17 L.E.G.O. [2018] ECLI:EU:C:2018:804, pkt 72.

<sup>(261)</sup> Sprawa C-549/15 E.ON Biofor Sverige [2017] ECLI:EU:C:2017:490, pkt 74, 80, 84.

<sup>(262)</sup> Tamże, pkt 88–89.

<sup>(263)</sup> Sprawa 302/86 Komisja/Dania [1988] ECLI:EU:C:1988:421. Jak jednak wspomniano powyżej, systemy kaucji są częściowo objęte dyrektywą 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. L 150 z 14.6.2018, s. 141).

<sup>(264)</sup> Zob. np.: sprawa C-319/05 Komisja/Niemcy [2007] ECLI:EU:C:2007:678; sprawa C-186/05 Komisja/Szwecja [2007] ECLI:EU:C:2007:571; sprawa C-297/05 Komisja/Niderlandy [2007] ECLI:EU:C:2007:531; sprawa C-254/05 Komisja/Belgia [2007] ECLI:EU:C:2007:319; sprawa C-432/03 Komisja/Portugalia [2005] ECLI:EU:C:2005:669.

Ochrona środowiska stanowi dobry przykład przyjętego przez Trybunał bardziej elastycznego podejścia w zakresie kategoryzacji uzasadnień. W szeregu spraw Trybunał przyznał, że ochrona środowiska jest związana z celami ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt, jak również ochrony roślin<sup>(265)</sup>. W sprawie Komisja/Austria Trybunał stwierdził, że z art. 174 ust. 1 TWE (obecnie art. 191 TFUE) wyraźnie wynika, że ochrona zdrowia ludzkiego jest jednym z celów polityki Unii z zakresu ochrony środowiska. Trybunał stwierdził ponadto, że cele te są ściśle powiązane, zwłaszcza w związku z walką z zanieczyszczeniem powietrza, której celem jest ograniczenie zagrożeń dla zdrowia wynikających z degradacji środowiska. W związku z tym cel ochrony zdrowia zasadniczo został już włączony do celu ochrony środowiska<sup>(266)</sup>.

### 7.2.2. Ochrona konsumentów

Ochrona konsumentów jest jednym z najczęściej przywoływanych uzasadnień. Informacje, które należy przedstawić konsumentom, ocenia się na podstawie „przypuszczalnych oczekiwań przeciętnego konsumenta, właściwie poinformowanego, dostatecznie uważnego i rozsądnego”<sup>(267)</sup>. Takie stwierdzenie zostało przedstawione np. w sprawie C-481/12 Juvelta, która dotyczyła oznaczania metali szlachetnych cechami probierczymi. Trybunał orzekł, że obowiązek importera obejmujący umieszczenie na wyrobach z metali szlachetnych cechy probierczej wskazującej próbę tych wyrobów ma co do zasady zapewnić skuteczną ochronę konsumentów i wspierać uczciwość obrotu handlowego. Jednocześnie Trybunał stwierdził jednak, że państwo członkowskie nie może wymagać nowego ocechowania produktów przywożonych z innego państwa członkowskiego, w którym były one legalnie wprowadzone do obrotu i ocechowane zgodnie z przepisami tego państwa, jeżeli informacje widniejące na oryginalnej cesze probierczej są równoważne z informacjami wymaganymi w państwie członkowskim przywozu i zrozumiałe dla konsumentów w tym państwie<sup>(268)</sup>.

Podstawową zasadą jest zdolność konsumentów, którzy otrzymują odpowiednie informacje w jasny sposób, do samodzielnego dokonywania wyborów. Zgodnie z przyjętym przez Trybunał stanowiskiem szerszy wybór charakteryzujący się różnicami jakościowymi jest korzystniejszy dla konsumentów niż ograniczony wybór charakteryzujący się wyższą jakością wynikającą z norm krajowych<sup>(269)</sup>. W przypadku poważnego ryzyka wprowadzenia konsumenta w błąd produkt może zostać zakazany.

Linia przewodnią w orzecznictwie Trybunału jest jednak 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>(270)</sup>.

### 7.2.3. Inne wymogi konieczne

Z biegiem czasu Trybunał uznawał inne wymogi konieczne, które mogą uzasadniać przeszkody w swobodnym przepływie towarów:

- **Prawa podstawowe:** W sprawie Schmidberger Trybunał uznał, że w niektórych przypadkach ochronę praw podstawowych (w tym przypadku wolności wyrażania opinii i wolności zgromadzeń) należy pogodzić z podstawowymi swobodami przewidzianymi w Traktacie, przy czym prawa podstawowe stanowią uzasadnienie ograniczenia podstawowych swobód<sup>(271)</sup>.
- **Poprawa warunków pracy:** Chociaż bezpieczeństwo i higiena pracy zaliczane są w art. 36 TFUE do kategorii zdrowia publicznego, poprawa warunków pracy stanowi wymóg konieczny, nawet jeżeli nie występują żadne kwestie związane ze zdrowiem<sup>(272)</sup>.

<sup>(265)</sup> Sprawa C-242/17 L.E.G.O. [2018] ECLI:EU:C:2018:804, pkt 65; sprawa C-573/12 Ålands Vindkraft [2014] ECLI:EU:C:2014:2037, pkt 79 i 93.

<sup>(266)</sup> Sprawa C-28/09 Komisja/Austria [2011] ECLI:EU:C:2011:854, pkt 121–122; sprawa C-67/97 Bluhme [1998] ECLI:EU:C:1998:584.

<sup>(267)</sup> Sprawa C-481/12 Juvelta [2014] ECLI:EU:C:2014:11, pkt 23.

<sup>(268)</sup> Sprawa C-481/12 Juvelta [2014] ECLI:EU:C:2014:11, pkt 21–22; sprawa 220/81 Robertson i in. [1982] ECLI:EU:C:1982:239, pkt 11–12.

<sup>(269)</sup> Sprawa C-456/10 ANETT [2012] ECLI:EU:C:2012:241, pkt 54.

<sup>(270)</sup> Sprawa C-448/98 Guimont [2000] ECLI:EU:C:2000:663 dotycząca prawodawstwa francuskiego rezerwującego nazwę ementaler dla pewnej kategorii sera ze skórka, sprawa 261/81 Rau/De Schmedt [1982] ECLI:EU:C:1982:382 dotycząca belgijskiego wymogu sprzedaży margaryny w kostkach.

<sup>(271)</sup> Sprawa C-112/00 Schmidberger [2003] ECLI:EU:C:2003:333, pkt 77.

<sup>(272)</sup> W sprawie 155/80 Oebel [1981] ECLI:EU:C:1981:177 Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że zakaz pieczenia nocą stanowi zgodną z prawem decyzję z zakresu polityki gospodarczej i społecznej w oczywście wrażliwym sektorze.

- **Cele kulturalne** <sup>(273)</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 konieczny, który może uzasadniać ograniczenia przywozu i wywozu. Ponadto ochrona książki jako dobra kultury została uznana za nadrzędny wzgląd interesu publicznego <sup>(274)</sup>.
- **Utrzymanie różnicowania prasy** <sup>(275)</sup>: W następstwie odesłania prejudycjalnego dotyczącego austriackiego zakazu publikacji oferujących czytelnikom możliwość wzięcia udziału w grach z nagrodami Trybunał uznał, że utrzymanie zróżnicowania prasy może stanowić nadrzędny wzgląd interesu publicznego. Trybunał zauważył, że takie zróżnicowanie pomaga zachować wolność wyrażania opinii, chronioną przez art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.
- **Równowaga finansowa systemu zabezpieczenia społecznego**: Cele czysto ekonomiczne nie mogą uzasadniać przeszkody w swobodnym przepływie towarów. Niemniej jednak w sprawie C-120/95 Decker 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 <sup>(276)</sup>.
- **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>(277)</sup>.
- **Walka z przestępczością**: W sprawie dotyczącej portugalskiego zakazu nakładania barwnych folii na szyby samochodów <sup>(278)</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 przyjęciu przez państwa członkowskie Protokołu w sprawie dobrobytu zwierząt dołączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską <sup>(279)</sup>.
- **Wspieranie i stymulowanie używania jednego z języków urzędowych danego państwa członkowskiego**: Trybunał orzekł również, że wspieranie i stymulowanie używania jednego z języków urzędowych danego państwa członkowskiego może stanowić zgodny z prawem cel pozwalający zasadniczo uzasadnić ograniczenie zobowiązań nałożonych przez prawo Unii <sup>(280)</sup>.

Jak wspomniano wyżej, wykaz wymogów koniecznych nie jest wyczerpujący – ulega ciągłym zmianom w świetle orzecznictwa Trybunału.

### 7.3. Badanie proporcjonalności

Aby środek państwowy był uzasadniony w ramach art. 36 TFUE lub wymogów koniecznych ustanowionych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, musi on być zgodny z zasadą proporcjonalności <sup>(281)</sup>. Zgodnie z zasadą proporcjonalności konieczne jest, aby środki wybrane przez państwa członkowskie ograniczały się do tego, co jest rzeczywiście adekwatne i konieczne do zabezpieczenia prawnie uzasadnionego zamierzonego celu <sup>(282)</sup>. Krótko mówiąc, adekwatność wymaga, aby dany środek był odpowiedni do osiągnięcia pożądanego celu, natomiast konieczność wymaga, aby wybrane środki nie

<sup>(273)</sup> Sprawy połączone 60/84 i 61/84 Cinéthèque SA/Fédération nationale des cinémas français [1985] ECLI:EU:C:1985:329.

<sup>(274)</sup> Sprawa C-531/07 Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft [2009] ECLI:EU:C:2009:276, pkt 34.

<sup>(275)</sup> Sprawa C-368/95 Familiapress [1997] ECLI:EU:C:1997:325.

<sup>(276)</sup> Sprawa C-120/95 Decker [1998] ECLI:EU:C:1998:167, pkt 39–40, oraz opinia rzecznika generalnego Szpunara w sprawie C-148/15 Deutsche Parkinson Vereinigung [2016] ECLI:EU:C:2016:394, pkt 42.

<sup>(277)</sup> Zob. np. sprawa C-54/05 Komisja/Finlandia [2007] ECLI:EU:C:2007:168, pkt 40 wraz z przytoczonym orzecznictwem, oraz sprawa C-61/12 Komisja/Litwa [2014] ECLI:EU:C:2014:172, pkt 59.

<sup>(278)</sup> Sprawa C-265/06 Komisja/Portugalia [2008] ECLI:EU:C:2008:210, pkt 38.

<sup>(279)</sup> Sprawa C-219/07 Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers i Andibel [2008] ECLI:EU:C:2008:353, pkt 27.

<sup>(280)</sup> Sprawa C-15/15 New Valmar [2016] ECLI:EU:C:2016:464, pkt 50. W tym celu zob. sprawa 379/87 Groener/Minister Edukacji oraz City of Dublin Vocational Education Committee [1989] ECLI:EU:C:1989:599, pkt 19; sprawa C-391/09 Runevič-Vardyn i Wardyn [2011] ECLI:EU:C:2011:291, pkt 85, i sprawa C-202/11 Las [2013] ECLI:EU:C:2013:239, pkt 25–27.

<sup>(281)</sup> Sprawa C-390/99 Canal Satélite Digital [2002] ECLI:EU:C:2002:34, pkt 33; sprawa C-254/05 Komisja/Belgia [2007] ECLI:EU:C:2007:319, pkt 33 wraz z przytoczonym orzecznictwem; sprawa C-286/07 Komisja/Luksemburg [2008] ECLI:EU:C:2008:251, pkt 36.

<sup>(282)</sup> Zob. np. sprawa C-320/03 Komisja/Austria [2005] ECLI:EU:C:2005:684, pkt 85, i sprawa C-319/05 Komisja/Niemcy (czosnek) [2007] ECLI:EU:C:2007:678, pkt 87 wraz z przytoczonym orzecznictwem.

ograniczały swobodnego przepływu towarów bardziej niż jest to konieczne. W tym kontekście należy ocenić, czy istnieją jakieś środki, które mają mniej ograniczający wpływ na handel wewnątrzunijny, jednocześnie pozwalając na osiągnięcie tego samego rezultatu. Ważnym elementem analizy uzasadnienia przedstawionego przez państwo członkowskie jest zatem istnienie alternatywnych środków. W kilku przypadkach Trybunał uznał, że środki państwowe nie były proporcjonalne, ponieważ dostępne były środki alternatywne <sup>(283)</sup>.

Przykładowo w sprawach C-28/09 i C-320/03 Trybunał podkreślił, że przed przyjęciem tak radykalnego środka jak zakaz ruchu na odcinku autostrady stanowiącej ważny szlak komunikacyjny pomiędzy niektórymi państwami członkowskimi władze mają obowiązek uważnego zbadania możliwości odwołania się do środków w mniejszym stopniu ograniczających swobodę przepływu i zrezygnować z nich dopiero wtedy, gdyby wyraźnie ustalono, że są nieodpowiednie w stosunku do zamierzonego celu <sup>(284)</sup>. W sprawie C-549/15 dotyczącej systemu weryfikacji zrównoważonego charakteru biogazu Trybunał uznał, że nie wykazano, iż wprowadzany wyjątek od zasady swobodnego przepływu towarów jest niezbędny do osiągnięcia przedmiotowych celów. Wyrok wynikał z faktu, że władze nie wykazały konkretnie istnienia względu interesu ogólnego oraz proporcjonalności tego środka w stosunku do realizowanego celu. W związku z tym przedmiotowy środek uznano za nieuzasadniony <sup>(285)</sup>.

W sprawie Scotch Whisky Association Trybunał uznał, że podniesienie ceny spożycia alkoholu dla realizacji celu ochrony zdrowia i życia ludzi poprzez ustanowienie minimalnej ceny za jednostkę alkoholu dla sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych może nie być proporcjonalnym środkiem. Wynikało to z faktu, że dostępne były mniej restrykcyjne środki, takie jak podwyższenie podatku akcyzowego. W dalszej części Trybunał uznał jednak, że to do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy taki przypadek ma miejsce w świetle dokładnej analizy wszystkich istotnych okoliczności rozpatrywanej przez niego sprawy. W związku z tym powoływaniu przez państwo członkowskie względów uzasadniających powinny towarzyszyć odpowiednie dowody lub analiza przydatności oraz proporcjonalności przyjętego środka ograniczającego, jak również precyzyjne dane na poparcie jego argumentów <sup>(286)</sup>. Ocena proporcjonalności nie ogranicza się jedynie do oceny dowodów lub informacji dostępnych w momencie przyjęcia środka, lecz także dowodów lub informacji dostępnych w momencie wydania orzeczenia przez sąd krajowy <sup>(287)</sup>.

Państwo członkowskie ma również obowiązek zmierzać do wskazanych celów w sposób spójny i systematyczny <sup>(288)</sup>. Jeżeli państwo członkowskie może udowodnić, że przyjęcie alternatywnego środka miałooby szkodliwy wpływ na inne prawnie uzasadnione interesy, fakt ten bierze się pod uwagę w ocenie proporcjonalności <sup>(289)</sup>. Ocena proporcjonalności charakteryzuje się zatem dokonaniem porównania między rywalizującymi ze sobą interesami w ogólnym kontekście sprawy.

Należy zauważyć, że przy braku przepisów harmonizujących na poziomie europejskim państwa członkowskie mają swobodę decyzji w sprawie poziomu ochrony, jaki zamierzają zapewnić danemu prawnie uzasadnionemu interesowi. W niektórych obszarach 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 w zależności od warunków krajowych w danym państwie. Zakres swobodnego uznania jest oczywiście szerszy w obszarach uważanych za bardziej wrażliwe <sup>(290)</sup>.

<sup>(283)</sup> Sprawa 104/75 De Peijper [1976] ECLI:EU:C:1976:67; sprawa C-54/05 Komisja/Finlandia [2007] ECLI:EU:C:2007:168, pkt 46, i sprawa C-297/05 Komisja/Niderlandy [2007] ECLI:EU:C:2007:53, pkt 79, w których Trybunał szczegółowo określa dostępne alternatywy dla zaskarżonych środków.

<sup>(284)</sup> Sprawa C-28/09 Komisja/Austria [2011] ECLI:EU:C:2011:854, pkt 116–117, 140, 150–151, i sprawa C-320/03 Komisja/Austria [2005] ECLI:EU:C:2005:684, pkt 87, 91.

<sup>(285)</sup> Sprawa C-549/15 E.ON Biofor Sverige [2017] ECLI:EU:C:2017:490, pkt 85, 88–99.

<sup>(286)</sup> Sprawa C-333/14 Scotch Whisky Association [2015] ECLI:EU:C:2015:845, pkt 50, 54.

<sup>(287)</sup> Sprawa C-333/14 Scotch Whisky Association [2015] ECLI:EU:C:2015:845, pkt 65.

<sup>(288)</sup> Zob. np. sprawa C-169/07 Hartlauer [2009] ECLI:EU:C:2009:141, pkt 55, i sprawa C-333/14 Scotch Whisky Association [2015] ECLI:EU:C:2015:845, pkt 37.

<sup>(289)</sup> Zob. opinia rzecznika generalnego Madura w sprawie C-434/04 Ahokainen i Leppik [2006] ECLI:EU:C:2006:609, pkt 25.

<sup>(290)</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 przez art. 36 TFUE. Ten „zakres swobodnego uznania” został również uznany w przypadku środków uzasadnionych koniecznością zapewnienia porządku publicznego, moralności publicznej i bezpieczeństwa publicznego. Zob. przykłady uzasadnień dotyczących zdrowia publicznego w sprawie C-322/01 DocMorris [2003] ECLI:EU:C:2003:664, pkt 103 i przytoczone orzecznictwo. W odniesieniu do uzasadnień dotyczących moralności publicznej zob. sprawa 34/79 Henn i Darby [1979] ECLI:EU:C:1979:295 i sprawa C-244/06 Dynamic Medien [2008] ECLI:EU:C:2008:85. W odniesieniu do środków związanych z alkoholem i uzasadnieniem dotyczącym zdrowia publicznego i porządku publicznego zob. np. sprawa C-434/04 Ahokainen i Leppik [2006] ECLI:EU:C:2006:609. W odniesieniu do środków przeciwko hazardowi i uzasadnienia dotyczącego moralności publicznej, porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego zob. sprawa C-65/05 Komisja/Grecja [2006] ECLI:EU:C:2006:673; w odniesieniu do środków związanych z ochroną zwierząt zob. sprawa C-219/07 Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers i Andibel [2008] ECLI:EU:C:2008:353.

Niezależnie od tej względnej swobody w ustalaniu poziomu ochrony, sam fakt, że państwo członkowskie wybrało system ochrony odmienny od systemu przyjętego przez inne państwo członkowskie, nie może mieć wpływu na ocenę, czy przepisy wydane w tej dziedzinie są niezbędne i proporcjonalne <sup>(291)</sup>. Przepisy te należy poddać ocenie wyłącznie w odniesieniu do celów wyznaczonych przez organy krajowe danego państwa członkowskiego oraz poziomu ochrony, jaki mają one zapewnić <sup>(292)</sup>.

W świetle wzrastającej liczby możliwych uzasadnień ocena proporcjonalności stała się istotnym i często decydującym czynnikiem w argumentacji Trybunału <sup>(293)</sup>.

#### 7.4. Ciężar dowodu

Państwo członkowskie, które twierdzi, że istnieje powód uzasadniający ograniczenie swobodnego przepływu towarów, ma obowiązek szczegółowo wykazać istnienie powodu dotyczącego interesu publicznego, potrzebę ograniczenia oraz proporcjonalność ograniczenia w stosunku do zamierzonego celu <sup>(294)</sup>. Jak wyjaśniono powyżej, uzasadnieniu przedstawionemu przez państwo członkowskie muszą towarzyszyć odpowiednie dowody lub analiza odpowiedniości i proporcjonalności przyjętego środka ograniczającego oraz precyzyjne dane na poparcie jego argumentacji <sup>(295)</sup>. W tym zakresie samo stwierdzenie, że środek jest uzasadniony na podstawie jednego z uznawanych względów, lub brak analizy możliwych alternatyw zostaną uznane za niezadowalające <sup>(296)</sup>. Trybunał zauważył jednak, że ciężar dowodu 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>(297)</sup>.

### 8. ZWIĄZEK Z INNYMI SWOBODAMI I ARTYKUŁAMI TRAKTATU POWIĄZANYMI ZE SWOBODNYM PRZEPLYWEM TOWARÓW

#### 8.1. Podstawowe swobody

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

Art. 45 TFUE (dawny art. 39 TWE) zapewnia swobodę przepływu pracowników wewnątrz UE. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między unijnymi pracownikami migrującymi i pracownikami krajowymi w zakresie dostępu do zatrudnienia i warunków pracy oraz podatków i przywilejów socjalnych. Art. 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>(298)</sup>, która dotyczyła przemieszczenia pojazdów silnikowych małżonków z ich kraju (Niemcy) do państwa członkowskiego, w którym mąż podjął pracę (Austria). Przy rejestracji pojazdów silnikowych 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>(299)</sup>. Trybunał odrzucił jednak z innych powodów argument małżonków, że podatek naruszył art. 45 TFUE. Warto zauważyć, że Trybunał nie odpowiedział wprost w kwestii tego, czy ograniczenia tego rodzaju należy rozważać wyłącznie w ramach art. 34 TFUE. Ponadto nadal pozostaje niepewność dotycząca sytuacji, 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, natomiast art. 34 TFUE stosuje się do pochodzących z państw trzecich produktów, które zostały wprowadzone do obrotu w UE.

<sup>(291)</sup> Zob. np. sprawa C-219/07 *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers i Andibel* [2008] ECLI:EU:C:2008:353, pkt 31.

<sup>(292)</sup> Sprawa C-124/97 *Läära i in.* [1999] ECLI:EU:C:1999:435, pkt 36.

<sup>(293)</sup> Zob. np. sprawa C-204/12 *Essent Belgium* [2014] ECLI:EU:C:2014:2192, pkt 96–116.

<sup>(294)</sup> Sprawa C-14/02 *ATRAL* [2003] ECLI:EU:C:2003:265, pkt 69.

<sup>(295)</sup> Tamże, pkt 69, sprawa C-254/05 *Komisja/Belgia* [2007] ECLI:EU:C:2007:319, pkt 36.

<sup>(296)</sup> Sprawa C-265/06 *Komisja/Portugalia* [2008] ECLI:EU:C:2008:210, pkt 40–47.

<sup>(297)</sup> Sprawa C-110/05 *Komisja/Włochy* [2009] ECLI:EU:C:2009:66, pkt 66; sprawa C-333/14 *Scotch Whisky Association* [2015] ECLI:EU:C:2015:845, pkt 55.

<sup>(298)</sup> Sprawa C-387/01 *Weigel* [2004] ECLI:EU:C:2004:256.

<sup>(299)</sup> Tamże, pkt 54.

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>(300)</sup>. Wynika to z faktu, że takie przepisy mogą skutkować uniemożliwieniem pracownikowi korzystania z pewnych korzyści, takich jak udostępnienie pojazdu, i ostatecznie mogą w ogóle zniechęcać go do pracy w innym państwie członkowskim.

Zostało to niedawno potwierdzone w sprawie C-420/15, która dotyczyła postępowania karnego wszczętego przez władze belgijskie przeciwko obywatelowi Włoch z powodu poruszania się w Belgii pojazdem samochodowym zarejestrowanym we Włoszech, z uwagi na fakt, że jego główne miejsce zamieszkania znajdowało się w Belgii. Pojazd był zasadniczo przeznaczony do używania we Włoszech i był użyty w Belgii jedynie wyjątkowo w celu przejazdu przez to państwo. Trybunał potwierdził, że art. 45 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie prawodawstwu państwa członkowskiego, które zobowiązuje pracownika mającego w tym państwie członkowskim miejsce zamieszkania do zarejestrowania w tym państwie pojazdu, który jest zarejestrowany w innym państwie członkowskim i zasadniczo przeznaczony do używania w tym drugim państwie<sup>(301)</sup>.

#### 8.1.2. Art. 49 i 56 TFUE – Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług

Swoboda przedsiębiorczości ustanowiona w art. 49 TFUE (dawny art. 43 TWE) oraz swoboda świadczenia usług (transgranicznych) ustanowiona w art. 56 TFUE (dawny art. 49 TWE) są innymi podstawowymi swobodami zapisanymi w Traktacie, ściśle związanymi ze swobodnym przepływem towarów. Zarówno swoboda przedsiębiorczości, jak i swoboda świadczenia usług odnoszą się do własnej działalności gospodarczej<sup>(302)</sup>. W przypadku przedsiębiorczości dana działalność jest prowadzona lub przedsiębiorstwo jest utworzone w sposób stabilny i ciągły, czas jej trwania jest nieokreślony<sup>(303)</sup> i ma ona rzeczywisty lub jedynie potencjalny wymiar transgraniczny<sup>(304)</sup>. Z kolei w przypadku usług transgranicznych działalność ta jest wykonywana tymczasowo lub sporadycznie<sup>(305)</sup>, przy czym zawsze ma wyraźny wymiar transgraniczny<sup>(306)</sup>.

Prowadzenie własnej działalności gospodarczej jest wspólną cechą zarówno swobody przedsiębiorczości, jak i swobodnego świadczenia usług. Z uwagi na fakt, że działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu usługi (z powodów ekonomicznych<sup>(307)</sup>) może obejmować towary, krajowe środki regulujące świadczenie takiej usługi zwykle będą miały również wpływ na obrót odnośnymi towarami. Jest to wyraźnie widoczne w przypadku dystrybucji towarów, szeroko rozumianej jako obejmującej transport<sup>(308)</sup> towarów, handel hurtowy i detaliczny<sup>(309)</sup>, ale także w przypadku, gdy towar jest wykorzystywany w ramach wykonywania działalności, jako wyposażenie lub jako materiał stanowiący integralną część świadczonej usługi. Z drugiej strony oczywistym jest, że swobodny obrót towarami zgodnie z art. 34 TFUE obejmuje nie tylko ograniczenia dotyczące właściwości towaru, ale również ograniczenia w zakresie wprowadzania go do obrotu i jego używania. Z tego względu powracającą ciągle kwestię, czy krajowe środki regulujące działalność gospodarczą powinno się oceniać w ramach swobody przedsiębiorczości/swobodnego świadczenia usług czy w ramach swobodnego przepływu towarów, czy też w ramach obu tych zasad, należy w każdym przypadku rozpatrywać indywidualnie. Na przykład ograniczenia reklamy (np. reklam alkoholu<sup>(310)</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.

Trybunał uznał, że Traktaty nie ustalają pierwszeństwa pomiędzy swobodnym świadczeniem usług a innymi podstawowymi swobodami<sup>(311)</sup>, nawet w odniesieniu do swobody świadczenia usług zgodnie z art. 57 TFUE, w którym swobodę świadczenia usług określa się jako mającą charakter uzupełniający w stosunku do treści innych swobód<sup>(312)</sup>. Prawdopodob-

<sup>(300)</sup> Sprawa C-232/01 Van Lent [2003] ECLI:EU:C:2003:535 i sprawa C-464/02 Komisja/Dania [2005] ECLI:EU:C:2005:546.

<sup>(301)</sup> Sprawa C-420/15 U [2017] ECLI:EU:C:2017:408, pkt 21–22.

<sup>(302)</sup> W przeciwieństwie do działalności pracownika prowadzonej na podstawie umowy o pracę, regulowanej przepisami dotyczącymi swobodnego przepływu pracowników – zob. sekcja 7.1 powyżej – zob. sprawa C-337/97 Meeusen [1999] ECLI:EU:C:1999:284, pkt 17, i sprawa C-413/13 FNV [2014] ECLI:EU:C:2014:241, pkt 37.

<sup>(303)</sup> Sprawa 221/89 Factortame [1991] ECLI:EU:C:1991:320, pkt 20.

<sup>(304)</sup> Sprawa C-384/08 Attanasio Group [2010] ECLI:EU:C:2010:133, pkt 39.

<sup>(305)</sup> Zob. art. 57 akapit drugi TFUE oraz również sprawa C-55/94 Gebhard [1995] ECLI:EU:C:1995:411, pkt 39.

<sup>(306)</sup> Zob. art. 56 akapit pierwszy TFUE oraz również sprawa C-97/98 Jägerskiöld [1999] ECLI:EU:C:1999:515, pkt 43 i 44.

<sup>(307)</sup> Zwykle oznacza to wynagrodzenie pokrywające znaczną część kosztów prowadzonej działalności – zob. sprawa 263/86 Humbel [1988] ECLI:EU:C:1988:451, pkt 17.

<sup>(308)</sup> Zgodnie z art. 58 ust. 1 TFUE usługi transportowe nie są objęte zakresem stosowania art. 56 TFUE.

<sup>(309)</sup> W sprawach połączonych C-360/15 i C-31/16 Visser [2018] ECLI:EU:C:2018:44 Trybunał wyraźnie orzekł, że działalność detaliczna jest usługą.

<sup>(310)</sup> Sprawa C-405/98 Gourmet International Products [2001] ECLI:EU:C:2001:135.

<sup>(311)</sup> Sprawa C-452/04 Fidium Finanz [2006] ECLI:EU:C:2006:631, pkt 32.

<sup>(312)</sup> Tamże.



nie ze względów ekonomii 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 on, która z podstawowych swobód jest ważniejsza <sup>(313)</sup>. W kilku przypadkach Trybunał badał środek pod kątem obu podstawowych swobód.

Widać to na przykładzie sprawy C-591/17 Austria/Niemcy, która dotyczyła opłaty za użytkowanie infrastruktury i zwolnienia z podatku od pojazdów samochodowych dla pojazdów zarejestrowanych w Niemczech. Trybunał orzekł, że wprowadzając opłatę od pojazdów osobowych za użytkowanie infrastruktury i przewidując jednocześnie na rzecz właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych w wysokości co najmniej równej kwocie uiszczanej opłaty, Niemcy uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążyą na mocy art. 18, 34, 56 i 92 TFUE <sup>(314)</sup>.

*Środki wpływające na dystrybucję towaru:* Jeżeli chodzi o inne środki mające wpływ na transport oraz sprzedaż hurtową i detaliczną danego towaru, mogą one równocześnie ograniczać zarówno swobodny przepływ towarów, jak i swobodę świadczenia usług dystrybucyjnych. Z jednej strony niektóre środki wpływające na dystrybucję nadal wyraźnie wpisują się w zakres swobodnego przepływu towarów, jak np. środki koncentrujące się na akcie przywozu/wywozu jako takim (zob. sekcja 4.1 powyżej).

Bez zagłębiania się w sprawę można założyć, że inne środki mające wpływ na usługi dystrybucyjne koncentrują się raczej na samej usłudze dystrybucji niż na dystrybuowanym towarze. Jednak po dokonaniu indywidualnej oceny przedmiotu, a zwłaszcza wpływu środka, można uznać, że jest on raczej związany z towarami, jeżeli dotyczy:

- systemów zezwoleń dla przedsiębiorstw handlowych (nieskierowanych konkretnie do importerów/eksporterów) – zob. sekcja 4.5 powyżej,
- spoczywających na przedsiębiorcach obowiązków wyznaczenia przedstawiciela lub zapewnienia obiektów do składowania – zob. sekcja 4.2 powyżej,
- kontroli cen i obowiązków w zakresie refundacji – zob. sekcje 4.4 i 4.11 powyżej,
- ograniczeń w zakresie reklamy – zob. sekcja 4.6 powyżej.

Istnieją również sytuacje, w których nie da się łatwo określić, czy środek jest najbardziej istotny pod względem przedmiotu i skutków dla samych towarów czy danej usługi. Przepisy krajowe zakazujące aukcji towarów w niektórych okolicznościach mogą np. być uznane z jednej strony za utrudnienie działalności usługowej organizatora aukcji (albo z siedzibą w danym państwie, albo świadczącego usługi transgraniczne), a z drugiej strony mogą tworzyć przeszkody w sprzedaży towarów <sup>(315)</sup>.

Użytecznym kryterium wydaje się być ustalenie znacznego wpływu na udostępnienie produktu na rynku. Jeżeli chodzi o usługi dystrybucyjne, orzecznictwo Trybunału z biegiem czasu stawało się coraz jaśniejsze w tej kwestii, ponieważ wiele środków – jeżeli nie wszystkie – które są ukierunkowane lub wpływają na dystrybucję danego towaru, można potencjalnie zakwalifikować jako „sposoby sprzedaży” zgodnie z orzecznictwem w sprawie Keck (zob. sekcja 3.4.2.2 powyżej).

*Środki wpływające na wykorzystanie towaru:* Również środki ukierunkowane lub wpływające na towary szczególnie w zakresie ich wykorzystania często mają ścisły związek z wykonywaniem działalności usługowej. W związku z tym swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług zasadniczo odgrywają istotną rolę w ocenie dopuszczalności środka.

Najpierw należy rozważyć, czy działalność związana z wykorzystaniem towaru stanowi własną działalność gospodarczą, tj. czy obejmuje świadczenie usług i wprowadzanie produktów na rynek z powodów ekonomicznych. Jeżeli nie, można uznać, że środek odnosi się do swobodnego przepływu danego towaru lub ma na ten przepływ szczególny wpływ, ale nie będzie dotyczył swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

<sup>(313)</sup> Sprawa C-20/03 Burmanjer [2005] ECLI:EU:C:2005:307, pkt 34.

<sup>(314)</sup> Sprawa C-591/17 Austria/Niemcy [2019] ECLI:EU:C:2019:504, pkt 164. W świetle wyroku w sprawie Visser (sprawa C-31/16) precyzyjne rozdzielenie swobód na mocy TFUE nie ma wpływu na zakres stosowania dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym („dyrektywy usługowej”) (Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36). Stwierdzając, że handel detaliczny należy uznać za usługę w rozumieniu art. 4 pkt 1 dyrektywy usługowej, a rozdział dyrektywy dotyczący swobody przedsiębiorczości dla usługodawców (rozdział III) ma zastosowanie do sytuacji wewnętrznych, Trybunał nie zgodził się z poglądem, by prawo pierwotne ograniczało wykładnię dyrektywy usługowej mocą ustanowionych w nim warunków (zob. pkt 92–94 i 107 wyroku).

<sup>(315)</sup> Sprawa C-239/90 SCP Boscher [1991] ECLI:EU:C:1991:180.

Jednak jeżeli działalność usługowa związana z wykorzystaniem towaru (w ogólnym rozumieniu, uwzględniając recykling, ponowne użycie i utylizację towaru) stanowi własną działalność gospodarczą, wtedy środek, który wpływa na wykorzystywanie towaru, będzie istotny w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

W niektórych przypadkach nie bez znaczenia są skutki dla swobodnego obrotu danym towarem. W tym przypadku również użytecznym kryterium wydaje się być ustalenie znacznego (choć pośredniego) wpływu na udostępnienie produktu na rynku <sup>(316)</sup>.

### 8.1.3. Art. 63 TFUE i nast. – Swobodny przepływ kapitału i płatności

Art. 63 TFUE i nast. (dawne art. 56 TWE i nast.) regulują swobodny przepływ kapitału i płatności. W szczególności art. 63 TFUE zakazuje ograniczeń w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi.

Swoboda przepływu określonych rodzajów kapitału w praktyce stanowi niezbędny warunek dla skutecznego korzystania z pozostałych swobód gwarantowanych w TFUE <sup>(317)</sup>.

Chociaż nie ma wielu punktów wspólnych ze swobodnym przepływem towarów, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej już dawno jednoznacznie wskazał, że środków płatniczych nie można uznawać za towary <sup>(318)</sup>. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził ponadto, że fizyczne przekazanie aktywów należy uznać jako przepływ kapitału w rozumieniu art. 63 ust. 1 TFUE lub – jeżeli takie przekazanie stanowi płatność związaną z handlem towarami lub usługami – płatność w rozumieniu art. 63 ust. 2 TFUE <sup>(319)</sup>.

Chociaż transgraniczne przepływy kapitału mogą zwykle polegać na inwestowaniu środków pieniężnych <sup>(320)</sup>, nie można wykluczyć, że w szczególnych okolicznościach mogą one również dotyczyć transferów w naturze. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że gdy podatnik z jednego państwa członkowskiego ubiega się o możliwość odliczenia do celów podatkowych kwoty odzwierciedlającej wartość darowizn dokonanych na rzecz osób trzecich mających siedzibę w innym państwie członkowskim, nie jest istotne, czy leżące u podstaw darowizny zostały dokonane w pieniądzu czy w naturze. Darowizny te również wchodzą w zakres postanowień art. 63 TFUE, nawet jeśli są dokonywane w naturze w postaci przedmiotów codziennego użytku <sup>(321)</sup>.

Trybunał zajął się również kwestiami dotyczącymi rejestracji samochodów także w kontekście art. 63 TFUE <sup>(322)</sup>. Chociaż zazwyczaj uznaje się ją za barierę dla swobodnego przepływu towarów, jeżeli procedura ta ogranicza obrót niektórymi pojazdami między państwami członkowskimi – Trybunał ocenił w kontekście swobodnego przepływu kapitału sytuację, w której pojazd wypożyczono nieodpłatnie w ramach transakcji transgranicznej między obywatelami z różnych państw członkowskich <sup>(323)</sup>.

## 8.2. Inne istotne artykuły Traktatu

### 8.2.1. Art. 18 TFUE – Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową

W art. 18 TFUE (dawny art. 12 TWE) zakazano dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postanowienie to należy jedynie stosować niezależnie w sytuacjach regulowanych prawem Unii, w których nie obowiązują żadne przepisy szczegółowe dotyczące niedyskryminacji <sup>(324)</sup>.

Zapisana w art. 18 TFUE zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową znajduje konkretny wyraz w postanowieniach Traktatu dotyczących swobodnego przepływu osób, takich jak swobodny przepływ pracowników przewidziany na mocy art. 45 TFUE oraz swoboda świadczenia usług na mocy art. 56 TFUE. W sprawie Austria/Niemcy Trybu-

<sup>(316)</sup> Środek może (bezpośrednio) wpłynąć na wykorzystanie towaru w taki sposób, że doprowadzi do ustalenia, iż towary nie spełniają wymagań niezbędnych dla danego wykorzystania, i chociaż są legalnie sprzedawane na rynku, zapotrzebowanie na nie poważnie spadnie lub nawet zaniknie.

<sup>(317)</sup> Sprawa 203/80 Casati [1981] ECLI:EU:C:1981:261, pkt 8.

<sup>(318)</sup> Sprawa 7/78 Thompson [1978] ECLI:EU:C:1978:209, pkt 25.

<sup>(319)</sup> Sprawa C-358/93 Bordessa i in. [1995] ECLI:EU:C:1995:54, pkt 13–14.

<sup>(320)</sup> Chociaż w Traktacie nie zdefiniowano pojęć „przepływy kapitału” oraz „płatności”, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że można stosować dyrektywę Rady 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu (Dz.U. L 178 z 8.7.1988, s. 5), wraz z załączoną do niej nomenklaturą, do zdefiniowania, co stanowi przepływ kapitału (sprawa C-222/97 Trummer i Mayer [1999] ECLI:EU:C:1999:143, pkt 20 i 21).

<sup>(321)</sup> Sprawa C-318/07 Persche [2009] ECLI:EU:C:2009:33, pkt 25 i 30.

<sup>(322)</sup> Zob. sekcja 4.2.

<sup>(323)</sup> Sprawa C-583/14 Nagy [2015] ECLI:EU:C:2015:737, pkt 23.

<sup>(324)</sup> Sprawa C-591/17 Austria/Niemcy [2019] ECLI:EU:C:2019:504, pkt 39; sprawa C-296/15 Medisanus [2017] ECLI:EU:C:2017:431.

nał orzekł jednak na temat systemu finansowania autostrad w świetle art. 18, jak również art. 34, 56 i 92 TFUE. Ostatecznie uznał on, że niemiecki środek fiskalny narusza wszystkie wymienione zobowiązania wynikające z Traktatu, ponieważ ciężar nowej opłaty w ramach systemu spoczywałby wyłącznie na właścicielach zagranicznych pojazdów <sup>(325)</sup>.

### 8.2.2. Art. 28 i 30 TFUE – Unia celna

Chociaż art. 34 TFUE obejmuje bariery pozataryfowe w handlu, wszystkie cła i opłaty o skutku równoważnym są zakazane na mocy art. 28 i 30 TFUE (dawny art. 25 TWE). Zakaz ten ma charakter ogólny i całkowity. Ma on zastosowanie do wszystkich ceł lub opłat o skutku równoważnym między państwami członkowskimi, niezależnie od ich wysokości, nazwy, sposobu stosowania lub celu i przeznaczenia powstałych przychodów <sup>(326)</sup>.

W przeciwieństwie do art. 34 TFUE art. 28 i 30 TFUE nie dopuszczają odstępstw <sup>(327)</sup>. Jednak opłaty pobierane na potrzeby kontroli przeprowadzanych celem spełnienia wymogów nałożonych prawem Unii oraz opłaty stanowiące proporcjonalną zapłatę za faktycznie świadczoną usługę nie byłyby objęte art. 30 TFUE <sup>(328)</sup>.

Art. 28 i 30 TFUE należy odróżnić od zakazu dyskryminujących podatków wewnętrznych zawartego w art. 110 TFUE, który może wymagać uzasadnienia. Należy zawsze uwzględnić to, że art. 30 i 110 TFUE wzajemnie się wykluczają <sup>(329)</sup>.

Określone w art. 30 TFUE opłaty o skutku równoważnym cłom nakłada się jednostronnie na towary na podstawie faktu, że towary te przekroczyły granicę <sup>(330)</sup>. Jednak środki krajowe nakładające na produkt krajowy i na identyczny produkt wywożony tę samą opłatę na tym samym etapie obrotu, gdy okoliczność powodująca zaistnienie obowiązku wniesienia opłaty jest taka sama, byłyby regulowane przepisami art. 110 TFUE <sup>(331)</sup>. Jeżeli obciążenie produktów krajowych jest w pełni zrekomensowane korzyściami wynikającymi z opłaty, taka opłata byłaby wyjątkowo regulowana postanowieniami art. 28 i 30 TFUE <sup>(332)</sup>.

Trybunał wyjaśnił ponadto, że podatnik powinien mieć możliwość uzyskania zwrotu opłaty niezgodnej z art. 30 TFUE, nawet w sytuacji, gdy mechanizm uiszczenia opłaty został ustanowiony w przepisach krajowych w ten sposób, że owa opłata jest przerzucana na konsumenta <sup>(333)</sup>.

### 8.2.3. Art. 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 ich ewentualny skutek dyskryminacyjny. Mówiąc ogólnie, art. 37 TFUE ma zastosowanie w okolicznościach, w których państwo: 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.

<sup>(325)</sup> Sprawa C-591/17 Austria/Niemcy [2019] ECLI:EU:C:2019:504, pkt 162–164.

<sup>(326)</sup> Sprawa 24/68 Komisja/Włochy [1969] ECLI:EU:C:1969:29, pkt 7; sprawa C-441/98 Oosthoek [2000] ECLI:EU:C:2000:479, pkt 15; sprawa C-313/05 Brzeziński [2007] ECLI:EU:C:2007:33, pkt 22; sprawa C-254/13 Orgacom [2014] ECLI:EU:C:2014:2251, pkt 23; sprawa C-65/16 Istanbul Logistik [2017] ECLI:EU:C:2017:770, pkt 39.

<sup>(327)</sup> Sprawa C-173/05 Komisja/Włochy [2007] ECLI:EU:C:2007:362, pkt 42; sprawa C-65/16 Istanbul Logistik [2017] ECLI:EU:C:2017:770, pkt 40; sprawa C-305/17 FENS [2018] ECLI:EU:C:2018:986, pkt 53.

<sup>(328)</sup> Sprawy połączone C-149/91 i C-150/91 Sanders Adour i Guyomarc'h Orthez Nutrition animale [1992] ECLI:EU:C:1992:261, pkt 17; sprawa C-72/03 Carbonati Apuani [2004] ECLI:EU:C:2004:506, pkt 31, i sprawa C-39/17 Lubrizol [2018] ECLI:EU:C:2018:438, pkt 26.

<sup>(329)</sup> Sprawa C-39/17 Lubrizol [2018] ECLI:EU:C:2018:438, pkt 25.

<sup>(330)</sup> Sprawa 24/68 Komisja/Włochy [1969] ECLI:EU:C:1969:29, pkt 14; sprawa C-441/98 Michailidis [2000] ECLI:EU:C:2000:479, pkt 15; sprawa C-313/05 Brzeziński [2007] ECLI:EU:C:2007:33, pkt 22; sprawa C-254/13 Orgacom, ECLI:EU:C:2014:2251, pkt 23; sprawa C-65/16 Istanbul Logistik, ECLI:EU:C:2017:770, pkt 39.

<sup>(331)</sup> Sprawa C-254/13 Orgacom [2014] ECLI:EU:C:2014:2251, pkt 29.

<sup>(332)</sup> Sprawa C-28/96 Fricarnes [1997] ECLI:EU:C:1997:412, pkt 24 i 25. Sprawa C-76/17 Petrotel-Łukoil i Georgescu [2018] ECLI:EU:C:2018:139, pkt 24.

<sup>(333)</sup> Sprawa C-76/17 Petrotel-Łukoil i Georgescu [2018] ECLI:EU:C:2018:139, pkt 39.

Art. 37 TFUE ma bezpośredni wpływ na towary i ma zastosowanie jedynie do towarów (stąd nie obejmuje on swobodnego przepływu usług lub kapitału<sup>(334)</sup>). Ponadto to postanowienie Traktatu dotyczy działań nieodłącznie powiązanych z konkretną działalnością monopolu, nie jest zatem istotne dla przepisów krajowych, które nie są związane z tą działalnością. 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>(335)</sup> wchodzą w zakres art. 37 TFUE, natomiast „inne przepisy ustawodawstwa krajowego, które można oddzielić od funkcjonowania monopolu, mimo że oddziałują one na ten monopol, muszą zostać poddane ocenie w świetle [art. 34 TFUE]”<sup>(336)</sup>.

W sprawie Hanner dotyczącej monopolu na sprzedaż detaliczną produktów farmaceutycznych w Szwecji 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 monopolu”<sup>(337)</sup>. Następnie Trybunał wyjaśnił w sprawie Rosengren, że „choć 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>(338)</sup>.

Ten tok rozumowania powtórzono w nowszym orzecznictwie, np. w sprawie ANETT, która dotyczy krajowych przepisów ustanawiających zakaz dokonywania przywozu wyrobów tytoniowych z innych państw członkowskich przez detalicznych sprzedawców wyrobów tytoniowych. Po pierwsze, Trybunał stwierdził, że art. 37 TFUE ma zastosowanie, jeżeli przedmiotowe przepisy dotyczą działania monopolu o charakterze handlowym i powodują właściwe dla istnienia tego rodzaju monopolu skutki ograniczające wymianę handlową. Po drugie, Trybunał stwierdził, że zasady dotyczące istnienia i funkcjonowania monopolu należy badać w świetle postanowień art. 37 TFUE, mających szczególne zastosowanie do wykonywania przez monopol jego wyłącznych praw. Przepisy prawodawstwa krajowego, które można oddzielić od funkcjonowania monopolu, mimo że oddziałują one na ten monopol, należy natomiast poddać ocenie w świetle art. 34 TFUE<sup>(339)</sup>.

W sprawie ANETT Trybunał stwierdził, że ponieważ szczególna funkcja przypisana omawianemu monopolowi polegała na zastrzeżeniu wyłącznego prawa sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych dla autoryzowanych sprzedawców detalicznych, zakaz wpływał na swobodny przepływ towarów i nie regulował wykonywania wyłącznego prawa wynikającego z omawianego monopolu. Uznano, że taki zakaz można oddzielić od działania monopolu, gdyż odnosił się on nie do sposobów sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych, lecz do rynku tych wyrobów na wcześniejszym etapie łańcucha dystrybucji. Zakaz nie był również ukierunkowany ani na sieć sprzedaży danego monopolu, ani na sprzedaż czy reklamę rozprowadzanych przez ten monopol wyrobów. Trybunał uznał, że ponieważ środek krajowy nie mógł być postrzegany jako norma dotycząca istnienia lub działania monopolu, art. 37 TFUE nie ma znaczenia dla celów badania zgodności takiego zakazu z prawem Unii<sup>(340)</sup>.

W sprawie Visnapuu Trybunał ocenił, czy wymóg zezwolenia na sprzedaż detaliczną przy przywozie napojów alkoholowych w celu ich sprzedaży detalicznej konsumentom zamieszkałym w Finlandii należy oceniać w świetle art. 34 TFUE czy art. 37 TFUE. Według rządu fińskiego system monopolu należy oceniać w świetle art. 37 TFUE, podczas gdy systemy zezwoleń należy oceniać w świetle art. 34 TFUE. Trybunał zgodził się i stwierdził, że systemy zezwoleń nie regulują funkcjonowania monopolu lub wykonywania jego praw wyłączności, ponieważ przewidują one dla osób odpowiednio upoważnionych prawo do sprzedaży detalicznej niektórych kategorii napojów alkoholowych. W konsekwencji te systemy zezwoleń można oddzielić od funkcjonowania monopolu i należy je oceniać w świetle art. 34 TFUE<sup>(341)</sup>. Zgodnie z orzeczeniem w sprawie Franzén Trybunał przypomniał, że art. 37 TFUE wymaga, aby monopol był zorganizowany w sposób, który wyklucza wszelką dyskryminację między obywatelami państw członkowskich w zakresie warunków zaopatrzenia i zbytu, tak by handel towarami pochodzącymi z innych państw członkowskich nie podlegał mniej korzystnym warunkom oraz by nie dochodziło do zakłócenia konkurencji pomiędzy gospodarkami państw członkowskich<sup>(342)</sup>.

<sup>(334)</sup> Sprawa 155/73 Sacchi [1974] ECLI:EU:C:1974:40.

<sup>(335)</sup> Sprawa C-189/95 Franzén [1997] ECLI:EU:C:1997:504, pkt 35.

<sup>(336)</sup> Sprawa C-189/95 Franzén [1997] ECLI:EU:C:1997:504, pkt 36.

<sup>(337)</sup> Sprawa C-438/02 Hanner [2005] ECLI:EU:C:2005:332, pkt 35.

<sup>(338)</sup> Sprawa C-170/04 Rosengren [2007] ECLI:EU:C:2007:313, pkt 21–22; zob. również sprawa C-186/05 Komisja/Szwecja [2007] ECLI:EU:C:2007:571.

<sup>(339)</sup> Sprawa C-456/10 ANETT [2012] ECLI:EU:C:2012:241, pkt 21–23.

<sup>(340)</sup> Sprawa C-456/10 ANETT [2012] ECLI:EU:C:2012:241, pkt 25–31.

<sup>(341)</sup> Sprawa C-198/14 Visnapuu [2015] ECLI:EU:C:2015:751, pkt 90–91.

<sup>(342)</sup> Sprawa C-198/14 Visnapuu [2015] ECLI:EU:C:2015:751, pkt 95.

W świetle tego orzecznictwa Trybunał zdaje się uznawać, że art. 34 i 37 TFUE wzajemnie się wykluczają. Jeżeli dany środek krajowy nie dotyczy wykonywania szczególnej funkcji monopolu, nie wchodzi w zakres art. 37 TFUE i należy go oceniać w ramach art. 34 i 36 TFUE.

Z drugiej strony, można argumentować, że art. 37 TFUE wydaje się w pewnym stopniu pokrywać z innymi artykułami Traktatu. W sprawach uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczących różnych krajowych monopolu energii elektrycznej i gazu<sup>(343)</sup> Trybunał uznał, że łączne stosowanie art. 37 i 34 TFUE jest faktycznie możliwe. Takie podejście oznaczałoby, że środek dotyczący monopolu państwowego musiałby zostać najpierw oceniony na podstawie art. 37 TFUE. Jeżeli przedmiotowy środek zostanie uznany za dyskryminacyjny, ocena w ramach art. 34 i art. 35 TFUE nie będzie już konieczna. Jeżeli natomiast środek zostanie uznany za niedyskryminacyjny zgodnie z art. 37 TFUE, konieczna będzie ocena środka w świetle ogólnych przepisów dotyczących swobodnego przepływu towarów.

#### 8.2.4. Art. 107 TFUE – Pomoc państwa

Zgodnie z art. 107 TFUE (dawny art. 87 TWE) wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

W tym zakresie zasady pomocy państwa i art. 34–36 TFUE służą wspólnemu celowi, mianowicie zapewnieniu swobodnego przepływu towarów między państwami członkowskimi w normalnych warunkach konkurencji<sup>(344)</sup>. W związku z tym, że każde z tych postanowień koncentruje się na innym zagadnieniu, uznanie środka państwowego za pomoc państwa nie wyklucza jednak automatycznie kontroli programu pomocy w odniesieniu do innych przepisów UE, takich jak art. 34–36 TFUE<sup>(345)</sup>. Na przykład w przełomowym wyroku Komisja/Francja<sup>(346)</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zbadał zgodność z prawem środka, w ramach którego przyznano wydawcom gazet zwolnienie z podatku pod warunkiem, że gazety drukowano we Francji. Chociaż Komisja twierdziła, że stanowiło to naruszenie art. 34 TFUE, rząd francuski twierdził, iż środek należy rozpatrywać zgodnie z art. 107 TFUE, ponieważ postanowień podatkowych nie da się oddzielić od ogólnego programu pomocy na rzecz sektora gazet. Zwracając uwagę, że Francja nie zgłosiła pomocy zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, Trybunał sformułował następującą zasadę: „sam fakt, że środek krajowy można teoretycznie uznać za pomoc [...] nie stanowi wystarczającego powodu do wyłączenia tego środka” na podstawie postanowień dotyczących swobodnego przepływu towarów<sup>(347)</sup>. Ponadto w orzeczeniu w trybie prejudycjalnym w sprawie PreussenElektra<sup>(348)</sup> Trybunał stwierdził, że środek krajowy dotyczący zaopatrzenia w energię elektryczną na szczeblu regionalnym mógł, przynajmniej potencjalnie, zakłócać handel wewnątrz wspólnotowy. Jako że środek miał jednak na celu ochronę środowiska, ponieważ przyczyniał się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, nie uznano go za sprzeczny ze swobodnym przepływem towarów.

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>(349)</sup>. Art. 34–36 TFUE obejmują jedynie te drugie aspekty. Jak stwierdził Sąd w sprawie Castelnou Energía<sup>(350)</sup>, „okoliczność, iż system pomocy przyznanej przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych może przez sam fakt, że sprzyja niektórym przedsiębiorstwom krajowym lub produkcji niektórych towarów krajowych, utrudniać, przynajmniej pośrednio, przywóz produktów podobnych lub konkurencyjnych z innych państw członkowskich, nie wystarczy sama w sobie do zrównania pomocy jako takiej ze środkiem o skutku równoważnym ograniczeniu ilościowemu w rozumieniu art. 34 TFUE”.

<sup>(343)</sup> Sprawy C-159/94 Komisja/Francja, [1997] ECLI:EU:C:1997:501, pkt 41; C-158/94 Komisja/Włochy [1997] ECLI:EU:C:1997:500, pkt 33; C-157/94 Komisja/Niderlandy [1997] ECLI:EU:C:1997:499, pkt 24.

<sup>(344)</sup> Sprawa 103/84 Komisja/Włochy [1986] ECLI:EU:C:1986:229, pkt 19.

<sup>(345)</sup> Sprawa C-234/99 Nygård [2002] ECLI:EU:C:2002:244, pkt 56; sprawa 351/88 Laboratori Bruneau [1991] ECLI:EU:C:1991:304, pkt 7.

<sup>(346)</sup> Sprawa 18/84 Komisja/Francja [1985] ECLI:EU:C:1985:175.

<sup>(347)</sup> Sprawa 21/88 Du Pont de Nemours Italiana Spa [1990] ECLI:EU:C:1990:121; sprawa 351/88 Laboratori Bruneau Srl [1991] ECLI:EU:C:1991:304; sprawa C-156/98 Niemcy/Komisja [2000] ECLI:EU:C:2000:467, pkt 78; sprawa C-114/00 Hiszpania/Komisja [2002] ECLI:EU:C:2002:508, pkt 104.

<sup>(348)</sup> Sprawa C-379/98 PreussenElektra [2001] ECLI:EU:C:2001:160.

<sup>(349)</sup> Sprawa 74/76 Ianelli [1977] ECLI:EU:C:1977:51, pkt 17.

<sup>(350)</sup> Sprawa T-57/11 Castelnou Energía/Komisja [2014] ECLI:EU:T:2014:1021, pkt 196.

Z orzecznictwa wynika również jasno, że sąd krajowy jest właściwy do celów oceny zgodności programu pomocy z mającymi bezpośredni skutek postanowieniami Traktatu innymi niż te, które dotyczą pomocy państwa (np. art. 34–36 TFUE, art. 63 TFUE <sup>(351)</sup>), tylko jeżeli postanowienia te mogą być poddane odrębnej ocenie i nie są konieczne do osiągnięcia celu tego programu lub jego funkcjonowania <sup>(352)</sup>. W związku z tym art. 107 i 108 TFUE wykluczają możliwość dokonania przez sąd krajowy oceny środka państwowego na podstawie innych postanowień mających bezpośredni skutek w zakresie, w jakim postanowienia te są powiązane z funkcjonowaniem i przedmiotem danego środka.

#### 8.2.5. Art. 110 TFUE – Postanowienia podatkowe

Art. 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>(353)</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>(354)</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. Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwa członkowskie muszą wykonywać swe kompetencje w dziedzinie podatków bezpośrednich z poszanowaniem prawa Unii, a w szczególności podstawowych swobód gwarantowanych traktatem <sup>(355)</sup>.

W art. 110 akapit pierwszy TFUE zakazano państwom członkowskim nakładania na produkty innych państw członkowskich podatków wewnętrznych wyższych od tych, które nakłada się na podobne produkty krajowe. Naruszenie tego postanowienia ma miejsce, jeżeli podatek nałożony na przywożony produkt i podatek nałożony na podobny produkt 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, przy czym nie chodzi o to, czy są dokładnie identyczne, ale czy korzysta się z nich w sposób podobny i porównywalny. W sprawie Komisja/Francja <sup>(356)</sup> Trybunał stwierdził, że papierosy z tytoniu ciemnego i jasnego należy uznać za produkty podobne.

Nie można uzasadniać stosowania podatków wewnętrznych dyskryminujących produkty pochodzące z innych państw członkowskich trudnościami natury praktycznej <sup>(357)</sup>.

Art. 110 akapit drugi TFUE obejmuje każdą formę pośredniej ochrony podatkowej mającej wpływ na produkty z innych państw członkowskich, które mimo że nie są podobne do produktów krajowych, to niemniej jednak pozostają z niektórymi z nich w stosunku konkurencji. Wyższe obciążenie podatkowe produktów z innych państw członkowskich w porównaniu z konkurencyjnymi towarami krajowymi jest zakazane, gdy jest takie, że może wpływać na dany rynek, prowadząc do obniżenia potencjalnego spożycia produktów przywożonych na korzyść konkurencyjnych produktów krajowych. W sprawie Komisja/Szwecja <sup>(358)</sup> Trybunał stwierdził, że wina należące do kategorii pośredniej (głównie przywożone) mają w wystarczającym stopniu takie same właściwości jak piwo mocne (głównie krajowe), aby mogły zostać uznane za pozostające w stosunku konkurencji z piwem mocnym. Trybunał stwierdził jednak w tym przypadku, że nie ma dowodów, aby różnica opodatkowania tych dwóch produktów miała wpływ na zachowanie konsumenta w rozpatrywanym sektorze rynku (brak efektu ochronnego).

W sytuacjach, w których opłata jest nakładana na produkty krajowe i przywożone, a dochody mają finansować działania korzystne jedynie dla produktów krajowych, tym samym częściowo <sup>(359)</sup> kompensując obciążenie podatkowe nałożone na te produkty, opłata ta stanowi opodatkowanie dyskryminacyjne zakazane w art. 110 TFUE <sup>(360)</sup>.

<sup>(351)</sup> Sprawa C-598/17 A-Fonds [2019] ECLI:EU:C:2019:352.

<sup>(352)</sup> Tamże, pkt 47. W tym celu zob. również C-234/99 Nygård [2002] ECLI:EU:C:2002:244, pkt 57.

<sup>(353)</sup> Sprawa C-91/18 Komisja/Grecja [2019] ECLI:EU:C:2019:600, pkt 52.

<sup>(354)</sup> Sprawa C-134/07 Piotr Kawala/Gmina Miasta Jaworzna [2007] ECLI:EU:C:2007:770.

<sup>(355)</sup> Zob. np. sprawa C-591/17 Austria/Niemcy [2019] ECLI:EU:C:2019:504, pkt 56 i przytoczone orzecznictwo.

<sup>(356)</sup> Sprawa C-302/00 Komisja/Francja [2002] ECLI:EU:C:2002:123.

<sup>(357)</sup> Sprawa C-221/06 Stadtgemeinde Frohnleiten [2007] ECLI:EU:C:2007:185, pkt 70.

<sup>(358)</sup> Sprawa C-167/05 Komisja/Szwecja [2008] ECLI:EU:C:2008:202.

<sup>(359)</sup> W przypadku pełnej kompensacji taka opłata stanowi opłatę o skutku równoważnym cłu, co jest sprzeczne z art. 28 i 30 TFUE.

<sup>(360)</sup> Sprawa C-76/17 Petrotel-Łukoil [2018] ECLI:EU:C:2018:139, pkt 22–25.

### 8.2.6. Art. 351 TFUE

Art. 351 TFUE (dawny art. 307 TWE) odnosi się do praw i obowiązków na mocy prawa międzynarodowego powstałych w wyniku umów zawartych przez państwa członkowskie z państwem trzecim lub z państwami trzecimi przed 1958 r. lub przed datą przystąpienia państw członkowskich. Zasadą jest, że postanowienia Traktatu nie mają wpływu na te prawa i obowiązki, o ile spełnione są łącznie następujące warunki:

- Umowa międzynarodowa **musi wymagać** od państwa członkowskiego przyjęcia środka – **a nie jedynie umożliwić** temu państwu jego przyjęcie – który jest niezgodny z obowiązkiem tego państwa członkowskiego wynikającym z prawa Unii. W związku z art. 34 TFUE w sprawie C-324/93 <sup>(361)</sup> Trybunał określił granice możliwości państw członkowskich w zakresie przyjmowania środków sprzecznych z ich 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 fakt, iż środek „mógł zostać przyjęty w drodze umowy międzynarodowej poprzedzającej Traktat lub przystąpienie państwa członkowskiego, oraz to, że państwo członkowskie utrzymuje taki środek na podstawie art. [351], pomimo tego, że stanowi on barierę, nie wyłącza go z zakresu stosowania art. [34], ponieważ art. [351] ma zastosowanie tylko wtedy, jeżeli umowa nakłada na państwo członkowskie obowiązek, który jest niezgodny z Traktatem”.

Podsumowując, państwa członkowskie powinny zaniechać przyjmowania 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 przyjmowania takich środków.

- Umowa nie podważa zasad stanowiących część samych fundamentów porządku prawnego Unii.

## 9. EGZEKWOWANIE ART. 34 I 35 TFUE

### 9.1. Skutek bezpośredni – egzekwowanie na drodze prywatnoprawnej

Trybunał Sprawiedliwości uznał, że zakaz ustanowiony w art. 34 TFUE jest „wiązący i wyraźnie sformułowany, a jego wdrażanie nie wymaga żadnych dalszych działań ze strony państw członkowskich czy instytucji [unijnych]”. Art. 34 TFUE ma zatem „skutek bezpośredni i ustanawia indywidualne prawa, które sądy krajowe mają obowiązek chronić” <sup>(362)</sup>.

Następnie Trybunał orzekł, że art. 35 TFUE również ma skutek bezpośredni i że jego postanowienia także „mają bezpośrednie zastosowanie” oraz „nadają osobom fizycznym prawa, które sądy państw członkowskich mają obowiązek chronić” <sup>(363)</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 konieczne lub cele interesu publicznego wymienione w art. 36 TFUE.

### 9.2. SOLVIT

SOLVIT jest to sieć ([www.europa.eu/solvit](http://www.europa.eu/solvit)) służąca rozwiązywaniu problemów spowodowanych niewłaściwym stosowaniem prawa dotyczącego rynku wewnętrznego przez organy publiczne <sup>(364)</sup>. 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. W zatwierdzonym przez Radę zaleceniu Komisji <sup>(365)</sup> z 2001 r. określono regulamin wewnętrzny SOLVIT. Komisja Europejska sprawuje nadzór nad siecią i w razie potrzeby pomaga w szybszym rozpatrzeniu skarg. W 2018 r. w ramach SOLVIT rozpatrzono ponad 2 000 spraw, a odsetek spraw rozwiązanych wyniósł w tym roku 90 %.

<sup>(361)</sup> Sprawa C-324/93 Królowa/Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical i Macfarlan Smith [1995] ECLI:EU:C:1995:84.

<sup>(362)</sup> Sprawa 74/76 Iannelli/Meroni [1977] ECLI:EU:C:1977:51.

<sup>(363)</sup> Sprawa 83/78 Pigs Marketing Board/Redmond [1978] ECLI:EU:C:1978:214.

<sup>(364)</sup> Więcej informacji znajduje się w komunikacie Komisji: Plan działania na rzecz wzmocnienia systemu SOLVIT (COM(2017) 255) oraz w zaleceniu Komisji w sprawie zasad regulujących SOLVIT (C(2013) 5869).

<sup>(365)</sup> Zalecenie Komisji z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie zasad korzystania z SOLVIT – systemu rozwiązywania problemów rynku wewnętrznego (C(2001) 3901) (Dz.U. L 331 z 15.12.2001, s. 79).

Rozporządzeniem (UE) 2019/515 w sprawie wzajemnego uznawania wprowadzono ponadto nową procedurę rozwiązywania problemów dotyczącą SOLVIT. Art. 8 rozporządzenia określa procedurę mającą zastosowanie w sytuacjach, gdy organy krajowe wydały na decyzję administracyjną. Centrum SOLVIT uczestniczące w tej procedurze może się zwrócić do Komisji o ocenę zgodności decyzji administracyjnej i o wydanie opinii. Procedura ta wiąże się z dłuższymi terminami niż zwykła procedura SOLVIT.

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

#### 9.3.1. *Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego*

Jako „strażniczka 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 Unii.

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

W świetle odpowiedzi lub w przypadku braku odpowiedzi Komisja może podjąć decyzję o skierowaniu do przedmiotowego państwa członkowskiego uzasadnionej opinii. W uzasadnionej opinii Komisja przedstawia powody uznania, że doszło do naruszenia prawa Unii, i zrywa państwo członkowskie do zastosowania się do niego w określonym terminie, zwykle w ciągu dwóch miesięcy. Jeżeli państwo członkowskie nie zastosuje się do prawa Unii, Komisja może podjąć decyzję o wniesieniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w celu uzyskania stwierdzenia, że doszło do naruszenia prawa UE.

Wezwanie do usunięcia uchybienia oraz uzasadniona opinia wystosowane przez Komisję wyznaczają przedmiot sporu, który nie może być od tego momentu rozszerzony. W związku z tym uzasadniona opinia oraz skarga Komisji muszą opierać się na tych samych motywach co wezwanie do usunięcia uchybienia rozpoczynające postępowanie poprzedzające wniesienie skargi <sup>(366)</sup>.

Jeżeli w swoim ostatecznym orzeczeniu w sprawie Trybunał uzna, że naruszenie prawa UE miało miejsce, państwo członkowskie, którego to dotyczy, jest zobowiązane przedsięwziąć środki niezbędne do wykonania wyroku. Jeżeli naruszenie nie zostanie usunięte, Komisja może ponownie wnieść sprawę do Trybunału i zwrócić się o zastosowanie sankcji finansowych (kary ryczałtowej lub dziennej kary pieniężnej). Procedurę powtórnego wniesienia sprawy do Trybunału określono w art. 260 ust. 2 TFUE. Zgodnie z tą procedurą, jeżeli państwo członkowskie nie wykonuje wyroku Trybunału, Komisja 1) wysłała pismo do państwa członkowskiego w sprawie obowiązku wykonania wyroku; 2) następnie wysłała wezwanie do usunięcia uchybienia i wreszcie 3) może wnieść sprawę do Trybunału (powtórne wniesienie sprawy). Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości stwierdzi, że dane państwo członkowskie nie zastosowało się do jego pierwszego wyroku, może nałożyć sankcje finansowe. Celem tych sankcji finansowych jest wywołanie skutku odstrasającego i nakłonienie państw członkowskich do jak najszybszego zastosowania się do prawa Unii <sup>(367)</sup>.

#### 9.3.2. *Skargi*

Każdy, kto uważa, że środek państwa członkowskiego 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 swobodnym przepływem towarów Komisja wszczyna w wyniku skargi. W kolejnych komunikatach Komisji dotyczących postępowania w stosunkach ze skarżącymi w przedmiocie naruszeń prawa unijnego <sup>(368)</sup> określono zasady postępowania ze skargami.

<sup>(366)</sup> Sprawa C-457/07 Komisja/Portugalia [2009] ECLI:EU:C:2009:531, pkt 55.

<sup>(367)</sup> Więcej informacji na temat postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i metody obliczania wysokości sankcji finansowych można znaleźć pod adresem: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_pl).

<sup>(368)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczący stosunków ze skarżącym w przedmiocie naruszeń prawa wspólnotowego (COM(2002) 141 final). Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Aktualizacja zasad postępowania w stosunkach ze skarżącymi w przedmiocie stosowania prawa unijnego (COM(2012) 154 final). Komunikat Komisji – „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu” (C(2016) 8600) (Dz.U. C 18 z 19.1.2017, s. 10).



Skargi składa się przy użyciu standardowego formularza skargi. Formularz skargi udostępni Komisja na wniosek lub można go znaleźć na portalu Europa <sup>(369)</sup>. Skargi należy składać drogą elektroniczną, za pośrednictwem pisma do Sekretariatu Generalnego Komisji skierowanego na adres „1049 Bruxelles/Brussel, Belgia” lub bezpośrednio w jednym z biur Komisji w państwach członkowskich. Standardowy formularz skargi można składać drogą elektroniczną lub przesłać pocztą w dowolnym języku urzędowym UE.

Komisja 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 skargi.

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

- Komisja nie ujawni jego tożsamości, chyba że skarżący jednoznacznie wyraził zgodę na takie ujawnienie.
- Komisja dołoży wszelkich starań, aby podjąć decyzję w przedmiocie skargi (wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub zamknąć sprawę) w terminie dwunastu miesięcy od dnia rejestracji skargi.
- Komisja będzie informować skarżącego o przebiegu głównych etapów procesu. Właściwa służba Komisji powiadamia go z wyprzedzeniem o zamiarze zamknięcia sprawy, umożliwiając mu reakcję w postaci przedstawienia nowych faktów lub elementów.
- Jeżeli po zakończeniu postępowania Komisja stwierdzi, że rzeczywiście mogło dojść do naruszenia prawa Unii, może podjąć decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE.

Jako strażniczka Traktatu Komisja czuwa nad zapewnieniem ogólnego przestrzegania prawa Unii i monitoruje państwa członkowskie pod kątem przestrzegania zasad i obowiązków określonych 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 możliwym sposobem rozwiązania danej sprawy. Należy zatem podkreślić, że chociaż Komisja w pełni angażuje się w powierzony jej nadzór nad przestrzeganiem prawa Unii przez państwa członkowskie, dysponuje znaczną swobodą uznania w kwestii wszczynania lub niewszczyniania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego <sup>(370)</sup>.

## 10. POWIĄZANE AKTY PRAWA WTÓRNEGO

### 10.1. **Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego** <sup>(371)</sup>

Dyrektywa (UE) 2015/1535 nakłada na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązek informowania Komisji oraz pozostałych państw członkowskich o wszelkich projektach przepisów technicznych dotyczących towarów lub usług społeczeństwa informacyjnego przed przyjęciem tych przepisów. Państwa EOG, Szwajcaria i Turcja również zgłaszają swoje przepisy techniczne w ramach systemu informacji o przepisach technicznych (TRIS).

Komisja i państwa członkowskie działają w ramach systemu kontroli zapobiegawczej. W okresach zawieszenia państwa członkowskie muszą wstrzymać się od przyjmowania zgłoszonych projektów przepisów przez okres co najmniej trzech miesięcy, gdy są one badane. W okresie tym może się odbywać dwustronna dyskusja z organami państw członkowskich. Jeżeli okaże się, że projekt przepisów narusza unijne przepisy dotyczące rynku wewnętrznego, okres zawieszenia może zostać przedłużony do sześciu miesięcy. Przedłużenie nawet do 18 miesięcy może zostać nałożone decyzją blokującą, jeżeli Rada przyjmie stanowisko w tej samej sprawie objętej zgłoszonym projektem przepisów <sup>(372)</sup>.

<sup>(369)</sup> [https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints\\_pl/](https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_pl/); [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level\\_pl#zonenie-skargi-online](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_pl#zonenie-skargi-online)

<sup>(370)</sup> Sprawa 200/88 Komisja/Grecja [1990] ECLI:EU:C:1990:346; postanowienie w sprawie T-47/96 [1996] ECLI:EU:T:1996:164, pkt 42; zob. również postanowienie w sprawie T-177/05 Finlandia/Komisja z dnia 9 stycznia 2006 r., pkt 37–40.

<sup>(371)</sup> Dz.U. L 241 z 17.9.2015, s. 1.

<sup>(372)</sup> Zob. art. 5–6 dyrektywy.

Celem procedury jest zatem eliminacja przeszkód w sprawnym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, jeszcze zanim przeszkody te się pojawią, co pozwala na uniknięcie działań naprawczych, które zawsze są bardziej uciążliwe.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości (zob. wyroki w sprawach CIA Security International oraz Unilever<sup>(373)</sup>) żaden 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. Zostało to następnie potwierdzone przez Trybunał<sup>(374)</sup>.

#### 10.2. Rozporządzenie (UE) 2019/515 – rozporządzenie dotyczące wzajemnego uznawania

W 2008 r. prawodawca Unii przyjął rozporządzenie (WE) nr 764/2008 ustanawiające procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim. Głównym celem rozporządzenia było określenie praw i obowiązków organów krajowych i przedsiębiorstw w sytuacji, gdy organy zamierzają odmówić dostępu do rynku produktu wprowadzonego legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim. W rozporządzeniu ciężarem dowodu obciążono organy krajowe, które zamierzają odmówić dostępu do rynku, zobowiązując je do wskazania technicznych lub naukowych powodów zamiaru odmowy dostępu produktu do rynku krajowego. Podmioty gospodarcze otrzymały możliwość obrony swoich racji 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.

Rozporządzeniem (UE) 2019/515 w sprawie wzajemnego uznawania towarów zgodnie z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim z dniem 19 kwietnia 2020 r. uchylono rozporządzenie (WE) nr 764/2008.

Rozporządzenie (UE) 2019/515 ma zwiększyć pewność prawa dla przedsiębiorstw i organów krajowych. Wprowadza ono oświadczenie o wzajemnym uznawaniu (oświadczenie własne), dzięki któremu podmioty gospodarcze mogą wykazać, że towary zostały zgodnie z prawem wprowadzone do obrotu w innym państwie członkowskim, ustanawia nową procedurę rozwiązywania problemów opartą na sieci SOLVIT i przewiduje ściślejszą współpracę administracyjną oraz wspólne narzędzie informatyczne mające usprawnić komunikację, zwiększyć współpracę i zaufanie między organami krajowymi.

Więcej informacji szczegółowych na temat rozporządzenia (UE) 2019/515 przedstawiono w osobnych wytycznych.

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

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2679/98 w sprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów pomiędzy państwami członkowskimi<sup>(375)</sup> ustanawia specjalne procedury usuwania poważnych przeszkód w swobodnym przepływie towarów między państwami członkowskimi, które powodują znaczne straty dla osób fizycznych, których to dotyczy, i wymagają podejmowania natychmiastowych działań. Przeszkody te mogą być np. skutkiem bierności organów krajowych wobec działań ze strony osób fizycznych z użyciem przemocy lub pokojowych blokad granic, bądź też działań 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 tym, że mają obowiązek przyjmowania niezbędnych i proporcjonalnych środków w celu zapewnienia swobodnego przepływu towarów oraz informowania o nich Komisji, oraz uprawnia Komisję do wysłania notyfikacji do zainteresowanych państw członkowskich, w których wzywa je do przyjęcia tych środków w bardzo krótkim terminie<sup>(376)</sup>.

<sup>(373)</sup> Sprawa C-194/94 CIA Security [1996] ECLI:EU:C:1996:172; sprawa C-443/98 Unilever [2000] ECLI:EU:C:2000:496.

<sup>(374)</sup> Sprawa C-20/05 Schwibbert [2007] ECLI:EU:C:2007:652; sprawa C-390/18 Airbnb Ireland [2019] ECLI:EU:C:2019:1112.

<sup>(375)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2679/98 z dnia 7 grudnia 1998 r. w sprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów pomiędzy państwami członkowskimi (Dz.U. L 337 z 12.12.1998, s. 8).

<sup>(376)</sup> Więcej informacji znajduje się pod adresem: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/barriers-to-trade/physical\\_pl](https://ec.europa.eu/growth/single-market/barriers-to-trade/physical_pl) oraz w dokumencie roboczym służb Komisji SWD(2019) 371 final.

## ZAŁĄCZNIK

## TERYTORYALNY ZAKRES STOSOWANIA

**Terytoria przewidziane w art. 52 ust. 1 TUE, do których art. 34 TFUE ma zastosowanie zgodnie z art. 355 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej:**

*Terytorium 27 państw członkowskich UE, w tym:*

**Wyspy Alandzkie** (prowincja autonomiczna Finlandii).

Podstawa prawna: art. 355 ust. 4 TFUE (dawny art. 299 ust. 5 TWE).

**Azory** (region autonomiczny 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).

**Wyspy Kanaryjskie** (wspólnota autonomiczna 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).

**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** (region autonomiczny 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).

**Majotta** (region zamorski Francji).

Podstawa prawna: art. 355 ust. 1 TFUE.

**Reunion** (region zamorski Francji).

Podstawa prawna: art. 355 ust. 1 TFUE (dawny art. 299 ust. 2 TWE).

**Saint-Martin** (zbiorowość zamorska Francji).

Podstawa prawna: art. 355 ust. 1 TFUE.

*Powiązane z państwami członkowskimi UE terytoria, do których art. 34 TFUE nie ma zastosowania*

**Aruba** (kraj autonomiczny wchodzący w skład Niderlandów).

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 Hiszpanii do UE <sup>(1)</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 obejmował towary pochodzące z Ceuty i Melilli.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 302 z 15.11.1985, p. 23.

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

Chociaż Dania odpowiada za stosunki zewnętrzne 18 wysp składających się na to terytorium, jest ono w znacznej mierze samorządne, a TFUE 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).

**Polinezja Francuska** (zbiorowość zamorska Francji).

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).

**Antyle Niderlandzkie** (kraj autonomiczny wchodzący w skład 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).

**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).

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

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

**Saint-Barthélemy** (zbiorowość zamorska Francji).

Podstawa prawna: art. 355 ust. 2 TFUE.

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

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

Ponadto państwa członkowskie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), Islandia, Liechtenstein i Norwegia, korzystają ze swobodnego przepływu towarów w UE na mocy Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG).

---