



SWOBODNY PRZEPLÝW TOWARÓW

Swobodny przepływ towarów jest możliwy dzięki zniesieniu ceł i ograniczeń ilościowych oraz zakazowi stosowania środków równoważnych. Zasada wzajemnego uznawania, zniesienie barier fizycznych i technicznych oraz wspieranie normalizacji dodano, aby wspomóc dalsze urzeczywistnianie rynku wewnętrznego. Dzięki przyjęciu w 2008 r. nowych ram prawnych usprawniono swobodny przepływ towarów, system nadzoru nad rynkiem w UE oraz oznakowanie CE. Z najnowszych badań wynika, że korzyści, których źródłem jest stosowanie zasady swobodnego przepływu towarów oraz powiązanych z nią przepisów, wynoszą 386 mld EUR rocznie.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 26 oraz artykuły 28-37 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Prawo swobodnego przepływu towarów pochodzących z państw członkowskich albo towarów pochodzących z państw trzecich, które znajdują się w swobodnym obrocie w państwach członkowskich, stanowi jedną z podstawowych zasad wynikających z traktatu (art. 28 TFUE). Pierwotnie swobodny przepływ towarów stanowił element unii celnej między państwami członkowskimi i wiązał się ze zniesieniem ceł, ograniczeń ilościowych w handlu oraz środków równoważnych, a także ustanowieniem wspólnej zewnętrznej taryfy celnej we Wspólnocie. Następnie nacisk położono na zniesienie wszystkich pozostałych przeszkód w swobodnym przepływie towarów w celu utworzenia rynku wewnętrznego.

OSIĄGNIĘCIA

Zniesienie ceł i ograniczeń ilościowych (kwot) między państwami członkowskimi nastąpiło 1 lipca 1968 r. Do tego czasu nie udało się osiągnąć dodatkowych celów – ani zakazu dotyczącego środków o działaniu równoważnym, ani harmonizacji odpowiednich krajowych systemów prawnych. Cele te stały się pierwszoplanowe przy podejmowaniu dalszych wysiłków na rzecz urzeczywistnienia swobodnego przepływu towarów.



A. Zakaz stosowania opłat o skutku równoważnym do cel: artykuł 28 ust. 1 i art. 30 TFUE

Ponieważ traktat nie zawiera definicji powyższego pojęcia, Trybunał Sprawiedliwości musiał zdefiniować je w swoim orzecznictwie. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że każda opłata, bez względu na jej nazwę lub sposób nakładania, nałożona na produkt sprowadzony z państwa członkowskiego z wyłączeniem podobnych produktów krajowych, poprzez zmianę jego ceny ma taki sam wpływ na swobodę przepływu towarów jak cło i może być uznana za środek o działaniu równoważnym bez względu na swą naturę lub formę (sprawy 2/62, 3/62^[1] i 232/78^[2]).

B. Zakaz środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych: artykuły 34 i 35 TFUE

Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie [Dassonville](#) wyraził opinię, że wszystkie zasady handlowe mające zastosowanie w danym państwie członkowskim, mogące bezpośrednio lub pośrednio, w danym momencie lub w przyszłości, ograniczyć handel w obrębie Wspólnoty, uznaje się za środki mające skutek równoważny do ograniczeń ilościowych ([sprawa 8/74](#) z dnia 11 lipca 1974 r. i [sprawa C-320/03](#) z dnia 15 listopada 2015 r., pkt 63-67). Wyrok Trybunału w sprawie Cassis de Dijon (sprawa 120/78) wprowadził ponadto zasadę, że każdy produkt wyprodukowany zgodnie z prawem, znajdujący się w obrocie w jednym państwie członkowskim, zgodnie z uczciwymi i tradycyjnymi zasadami oraz procesem produkcji w danym państwie, musi zostać dopuszczony do obrotu w każdym innym państwie członkowskim. Stanowiło to podstawę do debaty, która doprowadziła do określenia zasady wzajemnego uznawania funkcjonującej w sytuacji braku harmonizacji. W związku z tym nawet wtedy, gdy nie istnieją europejskie środki harmonizacji (wtórne prawodawstwo UE), państwa członkowskie mają obowiązek dopuszczenia do obrotu towarów wyprodukowanych zgodnie z prawem i będących w obrocie w innych państwach członkowskich.

Co istotne, zakres zastosowania art. 34 TFUE podlega ograniczeniu na podstawie wyroku w sprawie Keck, zgodnie z którym niektóre sposoby sprzedaży nie są objęte tym artykułem, pod warunkiem że są one stosowane w sposób pozbawiony dyskryminacji (tj. mają zastosowanie wobec wszystkich odpowiednich uczestników rynku prowadzących działalność w granicach danego kraju i w taki sam sposób – z prawnego i faktycznego punktu widzenia – wpływają na wprowadzanie do obrotu produktów krajowych i produktów z innych państw członkowskich) ([sprawy połączone C-267/91 i C-268/91](#)).

C. Wyjątki od zakazu środków mających skutek równoważny do ograniczeń ilościowych

Zgodnie z art. 36 TFUE państwa członkowskie mogą stosować środki mające skutek równoważny do ograniczeń ilościowych wówczas, gdy jest to uzasadnione względami ogólnymi, niemającymi charakteru gospodarczego (np. moralność publiczna, polityka publiczna lub bezpieczeństwo publiczne). Takie wyjątki od ogólnej zasady należy

[1] Orzeczenie Trybunału z 14 grudnia 1962 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0002>.

[2] Orzeczenie Trybunału z 25 września 1979 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A61978CJ0232>.



rygorystycznie interpretować, a zasady krajowe nie mogą stanowić arbitralnego środka dyskryminującego lub ukrytego ograniczenia handlu między państwami członkowskimi. Wreszcie, środki muszą mieć bezpośredni wpływ na interes publiczny i nie mogą wykraczać poza konieczny poziom (zasada proporcjonalności).

Ponadto Trybunał Sprawiedliwości uznał w swoim orzecznictwie (Cassis de Dijon), że państwa członkowskie mogą stosować wyjątki od zakazu środków mających równorzędny skutek w celu zadośćuczynienia nadrzędnym wymogom (dotyczącym m.in. skuteczności kontroli podatkowej, ochrony zdrowia publicznego, rzetelności transakcji handlowych oraz ochrony konsumentów). Państwa członkowskie muszą informować Komisję o środkach krajowych wprowadzających odstępstwa. Aby ułatwić kontrolę nad środkami krajowymi wprowadzającymi odstępstwa, ustanowiono procedury wymiany informacji i mechanizm monitorowania, zgodnie z postanowieniami art. 114 i 117 TFUE, [decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady 3052/95/WE](#) i [rozporządzeniem Rady \(WE\) nr 2679/98](#). Zostało to dodatkowo sformalizowane w [rozporządzeniu \(WE\) nr 764/2008](#) w sprawie wzajemnego uznawania, które przyjęto w 2008 r. w ramach tzw. nowych ram prawnych.

D. Harmonizacja ustawodawstwa krajowego

Przyjęcie przepisów harmonizujących umożliwiło zniesienie przeszkód (np. poprzez uznawanie przepisów krajowych jako niemających zastosowania) i ustanowienie wspólnych zasad zarówno w celu zagwarantowania swobody przepływu towarów i produktów, jak i poszanowania innych celów traktatu WE, takich jak ochrona środowiska, konsumenta i konkurencji.

Harmonizację ułatwiła wprowadzona wówczas zasada większości kwalifikowanej wymaganej w odniesieniu do większości dyrektyw związanych z urzeczywistnieniem rynku wewnętrznego (art. 95 TWE zmieniony traktatem z Maastricht) oraz przyjęcie nowego podejścia zaproponowanego w [białej księdze Komisji](#) (1985 r.), którego celem było uniknięcie uciążliwej i szczegółowej harmonizacji. W ramach nowego podejścia w oparciu o rezolucję Rady z dnia 7 maja 1985 r., potwierdzonego w [rezolucji Rady z dnia 21 grudnia 1989 r.](#) i w [decyzji Rady 93/465/EWG](#), zasadą przewodnią jest wzajemne uznawanie przepisów krajowych. Harmonizacja powinna być ograniczona do podstawowych wymogów i jest uzasadniona, gdy przepisy krajowe nie mogą być uznane za równorzędne i powodują ograniczenia. Dyrektywy przyjęte zgodnie z tym nowym podejściem mają dwa cele: zapewnienie swobody przepływu towarów poprzez harmonizację techniczną całych sektorów oraz zagwarantowanie wysokiego stopnia ochrony celów interesu publicznego, o czym mowa w art. 114 ust. 3 TFUE (np. zabawki, materiały budowlane, maszyny, urządzenia gazowe i końcowe urządzenia telekomunikacyjne).

E. Urzeczywistnienie rynku wewnętrznego

Utworzenie jednolitego rynku wymagało usunięcia pozostałych przeszkód w swobodnym przepływie towarów. W [białej księdze Komisji z 1985 r.](#) określono, które bariery techniczne i fizyczne muszą zostać usunięte oraz jakie środki w tym celu Wspólnota musi podjąć. Większość tych środków przyjęto już. Jednolity rynek wciąż jednak wymaga istotnych reform, jeżeli ma sprostać wyzwaniom wynikającym z postępu technologicznego.



ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski popierał urzeczywistnienie rynku wewnętrznego, a także zawsze w szczególny sposób opowiadał się za „nowym podejściem” związanym ze swobodą przepływu towarów. W procesie tworzenia dyrektyw z zakresu harmonizacji wkład legislacyjny Parlamentu był również znaczący. Parlament w dużym stopniu przyczynił się do powstania pakietu nowych ram prawnych, przyjętego w 2008 r. Najważniejszymi zagadnieniami dla Parlamentu w jego negocjacjach z Radą było dopilnowanie, by wszystkie odnośne podmioty gospodarcze ponosiły coraz większą odpowiedzialność za zapewnianie zgodności z przepisami i bezpieczeństwa produktów, które wprowadzają do obrotu, a także by wzmacniać oznakowanie CE poprzez zwiększanie wiedzy konsumentów na ten temat. Parlament kontynuuje prace w tej dziedzinie, a pakiet dostosowawczy składa się z dziewięciu dyrektyw dotyczących różnych produktów, w tym wind, wyrobów pirotechnicznych i materiałów wybuchowych.

W swojej [rezolucji z dnia 8 marca 2011 r.](#)^[3] Parlament zwrócił się do Komisji o utworzenie jednolitego systemu nadzoru nad rynkiem obejmującego wszystkie produkty (podlegające i niepodlegające harmonizacji), opartego na jednym akcie ustawodawczym obejmującym zarówno zakres [dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów](#), jak i [rozporządzenia nr 765/2008](#) w sprawie nadzoru nad rynkiem w celu osiągnięcia wysokiego poziomu bezpieczeństwa produktów i nadzoru nad rynkiem oraz precyzyjnego określenia podstawy prawnej. W 2013 r. na wniosek Parlamentu Komisja przedstawiła [pakiet dotyczący bezpieczeństwa produktów i nadzoru rynkowego](#) obejmujący nowe przepisy egzekucyjne dotyczące wewnętrznego rynku towarów, które umożliwią krajowym organom nadzoru rynkowego egzekwować prawo oraz udostępniać lepsze i obszerniejsze środki ochrony konsumentów. W dniu 17 kwietnia 2019 r. Parlament Europejski przyjął nowe [rozporządzenie w sprawie nadzoru nad rynkiem i zgodności produktów](#). Postanowienia tego rozporządzenia dotyczące nadzoru nad rynkiem powinny obejmować produkty podlegające harmonizacji na szczeblu Unii. Zagwarantuje to jednolite ramy nadzoru nad rynkiem na szczeblu Unii i pomoże wzmocnić zaufanie konsumentów.

Oprócz tego dla właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego ważną rolę odgrywa normalizacja. Zharmonizowane normy europejskie zapewniają swobodny przepływ towarów na rynku wewnętrznym i umożliwiają przedsiębiorstwom w UE poprawę konkurencyjności. Normy te przyczyniają się do ochrony zdrowia, do bezpieczeństwa europejskich konsumentów oraz do ochrony środowiska. Z myślą o wywarceniu wpływu na zakres reformy w zakresie normalizacji [w dniu 21 października 2010 r. Parlament przyjął rezolucję](#)^[4], w której wezwał do utrzymania i udoskonalenia wielu pożytecznych elementów systemu normalizacji, a także do wypracowania równowagi między wymiarem krajowym, europejskim i międzynarodowym.

[3]Dz.U. C 199 E z 7.7.2012, s. 1. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A199E%3ATOC>

[4]Dz.U. C 70 E z 8.3.2012, s. 56. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A070%3ATOC>



W dniu 25 października 2012 r. Parlament i Rada przyjęły [rozporządzenie \(UE\) nr 1025/2012](#) w sprawie normalizacji europejskiej, które unowocześnia i usprawnia mechanizm ustalania norm europejskich.

Podczas siódmej kadencji zakończono przegląd ustawodawczy dziewięciu dyrektyw w pakiecie dostosowawczym w takich dziedzinach jak urządzenia pod niskim napięciem, kompatybilność elektromagnetyczna, przyrządy pomiarowe i materiały wybuchowe przeznaczone do użytku cywilnego, a także przegląd dyrektywy w sprawie urządzeń ciśnieniowych i dyrektywy w sprawie urządzeń radiowych. Parlament zakończył również prace ustawodawcze dotyczące: rozporządzenia ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych; etykietowania i oznakowywania składu surowcowego wyrobów włókienniczych; bezpieczeństwa i oddziaływania na środowisko pojazdów dwu- lub trzykołowych oraz czterokołowców, a także dyrektywy w sprawie rekreacyjnych jednostek pływających i skuterów wodnych^[5].

Parlament ósmej kadencji kontynuuje te wysiłki, pracując nad rozporządzeniami dotyczącymi urządzeń kolei linowych, urządzeń spalających paliwa gazowe, urządzeń medycznych i środków ochrony indywidualnej. Parlament z powodzeniem zakończył prace nad rozporządzeniem w sprawie systemu szybkiego powiadamiania o wypadkach drogowych (eCall)^[6] oraz nad decyzją w sprawie rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych, przedsiębiorstw i obywateli (ISA2)^[7]. W ramach pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym Parlament przygotował przepisy dotyczące udostępniania na jednolitym rynku produktów nawozowych z oznakowaniem CE^[8].

Podczas ósmej kadencji Parlament przyjął nową [dyrektywę w sprawie powiadomień 2015/1535](#), która usprawnia wzajemną wymianę informacji między państwami członkowskimi na temat regulacji technicznych, a także [rozporządzenie w sprawie wzajemnego uznawania 2019/515](#), dzięki któremu udoskonalono przepisy dotyczące krajowych procedur umożliwiających rozszerzenie zakresu wzajemnego uznawania^[9]. W dniu 16 kwietnia 2019 r. Parlament przyjął rozporządzenie w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do ich ogólnego bezpieczeństwa oraz ochrony

[5]W celu uzyskania dalszych informacji należy zapoznać się z analizą sporządzoną dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego (IMCO) pt. „Zamierzenia legislacyjne UE – przegląd przepisów z zakresu działalności komisji IMCO”: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU\(2015\)536317_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

[6]Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/758 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie wymagań dotyczących homologacji typu na potrzeby wdrożenia systemu pokładowego eCall opartego na numerze alarmowym 112 oraz zmieniające dyrektywę 2007/46/WE (Dz.U. L 123 z 19.5.2015, s. 77) – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32007L0046>

[7]Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca program na rzecz rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych, przedsiębiorstw i obywateli (ISA2). Interoperacyjność jako środek modernizacji sektora publicznego (tekst mający znaczenie dla EOG (COM(2014)0367)), http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_2_proposal_en.pdf.

[8]Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego zasady udostępniania na rynku produktów nawozowych z oznakowaniem CE i zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1069/2009 i (WE) nr 1107/2009 (COM(2016)0157). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0157>

[9]Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/515 z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie wzajemnego uznawania towarów zgodnie 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) – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0515>



osób znajdujących się w pojeździe i niechronionych uczestników ruchu drogowego. Rozporządzenie to wprowadza liczne środki techniczne mające służyć ochronie życia ludzkiego i ograniczeniu obrażeń w wypadkach drogowych, które każdego roku są przyczyną ponad 25 tys. zgonów i 100 tys. poważnych obrażeń na drogach w Europie^[10].

Parlament domagał się uzupełnienia tych przepisów prawnych o platformy internetowe, takie jak system rozwiązywania problemów rynku wewnętrznego SOLVIT i system wymiany informacji na rynku wewnętrznym IMI zgodnie z [rozporządzeniem 1024/2012](#), w celu wymiany informacji między organami krajowymi oraz z Komisją, aby możliwe było rozwiązywanie problemów, jakich obywatele i przedsiębiorstwa doświadczają podczas zakupu lub sprzedaży towarów w UE. Przyjmując [rozporządzenie 2018/1724](#)^[11], Parlament doprowadził do udostępnienia wszystkich tych platform obywatelom i przedsiębiorstwom za pośrednictwem jednolitego portalu cyfrowego „Twoja Europa”.

Parlament Europejski dostrzega potrzebę wzmocnionej współpracy między UE a władzami krajowymi w celu poprawy jakości prawodawstwa UE oraz określenia, które jej części wymagają uproszczenia lub ujednoczenia. Parlament wzywa też pozostałe instytucje do wspierania, w granicach możliwości, współregulacji i dobrowolnych porozumień w celu przestrzegania zasady lepszego stanowienia prawa.

Z najnowszych badań wynika, że korzyści, których źródłem jest stosowanie zasady swobodnego przepływu towarów oraz powiązanych z nią przepisów, wynoszą 386 mld EUR rocznie^[12].

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff
04/2019

[10]Warsztaty na temat wymagań w zakresie homologacji pojazdów silnikowych, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/imco/events-workshops.html?id=20181115WKS02022>.

[11]Duke Ch.: „Jednolity portal cyfrowy – jak UE może wyjść naprzeciw oczekiwaniom obywateli i przedsiębiorstw?”, briefing przygotowany przez departament tematyczny A dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614219/IPOL_BRI\(2018\)614219_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614219/IPOL_BRI(2018)614219_EN.pdf).

[12]Analiza pt. „Wkład na rzecz wzrostu gospodarczego – swobodny przepływ towarów. Zapewnianie korzyści ekonomicznych obywatelom i przedsiębiorstwom” (2019), przygotowana przez departament tematyczny A i Instytut Badań nad Gospodarką ifo dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL_IDA\(2019\)631063_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL_IDA(2019)631063_EN.pdf).

