

## Dobra firma

### Bez ceł, zakazów i innych dyskryminacji

01.06.2004, TM

#### **FIRMA ZA GRANICĄ**

Na czym polega swoboda przepływu towarów

#### **Bez ceł, zakazów i innych dyskryminacji**

**Przed wejściem Polski do Unii Europejskiej sporo mówiło się o jednej z podstawowych zasad wspólnotowych - swobodzie przepływu towarów**

#### **TOMASZ MAJOR**

W czym wyraża się ta zasada? - o tym piszemy dziś, pokazując praktyczne przykłady jej stosowania bądź - jak niejednokrotnie orzekł Europejski Trybunał Sprawiedliwości - jej naruszenia.

Najprościej mówiąc, zasada swobodnego przepływu towarów polega na wprowadzeniu unii celnej i usunięciu w obrocie handlowym między państwami członkowskimi UE wszelkich ograniczeń ilościowych w imporcie i eksporcie oraz środków o takim samym skutku.

#### **ZAKAZ POBIERANIA CEŁ I OPŁAT O TAKIM SAMYM SKUTKU NA CZYM POLEGA UNIA CELNA**

Unia celna oznacza zakaz pobierania ceł i opłat o takim samym skutku między państwami członkowskimi UE. Oznacza też wspólną taryfę celną wobec państw trzecich.

#### **\* Przykład**

W Belgii fundusz dla pracowników w przemyśle diamentowym stanowi instytucję publiczną. Zadaniem tej instytucji jest gwarantowanie pracownikom dodatkowych świadczeń. W tym celu wszystkie osoby, które sprowadzają do Belgii diamenty, muszą wnieść specjalną opłatę na rzecz funduszu. Jej wysokość zależy od wartości importowanych kamieni. Jak rozstrzygnął Europejski Trybunał, taka regulacja jest niezgodna z prawem wspólnotowym, ponieważ opłatami o takim samym skutku jak cła są nie tylko opłaty uiszczane na rzecz państwa, ale również opłaty na rzecz publicznych instytucji dobra ogólnego (**ETS, sygn. 1969, 211 - Diamantarbeiders**).

#### **OPŁATY ADMINISTRACYJNE - KIEDY DOZWOLONE**

Dopuszczalne są natomiast opłaty za czynności administracyjne pobierane w związku z przekraczaniem granicy, pod warunkiem jednak, że opłaty te stanowią odpowiednie wynagrodzenie za faktycznie świadczone usługi na rzecz importera bądź eksportera. Nie mogą być to więc opłaty za czynności administracyjne dokonywane w interesie publicznym. Potwierdza to wiele orzeczeń ETS, w których trybunał orzekł, że niedopuszczalne są opłaty o charakterze celnym za kontrole policyjno-zdrowotne przeprowadzane przy wwozie i wywozie towarów, służące wyłącznie dobru ogólnemu. Podobnie niedopuszczalne są opłaty statystyczne, opłaty przy rozładowywaniu towarów, za przeprowadzanie kontroli jakości, opłaty składowe.

#### **\* Przykład**

Swego czasu w Belgii pobierane były opłaty przy imporcie mięsa drobiowego, przeznaczonego do spożycia. Były one pobierane za przeprowadzenie kontroli zdrowotnej przez jednostki ochrony zdrowia. W związku z tymi kontrolami importerzy drobiu ponosili większe koszty niż producenci krajowi. Komisja Europejska wniosła skargę do ETS przeciwko Belgii. Trybunał rozstrzygnął, że jeżeli państwo przeprowadza kontrole zdrowotne w ramach działalności administracyjnej w interesie ogólnym, to pobierana przy przekraczaniu granicy opłata nie stanowi wynagrodzenia za usługę wobec importera, ale służy ochronie zdrowia (co innego, gdyby w zamian za tę opłatę było dokonywane świadczenie wzajemne na rzecz importera). Trybunał potwierdził więc skargę Komisji i uznał belgijskie opłaty za niezgodne z prawem wspólnotowym (**ETS, sygn. 1984, 1543 - Komisja/Belgia**).

Wyjątek stanowią opłaty wyraźnie dopuszczone przez prawo europejskie. Dotyczy to np. opłat pobieranych w handlu zwierzętami i produktami zwierzęcymi w celu harmonizacji kontroli weterynaryjnych i hodowlanych (dyrektywa 90/425/EWG).

#### **INNE DOZWOLONE OPŁATY KRAJOWE**

Niektóre opłaty krajowe są jednak nadal dozwolone. Najlepszym tego przykładem są podatki, które pobierane są w związku z przekraczaniem granicy tylko ze względów administracyjno-ekonomicznych (np. VAT). Należy jednak pamiętać, że pobieranie VAT przy sprowadzaniu towaru nie może spowodować, że sprowadzony produkt będzie przez to podwójnie opodatkowany i w ten sposób obciążony fiskalnie w większym stopniu niż towary krajowe.

Nie jest natomiast dozwoloną opłatą krajową obciążenie pobierane od produktów sprowadzanych z zagranicy oraz produktów krajowych, jeżeli zysk z tego obciążenia jest przeznaczony na finansowanie działalności krajowych producentów (tych, od których wcześniej opłata została pobrana). W ten sposób bowiem krajowym producentom rekompensowany jest poniesiony przez nich wcześniej ciężar. Tego typu kombinowany system opłat i subwencji jest według ETS pozornym systemem opłat i w rzeczywistości służy obejściu zakazu opłat o charakterze celnym.

**Zakaz pobierania opłat daje prawo każdemu obywatelowi UE do wystąpienia przed sądem krajowym przeciwko niezgodnie z prawem pobranej opłacie. Opłaty o charakterze celnym pobrane z naruszeniem prawa europejskiego muszą być zwrócone przez państwo.**

### **ZAKAZ OGRANICZEŃ IMPORTU I EKSPORTU ORAZ ŚRODKÓW O TAKIM SAMYM SKUTKU**

Swoboda przepływu towarów oznacza również zakaz wprowadzania ograniczeń ilościowych oraz innych środków o takim samym skutku w imporcie i eksporcie. Zakaz ten dotyczy tylko "środków państwowych". "Środkami państwowymi" są wszystkie działania instytucji władzy publicznej (do instytucji tych należą, obok samorządowych jednostek terytorialnych, również podmioty władzy wykonawczej, ustawodawczej i wymiaru sprawiedliwości, jak również publiczne jednostki organizacyjne).

### **ZAKAZ OGRANICZEŃ ILOŚCIOWYCH**

Ograniczenia ilościowe w imporcie i eksporcie to wszystkie środki państwowe, które całkowicie bądź częściowo zabraniają wwozu, wywozu oraz przewozu towarów. Są nimi np. zakazy przewozowe, które długotrwale albo przejściowo zakazują wwozu albo wywozu towaru oraz kontyngenty, które ograniczają wwóz albo wywóz towaru do określonej ich ilości bądź wartości.

#### **\* Przykład**

Przykładem ograniczeń ilościowych w eksporcie jest wymóg posiadania szczególnych licencji wywozowych albo dopełnienia innych formalności. W jednym z państw członkowskich UE ograniczony był eksport określonego rodzaju wina, jeżeli nie było ono produkowane w szklanych butelkach. ETS uznał to za niedozwolone ograniczenie eksportu (**ETS, sygn. 1971, 1107 - Fruit Company**).

Obecnie w UE sporadycznie występują jeszcze ograniczenia przy eksporcie towarów. Natomiast przy imporcie towarów z innych państw członkowskich ograniczenia w postaci zakazów przewozowych oraz kontyngentów zostały zniesione całkowicie.

### **ZAKAZ STOSOWANIA INNYCH ŚRODKÓW**

Środkami o takim samym skutku jak ograniczenia importu czy eksportu są, mówiąc ogólnie, takie działania państwa członkowskiego, które uniemożliwiają, utrudniają bądź podrażniają import albo eksport, choć nie wprowadzają wyraźnego zakazu czy kontyngentów.

#### **\* Przykład**

Według prawa belgijskiego dla importu i sprzedaży brandy wymagane było, obok oznaczenia pochodzenia produktu dopuszczonego przez rząd belgijski, również urzędowe zaświadczenie z kraju pochodzenia towaru, potwierdzające, że przedsiębiorca używa oznaczenia pochodzenia zgodnie z prawem. Importer francuski chciał sprowadzić pewien gatunek brandy do Belgii. W tym celu przedłożył francuskiemu urzędowi celnemu odpowiedni dokument o zwolnieniu od cła. Poza tym na etykietach wskazany był kraj pochodzenia alkoholu. Według francuskiego urzędu celnego nie zostały jednak spełnione wszystkie wymagania dla importu, ponieważ przy wjeździe do Francji nie zostało przedłożone zaświadczenie pochodzenia wydane przez władze brytyjskie, które wskazywałoby, że importer upoważniony jest do używania danego oznaczenia. Orzekając w tej sprawie, ETS stwierdził, że środkami o takim samym skutku jak działania bezpośrednio lub pośrednio dyskryminujące zagraniczne towary z innych państw członkowskich UE są również środki, które oddziałują jednakowo na produkty zagraniczne i krajowe. W tym przypadku państwo członkowskie wymagało zaświadczenia z kraju pochodzenia produktu, które to zaświadczenie było trudniejsze do zdobycia przez importera produktów znajdujących się w obrocie w innym państwie UE niż przez importera sprowadzającego towary bezpośrednio z kraju pochodzenia (**ETS, sygn. 1974, 847 - Dassonville**).

#### **\* Przykład**

Handlarz holenderski został ukarany, ponieważ w ramach swojej działalności wprowadzał do obrotu w Holandii większe ilości chryzantem bez wymaganego zezwolenia. Według przepisów holenderskich dla takiej działalności konieczna jest przynależność do

odpowiedniej jednostki zajmującej się obrotem roślinami ozdobnymi. W sprawie tej ETS uznał, że holenderska regulacja uzależniająca wprowadzanie produktów do obrotu, ich import, eksport oraz dalszą sprzedaż od wymogu przynależności do określonej publicznej jednostki jest niezgodna z zasadą swobody przepływu towarów (**ETS, sygn. 1980, 327 - Vriend**).

**Z reguły uważa się, że charakter dyskryminujący mają takie regulacje, które nakładają dodatkowe wymogi wyłącznie na towary importowane. W praktyce jednak taki charakter mogą mieć również wymogi nakładane na wszystkie towary, zarówno krajowe jak i zagraniczne.**

Tymczasem produkt wytworzony w państwie członkowskim zgodnie z przepisami unijnymi powinien być bez dodatkowych ograniczeń dopuszczony do rynku w innym państwie UE.

#### \* Przykład

Grupa przedsiębiorców niemieckich złożyła wniosek w urzędzie monopolowym o wydanie pozwolenia na import francuskiego likieru. Trunek ten o zawartości alkoholu maks. 20 proc. jest we Francji dostępny w sprzedaży. Jednak zgodnie z niemiecką ustawą o monopolu do obrotu wprowadzać można tylko takie brandy, którego minimalna zawartość alkoholu wynosi 32 proc. Niemiecki urząd monopolowy odrzucił wobec tego wniosek. ETS potwierdził naruszenie prawa europejskiego przez niemiecką ustawę (**ETS, sygn. 1979, 649 Cassis de Dijon**).

#### UTRUDNIENIA W DOSTĘPIE DO RYNKU

Regulacje, które uniemożliwiają lub utrudniają dostęp towaru do rynku danego państwa, są w UE niedozwolone. Przykładem są przepisy dotyczące produkcji, pakowania, oznaczenia, znakowania oraz dopuszczenia produktu do obrotu handlowego, czyli zdolności występowania produktu w obrocie. Natomiast regulacje, które dotyczą jedynie sposobu sprzedaży, są dopuszczalne (np. regulacje dotyczące godzin zamknięcia sklepów, zakazy sprzedawania w dni wolne od pracy albo zakazy reklamy określonych produktów). Regulacje te dotyczą wyłącznie dalszego zbytu w handlu detalicznym wprowadzonych już na krajowy rynek produktów, nie ograniczają natomiast dostępu do rynku danego towaru zagranicznego.

#### \* Przykład

We Francji zakazana jest w handlu detalicznym sprzedaż produktów poniżej ceny produkcji. Dwóch handlarzy naruszyło ten przepis, stosując oferty promocyjne, przez co zostali ukarani. Broniąc się, argumentowali, że oferty promocyjne wspierają obrót, a zakaz ich stosowania narusza swobodę przepływu towarów. ETS orzekł, że przepisy takie mogą wprowadzić ograniczać zbytu towarów z innych państw członkowskich, jednak stosowanie regulacji ograniczających lub zabraniających określonych metod zbytu do produktów z innych państw nie ogranicza handlu między państwami UE, jeżeli regulacje te obowiązują wszystkich uczestników obrotu prowadzących działalność w danym kraju i jeżeli w taki sam sposób ograniczają one zbytu towarów zarówno krajowych, jak i zagranicznych. W takim wypadku nie stanowią one większego ograniczenia dostępu do rynku dla produktów zagranicznych niż krajowych (**ETS, sygn. 1993, 6097 - Keck i Mithouad**).

Niedopuszczalne są natomiast regulacje, których spełnienie przez przedsiębiorców z innych państw UE wymaga od nich dodatkowych, znacznych kosztów. Przykładowo środkiem ograniczającym dostęp do rynku będzie regulacja, zgodnie z którą import alkoholu dopuszczony jest tylko dla tych, którzy mają pozwolenie na sprzedaż hurtową. Uzyskanie takiego pozwolenia może być dla hurtowników zagranicznych dużo kosztowniejsze niż dla sprzedawców krajowych.

#### \* Przykład

Firma niemiecka prowadziła mały zakład handlowy i dostarczała w Austrii do konsumentów. Działalność taka była dopuszczalna według prawa austriackiego tylko wtedy, gdy sprzedaż produktów spożywczych w danym albo przygranicznym rejonie prowadzona była w umiejscowionym tam na stałe sklepie. Ponieważ firma niemiecka nie spełniała tego warunku, lokalny związek przedsiębiorców wniósł do sądu wniosek o zakazanie tej firmie sprzedaży swoich produktów w danym rejonie austriackim. ETS orzekł, że regulacja taka może naruszyć handel wewnątrz Wspólnoty. Zobowiązuje ona bowiem handlarzy detalicznych, którzy prowadzą swój sklep w innym państwie i chcą oferować swoje towary w Austrii, do założenia w tym kraju stałego sklepu, podczas gdy krajowi sprzedawcy taki warunek już spełniają. W efekcie towary z zagranicy mogłyby mieć równy dostęp do rynku tylko wtedy, gdyby ich sprzedawcy ponieśli dodatkowe koszty (**ETS, sygn. 2000, 151 - TK-Heimdienst**).

#### \* Przykład

Firma produkująca batony rozprowadzała w całej Europie produkowane we Francji batony lodowe w jednorodnym opakowaniu z napisem "+10 %". Po wprowadzeniu batonów na rynek niemiecki została oskarżona za naruszenie niemieckiej ustawy o zapobieganiu nieuczciwej konkurencji i zobowiązana do zaniechania dalszej sprzedaży. Według niemieckiego sądu reklama ta wprowadzała konsumentów w błąd, ponieważ konsument mógł myśleć, że batony są większe o część oznaczoną napisem "+10 %". ETS orzekł, że zakazane są ograniczenia swobodnego przepływu towarów polegające na tym, że towary z innych państw UE, które zostały tam zgodnie z prawem wyprodukowane oraz wprowadzone do obrotu, muszą odpowiadać w innym państwie określonym przepisom

dotyczącym ich wyglądu, etykietowania czy opakowania, nawet jeśli te przepisy obowiązują jednakowo dla towarów krajowych i zagranicznych. Zakaz ten zmusza bowiem importerów do oznakowania swoich produktów w różny sposób w zależności od miejsca zbytu i w związku z tym do ponoszenia dodatkowych kosztów. Stanowi on zatem ograniczenie swobodnego przepływu towarów (**ETS, sygn. 1995, 1923 - Mars**).

**Z regulacjami dotyczącymi reklamy jest ten problem, że trudno określić, czy są to jedynie regulacje dotyczące sposobu zbytu (a więc regulacje dopuszczalne), czy stanowią jednak ograniczenia dostępu do rynku przez towar zagraniczny.**

#### **ZAKAZ REKLAMY**

Przez długi czas Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie do końca jasno wypowiadał się na ten temat. Dopiero niedawno potwierdził, że ogólne zakazy reklamy (jak np. zakaz reklamy alkoholu) utrudniają zagranicznym towarom ważny środek umożliwiający zaistnienie na rynku.

#### **\* Przykład**

Spółka brytyjska zajmowała się dystrybucją encyklopedycznego czasopisma dla dzieci o dinozaurach. Czasopismo wydawane było w formie serii i każde wydanie zawierało część modelu dinozaura. Reklama czasopisma przesyłana była za pomocą łącz satelitarnych z Wielkiej Brytanii do Szwecji i tam emitowana przez stację telewizyjną. Skierowana była głównie do dzieci poniżej 12 roku życia, co w Szwecji było zakazane. Spółka brytyjska wskazywała w swoich wyjaśnieniach, że reklama telewizyjna stanowi dla niej jedyną skuteczną formę wspierania zbytu, umożliwiającą dostęp do szwedzkiego rynku, ponieważ spółka nie dysponuje żadnymi innymi środkami reklamy docierającej do dzieci i ich rodziców w tym kraju. ETS orzekł, że zakaz reklamy tylko wtedy stanowi ograniczenie swobodnego przepływu towarów, gdy można dowieść, że dana regulacja w różny sposób (prawny i faktyczny) odnosi się do produktów krajowych i zagranicznych. Zatem nie można takiej normy stosować w stosunku do nadawców zagranicznych (**ETS, sygn. 1997, 3843 - De Agostini**).

#### **IMPORT RÓWNOLEGŁY ORAZ REIMPORT**

Mówiąc o swobodzie przepływu towarów, nie sposób też pominąć kwestii ochrony tzw. importu równoległego oraz reimportu. Pod pojęciem importu równoległego rozumie się import towarów wyprodukowanych za granicą, które produkowane są również w danym kraju albo sprowadzane są do tego kraju bezpośrednio przez głównego producenta. Natomiast reimport występuje wtedy, gdy towary wyprodukowane w kraju i eksportowane za granicę są wyłącznie stamtąd sprowadzane z powrotem do kraju pochodzenia.

Przyczyną szerokiego stosowania umów handlowych dotyczących reimportu oraz importu równoległego są - w szczególności na rynkach samochodowych i lekarstw - znacznie różniące się, a przy lekarstwach regulowane przez państwo, ceny w różnych państwach członkowskich UE.

Ponieważ traktat zakazuje generalnie ograniczeń eksportu i importu na wszystkich poziomach rynku, a nie tylko dyskryminowania towarów zagranicznych, więc import równoległy oraz reimport objęte są zakresem ochrony swobody przepływu towarów.

Inaczej jest natomiast w sytuacji, gdy import oraz eksport są podjęte tylko w celu obejścia obowiązującej w danym kraju regulacji. W takim przypadku może okazać się, że umowa handlowa została zawarta tylko w tym celu, by wykorzystać różnice w krajowych regulacjach. Jednak by stwierdzić, że mamy do czynienia z nadużyciem w imporcie równoległym albo w reimportie, operacje te muszą dotyczyć tego samego poziomu rynku. Traktat chroni bowiem każdy poziom rynku z osobna. Jeżeli towary są eksportowane hurtem, a następnie reimportowane na poziomie handlu detalicznego, wówczas nie można mówić o naruszeniu swobody przepływu towarów.

Dozwolony przez prawo wspólnotowe reimport występuje przykładowo wtedy, gdy apteka położona w innym państwie UE wysłała do Niemiec lekarstwa, które wcześniej były eksportowane z Niemiec na poziomie handlu hurtowego.

#### **KIEDY MOŻNA**

Dopuszczalne są ograniczenia importu i eksportu oraz środki o takim samym skutku, jeżeli służą moralności publicznej, porządkowi i bezpieczeństwu, ochronie zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, ochronie narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej albo archeologicznej, ochronie własności gospodarczej albo komercyjnej. Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał poza tym dopuszczalność ograniczeń ze względu na dobro ogólne, w szczególności skuteczną kontrolę podatkową, rzetelność obrotu handlowego, ochronę konsumentów, politykę kulturalną, różnorodność środków masowego przekazu, ochronę miejsca pracy albo ochronę środowiska.

#### **\* Przykład**

Zgodnie z niemieckim nakazem czystości piwa nie można wykorzystywać do produkcji piwa żadnych dodatkowych środków oprócz słoju, chmielu, drożdży i wody. Trunki z innych państw UE, które nie są wytwarzane zgodnie z zakazem czystości, nie mogą być według niemieckiej ustawy sprzedawane pod nazwą "piwo". Komisja Europejska uznała, że regulacja narusza swobodę przepływu towarów i złożyła wniosek do ETS o naruszenie przez Niemcy traktatu. ETS orzekł, że stosowanie niemieckiej ustawy o piwie do piwa z innych

państw UE, do których produkcji stosowane są inne składniki podstawowe niż mąka jęczmienna (w szczególności ryż albo kukurydza), może ograniczyć import tego piwa do Niemiec. ETS stwierdził, że regulacja taka nie znajduje usprawiedliwienia również ze względu na ochronę konsumentów. Taka ochrona może być zagwarantowana za pomocą innych środków nieograniczających importu piwa wyprodukowanego i wprowadzonego do obrotu zgodnie z prawem w innych państwach (np. poprzez obowiązek odpowiedniego etykietowania informującego o zastosowanych składnikach) (**ETS, sygn. 1987, 1227 - Komisja/Niemcy**).

Ściśle związany z zasadami ochrony konsumenta jest wymóg rzetelności obrotu handlowego. Państwa członkowskie UE powołują się często na to, że dana regulacja była konieczna, by nie dopuścić do uzyskania przewagi przez zagranicznego producenta. Przewaga ta mogłaby wynikać np. z tego, że zagraniczny, jakościowo gorszy produkt przedstawiany jest konsumentowi jako odpowiadający krajowym, surowszym standardom. W takim wypadku zasadzie rzetelności handlu można zadośćuczynić, wprowadzając właśnie wymogi dotyczące odpowiedniego oznaczania produktów. Natomiast ochrona przemysłu krajowego nigdy sama w sobie nie usprawiedliwia naruszenia swobody przepływu towarów.

#### \* Przykład

Produkty pewnej amerykańskiej firmy kosmetycznej są od wielu lat sprzedawane pod nazwą "Clinique", z wyjątkiem - Niemiec, gdzie od ich wprowadzenia na tamtejszy rynek sprzedawane były pod nazwą "Linique". W celu zmniejszenia kosztów reklamy i opakowania związanych z takim różnorodnym oznaczeniem firma postanowiła sprzedawać produkty na rynku niemieckim również pod nazwą "Clinique". Niemiecki związek do spraw nieuczciwej konkurencji uznał takie oznaczenie za wprowadzające w błąd w rozumieniu niemieckiej ustawy o nieuczciwej konkurencji. W sprawie tej ETS potwierdził naruszenie swobody przepływu towarów. Medyczne albo kliniczne skojarzenia związane z pojęciem "Clinique" nie wystarczają, by uznać, że pojęcie to może wprowadzać konsumentów w błąd, co miałyby usprawiedliwić zakaz sprzedaży tych produktów pod taką nazwą (**ETS, sygn. 1994, 317 - Verband Sozialer Wettbewerb**).

#### \* Przykład

W Danii piwo i napoje orzeźwiające mogą być sprzedawane tylko w systemie wielokrotnego użytku. Opakowania zwrotne muszą poza tym uzyskać zezwolenie krajowego urzędu ochrony środowiska. Urząd ten może odmówić wydania zezwolenia, jeżeli nie ma wystarczającej gwarancji dla zwrotu i ponownego wykorzystania opakowań. Kolejna regulacja przewiduje, że napoje w opakowaniach, które nie uzyskały zezwolenia, mogą być sprzedawane tylko w ograniczonym zakresie. Również tutaj warunkiem jest, aby sprzedawca zastosował system opakowań z zastawem. Komisja Europejska uznała, że takie regulacje stanowią naruszenie zasad swobodnego przepływu towarów i wszczęła postępowanie przeciwko Danii o naruszenie traktatu. ETS uznał naruszenie prawa wspólnotowego ze względu na nieproporcjonalność tej regulacji w stosunku do celu, jaki miałyby przynieść (**ETS, sygn. 1988, 4607 - Komisja/Dania**).

Autor kieruje Departamentem Prawa Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Prawa Europejskiego w warszawskim biurze Kancelarii Haarmann Hemmelrath