Magdalena Michalak



Zasada swobodnego przepływu towarów a wymogi ochrony środowiska w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Zasada swobodnego przepływu towarów a wymogi ochrony środowiska w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Magdalena Michalak

Zasada swobodnego przepływu towarów a wymogi ochrony środowiska w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO
Łódź 2026

Magdalena Michalak (ORCID: 0000-0002-5031-9162) – Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Gospodarki Przestrzennej
Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska
90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENCI
Krystyna Nizioł, Anna Barczak

REDAKTOR INICJUJĄCA
Katarzyna Włodarczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE
Monika Poradecka

SKŁAD I ŁAMANIE
PAJ-Press

KOREKTA TECHNICZNA
Anna Mateusiak

PROJEKT OKŁADKI
Polkadot Studio Graficzne Aleksandra Woźniak, Hanna Niemierowicz

Źródło grafiki wykorzystanej na okładce: Flaticon.com

© Copyright by Magdalena Michalak, Łódź 2026
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2026

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

https://doi.org/10.18778/8445-076-5

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.12058.26.0.M

Ark. wyd.: 25,0; ark. druk. 21,125

ISBN 978-83-8445-075-8
e-ISBN 978-83-8445-076-5

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-237 Łódź, ul. Matejki 34
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. 42 635 55 77

Dla mojej mamy
– to jej zawdzięczam każde słowo

Spis treści

Wykaz skrótów **9**
Wprowadzenie **11**

Rozdział 1
Oparcie Unii Europejskiej na fundamentach gospodarczych – zasada swobodnego przepływu towarów **15**
1. Istota swobodnego przepływu towarów 16
2. Zakaz stosowania ceł i opłat o skutku równoważnym – art. 28 i 30 TFUE 23
3. Zakaz stosowania ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym – art. 34 i 35 TFUE 28
3.1. Istota ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym 28
3.2. Pojęcie ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie towarów 31
3.3. Pojęcie środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych 32
3.4. Środki niewpływające na handel między państwami członkowskimi 56
3.5. Odstępstwa od zakazów przewidzianych w art. 34 i 35 TFUE 57
4. Zakaz stosowania dyskryminacyjnego lub protekcjonistycznego opodatkowania wewnętrznego – art. 110 TFUE 71
4.1. Istota zakazu 72
4.2. Zakaz nakładania na produkty innych państw członkowskich podatków wyższych od nakładanych na podobne produkty krajowe 74
4.3. Zakaz nakładania na produkty innych państw członkowskich podatków pośrednio chroniących inne niż podobne produkty krajowe 77
4.4. Podatki wewnętrzne a cła i opłaty o skutku równoważnym 79

Rozdział 2
Pierwszeństwo zasady swobodnego przepływu towarów przed wymogami ochrony środowiska **83**
1. Towary jako wspólny obszar regulacji prawnej 83
2. Zakaz stosowania ceł i opłat o skutku równoważnym niezależnie od ich uzasadnienia 89
3. Trudności w uzasadnianiu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym na podstawie względów ochrony środowiska 96

3.1. Ograniczenia w zakresie stosowania środków utrudniających przywóz towarów opartych na przesłankach ochrony środowiska 98
3.2. Ograniczenia w zakresie stosowania środków utrudniających wywóz towarów, opartych na przesłankach ochrony środowiska 106
4. Zakaz stosowania dyskryminacyjnych lub protekcjonistycznych podatków środowiskowych 114

Rozdział 3
Podstawy uwzględnienia ochrony środowiska w realizacji zasady swobodnego przepływu towarów 127
1. Włączenie ochrony środowiska do prawa pierwotnego Unii Europejskiej 128
2. Zasada wysokiego poziomu ochrony środowiska jako podstawa realizacji wymogów ekologicznych w unijnym porządku prawnym 142
3. Zasada integracji jako podstawa uwzględnienia ochrony środowiska w kształtowaniu i realizacji innych polityk 158

Rozdział 4
Zapewnienie realizacji wymogów ochrony środowiska w ramach swobodnego przepływu towarów 169
1. Wyłączenie niektórych opłat z zakresu zastosowania art. 28 i 30 TFUE 170
2. Dopuszczalność zróżnicowania opodatkowania na podstawie kryteriów środowiskowych 177
3. Uznanie możliwości stosowania ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym ze względu na realizację wymogów ochrony środowiska 186
3.1. Artykuł 36 TFUE jako podstawa uzasadnienia środków przyjmowanych w celu ochrony środowiska 187
3.2. Imperatywne wymogi ochrony środowiska jako podstawa uzasadnienia ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym 217

Rozdział 5
Zasada proporcjonalności jako instrument równoważenia ochrony środowiska i swobodnego przepływu towarów 251
1. Istota zasady proporcjonalności 253
2. Test proporcjonalności środków przyjmowanych w celu ochrony środowiska 257
2.1. Odpowiedniość 257
2.2. Niezbędność 266
2.3. Proporcjonalność *sensu stricto* 281
3. Rola zasady proporcjonalności w wypracowywaniu kompromisu między swobodnym przepływem towarów a ochroną środowiska 287

Zakończenie 293

Bibliografia 303

Wykaz skrótów

JAE – Jednolity Akt Europejski z dnia 1 lipca 1987 r. (Dz.Urz. L 169 z 29.06.1987, s. 1–28)
KE – Komisja Europejska
KPPUE – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. UE 2016 C 202, 7.06.2016, s. 389–405)
PE – Parlament Europejski
SPI – Sąd Pierwszej Instancji Unii Europejskiej (do 1 grudnia 2009 r.), od 1 grudnia 2009 r. – Sąd
TEWG – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r., nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym
TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana (Dz.Urz. C 202 z 7.06.2016, s. 1–388)
Traktat z Amsterdamu – Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty z dnia 2 października 1997 r. (Dz.Urz. C 340 z 10.11.1997, s. 1–144)
Traktat z Lizbony – Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. C 306 z 17.12.2007, s. 1–271)
TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE – Traktat o Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana (Dz.Urz. C 202 z 7.06.2016, s. 13–46)
TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 7 lutego 1992 r. – wersja skonsolidowana (Dz.Urz. C 321E z 29.12.2006, s. 37–186)
UE – Unia Europejska
WE – Wspólnota Europejska

Wprowadzenie

Od zakończenia II wojny światowej liberalizacja obrotu gospodarczego stanowi jeden z kluczowych celów polityki międzynarodowej i fundament ładu światowego. Już w latach czterdziestych XX w., w ramach procesu odbudowy powojennej Europy, zniesienie barier handlowych w relacjach między państwami i stworzenie zintegrowanych rynków uznano za narzędzie, które pozwoli na pobudzenie gospodarki i zapewnienie efektywnego wykorzystania zasobów, ale także na zbudowanie długofalowej współpracy międzynarodowej oraz utrzymanie pokoju i stabilizacji politycznej. Idea ta znalazła swój wyraz w ramach globalnych i regionalnych inicjatyw integracyjnych. Jej odzwierciedleniem było utworzenie Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu, a następnie Światowej Organizacji Handlu, a także rozwój integracji europejskiej, prowadzący do powstania najpierw Wspólnoty, a później Unii Europejskiej. Ochrona środowiska pozostawała natomiast przez długi czas na marginesie polityki międzynarodowej, ustępując miejsca celom gospodarczym. Rangę globalnego priorytetu zyskała dopiero w 1972 r., kiedy to odbyła się Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka w Sztokholmie. Wydarzenie to zapoczątkowało rozwój międzynarodowego prawa ochrony środowiska oraz instytucjonalizację współpracy w tym zakresie. Proces ten nie był jednak wolny od napięć.

Od początku istnienia polityki ochrony środowiska dostrzegalny jest wyraźny antagonizm między jej założeniami a interesami gospodarczymi, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym oraz unijnym. Od kilku już dekad pogodzenie logiki wzrostu gospodarczego z wymogami ekologicznymi stanowi jedno z najważniejszych wyzwań stojących przed porozumieniami handlowymi. W konsekwencji w ostatnich latach nasiliła się dyskusja dotycząca kompatybilności wolnego handlu z ochroną środowiska oraz możliwości przekształcenia wzrostu gospodarczego w zrównoważony rozwój. Toczy się ona wokół wielu trudnych i często „niewygodnych" pytań: „Czy jednoczesny rozwój ładu gospodarczego i ekologicznego nieuchronnie prowadzi do konfliktów, czy też sprzyja kształtowaniu się nowych, konsensualnych norm?", „Czy globalizacja stanowi zagrożenie dla międzynarodowej współpracy w zakresie ochrony środowiska, czy potencjał pozwalający na jej rozwinięcie, czy też może przyczynia się do powstawania wzorców wpływających na samo definiowanie problemów środowiskowych?".

W Unii Europejskiej od lat podejmowane są wysiłki zmierzające do pogodzenia dążeń ekonomicznych i ekologicznych w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Jednak również w unijnym systemie prawnym relacja między integracją gospodarczą a ochroną środowiska pozostaje naznaczona napięciami i kontrowersjami. Z jednej strony liberalizacja handlu i swobodna konkurencja przyczyniają się do wzrostu dobrobytu oraz bogacenia się państw członkowskich, tworząc warunki sprzyjające realizacji polityk środowiskowych, z drugiej natomiast intensyfikacja działalności gospodarczej skutkuje narastającą presją na ekosystemy, prowadząc do ich degradacji.

Trudności w zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony środowiska w porządku prawnym Unii Europejskiej wynikają przede wszystkim z faktu, że został on skonceptualizowany w kategoriach integracji ekonomicznej. Przez długi czas środki służące realizacji wymogów ekologicznych postrzegane były niemal wyłącznie jako ingerencje we wspólny rynek, pozostające w opozycji do głównego celu UE, jakim jest współpraca gospodarcza oparta na sprawnym funkcjonowaniu tego rynku, w szczególności jako przeszkody w urzeczywistnianiu zasady swobodnego przepływu towarów. Ta ostatnia traktowana była natomiast jako wartość *a priori* nadrzędnej wagi, którą regulacje środowiskowe ograniczały, hamując cyrkulację towarów między państwami członkowskimi. Negatywne oddziaływanie w relacji środowisko – rynek wewnętrzny ujawniało się jednak również w przeciwnym kierunku. Wraz z postępem integracji stało się jasne, że intensyfikacja wymiany handlowej między państwami członkowskimi nie tylko sprzyja rozwojowi gospodarczemu, ale również przyczynia się do pogarszania stanu ekosystemów, stanowiąc źródło problemów środowiskowych i prowadząc do ich pogłębiania oraz rozszerzania zasięgu. Dotyczy to również realizacji zasady swobodnego przepływu towarów. Jej wdrażanie prowadzi bowiem do zwiększania skali transportu oraz ograniczania możliwości kontroli przemieszczania towarów, w tym substancji niebezpiecznych dla zdrowia człowieka i środowiska naturalnego, a także do powstania konieczności akceptacji przez państwa członkowskie na swoim terytorium produktów pochodzących z innych krajów, w tym tych o niższych standardach ekologicznych.

Przepisy prawa pierwotnego UE nie ustanawiają jednoznacznej hierarchii między celami ekonomicznymi i ekologicznymi. Pomimo wprowadzenia do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE lub Traktat) zasady integracji, która wymaga uwzględniania aspektów środowiskowych przy formułowaniu i realizacji innych polityk i działań UE, żadne z jego postanowień nie wskazuje na nadrzędność wymogów środowiskowych nad innymi interesami Unii i jej państw członkowskich. W takich okolicznościach osiągnięcie równowagi pomiędzy potrzebą ochrony środowiska i dążeniem do pełnej liberalizacji handlu okazało się niezwykle trudne na poziomie politycznym i w konsekwencji stało się w dużej mierze zarówno zadaniem, jak i zasługą sędziów unijnych. Niemniej jednak także dorobek orzeczniczy Trybunału w tej materii cechuje pewna niejednoznaczność. Z jednej strony liczne wyroki dotyczące interpretacji przepisów traktatowych

odnoszących się do swobodnego przepływu towarów odegrały niezwykle istotną rolę w procesie integracji gospodarczej, wyznaczając ramy relacji pomiędzy kompetencjami Unii a autonomią regulacyjną państw członkowskich, w duchu eliminowania barier w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Z drugiej strony niewiele jest dziedzin prawa unijnego, które w tak dużym stopniu jak ochrona środowiska zostały ukształtowane właśnie przez orzecznictwo TSUE. Choć zdecydowana większość rozstrzygnięć wydanych przez Trybunał w tym obszarze dotyczy implementacji aktów prawa unijnego i w praktyce odnosi się do problemów związanych z niewłaściwym wdrażaniem dyrektyw przez państwa członkowskie bądź interpretacją przepisów przyjmowanych przez instytucje unijne, to jednak część jego orzecznictwa koncentruje się bezpośrednio na zagadnieniu zgodności regulacji krajowych, przyjmowanych w celu realizacji wymogów środowiskowych, z zasadą swobodnego przepływu towarów. Jedno z kluczowych zagadnień rozpatrywanych w tym zakresie przez TSUE sprowadzało się do ustalenia, czy – a jeśli tak, to pod jakimi warunkami – naruszenie przepisów konstytuujących zasadę swobodnego przepływu towarów może być uznane za dopuszczalne ze względu na urzeczywistnianie celów ochrony środowiska. Rozstrzygając powstające w tym obszarze wątpliwości, Trybunał stworzył rozbudowany katalog zasad, warunków i wytycznych dotyczących możliwości wprowadzania ograniczeń swobodnego przepływu towarów w związku z realizacją założeń środowiskowych oraz dopuszczalnej skali i charakteru interwencji podejmowanych w tym zakresie przez państwa członkowskie, operacjonalizując w ten sposób – przynajmniej w pewnym stopniu – założenie równoważenia interesów handlowych i wymogów ekologicznych. Włączenie ochrony środowiska do katalogu celów UE oraz przyznanie jej dość wysokiego w nim miejsca – niekiedy wbrew wymogom i założeniom gospodarczym – przez instytucję silnie zaangażowaną w budowę unijnego rynku, w tym rozwój i umacnianie zasady swobodnego przepływu towarów, przebiegało jednak niezwykle powoli i nie bez pewnego oporu.

Punktem wyjścia przedstawionych w niniejszej książce rozważań jest założenie, że Unia Europejska przywiązuje istotną wagę zarówno do zapewnienia jak najpełniejszej realizacji swobód ekonomicznych, w tym swobodnego przepływu towarów, jak i do skutecznej ochrony środowiska, mimo że dążenia te mogą być postrzegane jako wzajemnie się wykluczające. Celem pracy jest zbadanie, jakie jest miejsce każdej z tych wartości w unijnym porządku prawnym, w jakiej relacji pozostają one względem siebie, a także ustalenie, czy możliwe jest – i jeśli tak, to w jakim zakresie – pogodzenie założeń sprawnie funkcjonującego rynku wewnętrznego z efektywną ochroną środowiska. Główny przedmiot przeprowadzonej w tym zakresie analizy stanowi orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Podjęty w pracy problem badawczy dotyczy pytania, czy w systemie prawnym Unii Europejskiej, historycznie zdominowanym przez cele gospodarcze, możliwe jest zapewnienie skutecznej ochrony środowiska bez naruszania fundamentów rynku wewnętrznego. W opracowaniu przedstawiono ewolucję stanowiska

Trybunału w tym zakresie oraz konsekwencje zachodzących w nim zmian zarówno dla realizacji wymogów ochrony środowiska, jak i dla urzeczywistniania zasady swobodnego przepływu towarów. Przyjęta została teza badawcza, zgodnie z którą orzecznictwo TSUE odegrało kluczową rolę w wypracowaniu mechanizmów umożliwiających realizację celów środowiskowych przy jednoczesnym poszanowaniu wymogów efektywnego obrotu gospodarczego.

Struktura pracy obejmuje wprowadzenie, pięć rozdziałów oraz zakończenie. We wprowadzeniu przedstawiono kontekst teoretyczny i dogmatyczny oraz znaczenie podjętej problematyki. Poszczególne rozdziały poświęcone zostały kolejno analizie istoty i konstrukcji zasady swobodnego przepływu towarów w prawie Unii Europejskiej, jej prymatu nad wymogami ochrony wartości pozagospodarczych, podstaw uwzględniania ochrony środowiska w unijnym porządku prawnym, dopuszczalności ograniczeń swobody przepływu towarów ze względu na cele ekologiczne, a także roli zasady proporcjonalności jako instrumentu równoważenia tych wartości. Całość zamyka zakończenie, w którym przedstawiono wnioski wynikające z przeprowadzonych rozważań.

Metoda badawcza zastosowana w pracy ma charakter dogmatyczno-prawny i opiera się na analizie przepisów pierwotnego prawa Unii Europejskiej, wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE oraz literatury przedmiotu. Szczególną uwagę poświęcono orzecznictwu TSUE jako odgrywającemu kluczową rolę w wypracowywaniu rozwiązań w zakresie omawianej problematyki.

Rozdział 1

Oparcie Unii Europejskiej na fundamentach gospodarczych – zasada swobodnego przepływu towarów

Środowisko naturalne uznawane jest za dobro publiczne[1] czy też dobro wspólne[2], którego wartość jest niezwykle trudna do oszacowania, a ochrona w dużej mierze zależy od woli władz publicznych[3]. Interwencje podejmowane przez władze krajowe w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony dóbr wspólnych, w tym właśnie środowiska, stanowią w wielu przypadkach jedyny sposób ich zachowania. Tego rodzaju interwencje, przybierające postać zakazów, nakazów czy instrumentów finansowych, takich jak podatki, nierzadko skutkują jednak powstawaniem różnic pomiędzy reżimami ochronnymi poszczególnych państw. W rezultacie mogą w nich występować odmienne warunki dostępu do rynku, co z kolei

1 Zob. np. S. Hwang, *Is There an Environmental Race to the Bottom in an Endogenous Growth Model of Interjurisdictional Competition?*, „Hitotsubashi Journal of Economics" 2022, vol. 63(1), s. 27; S. Leipold, P.H. Feindt, G. Winkel, R. Keller, *Discourse Analysis of Environmental Policy Revisited: Traditions, Trends, Perspectives*, „Journal of Environmental Policy & Planning" 2019, vol. 21(5), s. 456; K. Vandenhole, T. Bauler, T. Block, *How Dare You!: A Conceptualization of the Eco-shaming Discourse in Belgium*, „Critical Policy Studies" 2023, vol. 18(1), s. 111–130.

2 W ten sposób np. art. 323 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 54, 834, 1089, 1222); w ten sposób również m.in. W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich ochronie. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 104; J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 515; A. Jaworowicz-Rudolf, *Środowisko jako dobro chronione*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014, s. 171.

3 W art. 323 ustawy – Prawo ochrony środowiska wskazano nawet, iż w przypadku, gdy środowisku jako dobru wspólnemu zagraża lub została wyrządzona szkoda, przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie mogą Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna.

może przyczyniać się do powstawania barier w obrocie, negatywnie wpływających na stosunki handlowe. Realizacja wymogów środowiskowych przy jednoczesnym dążeniu do zacieśnienia współpracy gospodarczej między krajami UE prowadzi w konsekwencji do konfrontacji dwóch odmiennych założeń – ochrony i swobody, a więc z jednej strony nakładania określonych restrykcji, z drugiej dążenia do wolności od nich. Aby jednak skuteczne wdrażanie założeń integracji europejskiej było możliwe, działania podejmowane przez państwa członkowskie, także w zakresie ochrony środowiska, nie powinny prowadzić do izolacji rynków krajowych ani zakłócać swobodnego przepływu towarów. W obliczu tego wymogu konieczne staje się określenie zakresu możliwego wpływu interwencji krajowych podejmowanych w celu ochrony środowiska na wewnątrzunijną wymianę towarów, a także – na tej podstawie – dokonanie oceny dopuszczalności wynikających z nich ograniczeń.

1. Istota swobodnego przepływu towarów

Działania podejmowane przez władze publiczne w celu ochrony środowiska nierzadko prowadzą do ograniczania swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Tymczasem międzynarodowe porozumienia handlowe co do zasady zmierzają do promowania wymiany gospodarczej poprzez redukcję barier w swobodnym przepływie towarów[4]. Dotyczy to również Traktatu o Unii Europejskiej (dalej TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[5]. Zgodnie z ich postanowieniami do podstawowych celów UE należą: popieranie postępu gospodarczego i społecznego, poprawa warunków życia i pracy, zapewnienie harmonijnego i stabilnego rozwoju oraz zacieśnianie stosunków między państwami członkowskimi. Kluczowym instrumentem realizacji tych celów stało się

4 Zob. na ten temat np. H.Z. Schroder, *Harmonization, Equivalence and Mutual Recognition of Standards in WTO Law*, Alphen aan den Rijn 2011, s. 22; M. Klamert, *What We Talk About When We Talk About Harmonisation*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies" 2015, vol. 17, s. 360–361.

5 Traktat o Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana (Dz.Urz. C 202 z 7.06.2016 s. 13–46) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana (Dz.Urz. C 202 z 7.06.2016, s. 1–388). W niniejszym opracowaniu stosowane będą odpowiednio nazwy Traktat o Unii Europejskiej lub TUE oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub TFUE, pomimo iż nazwy traktatów były modyfikowane w toku rozwoju Wspólnoty, a później Unii Europejskiej. Inne nazwy, które używane były w przeszłości, stosowane będą wyłącznie w przypadku opisu historii konstrukcji europejskiej. Dotyczy to również numeracji poszczególnych artykułów, która zmieniała się w czasie. Stosowana będzie aktualna numeracja, chyba że opisywane będą zmiany, które zachodziły w tym zakresie w przeszłości, co zostanie wprost wskazane. Wybrane nazewnictwo stosowane będzie dla zachowania spójności i zapewnienia łatwiejszego odbioru opracowania.

natomiast ustanowienie – najpierw wspólnego, a następnie wewnętrznego – rynku opartego na swobodach gospodarczych, w tym swobodnym przemieszczaniu towarów pomiędzy krajami należącymi do Unii[6].

Ideą przeświecającą utworzeniu wspólnego rynku (*common market*) było zniesienie barier handlowych między państwami członkowskimi w celu zapewnienia „coraz ściślejszego związku między narodami Europy"[7]. Miał on zostać ustanowiony w ciągu 12-letniego okresu przejściowego – od wejścia w życie traktatów rzymskich[8] 1 stycznia 1958 r. do 31 grudnia 1969 r. Proces ten miał obejmować wprowadzenie swobód gospodarczych, tj. swobodnego przepływu towarów i czynników produkcji (pracowników, usług i kapitału), jak również ustanowienie wspólnych polityk (wówczas była to polityka handlowa, rolna i transportowa) i reguł konkurencji oraz koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich. Z myślą o realizacji powyższych celów w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą[9] (dalej TEWG) sformułowano podstawowe zasady funkcjonowania Wspólnoty i określono ramy działalności jej instytucji.

Koncepcja rynku wewnętrznego (*internal market*) została natomiast wprowadzona do wspólnotowego porządku prawnego z chwilą wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego[10] (dalej JAE) w 1987 r., a następnie przyjęta przez Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht w 1992 r.[11] i kolejne traktaty unijne. Na mocy JAE do tekstu Traktatu włączono postanowienie wskazujące, że celem Wspólnoty jest utworzenie rynku wewnętrznego, który zdefiniowano jako „obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału", i wyznaczono termin jego osiągnięcia na 31 grudnia 1992 r. Podstawy funkcjonowania rynku wewnętrznego obecnie zdefiniowane są w art. 26 ust. 2 TFUE. Jak wynika z jego brzmienia, w ramach unijnego rynku wewnętrznego funkcjonują cztery swobody: przepływu towarów (regulowana w art. 28–37 TFUE), przepływu osób (art. 49–55 TFUE), świadczenia usług (art. 56–62 TFUE) i przepływu kapitału (art. 63–66 TFUE). Dla wyjaśnienia zagadnień terminologicznych

6 Szerokie omówienie problematyki funkcjonowania rynku wewnętrznego UE odnaleźć można m.in. w F. Weiss, C. Kaupa, *European Union Internal Market Law*, Cambridge 2014; N. Reich, A. Scholes, J. Scholes, *Understanding EU Internal Market Law. Third Edition*, Brussels 2015; A. Cuyvers, *Free Movement of Goods in the EU*, [w:] E. Ugirashebuja, J. Ruhangisa, T. Ottervanger, A. Cuyvers (red.), *East African Community Law: Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects*, Leiden 2017, s. 293–302; P. Koutrakos, J. Snell (red.), *Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market*, Cheltenham 2017; U. Kitzinger, *The European Common Market and Community*, London 2022.

7 Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r., nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym, preambuła.

8 Traktaty rzymskie obejmują Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, a także Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) z dnia 25 marca 1957 r., nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym (tekst skonsolidowany Dz.Urz. C 203 z 7.06.2016, s. 1–112).

9 Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r.

10 Jednolity Akt Europejski z dnia 1 lipca 1987 r. (Dz.Urz. L 169 z 29.06.1987, s. 1–28).

11 Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.Urz. C 191 z 29.07.1992, s. 1–112).

wskazać należy, że zamiennie z pojęciem „rynek wewnętrzny" używane jest niekiedy również pojęcie „rynek jednolity". Termin ten nie został zawarty w tekście Traktatu, występuje on jednak w aktach prawa pochodnego UE, orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE lub Trybunał luksemburski)[12] i literaturze[13].

Ustanowienie rynku wewnętrznego miało doprowadzić do stworzenia korzystniejszego środowiska dla stymulowania przedsiębiorczości, konkurencji i handlu. Jak wskazała KE w białej księdze *Dokończenie budowy rynku wewnętrznego*[14], zakładało ono, że państwa członkowskie zgodzą się na zniesienie wszelkiego rodzaju barier gospodarczych, harmonizację przepisów, zbliżenie prawodawstwa i instrumentów podatkowych, wzmocnienie współpracy walutowej i przyjęcie innych środków niezbędnych dla zachęcenia europejskich przedsiębiorców do współpracy[15].

Jednym z kluczowych elementów rynku wewnętrznego jest zasada swobodnego przepływu towarów. Jej szczególne znaczenie wynika z wagi celu, którego realizacji ma ona służyć, tj. jak najpełniejszej integracji gospodarczej państw członkowskich. Jej główną rolą, jako podstawowej części składowej rynku wewnętrznego, jest natomiast przyczynianie się do wzrostu gospodarczego i przynoszenie konkretnych korzyści konsumentom i przedsiębiorcom. Z punktu widzenia konsumentów swobodny przepływ towarów ma przede wszystkim gwarantować dostęp do szerokiej gamy produktów z całej UE i w ten sposób umożliwiać korzystanie z ich bogatego wyboru. Z punktu widzenia podmiotów gospodarczych, które w praktyce wydają się jego głównymi beneficjentami, ma on zapewnić jak najszerszy rynek zbytu i dzięki temu pobudzać handel oraz produkcję, a także promować wydajność tej ostatniej poprzez doprowadzenie do bezpośredniej konkurencji pomiędzy

12 W niniejszym opracowaniu stosowana będzie nazwa Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub TSUE, pomimo iż instytucja ta w toku rozwoju Wspólnoty, a później Unii Europejskiej zmieniała nazwy. Wybrane nazewnictwo stosowane będzie dla zachowania spójności i zapewnienia łatwiejszego odbioru opracowania.

13 Zob. np. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 16 marca 2023 r. pt. *30-lecie jednolitego rynku* (COM(2023) 162 final) czy też Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 27 października 2010 r. pt. *W kierunku Aktu o jednolitym rynku; W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności; 50 propozycji na rzecz wspólnej poprawy rynku pracy, przedsiębiorczości i wymiany* (COM(2010) 608 final). Należy jednak zauważyć, że pojęcie to nie występuje we wszystkich wersjach językowych, np. w języku holenderskim występuje jedynie sformułowanie „rynek wewnętrzny" – za M. Czermińska, *Swoboda przepływu towarów jako jedna z wolności wspólnego rynku Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie" 2010, nr 845, s. 21. Analiza prawodawstwa i orzecznictwa pozwala uznać, że pojęcie to stosowane jest zamiennie z pojęciem „rynek wewnętrzny" i tak też będzie stosowane w niniejszym opracowaniu.

14 Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 14 czerwca 1985 r. – Biała księga Komisji do Rady Europejskiej pt. *Dokończenie budowy rynku wewnętrznego* (1985 COM(85) 310 final).

15 Obecnie – po wejściu w życie Traktatu z Lizbony – w traktatach występuje jedynie pojęcie „rynek wewnętrzny".

producentami z różnych krajów. Działając w ten sposób, swobodny przepływ towarów przyczynia się do osiągnięcia wielu korzystnych rezultatów – nie tylko dla osób prowadzących działalność gospodarczą i konsumentów, ale również dla szerszego grona podmiotów, m.in. poprzez wpływ na tworzenie nowych miejsc pracy w UE. W końcu, jak wskazała KE w wydanym w 2021 r. zawiadomieniu *Przewodnik dotyczący art. 34–36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*[16], dobrze funkcjonujący jednolity rynek oparty właśnie na swobodnym przepływie towarów jest niezbędny podczas kryzysów, w tym sanitarnych, takich jak pandemia COVID-19, stając się „narzędziem napędzającym wspólną odbudowę gospodarek wszystkich państw członkowskich"[17].

Dla zapewnienia niezakłóconego przemieszczania dóbr pomiędzy państwami członkowskimi za konieczne uznano usunięcie wszelkich przeszkód mogących prowadzić do ograniczenia handlu wewnątrz UE. W praktyce, pomimo zawarcia już w traktacie rzymskim z 1957 r. regulacji dotyczących swobodnego przepływu towarów, od początku tworzenia wspólnego rynku istniało – i wciąż istnieje – wiele barier uniemożliwiających pełną jego realizację. Bariery te przyjmują bardzo zróżnicowane formy – w literaturze proponowane są różne ich podziały, w tym m.in. na taryfowe i pozataryfowe[18].

Jeśli chodzi o bariery taryfowe, to ich zdefiniowanie nie nastręcza wielu trudności. Dość zgodnie uznaje się, że są to podatki lub cła nakładane na towary przywożone z innych państw lub do nich wywożone[19]. Przyjmują one formę opłat pobieranych z powodu przekraczania przez towar granicy. Ustalenie zakresu pojęcia

16 Zawiadomienie Komisji Europejskiej z dnia 23 marca 2021 r. pt. *Przewodnik dotyczący art. 34–36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz.Urz. C 100 z 23.03.2021, s. 38–89).

17 *Ibidem*. W komunikacie *W kierunku Aktu o jednolitym rynku* wskazała ona również, że „jednolity rynek jest mniej popularny niż kiedykolwiek, ale też bardziej niż kiedykolwiek potrzebny" (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 27 października 2010 r. pt. *W kierunku Aktu o jednolitym rynku; W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności; 50 propozycji na rzecz wspólnej poprawy rynku pracy, przedsiębiorczości i wymiany*, s. 27). Komunikat ten KE przygotowała na podstawie sprawozdania M. Monti, *Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku. W służbie gospodarki i społeczeństwa Europy*, 2010, https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15501/attachments/1/translations/pl/renditions/native (dostęp: 20.11.2025).

18 Inny podział proponowany w literaturze to podział na bariery fiskalne i niefiskalne, w ten sposób np. C. Barnard, *The Substantive Law of the EU*, Oxford 2022.

19 Zob. np. R.C. Feenstra, *Symmetric Pass-through of Tariffs and Exchange Rates under Imperfect Competition: An Empirical Test*, „Journal of International Economics" 1989, vol. 27(1–2), s. 25–45; A. Hajdukiewicz, *Kwestie dotyczące rolnictwa w negocjacjach Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji*, „Biznes Międzynarodowy w Gospodarce Globalnej" 2014, nr 33, s. 285–296; J. de Melo, J.M. Solleder, *Barriers to Trade in Environmental Goods: How Important They Are and What Should Developing Countries Expect from Their Removal*, „World Development" 2020, vol. 130, 104910; D. Geng, K. Saggi, *Tariff Barriers and the Protection of Intellectual Property in the Global Economy*, „European Economic Review" 2022, vol. 144(C), s. 617–635.

„bariery pozataryfowe" powoduje więcej trudności, przede wszystkim w związku z faktem, iż przyjmują one bardzo różnorodne formy. W dokumentach ONZ określane są one jako środki „inne niż zwykłe taryfy celne, które mogą potencjalnie mieć wpływ gospodarczy na międzynarodowy handel towarami, zmieniając ilości towarów będących przedmiotem handlu, ich ceny lub oba te elementy"[20]. Takie rozumienie przyjęte zostało również w UE, przy czym w dokumencie dotyczącym tego rodzaju barier pt. *Zrozumienie barier pozataryfowych na jednolitym rynku* KE doprecyzowała, iż środki takie mają charakter protekcjonistyczny lub dyskryminacyjny[21]. Do pojęcia tego odniósł się również w jednej ze swoich rezolucji Parlament Europejski, wskazując, że są to „nieproporcjonalne lub dyskryminujące działania regulacyjne, powodujące obciążenie lub koszt, który muszą ponosić firmy starające się wejść na dany rynek, lecz nie te już obecne na rynku, lub koszt ponoszony przez firmy spoza danego kraju, którego nie ponoszą firmy krajowe"[22]. Zarówno według oszacowań ONZ dotyczących rynków globalnych, jak i analiz UE odnoszących się do rynku unijnego występowanie pozataryfowych barier w handlu znacznie wzrosło w ostatnich dziesięcioleciach, a tendencja ta prawdopodobnie się utrzyma, co następuje jednocześnie z ogólnym spadkiem liczby istniejących barier taryfowych[23].

Szczególnie istotny z praktycznego punktu widzenia wydaje się także podział na bariery fizyczne, fiskalne i techniczne[24]. Bariery fizyczne obejmują przede wszystkim systemy zatrzymywania i kontroli granicznych, które realizowane są w celu monitorowania towarów cyrkulujących pomiędzy państwami, jak również wymogi formalne odnoszące się do przekraczania przez towar granicy, powiązane przede wszystkim z koniecznością uzyskania bądź przedstawienia odpowiednich dokumentów celnych.

---

20 UNCTD, *International Classification of Non-Tariff Measures 2012*, United Nations, New York–Geneva 2015, s. 1, https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab20122_en.pdf (dostęp: 21.03.2026).

21 European Parliament, *Understanding Non-tariff Barriers in the Single Market*, 2017, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608747/EPRS_BRI (2017)608747_EN.pdf (dostęp: 21.03.2026).

22 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie zwalczania barier pozataryfowych i pozapodatkowych na jednolitym rynku (2021/2043 (INI), pkt I, https://policy.trade.ec.europa.eu/help-exporters-and-importers/accessing-markets/technical-barriers-trade_en (dostęp: 21.03.2026).

23 European Commission, *Technical Barriers to Trade*, b.r., https://policy.trade.ec.europa.eu/help-exporters-and-importers/accessing-markets/technical-barriers-trade_en (dostęp: 21.03.2026).

24 W ten sposób np. M. Czermińska, *Ewolucja swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej w czasie dwudziestu lat jego funkcjonowania*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2015, nr 4, s. 48. Klasyfikacja ONZ rozróżnia środki techniczne, np. sanitarne, a także inne instrumenty polityki handlowej, np. kontyngenty, kontrolę cen, ograniczenia eksportu, zamówienia rządowe czy ograniczenia dystrybucji. Przegląd barier pozataryfowych w UE zaprezentowany został natomiast we wspólnym sprawozdaniu Międzynarodowego Centrum Handlu i Komisji Europejskiej – International Trade Centre, *Navigating Non-tariff Measures: Insights From A Business Survey in the European Union*, Geneva 2016, https://www.intracen.org/file/navigatingnontariffmeasuresitcecfinallowrespdf (dostęp: 11.03.2026).

Bariery fiskalne związane są głównie ze stosowaniem odmiennych systemów podatkowych i obejmują przede wszystkim różnego rodzaju podatki pośrednie nakładane na eksportowane lub importowane towary, cła i opłaty o skutku podobnym[25].

Bariery techniczne, które są najszerszą i najbardziej zróżnicowaną z tych trzech kategorii, przyjmują natomiast postać ograniczeń ilościowych lub też środków o skutku do nich równoważnym, które utrudniają swobodny przepływ towarów. Ich powstawanie wynika m.in. z istnienia różnic pomiędzy państwami w zakresie wymogów dotyczących procesów produkcyjnych, dopuszczalnych sposobów wprowadzania produktów na rynek oraz stosowanych systemów nadzoru nad rynkiem towarów będących przedmiotem obrotu lub użytkowania[26]. Bariery te obejmują m.in. ograniczenia dystrybucji, środki kontroli cen, wymogi dotyczące własności intelektualnej, ograniczenia usług posprzedażowych czy systemy świadectw pochodzenia. Ze względu na różnorodność przyjmowanych form są one trudniejsze do wykrycia niż bariery fizyczne czy fiskalne. Można je zidentyfikować zarówno w przypadku, gdy dostęp do rynku danego kraju jest dla określonych towarów z innych państw zupełnie wyłączony, jak i gdy jest on jedynie ograniczony, co ma miejsce m.in. w sytuacji, gdy producenci muszą modyfikować wytwarzane przez siebie produkty w celu spełnienia wymogów ustanowionych w kraju importu, w tym związanych z ochroną zdrowia, bezpieczeństwa, konsumentów czy środowiska.

W praktyce tworzenia i funkcjonowania rynku wewnętrznego UE najłatwiejsze do usunięcia okazały się bariery fizyczne. Pozostałe rodzaje ograniczeń, w szczególności bariery techniczne, wciąż natomiast stanowią poważne zagrożenie dla swobodnego przepływu towarów – przede wszystkim z uwagi na ich często ukryty charakter i trudności w identyfikacji. Choć wiele przeszkód w swobodnym przepływie towarów zostało już usuniętych wraz z utworzeniem jednolitego rynku w 1993 r., nie dotyczy to wszystkich barier. Co więcej, obok istniejących już ograniczeń wciąż powstają kolejne. Wynika to z faktu, iż wraz z postępem integracji europejskiej coraz częściej pojawiają się nowe cele i potrzeby realizacji polityk wykraczających poza sferę gospodarczą i handlową, co skutkuje wprowadzaniem norm i standardów, które nie zawsze sprzyjają liberalizacji wymiany gospodarczej. Powstawanie nowych ograniczeń wiąże się również z ciągłym postępem technologicznym i pojawianiem się innowacyjnych produktów, które z jednej strony otwierają przed społeczeństwem nowe możliwości i wspierają rozwój w wielu dziedzinach, z drugiej jednak generują wiele potencjalnych problemów i zagrożeń, w tym m.in. dla środowiska naturalnego, które wymagają z kolei przyjmowania

25 Przyjmuje się, że są to ograniczenia taryfowe – w ten sposób np. C.W. Hartman, *Trade Barriers*, „Business Management Review" 2010, vol. 6(1), s. 32–43; A.C. Pratt, T. Boren, C. Daubeuf, A. Le Gall, *A Review of Tariff Barriers and Trade Costs Affecting the Creating Industries across European Borders*, Amsterdam 2019; F. Varga, *Fiscal Barriers to Trade within the EU Internal Market*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie" 2021, t. 14, nr 1, s. 473–485.

26 M. Czermińska, *Ewolucja swobód*…, s. 48.

odpowiednich środków ochronnych. Ponadto coraz powszechniejsze stosowanie nowoczesnych technologii informacyjnych ułatwia handel transgraniczny i zwiększa zapotrzebowanie na szybkie i efektywne przemieszczanie towarów między państwami członkowskimi. Zjawiska te również prowadzą do tworzenia nowych regulacji prawnych, mających stanowić odpowiedź na związane z nimi zagrożenia. Dążenie do zapewnienia ochrony dóbr pozagospodarczych, takich jak bezpieczeństwo, życie i zdrowie ludzi czy środowisko, skutkuje w konsekwencji przyjmowaniem przez władze krajowe oraz instytucje unijne określonych środków, które mogą utrudniać swobodny przepływ towarów i powodować powstawanie nowych ograniczeń w handlu. Natomiast UE nieprzerwanie dąży do eliminacji wszystkich wyżej wymienionych barier – jak wskazała KE w komunikacie z 2015 r. *Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw*[27], ocena dotycząca przedsiębiorstw handlu detalicznego działających w Unii Europejskiej wykazała bowiem, że wciąż napotykają one na nieproporcjonalne i nieodpowiednie warunki oraz procedury dotyczące zakładania i prowadzenia działalności w innych państwach członkowskich niż państwo, w którym są zarejestrowane.

Poszanowanie zasady swobodnego przepływu towarów gwarantowane jest obecnie przez system surowych zakazów, który przez długi czas pozostawał niemal zupełnie niezależny od wymogów ochrony środowiska. Jest on oparty przede wszystkim na przepisach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawartych w jego tytule II „Swobodny przepływ towarów". Nie negując opisanych powyżej podziałów barier w handlu, przepisy te wprowadzają do unijnego porządku prawnego pewną swoistą ich klasyfikację, zaliczając do nich cła i opłaty o skutku równoważnym, ograniczenia ilościowe w przywozie, wywozie, tranzycie towarów oraz środki o skutku równoważnym, jak również dyskryminujące lub ochronne podatki krajowe. Tego rodzaju instrumenty w unijnym porządku prawnym uznawane są za ograniczenia, tj. „środki, które utrudniają swobodny przepływ towarów pomiędzy państwami członkowskimi"[28].

Kluczowe z punktu widzenia realizacji założeń swobodnego przepływu postanowienia tytułu II Traktatu stanowią:

1) art. 28 i 30, które przewidują, że Unia obejmuje unię celną, w ramach której cła przywozowe i wywozowe lub opłaty o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi, co dotyczy także ceł o charakterze fiskalnym;
2) art. 34 ustanawiający zakaz ograniczeń ilościowych w przywozie towarów oraz wszelkich środków o skutku równoważnym między państwami członkowskimi;

---

27 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 28 października 2015 r. pt. *Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw. Wzajemna ocena ram regulacyjnych mających zastosowanie do przedsiębiorstw handlu detalicznego została przeprowadzona w latach 2014–2015* (COM(2015) 550 final).

28 C. Barnard, *The Substantive Law*…

3) art. 35 wprowadzający analogiczny do art. 34 TFUE zakaz w odniesieniu do wywozu towarów;
4) art. 36, który przewiduje odstępstwa od zakazów przewidzianych w art. 34 i 35 TFUE.

Ponadto art. 29 TFUE precyzuje, że produkty pochodzące z państw trzecich są uważane za będące w swobodnym obrocie w jednym z państw członkowskich, jeżeli dopełniono wobec nich formalności przywozowych oraz pobrano wszystkie wymagane cła i opłaty o skutku równoważnym w tym państwie członkowskim, jeżeli nie skorzystały one z całkowitego lub częściowego zwrotu tych ceł lub opłat.

Tytuł II Traktatu obejmuje także inne przepisy, które nie przedstawiają istotnego znaczenia z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania, w związku z czym nie zostaną one szczegółowo omówione. Zważywszy jednak na fakt, że prawodawca unijny zdecydował się na ich zawarcie w części Traktatu poświęconej swobodnemu przepływowi towarów, należy w tym miejscu wskazać, iż do regulacji tych należą:

1) art. 31–33 – odnoszące się do kompetencji Rady i KE w zakresie ustalania wspólnej taryfy celnej i przyjmowania środków dotyczących współpracy celnej oraz formułujące wytyczne w tej sferze dla Komisji;
2) art. 37 – dotyczący monopoli państwowych o charakterze handlowym.

Ponadto w samym Traktacie istnieją także inne przepisy, które – choć nie zostały zawarte w tytule II poświęconym swobodnemu przepływowi towarów – także formułują wymogi, które muszą być spełnione, aby omawiana zasada mogła być uznana za zachowaną przez regulacje krajowe. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie art. 110 TFUE, wprowadzający zakaz dyskryminującego lub ochronnego stosowania podatków krajowych, tj. nakładania na produkty innych państw członkowskich podatków wyższych od tych, które nakładane są na podobne produkty krajowe, lub takich, które produkty krajowe pośrednio chronią. Należy jednak wyjaśnić, że zgodnie z Traktatem termin „produkty innych państw członkowskich" należy rozumieć szeroko, tj. jako obejmujące towary wyprodukowane w innych państwach członkowskich, jak również towary pochodzące z państw trzecich, jeżeli znajdują się one w swobodnym obrocie w innych państwach członkowskich.

2. Zakaz stosowania ceł i opłat o skutku równoważnym – art. 28 i 30 TFUE

Usunięcie przeszkód w handlu między państwami w postaci ceł i opłat o skutku równoważnym stanowiło jeden z podstawowych kroków w procesie integracji europejskiej i budowy wspólnego, a następnie wewnętrznego rynku. Już w 1968 r. pomiędzy krajami należącymi do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej utworzona

została unia celna, której głównym celem było zniesienie taryfowych barier w swobodnym przepływie towarów i ustanowienie wspólnej taryfy celnej, a także ujednolicenie polityki handlowej wobec partnerów zewnętrznych[29]. Artykuł 9 zawarty w TEWG w jego pierwotnym brzmieniu, tj. z 1957 r., przewidywał, że „podstawą Wspólnoty jest unia celna dotycząca całej wymiany towarowej; opiera się ona na zakazie pobierania wśród państw członkowskich ceł wwozowych, wywozowych i opłat o podobnym skutku, jak również na wprowadzeniu wspólnej taryfy celnej wobec państw trzecich". Istotą utworzenia unii celnej w ramach Wspólnoty było więc „całkowite, bezwarunkowe zniesienie ceł w obrocie między państwami członkowskimi oraz ustanowienie wspólnej taryfy obowiązującej w handlu z krajami trzecimi"[30].

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą przewidywał realizację unii celnej w trzech okresach: 1958–1962, 1962–1966, 1966–1970. W celu jej urzeczywistnienia już w pierwszym okresie państwom członkowskim zakazano wprowadzania we wzajemnych stosunkach handlowych nowych ceł lub opłat o skutku równoważnym oraz podwyższania obciążeń już obowiązujących. Obecnie podstawę prawną funkcjonowania unii celnej stanowią art. 28 i 30 TFUE, które przewidują odpowiednio, iż „Unia obejmuje unię celną, która rozciąga się na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz ceł przywozowych i wywozowych między Państwami Członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi", a „cła przywozowe i wywozowe lub opłaty o skutku równoważnym są zakazane między Państwami Członkowskimi. Zakaz ten stosuje się również do ceł o charakterze fiskalnym". Przepisy te uzupełnia art. 29 TFUE, który stanowi, że „produkty pochodzące z państw trzecich są uważane za będące w swobodnym obrocie w jednym z Państw Członkowskich, jeżeli dopełniono wobec nich formalności przywozowych oraz pobrano wszystkie wymagane cła i opłaty o skutku równoważnym w tym Państwie Członkowskim i jeżeli nie skorzystały z całkowitego lub częściowego zwrotu tych ceł lub opłat". Jak wyjaśnia Drozdek, art. 28 TFUE obejmuje dwa elementy wyznaczające aspekt wewnętrzny i zewnętrzny unii celnej[31]. Po pierwsze, wprowadza zakaz pobierania w stosunkach między państwami członkowskimi ceł przywozowych, wywozowych oraz opłat o skutku do nich równoważnym (tzw. aspekt wewnętrzny unii celnej). Po drugie, nakazuje stosowanie w UE Wspólnej

29 W. Michalczyk, J. Rymarczyk (red.), *Teoria i praktyka międzynarodowej integracji gospodarczej. Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2010, s. 290–322. Na temat unii celnej zob. też np. E.M. Pluciński, *Ekonomia gospodarki otwartej*, Warszawa 2004 czy A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2006.

30 J. Świerczyńska, *W obliczu wyzwań – pół wieku funkcjonowania unii celnej w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze" 2019, nr 11, s. 123.

31 A. Drozdek, *Różnice i podobieństwa między cłami a opłatami o skutku równoważnym do ceł*, „Rocznik Administracji Publicznej. Prawo i Administracja Unii Europejskiej" 2018, nr 4, s. 32.

Taryfy Celnej[32] wobec wszystkich towarów pochodzących z państw trzecich (tzw. aspekt zewnętrzny). Artykuł 30 TFUE również zawiera zakaz stosowania w relacjach pomiędzy państwami członkowskimi ceł przywozowych i wywozowych lub opłat o skutku równoważnym, w tym także ceł o charakterze fiskalnym.

Pierwszym ze środków zakazanych przez omawiane przepisy jest cło. Choć prawo unijne nie zawiera jego definicji, to, jak wskazują Morawski, Lasiński-Sulecki i Rudyk, brak ten z różnych względów nie powoduje większych problemów praktycznych[33]. W doktrynie, orzecznictwie i aktach prawnych UE, w szczególności w zawieranych przez Unię umowach z państwami trzecimi, dość zgodnie przyjmuje się rozumienie „cła" wypracowane na gruncie prawa międzynarodowego, zgodnie z którym jest to danina publiczna będąca obciążeniem nakładanym na towar w konsekwencji przekraczania przez niego granicy, co odnosi się zarówno do importu, jak i eksportu[34]. Jak podkreśla Drozdek, stanowi ono „jedną z podstawowych danin publicznych pobieranych w obrocie towarowym z zagranicą oraz jest świadczeniem najbardziej skodyfikowanym i ujednoliconym spośród innych form danin publicznych pobieranych w wymianie handlowej"[35].

W sprawie 24/68 *Komisja przeciwko Włochom*[36] TSUE wyjaśnił, że rozszerzenie przedmiotowego zakazu ma na celu jego wzmocnienie i zapewnienie pełnej efektywności. Stosowanie dwóch uzupełniających się rozwiązań, jakimi są zakaz nakładania ceł oraz zakaz nakładania opłat o skutku do nich równoważnym, ma pozwolić na wyeliminowanie wszelkich opłat obciążających towary znajdujące się w obrocie w UE wyłącznie z tego powodu, że przekraczają one granicę państwową. Podkreślił on również, iż wprowadzenie do art. 28 TFUE pojęcia „opłaty o skutku równoważnym do ceł" „jest dowodem na generalny zamiar zmierzający do zakazania nie tylko środków, które w sposób oczywisty przybierają postać klasycznego cła, ale również wszystkich środków, które występując pod innymi nazwami lub będąc wprowadzonymi pośrednio za pomocą innych procedur, prowadzą do tych samych co cła dyskryminujących lub ochronnych skutków"[37]. W tym kontekście, w szczególności biorąc pod uwagę dążenie twórców Wspólnoty

32 Obecnie regulacje w tym zakresie znajdują się w rozporządzeniu Rady 2658/87/EWG z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz.Urz. L 256 z 7.09.1987, s. 1–675, pol. wyd. spec. rozdz. 02, t. 002, s. 382–386).

33 W. Morawski, K. Lasiński-Sulecki, T. Rudyk, *Wprowadzenie*, [w:] W. Morawski (red.), *Wspólnotowy Kodeks Celny. Komentarz*, Lex/el. 2017.

34 W ten sposób m.in. E.A. Vermulst, *EC Customs Classification Rules: Should Ice Cream Melt?*, „Michigan Journal of International Law" 1994, vol. 15(4), s. 1242; K.A. Machalica-Drozdek, *Rola cła w rozwoju gospodarczym kraju ze szczególnym uwzględnieniem czasów współczesnych*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy" 2019, nr 2, s. 7; także umowy międzynarodowe, w tym m.in. Kompleksowa umowa handlowo-gospodarcza (CETA) między Kanadą a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z dnia 30 października 2016 r. (Dz.Urz. L 11 z 14.01.2017, s. 23–1079).

35 A. Drozdek, *Różnice i podobieństwa*…, s. 33.

36 Wyrok TSUE z dnia 1 lipca 1969 r. w sprawie C-24/68 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1969 00193, ECLI:EU:C:1969:29.

37 *Ibidem*, pkt 4.

do eliminacji wszelkich środków mogących prowadzić do ochrony rynków poszczególnych państw członkowskich, wprowadzenie do Traktatu przedmiotowego zakazu uznać należało za niezbędne.

Zdefiniowanie środków o skutku równoważnym do ceł, przede wszystkim ze względu na ścisły związek tej konstrukcji z unijnym systemem prawnym oraz brak możliwości oparcia się na doktrynalnych ustaleniach terminologicznych wypracowanych na gruncie prawa międzynarodowego (i praw krajowych poszczególnych państw członkowskich), jak ma to miejsce w przypadku terminu „cło", generuje większe trudności. Z tych samych jednak przyczyn brak ustalenia znaczenia przedmiotowego pojęcia na poziomie unijnym powodowałby, że władze krajowe dysponowałyby znacznie większą swobodą interpretacji w zakresie zakwalifikowania danej opłaty jako równoważnej do cła niż w przypadku samych „ceł". Taka sytuacja mogłaby z kolei stwarzać zagrożenie dla funkcjonowania rynku UE, otwierając pole do nadużyć ze strony państw członkowskich. W odpowiedzi na to ryzyko Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie stopniowo wypracował definicję tego rodzaju opłat.

Już w 1962 r. w połączonych sprawach 2 i 3/62 *Europejska Wspólnota Gospodarcza przeciwko Księstwu Luksemburga i Królestwu Belgii*[38] TSUE wskazał, iż opłatę o skutku równoważnym do cła stanowi obciążenie, które jest nakładane jednostronnie, zarówno w momencie przywozu, jak i w późniejszym czasie, przez państwo członkowskie na produkt przywożony z innego państwa członkowskiego, przy jednoczesnym wyłączeniu z niego podobnych produktów krajowych.

Definicję tę uzupełnił on w 1969 r. w połączonych sprawach 2 i 3/69 *Sociaal Fonds*[39], wskazując, iż aby dane obciążenie finansowe zostało zaklasyfikowane jako opłata o skutku równoważnym do cła, wystarczy, że jest ono nakładane wyłącznie na towary pochodzące z innych państw członkowskich i wywołuje takie same skutki w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów jak cło. Doprecyzował on wówczas również, że opłatę taką stanowi każde obciążenie pieniężne, niezależnie od jego nazwy, wysokości czy sposobu stosowania, które zostaje nałożone jednostronnie na towary krajowe lub zagraniczne w związku z przekroczeniem przez nie granicy i które nie jest opłatą celną w ścisłym tego słowa znaczeniu, co obejmuje także te opłaty, które nie są pobierane na rzecz państwa, nie są dyskryminujące i nie wywołują skutków protekcjonistycznych[40]. W ten sposób Trybunał wprowadził niezwykle szerokie rozumienie pojęcia „opłaty o skutku równoważnym do cła"

38 Wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 1962 r. w połączonych sprawach 2 i 3/62 *Europejska Wspólnota Gospodarcza przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga i Królestwu Belgii*, Zb. Orz. 1962 00813, ECLI:EU:C:1962:45.

39 Wyrok TSUE z dnia 1 lipca 1969 r. w połączonych sprawach 2/69 i 3/69 *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders przeciwko SA Ch. Brachfeld & Sons i Chougol Diamond Co*., Zb. Orz. 1969 00211, ECLI:EU:C:1969:30.

40 Jak wskazuje Voβ: „opłata ta musi być pobierana z tytułu przekroczenia granicy albo jedynie w luźnym związku z nim" – R. Voβ, *Swobody wspólnotowe w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Swoboda przepływu towarów, usług i przedsiębiorczości. Komentarz*,

i objął zakresem zastosowania zakazu przewidzianego w art. 28 i 30 TFUE wszelkie środki odpowiadające wskazanym wyżej kryteriom, niezależnie od ich nazwy, charakteru czy podstawy prawnej. Co istotne, dla takiej kwalifikacji danej opłaty nie ma znaczenia cel, dla którego została ona wprowadzona, ani też przeznaczenie uzyskanych z niej dochodów. W sprawie 94/74 *IGAV przeciwko Ente Nazionale per la Cellulosa*[41] Trybunał uściślił również, że analiza opłat z punktu widzenia ich kwalifikacji jako środków o skutku równoważnym do ceł abstrahuje także od takich elementów, jak pobierające je podmioty i kryteria poboru.

Należy podkreślić, że zakaz wprowadzony w art. 28 i 30 TFUE obejmuje także cła o charakterze fiskalnym, tj. takie, których zadaniem jest dostarczanie dochodów do budżetu państwa. W pewnych więc okolicznościach opłaty tego rodzaju – kwalifikowane przez władze krajowe jako należące do ich systemu podatkowego – również znajdą się w zakresie zastosowania zakazu wprowadzania ceł i opłat o skutku równoważnym. Jak zostało wskazane przez TSUE w sprawie 32/80 *Kortmann*[42], dotyczącej opodatkowania produktów farmaceutycznych, będzie to mieć miejsce w sytuacji, gdy szczegółowe zasady nakładania opłat, nawet o charakterze fiskalnym, lub ich przeznaczenie implikują, iż w rzeczywistości obciążają one wyłącznie produkty importowane.

Należy również doprecyzować, że zakazy sformułowane w art. 28 i 30 TFUE mają zastosowanie również w stosunku do opłat nakładanych w przypadku przepływu towarów pomiędzy różnymi regionami tego samego państwa członkowskiego, na co wskazał TSUE w orzeczeniu wydanym w sprawie C-163/90 *Legros*[43], odnoszącej się do opłat obciążających towary przywożone z Francji kontynentalnej do francuskich departamentów zamorskich. Zostało to potwierdzone także w orzeczeniu z 2013 r. wydanym w sprawie C-254/13 *Orgacom*[44], dotyczącym opłat pobieranych przy przywozie nawozów zwierzęcych do znajdującego się w Belgii regionu flamandzkiego, w tym także z innych belgijskich regionów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyjaśnił wówczas, że obciążenie nałożone z racji przekroczenia granicy obszaru wewnątrz państwa członkowskiego również stanowi opłatę o skutku równoważnym do cła i objęte jest zastosowaniem art. 28 i 30 TFUE. Stwierdzić można, iż obowiązywanie omawianych zakazów w odniesieniu do opłat, które mają wpływ jedynie na obrót towarami pomiędzy różnymi regionami tego samego kraju, stanowi rozwiązanie dość wyjątkowe. Tak restrykcyjne

---

Warszawa 2009, s. 64. Istotne jest nie samo powstanie obowiązku uiszczenia opłaty pozostające w związku z czasowym przekroczeniem granicy, lecz to, czy zdarzenie to stanowi podstawę pobranej później opłaty.

41 Wyrok TSUE z dnia 18 czerwca 1975 r. w sprawie 94/74 *Industria Gomma Articoli Vari IGAV przeciwko Ente nazionale per la cellulosa e per la carta ENCC*, Zb. Orz. 1975 00699, ECLI:EU:C:1975:81.

42 Wyrok TSUE z dnia 28 stycznia 1981 r. w sprawie 32/80 *Postępowanie karne przeciwko J.A.W.M.J. Kortmann*, Zb. Orz. 1981 00251, ECLI:EU:C:1981:20389/00.

43 Wyrok TSUE z dnia 16 lipca 1992 r. w sprawie 163/90 *Léopold Legros*, Zb. Orz. 1992 I-04625 ECLI:EU:C:1992:326.

44 Wyrok TSUE z dnia 2 października 2014 r. w sprawie C-254/13 *Orgacom BVBA przeciwko Vlaamse Landmaatschappij*, ECLI:EU:C:2014:2251.

stanowisko Trybunału w zakresie interpretacji art. 28 i 30 TFUE wskazywać może na uznanie przez sędziów szczególnego dla konstrukcji europejskiej znaczenia tych przepisów, bez włączenia których do Traktatu utworzenie i urzeczywistnienie założeń wspólnego rynku nie byłyby możliwe. Jego budowa stałaby się wówczas koncepcją czysto teoretyczną, pozbawioną gwarancji i realnych podstaw jej praktycznej realizacji. Biorąc natomiast pod uwagę fakt, że to właśnie jej urzeczywistnienie stanowiło jeden z fundamentów ustanowienia Wspólnoty Europejskiej, możliwe jest nawet stwierdzenie, że taki stan rzeczy doprowadziłby do pozbawienia WE, a później UE kluczowych elementów jej funkcjonowania. W związku z powyższym zapewnienie przestrzegania wskazanych dyspozycji okazało się niezbędne dla prowadzenia ścisłej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz rozwoju i trwania Unii Europejskiej.

3. Zakaz stosowania ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym – art. 34 i 35 TFUE

Fundamentem budowy najpierw wspólnego, a następnie wewnętrznego rynku było utworzenie unii celnej, obejmujące ustanowienie Wspólnej Taryfy Celnej wobec towarów pochodzących z państw trzecich oraz eliminację ceł i opłat o skutku równoważnym do ceł pomiędzy państwami członkowskimi. Kroki te były jednak niewystarczające dla zapewnienia realnie swobodnego przepływu towarów pomiędzy krajami UE. Dla realizacji tego celu konieczne okazało się zlikwidowanie również innych barier niż jedynie bariery celne, w szczególności ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie towarów oraz środków o skutku równoważnym. Ich zidentyfikowanie i wyeliminowanie okazało się jednak znacznie bardziej skomplikowane niż w przypadku obciążeń celnych.

3.1. Istota ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym

Podstawę funkcjonowania swobodnego przepływu towarów w UE, jeśli chodzi o ograniczenia o charakterze pozataryfowym, stanowią art. 34–36 TFUE[45]. Artykuł 34 przewiduje, iż ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi, natomiast

45 P. Dąbrowska-Kłosińska, *Artykuł 34 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej a zasada dostępu do rynku – uwagi na tle orzecznictwa 20 lat po wyroku trybunału sprawiedliwości UE w sprawie Keck*, „Studia Europejskie" 2013, t. 2, nr 4, s. 75–93.

art. 35 TFUE wprowadza analogiczny zakaz w odniesieniu do wywozu towarów. Z kolei art. 36 TFUE dopuszcza wprowadzanie odstępstw od przedmiotowych zakazów w przypadku ich uzasadnienia ochroną określonych wartości.

Stwierdzić można, że w praktyce kluczową rolę odgrywa w tym zakresie art. 34 TFUE, ponieważ w większości przypadków państwa członkowskie starają się ograniczyć import, a nie eksport towarów. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w dziedzinie ochrony środowiska także art. 35 TFUE nie pozostaje bez znaczenia – odgrywa on istotną rolę przede wszystkim w zakresie problematyki ograniczania eksportu odpadów, która to wiąże się ze wspieraniem rodzimej działalności w zakresie gospodarowania nimi.

Zgodnie z wytycznymi sformułowanymi przez TSUE, aby ustalić, czy możliwe i konieczne jest dokonanie oceny zgodności środków krajowych z art. 34 i 35 TFUE, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, czy środki te w ogóle objęte są zastosowaniem tych przepisów. Ich zakres przedmiotowy obejmuje regulacje krajowe i działania lub zaniechania władz państw członkowskich, w tym praktyki administracyjne, które powodują powstanie barier w handlu w postaci ograniczeń ilościowych lub środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych[46]. Jak podkreśla Zalasiński, przedmiotowe przepisy dotyczą tych ograniczeń w handlu pomiędzy państwami członkowskimi, które nie należą do zakresu zastosowania innego przepisu Traktatu[47].

Aby określone środki krajowe objęte były zakresem art. 34 i 35 TFUE, powinny one, po pierwsze, zostać wprowadzone przez państwo członkowskie. Zgodnie z orzecznictwem TSUE pojęcie to obejmuje wszystkie organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej[48], w tym zarówno organy centralne i terenowe, rządowe i samorządowe[49], jak i inne instytucje państwowe i samorządowe oraz pozostałe podmioty publiczne, a niekiedy nawet prywatne[50]. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez Komisję w dokumencie *Swobodny przepływ towarów. Przewodnik stosowania postanowień traktatowych regulujących swobodny przepływ*

46 P. Dąbrowska-Kłosińska, *Artykuł 34 Traktatu*…, s. 79 i literatura tam przywołana.

47 A. Zalasiński, *Komentarz do art. 110*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90–222)*, Warszawa 2012, Lex/el.

48 Wyrok TSUE z dnia 3 marca 1988 r. w sprawie 434/85 *Allen and Hanburys Ltd przeciwko Generics (UK) Ltd*., Zb. Orz. 1988 01245, ECLI:EU:C:1988:109, pkt 25.

49 Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 1991 r. w połączonych sprawach C-1/90 i 176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior SA i Publivía SAE przeciwko Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña*, Zb. Orz. 1991 I-04151, ECLI:EU:C:1991:327.

50 W ten sposób np. wyroki TSUE: z dnia 24 listopada 1982 r. w sprawie 249/81 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii*, Zb. Orz. 1982 04005, ECLI:EU:C:1982:402 czy z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie C-325/00 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 2002 I-09977, ECLI:EU:C:2002:633. Na temat zagadnienia zastosowania przepisów prawa UE dotyczących swobodnego przepływu towarów do działań podmiotów prywatnych zob. L. Gormley, *Private Parties and the Free Movement of Goods: Responsible, Irresponsible, or a Lack of Principles?*, „Fordham International Law Journal" 2015, vol. 38(4), s. 993–1016.

towarów[51] ta ostatnia kategoria obejmuje natomiast te podmioty prywatne, „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"[52]. Co więcej, także przepisy wprowadzane przez organizacje zawodowe, które na mocy przepisów krajowych otrzymały uprawnienia regulacyjne i dyscyplinarne w odniesieniu do danego zawodu, mogą wchodzić w zakres omawianych regulacji[53]. Należy jednak wyjaśnić, że środki, które muszą zostać uznane za naruszające przepisy Traktatu, mogą pochodzić także od instytucji UE – sam TSUE niejednokrotnie podkreślał, iż regulacje unijne również podlegają ocenie zgodności z art. 34 i 35 Traktatu[54].

Po drugie, naruszenie omawianych zakazów jest możliwe zarówno wskutek wydania określonych aktów normatywnych, jak i podejmowania innych działań przez władze, także wykonawcze – nie tylko obowiązujące regulacje, ale również praktyka organów administracyjnych państwa członkowskiego może zostać uznana za niezgodną z art. 34 lub 35 Traktatu. Tak szeroki zakres obowiązywania przedmiotowych przepisów został potwierdzony m.in. w orzeczeniu wydanym w sprawie 106/77 *Simmenthal*[55], w którym Trybunał wskazał, iż „sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa wspólnotowego byłyby wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa"[56]. Z drugiej jednak strony, jak wielokrotnie wskazywał TSUE, w przypadku nieodpowiedniego ukształtowania treści aktów prawnych sama – nawet właściwa – praktyka administracyjna, która z natury może być dowolnie zmieniana przez administrację i nie zawsze jest odpowiednio trwała i znana, nie może być postrzegana jako wykonanie obowiązków spoczywających na państwach członkowskich[57].

---

51 Przewodnik Komisji Europejskiej i Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu z dnia 7 lipca 2010 r. pt. *Swobodny przepływ towarów. Przewodnik stosowania postanowień traktatowych regulujących swobodny przepływ towarów*, 2010, https://data.europa.eu/doi/10.2769/27318 (dostęp: 20.01.2026).

52 *Ibidem*, s. 10. Podobnie wyrok TSUE z dnia 24 listopada 1982 r. w sprawie 249/81 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii* czy wyrok TSUE z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie C-325/00 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*.

53 Zob. wyroki TSUE: z dnia 18 maja 1989 r. w połączonych sprawach 266/87 i 267/87 *The Queen przeciwko Royal Pharmaceutical Society of Great Britain, ex parte Association of Pharmaceutical Importers i innym*, Zb. Orz. 1989 01295, ECLI:EU:C:1989:205 i z dnia 15 grudnia 1993 r. w sprawie C-292/92 *Ruth Hünermund i inni przeciwko Landesapothekerkammer Baden-Württemberg*, Zb. Orz. 1993 I-06787, ECLI:EU:C:1993:932.

54 Zawiadomienie Komisji Europejskiej pt. *Przewodnik dotyczący art. 34–36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 44.

55 Wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*, Zb. Orz. 1978 00629, ECLI:EU:C:1978:49.

56 *Ibidem*, pkt 22.

57 W ten sposób m.in. wyroki TSUE: z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie C-197/96 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, Zb. Orz. 1997 I-06959, ECLI:EU:C:1997:155, pkt 14 czy z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-145/99 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 2002 I-02235, ECLI:EU:C:2002:142, pkt 30.

Po trzecie, naruszenie analizowanych przepisów może wynikać nie tylko z aktywnego działania, ale także z zaniechania – może ono mieć miejsce w przypadku, gdy państwo członkowskie nie przyjmie środków niezbędnych do usunięcia przeszkód w swobodnym przepływie towarów, w tym wynikających z działań podmiotów prywatnych. Przykład takiego rodzaju naruszenia omawianych zakazów stanowić może zaniechanie władz francuskich będące przedmiotem postępowania w sprawie C-265/95 *Komisja przeciwko Francji*[58]. Dotyczyła ona odbywających się we Francji protestów rolników wymierzonych w import artykułów rolno-spożywczych, którym towarzyszyły akty przemocy, takie jak wywracanie ciężarówek czy niszczenie przewożonych w nich ładunków. Trybunał uznał wówczas, że władze francuskie, w związku z niepodjęciem stosownej interwencji w odniesieniu do działań polegających na uniemożliwianiu przejazdu ciężarówek przewożących produkty rolne lub dewastacji tych produktów, ponoszą odpowiedzialność za ograniczenie ich przywozu z innych krajów UE. Zgodnie ze stanowiskiem TSUE brak odpowiedniej reakcji ze strony organów krajowych stanowił naruszenie art. 34 TFUE z uwagi na fakt, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia swobodnego przepływu produktów na swoim terytorium przez podejmowanie niezbędnych i właściwych środków w celu zapobiegania wszelkim ograniczeniom, także tym wynikającym z działań podmiotów prywatnych, w tym osób fizycznych.

3.2. Pojęcie ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie towarów

Artykuły 34 i 35 TFUE w pierwszej kolejności wprowadzają zakaz stosowania „ograniczeń ilościowych" w przywozie i wywozie towarów w Unii Europejskiej. Choć pojęcie to nie zostało zdefiniowane w samym Traktacie, jego interpretacja – przede wszystkim ze względu na zakorzenienie w prawie międzynarodowym[59] – nie nastręczała poważnych trudności.

Wyjaśnienie terminu „ograniczeń ilościowych" na gruncie prawa unijnego zostało przedstawione przez trybunał luksemburski już w 1973 r. w orzeczeniu wydanym w sprawie 2/73 *Geddo*[60], w którym wskazał on, że należy je rozumieć jako „środki krajowe stanowiące całkowite lub częściowe zatrzymanie, w zależności

58 Wyrok TSUE z dnia 9 grudnia 1997 r. w sprawie C-265/95 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, Zb. Orz. 1997 I-06959, ECLI:EU:C:1997:595.

59 Na ten temat zob. np. M. Klamert, *What We Talk*…, s. 360–361; H.Z. Schroder, *Harmonization, Equivalence and Mutual*…, s. 22; R.R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy*, Warszawa 2019, s. 39–42; Z.W. Puślecki, *Światowa Organizacja Handlu i Unia Europejska wobec nowych wyzwań we współczesnym biznesie międzynarodowym*, Warszawa 2021, s. 28–30.

60 Wyrok TSUE z dnia 12 lipca 1973 r. w sprawie 2/73 *Riseria Luigi Geddo przeciwko Ente Nazionale Risi*, Zb. Orz. 1973 00865, ECLI:EU:C:1973:89.

od okoliczności, importu, eksportu bądź tranzytu towarów"[61]. Przykład takich środków stanowić może system kontyngentów bądź też – najdalej idące ograniczenie ilościowe – bezpośredni zakaz przywozu lub wywozu określonych towarów.

Zdecydowanie więcej problemów interpretacyjnych niż w przypadku ograniczeń ilościowych w wywozie i przywozie powstało na gruncie pojęcia „środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych", których stosowania również zakazują art. 34 i 35 TFUE.

3.3. Pojęcie środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych

Podobnie jak w przypadku ograniczeń ilościowych w wywozie i przywozie również środki o skutku równoważnym nie zostały zdefiniowane w Traktacie, a obowiązek doprecyzowania ich znaczenia powierzono przede wszystkim TSUE[62]. Taki wybór twórców podstaw funkcjonowania Wspólnoty umożliwił dostosowanie interpretacji omawianego zakazu do zmieniających się okoliczności ekonomicznych i stopnia zaawansowania integracji europejskiej. Zauważyć można, że to właśnie m.in. dzięki występowaniu w Traktacie pojęć niedookreślonych, także tych niezwykle istotnych dla funkcjonowania wspólnego rynku, orzecznictwo TSUE stało się tak ważne dla realizacji założeń utworzenia Wspólnoty, a później Unii Europejskiej. Należy zgodzić się z Dąbrowską-Kłosińską, która wskazuje, iż w szczególności orzeczenia interpretujące pojęcie „środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych" zawarte w art. 34 TFUE, „a tym samym decydujące o zakresie zastosowania tego artykułu do działań państw członkowskich, które mogą tworzyć przeszkodę w handlu, odegrały ogromną rolę w tworzeniu tego, co można nazwać »europejską konstytucją gospodarczą«"[63].

Zauważyć można, że sama Komisja Europejska w jednej z dyrektyw zobowiązujących państwa członkowskie do sukcesywnego znoszenia ograniczeń ilościowych w imporcie oraz środków o skutku równoważnym – dyrektywie 70/50/EWG[64] – określiła je jako środki „utrudniające przywóz, który mógłby mieć miejsce w przypadku, gdyby ich nie było, włącznie z tymi środkami, które stwarzają przeszkody dla przywozu albo utrudniają lub zwiększają jego koszty w stosunku do zbytu towarów krajowych"[65]. Choć dyrektywa ta zawierała rozbudowany katalog instrumen-

61 *Ibidem*, pkt 7.

62 W. Czapliński, M. Szwarc, *Swoboda przepływu towarów*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. II–56.

63 P. Dąbrowska-Kłosińska, *Artykuł 34 Traktatu*…, s. 76.

64 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 do ograniczeń ilościowych w przywozie i nieprzewidzianych innymi przepisami przyjętymi na mocy Traktatu EWG (Dz.Urz. L 13 z 19.01.1970, s. 29–31, pol. wyd. spec. rozdz. 02, t. 001, s. 3–5).

65 *Ibidem*, art. 2.

tów uznanych za mogące wywołać skutek równoważny do ograniczeń ilościowych, takich jak np. nakładanie na towary importowane mniej korzystnych cen niż na towary krajowe, obniżanie wartości tych towarów, wymaganie w stosunku do nich przedstawienia poręczenia itd.[66], to jednak nie sformułowano w jej treści definicji legalnej owych środków, co w dłuższej perspektywie wymusiło interpretację tego pojęcia właśnie przez Trybunał Sprawiedliwości.

66 Lista zawarta w dyrektywie była szersza niż wskazana w treści opracowania, obejmowała ona m.in. środki, które: 1) ustalają wyłącznie dla towarów przywożonych ceny minimalne lub maksymalne, poniżej lub powyżej których przywóz jest zabroniony, ograniczony lub podlega warunkom mogącym utrudnić przywóz; 2) nakładają dla towarów przywożonych mniej korzystne ceny niż dla towarów krajowych; 3) określają marże zysku lub inne składniki cen tylko dla towarów przywożonych lub określają je inaczej dla towarów krajowych i przywożonych, na niekorzyść tych drugich; 4) uniemożliwiają jakiekolwiek podwyżki cen towarów przywożonych, łączące się z dodatkowymi kosztami i opłatami związanymi z przywozem; 5) ustalają ceny towarów wyłącznie na podstawie ceny zakupu lub jakości towarów krajowych na takim poziomie, który ma na celu utrudnienie przywozu; 6) obniżają wartość przywożonych towarów, w szczególności przez obniżenie rzeczywistej wartości, lub podwyższają ich koszty; 7) podporządkowują dostęp przywożonych towarów na rynek krajowy warunkowi posiadania agenta lub przedstawiciela na terenie państwa członkowskiego przywozu; 8) ustanawiają warunki płatności wyłącznie dla towarów przywożonych lub też określają dla towarów przywożonych warunki inne i trudniejsze do spełnienia od tych ustalonych dla towarów krajowych; 9) wymagają, wyłącznie w przypadku przywozu, poręczenia lub zaliczki; 10) ustanawiają, wyłącznie w odniesieniu do towarów przywożonych, warunki dotyczące w szczególności ich kształtu, rozmiaru, wagi, składu, wyglądu, konfekcjonowania lub ustanawiają warunki inne i trudniejsze do spełnienia od tych ustalonych dla towarów krajowych; 11) utrudniają osobom prywatnym zakup towarów przywożonych lub zachęcają je do zakupu jedynie towarów krajowych albo nakazują im taki zakup lub przyznają preferencyjne warunki; 12) całkowicie lub częściowo uniemożliwiają korzystanie z wyposażenia lub urządzeń krajowych tylko produktom przewożonym lub też zastrzegają, całkowicie lub częściowo, korzystanie z tych usług i sprzętu jedynie dla towarów krajowych; 13) zabraniają lub ograniczają odwoływanie się do reklamowania towarów przywożonych albo całkowicie lub częściowo ograniczają możliwości takiego odwoływania jedynie do towarów krajowych; 14) zabraniają, ograniczają lub nakładają składowanie wyłącznie towarów przywożonych; całkowicie lub częściowo zastrzegają możliwości składowania tylko dla towarów krajowych lub też nakładają na składowanie towarów przywożonych warunki inne i trudniejsze do spełnienia od tych ustalonych dla towarów krajowych; 15) podporządkowują przywóz warunkowi przyznania wzajemności przez jedno lub więcej państw członkowskich; 16) przewidują, że towary przywożone muszą podlegać całkowicie lub częściowo przepisom różniącym się od tych obowiązujących w kraju przywozu; 17) ustalają niewystarczające lub zbyt duże ograniczenia czasowe dla towarów przywożonych w stosunku do średniego czasu trwania transakcji, do których takie ograniczenia są stosowane; 18) poddają towary przywożone kontrolom innym niż związane z procedurą odprawy celnej, których nie wykonuje się w stosunku do towarów krajowych, lub takim, które są bardziej rygorystyczne w odniesieniu do towarów przywożonych niż do towarów krajowych, chociaż byłoby to niezbędne dla zapewnienia równoważnej ochrony; 19) zastrzegają możliwości stosowania nazewnictwa niewskazującego pochodzenia lub źródła tylko do towarów krajowych.

Wykładnia przedmiotowego pojęcia ewoluowała na przestrzeni lat, a za filary orzecznicze w tym zakresie uznaje się sprawy *Dassonville*[67], *Cassis de Dijon*[68] oraz *Keck i Mithouard*[69], a obecnie także sprawę *włoskich przyczep*[70]. Początkowo poglądem dominującym w doktrynie było stanowisko, zgodnie z którym pojęcie „środki o skutku równoważnym" powinno odnosić się jedynie do regulacji mających wyraźnie protekcjonistyczny czy zaporowy charakter[71]. Dość szybko jednak pojawiły się opinie wskazujące na konieczność objęcia jego zakresem również środków, które, choć nie mają charakteru dyskryminującego, w praktyce mogą utrudniać handel wewnątrzwspólnotowy. Stanowisko takie zostało przyjęte także w samym orzecznictwie TSUE, co po raz pierwszy w sposób wyraźny miało miejsce w sprawie 8/74 *Dassonville*. Wydane w niej orzeczenie, wielokrotnie komentowane w doktrynie[72], dotyczyło sprowadzania oryginalnej szkockiej whisky z Wielkiej Brytanii do Belgii bez wymaganego przez prawo obowiązujące w Belgii świadectwa pochodzenia wydanego przez władze celne kraju produkcji. Postępowanie krajowe, które doprowadziło do przedstawienia TSUE pytań prejudycjalnych, toczyło się przeciwko belgijskiemu importerowi wprowadzającemu na rynek tego kraju szkocką whisky, który nie mógł przedstawić certyfikatu autentyczności jej pochodzenia, ponieważ nabywał alkohol od pośrednika z Francji, a nie od jego producenta z Wielkiej Brytanii. Trybunał uznał wówczas, iż wymaganie przez państwo członkowskie przedstawienia świadectwa autentyczności, którego uzyskanie jest trudniejsze dla importerów oryginalnego produktu będącego już w obrocie w innym państwie członkowskim niż dla importerów sprowadzających ten sam produkt bezpośrednio z kraju pochodzenia, stanowi środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych niezgodny z Traktatem. Co szczególnie istotne, TSUE stworzył wówczas tzw. formułę Dassonville, wskazując, że zakazanymi przez Traktat środkami o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych są „wszelkie przepisy państw członkowskich dotyczące obrotu handlowego mogące bezpośrednio

67 Wyrok TSUE z dnia 11 lipca 1974 r. w sprawie 8/74 *Procureur du Roi przeciwko Benoît i Gustave Dassonville*, Zb. Orz. 1974 00837, ECLI:EU:C:1974:82.

68 Wyrok TSUE z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 *Rewe przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Zb. Orz. 1979 00649, ECLI:EU:C:1979:42.

69 Wyrok TSUE z dnia 24 listopada 1993 r. w połączonych sprawach C-267/91 i C-268/91 *Postępowanie karne przeciwko Bernard Keck i Daniel Mithouard*, Zb. Orz. 1993 I-06097, ECLI:EU:C:1993:905.

70 Wyrok TSUE z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie C-110/05 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2009:66.

71 Szerzej zob. m.in. A. Zawidzka, *Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny*, Warszawa 2005, s. 13, oraz J. Chmielewski, *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 3.

72 Zob. np. N. Bernard, *On the Art of Not Mixing One's Drinks: Dassonville and Cassis de Dijon Revisited*, [w:] M. Maduro, L. Azoulai (red.), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford 2010, s. 456–464; D.H. Regan, *An Outsider's View of Dassonville and Cassis de Dijon: On Interpretation and Policy*, [w:] M. Maduro, L. Azoulai (red.), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford 2010, s. 465–473; R. Kovar, *De l'arrêt Dassonville à l'arrêt Keck et Mithouard*, „Revue trimestrielle de droit européen" 2014, nº 50(4), s. 859–869.

lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie utrudnić wewnątrzwspólnotową wymianę handlową"[73]. Od czasu jej wypracowania Trybunał rozstrzygnął niezliczoną liczbę spraw odnoszących się do stosowania art. 34 TFUE i w większości przypadków formuła Dassonville, choć nierzadko z pewnymi zmianami[74], została powtórzona. Jak wskazuje Oliver, nie jest możliwe przedstawienie w przybliżeniu pełnego obrazu różnorodności instrumentów, które zostały uznane za środki o skutku równoważnym zgodnie z formułą Dassonville. Wskazać należy, że obejmują one m.in. licencje importowe, zezwolenia na dopuszczenie do obrotu, zakazy sprzedaży, wymogi dotyczące etykietowania, niektóre ustalenia w zakresie cen i wiele innych instrumentów[75].

Co istotne, z analizowanego orzeczenia wynika bardzo szerokie zastosowanie zakazu przewidzianego w art. 34 TFUE – obejmuje on, zgodnie z formułą Dassonville, środki krajowe ograniczające import zarówno w sposób rzeczywisty, jak i jedynie potencjalnie, oraz środki ograniczające import zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Co więcej, formuła ta odnosi się do skutków, a nie do celu regulacji – przepisy krajowe, które mogą tworzyć przeszkody w wymianie handlowej w UE, są objęte zastosowaniem zakazu przewidzianego w art. 34 Traktatu niezależnie od tego, czy ograniczenie przywozu towarów było celem prawodawcy krajowego, czy nie.

Należy również zauważyć, że w omawianym orzeczeniu Trybunał nie odwołał się bezpośrednio do zagadnienia dyskryminacji, z czego wnioskować można, że dla stwierdzenia, iż dany instrument stanowi środek o skutku równoważnym, nie jest konieczne wykazanie, że przedstawia on charakter dyskryminacyjny czy protekcjonistyczny. Zgodnie z szeroką konstrukcją formuły Dassonville zakazane ograniczenia obejmują więc zarówno regulacje krajowe wprost dyskryminujące towary z innych państw członkowskich, jak i te, które – mimo braku dyskryminacji – mogą utrudniać towarom importowanym dostęp do rynku. W konsekwencji uznać można, że dla takiej kwalifikacji środków krajowych wystarczy, że potencjalnie stanowią one przeszkodę w handlu wewnątrzwspólnotowym[76].

Co więcej, w orzeczeniu w sprawie *Dassonville* TSUE nie dokonał rozróżnienia pomiędzy importem a eksportem towarów. Prowadzić to może do wniosku, iż wskazana powyżej definicja odnosi się również do art. 35 TFUE. W wyroku wydanym w sprawie 15/79 *Groenveld*[77] Trybunał przyjął jednak odmienne stanowisko. Sprawa ta dotyczyła niderlandzkich przepisów wprowadzających zakaz przetwarzania mięsa

73 Wyrok TSUE w sprawie 8/74 *Procureur du Roi contre Benoît et Gustave Dassonville*.

74 Słowo „handlowe" jest dziś na ogół pomijane, jako że regulacje wchodzące w zakres zastosowania art. 34 TFUE mogą mieć różnego rodzaju charakter, nierzadko dotyczą one problematyki sanitarnej czy właśnie ochrony środowiska.

75 P. Oliver, *Of Trailers and Jet Skis: Is the Case Law on Article 34 TFEU Hurtling in a New Direction?*, „Fordham International Law Journal" 2011, vol. 33(5), s. 1428–1429 i cytowane tam orzecznictwo.

76 Podobnie m.in. A. Zawidzka, *Rynek wewnętrzny Wspólnoty*…, s. 17.

77 Wyrok TSUE z dnia 8 listopada 1979 r. w sprawie 15/79 *P.B. Groenveld BV przeciwko Produktschap voor Vee en Vlees*, Zb. Orz. 1979 03409, ECLI:EU:C:1979:253.

końskiego, który odnosił się do wszystkich wytwórców produktów i przetworów mięsnych. Jak wskazywały niderlandzkie władze, głównym powodem wprowadzenia przedmiotowych regulacji była niechęć mieszkańców niektórych krajów, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Niemiec, które stanowią główne rynki eksportowe przetworów mięsnych produkowanych w Niderlandach, do produktów zawierających koninę. Natomiast sama jej obecność w tego rodzaju produktach według władz Niderlandów była praktycznie nie do wykrycia, w związku z czym jedynym rozwiązaniem pozwalającym na zabezpieczenie eksportu do wskazanych krajów było wprowadzenie przedmiotowego zakazu. Analizowany środek został więc wprowadzony przede wszystkim w celu ochrony niderlandzkiego eksportu produktów mięsnych, zarówno do państw członkowskich, jak i do krajów trzecich, w których konsumpcja produktów zawierających koninę budzi poważny społeczny sprzeciw bądź też do których ich przywóz nie jest dozwolony, czego władze Niderlandów nie kwestionowały. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, badając jego zgodność z art. 35 Traktatu, wskazał w pierwszej kolejności, że przedmiotowy przepis odnosi się do „środków krajowych, których specyficznym celem lub skutkiem jest ograniczenie eksportu poprzez odmienne traktowanie towaru krajowego państwa członkowskiego i jego towaru eksportowanego w ten sposób, że powoduje to szczególną korzyść dla produkcji krajowej lub rynku krajowego tego państwa ze stratą dla produkcji lub rynku innych państw członkowskich”[78]. Regulacja krajowa stosowana bez rozróżnienia na produkty krajowe i zagraniczne, która nie przewiduje odmiennego traktowania towarów ze względu na ich pochodzenie ani nie oddziałuje ochronnie, tj. na korzyść rynku wewnętrznego państwa wprowadzającego analizowane środki, nie powinna więc co do zasady być uznana za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w świetle art. 35 Traktatu. W konsekwencji TSUE uznał, że badany zakaz mógł być uznany za zgodny z przedmiotowym przepisem, o ile nie wprowadzał nieuzasadnionych różnic w traktowaniu towarów przeznaczonych na eksport i sprzedawanych na terenie państwa, w którym zostały wyprodukowane. Doprecyzował on również, że dla oceny tej zgodności bez znaczenia pozostawała okoliczność, iż celem badanych przepisów była m.in. ochrona reputacji krajowej produkcji określonych wyrobów w państwach, w których istnieją przeszkody w zakresie ich wykorzystania i obrotu, jeśli zastosowanie samego zakazu nie było zróżnicowane w zależności od przeznaczenia tych wyrobów na rynek wewnętrzny lub na eksport. W świetle takiego rozstrzygnięcia Trybunału większość autorów przyjmuje, iż art. 35 Traktatu ma węższy zakres zastosowania niż jego art. 34, dotyczy bowiem tylko tych regulacji krajowych, które mają charakter dyskryminacyjny[79]. Z pewnością

78 *Ibidem*, pkt 7.

79 W ten sposób m.in. P. Koutrakos, J. Snell (red.), *Research Handbook on the Law*…, s. 18; D.T. Keeling, *The Free Movement of Goods in EEC Law: Basic Principles and Recent Developments in the Case Law of the Court of Justice of the European Communities*, „International Lawyer” 1992, vol. 26(2), s. 468; podobnie również np. A. Zawidzka, *Rynek wewnętrzny Wspólnoty*…, s. 18; T. Targosz, *Formy wpływu prawa wspólnotowego na prawo państw członkowskich*

TSUE przyjmuje mniej rygorystyczne stanowisko w zakresie interpretacji zakazu odnoszącego się do stosowania ograniczeń ilościowych w eksporcie i środków o skutku równoważnym niż w stosunku do analogicznego zakazu obejmującego import towarów. Podejrzewać można, że wynika to przede wszystkim z założenia, że państwa członkowskie w praktyce zdecydowanie rzadziej wprowadzają rozwiązania utrudniające wywóz niż przywóz towarów, w związku z czym nie oddziałują one w tym przypadku tak poważnie na ich swobodny przepływ w UE. W rezultacie uznać należy, że choć zakaz stosowania środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych dotyczy obu tych działań, to jednak znaczenie kryterium wprowadzanej dyskryminacji jest odmienne w odniesieniu do importu i eksportu[80].

Orzeczeniem o przełomowym znaczeniu zarówno dla wykładni art. 34 TFUE, jak i tworzenia i funkcjonowania rynku wewnętrznego w ogóle, był wyrok wydany przez Trybunał w sprawie 120/78 *Rewe-Zentral przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, znanej jako sprawa *Cassis de Dijon*, również niezwykle szeroko komentowany w doktrynie[81]. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej po raz pierwszy odniósł się wówczas do możliwości zakwalifikowania jako środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych regulacji, które stosowane były bez rozróżnienia zależnego od pochodzenia towarów. Wyrok ten ma niezwykle istotne znaczenie dla omawianej problematyki, jako że z jednej strony stanowi doprecyzowanie formuły wypracowanej w sprawie *Dassonville*, z drugiej natomiast tworzy możliwe ograniczenie jej działania – szerokie rozumienie

---

na przykładzie reklamy, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego" 2007, t. 5, s. 43; Zawiadomienie Komisji Europejskiej z dnia 23 marca 2021 r. pt. *Przewodnik dotyczący art. 34–36 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 65.

80 Dalsza analiza w tym zakresie, zawarta w niniejszej części książki (3.3. Pojęcie środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych) dotyczyć będzie art. 34 TFUE, chyba że zostanie wyraźnie wskazane odmiennie.

81 Zob. np. N. Bernard, *On the Art*…; L. Gormley, *Cassis de Dijon and the Communication from the Commission,* „European Law Review" 1981, vol. 6(4), s. 454–459; E. Balate, *Simples retouches de subtilité, drôle que ça vous fasse rire, mais imaginez que vous continuez ou observations à propos des récents arrêts de la Cour de justice en matière de libre circulation des marchandises*, „Revue de droit commercial Belge" 1998, nº 6, s. 278–289; E. Kaldellis, *Freedom of Establishment of Companies in the post-Centros Ltd. era: How Much of a 'Freedom' in European Community Law?*, „Revue hellénique de droit international" 2002, vol. 55, nº 2, s. 411–440 czy w literaturze polskiej: M. Czermińska, *Wybrane aspekty włączenia Polski do wspólnego rynku Unii Europejskiej*, „Państwo i Społeczeństwo" 2003, nr 4, s. 113–123; R. Stefanicki, *Ograniczenia swobodnego przepływu usług (kapitału) usprawiedliwione względami interesu publicznego w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego Europejskiego i Porównawczego" 2005, t. 3, s. 55–67; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie" 2006, nr 1, s. 59–80; M. Szwarc-Kuczer, *Ewolucja definicji środka o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w orzecznictwie TS – od Dassonville do Mickelsson*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2012, nr 1, s. 31–37; P. Dąbrowska-Kłosińska, *Artykuł 34 Traktatu*…

formuły Dassonville spowodowało bowiem, że bardzo wiele środków wprowadzanych przez państwa członkowskie mogło być uznane za niezgodne z Traktatem i to niezależnie od tego, czy miały one charakter dyskryminacyjny, czy nie.

Przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie *Cassis de Dijon* były niemieckie regulacje wprowadzające wymogi dotyczące minimalnej zawartości alkoholu w różnych rodzajach likierów i innych wyrobów alkoholowych. Wymogów tych nie spełniał importowany z Francji likier Cassis de Dijon, który zawierał mniejszą ilość alkoholu, niż przewidywały przepisy, w związku z czym nie został on dopuszczony do niemieckiego rynku. Spółka Rewe-Zentral A.G., będąca importerem likieru, wystąpiła do sądu ze skargą na wydaną przez władze niemieckie decyzję odmawiającą udzielenia zezwolenia na wprowadzenie go do obrotu. Wskazywała ona, że konsekwencją obowiązywania stanowiących podstawę wydania przedmiotowej decyzji przepisów było to, że znane produkty alkoholowe pochodzące z innych państw członkowskich UE nie mogły być sprzedawane w Niemczech, w związku z czym uznać należało, że ograniczały one swobodny przepływ towarów, naruszając unijne traktaty. Rząd niemiecki wyjaśniał natomiast, że przedmiotowe regulacje wprowadzone zostały m.in. z uwagi na wymogi dotyczące ochrony zdrowia publicznego oraz ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami handlowymi. Rzecznik generalny Capotorti, odnosząc się do przedmiotowej sprawy, dostrzegł, że „stworzyła ona okazję do zakreślenia ram, w jakich państwa członkowskie mają nadal swobodę formułowania standardów, którym muszą sprostać produkty wprowadzane do obrotu na rynkach tych państw, a które mogą powodować poważne przeszkody w imporcie produktów zagranicznych niespełniających tychże standardów”[82]. Oceniając przedmiotowe regulacje z punktu widzenia zgodności z art. 34 TFUE, Trybunał przede wszystkim poddał analizie ich kwalifikację jako środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. W tym zakresie wskazał on, że środkami tymi są przeszkody w swobodnym przepływie towarów, wynikające z zastosowania do towarów pochodzących z innych państw członkowskich, w których są zgodnie z prawem produkowane i wprowadzane do obrotu, przepisów określających wymogi, które towary te muszą spełniać, nawet jeśli przepisy te są stosowane bez rozróżnienia do wszystkich towarów[83]. W świetle powyższego stwierdzić należy, że Trybunał uznał za środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych instrumenty krajowe o charakterze dyskryminującym, w tym zarówno wprowadzające dyskryminację bezpośrednią, jak i pośrednią, a także takie, które dyskryminacji nie wprowadzają, ale utrudniają handel wewnątrzunijny.

W tym miejscu, nieco na marginesie, wyjaśnić należy, że bezpośrednia dyskryminacja występuje w przypadku stosowania przepisów, które wprowadzają odmienne traktowanie produktów importowanych i krajowych, zarówno pod

82 Wyrok TSUE w sprawie 120/78 *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

83 M. Szwarc-Kuczer, *Ewolucja definicji środka*…, s. 34.

względem prawnym, jak i faktycznym. Jest ona więc wynikiem wprowadzania takich regulacji, które w swoim wyraźnym brzmieniu przewidują inne traktowanie tych dwóch kategorii towarów. Środki dyskryminujące pośrednio nie traktują natomiast produktów zagranicznych i krajowych odmiennie pod względem prawnym (według literalnego brzmienia przepisów), jednak w praktyce prowadzą do takiego ich traktowania – mniej korzystnego w stosunku do towarów zagranicznych niż krajowych – na przykład generując w przypadku produkcji czy dystrybucji tych pierwszych dodatkowe obciążenia. Owe dodatkowe obciążenia mogą mieć różnego rodzaju charakter, w tym finansowy czy administracyjny, i wynikać z różnego rodzaju uwarunkowań, w szczególności konieczności spełnienia przez towary z innych krajów UE nie tylko wymogów państwa pochodzenia (które muszą być spełnione dla ich legalnej produkcji), ale także państwa importu. Co więcej, poza środkami dyskryminującymi bezpośrednio i pośrednio także środki, które nie wprowadzają odmiennego traktowania ani *de iure*, ani *de facto*, zgodnie z orzeczeniem TSUE wydanym w sprawie *Cassis de Dijon* mogą zostać uznane za środki o skutku równoważnym, jeśli ograniczają swobodny przepływ towarów. W takim świetle uznać należy, że Trybunał narzucił niezwykle szeroką interpretację pojęcia zawartego w art. 34 TFUE, odchodząc w tym zakresie zupełnie od kryterium dyskryminacji, co doprowadziło do objęcia zakresem zastosowania omawianego przepisu niezwykle rozległego wachlarza środków krajowych odnoszących się do produkcji lub obrotu towarami w UE.

Istotnym wkładem orzeczenia wydanego w sprawie *Cassis de Dijon* jest również to, iż Trybunał wprowadził w niej zasadę wzajemnego uznawania (czy też zasadę kraju pochodzenia). Zakłada ona, że towary wyprodukowane i sprzedawane w jednym z państw członkowskich zgodnie z obowiązującymi w nim wymogami powinny mieć swobodny dostęp do rynku innych państw członkowskich, i implikuje, że jeśli dany produkt spełnia standardy państwa eksportu, to należy przyjąć, że spełnia on również standardy państwa importu. Działając w ten sposób, zasada ta przyczynia się do takiego funkcjonowania rynku UE, w którym zachowane zostają pewne, jednak dość ograniczone kompetencje państw członkowskich do przyjmowania własnych regulacji[84]. Jak wskazuje Pelkmans: „wzajemne uznawanie powoduje konsekwencje dla krajowych organów celnych, prawodawcy lub innych decydentów, związane z tym, iż towar przywożony do państwa członkowskiego z innego kraju UE musi mieć zapewniony nieograniczony dostęp do jego rynku, nawet jeśli szczegółowe wymogi zawarte w jego przepisach różnią się od tych, które obowiązują w kraju pochodzenia, o ile jednak cele zakładane przez regulacje państwa pochodzenia i państwa przywozu są równoważne: oznacza to,

84 Jak wskazuje J. Maliszewska-Nienartowicz, zasadę tę określić można również mianem zasady równości standardów stosowanych w poszczególnych państwach – J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007, s. 224.

że kraj importujący »uznaje« reżim prawny kraju eksportującego”[85]. Stwierdzić można, że zasada wzajemnego uznawania opiera się na założeniu, że władze krajowe „troszczą się o swoich obywateli, w związku z czym nie można zakładać, że pozwalają one na produkcję niebezpiecznych lub niezdrowych produktów tylko dlatego, że wprowadzają techniczne wymogi odmienne od przyjętych w innym kraju”[86] czy też na założeniu „żyj i pozwól żyć”[87] i stanowi jeden z charakterystycznych elementów dynamiki integracji europejskiej. W świetle przedmiotowej zasady art. 34 TFUE należy natomiast interpretować w ten sposób, iż zawarty w nim zakaz stosowania ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym obejmuje ustanawianie w przepisach państwa członkowskiego wymogów odnoszących się do przywozu towarów legalnie wyprodukowanych i wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim, co dotyczy także wymogów związanych z ochroną środowiska.

Do zasady wzajemnego uznawania odniosła się również Komisja Europejska w wydanym przez siebie w 1980 r. komunikacie dotyczącym orzeczenia *Cassis de Dijon*[88], wyjaśniając, że „każdy produkt importowany z innego państwa członkowskiego musi być w zasadzie dopuszczony do terytorium importującego państwa członkowskiego, jeżeli został wytworzony i wprowadzony do obrotu zgodnie z prawem, tj. zgodnie z odpowiednimi regulacjami i technikami produkcji, jakie zwyczajowo i tradycyjnie akceptowane są w państwie eksportującym”[89]. W praktyce zasada ta okazała się niezwykle skutecznym narzędziem eliminacji przepisów, które choć nie miały charakteru dyskryminacyjnego, to jednak w rzeczywistości generowały większe trudności w obrocie towarami importowanymi niż rodzimymi. Nicolaidis uważa nawet, iż współpraca w zakresie wprowadzania regulacji prawnych i wzajemne uznawanie to mechanizmy najczęściej stosowane w celu rozwiązania napięć między interesami handlowymi i pozahandlowymi w obrocie międzynarodowym[90]. Niemniej jednak nawet zastosowanie zasady wzajemnego uznawania nie wyklucza w pełni powstawania pewnych tarć w kontekście głębokiej zależności pomiędzy państwami członkowskimi, faktycznie bowiem ich autonomia co do norm wewnętrznych, w tym tych, które mają na celu ochronę środowiska, jest bardzo ograniczona. W konsekwencji silne dążenie do jak najdalej idącej

85 J. Pelkmans, *Mutual Recognition in Goods and Services: An Economic Perspective*, [w:] F.K. Padoa Schioppa (red.), *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, London 2005, s. 2.

86 *Ibidem*, s. 3.

87 J. Scott, *EC Environmental Law*, London 1998, s. 65.

88 Komunikat Komisji z dnia 3 października 1980 r. dotyczący skutków wyroku wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 *Cassis de Dijon* (Dz.Urz. C 256 z 3.10.1980, s. 2–3).

89 *Ibidem*, s. 2.

90 K. Nicolaidis, *Trusting the Poles, Mark 2: Towards a Regulatory Peace Theory*, [w:] I. Lianos, O. Odudu (red.), *Regulating Trade in Services in the EU and the WTO: Trust, Distrust and Economic Integration*, Cambridge 2012, s. 265.

liberalizacji wymiany towarów pomiędzy krajami może utrudniać wprowadzanie regulacji mających chronić inne wartości czy interesy bądź też prowadzić do sytuacji, w których są one, „z gospodarczego punktu widzenia nie do utrzymania”[91].

Kolejną istotną konsekwencją orzeczenia wydanego w sprawie *Cassis de Dijon* dla kształtowania treści zasady swobodnego przepływu towarów jest ograniczenie zakresu jej zastosowania. W wyroku tym sędziowie unijni wprowadzili niezwykle szerokie rozumienie pojęcia środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, co spowodowało znaczne zwiększenie zakresu art. 34 TFUE, jednocześnie uznali oni bowiem, że przedmiotowa zasada nie ma charakteru absolutnego. Wskazali oni – być może aby złagodzić niezwykle rygorystyczne podejście przyjęte przez nich w zakresie interpretacji zakazu zawartego w tymże przepisie – iż dopuszczalne jest stosowanie odstępstw od niego, jeśli wynikać one będą z tzw. wymogów koniecznych (inaczej również jako „wymogi imperatywne” czy też „wymogi nadrzędne”[92]), w ten sposób wprowadzając przedmiotową konstrukcję do unijnego porządku prawnego. W swoim rozstrzygnięciu wyjaśnili oni bowiem, że „przeszkody w wewnątrzwspólnotowym obrocie handlowym będące wynikiem rozbieżności w krajowych przepisach regulujących wprowadzanie do obrotu […] produktów muszą zostać zaakceptowane pod warunkiem, że przepisy te mogą zostać uznane za niezbędne w celu zadośćuczynienia nadrzędnym wymogom dotyczącym w szczególności skuteczności kontroli podatkowej, ochrony zdrowia publicznego, rzetelności transakcji handlowych i ochrony konsumentów”[93]. Wskazanie to obecnie znane jest jako tzw. formuła Cassis de Dijon i zgodnie z orzecznictwem TSUE jej wykorzystanie przez państwa członkowskie jest podporządkowane ściśle określonym warunkom, do których należą m.in. brak unijnej harmonizacji danego zagadnienia i niedyskryminacyjny charakter wprowadzanych środków krajowych (szerzej na temat przedmiotowych warunków zob. punkt 3.5 niniejszego rozdziału). Jak wskazuje Dąbrowska-Kłosińska, formuła Cassis de Dijon została wypracowana jako odpowiedź na surowość formuły Dassonville wprowadzającej bardzo szeroką interpretację pojęcia „środki o skutku równoważnym”, zgodnie z którą właściwie każda regulacja krajowa, której skutkiem było ograniczenie swobody działania podmiotów gospodarczych, mogła zostać uznana za niezgodną z Traktatem[94]. Miała ona pozwolić na osiągnięcie pewnego kompromisu między rozwojem rynku wewnętrznego a specyficznymi warunkami rynków państw członkowskich. W tym ujęciu stanowi ona uzupełnienie formuły Dassonville, pozwalając na złagodzenie jej rygoru. Oznacza ona, jak wskazuje Zawidzka, „iż w przypadku braku odpowiednich postanowień harmonizujących, Wspólnota musi zaakceptować regulacje krajowe służące ochronie

91 *Ibidem*, s. 66.

92 W niniejszym opracowaniu terminy te oraz – w odpowiednich przypadkach – *rule of reason* (reguła rozsądku) będą stosowane zamiennie.

93 Komunikat Komisji z dnia 3 października 1980 r. dotyczący skutków wyroku wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 *Cassis de Dijon*, pkt 8.

94 P. Dąbrowska-Kłosińska, *Artykuł 34 Traktatu*…, s. 80.

szczególnie istotnych aspektów interesu publicznego, czyli regulacje niezbędne dla spełnienia wymogów imperatywnych […], nawet jeżeli przepisy te mogłyby powodować przeszkody w handlu wewnątrzwspólnotowym"[95]. Cieśliński wyjaśnia z kolei, że formuła Cassis de Dijon wprowadza „specyficzną regułę rozsądku do wzajemnej uznawalności, bez której nawet ta ostatnia zasada w dłuższej perspektywie nie mogłaby funkcjonować i która przede wszystkim stanowi przeciwwagę pozwalającą uwzględniać różne interesy"[96]. W tym kontekście istotą wspomnianej reguły rozsądku (*rule of reason*) jest uznanie niezbędności zezwolenia państwom członkowskim na zapewnianie samodzielnej ochrony dóbr i wartości służących interesowi ogólnemu.

Kolejnym krokiem, który doprowadził do doprecyzowania znaczenia pojęcia środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, a tym samym także zakresu zastosowania zasady swobodnego przepływu towarów, było wydanie przez TSUE orzeczenia w połączonych sprawach C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard*. Rozstrzygnięcie to również stanowić miało pewnego rodzaju remedium na sytuację zaistniałą po stworzeniu formuły Dassonville i zasady wzajemnego uznawania, które doprowadziły do ustalenia niezwykle szerokiego zakresu pojęcia środków o skutku równoważnym. Wypracowana w sprawach *Dassonville* i *Cassis de Dijon* jego interpretacja spowodowała bowiem, iż ogromna liczba instrumentów krajowych objęta była potencjalnie zakresem art. 34 TFUE, a co za tym idzie – zaskarżana do TSUE. Jak wskazuje Schutze, niedługo po ustaleniu przez Trybunał w dwóch tych sprawach wskazanego wyżej rozumienia środków o skutku równoważnym „stało się jasne, że art. 34 TFUE przekształci się w niekontrolowaną klauzulę »rzetelnego procesu gospodarczego«, która umożliwi podmiotom gospodarczym potencjalne zakwestionowanie wszystkich krajowych ingerencji w rynek europejski"[97]. W świetle nasilającej się w tamtym czasie tendencji do powoływania się przez podmioty gospodarcze na art. 34 TFUE w celu zakwestionowania wszelkiego rodzaju uregulowań, których skutkiem było ograniczenie swobody działania tych podmiotów, nawet jeżeli nie dotyczyły one wyłącznie bądź w sposób szczególnie uciążliwy produktów pochodzących z innych państw członkowskich, Trybunał uznał za niezbędne poddanie przedmiotowej problematyki ponownej analizie i wyjaśnienie dotychczasowej linii orzeczniczej, co nastąpiło właśnie w sprawie *Keck i Mithouard*.

W postępowaniu tym kwestionowano zgodność z postanowieniami Traktatu francuskich regulacji zakazujących odsprzedaży towarów poniżej ceny ich nabycia. Oskarżeni o naruszenie przedmiotowych przepisów B. Keck i D. Mithouard wskazywali, iż były one sprzeczne z zasadą swobodnego przepływu towarów, ponieważ wprowadzały środki analogiczne do ograniczeń ilościowych i mimo iż

95 A. Zawidzka, *Rynek wewnętrzny Wspólnoty*…, s. 24.

96 A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wrocław 2013, s. 214.

97 R. Schutze, *Of types and tests: Towards a unitary doctrinal framework for Article 34 TFEU?*, „European Law Review" 2016, vol. 41(6), s. 829.

stosowane były zarówno w odniesieniu do produktów zagranicznych, jak i krajowych, powodowały bardziej uciążliwe ograniczenia w obrocie w odniesieniu do tych pierwszych. Także zgodnie z opinią Komisji Europejskiej uregulowania te mogły negatywnie wpływać na handel wewnątrz UE i wprowadzały środki zakazane w art. 34 TFUE. Oceniając francuskie przepisy, Trybunał w pierwszej kolejności wskazał, że przeszkody w swobodnym przepływie towarów, będące wynikiem stosowania w odniesieniu do towarów pochodzących z innych państw członkowskich, w których są zgodnie z prawem produkowane i wprowadzane do obrotu, regulacji określających wymogi, które te produkty muszą spełniać, stanowią zakazane środki o skutku równoważnym, nawet jeśli są one stosowane do wszystkich produktów bez rozróżnienia zależnego od ich pochodzenia. W ten sposób wyjaśnił on, wobec istniejących wcześniej pewnych rozbieżności w doktrynie, powstałych na gruncie orzeczenia wydanego w sprawie *Cassis de Dijon*, że środkami o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych są zarówno środki wprowadzające odmienne traktowanie produktów krajowych i pochodzących z innych państw członkowskich, jak i stosowane wobec nich w jednakowy sposób. W dalszej kolejności wskazał on jednak, że przepisy krajowe wykluczające lub ograniczające jedynie pewne formy sprzedaży nie będą uznane za utrudniające obrót między państwami członkowskimi, jeśli odnoszą się one do wszystkich podmiotów działających na terenie danego kraju i dotyczą w ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, obrotu towarami rodzimymi i importowanymi. W ocenie TSUE stosowanie takich regulacji nie ogranicza bowiem produktom z innych państw członkowskich dostępu do rynku w stopniu większym niż produktom krajowym. Orzeczeniem tym Trybunał wprowadził rozróżnienie pomiędzy wymogami dotyczącymi sprzedaży, tj. odnoszącymi się do okoliczności, w jakich towary mogą być wprowadzane na rynek (tego „gdzie, kiedy, kto i jak”[98] może towary sprzedawać), w tym m.in. dotyczącymi godzin otwierania i zamykania sklepów, sprzedaży w określony sposób i w określonych miejscach, jak również odnoszącymi się do reklamy, a tymi, które dotyczą samego towaru, np. jego kształtu, opakowania, zawartości, oznaczenia, formy, wielkości, wagi, oraz wskazał, że te pierwsze nie naruszają art. 34 TFUE. Uznał on bowiem, iż – inaczej niż wynikało to z orzeczenia wydanego w sprawie *Dassonville* – „zastosowanie do produktów pochodzących z innych państw członkowskich krajowych przepisów, które ograniczają niektóre sposoby sprzedaży bądź ich zakazują, o ile tylko obowiązują one wszystkie zainteresowane podmioty gospodarcze prowadzące działalność na terytorium krajowym i dotyczą w jednakowy sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, obrotu produktami krajowymi i produktami pochodzącymi z innych państw członkowskich, nie utrudnia, bezpośrednio ani pośrednio, rzeczywiście ani potencjalnie wymiany handlowej między państwami członkowskimi”[99]. Ustalenia

98 T. Targosz, *Formy wpływu prawa…*, s. 47.

99 Wyrok TSUE z dnia 24 listopada 1993 r. w połączonych sprawach C267/91 i C268/91 *Postępowanie karne przeciwko Bernard Keck i Daniel Mithouard*, pkt 16.

takie wyjaśnił on, wskazując, iż w przypadku, gdy „powyższe warunki są spełnione, zastosowanie uregulowań tego typu do sprzedaży produktów pochodzących z innego państwa członkowskiego, zgodnych z przepisami tego państwa, nie może uniemożliwić ich dostępu do rynku lub ograniczyć tego dostępu w stopniu większym, niż ma to miejsce w odniesieniu do produktów krajowych. Omawiane uregulowania nie mieszczą się zatem w zakresie stosowania art. 30 Traktatu [obecnie 34 TFUE – przyp. M.M.]"[100]. Zgodnie więc z orzeczeniem *Keck i Mithouard* zakaz stosowania ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym obejmuje regulacje krajowe zakazujące przywozu danego towaru lub ograniczające jego import co do ilości, wartości, opisu składu, masy etc.[101] Środki odnoszące się do rozpowszechniania, dystrybucji lub reklamy towaru, jako dotyczące produktów jedynie pośrednio i niemające wpływu na dopuszczenie ich na rynek – choć mogące podporządkowywać ich sprzedaż pewnym warunkom, które mogą oddziaływać na wolumen obrotu – zostały natomiast wyłączone z zakresu zastosowania omawianego przepisu[102]. Dotyczy to również środków odnoszących się do sprzedaży produktów, które są już obecne na danym rynku, a nie tylko takich, które dopiero mają być przywiezione z innego państwa. Należy jednak doprecyzować i podkreślić, że wyłączenie takie ma miejsce tylko w odniesieniu do tych regulacji, które dotyczą w ten sam sposób, zarówno z prawnego, jak i faktycznego punktu widzenia, obrotu produktami krajowymi i produktami pochodzącymi z innych państw członkowskich.

Podobnie jak orzeczenia wydane w sprawach *Dassonville* i *Cassis de Dijon*, także wyrok w sprawie *Keck i Mithouard* miał wiele istotnych konsekwencji dla ustalenia definicji środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, a co za tym idzie – także dla określenia treści zasady swobodnego przepływu towarów. Pierwszą z nich jest to, że konieczność przeprowadzenia oceny zgodności konkretnych regulacji z art. 34 TFUE została uzależniona od zakwalifikowania ich do jednej ze wskazanych w tym rozstrzygnięciu kategorii. Jeśli kwestionowane regulacje odnoszą

100 *Ibidem*, pkt 17.

101 M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005, s. 29.

102 Późniejsze orzecznictwo TSUE nie w pełni potwierdziło zasadność konstrukcji, w której wszelkie regulacje w zakresie reklamy należy uznać za regulacje form sprzedaży nieobjętych art. 34. Jak wskazuje Stefanicki: „w niektórych późniejszych wyrokach reklamę kwalifikuje się jako usługę, do której zastosowanie mają odpowiednie przepisy traktatowe" – R. Stefanicki, *Ograniczenia swobodnego przepływu towarów i usług ze względu na interes publiczny w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2004, nr 3, s. 101. Problematyka ta wykracza jednak poza zakres przedmiotowy niniejszej pracy – na ten temat zob. szerzej np. S. Weatherill, *After Keck: Some thoughts on how to clarify the clarification*, „Common Market Law Review" 1996, vol. 33(5), s. 887–908; A. Dashwood, *Non-Discriminatory Trade Restrictions after Keck*, „The Cambridge Law Journal" 2002, vol. 61(1), s. 35–38; J. Szajnar, *Co nam zostało z Keck i Mithouard? – analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości inspirowanego wyrokiem z 24.11.1993 r. w sprawach połączonych: C-267/91 i C-268/91 Postępowanie karne przeciwko Bernardowi Keck i Danielowi Mithouard*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2015, nr 10, s. 25–34.

się do samego towaru, będą one poddane pełnej kontroli w zakresie zgodności ze wskazanym przepisem. Natomiast w przypadku stwierdzenia, że dotyczą jedynie sposobów sprzedaży, nie zostaną one uznane za potencjalnie naruszające art. 34 TFUE, o ile jednak spełnione będą dwa warunki. Aby możliwe było ich wyłączenie z zastosowania art. 34 Traktatu, regulacje te muszą – po pierwsze – odnosić się do wszystkich podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w danym państwie, a po drugie – dotyczyć w ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, obrotu produktami krajowymi i pochodzącymi z innych państw członkowskich. W konsekwencji rozstrzygnięcie dotyczące objęcia w konkretnym przypadku środków odnoszących się do sposobów sprzedaży określonych towarów zakresem art. 34 TFUE wymagać będzie przeprowadzenia analizy w zakresie ich dyskryminacyjnego charakteru. Jak wskazuje Schutze, sformułowany w ten sposób test „opiera się na zakazie dyskryminacji formalnej lub materialnej; a państwa członkowskie, poprzez wprowadzenie testu dyskryminacji, odzyskały pewien stopień wewnętrznej suwerenności w ramach własnego rynku krajowego”[103].

Drugi ważny wkład orzeczenia wydanego w sprawie *Keck i Mithouard* w kształtowanie treści zasady swobodnego przepływu towarów stanowiło dookreślenie zakresu art. 34 TFUE. W sprawie tej TSUE odszedł w pewien sposób od niezwykle szerokiej (być może nawet zbyt szerokiej) definicji środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych na rzecz przyjęcia podejścia skupiającego się na zróżnicowanym wpływie środków krajowych na dostęp do rynku produktów zagranicznych w porównaniu z towarami krajowymi[104]. W konsekwencji orzeczenie to uznać można, obok wyroków w sprawach *Dassonville* i *Cassis de Dijon*, za jeden z kamieni milowych w działaniach Trybunału podejmowanych na rzecz opracowania praktycznych zasad interpretacji art. 34 TFUE w sposób, który zapewniałby sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego z jednej strony i nie zagrażał istnieniu kompetencji państw członkowskich w zakresie realizacji innych celów z drugiej.

Należy podkreślić, że reguła wypracowana w orzeczeniu *Keck i Mithouard* znajduje zastosowanie także w odniesieniu do oceny regulacji przyjmowanych w celu realizacji wymogów ochrony środowiska. Została ona uwzględniona m.in. w sprawie C-159/00 *Sapod Audic*[105], związanej z gospodarowaniem odpadami opakowaniowymi. Postępowanie to dotyczyło francuskich przepisów przewidujących m.in., że wszyscy producenci bądź importerzy towarów zobowiązani byli do „przyczynienia się lub zapewnienia usuwania wszystkich swoich odpadów opakowaniowych”[106]. W praktyce oznaczało to obowiązek albo samodzielnego usuwania przedmiotowych odpadów, albo zapewnienia tego usuwania przez podmioty,

103 R. Schutze, *Of Types and Tests*…, s. 830.

104 I. Lianos, *In Memoriam Keck: The Reformation of the EU Law on the Free Movement of Goods*, „European Law Review” 2015, vol. 40(2), s. 229.

105 Wyrok TSUE z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie C-159/00 *Sapod Audic przeciwko Eco-Emballages SA.*, Zb. Orz. 2002 I-05031, ECLI:EU:C:2002:343.

106 *Ibidem*, pkt 8.

które otrzymały odpowiednie zezwolenie. Dodatkowo na podmioty te nałożono również obowiązek odpowiedniego oznakowania opakowań, których unieszkodliwienie powierzyły one innej jednostce, na warunkach wspólnie z nią ustalonych. Działająca na rynku francuskim spółka Sapod, będąca wytwórcą produktów drobiowych pakowanych w plastikowe opakowania, w celu wywiązania się ze wskazanego wyżej obowiązku zawarła umowę z przedsiębiorstwem Eco-Emballages zajmującym się organizacją systemu unieszkodliwiania odpadów i odzysku materiałów, posiadającym w tym zakresie odpowiednie zezwolenie wydane przez francuskie władze. Spółka Sapod odmówiła jednak uiszczenia płatności za odbiór odpadów opakowaniowych przez Eco-Emballages, wskazując, iż obowiązek przynależności do zatwierdzonego systemu gospodarowania odpadami był niezgodny z prawem unijnym, jako że stanowił zakazany w Traktacie środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, w związku z czym wprowadzające go uregulowania francuskie były nieważne. Podnosiła ona również, iż Eco-Emballages korzystało z absolutnego monopolu w zakresie unieszkodliwiania opakowań z tworzyw sztucznych, w konsekwencji czego zagraniczni producenci, chcący sprzedawać swoje produkty we Francji, zobowiązani byli do wytwarzania lub kupowania opakowań akceptowanych przez to przedsiębiorstwo i opatrzonych jego oznakowaniem, co prowadziło do ponoszenia przez nich znacznych dodatkowych kosztów i utrudniało przywóz produktów do Francji. W wyniku przedmiotowego sporu TSUE przedstawione zostało pytanie mające na celu ustalenie, czy art. 34 Traktatu dopuszcza stosowanie przepisów krajowych mających zastosowanie do wszystkich produktów niezależnie od ich pochodzenia, nakładających na wszystkich ich wytwórców i importerów obowiązek umieszczania na opakowaniach tych produktów oznakowania potwierdzającego przynależność do zatwierdzonego systemu odzysku odpadów opakowaniowych. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził wówczas, iż kwestionowane regulacje wprowadzały jedynie ogólny obowiązek identyfikacji opakowań zebranych w celu usunięcia przez zatwierdzone przedsiębiorstwo, jak również, że obowiązek ten nie dotyczył samych produktów jako takich lub ich opakowań, lecz jedynie ich sprzedaży, w związku z czym nie stanowił środka ustalającego wymogi, jakie muszą być spełnione przez określone towary. Doprecyzował on również, iż fakt, że przewidziany przepisami prawa obowiązek oznaczania opakowania przybrał formę zobowiązania do opatrzenia konkretnych produktów konkretnym logo, nie mógł być uznany za stanowiący naruszenie art. 34 TFUE, jako że był on skutkiem zawarcia umowy pomiędzy podmiotami prywatnymi. Takiego postanowienia umownego nie można natomiast uznać za przeszkodę w handlu w rozumieniu Traktatu, ponieważ nie zostało ono narzucone przez państwo członkowskie, lecz uzgodnione między prywatnymi spółkami prawa handlowego. Wobec powyższego TSUE uznał, że kwestionowane przepisy, ponieważ dotyczyły jedynie sposobów sprzedaży, mogły zostać uznane za zgodne z prawem unijnym, o ile stosowane były do wszystkich podmiotów działających na terenie Francji i wpływały w ten sam sposób – formalnie i faktycznie – na wprowadzanie do obrotu produktów krajowych

i pochodzących z innych państw członkowskich. W konsekwencji uznać należy, że obowiązki związane z oznakowaniem opakowań i odpadów opakowaniowych również powinny być interpretowane jako odnoszące się do sposobu sprzedaży i w rezultacie poddane zastosowaniu reguły Keck.

Analizując orzecznictwo TSUE, można jednak zauważyć, że choć w rozstrzygnięciu *Keck i Mithouard* dążył on do złagodzenia rygorystycznej interpretacji art. 34 TFUE, to stworzona w tej sprawie kategoria regulacji dotyczących sposobów sprzedaży zaczęła „ulegać erozji"[107] niemal natychmiast po jej powstaniu, a wprowadzona w zakresie wymagań dotyczących produktów i ustaleń odnoszących się do sprzedaży dychotomia stała się przedmiotem krytyki wielu przedstawicieli doktryny[108]. W konsekwencji Trybunał w swoich późniejszych rozstrzygnięciach sam zaczął odchodzić od przedmiotowego podziału uregulowań i opartego na nim testu zgodności z prawem unijnym. Od 2005 r. w jego orzecznictwie dostrzec można wyodrębnienie kolejnej kategorii ograniczeń, które mogą zostać uznane za środki o skutku równoważnym, tj. ograniczeń dotyczących użytkowania towarów, które powodują powstanie przeszkód w dostępie do rynku. Za ten rodzaj środków uznać należy takie instrumenty krajowe, które choć nie blokują samej sprzedaży określonych produktów, to w pewnym zakresie ograniczają ich stosowanie i w konsekwencji utrudniają dostęp tych produktów do rynku danego państwa. Jak wskazała w przewodniku dotyczącym stosowania art. 34–36 TFUE Komisja Europejska, mogą one dotyczyć m.in. celu, metody, zakresu, rodzaju czy też czasu stosowania określonych dóbr[109].

---

107 I. Lianos, *In Memoriam Keck*…

108 W ten sposób np. P. Eeckhout, *Recent Case Law on Free Movement of Goods: Refining Keck and Mithouard*, „European Business Law Review" 1998, vol. 9(7–8), s. 267; P. Koutrakos, *On Groceries, Alcohol and Olive Oil: More on the Free Movement of Goods after Keck*, „European Law Review" 2001, vol. 26, s. 391; N.N. Shuibhne, *The Free Movement of Goods and Article 28 EC: An Evolving Framework*, „European Law Review" 2002, vol. 27(4), s. 408–425; R. Kovar, *Dassonville Keck et les autres: de la mesure avant toute chose*, „Revue Trimestrielle de Droit Européen" 2006, vol. 42, nº 2, s. 213; C. Barnard, *Restricting Restrictions: Lessons for the EU from the US?*, „Cambridge Law Journal" 2009, vol. 68(3), s. 575; G. Davies, *Understanding Market Access: Exploring the Economic Rationality of Different Conceptions of Free Movement Law*, „German Law Journal" 2010, vol. 11, s. 671–703; J. Snell, *The Notion of Market Access: A Concept or a Slogan?*, „Common Market Law Review" 2010, vol. 47(2), s. 437–472; P. Wennerås, K.B. Moen, *Selling Arrangements, Keeping Keck*, „European Law Review" 2010, vol. 35(3), s. 387–400; L. Azoulai (red.), *L'entrave dans le droit du marché intérieur*, Brussels 2011; A. Fromont, C. Verdure, *La consécration du critère de l'"accès au marché" en matière de libre circulation des marchandises: mythe ou réalité?*, „Revue trimestrielle de droit européen" 2011, vol. 4, nº 47, s. 717–748; P. Oliver, *Of Trailers and Jet Skis*…; T. Horsley, *Unearthing Buried Treasure: Article 34 TFEU and the Exclusionary Rules*, „European Law Review" 2012, vol. 37(6), s. 734–757; N.N. Shuibhne, *The Coherence of EU Free Movement Law – Constitutional Responsibility and the Court of Justice*, Oxford 2013, s. 234–256; D. Doukas, *Untying the Market Access Knot: Advertising Restrictions and the Free Movement of Goods and Services*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies" 2017, vol. 9, s. 177–178.

109 Zawiadomienie Komisji Europejskiej z dnia 23 marca 2021 r. pt. *Przewodnik dotyczący art. 34–36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 47.

Pewne nawiązanie do pojęcia „przeszkody w dostępie do rynku" odnaleźć można już w orzeczeniu wydanym w sprawie *Keck i Mithouard*, w którym TSUE połączył jednak tę koncepcję z podziałem środków na dotyczące warunków sprzedaży i dotyczące samego towaru. Wskazał on bowiem wówczas, iż zastosowanie do produktów z innych państw członkowskich krajowych przepisów, które ograniczają niektóre sposoby sprzedaży bądź ich zakazują, o ile obowiązują one wszystkie zainteresowane podmioty gospodarcze i wszystkie towary danego typu niezależnie od ich pochodzenia, nie utrudnia wymiany handlowej, jako że „nie może uniemożliwić im dostępu do rynku lub ograniczyć tego dostępu w stopniu większym niż ma to miejsce w odniesieniu do produktów krajowych"[110]. Ponieważ jednak orzeczenie w sprawie *Keck i Mithouard* było wielokrotnie krytykowane, m.in. przez środowisko naukowe, sędziowie unijni podjęli próbę jego przeformułowania i wypracowania rozwiązań alternatywnych. Jak wspomniano wyżej, w późniejszym orzecznictwie Trybunał wykroczył poza dychotomiczny podział na regulacje dotyczące produktów i odnoszące się do samej ich sprzedaży, i rozszerzył zakres środków zakazanych przez Traktat właśnie na utrudniające dostęp do rynku ograniczenia stosowania. Jak wskazuje Schutze: „w obliczu tego nowego rodzaju środka Trybunał podniósł test dostępu do rynku do rangi trzeciego i niezależnego testu"[111] również pozwalającego na weryfikowanie zgodności rozwiązań wprowadzanych przez państwa członkowskie z art. 34 TFUE.

Do stworzenia wskazanej kategorii środków o skutku równoważnym, tj. ograniczeń stosowania, i wyraźnego wprowadzenia do orzecznictwa TSUE testu dostępu do rynku doszło w orzeczeniu wydanym w sprawie C-265/06 *Komisja przeciwko Portugalii*[112]. Dotyczyła ona portugalskich przepisów, które ustanawiały zakaz nanoszenia barwnych folii na szyby pojazdów samochodowych, z wyjątkiem samoprzylepnych winiet oraz nielustrzanych folii naklejanych na skrzyniach pojazdów transportujących towary. Trybunał wskazał wówczas, że wprowadzony zakaz powodował, iż osoby potencjalnie zainteresowane stosowaniem tego rodzaju folii, wiedząc o tym, że nie mogą nanieść ich na szyby aut, nie miały praktycznie żadnego interesu w ich kupnie. W konsekwencji uznał on, że zakaz ten utrudniał handel w Portugalii prawie całością barwnych folii wyprodukowanych lub wprowadzonych do obrotu zgodnie z prawem w innych państwach członkowskich, w związku z czym stanowił środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. W orzeczeniu tym TSUE po raz pierwszy, ustalając, czy dane rozwiązanie stanowi tego rodzaju środek, odniósł się bezpośrednio do skutków, jakie wywołuje ono po stronie popytu, a nie tylko podaży, a więc wpływu na zachowania konsumentów,

110 Wyrok TSUE z dnia 24 listopada 1993 r. w połączonych sprawach C-267/91 i C-268/91 *Postępowanie karne przeciwko Bernard Keck i Daniel Mithouard*, pkt 17.

111 R. Schutze, *Of Types and Tests*…, s. 831. Choć test dostępu do rynku pojawiał się także we wcześniejszych orzeczeniach – wydanych po wyroku *Keck* – to Trybunał nie stosował go jako samodzielnego testu, odrębnego od pozostałych wskazanych wyżej kryteriów.

112 Wyrok TSUE z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie C-265/06 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Portugalskiej*, Zb. Orz. 2008 I-02245, ECLI:EU:C:2008:210.

a nie tylko producentów. W tym świetle uznał on, że przepisy, które mogą zagrażać dostępowi konsumentów do określonych towarów, objęte są zakresem zastosowania art. 34 TFUE.

Jaśniejszych wskazówek dotyczących koncepcji „ograniczeń stosowania" wydaje się jednak dostarczać nieco późniejsze orzeczenie TSUE w sprawie C-110/05 *Komisja przeciwko Włochom* (tzw. sprawa *włoskich przyczep*), dotyczącej włoskich regulacji wprowadzających zakaz ciągnięcia przyczep motocyklami. Kwestionowane w niej przepisy nie zawierały wymagań dotyczących produktów – krajowych czy pochodzących z innych państw członkowskich – ani też nie odnosiły się bezpośrednio do ich sprzedaży. Wprowadzały one jednak ograniczenie w zakresie sposobu używania określonych towarów – przyczep – przewidując, że nie mogły być one ciągnięte przez motocykle, co dotyczyło nawet tych przyczep, które zostały skonstruowane specjalnie w taki sposób, aby możliwe było ich przypięcie do motocykli i których możliwość używania w inny sposób niż łącznie z motocyklami jest marginalna. Przepisy te odnosiły się jednak tylko do ciągnięcia przyczep przez motocykle zarejestrowane we Włoszech – przedmiotowy zakaz nie dotyczył pojazdów zarejestrowanych w innych państwach członkowskich. Z drugiej jednak strony obejmowały one swoim zakresem, bez zróżnicowania, zarówno przyczepy wyprodukowane we Włoszech, jak i importowane z innych państw członkowskich. Trybunał, dokonując oceny kwestionowanych regulacji, wyjaśnił w pierwszej kolejności, że potencjalna niezgodność z art. 34 TFUE dotyczyła ograniczeń, jakie mogły one generować dla swobodnego przepływu nie motocykli, lecz przyczep, jako że motocykle mogą z łatwością być używane bez przyczep, podczas gdy możliwość używania przyczep zaprojektowanych w sposób wskazany powyżej inaczej niż łącznie z motocyklami jest bardzo ograniczona. Skarga w zakresie, w jakim dotyczyła przyczep, które nie zostały skonstruowane specjalnie dla motocykli, lecz przeznaczone były do przypięcia do samochodów lub innych pojazdów, została w rezultacie oddalona. W odniesieniu natomiast do przyczep zaprojektowanych specjalnie do użytkowania wraz z motocyklami TSUE stwierdził, że włoskie przepisy w znacznej mierze wyłączały je z użytku. Zakaz używania określonego towaru w danym państwie ma natomiast znaczący wpływ na zachowanie konsumentów (w tym przypadku spowodował, że nie mieli oni *de facto* żadnego interesu w zakupie tego rodzaju przyczepy), które z kolei oddziałuje na realny dostęp towaru do rynku tego państwa. W konsekwencji Trybunał uznał, że analizowane regulacje, wykluczając zaistnienie na rynku włoskim popytu na tego rodzaju towary, *de facto* uniemożliwiały ich przywóz i naruszały zakaz przewidziany w art. 34 TFUE[113].

113 W tym konkretnym przypadku przepisy włoskie zostały uznane przez TSUE za uzasadnione koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa drogowego, które stanowi, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, jeden z nadrzędnych względów interesu ogólnego i w rezultacie jest zgodne z przepisami Traktatu regulującymi swobodny przepływ towarów. Rozstrzygnięcie

Analiza orzeczenia wydanego w sprawie *włoskich przyczep* pozwala wskazać, że TSUE wyróżnił w niej trzy kategorie środków objętych zastosowaniem art. 34 TFUE. W pierwszej kolejności potwierdził to, co już wynikało z ugruntowanego orzecznictwa, w tym wyroku wydanego w sprawie *Cassis de Dijon*, wskazując, że należą do nich:

1) przyjęte przez państwo członkowskie środki, które mają na celu mniej korzystne traktowanie towarów pochodzących z innych państw członkowskich (środki wprowadzające dyskryminację w odniesieniu do towarów importowanych) oraz
2) przeszkody w swobodnym przepływie towarów, wynikające z zastosowania do towarów pochodzących z innych państw członkowskich, w których są zgodnie z prawem produkowane i wprowadzane do obrotu, przepisów określających wymogi, które muszą one spełniać, nawet jeśli uregulowania te są stosowane bez rozróżnienia do wszystkich towarów.

W omawianej sprawie kategorie te zostały jednak uzupełnione przez Trybunał o niezwykle szeroką grupę środków, tj.:

3) wszystkie inne środki stanowiące przeszkodę w dostępie do rynku jednego z państw członkowskich towarów pochodzących z innych państw członkowskich.

Taka interpretacja pojęcia „środki równoważne" spowodowała, że jednym z kluczowych elementów oceny zgodności regulacji z art. 34 TFUE stał się test dostępu do rynku.

Podobnie jak w wyroku wydanym w sprawie C-265/06 *Komisja przeciwko Portugalii*, także w orzeczeniu w sprawie *włoskich przyczep* TSUE, analizując, czy dany instrument stanowi środek zakazany w art. 34 TFUE, oparł się nie na analizie jego wpływu na zachowania producentów czy też podmiotów gospodarczych zajmujących się obrotem danymi towarami, lecz konsumentów, uwzględniając w ten sposób oddziaływanie nie na samą podaż, lecz na popyt. Niemniej jednak, co interesujące, w wyroku tym Trybunał odwołał się także do orzeczeń wydanych w sprawach *Cassis de Dijon* oraz *Keck i Mithouard*, sygnalizując w ten sposób, iż oba rozstrzygnięcia odzwierciedlają stan prawa unijnego. Co więcej, odniósł się on zarówno do zasad niedyskryminacji i wzajemnego uznawania, jak i dostępu do rynku, nie wyjaśniając jednak związku między tymi trzema koncepcjami.

Innym orzeczeniem zawierającym istotne wskazówki odnoszące się do problematyki ograniczeń sposobów użytkowania jest wyrok wydany w sprawie C-142/05 *Åklagaren przeciwko Mickelsson i Roos* (znanej również jako sprawa *Mickelsson i Roos*)[114]. Przedmiotowe postępowanie dotyczyło szwedzkich przepisów, które zakazywały użytkowania skuterów wodnych poza publicznymi drogami wodnymi oraz akwenami do tego celu wyznaczonymi przez lokalne władze. W okresie

takie nie wpływa jednak na samą kwalifikację kwestionowanych środków (czyli ograniczeń dotyczących stosowania czy używania) jako stanowiących środki o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym przewidzianym w art. 34 TFUE.

114 Wyrok TSUE z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-142/05 *Åklagaren przeciwko Percy Mickelsson i Joakim Roos*, Zb. Orz. 2009 I-04273, ECLI:EU:C:2009:336.

wystąpienia okoliczności faktycznych sprawy nie został wyznaczony żaden żeglowny akwen otwarty dla tego rodzaju pojazdów, w związku z czym ich użytkowanie dozwolone było jedynie na publicznych drogach wodnych. W praktyce natomiast drogi te przeznaczone były dla ruchu handlowego jednostek o wysokim tonażu, co sprawiało, że korzystanie na nich ze skuterów wodnych było niebezpieczne. Samo postępowanie przed TSUE toczyło się wskutek przedstawienia mu pytań prejudycjalnych powstałych w toku postępowania krajowego przeciwko P. Mickelssonowi i J. Roosowi w związku z zarzutem naruszenia przedmiotowego zakazu. Oskarżeni prowadzili skutery wodne na akwenach innych niż wyznaczone do tego celu przez właściwe władze, co było niezgodne ze szwedzkimi regulacjami, wskazywali oni jednak, że uregulowania te naruszały art. 34 TFUE, w związku z czym były nieważne. Pytania skierowane do Trybunału dotyczyły w konsekwencji tego, czy przepisy Traktatu stoją na przeszkodzie regulacjom krajowym zakazującym używania skuterów poza ogólnie dostępnymi drogami wodnymi lub wodami, co do których władze lokalne wydały przepisy zezwalające na takie ich użytkowanie. Trybunał stwierdził wówczas, że jeżeli uregulowania takie skutkowałyby powstaniem przeszkody dla osób korzystających ze skuterów wodnych w czynieniu z nich prawidłowego użytku lub istotnym ograniczeniem ich użytkowania, mogłyby one istotnie wpływać na zachowanie konsumentów i w konsekwencji utrudniać dostęp tych towarów do rynku krajowego. W takim świetle uznał on, że ponieważ – w związku z wprowadzeniem kwestionowanych regulacji – rzeczywiste możliwości użytkowania skuterów wodnych w Szwecji były marginalne, kwestionowany zakaz stanowił środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Analizując przedmiotowe rozstrzygnięcie, stwierdzić można, iż Trybunał dostrzegł, że nawet w przypadku, gdy rozwiązania przyjęte w danym państwie członkowskim nie mają na celu mniej przychylnego traktowania towarów z innych krajów ani też nim nie skutkują, mogą one oddziaływać na zachowanie konsumentów i w konsekwencji wpływać na realną możliwość wprowadzenia ich na rynek tego państwa. W konsekwencji uznać należy, że również regulacje przewidujące całkowity lub quasicałkowity (formalnie lub faktycznie) zakaz użytkowania określonego produktu, które uniemożliwiają czynienie z niego prawidłowego użytku właściwego temu produktowi lub użytek ten istotnie ograniczają, i w ten sposób utrudniają jego dostęp do rynku krajowego, objęte są zakresem zastosowania art. 34 TFUE.

Rozumowanie Trybunału wypracowane w sprawie *włoskich przyczep* i powtórzone w wyroku *Mickelsson i Roos* zostało następnie przyjęte i w pewnym stopniu doprecyzowane w dalszych jego orzeczeniach, w tym w wyroku wydanym w sprawie C-639/11 *Komisja przeciwko Polsce*[115], dotyczącej polskich przepisów, które *de facto* zakazywały dopuszczania do ruchu drogowego pojazdów z układem kierowniczym po prawej stronie. Przyczyną wszczęcia postępowania przeciwko Polsce był fakt, iż w 2008 r. do Komisji wpłynęło wiele skarg formułowanych przez osoby

115 Wyrok TSUE z dnia 20 marca 2014 r. w sprawie C-639/11 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2014:173.

mające zamiar zarejestrować w Polsce samochody osobowe pochodzące z Wielkiej Brytanii i Irlandii. Zgodnie z polskimi przepisami osoby te były zobowiązane do przeniesienia, przed dokonaniem rejestracji, kierownicy pojazdu na lewą stronę, co generowało wysokie koszty. Komisja Europejska uznała, że tego rodzaju wymóg był równoważny z zakazem rejestracji w tym kraju pojazdów, w przypadku których kierownica jest umieszczona po prawej stronie, w konsekwencji czego postanowiła wnieść przeciwko Polsce skargę do Trybunału. W skardze tej dokonała ona jednak rozróżnienia pomiędzy nowymi samochodami osobowymi, w przypadku których w jej opinii zaskarżony środek krajowy powinien zostać oceniony w świetle szczegółowych dyrektyw dotyczących homologacji pojazdów silnikowych[116], a samochodami uprzednio zarejestrowanymi w innym państwie członkowskim, które powinny być oceniane w świetle art. 34 Traktatu, które to rozróżnienie zostało również uwzględnione przez Trybunał. W postępowaniu przed TSUE strona polska dążyła do wykazania zgodności spornych przepisów z regulacjami Traktatu, wskazując, że nie wprowadzały one niekorzystnego traktowania i – nawet pośredniej – dyskryminacji pojazdów pochodzących z innych państw członkowskich, ponieważ w Polsce również produkowane były pojazdy, w których miejsce kierowcy znajduje się po prawej stronie. Podnosiła ona również, iż przepisy te miały na celu zapewnienie bezpieczeństwa drogowego, jako że w przypadku, gdy ruch odbywa się po prawej stronie jezdni, kierowca samochodu z kierownicą po prawej stronie ma znacznie ograniczone pole widzenia. Komisja Europejska wskazywała natomiast, że w zakresie dotyczącym pojazdów uprzednio zarejestrowanych w innym kraju UE państwo, na terytorium którego obowiązuje ruch prawostronny, nie jest uprawnione do odmowy rejestracji pojazdu ze wskazanego wyżej powodu. W jej ocenie kwestionowane przepisy, chociaż stosowane były bez zróżnicowania do wszystkich samochodów, naruszały zakaz przewidziany w art. 34 TFUE, ponieważ ich celem lub skutkiem było mniej korzystne traktowanie aut pochodzących z innych państw członkowskich i zniechęcanie właścicieli takich pojazdów do ich przywozu do Polski. Należy zauważyć, że sporne regulacje nie ingerowały w samą swobodę obrotu pojazdami posiadającymi układ kierowniczy po prawej stronie, ale ograniczały możliwość rejestracji, wpływając w ten sposób na ich użyteczność. Rzecznik generalny Jääskinen, odnosząc się do analizowanej w przedmiotowej sprawie problematyki, wskazał, iż przepisy te stosowane były do wszystkich pojazdów bez zróżnicowania zależnego od ich pochodzenia[117]. Podkreślił

116 Dyrektywa Rady 70/311/EWG z dnia 8 czerwca 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do układów kierowniczych pojazdów silnikowych i ich przyczep (Dz.Urz. L 133 z 18.06.1970, s. 10–13, pol. wyd. spec. rozdz. 13, t. 001, s. 90–93) oraz dyrektywa 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (Dz.Urz. L 263 z 9.10.2007, s. 1–160).

117 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 7 listopada 2013 r. w sprawie C-639/11 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2013:728.

on jednak, że okoliczność ta nie wykluczała uznania, iż sporny zakaz stanowi środek o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego – jest tak bowiem w przypadku, gdy dany towar, produkowany i wprowadzany do obrotu w jednym państwie członkowskim zgodnie z obowiązującym w nim prawem, nie jest dopuszczony – przynajmniej nie bez warunków ograniczających – do rynku innego państwa członkowskiego. W tym świetle uznał on, że kwestionowane przepisy mogły być szczególnie niekorzystne w odniesieniu do pojazdów przywożonych do Polski z innych państw członkowskich, uprzednio już tam zarejestrowanych, co wynikało z faktu, że ewentualni kupujący, wiedząc o konieczności poniesienia wysokich kosztów w związku z koniecznością dostosowania do polskich wymogów pojazdu wyposażonego w kierownicę z prawej strony, praktycznie tracili jakikolwiek interes w jego nabyciu w innym kraju. W konsekwencji, w ocenie rzecznika generalnego, z powodu owych dodatkowych kosztów importowane pojazdy z kierownicą umieszczoną z prawej strony traktowane były w mniej korzystny sposób niż pojazdy kupione i używane w Polsce, z których znaczna większość wyposażona jest w kierownicę z lewej strony. Należy podkreślić, że choć także KE wskazywała, iż celem lub skutkiem kwestionowanych regulacji było mniej korzystne traktowanie towarów pochodzących z innych państw członkowskich, sam Trybunał nie odniósł się ani do wniosków przedstawionych przez rzecznika Jääskinena, ani do argumentacji KE w zakresie odmiennego wpływu środków na producentów aut w zależności od ich pochodzenia. Wskazał on jedynie, że badane regulacje mogły zmniejszyć liczbę uczestniczących w ruchu w Polsce pojazdów wyposażonych w układ kierowniczy z prawej strony, które były legalnie produkowane i rejestrowane w innych państwach członkowskich. W tym świetle, przywołując jednocześnie swoje wcześniejsze orzecznictwo (wyroki wydane w sprawach *Dassonville*, *Cassis de Dijon* oraz *włoskich przyczep*), uznał on, niezwykle lakonicznie, że kwestionowane regulacje stanowiły środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie, zakazany przez art. 34 TFUE w zakresie, w jakim uniemożliwiały dostęp do rynku pojazdom tego rodzaju[118]. Jak podkreśla Schütze, Trybunał w swoim rozumowaniu, wskazując, że kwestionowane przepisy są niezgodne z przepisami Traktatu w związku z tym, iż *de facto* uniemożliwiają dostęp do polskiego rynku pojazdom, które są zgodnie z prawem produkowane i rejestrowane w innych krajach UE niż Polska, połączył „linię orzeczniczą dotyczącą ograniczania użytkowania produktów przez konsumentów z zasadą wzajemnego uznania”[119].

---

118 Analogiczne orzeczenie zostało wydane w sprawie C-61/12 *Komisja przeciwko Litwie* (wyrok TSUE z dnia 20 marca 2014 r. w sprawie C-61/12 *Komisja Europejska przeciwko Republice Litewskiej*, ECLI:EU:C:2014:172), również dotyczącej ustanowionego do celów rejestracji obowiązku przeniesienia na lewą stronę układu kierowniczego samochodów osobowych umieszczonego po prawej stronie, w której TSUE sformułował identyczne wnioski jak w sprawie C-639/11 *KE przeciwko Polsce*.

119 R. Schutze, *Of Types and Tests*…

Opisane wyżej stanowisko Trybunał potwierdził w 2019 r. w sprawie C-591/17 *Republika Austrii przeciwko Republice Federalnej Niemiec*[120], dotyczącej opłat za użytkowanie infrastruktury przeznaczonej dla samochodów osobowych, co wskazuje na aktualność przyjętej wcześniej linii orzeczniczej w zakresie definicji środków o skutku równoważnym. W tym przypadku Trybunał nie odniósł się jednak do orzeczeń wydanych w sprawach *Dassonville* czy *Cassis de Dijon*, a jedynie do wyroku w sprawie *włoskich przyczep*, potwierdzając przyjęcie kryterium dostępu do rynku. Ugruntował on również szerokie rozumienie wskazanego kryterium, zgodnie z którym każda przeszkoda w handlu, nawet jeśli jej celem lub skutkiem nie jest mniej korzystne traktowanie towarów importowanych, która jednak może ograniczać dostęp do rynku, stanowi środek o skutku równoważnym w rozumieniu Traktatu. Wyjaśnienie to wydaje się wskazywać, że w przypadku testu dostępu do rynku kryterium dyskryminacyjnego charakteru badanych środków nie ma znaczenia. Test ten ma więc niezwykle rozległy zakres i jest – w ocenie niektórych autorów – zbliżony do testu opartego na kryterium „przeszkody w handlu", wypracowanego w orzeczeniu *Dassonville*[121], co oznacza przywrócenie bardzo szerokiej definicji środków o efekcie równoważnym, o których mowa w art. 34 TFUE.

Co również istotne, w swoim orzecznictwie Trybunał nie wskazał żadnego konkretnego progu czy precyzyjnych wytycznych dotyczących weryfikacji krajowych środków w ramach testu dostępu do rynku. Dla przykładu w orzeczeniach *włoskich przyczep* oraz *Mickelsson i Roos* wskazał on jedynie, iż analizowany zakaz bądź ograniczenie używania towaru na terytorium państwa członkowskiego miało „znaczący wpływ na zachowanie konsumentów, które z kolei ma wpływ na dostęp tego towaru do rynku danego państwa członkowskiego" oraz, że konsumenci „nie mieli praktycznie żadnego interesu" bądź mieli „niewielki" interes w zakupie towarów, których dotyczyły badane regulacje[122]. Z orzecznictwa TSUE wynika więc, że dokonując w tym zakresie oceny, bierze on pod uwagę przede wszystkim wagę oddziaływania analizowanych środków na konsumentów i bada, czy mogą

120 Wyrok TSUE z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie C-591/17 *Republika Austrii przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2019:504.

121 W ten sposób m.in. I. Lianos, *In Memoriam Keck*…, s. 230. Należy jednak zauważyć, że dokładny zakres testu dostępu do rynku oraz przede wszystkim jego relacja z pozostałymi testami zgodności z art. 34 TFUE pozostają wciąż tematami rozbieżnych opinii i wielu dyskusji naukowych, jako że TSUE wciąż nie wypowiedział się na ten temat jednoznacznie – nadal wykorzystuje on różnego rodzaju testy do różnych środków, nie wyjaśniając dokładnie relacji pomiędzy nimi, a jego orzecznictwo w tym zakresie jest przedmiotem bardzo zróżnicowanych interpretacji, zob. np. T. Horsley, *Anyone for Keck?*, „Common Market Law Review" 2009, vol. 46(4), s. 2001–2019; P. Pecho, *Good Bye Keck, A comment on the Remarkable Judgment in Commission v. Italy, C-110/05*, „Legal Issues of Economic Integration" 2009, vol. 36(3), s. 257–272; E. Spaventa, *Leaving Keck Behind? The Free Movement of Goods after the Rulings in Commission v. Italy and Mickelsson and Roos*, „European Law Review" 2009, vol. 34(6), s. 914; J. Snell, *The Notion of Market*…

122 Podobnie w niektórych innych orzeczeniach dotyczących dostępu do rynku, w tym np. w wyrok TSUE z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie C-265/06 *Komisja przeciwko Republice Portugalskiej*.

one mieć „znaczący" wpływ na ich zachowanie (jednak nie na podstawie dokładnej analizy danych, lecz „zdroworozsądkowej obserwacji"[123]), czyniąc zakup określonych produktów importowanych mniej atrakcyjnym i w ten sposób wpływając na popyt i jednocześnie przywóz tych produktów z innych państw członkowskich. Należy zauważyć, że tak ogólne sformułowanie wskazówek dotyczących tego, jakie rodzaje środków powinny zostać uznane za zakazane przeszkody w swobodnym przepływie towarów, stwarza problem z punktu widzenia pewności prawa. Jak zauważa Bernard: „Trybunał wprowadza progi kwalifikacji jako środków o skutku równoważnym, używając słów takich jak »istotnie« i »znacząco« – brak dokładnego sformułowania jest w tym względzie uderzający"[124]. Uznać można, że takie stanowisko Trybunału powoduje, iż – ponownie – niemalże wszystkie środki krajowe w jakikolwiek sposób oddziałujące na obrót produktami w UE mogą zostać uznane za stanowiące środki o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym, a przyjęcie przez TSUE tego rodzaju techniki ich oceny prowadzi do powrotu do niezwykle (być może nawet zbyt) szerokiej interpretacji przedmiotowego pojęcia.

Należy zauważyć, że istotną konsekwencją omówionych wyżej orzeczeń było również odejście od kryterium dyskryminacyjnego charakteru rozwiązań krajowych w ocenie ich zgodności z art. 34 TFUE. Do środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych Trybunał zaliczył bowiem instrumenty o charakterze dyskryminacyjnym (bezpośrednio i pośrednio), ale również niedyskryminacyjnym, jeśli ograniczają one dostęp towarów do rynku. Takie rozumienie środków o skutku równoważnym także uznać można za zaskakująco szerokie. Choć bowiem art. 34 TFUE nie zawiera ich definicji, to jednak wydaje się, że celem jego wprowadzenia do Traktatu była eliminacja przepisów powodujących traktowanie towarów z innych państw członkowskich w sposób mniej korzystny niż produktów krajowych. Trybunał dokonywał natomiast bardzo szerokiej interpretacji omawianego przepisu, nadając mu niezwykle rozległy zakres zastosowania. Należy jednak wyjaśnić, że tak szeroka interpretacja dotyczy środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie, zakazanych w art. 34 TFUE, nie do ograniczeń ilościowych w wywozie, o których mowa w art. 35 TFUE. W przypadku bowiem tych drugich wciąż aktualne pozostaje kryterium charakteru dyskryminacyjnego, co oznacza, że zakazane są te środki, które wprowadzają odmienne traktowanie handlu wewnętrznego danego państwa członkowskiego i jego handlu zagranicznego w sposób, który zapewnia szczególną korzyść krajowym podmiotom gospodarczym, produktom lub rynkowi tego państwa.

123 I. Lianos, *In Memoriam Keck*…

124 C. Barnard, *What the Keck? Balancing the Needs of the Single Market with State Regulatory Autonomy in the EU and US*, „European Journal of Consumer Law" 2012, no. 3, s. 214.

3.4. Środki niewpływające na handel między państwami członkowskimi

Pomimo niezwykle szerokiej interpretacji zakazu stosowania ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie towarów oraz środków o skutku równoważnym należy zauważyć, że nie wszystkie wprowadzane przez państwa członkowskie środki odnoszące się do wytwarzania, dystrybucji czy użytkowania określonych produktów objęte są zastosowaniem art. 34 i 35 TFUE. Z zakresu tego, zgodnie z orzecznictwem TSUE, wyłączone są te instrumenty, które nawet potencjalnie nie oddziałują negatywnie na handel pomiędzy państwami członkowskimi. Dotyczy to również tych środków, których wpływ na swobodny przepływ towarów jest zbyt niepewny czy pośredni, by można było stwierdzić, iż utrudniają one wymianę handlową między krajami UE[125]. Mimo dążenia TSUE do zapewnienia jak najpełniejszej realizacji zasady swobodnego przepływu towarów, niekiedy nawet kosztem innych wartości, wyłączenie to zostało wyraźnie podkreślone w wielu jego orzeczeniach, także tych, które odnosiły się do instrumentów mających na celu ochronę środowiska. Ograniczenie takie wynika z zastosowania w ocenie środków krajowych kryterium stopnia ich wpływu na swobodną wymianę towarów.

Ilustrację takiego ograniczenia zastosowania art. 34 i 35 TFUE stanowić może orzeczenie wydane w sprawie C-379/92 *Peralta*[126], której przedmiot stanowiły włoskie regulacje ustanawiające całkowity zakaz wprowadzania węglowodorów i substancji szkodliwych z jakichkolwiek statków do włoskich wód terytorialnych. Przedmiotowe przepisy wymagały również, aby statki wpływające na wody te wyposażone były w specjalny sprzęt, co znacząco podnosiło koszty importu produktów do Włoch. Trybunał Sprawiedliwości nie dostrzegł jednak niezgodności przedmiotowych regulacji z Traktatem, wskazując, że „wystarczy stwierdzić, że przepisy takie jak te, które są przedmiotem postępowania, nie czynią rozróżnienia w zależności od pochodzenia transportowanych substancji, ich celem nie jest uregulowanie wymiany handlowej z innymi państwami członkowskimi, a ograniczające skutki dla swobodnego przepływu towarów, jakie może powodować obowiązek przez nie nałożony, są zbyt niepewne i pośrednie, aby mogły być uznane za mogące powodować utrudnienia w handlu pomiędzy państwami członkowskimi”[127]. Podobne rozstrzygnięcie wydane zostało m.in. w sprawie C-266/96 *Corsica Ferries*[128], w której ocenie Trybunału poddane zostały włoskie przepisy zobowiązujące

125 Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-379/92 *Postępowanie karne przeciwko Matteo Peralta*, Zb. Orz. 1994 I-03453, ECLI:EU:C:1994:296, pkt 24.

126 *Ibidem*.

127 *Ibidem*.

128 Wyrok TSUE z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-266/96 *Corsica Ferries France SA przeciwko Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl i Ministero dei Trasporti e della Navigazione*, Zb. Orz. 1998 I-03949, ECLI:EU:C:1998:30.

przedsiębiorstwa żeglugowe mające siedzibę w innych państwach członkowskich niż Włochy, których statki zatrzymywały się w porcie tego kraju, do korzystania z usług lokalnych przedsiębiorstw świadczących usługi portowe, posiadających wyłączne koncesje w zakresie cumowania statków, co wiązało się z koniecznością uiszczania na rzecz takich przedsiębiorstw opłat. Uznał on wówczas, iż nie są sprzeczne z Traktatem regulacje, które „nie wprowadzają rozróżnienia ze względu na pochodzenie przewożonych towarów, ich celem nie jest uregulowanie handlu towarami z innymi Państwami Członkowskimi, a ich ewentualne skutki ograniczające, które mogłyby zaistnieć w zakresie swobodnego przepływu towarów, są zbyt niepewne i pośrednie, by można było uznać, że powodować one mogą zakłócenie wymiany handlowej”[129]. Także z tego orzeczenia wynika, że nie wszystkie instrumenty wprowadzane przez państwo członkowskie, które odnoszą się do dopuszczalnych działań przedsiębiorstw, także z innych krajów UE, na rynku tego państwa będą uznane za mogące utrudniać handel między państwami członkowskimi, a co za tym idzie – stanowiące środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych.

3.5. Odstępstwa od zakazów przewidzianych w art. 34 i 35 TFUE

Omówione powyżej zakazy stosowania ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym zawarte w art. 34 i 35 TFUE nie mają charakteru bezwzględnego. Istnieje bowiem możliwość wprowadzania odstępstw od nich w przypadku, gdy jest to niezbędne do zapewnienia ochrony określonych wartości czy interesów. Wynika ona z jednej strony z samego tekstu Traktatu, a z drugiej z orzecznictwa Trybunału, który stworzył konstrukcję tzw. wymogów imperatywnych mogących uzasadniać pewne ograniczenia swobodnego przepływu towarów.

3.5.1. Artykuł 36 TFUE jako podstawa wprowadzania ograniczeń w swobodnym przepływie towarów

Możliwość wprowadzania odstępstw od zakazów przewidzianych w art. 34 i 35 Traktatu została przewidziana w jego art. 36. Zgodnie z jego brzmieniem „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 oraz zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź

129 *Ibidem*, pkt 8.

ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między Państwami Członkowskimi".

Dzięki wprowadzonemu w art. 36 TFUE mechanizmowi możliwa jest ochrona określonych wartości, które państwa członkowskie uznają za niewystarczająco chronione na poziomie unijnym. Jak podkreśla Brodecki, celem art. 36 TFUE nie jest zarezerwowanie jakichkolwiek materii dla wyłącznej kompetencji państw członkowskich, a jedynie przyznanie im możliwości odstąpienia od zasady swobodnego przepływu towarów w zakresie usprawiedliwionym dążeniem do zabezpieczenia wskazanych w tym przepisie interesów[130]. Przepis ten został włączony do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą już w jego pierwotnym brzmieniu, tj. w 1957 r., i – co można uznać za zaskakujące – od tego czasu nie został ani razu zmodyfikowany.

Należy podkreślić, że art. 36 TFUE, jako przepis ustanawiający wyjątek od fundamentalnej zasady funkcjonowania rynku wewnętrznego, podlega wykładni zawężającej, jego zastosowanie wymaga zaś każdorazowo precyzyjnego uzasadnienia koniecznością ochrony jednej z enumeratywnie wskazanych w nim wartości. Wymóg restrykcyjnej wykładni omawianego przepisu był wielokrotnie podkreślany przez TSUE, który przyjął w tym zakresie podejście odwrotne do wypracowanego na gruncie art. 34 TFUE, w przypadku którego narzucił niezwykle szeroką interpretację. Już w 1981 r. w sprawie 113/80 *Buy Irish*[131] wyraźnie wskazał on, że „ponieważ art. 36 Traktatu stanowi […] odstępstwo od podstawowej zasady, zgodnie z którą wszystkie przeszkody w swobodnym przepływie towarów między Państwami Członkowskimi mają być wyeliminowane, musi być on interpretowany wąsko"[132]. Pomimo zatem zawarcia omawianego przepisu w Traktacie, swobodny przepływ towarów pozostaje w unijnym porządku prawnym zasadą, natomiast odstępstwa od niej mogą być wprowadzane jedynie wyjątkowo.

Konsekwencje wymogu zapewnienia restrykcyjnej interpretacji art. 36 TFUE są trojakiego rodzaju. Po pierwsze, jak wskazał Trybunał w cytowanym wyżej orzeczeniu *Buy Irish*: „przewidzianymi w nim odstępstwami nie można objąć przypadków innych niż te konkretnie określone"[133]. Oznacza to, że zakres zastosowania art. 36 TFUE nie może wykraczać poza to, co jest konieczne dla ochrony wymienionych w nim interesów, które zgodnie z zamierzeniami prawodawcy unijnego zasługują na szczególną ochronę, nawet kosztem zasady swobodnego przepływu towarów.

---

130 Z. Brodecki, *Komentarz do art. 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, [w:] *idem* (red.), *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2006, Lex/el.

131 Wyrok TSUE z dnia 17 czerwca 1981 r. w sprawie 113/80 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii* Zb. Orz. 1981 01625, ECLI:EU:C:1981:139.

132 *Ibidem*, pkt 1.

133 *Ibidem*.

Po drugie, art. 36 TFUE stanowi podstawę umożliwiającą wyłącznie wprowadzanie ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym, o których mowa w art. 34 i 35 Traktatu. W konsekwencji nie może być on stosowany w odniesieniu do ceł i opłat o skutku równoważnym ani do dyskryminacyjnych lub ochronnych podatków wewnętrznych, które są zakazane w innych przepisach Traktatu, odnoszących się do swobodnego przepływu towarów. Wniosek ten znajduje wyraźne potwierdzenie w orzeczeniu wydanym w sprawie 7/68 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*[134] (znanej również jako sprawa *Art Treasures*). Trybunał podkreślił wówczas, że art. 36 TFUE stanowi część rozdziału dotyczącego zniesienia ograniczeń ilościowych między państwami członkowskimi, w związku z czym nie może on uzasadniać utrzymania w mocy środków, takich jak cła lub opłaty o skutku równoważnym. Stwierdzenie to potwierdził on również w sprawie 29/72 *Marimex*[135], w której wskazał, iż art. 36 „musi być interpretowany w sposób zawężający, w związku z czym nie może być rozumiany jako uzasadniający środki inne niż te, o których mowa w art. 30 i 34 [obecnie 34 i 35 TFUE – przyp. M.M.]"[136].

Po trzecie, wykluczone jest powoływanie się na art. 36 TFUE na podstawie względów ekonomicznych. Ograniczenie to zostało sformułowane przez TSUE już w 1961 r. w sprawie 7/61 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*[137], w której wskazał on, że przedmiotowy przepis może być wykorzystywany jedynie w przypadkach o charakterze niegospodarczym, natomiast trudności ekonomiczne czy społeczne nie mogą stanowić podstawy jego zastosowania. W konsekwencji możliwość oparcia się przez władze danego państwa członkowskiego na art. 36 TFUE w celu uzasadnienia środków ograniczających przywóz, wywóz lub tranzyt towarów z innych krajów UE jest wyłączona, jeżeli środki te służą ochronie interesów gospodarczych tego państwa. Jak zauważa Snell: „stanowisko Trybunału w tej kwestii opiera się na fundamentalnym założeniu, że gdyby kraje Unii Europejskiej mogły powoływać się na uwarunkowania gospodarcze, wstrzymywałyby swobodny przepływ towarów za każdym razem, gdy jego skutki okazywałyby się dla nich niekorzystne. Pozwolenie władzom krajowym na hamowanie wolnego handlu ze względów ekonomicznych byłoby sprzeczne z celem Traktatu, jakim jest zastąpienie rynków krajowych bardziej wydajnym rynkiem europejskim"[138]. Ograniczenie dotyczące względów uzasadniających zastosowanie art. 36 TFUE zostało uzupełnione w późniejszym orzecznictwie Trybunału, w którym wskazał on, że państwa

134 Wyrok TSUE z dnia 10 grudnia 1968 r. w sprawie 7/68 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1968 00617, ECLI:EU:C:1968:51.

135 Wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 1972 r. w sprawie 29/72 *S.p.A. Marimex przeciwko Amministrazione Finanziaria Italiana*, Zb. Orz. 1972 01309, ECLI:EU:C:1972:126.

136 *Ibidem*, pkt 4.

137 Wyrok TSUE z dnia 19 grudnia 1961 r. w sprawie 7/61 *Europejska Wspólnota Gospodarcza przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1961 00635, ECLI:EU:C:1961:31.

138 J. Snell, *Economic Aims as Justification of Restrictions on Free Movement*, [w:] A. Schrauwen (red.), *The Rule of Reason: Rethinking Another Classic of European Legal Doctrine*, Groningen 2005, s. 48.

członkowskie nie mogą powoływać się na przedmiotowy przepis dla „usprawiedliwienia przepisów lub praktyk, które, mimo że są korzystne, zawierają ograniczenia, które uzasadnia się głównie troską o zmniejszenie obciążeń spoczywających na administracji lub obniżenie wydatków publicznych, chyba że w przypadku braku wyżej wymienionych zasad lub praktyk, owo obciążenie lub wydatki przekroczyłoby wyraźnie granice tego, czego można racjonalnie wymagać”[139]. Co więcej, Trybunał uszczegółowił również *ad casum* ograniczenie odnoszące się do charakteru środków krajowych, które mogą znaleźć oparcie w art. 36 TFUE, wskazując, że niedopuszczalne jest powoływanie się przy ich wprowadzaniu m.in. na „konieczność ochrony dostaw towarów na krótkich dystansach z korzyścią dla lokalnego biznesu (C-254/98 *TK-Heimdienst*); ochronę produktu krajowego przed konkurencją cenową (97/83 *Melkunie*); wspieranie sprzedaży artykułów spożywczych wysokiej jakości (C-158/04 *Alfa Vita*, pkt 23); czy przewagi konkurencyjnej opiekanego pieczywa nad pieczywem tradycyjnym (C-416/00 *Morellato*, pkt 40)”[140].

Co istotne, art. 36 w żaden sposób nie odnosi się do dyskryminującego (lub nie) charakteru wprowadzanych środków, co oznacza, że może on służyć uzasadnieniu zarówno regulacji, które oddziałują w sposób zróżnicowany na towary importowane i krajowe (bądź też przeznaczone na rynek wewnętrzny i na eksport – w przypadku zakazu przewidzianego w art. 35 TFUE), jak i tych, które takiego zróżnicowania nie wprowadzają.

Co więcej, powoływanie się na art. 36 TFUE nie jest dopuszczalne w przypadku istnienia pełnej (zupełnej) harmonizacji danego zagadnienia na poziomie UE. Należy wyjaśnić, że harmonizacja zupełna występuje wówczas, gdy prawodawca unijny kompleksowo i wyczerpująco normuje określoną materię, wyłączając jednostronną aktywność regulacyjną władz krajowych. W takim przypadku kompetencje legislacyjne państw członkowskich zostają co do zasady ograniczone do implementacji odpowiednich przepisów prawa unijnego, bez możliwości przyjmowania odrębnych regulacji krajowych w danym zakresie. Harmonizacja częściowa pozostawia natomiast państwom członkowskim pewien margines swobody w obszarze stanowienia przepisów krajowych dotyczących danej materii[141]. Szczególny typ harmonizacji częściowej stanowi harmonizacja minimalna, która znajduje zastosowanie m.in. w dziedzinie ochrony środowiska. Polega ona na ustanowieniu przez unijnego prawodawcę standardów minimalnych, jednak bez jednoczesnego wykluczenia możliwości wykraczania poza nie przez państwa członkowskie i regulowania danych zagadnień w sposób surowszy, niż zostało to przewidziane w akcie harmonizującym, pod warunkiem jednak zachowania zgodności z przepisami Traktatu. W przypadku zatem, gdy dane zagadnienie zostało w sposób wyczerpujący

139 Wyrok TSUE z dnia 20 maja 1976 r. w sprawie 104/75 *Adriaan de Peijper, directeur de la société Centrafarm BV*, Zb. Orz. 1976 00613, ECLI:EU:C:1976:67, pkt 2.

140 D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, Lex/el. i powołane tam orzecznictwo.

141 B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Warszawa 2004, s. 90.

uregulowane przez prawo wtórne, wszystkie odnoszące się do niego środki krajowe oceniane są wyłącznie w świetle przepisów harmonizujących. Możliwość uzasadnienia ewentualnych odstępstw od zakazów przewidzianych w art. 34 i 35 Traktatu na podstawie jego art. 36 istnieje natomiast co do zasady jedynie w przypadku braku harmonizacji zupełnej. W takiej sytuacji państwa członkowskie zachowują kompetencję do samodzielnego określania poziomu ochrony interesów wymienionych w art. 36 TFUE[142].

Szczególnie istotne ograniczenie możliwości wykorzystania art. 36 TFUE dla uzasadnienia wprowadzanych przez państwa członkowskie ograniczeń w przywozie lub wywozie towarów zawiera sam ten przepis. W zdaniu drugim uściśla on bowiem, iż zakazy i ograniczenia wprowadzane na jego podstawie „nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między Państwami Członkowskimi". Za podstawową funkcję przedmiotowego unormowania uznać można zapobieganie nadużyciom ze strony państw członkowskich. W wyroku wydanym w sprawie 34/79 *Henn & Darby*[143] TSUE wskazał, że zdanie drugie art. 36 Traktatu ma na celu przeciwdziałać sytuacji, w której ograniczenia w handlu wynikające z przyczyn wymienionych w jego zdaniu pierwszym zostałyby odwrócone od właściwego ich celu i wykorzystane w sposób prowadzący do dyskryminacji towarów pochodzących z innego państwa członkowskiego lub do ochrony pewnych produktów krajowych[144].

Użyte w art. 36 zd. 2 pojęcia „arbitralna dyskryminacja" i „ukryte ograniczenia w handlu" nie zostały zdefiniowane w przepisach Traktatu. W konsekwencji ustalenie ich zakresu nastąpiło, podobnie jak w przypadku pojęcia „środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych", w orzecznictwie TSUE. Niemniej jednak wyjaśnienia przedstawione w tym zakresie przez Trybunał nie były ani tak dokładne, ani szczegółowe jak w odniesieniu do pojęć zawartych w art. 34 i 35 TFUE. Co więcej, doprecyzowanie znaczenia sformułowań użytych w art. 36 zd. 2 dokonywało się w jego orzecznictwie *ad casum* i uzupełniane było komentarzami doktryny. Zgodnie z samymi wyjaśnieniami przedstawionymi przez TSUE arbitralna dyskryminacja ma miejsce wówczas, gdy przepisy krajowe utrudniają dostęp do rynku krajowego wyłącznie towarom importowanym lub zarówno towarom krajowym, jak i importowanym, w rzeczywistości negatywnie wpływając jedynie na towary importowane[145]. Jak wyjaśniają Dąbrowska i Gromnicka, tego rodzaju dyskryminacja występuje, gdy środki krajowe, wprowadzając zróżnicowane traktowanie

142 W przypadku częściowej harmonizacji samo prawodawstwo harmonizujące niekiedy wyraźnie upoważnia państwa członkowskie do utrzymania lub przyjęcia bardziej rygorystycznych środków, pod warunkiem że są one zgodne z Traktatem.

143 Wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 1979 r. w sprawie 34/79 *Regina przeciwko Maurice Donald Henn i John Frederick Ernest Darby*, Zb. Orz. 1979 03795, ECLI:EU:C:1979:295.

144 R. Stefanicki, *Ograniczenia swobodnego przepływu towarów*…, s. 92.

145 W ten sposób zob. np. wyrok TSUE z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie C-366/04 *Georg Schwarz przeciwko Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg*, Zb. Orz. 2005 I-10139, ECLI:EU:C:2005:719.

towarów zależne od ich pochodzenia lub przeznaczenia (na rynek krajowy lub na eksport), nie są oparte na obiektywnych kryteriach[146]. Ukryte ograniczenia w handlu polegają natomiast na wykorzystywaniu przesłanek wymienionych w art. 36 TFUE dla uzasadnienia środków, które *de facto* mają na celu ochronę produkcji krajowej[147]. W praktyce ich wprowadzanie często podyktowane jest względami polityki handlowej i gospodarczej danego państwa. Wykluczenie możliwości stosowania tego rodzaju instrumentów przez władze krajowe ma na celu zapobieżenie nadużywaniu art. 36 TFUE poprzez powoływanie się na zawarte w nim interesy dla uzasadniania wprowadzanych przez państwa członkowskie środków, mimo że w istocie służą one realizacji zamierzeń protekcjonistycznych, najczęściej o podłożu ekonomicznym. Z uwagi jednak na specyficzny, ukryty charakter tego typu ograniczeń ich identyfikacja bywa trudna i zwykle wymaga pogłębionej analizy wykraczającej poza literalne brzmienie badanych przepisów. Analiza ta nierzadko musi być dokonywana w świetle różnego rodzaju okoliczności towarzyszących wprowadzeniu konkretnych środków, takich jak np. wypowiedzi przedstawicieli władz, publikacje prasowe, reakcje społeczne, korelacja czasowa z określonymi wydarzeniami czy sytuacja producentów krajowych[148]. W konsekwencji w ramach oceny zgodności danych środków z art. 36 zd. 2 Traktatu często niezbędne jest przeprowadzenie przez Trybunał wnikliwego badania konkretnego kontekstu ich przyjęcia, obejmującego również uwarunkowania pozaprawne.

Ilustrację wielowymiarowości analizy ograniczeń wprowadzanych przez państwa członkowskie w świetle wymogów sformułowanych w zdaniu drugim art. 36 TFUE stanowić może sprawa 40/82 *Komisja przeciwko Wielkiej Brytanii*[149]. Postępowanie to dotyczyło uregulowań wprowadzających zakaz przywozu do Wielkiej Brytanii wyrobów drobiowych przez podmioty nieposiadające odpowiedniej licencji – ogólnej lub indywidualnej – wydawanej przez właściwe władze brytyjskie. Przepisy te zostały zaskarżone do TSUE przez Komisję Europejską, która podnosiła, że w praktyce prowadziły one do wstrzymania importu do tego kraju mięsa drobiowego i jaj ze wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Danii i Irlandii. Władze Wielkiej Brytanii wyjaśniały natomiast, że przywóz tych produktów na jej terytorium był dopuszczalny z krajów całkowicie wolnych od choroby drobiu Newcastle, które zakazały stosowania szczepionek przeciwko tej chorobie oraz wprowadziły obowiązek uboju zarażonych osobników w przypadku jej wystąpienia. Przyjęcie przedmiotowych środków uzasadniały ochroną zdrowia zwierząt,

146 D. Dąbrowska, E. Gromnicka, *Zakaz ograniczeń ilościowych i ograniczeń o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 1–42.

147 *Ibidem*.

148 D. Miąsik, R. Skubisz, *Komentarz do art. 36 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, Warszawa 2012, Lex/el.

149 Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1982 r. w sprawie 40/82 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Zb. Orz. 1984 00283, ECLI:EU:C:1982:285.

podkreślając, że były one konieczne do powstrzymania rozprzestrzeniania się choroby Newcastle wśród drobiu. Zaznaczały również, że rozwiązania te stanowiły element systemu środków nadzoru sanitarnego, obejmującego m.in. przymusowy ubój chorych zwierząt w przypadku wybuchu epidemii na terytorium Wielkiej Brytanii. Zwracały one uwagę również na to, że pożądane było, by inne państwa członkowskie także wdrożyły podobne środki, jako że pozwoliłoby to na zapewnienie utrzymania swobodnego przepływu produktów drobiowych w Unii Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał natomiast, że niezależnie od celu zakładanego przez kwestionowane regulacje, ich skutkiem było wstrzymanie importu do Wielkiej Brytanii produktów drobiowych ze wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Irlandii i Danii. W konsekwencji należało zakwalifikować je jako środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych i uznać za niezgodne z Traktatem, o ile nie zostałoby wykazane, że są one uzasadnione na podstawie jego art. 36 jako służące ochronie zdrowia zwierząt. Wyjaśnił on również, że w przypadku braku środków harmonizacyjnych przyjętych na poziomie unijnym państwa członkowskie są uprawnione do podejmowania działań mających na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony zdrowia zwierząt. Ustanawiane przez nie środki powinny jednak mieścić się w granicach dopuszczalności wyznaczonych przez Traktat, zwłaszcza w zakresie ich wpływu na przywóz towarów z innych państw członkowskich. Zaznaczył także, że dla oceny zgodności z prawem unijnym istotne znaczenie ma nie tylko treść wprowadzonych środków, lecz również faktyczne uwarunkowania ich stosowania. W tym świetle, badając działania podjęte przez Wielką Brytanię, zwrócił on uwagę m.in. na fakt, że w latach poprzedzających przyjęcie spornej regulacji odnotowano znaczny wzrost importu produktów drobiowych do Wielkiej Brytanii z innych państw członkowskich, a także, że brytyjscy producenci drobiu (podobnie jak same władze Wielkiej Brytanii) wprost wyrażali duże zaniepokojenie tym wzrostem. Zauważył on również, że na rząd brytyjski wywierano pewną presję, m.in. za pośrednictwem artykułów prasowych oraz innych form nacisku, mającą na celu skłonienie go do podjęcia działań zmierzających do ograniczenia importu drobiu. Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe okoliczności, Trybunał stwierdził, że kwestionowane środki wprowadzały arbitralną dyskryminację lub ukryte ograniczenia w handlu, jako że ich rzeczywistym celem było zahamowanie – ze względów ekonomicznych – importu do Wielkiej Brytanii określonych produktów z innych państw członkowskich. W konsekwencji nie mogły one zostać uznane za uzasadnione na podstawie art. 36 Traktatu.

Powyższe orzeczenie ukazuje, jak wiele czynników, w tym również pozaprawnych, może wpływać na ocenę dopuszczalności krajowych środków w świetle art. 36 zd. 2 TFUE oraz jak regulacje pozornie uzasadnione ochroną określonych wartości mogą – gdy uwzględni się kontekst ich wprowadzenia – okazać się w istocie ograniczeniami w handlu motywowanymi względami gospodarczymi.

W konsekwencji analiza przepisów krajowych dokonywana przez TSUE na gruncie art. 36 Traktatu ma charakter pogłębiony i kompleksowy, nierzadko wymagając zbadania nie tylko ich literalnego brzmienia, lecz także okoliczności przyjęcia.

Pewne wskazówki w zakresie interpretacji pojęć zawartych w art. 36 zd. 2 TFUE można odnaleźć również w wyroku wydanym w sprawie 272/80 *Frans-Nederlandse Maatschappij*[150], dotyczącym holenderskich przepisów zakazujących sprzedaży, przechowywania lub stosowania jako środków ochrony roślin produktów, które nie uzyskały zezwolenia wymaganego przez prawo obowiązujące w Niderlandach. Przyjęcie przedmiotowych regulacji uzasadniane było przez władze tego kraju koniecznością zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony zdrowia ludzi. Miały one zastosowanie zarówno do produktów wytworzonych w Niderlandach, jak i pochodzących z innych państw członkowskich, w których zostały legalnie wyprodukowane. Wymogi, od spełnienia których uzależnione było uzyskanie stosownego zezwolenia, dotyczyły składu produktów, ich potwierdzonej badaniami skuteczności oraz nieszkodliwości, a także zamieszczenia na ich opakowaniach określonych informacji. Koszty związane z badaniami laboratoryjnymi, mającymi służyć wykazaniu spełnienia przedmiotowych warunków, zgodnie z prawem obowiązującym w Niderlandach obciążały wnioskodawcę. Oceniając przedmiotowe regulacje, TSUE w pierwszej kolejności zauważył, iż w czasie objętym postępowaniem nie istniały zharmonizowane zasady dotyczące produkcji lub wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin. Wobec braku harmonizacji to państwa członkowskie decydowały natomiast o poziomie ochrony zdrowia i życia ludzi, jaki chciały zapewnić, w tym także o tym, jak rygorystyczne mają być przeprowadzane kontrole tego rodzaju produktów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zaznaczył jednak, że nawet w takim przypadku regulacje krajowe muszą być zgodne z postanowieniami Traktatu, w szczególności nie mogą stanowić arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu. W tym świetle, przeprowadzając analizę przyjętych w Niderlandach rozwiązań, Trybunał musiał uwzględnić z jednej strony potencjalne zagrożenia związane ze stosowaniem środków ochrony roślin, z drugiej zaś fakt, że zostały one już zatwierdzone w innych krajach UE, w których legalnie wprowadzono je na rynek. Ostatecznie TSUE uznał, że władze krajowe mogą wymagać, aby towar dopuszczony do obrotu w innym państwie członkowskim został poddany ponownej procedurze zatwierdzającej, o ile służy to ochronie zdrowia publicznego. Doprecyzował jednocześnie, że są one zobowiązane do ograniczenia rygoru tych procedur oraz zapewnienia, że nie będą one powodowały powstawania nieuzasadnionych kosztów, jeżeli wcześniejsze badania przeprowadzone w państwie pochodzenia odpowiadają standardom ochrony zdrowia publicznego obowiązującym w państwie przywozu. W szczególności nie mogą one żądać przeprowadzenia dodatkowych analiz, w tym badań technicznych,

150 Wyrok TSUE z dnia 17 grudnia 1981 r. w sprawie 272/80 *Postępowanie karne przeciwko Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten BV*, Zb. Orz. 1981 03277, ECLI:EU:C:1981:312.

chemicznych ani innych testów laboratoryjnych, jeżeli zostały one już wykonane w innym państwie członkowskim, a ich wyniki zostały lub mogą zostać im udostępnione. Takie żądania mogłyby stanowić przejaw arbitralnej dyskryminacji lub ukrytych ograniczeń w handlu.

Choć rozstrzygnięcie wydane w sprawie 272/80 *Frans-Nederlandse Maatschappij* różni się od wyroku w sprawie 40/82 *Komisja przeciwko Wielkiej Brytanii*, to również ono ukazuje, że ocena środków krajowych w świetle art. 36 zd. 2 TFUE jest niezwykle złożona i wymaga uwzględnienia konkretnych, także pozaprawnych okoliczności zaistniałych w każdej indywidualnej sprawie. W kontekście oceny rozwiązań wprowadzanych przez państwa członkowskie na podstawie omawianego przepisu należy jednak również wyjaśnić, że samo odmienne traktowanie towarów importowanych i rodzimych nie przesądza automatycznie o istnieniu arbitralnej dyskryminacji lub ukrytych ograniczeń w handlu, na co zwrócił uwagę TSUE w cytowanym wyżej wyroku w sprawie 34/79 *Henn & Darby*.

W świetle powyższych ustaleń stwierdzić należy, że analiza orzecznictwa TSUE nie pozwala na jednoznaczne sformułowanie precyzyjnych wytycznych, które umożliwiałyby określenie, jakie środki z całą pewnością stanowią arbitralną dyskryminację lub ukryte ograniczenia w handlu. Trudność tę potęguje fakt, że Trybunał, weryfikując zgodność krajowych regulacji z przedmiotowym przepisem, niekiedy nie przedstawia jasnego i wyraźnego uzasadnienia, dlaczego dane środki powinny (bądź nie) zostać za takie uznane[151].

Na zakończenie należy wskazać, że zakaz wprowadzania arbitralnej dyskryminacji i ukrytych ograniczeń w handlu jest w pewnym zakresie powiązany z wymogiem proporcjonalności stosowanych środków. Na istnienie tego związku zwrócił uwagę sam Trybunał w orzeczeniu wydanym w sprawie 174/82 *Sandoz BV*[152], wskazując, że zasada proporcjonalności leży u podstaw ostatniego zdania art. 36 Traktatu i wymaga, aby możliwość stosowania przez państwa członkowskie odstępstw od zakazu przywozu określonych produktów z innych państw członkowskich była ograniczona do minimum niezbędnego dla osiągnięcia zakładanych celów[153] (szerzej na ten temat zob. rozdział piąty niniejszej książki, poświęcony zasadzie proporcjonalności).

---

151 Co interesujące, jak wskazują Miąsik i Skubisz, w sprawie tej TSUE za przejaw arbitralnej dyskryminacji uznał także przepisy, które były skonstruowane w taki sposób, że dotykały przede wszystkim towarów (alkoholi) importowanych, mimo iż część tego samego rodzaju towarów produkowanych we Francji objęta była jeszcze surowszymi restrykcjami (sprawa 152/78 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*) – D. Miąsik, R. Skubisz, *Komentarz do art. 36 TFUE*.

152 Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1983 r. w sprawie 174/82 *Postępowanie karne przeciwko Sandoz BV*, Zb. Orz. 1983 02445, ECLI:EU:C:1983:213.

153 *Ibidem*, pkt 2; podobnie wyrok TSUE z dnia 10 grudnia 1985 r. w sprawie 247/84 *Postępowanie karne przeciwko Léon Motte*, Zb. Orz. 1985 03887, ECLI:EU:C:1985:492.

3.5.2. Wymogi imperatywne jako podstawa uzasadnienia ograniczeń w swobodnym przepływie towarów

Opisana powyżej możliwość wprowadzania odstępstw od zasady swobodnego przepływu towarów na podstawie art. 36 TFUE (odstępstwo traktatowe) jest ściśle ograniczona. Przepis ten umożliwia bowiem stosowanie jedynie tych środków krajowych ograniczających eksport, import czy tranzyt towarów, które mają na celu ochronę enumeratywnie wymienionych w nim dóbr. Katalog zawarty w art. 36 TFUE został stworzony w 1957 r. i obecnie wydaje się on niewystarczający dla uwzględnienia wszystkich interesów czy wartości, które w ocenie władz krajowych państw członkowskich zasługują na szczególną ochronę, w tym środowiska naturalnego. W konsekwencji do unijnego porządku prawnego została włączona inna jeszcze podstawa umożliwiająca wprowadzanie odstępstw od zasady swobodnego przepływu towarów, tj. konstrukcja wymogów imperatywnych (kategorycznych, nadrzędnych) interesu publicznego. Jak zostało wskazane już w niniejszym opracowaniu przy okazji analizy pojęcia „środki o skutku równoważnym", o których mowa w art. 34 i 35 TFUE, konstrukcja ta została stworzona przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu wydanym w sprawie *Cassis de Dijon*. Wskazał on wówczas, że zasada swobodnego przepływu towarów nie ma charakteru absolutnego, a „przeszkody w wewnątrzwspólnotowym obrocie handlowym będące wynikiem rozbieżności w krajowych przepisach regulujących wprowadzanie do obrotu […] produktów muszą zostać zaakceptowane pod warunkiem, że przepisy te mogą zostać uznane za niezbędne w celu zadośćuczynienia nadrzędnym wymogom dotyczącym w szczególności skuteczności kontroli podatkowej, ochrony zdrowia publicznego, rzetelności transakcji handlowych i ochrony konsumentów"[154].

Potwierdzenie przez TSUE stanowiska zajętego w wyroku *Cassis de Dijon* nastąpiło już w 1980 r. w orzeczeniu w sprawie 788/79 *Gilli i Andres*[155]. Trybunał wskazał wówczas po pierwsze, że w przypadku braku unijnych przepisów odnoszących się do produkcji i sprzedaży określonych towarów to do państw członkowskich należy uregulowanie wszystkich kwestii związanych z ich wytwarzaniem, dystrybucją i konsumpcją na ich własnym terytorium, z zastrzeżeniem jednak, że reguły te nie mogą stanowić przeszkody, bezpośredniej lub pośredniej, rzeczywistej lub potencjalnej w handlu wewnątrz UE. Doprecyzował on jednak także, że regulacje krajowe ograniczające handel między państwami członkowskimi, które mają zastosowanie bez dyskryminacji zarówno do produktów krajowych, jak i importowanych, mogą zostać uznane za dopuszczalne w przypadku, gdy są konieczne do spełnienia wymogów imperatywnych związanych w szczególności z ochroną zdrowia publicznego, rzetelnością transakcji handlowych oraz ochroną konsumenta[156].

---

154 Wyrok TSUE z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

155 Wyrok TSUE z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie 788/79 *Criminal proceedings przeciwko Herbert Gilli i Paul Andres*, Zb. Orz. 1980 02071, ECLI:EU:C:1980:171.

156 *Ibidem*, pkt 1.

Powyższe wyroki zaowocowały późniejszym bogatym dorobkiem orzeczniczym Trybunału, w którym – pomimo stwierdzania negatywnego wpływu środków krajowych na swobodny przepływ towarów – uznawał on możliwość ich wprowadzania w związku z realizacją wymogów koniecznych. Co więcej, w następstwie orzeczeń wydanych przez Trybunał w sprawach *Cassis de Dijon* oraz *Gilli i Andres* także Komisja Europejska zajęła stanowisko w sprawie ich konsekwencji dla stosowania zasady swobodnego przepływu towarów i możliwości wprowadzenia pozatraktatowych wyjątków od niej. Wydała ona wówczas komunikat[157], w którym w pierwszej kolejności potwierdziła, że każdy produkt przywożony z innego państwa członkowskiego musi co do zasady zostać dopuszczony do obrotu na terytorium państwa członkowskiego przywozu, jeżeli został wyprodukowany zgodnie z prawem tego pierwszego. Oznacza to, że państwa członkowskie, opracowując przepisy handlowe lub techniczne mogące wpływać na swobodny przepływ towarów, nie mogą przyjmować wyłącznie krajowego punktu widzenia i uwzględniać jedynie wymogów odnoszących się do produktów krajowych, lecz także uzasadnione wymogi pozostałych państw członkowskich. Wskazała ona jednak również wyraźnie, że dopuszczalne jest wprowadzanie odstępstw od zasady swobodnego przepływu towarów na podstawie realizacji wymogów koniecznych, jednak jedynie w przypadku, gdy odstępstwa te służą realizacji celu należącego do kategorii interesu ogólnego, są odpowiednie i niezbędne do jego osiągnięcia i jednocześnie powodują najmniejsze ograniczenia w handlu wewnątrz UE.

Uznać należy, że już z samego sformułowania zawartego w orzeczeniu w sprawie *Cassis de Dijon*, które stanowi, że przeszkody w wewnątrzwspólnotowym obrocie handlowym, będące wynikiem rozbieżności w krajowych przepisach, „muszą zostać zaakceptowane pod warunkiem, że przepisy te mogą zostać uznane za niezbędne w celu zadośćuczynienia nadrzędnym wymogom", wynika, że nie wszystkie przeszkody płynące z realizacji wymogów imperatywnych mogą być uznane za zgodne z prawem unijnym. W myśl stanowiska ukształtowanego w bogatym orzecznictwie TSUE, potwierdzonego także we wspomnianym komunikacie KE, środki wprowadzające ograniczenia w swobodnym przepływie towarów mogą zostać uznane za uzasadnione na podstawie przedmiotowej konstrukcji w przypadku, gdy:

1) służą realizacji celu leżącego w interesie publicznym, który jest na tyle istotny, aby uzasadniać odstępstwo od zasady swobodnego przepływu towarów[158];
2) brakuje wyczerpującej harmonizacji unijnej w zakresie danej problematyki (należy tu wskazać, że w dziedzinie ochrony środowiska dominuje harmonizacja minimalna)[159];

157 Komunikat Komisji z dnia 3 października 1980 r. dotyczący skutków wyroku wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 *Cassis de Dijon*.

158 Wyrok TSUE z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 *ReweZentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, pkt 14.

159 Zob. wyroki TSUE: z dnia 7 marca 1989 r. w sprawie 215/87 *Heinz Schumacher przeciwko Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost*, Zb. Orz. 1989 00617, ECLI:EU:C:1989:111 czy z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie 369/88 *Postępowanie karne przeciwko Jean-Marie Delattre*, Zb. Orz. 1991 I-01487, ECLI:EU:C:1991:137.

3) środki krajowe przyjęte dla zadośćuczynienia wymogom imperatywnym stosowane są w sposób niedyskryminacyjny, tzn. bez rozróżnienia na towary krajowe i zagraniczne[160] (w tym względzie pojawiły się jednak pewne nieścisłości w orzecznictwie TSUE, które zostaną omówione i poddane dokładnej analizie w rozdziale czwartym niniejszego opracowania);
4) są one odpowiednie, konieczne i nienadmierne dla realizacji wymogów imperatywnych (zgodnie z komunikatem KE oznacza to wymóg, aby środki te były najwłaściwsze dla realizacji celu i jednocześnie najmniej naruszały swobodę handlu), co oznacza, iż, podobnie jak środki przyjęte na podstawie art. 36 TFUE, także te instrumenty muszą być proporcjonalne do realizowanych celów[161].

W świetle powyższych ustaleń uznać można, że wymogi imperatywne dotyczą wartości czy dóbr o charakterze nieekonomicznym, uznanych w orzecznictwie TSUE, które państwa członkowskie mogą chronić poprzez zastosowanie rozwiązań ograniczających swobodny przepływ towarów[162]. Co istotne, zawarte w orzeczeniu w sprawie *Cassis de Dijon* wyliczenie wartości uzasadniających wprowadzanie ograniczeń swobodnego przepływu towarów nie stanowi katalogu zamkniętego, poprzedza je bowiem użyty przez Trybunał zwrot „w szczególności". Jak wskazuje Shuibhne: „podczas gdy art. 30 [obecnie art. 36 – przyp. M.M.] jest zwykle rozpatrywany w pierwszej kolejności, wprowadzenie innych podstaw uzasadnienia – stanowiące w rzeczywistości przedstawienie »nowego« wymogu imperatywnego – w przypadku gdy art. 30 [art. 36 TFUE – przyp. M.M.] nie może zostać zastosowany, zostało uznane za całkowicie uzasadnione i dopuszczone w sprawie *Cassis* i od tamtej pory jest konsekwentnie wzmacniane"[163]. Wraz z pogłębianiem integracji oraz rozwojem prawodawstwa i unifikacją rynku wewnętrznego Trybunał sukcesywnie dopisywał do tej listy kolejne wartości, tj. poprawę warunków pracy[164],

160 Wyrok TSUE z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie 788/79 C*riminal proceedings przeciwko Herbert Gilli i Paul Andres*, pkt 1.

161 Już w orzeczeniu wydanym w 1982 r. w sprawie 261/81 *Rau p. de Smedt* TSUE uznał w odniesieniu do środków przyjętych na podstawie koncepcji wymogów imperatywnych, iż „konieczne jest, aby dane regulacje krajowe były proporcjonalne do zamierzonego celu. Jeżeli państwo członkowskie ma do wyboru różne środki służące temu samemu celowi, powinno wybrać te z nich, które w najmniejszym stopniu ograniczają swobodny przepływ towarów" – wyrok TSUE z dnia 10 listopada 1982 r. w sprawie 261/81 *Walter Rau Lebensmittelwerke przeciwko De Smedt PVBA*, Zb. Orz. 1982 03961, ECLI:EU:C:1982:382.

162 Podobnie m.in. M. Szpunar, *Swoboda przepływu towarów*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Wolność gospodarcza w Europie*, Warszawa 2003, Lex/el. czy M. Andruszkiewicz, M. Naruszewicz, *Prawa podstawowe a swobody rynku wewnętrznego w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego" 2013, t. 4, s. 225–247.

163 N.N. Shuibhne, *The Free Movement*…, s. 413.

164 Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1981 r. w sprawie 155/80 *Sergius Oebel*, Zb. Orz. 1981 01993, ECLI:EU:C:1981:177.

promocję kinematografii[165], popieranie różnorodności prasy[166], ochronę narodowych lub regionalnych cech społeczno-gospodarczych[167], ochronę twórczości i zróżnicowania kulturowego na rynku wydawnictw książkowych[168], równowagę finansowania systemu ubezpieczeń społecznych[169], właściwe funkcjonowanie sieci telekomunikacyjnych[170], bezpieczeństwo w ruchu drogowym[171], uczciwość obrotu handlowego[172], ochronę książek jako dobra kultury[173], ochronę praw dziecka[174] czy właśnie ochronę środowiska[175]. Lista ta wciąż pozostaje niezamknięta i możliwe jest jej rozszerzenie w przypadku powoływania nowych wymogów imperatywnych przez państwa członkowskie, jednak pod warunkiem zaakceptowania ich przez TSUE, przy spełnieniu określonych w jego orzecznictwie wymogów. Jak wskazuje Cieśliński: „w praktyce to władze krajowe są twórcami tego katalogu, który powstaje w ramach ich sporów z instytucjami unijnymi na tle wprowadzanych ograniczeń swobód, kiedy starając się je usprawiedliwić, powołują różnorodne przesłanki należące do owej kategorii"[176]. Nie oznacza to jednak, że katalog ten tworzony jest zupełnie jednostronnie – rozwiązania czy też propozycje formułowane w tym zakresie przez państwa członkowskie w przypadku poddania ich kontroli realizowanej przez instytucje unijne wymagają bowiem akceptacji tych ostatnich, w szczególności właśnie zatwierdzenia przez TSUE. Należy podkreślić, że kontrola przeprowadzana w tym zakresie przez Trybunał nie ma jedynie charakteru formalnego – choć zakres

165 Wyrok TSUE z dnia 11 lipca 1985 r. w sprawach połączonych 60 i 61/84 *Cinéthèque SA i inni przeciwko Fédération nationale des cinémas français*, Zb. Orz. 1985 02605, ECLI:EU:C:1985:329.

166 Wyrok TSUE z dnia 26 czerwca 1997 r. w sprawie C-368/95 *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH przeciwko Heinrich Bauer Verlag*, Zb. Orz. 1997 I-03689, ECLI:EU:C:1997:325.

167 Wyrok TSUE z dnia 23 listopada 1989 r. w sprawie 145/88 *Torfaen Borough Council przeciwko B & Q plc*, Zb. Orz. 1989 03851, ECLI:EU:C:1989:593.

168 Wyrok TSUE z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie 95/84 *Boriello przeciwko Alain Darras i Dominique Tostain*, Zb. Orz. 1986 02253, ECLI:EU:C:1986:301.

169 Wyrok TSUE z dnia 28 kwietnia 1998 r. w sprawie C-120/95 *Nicolas Decker przeciwko Caisse de maladie des employés privés*, Zb. Orz. 1998 I-01831, ECLI:EU:C:1998:167.

170 Wyrok TSUE z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawach połączonych C-388/00 i C-429/00 *Radiosistemi Srl przeciwko Prefetto di Genova*, Zb. Orz. 2002 I-05845, ECLI:EU:C:2002:390.

171 Wyrok TSUE z dnia 12 października 2000 r. w sprawie C-314/98 *Snellers Auto's BV przeciwko Algemeen Directeur van de Dienst*, Zb. Orz. 2000 I-08633, ECLI:EU:C:2000:557.

172 Wyroki TSUE: z dnia 22 stycznia 1981 r. w sprawie 58/80 *Dansk Supermarked A/S przeciwko A/S Imerco*, Zb. Orz. 1981 00181, ECLI:EU:C:1981:17; z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republik Österreich*, Zb. Orz. 2003 I-05659, ECLI:EU:C:2003:333.

173 Wyrok TSUE z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie C-531/07 *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft przeciwko LIBRO Handelsgesellschaft mbH*, Zb. Orz. 2009 I-03717, ECLI:EU:C:2009:276.

174 Wyrok TSUE z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie C-244/06 *Dynamic Medien Vertriebs GmbH przeciwko Avides Media AG*, Zb. Orz. 2008 I-00505, ECLI:EU:C:2008:85.

175 Wyrok TSUE z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii*, Zb. Orz. 1988 04607, ECLI:EU:C:1988:421.

176 A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód*…, s. 215.

interesów, których ochrona może zostać uznana za uzasadnioną, jest dość szeroki, to jednak nie w każdym przypadku powoływane przez władze krajowe wartości zostaną uznane za należące do wymogów imperatywnych interesu publicznego. W jego orzecznictwie odnaleźć można m.in. rozstrzygnięcia odrzucające uzasadnienie wprowadzania środków krajowych na podstawie konieczności „zapewnienia lepszej wypłacalności firm"[177] czy też „zachęcania do lepszego wykorzystania pojazdów na potrzeby prywatnego transportu towarów"[178].

Analiza orzecznictwa dotyczącego swobodnego przepływu pozwala dostrzec trzy wspólne cechy akceptowanych przez Trybunał uzasadnień, występujące niezależnie od różnorodności interesów, które wprowadzane środki krajowe mają chronić. Przede wszystkim uzasadnienie musi być oparte na ochronie wartości wspólnych dla większości państw członkowskich (większość przyjętych uzasadnień obejmuje interesy, które nie są chronione na poziomie UE, ale które w pewnym momencie mogłyby stać się przedmiotem uregulowań unijnych). Po drugie, musi być ono zgodne z podstawowymi zasadami i celami Traktatu. Po trzecie, nie może ono służyć realizacji celów gospodarczych (choć możliwe jest, aby cele te były realizowane niejako dodatkowo przez wprowadzane środki). Niektórzy autorzy podkreślają, że ściśle krajowy charakter przyznawanej w ten sposób ochrony ma walor tymczasowości, a funkcją wymogów imperatywnych jest przede wszystkim właśnie zapewnienie poszanowania pewnych wartości do czasu, gdy zostaną one objęte ochroną na poziomie unijnym. Stanowisko takie reprezentuje m.in. Gormley, który wskazuje, że „reguła rozsądku jest odzwierciedleniem luk, które (nadal) istnieją w obecnym stanie interpretacji prawa Wspólnoty. W związku z ich istnieniem Trybunał stara się zapewnić, aby interesy lub wartości, które są wyraźnie zgodne z podstawowymi celami Traktatu, przed zapewnieniem ich zabezpieczenia na poziomie wspólnotowym nie pozostały bez ochrony"[179].

Jeśli chodzi o relację wymogów imperatywnych i podstaw wskazanych w art. 36 TFUE, to choć istota obu rozwiązań tkwi w umożliwieniu państwom członkowskim wprowadzania ograniczeń ilościowych w wywozie i przywozie towarów i środków o skutku równoważnym ze względu na konieczność ochrony szczególnie istotnych wartości czy interesów, to istnieją pomiędzy nimi pewne różnice. W literaturze nierzadko wskazuje się, że wymogi imperatywne są uwzględniane przy ocenie środków krajowych już na etapie kwalifikacji tych ostatnich jako ograniczeń ilościowych lub środków o skutku równoważnym. W konsekwencji, w przypadku gdy dane regulacje przyjęte są na podstawie tej konstrukcji i spełniają sformułowane w orzecznictwie warunki jej zastosowania, w ogóle nie będą one uznane za środki, o których mowa w art. 34 i 35 TFUE. Odróżnia je to od podstaw wskazanych w art. 36 TFUE[180],

177 Wyrok Trybunału z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie C-428/12 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Hiszpanii*, ECLI:EU:C:2014:218.

178 *Ibidem*.

179 L. Gormley, *The Genesis of the Rule of Reason in the Free Movement of Goods*, Groningen 2005, s. 23.

180 W ten sposób m.in. G. Druesne, *Prawo materialne i polityki Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa 1996, s. 90 czy J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie*…, s. 237.

w przypadku których ocena uzasadnienia, a w konsekwencji dopuszczalności regulacji w świetle prawa unijnego, dokonywana jest już po ustaleniu przez TSUE, że dany instrument stanowi ograniczenie ilościowe w wywozie, przywozie lub tranzycie towarów, lub środek o skutku równoważnym. Niemniej jednak stwierdzenie takie jest w pewnym stopniu dyskusyjne – istnieją bowiem zarówno orzeczenia TSUE, jak i opinie przedstawicieli doktryny, które wskazują, że niekiedy ustalenie uzasadnienia i dopuszczalności rozwiązań krajowych na podstawie konstrukcji wymogów imperatywnych również dokonywane jest już po ustaleniu, iż stanowią one środki zakazane w przedmiotowych przepisach Traktatu, tak jak ma to miejsce w przypadku uzasadnienia opartego na art. 36 TFUE[181]. Niemniej jednak wydaje się, iż z praktycznego punktu widzenia rozróżnienie to nie ma doniosłego znaczenia, jako że niezależnie od zastosowanego przez TSUE toku rozumowania i kolejności etapów przeprowadzanej analizy i oceny środków krajowych skutek jest ten sam – uznanie lub nieuznanie ich dopuszczalności w świetle art. 34 i 35 Traktatu.

Niezwykle istotna różnica pomiędzy zastosowaniem omawianych podstaw uzasadnienia środków krajowych tkwi natomiast w tym, iż środki dyskryminujące mogą być uzasadnione jedynie na podstawie art. 36 TFUE, podczas gdy środki dyskryminacji niewprowadzające mogą być uzasadnione zarówno na podstawie art. 36 TFUE, jak i wymogów imperatywnych. Wynika to już ze sformułowania zawartego w orzeczeniu w sprawie *Gilli i Andres*, zgodnie z którym jedynie regulacje krajowe, które mają zastosowanie bez dyskryminacji zarówno do produktów krajowych, jak i importowanych, mogą zostać uznane za uzasadnione jako konieczne dla spełnienia wymogów imperatywnych. Niemniej jednak nowsze orzecznictwo Trybunału zmierza w nieco innym kierunku, skłaniając się ku rozszerzeniu zastosowania koncepcji wymogów imperatywnych (co zostanie poddane dokładnej analizie w rozdziale czwartym).

4. Zakaz stosowania dyskryminacyjnego lub protekcjonistycznego opodatkowania wewnętrznego – art. 110 TFUE

Za jeden z kluczowych instrumentów mogących wspierać bardziej przyjazne środowisku gospodarowanie zasobami czy też szerzej – prowadzenie bardziej przyjaznej środowisku działalności gospodarczej w ogóle – uznaje się obecnie regulacje podatkowe. Niemniej jednak kompetencje władz krajów należących do UE w zakresie ich stosowania są ograniczone. Wynika to przede wszystkim z przepisów

181 Zob. np. wyrok TSUE z dnia 26 czerwca 1997 r. w sprawie C-368/95 *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH przeciwko Heinrich Bauer Verlag*.

Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który w art. 110 przewiduje, że „żadne Państwo Członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe" (zdanie 1), jak również, że nie nakłada ono „na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych, które pośrednio chronią inne produkty" (zdanie 2). Zgodnie ze wskazanym przepisem działanie podatków wewnętrznych nie może więc być dyskryminujące wobec produktów importowanych ani ochronne wobec do produktów krajowych[182].

4.1. Istota zakazu

Artykuł 110 uzupełnia przepisy tytułu II Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącego swobodnego przepływu towarów. Ustanawia on w prawie pierwotnym UE zasadę niedyskryminacji podatkowej i opiera się na dążeniu do stanu, w którym krajowe przepisy fiskalne mają charakter neutralny (niezależny od pochodzenia towarów). Jego głównym celem jest ułatwienie wymiany handlowej wewnątrz UE przez zapewnienie towarom importowanym pozycji konkurencyjnej w stosunku do produktów rodzimych.

Artykuł 110 TFUE składa się z dwóch części. Jak wskazuje Zalasiński, jest to uzasadnione dwojaką możliwością oddziaływania środkami fiskalnymi na rynkową pozycję towarów z różnych państw członkowskich – podatkowe ograniczenia swobodnego przepływu towarów mogą bowiem z jednej strony odnosić się do jednakowych czy też porównywalnych towarów o różnym pochodzeniu, z drugiej natomiast polegać na różnym traktowaniu towarów nieodznaczających się cechą podobieństwa, lecz pozostających w stosunku konkurencji wobec siebie[183]. Komentowany artykuł ma pozwolić na eliminację obu tych typów ograniczeń i, jak wskazał sam Trybunał w orzeczeniu w sprawie 193/85 *Cooperativa Co-Frutta*[184],

182 Dla zachowania precyzji pojęciowej należy wyjaśnić, że sformułowanie „dyskryminacja towarów" jest pewnym uproszczeniem, dyskryminacja stanowi bowiem gorsze traktowanie pewnych podmiotów (osoby fizycznej lub innego podmiotu), które są porównywalne (podobne) z innymi niedyskryminowanymi podmiotami. Jak wskazuje Zalasiński: „mniej korzystne traktowanie jest możliwe jedynie w stosunku do podmiotów posiadających zdolność prawną, a więc atrybut posiadania praw i obowiązków. Gorsze traktowanie to pozbawienie dyskryminowanego podmiotu pewnych praw bądź nałożenie dodatkowych obowiązków w porównaniu z podmiotem niedyskryminowanym (traktowanym na zasadach ogólnych)" – A. Zalasiński, *Komentarz do art. 110*.

183 A. Zalasiński, *Komentarz do art. 110*; K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Wstęp*, [w:] K. Lasiński-Sulecki (red.), *Akcyza w prawie Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 20.

184 Wyroki TSUE: z dnia 7 maja 1987 r. w sprawie 186/85 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, Zb. Orz. 1987 02029, ECLI:EU:C:1987:208; z dnia 7 maja 1987 r. w sprawie 193/85 *Cooperativa Co-Frutta Srl przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato*, Zb. Orz. 1987 02085, ECLI:EU:C:1987:210.

zagwarantować pełną neutralność podatków wewnętrznych w zakresie konkurencji między produktami krajowymi i przywożonymi z innych państw członkowskich.

Zakresem przedmiotowym komentowanego przepisu objęte są różne podatki i różne rodzaje działań podejmowanych w ramach polityki fiskalnej państw członkowskich. Artykuł 110 TFUE może zostać naruszony przez regulacje dotyczące m.in. akcyzy, podatku od wartości dodanej, podatków rejestracyjnych i innych. Co więcej, przewidziany w nim zakaz dotyczy zarówno samego wprowadzenia określonego podatku, jak i ustalenia jego stawki czy mechanizmu poboru. Jak wskazuje Drobysz, praktyki dyskryminacyjne podejmowane przez państwo mogą odnosić się do różnych elementów obciążenia fiskalnego i dotyczyć m.in. podstawy opodatkowania, powstania obowiązku podatkowego, stawek lub ulg podatkowych czy też odpowiedzialności za zobowiązanie podatkowe[185]. Orzecznictwo TSUE w tym zakresie jest niezwykle bogate i dostarcza wielu wskazówek o charakterze ogólnym i *ad casum*, dotyczących interpretacji komentowanego przepisu, przede wszystkim możliwych form zakazanej przez art. 110 TFUE dyskryminacji. Szczególnie istotne znaczenie przedstawia w tym zakresie orzeczenie wydane w sprawie 68/96 *Grundig Italiana SpA przeciwko Ministero delle Finanze*[186], z którego wynika, iż bardzo wiele elementów konstrukcji podatku może przesądzać o jego dyskryminacyjnym charakterze. Zgodnie ze stanowiskiem TSUE zajętym w przedmiotowej sprawie obejmują one, poza wskazanymi już wyżej elementami, m.in. także różne podstawy opodatkowania wyrobów krajowych i przywożonych z innych państw członkowskich, różnice w zakresie możliwości stosowania określonych odliczeń od tej podstawy czy odmienne terminy powstawania obowiązku zapłaty podatku[187]. Należy jednak wyjaśnić, że Trybunał nie wyklucza możliwości stosowania regulacji wprowadzających zróżnicowanie pomiędzy produktami w zakresie obciążeń fiskalnych, jeśli jest ono oparte na obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriach, takich jak np. natura wykorzystanych materiałów lub zastosowanych procesów produkcyjnych[188]. Co więcej, podkreślić należy, że omawiany przepis

185 M. Drobysz, *Komentarz do art. 90 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2006, Lex/el. i wskazane tam orzecznictwo.

186 Wyrok TSUE z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie 68/96 *Grundig Italiana SpA przeciwko Ministero delle Finanze*, Zb. Orz. 1998 I-03775, ECLI:EU:C:1998:299.

187 Szczegółowe omówienie konstrukcji i zakresu przedmiotowego art. 110 TFUE znacznie wykracza poza zakres niniejszej książki. Dokładne opracowanie przedmiotowej tematyki odnaleźć można m.in. w następujących pozycjach: B. Brzeziński, M. Kalinowski, A. Zalasiński, E. Prejs, K. Lasiński-Sulecki (red.), *Prawo podatkowe Wspólnoty Europejskiej*, Gdańsk 2006; A. Zalasiński, *Zakaz dyskryminacji w sferze podatków bezpośrednich w prawie podatkowym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2006; K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90–222*), Warszawa 2012; K. Lasiński-Sulecki (red.), *Akcyza w prawie Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.

188 K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Wstęp*…, s. 23.

ma na celu ochronę produktów innych państw członkowskich – nie zakazuje on dyskryminacji odwrotnej, tj. mniej korzystnego traktowania towarów krajowych w stosunku do przywożonych[189].

4.2. Zakaz nakładania na produkty innych państw członkowskich podatków wyższych od nakładanych na podobne produkty krajowe

W zdaniu 1 art. 110 TFUE wprowadzono zakaz nakładania na towary przywożone z innych państw członkowskich podatków wewnętrznych wyższych niż te, które obciążają podobne produkty krajowe. W przypadku gdy te pierwsze są wyższe od podatków nakładanych na towary rodzime, wprowadzające je regulacje uznać należy za niezgodne z prawem unijnym. Przepis ten zmierza do zagwarantowania neutralności fiskalnej w zakresie konkurencji pomiędzy produktami znajdującymi się już na rynku krajowym a produktami przywożonymi z innych państw członkowskich.

Zgodnie z pierwszym zdaniem art. 110 TFUE podatek wewnętrzny zostanie uznany za zakazany w sytuacji, gdy ma on charakter dyskryminujący względem towarów przywożonych. Przesłanka istnienia tego rodzaju dyskryminacji dotyczy natomiast sytuacji, w której w państwie wprowadzającym regulacje podatkowe odnoszące się do towarów importowanych istnieją towary krajowe do nich podobne. Pojęcie „produkt podobny" nie zostało zdefiniowane w tekście Traktatu, zgodnie jednak z jego interpretacją dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości należy je rozumieć szeroko. Z orzecznictwa TSUE wynika w szczególności, że towary podobne oznaczają towary identyczne, ale również inne (niekoniecznie takie same, w tym pod względem składu czy metody produkcji) niż produkty importowane. W wyroku wydanym w sprawie 45/75 *Rewe-Zentrale przeciwko Hauptzollamt Landau-Pfalz*[190], dotyczącej importu napojów alkoholowych do Niemiec, TSUE wskazał, że pojęcie „produkty podobne" obejmuje produkty, które z punktu widzenia konsumentów mają podobne właściwości i odpowiadają tym samym potrzebom[191]. Interpretacja taka została potwierdzona m.in. w wyroku wydanym w sprawie 168/78 *Komisja przeciwko Francji*[192]. Trybunał wyjaśnił wówczas, iż art. 110 TFUE należy interpretować szeroko, tak aby objąć nim wszystkie regulacje podatkowe, które pozostają w sprzeczności z zasadą równego traktowania produktów krajowych i importowanych, w związku z czym wykładnia pojęcia „produkty

189 Szerzej na temat dyskryminacji odwrotnej zob. J. Maliszewska-Nienartowicz (red.), *Prawo antydyskryminacyjne. System Prawa Unii Europejskiej. Tom 6*, Warszawa 2020, s. 203–207.

190 Wyrok TSUE z dnia 17 lutego 1976 r. w sprawie 45/75 *Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels GmbH przeciwko Hauptzollamt Landau/Pfalz*, Zb. Orz. 1976 00181, ECLI:EU:C:1976:22.

191 Trybunał w ten sposób za produkty podobne uznał np. whisky i cognac.

192 Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie 168/78 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, Zb. Orz. 1980 00347, ECLI:EU:C:1980:51

podobne" musi być dokonywana z „wystarczającą elastycznością"[193]. Wskazał on, że „podobieństwo", o którym mowa w przedmiotowym przepisie, odnosi się do cech danych produktów oraz sposobów zaspokajania gustów konsumentów, w konsekwencji czego obejmuje on swoim zakresem nie tylko identyczne produkty, ale również podobne – z punktu widzenia konsumentów – i o porównywalnym zastosowaniu. Oznacza to, że decydujące znaczenie z punktu widzenia zastosowania art. 110 zd. 1 będzie miało przede wszystkim to, jak dane towary odbierane są na rynku, a nie np. ich skład czy metoda produkcji. Co więcej, użyte w nim sformułowanie „podobne produkty krajowe" zostało w odniesieniu do niektórych konkretnych towarów szczegółowo doprecyzowane przez sędziów unijnych. Miało to miejsce m.in. w przypadku pojazdów samochodowych, do kwalifikacji których, w świetle art. 110 Traktatu, Trybunał odniósł się w sprawie C-402/09 *Tatu*[194]. W wyroku tym zawarł on szereg wyjaśnień dotyczących przedmiotowego pojęcia, wskazując po pierwsze, że pojazdy samochodowe obecne na rynku danego państwa członkowskiego są „produktami krajowymi" tego państwa w rozumieniu art. 110 TFUE, a po drugie, że w sytuacji, gdy produkty te są wprowadzane do sprzedaży na rynku pojazdów używanych tego państwa, powinny być one uznawane za „produkty podobne" w stosunku do importowanych pojazdów używanych tego samego rodzaju, mających takie same właściwości i w takim samym stopniu zużytych. W konsekwencji pojazdy używane zakupione na rynku danego państwa i te zakupione w innych państwach członkowskich w celu ich przywozu, a następnie wprowadzenia do ruchu w tymże państwie uznać należy za produkty pozostające ze sobą w stosunku konkurencji. Pojęcie to zostało jeszcze dokładniej sprecyzowane w orzeczeniu wydanym w sprawie C-76/14 *Mihai Manea przeciwko Instituția Prefectului județul Brașov*[195], w którym TSUE wskazał, iż „pojazdami samochodowymi pochodzącymi z innych państw członkowskich, które stanowią »produkty innych państw członkowskich« w rozumieniu art. 110 TFUE, są pojazdy wystawione na sprzedaż w państwach członkowskich innych niż ten kraj, które mogą, w wypadku zakupienia przez rezydenta tego kraju, zostać przywiezione i dopuszczone w nim do ruchu, podczas gdy podobnymi pojazdami krajowymi, które stanowią »produkty krajowe« w rozumieniu art. 110 TFUE, są używane pojazdy samochodowe tego samego rodzaju, mające takie same właściwości i w takim samym stopniu zużyte, wystawione do sprzedaży w tym kraju"[196]. W przypadku tak szczegółowych wyjaśnień przedstawionych przez TSUE swoboda państw członkowskich w zakresie interpretacji zawartych w omawianym przepisie pojęć jest niezwykle ograniczona. Należy

193 *Ibidem*, pkt 5.

194 Wyrok TSUE z dnia 7 kwietnia 2011 r. w sprawie C-402/09 *Ioan Tatu przeciwko Statul român prin Ministerul Finanțelor şi Economiei i inni*, Zb. Orz. 2011 I-02711, ECLI:EU:C:2011:219.

195 Wyrok TSUE z dnia 14 kwietnia 2015 r. w sprawie C-76/14 *Mihai Manea przeciwko Instituția Prefectului județul Brașov – Serviciul Public Comunitar Regim de Permise de Conducere și Inmatriculare a Vehiculelor*, ECLI:EU:C:2015:216.

196 *Ibidem*, pkt 31.

jednak zauważyć, że choć Trybunał sformułował bardzo szczegółowe wskazówki dotyczące wykładni pojęcia „podobieństwo", występującego w art. 110 TFUE, to jednak mają one charakter *ad casum* i obejmują tylko nieliczne towary będące przedmiotem obrotu w UE (wydaje się, iż szczegółowe wyjaśnienia zostały sformułowane w odniesieniu do tych towarów, w przypadku których powstawały wyjątkowo trudne lub szczególnie częste problemy interpretacyjne). W pozostałych przypadkach, czyli w większości sytuacji, zastosowanie znajdą wypracowane w orzecznictwie Trybunału wytyczne o charakterze ogólnym.

Niezależnie od powyższych ustaleń podkreślić należy, że art. 110 zd. 1 nie zakazuje nakładania żadnych obciążeń fiskalnych na produkty przywożone z innych państw członkowskich, mogące być uznanymi za podobne do krajowych, a jedynie zakazuje stosowania takiego opodatkowania, które ma charakter dyskryminujący. W przypadku gdy regulacje krajowe nie wprowadzają ani dyskryminacji bezpośredniej, ani też – co szczególnie istotne – pośredniej, nie będą one naruszać zakazu zawartego w komentowanym przepisie. Ilustrację analizy instrumentów podatkowych z perspektywy wprowadzanej przez nie dyskryminacji stanowić może orzeczenie wydane w sprawie C-198/14 *Visnapuu*[197]. Przedstawione wówczas TSUE pytanie prejudycjalne zostało podniesione w ramach sporu toczącego się przed sądem krajowym pomiędzy V. Visnapuu, estońskim przedsiębiorcą eksportującym napoje alkoholowe do Finlandii, a władzami tego kraju. Dotyczył on fińskich przepisów, które wprowadzały podatek od niektórych opakowań napojów i jednocześnie przewidywały zwolnienie z przedmiotowego podatku opakowań włączonych do tzw. operacyjnego systemu zwrotu. System ten był systemem kaucji, w którym opakowujący lub importer napojów zapewniał – działając samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami w formie określonej w fińskiej ustawie o odpadach – ponowne wykorzystanie lub recykling odpowiedniej liczby opakowań. Wprowadzone rozwiązania uzasadnione były koniecznością zwiększenia poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych i w ten sposób zmniejszenia ich negatywnego wpływu na środowisko. Co istotne, podatek ten formalnie obejmował opakowania określone według obiektywnych kryteriów stosowanych niezależnie od ich pochodzenia lub przeznaczenia, tj. zarówno opakowania napojów pochodzenia krajowego, jak i przywożone z innych państw członkowskich, jeśli nie zostały one włączone do operacyjnego systemu zwrotu. Oskarżony o naruszenie fińskich przepisów V. Visnapuu podnosił, że były one dyskryminujące i sprzeczne z art. 110 TFUE, ponieważ sprzedawcy napojów z państw członkowskich innych niż Finlandia w praktyce nie mogli przyłączyć się do przedmiotowego systemu, m.in. z tego powodu, iż powodowałoby to nadmierny koszt, co dotyczyło w szczególności sprzedawców wysyłkowych. W tym świetle TSUE uznał za konieczne przeprowadzenie oceny, czy podatek nakładany na przywożone opakowania napojów był wyższy od podatku obciążającego opakowania napojów pochodzenia krajowego bądź

197 Wyrok TSUE z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie C-198/14 *Valev Visnapuu przeciwko Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki) i Suomen valtio – Tullihallitus*, ECLI:EU:C:2015:751.

też pośrednio prowadził do powstawania większych kosztów w przypadku sprzedaży importowanych napojów w opakowaniach niż krajowych. W tym zakresie wskazał on, że art. 110 zd. 1 zostaje naruszony, gdy podatki nakładane na produkty importowane i podobne produkty krajowe obliczane są w różny sposób i zgodnie z innymi zasadami, co prowadzi – choćby tylko w niektórych przypadkach – do wyższego opodatkowania towarów przywożonych z innych państw członkowskich. W odniesieniu do kwestionowanych rozwiązań fińskich uznał on natomiast, że podstawowe elementy badanego podatku, tj. kwota, podstawa i warunki zwolnienia, określone były w identyczny sposób dla opakowań napojów pochodzących z innych krajów UE i dla podobnych produktów krajowych, w związku z czym nie można było stwierdzić istnienia dyskryminacji bezpośredniej. W odniesieniu natomiast do wskazania, iż istota dyskryminacji w tym przypadku tkwiła w fakcie, że przedsiębiorcy zagraniczni nie mogli uczestniczyć w operacyjnym systemie zwrotu i w konsekwencji korzystać ze zwolnienia z przedmiotowego obciążenia, uznał on, że związane z udziałem w systemie trudności natury finansowej, napotykane m.in. przez podmioty gospodarcze prowadzące sprzedaż wysyłkową, nawet gdyby wystąpiły, nie potwierdzają odmiennego traktowania opakowań napojów pochodzących z innych państw członkowskich i podobnych produktów krajowych. W sytuacji gdy trudności tego rodzaju są identyczne dla przedsiębiorców mających siedzibę w państwie importu i w innych państwach członkowskich, co miało miejsce w analizowanym przypadku, możliwość uznania istnienia dyskryminacji zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej jest bowiem wykluczona. W konsekwencji w omawianej sprawie TSUE uznał kwestionowane regulacje za zgodne z art. 110 TFUE.

4.3. Zakaz nakładania na produkty innych państw członkowskich podatków pośrednio chroniących inne niż podobne produkty krajowe

Artykuł 110 zd. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wprowadza do unijnego porządku prawnego zakaz nakładania na produkty innych państw członkowskich podatków wewnętrznych, które chronią inne niż podobne produkty krajowe. Regulacja ta ma na celu zapobieżenie wprowadzaniu pośredniej ochrony towarów rodzimych poprzez wykorzystanie instrumentów fiskalnych. Zgodnie ze stanowiskiem TSUE funkcją art. 110 zd. 2 TFUE jest wykluczenie wszelkich form protekcjonizmu tworzonych poprzez podatki pośrednie nakładane na produkty, które – nie będąc podobnymi w rozumieniu jego zdania pierwszego – konkurują z niektórymi produktami kraju importu. O ile więc art. 110 TFUE w zdaniu 1 wprowadza zakaz różnego opodatkowania produktów identycznych lub podobnych, jego zdanie 2 rozszerza ten zakaz na pośrednią ochronę produktów krajowych konkurencyjnych wobec produktów importowanych. Jak wyjaśnił Trybunał

w orzeczeniu w sprawie 356/85 *Komisja przeciwko Królestwu Belgii*[198], podczas gdy kryterium wskazane w pierwszym zdaniu art. 110 TFUE „opiera się na porównaniu obciążeń podatkowych np. pod względem stawki lub innych szczegółowych aspektów ich stosowania, zdanie drugie, z uwagi na powstające niekiedy trudności w dokonaniu wystarczająco dokładnych porównań pomiędzy konkretnymi produktami, wprowadza bardziej ogólne kryterium, jakim jest istnienie ochronnego charakteru wewnętrznego systemu podatkowego"[199].

Zdanie 2 art. 110 TFUE powinno być rozumiane jako zakazujące ochrony krajowych produktów, które mogą być wykorzystywane w tych samych celach co produkty, na które podatek został nałożony. Jego zastosowanie zakłada, że w danym kraju istnieją towary konkurencyjne wobec importowanych, jednak niemogące być uznanymi za podobne do nich (gdyby mogły zostać za takie uznane, zastosowanie znalazłoby jego zdanie pierwsze).

W celu stwierdzenia spełnienia wskazanego warunku konieczne jest ustalenie występowania stosunku konkurencji substytucyjnej, a więc uznanie, iż towar importowany przedstawia rzeczywistą alternatywę dla krajowego. Do zagadnienia tego TSUE odniósł się w cytowanej już wyżej sprawie 168/78 *Komisja przeciwko Francji*, w której wskazał, że art. 110 zd. 2 dotyczy tych produktów, które „nawet częściowo, pośrednio lub potencjalnie, pozostają w stosunku konkurencji wobec niektórych produktów państwa importu"[200]. Wyjaśnił on również, iż aby przepis ten znalazł zastosowanie, wystarczy, by towar importowany był konkurencyjny z chronionym towarem krajowym w zakresie „jednego lub kilku gospodarczych zastosowań, do których może być wykorzystany, nawet jeśli nie można uznać go za towar podobny w rozumieniu art. 110 zd. 1"[201]. W orzeczeniu wydanym w tym samym roku w sprawie 170/78 *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*[202] Trybunał doprecyzował, że art. 110 zd. 2 dotyczy pośredniej ochrony produktów krajowych przed konkurencją ze strony produktów z innych państw członkowskich, które mają cechy wystarczająco z nimi wspólne, by stanowić dla nich realną alternatywę w odbiorze konsumentów. Co istotne, podkreślił on, że nawyki konsumentów są zmienne w czasie i przestrzeni, w związku z czym w celu ustalenia istnienia stosunku konkurencji należy uwzględnić nie tylko obecny stan rynku, ale również możliwy jego rozwój, w tym w zakresie swobodnego przepływu towarów wewnątrz UE i wzajemnej substytucji produktów, będącej konsekwencją intensyfikacji handlu pomiędzy państwami.

198 Wyrok TSUE z dnia 9 lipca 1987 r. w sprawie 356/85 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, Zb. Orz. 1987 03299, ECLI:EU:C:1987:353.

199 *Ibidem*, pkt 1.

200 Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie 168/78 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, pkt 3.

201 *Ibidem*.

202 Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie 170/78 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Zb. Orz. 1983 02265, ECLI:EU:C:1980:53.

Jak zauważa Zalasiński, pojmowanie wzajemnej substytucyjności produktów w orzecznictwie TSUE ma dość szeroki i elastyczny charakter, co uznać należy za oznakę stosowania wykładni sprzyjającej powstaniu i funkcjonowaniu rynku wewnętrznego (*pro-libertate*)[203].

Należy wyjaśnić, że art. 110 zd. 2 zakazuje jedynie takiego opodatkowania produktów z innych państw członkowskich, które pośrednio chroniłoby produkty krajowe. Podstawowe pytanie w zakresie oceny zgodności środków krajowych z omawianym przepisem dotyczy więc tego, czy dany podatek jest takiego rodzaju, iż może prowadzić do zmniejszenia konsumpcji produktów importowanych na korzyść konkurencyjnych produktów krajowych. Jak wskazał TSUE w cytowanym już orzeczeniu w sprawie 356/85 *Komisja przeciwko Belgii*, przepis ten nie implikuje, iż produkty z innego państwa członkowskiego i rodzime muszą być opodatkowane w jednakowy sposób – ważne jest, aby ewentualna różnica obciążeń nie stanowiła formy ochrony towarów krajowych. Podejście takie wydaje się szczególnie uzasadnione, biorąc pod uwagę fakt, że produkty, których opodatkowania dotyczy art. 110 zd. 2 TFUE, nie są takimi samymi ani podobnymi produktami, lecz jedynie pozostającymi wobec siebie w stosunku konkurencji. Ich opodatkowanie może być zatem odmienne, jednak wprowadzone zróżnicowanie powinno być odpowiednie i proporcjonalne w stosunku do różnicy pomiędzy produktami. Jak podkreśla Szpunar, regulacja krajowa będzie zgodna z art. 110 zd. 2, „jeżeli różnica byłaby na tyle niewielka, że nie znajdowałaby istotnego odzwierciedlenia w cenie towarów"[204]. Zakazana jest natomiast taka dysproporcja w opodatkowaniu produktów substytucyjnych, która mogłaby prowadzić do zachwiania swobodnej konkurencji rynkowej pomiędzy nimi[205]. Elementem kluczowym z punktu widzenia zastosowania art. 110 zd. 2 jest więc skutek ochronny podatku, prowadzący do faworyzowania produktów krajowych. Kryterium to stanowi podstawę oceny legalności tych podatków, które obciążają produkty inne niż podobne i które w związku z tym nie mają wyraźnego charakteru antykonkurencyjnego[206].

4.4. Podatki wewnętrzne a cła i opłaty o skutku równoważnym

W świetle przepisów Traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów pewne trudności interpretacyjne powodować może rozróżnienie opłat o skutku równoważnym do ceł, objętych zakresem zastosowania art. 28 i 30, i opłat stanowiących podatki wewnętrzne, zakazanych na mocy art. 110 TFUE. Co istotne, postanowienia Traktatu odnoszące się do ceł i opłat o skutku równoważnym oraz do

203 A. Zalasiński, *Komentarz do art. 110*.
204 M. Szpunar, *Swoboda przepływu towarów*, s. 110.
205 A. Zalasiński, *Komentarz do art. 110*.
206 M. Drobysz, *Komentarz do art. 90 Traktatu*…

dyskryminujących lub ochronnych podatków wewnętrznych, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości, nie mogą być stosowane kumulatywnie. Oznacza to, że ten sam środek nie może należeć jednocześnie do obu tych kategorii[207].

Problemy związane z kwalifikacją opłat nakładanych przez władze krajowe na towary importowane wynikają z faktu, iż zgodnie z orzecznictwem TSUE niektóre obciążenia uznawane przez państwa członkowskie za element ich systemu podatkowego mogą w określonych sytuacjach podlegać zakazowi przewidzianemu nie w art. 110, lecz w art. 28 i 30 TFUE. Kwalifikacja taka niesie natomiast ze sobą istotne konsekwencje. Systemy zakazów przewidziane w omawianych przepisach są bowiem odmienne – podczas gdy państwa mają co do zasady swobodę kształtowania swoich wewnętrznych systemów podatkowych, o ile nie powodują one skutków dyskryminacyjnych lub ochronnych, cła oraz opłaty o skutku równoważnym, niezależnie od ich rodzaju, są w UE kategorycznie zakazane.

Trybunał odniósł się do omawianej problematyki już w 1965 r. w wyroku wydanym w sprawie 10/65 *Waldemar Deutschmann przeciwko Republice Federalnej Niemiec*[208], dotyczącej wymogu posiadania zezwolenia na przywóz do Niemiec produktów rolnych z innych państw członkowskich, z którego uzyskaniem wiązał się obowiązek uiszczenia odpowiedniej opłaty. Wyjaśnił wówczas, że opłatę o skutku równoważnym do cła – niezależnie od jej nazwy – stanowi każde jednostronnie ustanowione obciążenie, nawet o charakterze fiskalnym, nakładane lub pobierane podczas przekraczania granicy lub w związku z nim, które obciąża jedynie produkty z innych państw członkowskich, z wyłączeniem podobnych produktów krajowych. Tego rodzaju obciążenia podlegają ocenie z punktu widzenia art. 28 i 30, a nie 110 TFUE. Stanowisko to zostało rozwinięte w późniejszym orzecznictwie Trybunału, m.in. w sprawie 24/68 *Komisja przeciwko Włochom*[209], w której wskazał on, że pojęcie „opłata o skutku równoważnym do cła" nie obejmuje podatków nakładanych w ten sam sposób na produkty importowane i na podobne lub porównywalne produkty krajowe, a w przypadku braku porównywalnych

207 W ten sposób m.in. wyroki TSUE: z dnia 11 marca 1992 r. w sprawach połączonych C-78/90, C-79/90, C-80/90, C-81/90, C-82/90, i C-83/90 *Compagnie Commerciale de l'Ouest i inni przeciwko Receveur principal des douanes de La Pallice Port*, Zb. Orz. 1992 I-01847, ECLI:EU:C:1992:118, pkt 22; z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-90/94 *Haahr Petroleum Ltd przeciwko Åbenrå Havn, Ålborg Havn, Horsens Havn, Kastrup Havn NKE A/S, Næstved Havn, Odense Havn, Struer Havn i Vejle Havn, przy udziale Trafikministeriet*, Zb. Orz. 1997 I-04085, ECLI:EU:C:1997:368, pkt 19; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-387/01 *Harald Weigel i Ingrid Weigel przeciwko Finanzlandesdirektion für Vorarlberg*, Zb. Orz. 2004 I-04981, ECLI:EU:C:2004:256, pkt 63; z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-393/04 i C-41/05 *Air Liquide Industries Belgium SA przeciwko Ville de Seraing i Province de Liège*, Zb. Orz. 2006 I-05293, ECLI:EU:C:2006:403, pkt 50; z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie C-221/06 *Stadtgemeinde Frohnleiten i Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH przeciwko Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft*, Zb. Orz. 2007 I-09643, EU:C:2007:657, pkt 26.

208 Wyrok TSUE z dnia 8 lipca 1965 r. w sprawie C-10-65, *Waldemar Deutschmann przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 1965 00601, ECLI:EU:C:1965:75.

209 Wyrok TSUE z dnia 1 lipca 1969 r. w sprawie C-24-68 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*.

produktów krajowych – ogólnych podatków wewnętrznych lub opłat mających na celu zastąpienie takich podatków. W sprawie 90/79 *Komisja przeciwko Francji*[210] doprecyzował on natomiast, że obciążenia pieniężne wynikające z ogólnego systemu podatków wewnętrznych, nakładane na całe kategorie produktów krajowych i importowanych, niezależnie od ich pochodzenia lub przeznaczenia, objęte są zakresem zastosowania art. 110, a nie 28 i 30 TFUE.

Należy jednak zaznaczyć, że zakaz nakładania ceł i obciążeń o skutku równoważnym znajdzie zastosowanie także w odniesieniu do opłat, które co prawda obciążają zarówno towary importowane, jak i rodzime, ale dochód z których służy wsparciu wyłącznie produkcji krajowej. W orzeczeniu wydanym w 1973 r. w sprawie 77/72 *Capolongo*[211] TSUE wyjaśnił, iż tego rodzaju opłaty dla wytwórców zagranicznych stanowią dodatkowe obciążenie pieniężne, natomiast dla producentów krajowych są w rzeczywistości świadczeniem uiszczanym w zamian za otrzymane korzyści lub pomoc. Wniosek ten potwierdził m.in. w wyroku wydanym w połączonych sprawach od C-78/90 do C-83/90 *Compagnie Commerciale de l'Ouest*[212]. Wskazał wówczas, że obciążenia nakładane w ramach ogólnego systemu podatków wewnętrznych zarówno na produkty krajowe, jak i przywożone, jeżeli przynoszą korzyści wyłącznie producentom krajowym, a korzyści te w pełni równoważą ponoszony przez nich ciężar, stanowić będą opłaty o skutku równoważnym do ceł przywozowych, o których mowa w art. 28 i 30 TFUE. Oznacza to, iż przy dokonywaniu oceny zgodności konkretnych opłat wprowadzanych przez państwa członkowskie z postanowieniami Traktatu dotyczącymi swobodnego przepływu towarów konieczne może być uwzględnienie również przeznaczenia dochodów uzyskiwanych z tytułu poboru tych opłat.

---

210 Wyrok TSUE z dnia 3 lutego 1981 r. w sprawie 90/79 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, Zb. Orz. 1981 00283, ECLI:EU:C:1981:27.

211 Wyrok TSUE z dnia 19 lipca 1973 r. w sprawie 77/72 *Carmine Capolongo przeciwko Azienda Agricole Maya*, Zb. Orz. 1973 00611, ECLI:EU:C:1973:65.

212 Wyrok TSUE z dnia 11 marca 1992 r. w połączonych sprawach C-78/90, C-79/90, C-80/90, C-81/90, C-82/90 i C-83/90 *Compagnie commerciale de l'Ouest przeciwko Receveur principal des douanes de La Pallice-Port*.

Rozdział 2

Pierwszeństwo zasady swobodnego przepływu towarów przed wymogami ochrony środowiska

Jedną z głównych cech unijnego prawa ochrony środowiska jest jego szczególny związek z integracją gospodarczą. Związek ten – ze względu na fakt, że podstawą konstrukcji europejskiej jest rynek wewnętrzny oparty na zasadzie swobodnego przepływu towarów, która wymaga eliminowania barier w handlu i konkurencji – generuje jednak pewne wyzwania. Najpoważniejszym z nich jest pogodzenie realizacji dwóch odmiennych celów: z jednej strony zapewnienia efektywnej ochrony środowiska, a z drugiej sprawnego funkcjonowania rynku unijnego.

Podstawowym pytaniem, jakie powstaje w nakreślonym powyżej kontekście, jest to, czy przepisy krajowe zmierzające do zapewnienia realizacji wymogów środowiskowych powinny zostać zniesione w przypadku naruszania zasady swobodnego przepływu towarów, czy też może to właśnie ta ostatnia powinna ustąpić miejsca wdrażaniu założeń ochrony środowiska. Wydaje się, że ze względu na fakt, iż odrzucenie zasady swobodnego przepływu towarów z powodów ekologicznych byłoby niezwykle niebezpieczne dla całej konstrukcji europejskiej, instytucje unijne – w tym TSUE – od samego początku swojej działalności opowiadają się za bardzo szeroką jej interpretacją i zastosowaniem, nawet kosztem realizacji innych wartości, takich jak właśnie ochrona środowiska.

1. Towary jako wspólny obszar regulacji prawnej

Rynek wewnętrzny UE obejmuje obszar, na którym zapewniony jest niezakłócony obrót produktami czy obiektami, które – co do zasady niezależnie od ich cech – zakwalifikować można jako towary. Szczególne znaczenie takiej kwalifikacji polega na tym, że skutkuje ona objęciem danego obiektu regulacjami Traktatu zawartymi

w jego tytule II, dotyczącymi swobodnego przepływu towarów[1]. Różnego rodzaju towarów dotyczy jednak również wiele przepisów wprowadzanych – zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym – w celu realizacji założeń ochrony środowiska. Regulacje te zwykle odnoszą się do chemicznych i fizycznych właściwości produktów lub metod ich wytwarzania, które mogą wywierać negatywny wpływ na środowisko naturalne. Jak zauważa de Sadeleer, chociaż polityka ochrony środowiska obejmuje szeroki zakres środków – od regulacji dotyczących rybołówstwa, rolnictwa, zanieczyszczenia mórz, zmian klimatu, po ochronę dzikiej fauny i flory – to najpoważniejsze napięcia między nią a rozwojem i wspieraniem handlu pojawiają się tam, gdzie władze krajowe ustanawiają normy dotyczące produktów[2]. W związku z tym istotne staje się określenie, jakie rodzaje produktów są w unijnym systemie prawnym uznawane za towary, a co za tym idzie – objęte traktatowymi gwarancjami związanymi ze swobodnym przepływem towarów.

Do zakresu zastosowania regulacji Traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów odnoszą się jego art. 28 ust. 2 i art. 29 TFUE. Zgodnie z art. 28 ust. 2 TFUE poza ściśle określonymi wyjątkami „postanowienia artykułu 30 i rozdziału 3 niniejszego tytułu [tj. tytułu II „Swobodny przepływ towarów" – przyp. M.M.] stosują się do produktów pochodzących z Państw Członkowskich oraz do produktów pochodzących z państw trzecich, jeżeli znajdują się one w swobodnym obrocie w Państwach Członkowskich". Zgodnie natomiast z art. 29 TFUE „produkty pochodzące z państw trzecich są uważane za będące w swobodnym obrocie w jednym z Państw Członkowskich, jeżeli dopełniono wobec nich formalności przywozowych oraz pobrano wszystkie wymagane cła i opłaty o skutku równoważnym w tym Państwie Członkowskim i jeżeli nie skorzystały z całkowitego lub częściowego zwrotu tych ceł lub opłat". Choć w kontekście realizacji zasady swobodnego przepływu towarów i stosowania Traktatu w ogóle termin „towary" należy interpretować w świetle przytoczonych wyżej przepisów, zauważyć należy, że ich treść nie zawiera żadnych elementów definicji tego pojęcia ani też wystarczających kryteriów pozwalających na jej zbudowanie. Przepisy te zastępują bowiem jedynie termin „towary" określeniem „produkty"[3]. Żadne inne postanowienie Traktatu nie zawiera jednak wyjaśnienia znaczenia omawianego terminu.

---

1 Jedynie niektóre towary są wyraźnie wyłączone z zastosowania ogólnych zasad regulujących funkcjonowanie unijnego rynku. Przykładowo, w odniesieniu do produktów rolnych art. 38 ust. 2 TFUE przewiduje, że postanowienia Traktatu mające na celu ustanowienia wspólnego rynku stosują się z zastrzeżeniem odmiennych postanowień art. 39–44 TFUE, tj. przepisów dotyczących wspólnej polityki rolnej i rybołówstwa.

2 N. de Sadeleer, *Trade V. Environment in EU Law*, „US-China Law Review" 2016, vol. 13(5), s. 365.

3 Także inne wersje językowe nie dostarczają wskazówek w tym zakresie, również zastępując pojęcie towarów słowem „produkty" (ang. „products coming from a third country shall be considered to be in free circulation in a Member State if the import formalities have been complied with and any customs duties or charges having equivalent effect which are payable have been levied in that Member State, and if they have not benefited from a total or partial drawback of such duties or charges"; fr. „Sont considérés comme étant en libre pratique dans un État membre les produits en provenance de pays tiers pour lesquels les formalités d'importation ont été

Powyższy problem doprowadził do powstania licznych wątpliwości dotyczących kwalifikacji pewnych produktów czy obiektów jako „towarów", na które odpowiedzi odnaleźć można w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W tym kontekście zauważyć należy, że od samego początku swojej działalności instytucje unijne, w tym TSUE, opowiadają się za bardzo szeroką interpretacją przepisów Traktatu dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego. Jest to szczególnie dobrze widoczne m.in. właśnie w podejściu Trybunału do wykładni przedmiotowego pojęcia, które cechuje dążenie do objęcia jego zakresem jak najszerszego spektrum przedmiotów materialnych i nie tylko.

Pytania dotyczące znaczenia i zakresu pojęcia towarów zostały przedstawione TSUE już w 1968 r. w sprawie 7/68 *Art Treasures*, odnoszącej się do kwalifikacji prawnej dzieł sztuki. W postępowaniu tym KE kwestionowała zgodność z Traktatem włoskich przepisów wprowadzających liczne ograniczenia w zakresie wywozu obiektów o wartości artystycznej, historycznej, archeologicznej i etnograficznej. Trybunał uznał wówczas, iż „jako towary, w rozumieniu Traktatu, należy uznawać produkty, które można wycenić w pieniądzach i które mogą, jako takie, stanowić przedmiot transakcji handlowych"[4]. W definicji tej mieszczą się więc dzieła sztuki, ale również wszelkie inne produkty przedstawiające wartość ekonomiczną. Orzeczenie to jest o tyle istotne, iż wskazuje na niezwykle szeroką interpretację analizowanego pojęcia. Z drugiej jednak strony z powodu niezwykle ogólnego określenia w nim przez TSUE kategorii przedmiotów objętych jego zakresem nie doprowadziło ono do wyeliminowania wszystkich wątpliwości w tym względzie.

Stanowisko Trybunału zostało doprecyzowane w dalszym jego orzecznictwie – jak wskazuje Cieśliński, mamy tu w zasadzie do czynienia z konkretyzacją *ad casum*[5]. Choć TSUE nie sformułował w nim kompletnej i wyczerpującej definicji przedmiotowego pojęcia, to możliwe jest wyprowadzenie z jego orzeczeń pewnych cech, których wystąpienie implikuje zastosowanie w odniesieniu do określonych obiektów przepisów regulujących swobodny przepływ towarów. Z rozstrzygnięć tych wynika m.in., iż używany w art. 28 ust. 2 termin „produkty" nie oznacza, że obiekty w ten sposób określane muszą przejść proces produkcji. Implikuje to, iż również surowce i nieprzetworzone substancje objęte są zakresem pojęcia „towary", co zostało potwierdzone przez Trybunał m.in. w sprawie 139/84 *Van Dijk's Boekhuis przeciwko Staatsecretaris van Financiën*[6] i co może mieć istotne znaczenie

accomplies et les droits de douane et taxes d'effet équivalent exigibles ont été perçus dans cet État membre, et qui n'ont pas bénéficié d'une ristourne totale ou partielle de ces droits et taxes"; niem. „Als im freien Verkehr eines Mitgliedstaats befindlich gelten diejenigen Waren aus dritten Ländern, für die in dem betreffenden Mitgliedstaat die Einfuhr Förmlichkeiten erfüllt sowie die vorgeschriebenen Zölle und Abgaben gleicher Wirkung erhoben und nicht ganz oder teilweise rückvergütet worden sind").

4 Wyrok TSUE z dnia 10 grudnia 1968 r. w sprawie 7/68 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1968 00617, ECLI:EU:C:1968:51, pkt 2.

5 A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 261.

6 Wyrok TSUE z dnia 14 maja 1985 r. w sprawie 139/84 *Van Dijk's Boekhuis BV przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, Zb. Orz. 1985 01405, ECLI:EU:C:1985:195.

z punktu widzenia ochrony środowiska, która w swych założeniach mieści m.in. zachowanie zasobów naturalnych będących obiektami, które nie przeszły procesu produkcji. Co więcej, definicja omawianego pojęcia w świetle wyroków TSUE obejmuje nie tylko towary importowane w celach gospodarczych, ale także dla prywatnego użytku, na co wskazał on m.in. w sprawie 215/87 *Schumacher przeciwko Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost*[7].

Co szczególnie ważne, analiza późniejszego orzecznictwa wskazuje również, że dla kwalifikacji danych obiektów jako towarów Trybunał nie wymaga, aby przedstawiały one pozytywną wartość ekonomiczną, przejawiającą się w tym, iż kupujący zobowiązany jest uiścić za nie zapłatę sprzedającemu. W takim ujęciu mogą one przedstawiać niejako wartość odwrotną, nazywaną również negatywną[8]. Ten aspekt definicji towarów jest istotny przede wszystkim z punktu widzenia kwalifikacji odpadów. Uregulowanie procesów ich wytwarzania, transportu, odzysku czy składowania stało się w ostatnich dekadach jednym z centralnych punktów podejmowanych przez Unię Europejską i państwa członkowskie działań w dziedzinie ochrony środowiska. Jednym z problemów, które musiały zostać w tym zakresie rozstrzygnięte, okazała się m.in. właśnie sama ich kwalifikacja w świetle przepisów Traktatu. Uznanie odpadów za towar wiązać się mogło z powstaniem wielu negatywnych konsekwencji dla środowiska ze względu na objęcie ich zasadą swobodnego przepływu i eliminację barier w ich przemieszczaniu. Z drugiej natomiast strony, przede wszystkim biorąc pod uwagę fakt, że gospodarowanie odpadami stanowi działalność gospodarczą, ich wykluczenie z tej kategorii wymagałoby istnienia wyraźnego ku temu uzasadnienia. Częściową odpowiedź na pytanie, czy odpady powinny zostać uznane za produkty podlegające zasadom swobodnego przepływu, odnaleźć można w orzeczeniu TSUE wydanym w 1983 r. w sprawie 172/82 *Inter-Huiles*[9]. Dotyczyła ona francuskich regulacji wprowadzających system zezwoleń dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie zbierania i unieszkodliwiania zużytych olejów i wymagających, aby podmioty unieszkodliwiające tego rodzaju oleje dokonywały ich zagospodarowywania w ich własnych instalacjach, pod rygorem utraty zezwolenia na prowadzenie tej działalności. Trybunał stwierdził wówczas, że zużyty olej, jako że może być przedmiotem obrotu i przedstawia wartość handlową, powinien podlegać przepisom regulującym swobodny przepływ towarów. Jeszcze bardziej znamienne, stanowiące w pewnym zakresie punkt wyjścia zarówno dla dalszego orzecznictwa, jak i prawodawstwa dotyczącego postępowania z odpadami w kontekście swobodnego przepływu towarów w ramach Unii Europejskiej, było orzeczenie wydane w sprawie C-2/90 *Komisja przeciwko*

7 Zob. wyrok TSUE z dnia 7 marca 1989 r. w sprawie 215/87 *Heinz Schumacher przeciwko Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost*, Zb. Orz. 1989 00617, ECLI:EU:C:1989:111

8 A.R. Ziegler, *Trade and Environmental Law*, Oxford 1996, s. 34.

9 Wyrok TSUE z dnia 10 marca 1983 r. w sprawie C-172/82 *Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage i inni przeciwko Groupement d'intérêt économique "Inter-Huiles" i inni*, Zb. Orz. 1983 00555, ECLI:EU:C:1983:69.

Królestwu Belgii[10] (znanej również jako sprawa *odpadów walońskich*). Dotyczyła ona belgijskich przepisów wprowadzających zakaz składowania lub przywozu na teren Walonii odpadów pochodzących z innych państw członkowskich lub z regionów Belgii innych niż Walonia. Sędziowie odnieśli się wówczas do pytania, czy odpady powinny być kwalifikowane jako towar niezależnie od ich charakteru, a dokładniej od możliwości poddania ich procesom odzysku. Trybunał Sprawiedliwości bez przeprowadzania szczegółowej analizy wskazał wprost, że odpady nadające się do odzysku niewątpliwie są towarem, jako że mają określoną wartość handlową. Większe trudności generowała natomiast kwalifikacja odpadów nienadających się do recyclingu bądź też – szerzej – niedających się odzyskać. W tym zakresie władze Belgii podnosiły, że odpady, które nie nadają się do recyklingu ani ponownego użycia nie mogą być uznane za towary w rozumieniu art. 28 i nast. Traktatu, co wynika z faktu, iż nie przedstawiają one rzeczywistej wartości handlowej i nie mogą być przedmiotem sprzedaży. W ich ocenie działania związane z unieszkodliwianiem lub składowaniem takich odpadów podlegały w konsekwencji przepisom Traktatu dotyczącym swobody świadczenia usług. Odnosząc się do argumentacji przedstawionej przez władze belgijskie, Trybunał w pierwszej kolejności wskazał, iż obiekty przewożone przez granicę w celach handlowych podlegają postanowieniom Traktatu dotyczącym swobodnego przepływu towarów niezależnie od charakteru transakcji, których przedmiot stanowią. Zauważył on również, iż rozróżnienie między odpadami nadającymi się i nienadającymi się do odzysku jest niezwykle trudne do zastosowania w praktyce, zwłaszcza w zakresie kontroli przeprowadzanych na granicach. Rozróżnienie to opiera się bowiem na czynnikach, które są niepewne i mogą ewoluować w czasie wraz z postępem technicznym. Ponadto to, czy odpady nadają się do odzysku, zależy również od kosztu przedmiotowego procesu, a co za tym idzie – także od tego, czy proponowane ponowne wykorzystanie jest opłacalne. W konsekwencji TSUE wskazał, że uznanie odpadów za nadające się do odzysku jest subiektywne i zależy od zmiennych uwarunkowań. W świetle takich ustaleń stwierdził on, iż odpady, niezależnie od tego, czy nadają się do ponownego wykorzystania, należy uważać za „towary", których przemieszczanie, zgodnie z art. 34 i 35 Traktatu, co do zasady nie powinno być ograniczane. Oznacza to, że zarówno odpady, które mogą być poddane procesom odzysku, jak i pozostałe objęte są zakresem przedmiotowego pojęcia w rozumieniu przepisów prawa unijnego i podlegają przepisom Traktatu odnoszącym się do swobodnego przepływu towarów.

Przyjęcie przez Trybunał opisanego powyżej stanowiska wydaje się uzasadnione przede wszystkim względami pragmatycznymi, w szczególności praktycznymi trudnościami, jakie sprawia rozróżnianie odpadów nadających się, lub nie, do odzysku. Jego konsekwencją było przypisanie do kategorii towarów wszystkich typów odpadów. Co istotne, TSUE podkreślił, iż w przypadku operacji gospodarowania

10 Wyrok TSUE z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie C-2/90 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, Zb. Orz. 1992 I-04431, ECLI:EU:C:1992:310.

lub obrotu nimi, niezależnie od tego, do której grupy należą, w ich przepływie co do zasady nie powinny być tworzone przeszkody. Z drugiej jednak strony w tym samym orzeczeniu wskazał on również, że stanowią one towary o szczególnej naturze ze względu na tworzone przez nie zagrożenia dla zdrowia i środowiska, w związku z czym pewne ograniczenia w gospodarowaniu nimi, uwzględniające określone ich cechy, mogą być wyjątkowo dopuszczalne. Wyjaśnienie omawianego problemu przez Trybunał okazało się szczególnie istotne właśnie w związku z faktem, iż odzysk odpadów, jak również zarządzanie technologiami związanymi z ich zagospodarowaniem stają się coraz częściej wykonywaną i coraz bardziej rentowną działalnością. Niezwykle dynamiczny rozwój unijnego prawa wtórnego odnoszącego się do tego segmentu działań gospodarczych potwierdza wagę omawianej problematyki.

Zagadnieniem powiązanym z materią, jaką jest kwalifikacja prawna odpadów, jest status opakowań, przede wszystkim problematyka traktowania ich jako samodzielnych towarów. O ile jednak status odpadów i dopuszczalność ich przemieszczania już od dawna są źródłem kontrowersji i dylematów związanych z relacją pomiędzy ochroną środowiska a obrotem gospodarczym, o tyle ograniczenia związane z opakowaniami stanowią problem relatywnie nowy, jednak niezwykle szybko nabierający znaczenia. Jako że obecnie istotną część odpadów komunalnych stanowią opakowania dóbr konsumpcyjnych, redukcja i eliminacja owych produktów także stały się istotnymi elementami unijnej polityki ochrony środowiska. Należy tu stwierdzić, że z przytoczonej wyżej charakterystyki „towarów" ustalonej w orzecznictwie Trybunału wynika, że także opakowania zaklasyfikować należy do tej kategorii, niezależnie od tego, czy stanowią one samodzielny przedmiot obrotu, czy też występują w nim w danym przypadku jedynie jako swego rodzaju pojemniki dla innych produktów, które są przedmiotem transakcji. Jest to następstwem faktu, iż w każdym przypadku mają one wartość ekonomiczną. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej potwierdził to m.in. w dwóch orzeczeniach dotyczących niemieckiego obowiązkowego systemu kaucji i zwrotu, obejmującego jednorazowe opakowania na napoje – C-463/01 i C-309/02 – wskazując, iż tego rodzaju systemy podlegają ocenie w świetle przepisów Traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów[11]. Choć w doktrynie odnaleźć można

11 Wyroki TSUE: z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. i S. Spitz KG przeciwko Land Baden-Württemberg*, Zb. Orz. 2004 I-11763, ECLI:EU:C:2004:799, pkt 57; z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-463/01 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 2004 I-11705, ECLI:EU:C:2004:797, pkt 45. Obecnie klasyfikację taką potwierdza również brzmienie dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.Urz. 1994 L 365 z 31.12.1994, s. 10–23), która stanowi m.in., że opakowania obejmują „opakowania handlowe lub opakowania podstawowe, tj. mające stanowić towar jednostkowy, sprzedawany użytkownikowi końcowemu lub konsumentowi w miejscu zakupu" (art. 3, pkt 1a), jak również, że „odpady opakowaniowe oznaczają wszelkie opakowania lub materiały opakowaniowe objęte definicją odpadów zawartą w dyrektywie 75/442/EWG, z wyjątkiem pozostałości powstających w procesie produkcji" (art. 3, pkt 2).

głosy podnoszące, że niektóre z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości wskazują na zróżnicowanie pomiędzy opakowaniami a „zwykłymi towarami"[12], to zróżnicowanie to nie wyłącza opakowań z zakresu regulacji dotyczących swobodnego przepływu towarów. Szczególne traktowanie opakowań *a priori* wydaje się niewłaściwe, przede wszystkim w świetle omówionego powyżej orzeczenia w sprawie *odpadów walońskich.*

Z punktu widzenia problematyki ochrony środowiska i wpływu jej wymogów na kształt zasady swobodnego przepływu towarów istotne jest również to, że Trybunał Sprawiedliwości uznaje za towary także niektóre przedmioty niematerialne, a wśród nich energię elektryczną, jak zostało to zasygnalizowane już w 1964 r. w orzeczeniu 6/64 *Flaminio Costa przeciwko ENEL*[13], a następnie potwierdzone m.in. w sprawie C-393/92 *Almelo przeciwko Energiebedriff Ijsselmij*[14]. Również gaz ziemny został uznany w orzecznictwie TSUE za towar[15].

Co więcej, Trybunał wyraźnie stwierdził, że zasada swobodnego przepływu dotyczy także tych towarów, które nie stanowią w danym przypadku przedmiotu transakcji handlowych. Wskazał tak m.in. w przywołanej wyżej sprawie *odpadów walońskich* i potwierdza wyjątkowo szeroką interpretację zakresu omawianej zasady także w konfrontacji z wymogami ochrony środowiska.

2. Zakaz stosowania ceł i opłat o skutku równoważnym niezależnie od ich uzasadnienia

Przyjmowanie przez władze krajowe regulacji dotyczących określonych produktów, mających na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony środowiska, może niekiedy wpływać na wymianę dóbr pomiędzy państwami członkowskimi UE. Rynek wewnętrzny i polityka ochrony środowiska koncentrują się na odmiennych, nierzadko kolidujących ze sobą celach – eliminacji krajowych środków utrudniających wolny handel w przypadku rynku wewnętrznego i ochronie wrażliwych zasobów naturalnych poprzez wprowadzenie odpowiednich regulacji

12 W ten sposób np. U. Becker, *Der Gestaltungsspielraum der EG-Mitgliedstaaten im Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und freiem Warenverkehr*, Baden-Baden 1991, s. 47.

13 Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie C-6/64 *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.*, Zb. Orz. 1964 01141, ECLI:EU:C:1964:66.

14 Wyrok TSUE z dnia 27 kwietnia 1994 r. w sprawie C-393/92 *Commune d'Almelo i inni przeciwko NV Energiebedrijf Ijsselmij*, Zb. Orz. 1994 I-01477, ECLI:EU:C:1994:171.

15 Wyrok TSUE z dnia 23 października 1997 r. w sprawie C-159/94 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, Zb. Orz. 1997 I-05815, ECLI:EU:C:1997:501.

w przypadku ochrony środowiska. W konsekwencji, podczas gdy polityka ochrony środowiska sprzyja przyjmowaniu przepisów, które mogą ograniczać swobodę wymiany towarów, rynek wewnętrzny skupia się na jej liberalizacji.

Do podstawowych przepisów wprowadzonych do Traktatu już w jego pierwotnym brzmieniu, mających na celu urzeczywistnienie założeń rynku wewnętrznego, należą art. 28 i 30 TFUE. Zgodnie z art. 28 Unia Europejska obejmuje unię celną, która rozciąga się na całą wymianę towarów i obejmuje zakaz stosowania ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również wspólną taryfę celną w stosunkach z państwami trzecimi. Z kolei art. 30 wprost zakazuje stosowania ceł przywozowych i wywozowych oraz opłat o skutku równoważnym w handlu między państwami członkowskimi, przewidując jednocześnie, że zakaz ten obejmuje także cła o charakterze fiskalnym.

W tym świetle wskazać należy, że podstawowym typem obciążeń przyjmowanych w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska, które mogą zostać uznane za środki zakazane w art. 28 i 30 TFUE, są opłaty nakładane w związku z przepływem między państwami członkowskimi produktów mogących negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym odpadów. Choć obecnie regulacje krajowe rzadko przewidują tego rodzaju obciążenia, to jednak nie zostały one w pełni wyeliminowane. Środki takie jednak, także w sytuacji, gdy wprowadzane są dla realizacji wymogów środowiskowych, objęte są zastosowaniem art. 28 i 30 TFUE i to niezależnie od tego, czy dotyczą importu, czy eksportu towarów. W przywołanej już wcześniej sprawie 24/68 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej* Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że „z całości […] systemu, jak i z ogólnego i bezwzględnego charakteru zakazu stosowania ceł w stosunku do towarów będących przedmiotem przepływu między państwami członkowskimi wynika, że cła są zakazane niezależnie od celu, dla którego zostały wprowadzone i przeznaczenia w ten sposób uzyskiwanych środków. Uzasadnienie dla tego zakazu opiera się na fakcie, że obciążenie pieniężne, choćby minimalne, nałożone na towary w związku z przekroczeniem granicy stanowi przeszkodę dla swobodnego przepływu towarów”[16]. Zgodnie z przedmiotowym rozstrzygnięciem art. 28 i 30 TFUE nie dopuszczają żadnych wyjątków. Oznacza to, że w każdym przypadku, gdy dany środek spełnia przesłanki wskazane w omawianych przepisach, będzie on zakazany – przywołanie realizacji przez taki środek istotnego celu gospodarczego bądź pozagospodarczego nie stanowi wystarczającego uzasadnienia umożliwiającego jego legitymizację. Choć samo to orzeczenie nie zostało wydane w sprawie dotyczącej ochrony środowiska, to stwierdzić należy, że konieczność przeniesienia sformułowanych w nim wniosków na grunt tej dziedziny nie budzi wątpliwości. Stanowisko sędziów unijnych w stosunku do ewentualnych prób państw członkowskich uzasadnienia przyjęcia środków niezgodnych z art. 28 i 30 Traktatu jest bowiem

16 Wyrok TSUE w sprawie 24/68 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, pkt 7.

niezwykle restrykcyjne, co dotyczy także sytuacji, gdy opierają się one na konieczności realizacji celów, które można uznać za należące do kategorii interesu publicznego.

Istnieje jednak również wiele orzeczeń, które odnoszą się wprost do zgodności z prawem unijnym opłat obciążających towary w związku z ich importem lub eksportem, mających realizować cel ochrony środowiska. Opłaty takie wiązać się mogą przede wszystkim z kontrolami zgodności importowanych produktów z wymogami środowiskowymi, ale również być nakładane w przypadku eksportu określonych towarów w związku z dążeniem do ochrony środowiska w państwie pochodzenia. W każdym przypadku to, iż mogą one utrudniać realizację założeń rynku wewnętrznego, implikuje zastosowanie art. 28 i 30 TFUE.

Istnienie pierwszego ze wskazanych wyżej rodzajów obciążeń wiąże się z faktem, iż realizacja wymogów ochrony środowiska może niekiedy stwarzać potrzebę przeprowadzania – podczas przemieszczania towarów między państwami członkowskimi – różnego rodzaju kontroli, w tym związanych np. z bezpieczeństwem transportu odpadów, bezpieczeństwem sanitarnym czy chemicznym, które z kolei łączyć się mogą z poborem opłat. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie stawiany był przed pytaniami dotyczącymi tego rodzaju obciążeń – z powstałego na tym gruncie orzecznictwa wynika, że choć co do zasady nie jest niezgodne z prawem przeprowadzanie przez państwa członkowskie kontroli importowanych lub eksportowanych towarów ze wskazanych powodów, to związane z przedmiotowymi kontrolami opłaty obciążające podmioty gospodarcze mogą stanowić zakazane bariery w handlu wewnątrz UE. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której zarówno przeprowadzane kontrole, jak i towarzyszące im opłaty ustanawiane są jednostronnie przez poszczególne państwa członkowskie (tj. wynikają wyłącznie z przepisów krajowych, a nie regulacji prawa unijnego). Trybunał orzekł w ten sposób m.in. w sprawie 87/75 *Bresciani przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato*[17]. Wskazał on wówczas, że tego rodzaju opłaty nie mogą być uznane za świadczenia realizowane w zamian za usługi na rzecz konkretnego operatora, jako że przeprowadzane kontrole nie przynoszą pożytku jemu samemu, lecz Unii Europejskiej, która jako całość korzysta ze swobody przepływu towarów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tym konkretnym przypadku uznał, że opłaty związane z kontrolami sanitarnymi mięsa, którego importer dysponuje wszelkimi wymaganymi certyfikatami, co do zasady powinny być zakwalifikowane jako objęte zakazem przewidzianym w art. 28 i 30 TFUE.

Podobne wnioski odnaleźć można m.in. w cytowanym już orzeczeniu wydanym w sprawie 29/72 *Marimex*, dotyczącej przewidzianych w prawie włoskim kontroli importowanego mięsa i powiązanych z nimi opłat nakładanych na jego importerów. Wyjaśniając wprowadzenie przedmiotowych rozwiązań, władze włoskie wskazywały, że przeprowadzane kontrole były uzasadnione na podstawie

17 Wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1976 r. w sprawie 87/75 *Bresciani przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato*, Zb. Orz. 1976 00129, ECLI:EU:C:1976:18.

art. 36 TFUE, ponieważ realizowały cel, jakim jest zapewnienie ochrony zdrowia ludzi i zwierząt, w konsekwencji czego pobieranie związanych z nimi opłat należało automatycznie uznać za zgodne z prawem unijnym. Trybunał argumentację tę odrzucił, wyjaśniając, że choć art. 36 Traktatu pozwala państwom członkowskim na przeprowadzanie tego rodzaju kontroli, to nie może być on interpretowany jako zezwalający na nakładanie związanych z tymi kontrolami opłat. Według TSUE te ostatnie stanowiły niezależną od samych kontroli samoistną przeszkodę w handlu wewnątrz UE, którą należało poddać osobnej ocenie. Rozstrzygnięcie takie implikuje natomiast konieczność rozdzielenia analizy zgodności przeprowadzanych kontroli z postanowieniami art. 34 i 35 TFUE, zakazującymi stosowania środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, od tej, która odnosi się do zgodności związanych z nimi opłat z przewidzianymi w art. 28 i 30 TFUE zakazami nakładania ceł i opłat o skutku równoważnym. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że niezgodność przewidzianych prawem krajowym kontroli z prawem unijnym automatycznie pociąga za sobą taką samą kwalifikację związanych z nimi opłat.

Konieczność dokonywania odrębnej analizy zgodności z prawem unijnym kontroli przeprowadzanych w przypadku eksportu lub importu towarów i powiązanych z nimi opłat, a także brak możliwości automatycznego uznania tych ostatnich za dopuszczalne jedynie na podstawie tego, że służą one – lub kontrole, którym one towarzyszą – realizacji ważnych celów gospodarczych lub pozagospodarczych, została potwierdzona w wyroku wydanym przez TSUE w sprawie 63/74 *Cadsky S.p.A.*[18] Dotyczyła ona wprowadzonej we Włoszech opłaty nakładanej w związku z obligatoryjnie przeprowadzaną kontrolą jakościową owoców i warzyw przeznaczonych na eksport. Sędziowie uznali wówczas, że „choć zachowanie renomy owocowych i warzywnych produktów państwa członkowskiego poprzez odpowiedni certyfikat kontroli […] może wspierać eksport produktów krajowych, to korzyść z tego odnosi ogół eksporterów w taki sposób, że osobisty zysk każdego z nich jest na tyle niepewny, że opłata uiszczana za kontrolę nie może być uważana za świadczenie spełniane w zamian za określoną, efektywnie i indywidualnie świadczoną usługę"[19]. Trybunał nie podważył samej możliwości przeprowadzenia przez państwo członkowskie takich kontroli w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do bezpieczeństwa lub jakości produktów, wykluczył jednak wyraźnie dopuszczalność obciążania ich kosztami indywidualnych importerów[20]. W konsekwencji obciążenia finansowe nakładane na podmioty sprzedające produkty odbiorcom w innych państwach członkowskich zostały we wskazanej sprawie uznane za zakazane opłaty o skutku równoważnym do ceł.

18 Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 1975 r. w sprawie 63/74 *Cadsky S.p.A. przeciwko Istituto Nazionale per il Commercio Estero*, Zb. Orz. 1975 00281, ECLI:EU:C:1975:33.

19 *Ibidem*, pkt 8.

20 A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo*…, s. 277.

W świetle powyższych rozstrzygnięć stwierdzić należy, że uznanie w systemie unijnym zgodności samego przeprowadzania kontroli związanych z dążeniem do zapewnienia bezpieczeństwa produktów, w tym z poszanowaniem wymogów sanitarnych czy ochrony środowiska, z regulacjami zakazującymi tworzenia barier w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego co do zasady nie pociąga za sobą legalności związanych z nimi opłat, podobnie jak realizacja wskazanych celów przez same nakładane w związku z importem lub eksportem towarów opłaty.

Z naruszeniem art. 28 i 30 TFUE możemy mieć do czynienia także w przypadku pobierania opłat związanych z eksportem towarów, uzasadnianych realizacją celu, jakim jest zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony środowiska państwa pochodzenia. Kraje UE niekiedy wprowadzają bowiem ten typ obciążeń finansowych w stosunku do produktów uważanych przez nie za niebezpieczne, w przypadku gdy istnieje ryzyko ich ponownego wprowadzania na rynek tego kraju, co w praktyce dotyczy przede wszystkim odpadów. Opłaty takie także mogą tworzyć ograniczenia w swobodnym przepływie towarów i w związku z tym stanowić środki zakazane w Traktacie. Wobec tego zagadnienia Trybunał zajął stanowisko w 2003 r. w sprawie C-389/00 *Komisja przeciwko Republice Niemiec*[21]. Kwestionowane w postępowaniu tym regulacje ustanawiały fundusz solidarnościowy na pokrycie kosztów ewentualnego powrotu odpadów eksportowanych z Niemiec na terytorium tego kraju i zobowiązywały ich eksporterów do uiszczania na tenże fundusz składek. Zgodnie z przedmiotowymi regulacjami fundusz służyć miał pokryciu kosztów powrotu odpadów lub też ich odzysku bądź unieszkodliwiania realizowanego przez władze niemieckie w przypadku, gdyby operacji tych nie przeprowadziły osoby do tego zobowiązane. Obowiązek uiszczenia opłaty na jego rzecz powstawał w momencie notyfikacji przemieszczenia odpadów poza granice Niemiec zgodnie z rozporządzeniem 259/93 w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar[22]. Jako cel przedmiotowych regulacji władze niemieckie wskazywały ochronę przed zagrożeniami generowanymi przez odpady, których przemieszczenie nie zostało zrealizowane do końca, tj. które nie zostały przyjęte przez odbiorcę końcowego. Podkreślały one także, iż przewidziane nimi składki nie przekraczały kosztów ponoszonych przez państwo niemieckie w związku z koniecznością zapewnienia zagospodarowania odpadów wracających na jego terytorium, a każda opłata rozpatrywana samodzielnie była proporcjonalna do rzeczywistej korzyści przyznanej każdemu konkretnemu uiszczającemu ją podmiotowi. Sędziowie uznali jednak niezgodność niemieckich przepisów z prawem UE, stwierdzając, iż stanowią one przeszkodę w handlu między państwami członkowskimi. Wskazali oni, iż wywóz odpadów poza Niemcy musi spełniać te same zasady i podlegać tym samym warunkom,

21 Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie C-389/00 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 2003 I-02001, ECLI:EU:C:2003:111.

22 Rozporządzenie Rady 259/93/EWG z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar (Dz.Urz. L 30 z 6.02.1993, s. 1–28, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 002, s. 176–203).

które mają zastosowanie w przypadku ich wywozu z innych państw, ponieważ owe zasady i warunki wynikają z rozporządzenia 259/93. Jednocześnie odrzucili oni argument władz niemieckich, które podnosiły, że kwestionowane składki stanowiły wynagrodzenie za usługi świadczone na rzecz podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w zakresie obrotu odpadami, uznając, że miało miejsce uchybienie przez Niemcy zobowiązaniu, jakim jest zniesienie wszelkich ceł i opłat o skutku równoważnym. Zagrożenie dla środowiska i rola, jaką spełniać miały w tym zakresie analizowane opłaty, nie zostały uwzględnione jako okoliczności mogące ten rygor łagodzić. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyraźnie wskazał, że dążenie do zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska nie mogło uzasadniać przyjętych rozwiązań, w szczególności realizacja wymogów środowiskowych poprzez wykorzystanie środków finansowych uzyskiwanych z przedmiotowych opłat nie mogła być uznana za korzyść przyznawaną konkretnym uiszczającym je podmiotom (na temat uznania dopuszczalności obciążeń stanowiących opłaty za korzyści przyznane konkretnym podmiotom zob. rozdział czwarty niniejszego opracowania).

Co więcej, niezależnie od istnienia opłat, które władze krajowe nakładają na eksport lub import produktów stanowiących zagrożenie dla środowiska naturalnego, można wyobrazić sobie również sytuację, w której obciążenia finansowe nakładane są na wywóz określonych towarów z tego powodu, iż te ostatnie przedstawiają dla państwa pochodzenia swoistą korzyść środowiskową, co obejmować może przede wszystkim import różnego rodzaju zasobów naturalnych. Ponieważ uznać można, że jest to sytuacja w pewnym zakresie analogiczna do wprowadzania obciążeń finansowych i innego rodzaju ograniczeń w obrocie w celu ochrony dóbr o wartości historycznej, artystycznej czy archeologicznej, wskazówek, które mogą być istotne z punktu widzenia kwalifikacji tego rodzaju opłat środowiskowych dostarczyć może orzecznictwo dotyczące właśnie tej problematyki. W wyroku wydanym w cytowanej już sprawie 7/68 *Art Treasures* TSUE wskazał, iż wszelkie opłaty, które poprzez zmianę ceny artykułu objętego eksportem mają taki sam skutek ograniczający swobodny obrót tym artykułem jak cło, są traktowane jako opłata o skutku do niego równoważnym. Doprecyzował on również, iż obciążenia nakładane na eksport dóbr przedstawiających wartość artystyczną lub historyczną muszą być uznane za tego rodzaju opłaty w związku z faktem, iż utrudniają one tenże eksport. Trybunał odrzucił wówczas argument włoskich władz, które podnosiły, że kwestionowane opłaty były zgodne z prawem unijnym w związku z realizowanym przez nie celem, jakim była ochrona dziedzictwa artystycznego, historycznego lub archeologicznego. Uznał on, że jedynym skutkiem wprowadzenia takiego rodzaju środków było uczynienie eksportu przedmiotowych dóbr bardziej uciążliwym, bez umożliwienia osiągnięcia przez kwestionowane regulacje zakładanego przez nie celu. Wydaje się, że uzasadnienie wprowadzanych przez państwo członkowskie opłat, oparte na dążeniu do zachowania zasobów naturalnych, ma charakter analogiczny do przedstawionego powyżej – władze krajowe mogą bowiem wprowadzać obciążenia finansowe związane z przekraczaniem towaru przez granicę w celu

zniechęcenia do eksportu „dóbr o wartości ekologicznej”[23]. Państwo może w ten sposób przeciwstawić się wywozowi określonych gatunków zwierząt czy roślin, ale także pewnych surowców naturalnych z jego terytorium. Biorąc pod uwagę stanowisko TSUE przyjęte w sprawie *Art Treasures* w odniesieniu do dóbr o szczególnym znaczeniu artystycznym, historycznym czy archeologicznym dla państwa członkowskiego, wydaje się, że także w takim przypadku wprowadzone obciążenie finansowe zostałoby zakwalifikowane jako opłata o skutku równoważnym do cła, objęta zakazem ustanowionym w art. 28 i 30 TFUE.

W świetle powyższych ustaleń stwierdzić należy, że Traktat nie przewiduje żadnych odstępstw od zakazu stosowania ceł i opłat o skutku równoważnym, wyjątki od niego nie zostały również sformułowane w orzecznictwie TSUE. Wynika to z faktu, iż w procesie budowy wspólnego rynku głównym zamiarem, jaki przyświecał państwom, było zniesienie wszelkich ograniczeń taryfowych mogących stanowić zagrożenie dla wymiany handlowej, a zakazowi stosowania środków stanowiących bariery celne w obrocie towarami przyznano w konstrukcji europejskiej znaczenie fundamentalne. W rezultacie także opłaty środowiskowe, które zostaną zakwalifikowane jako tego rodzaju środki, są ściśle zabronione, a państwom członkowskim nie przysługuje możliwość ich uzasadnienia na podstawie realizowanych przez nie celów. Co istotne, z punktu widzenia zastosowania zakazów przewidzianych w art. 28 i 30 TFUE nie mają znaczenia również takie aspekty jak to, że dane obciążenie jest niewielkie, nie ma ono skutku dyskryminującego lub ochronnego czy też, że obciążony opłatą importowany produkt nie stanowi konkurencji dla produktów krajowych. W konsekwencji stwierdzić należy, że powód wyłączający uznanie nakładanych przez władze krajowe opłat jako niezgodnych z art. 28 i 30 TFUE może zaistnieć jedynie w zakresie elementów hipotezy zakazów sformułowanych w tych przepisach. Oznacza to, że obciążenia finansowe nakładane na towary w związku z realizacją celu ochrony środowiska zostaną uznane za zgodne z art. 28 i 30 TFUE, tylko jeśli nie zostanie wykazane, że stanowią one cła lub środki o skutku równoważnym. Natomiast w przypadku, gdy dany środek spełnia przesłanki wskazane w omawianych przepisach, przywołanie celu, jakim jest realizacja wymogów ochrony środowiska, nie będzie stanowić uzasadnienia pozwalającego na uznanie go za dopuszczalny.

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że fundamentalne znaczenie zakazu stosowania ceł i opłat o skutku równoważnym wynika w niepozostawiający wątpliwości sposób z samego Traktatu, który nie przewiduje żadnego odstępstwa pozwalającego uzasadnić wprowadzenie jakichkolwiek niezgodnych z nim opłat i finansowych obciążeń. Zostało to potwierdzone przez TSUE, który wskazał w swoim orzecznictwie, że zakaz ten stanowi „podstawową regułę, która bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatu, nie dopuszcza żadnych wyjątków”[24].

23 C. Vial, *Protection de l'environnement et libre circulation des marchandises*, Bruxelles 2006, s. 86.

24 W ten sposób m.in. w wyrokach TSUE: z dnia 1 lipca 1969 r. w sprawie 24/68 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1969 00193, ECLI:EU:C:1969:29, pkt 3 czy z dnia 1 lipca 1969 r. w połączonych sprawach 2/69 i 3/69 *Sociaal Fonds voor de*

Co więcej, Trybunał wyjaśnił również wprost, w celu uniknięcia wszelkich możliwych wątpliwości w tym zakresie, że także zastosowanie art. 36 TFUE nie może uzasadniać nakładania na towary ceł lub opłat o skutku równoważnym[25]. Uznać więc należy, że niezwykle surowo podchodzi on do oceny wypełnienia przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z art. 28 i 30 TFUE. Władze krajowe wielokrotnie próbowały uzasadniać wprowadzane przez nie różnego rodzaju ciężary finansowe wymogami ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt czy wymogami ochrony środowiska. Sędziowie jednak systematycznie odmawiają uznania ich za dopuszczalne. Oznacza to, że nawet dążenia do zapewnienia zachowania czy zabezpieczenia stanu środowiska naturalnego nie mogą uzasadniać przepisów wprowadzających cła i opłaty o skutku równoważnym, a ów brak możliwości zastosowania derogacji od omówionych zakazów uznać należy za gwarancję skutecznej realizacji w unijnym porządku prawnym zasady swobodnego przepływu towarów.

3. Trudności w uzasadnianiu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym na podstawie względów ochrony środowiska

Najczęstszym typem barier tworzonych przez państwa członkowskie w swobodnym przepływie towarów na obszarze Unii Europejskiej są bariery techniczne. Przyjmują one różnorodne formy – są to zarówno środki wpływające bezpośrednio na sam przywóz określonych produktów, jak i takie, które przewidują lub powodują preferencyjne traktowanie towarów krajowych, jak kampanie typu *buy local* czy też szczególne wymogi techniczne bądź formalne, np. obowiązek posiadania odpowiedniego certyfikatu wydawanego przez władze państwa importu. Tworzenie tego rodzaju barier może stanowić naruszenie zakazów przewidzianych w art. 34 i 35 TFUE. Jednak już od chwili powstania wspólnego rynku państwa członkowskie wprowadzały tego rodzaju środki, uzasadniając ich stosowanie szczególnymi okolicznościami związanymi z ochroną interesu publicznego. Ustanawiane restrykcje tłumaczą one koniecznością spełnienia wymogów o charakterze pozaekonomicznym, w tym dotyczących ochrony środowiska. Trybunał Sprawiedliwości natomiast – odpowiadając na pytania prejudycjalne bądź rozpatrując skargi, w szczególności wnoszone przez Komisję Europejską przeciwko państwom członkowskim – dokonuje oceny ich dopuszczalności w świetle prawa

Diamantarbeiders przeciwko S.A. Ch. Brachfeld & Sons i Chougol Diamond Co., Zb. Orz. 1969 00211, ECLI:EU:C:1969:30, pkt 3.

25 Wyrok TSUE z dnia 10 grudnia 1968 r. w sprawie 7/68 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*.

unijnego. To przede wszystkim w jego orzecznictwie doprecyzowane, a w niektórych przypadkach wręcz sformułowane zostały warunki, od spełnienia których uzależniona jest możliwość wprowadzania odstępstw od regulacji dotyczących podstawowych swobód gospodarczych w UE, w tym od zakazów przewidzianych w art. 34 i 35 TFUE. Choć instytucje unijne nie odrzucają całkowicie możliwości uzasadnienia stosowania przez państwa członkowskie środków ograniczających swobodny przepływ towarów na podstawie realizacji celów uznawanych przez nie za wymagające szczególnej ochrony, to jednak środki takie są niezmiennie postrzegane jako potencjalne zagrożenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Z tego względu sędziowie unijni stanowczo ograniczają katalog przesłanek, na które władze krajowe mogą się powoływać w celu legitymizacji wprowadzania barier w swobodnym przepływie towarów.

Jak wskazuje Thieffry, rozwiązania przyjmowane w dziedzinie ochrony środowiska dostarczają niezwykle różnorodnych przykładów ukrytych ograniczeń w handlu[26]. Środki zakazane na podstawie art. 34 i 35 TFUE, związane z realizacją wymogów środowiskowych, często przybierają formę uzależnienia dopuszczenia określonych towarów do obrotu na terytorium państwa importu od wypełnienia określonych warunków, takich jak wykorzystanie konkretnego opakowania, spełnienie szczególnych wymogów technicznych (np. dotyczących składu produktu) lub przynależność producenta do wskazanej organizacji zajmującej się zarządzaniem problemami związanymi z ochroną środowiska (zwykle zatwierdzonej przez władze krajowe, co często musi być potwierdzone odpowiednim oznakowaniem umieszczonym na produkcie). Najpoważniejszym i najbardziej restrykcyjnym środkiem, jaki może zostać przyjęty przez państwo członkowskie, jest zakaz importu lub eksportu towarów. Instrument ten – zwłaszcza w przeszłości – był bardzo często wykorzystywany w odniesieniu do obrotu odpadami. Znamienne jest, że regulacje dotyczące tych szczególnych towarów stanowią przedmiot wyjątkowo licznych orzeczeń TSUE, wydawanych w ramach kontroli zgodności zarówno z art. 34, jak i art. 35 TFUE.

Przez długi czas możliwość wprowadzania ograniczeń w swobodnym przepływie towarów nie obejmowała środków uzasadnianych realizacją celów związanych z ochroną środowiska naturalnego. Mimo to, w odpowiedzi na postępującą jego degradację, państwa członkowskie, a następnie sama Unia, przyjęły szereg regulacji mających na celu przeciwdziałanie temu procesowi lub przynajmniej jego ograniczenie. Doświadczenia związane ze stosowaniem tych instrumentów wykazały jednak, że nierzadko wywierają one negatywny wpływ na handel wewnętrzny UE. W konsekwencji wiele z nich zostało zakwestionowanych w świetle art. 34 i 35 TFUE.

26 P. Thieffry, *Mesures publiques de protection de l'environnement et concurrence*, „Actualité juridique. Edition droit administratif" 2007, nº 4, s. 170–189.

3.1. Ograniczenia w zakresie stosowania środków utrudniających przywóz towarów opartych na przesłankach ochrony środowiska

Artykuł 34 wprowadza do unijnego porządku prawnego zakaz stosowania ograniczeń ilościowych w przywozie oraz środków o skutku równoważnym. Podobnie jak w przypadku interpretacji art. 28 i 30 Traktatu, także w odniesieniu do tego przepisu Trybunał Sprawiedliwości przyjął niezwykle radykalną postawę, przynajmniej początkowo, dążąc do wyłączenia możliwości wprowadzania przez władze krajowe jakichkolwiek środków, które mogłyby stanowić przeszkody w przywozie towarów z innych państw członkowskich. Odbywało się to nierzadko kosztem ochrony dóbr pozagospodarczych, w tym środowiska naturalnego.

Jak zostało wskazane w pierwszym rozdziale niniejszego opracowania, zasada swobodnego przepływu towarów, stanowiąca jeden z podstawowych elementów rynku wewnętrznego, interpretowana jest przez Trybunał w sposób niezwykle szeroki, co jest szczególnie widoczne w zakresie kwalifikowania krajowych instrumentów jako środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych zakazanych w art. 34 TFUE. W konsekwencji zastosowanie wskazanego przepisu, zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą TSUE, obejmuje krajowe środki ograniczające import niezależnie od tego, czy mają one charakter dyskryminacyjny, czy nie. W praktyce, w przypadku gdy regulacje przyjmowane przez państwa członkowskie w celu zapewnienia skutecznej ochrony środowiska wprowadzają – bezpośrednio lub pośrednio – odmienne traktowanie produktów krajowych i zagranicznych na niekorzyść tych drugich, ich uznanie za bariery w wymianie handlowej wydaje się nieuniknione. Wynika to z faktu, że rozróżnienie takie może wpływać negatywnie na przepływ towarów, niezależnie od tego, czy prowadzi do całkowitego wykluczenia importu określonych produktów, czy jedynie do jego ograniczenia lub utrudnienia. Niemniej jednak, zgodnie z orzecznictwem TSUE, dla stwierdzenia, że dany instrument stanowi ograniczenie ilościowe lub środek o skutku równoważnym zakazane w art. 34 TFUE, nie jest konieczne, aby formalnie miał on charakter dyskryminujący – wystarczy, że stanowi przeszkodę w handlu wewnątrz UE.

W tym świetle należy wskazać, że najpoważniejszym problemem z punktu widzenia funkcjonowania swobodnego przepływu towarów są te regulacje, które, formułując wymagania związane z dostępem do rynku danego państwa członkowskiego, *de facto* utrudniają ten dostęp w szczególności lub wyłącznie produktom pochodzącym z innych krajów UE. Taka sytuacja może natomiast mieć miejsce zarówno w przypadku wprowadzenia regulacji dotyczących wyłącznie towarów importowanych, jak i takich, które, ustanawiając warunki formalnie odnoszące się do wszystkich – tj. zarówno krajowych, jak i zagranicznych towarów czy podmiotów gospodarczych – w rzeczywistości wpływają jedynie na sytuację towarów lub podmiotów gospodarczych z innych państw. Dotyczy to

nierzadko wymogów związanych z ochroną środowiska. Niekiedy bowiem przepisy krajowe, które teoretycznie nie wprowadzają zróżnicowania zależnego od pochodzenia towarów, w rzeczywistości zawierają jednak pewne elementy dyskryminacji, w tym przypadku pośredniej. Obejmuje to m.in. okoliczności, w których producenci zagraniczni zobowiązani są – w przypadku eksportu towarów do innego państwa członkowskiego – do wprowadzenia, na podstawie przepisów obowiązujących w tym państwie, pewnych rozwiązań, które nie są wymagane w państwie pochodzenia podczas wytwarzania tych towarów lub obrotu nimi. W konsekwencji, będąc obciążonymi dodatkowymi wymogami wykraczającymi poza te obowiązujące w państwie produkcji towarów, są oni w praktyce traktowani mniej korzystnie niż wytwórcy krajowi[27]. Sytuacja taka ma miejsce m.in. w przypadku wprowadzenia przez państwo systemu kaucji i zwrotu opakowań, stosowanego przede wszystkim w sektorze napojów (co, co do zasady, nie dotyczy jednak przypadku, gdy system taki tworzony jest na podstawie i zgodnie z przepisami unijnymi wprowadzającymi harmonizację w tym zakresie, choć niekiedy także w takiej sytuacji państwom członkowskim pozostawiona może być pewna swoboda, a wówczas środki stosowane na podstawie samodzielnych decyzji władz krajowych również podlegać będą ocenie z punktu widzenia zgodności z Traktatem). Jak wskazała sama KE w przewodniku dotyczącym stosowania przepisów regulujących swobodny przepływ towarów: „w przypadku podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w kilku państwach członkowskich systemy takie często uniemożliwiają sprzedaż tego samego produktu w tym samym opakowaniu w kilku państwach członkowskich. Producenci lub importerzy są bowiem zobowiązani do dostosowania opakowań do wymogów każdego państwa członkowskiego, co zwykle prowadzi do dodatkowych kosztów”[28]. System kaucji i zwrotu zgodnie z ustawą zmieniającą ustawę o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw[29] został wprowadzony w 2025 r. także w Polsce w związku z koniecznością implementacji dyrektywy unijnej z 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko[30]. Przykład kontroli regulacji wprowadzających tego rodzaju rozwiązania, a zarazem potwierdzenie

27 Szerzej na temat dyskryminacji pośredniej w odniesieniu do importu towarów np. N. Bernard, *Discrimination and Free Movement in EC Law*, „International and Comparative Law Quarterly” 1996, vol. 45(1), s. 82–108.

28 European Commission, *Free Movement of Goods. Guide to the Application of Treaty Provisions Governing Free Movement of Goods (Articles 28–30 EC) (SEC(2009) 673 final)*, 2009, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9923-2009-INIT/en/pdf (dostęp: 20.01.2026).

29 Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1852, z 2024 r., poz. 1911).

30 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz.Urz. L 155 z 12.06.2019, s. 1). Szerzej na ten temat zob. np. D. Mielnik, *System kaucyjny obejmujący opakowania na napoje z tworzyw sztucznych w* świetle ustawy z *dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie*

zasadniczej roli wspomnianego wyżej kryterium tworzenia przeszkód w handlu w ocenie ich zgodności z art. 34 TFUE, stanowić może orzeczenie Trybunału w sprawie C-309/02 *Radberger i Spitz*[31]. Dotyczyła ona niemieckich przepisów, które wprowadzały system obligatoryjnego stosowania opakowań wielokrotnego użytku w sektorze napojów oraz powiązane z nim obowiązki w zakresie przyjmowania zwrotów i kaucji, obciążające m.in. dystrybutorów wprowadzających do obrotu napoje w opakowaniach jednorazowych. Ci ostatni zostali zobowiązani do pobierania od kupujących kaucji oraz bezpłatnego przyjmowania zwrotu pustych opakowań od użytkowników końcowych i zapewnienia ich odzysku[32]. Obowiązki te nie miały zastosowania do opakowań napojów objętych ogólnym systemem zbiórki pod warunkiem, że ich producent lub dystrybutor uczestniczył w takim systemie. Analizowane regulacje uzależniały jednak możliwość skorzystania z tego zwolnienia od osiągnięcia i utrzymywania się na terenie Niemiec określonego procentowo udziału opakowań wielokrotnego użytku na krajowym rynku napojów. Przewidywały one, że w przypadku spadku ogólnego udziału opakowań wielokrotnego użytku poniżej 72% możliwość zwolnienia ze wskazanych obowiązków zostanie wyłączona wobec tych napojów, dla których udział takich opakowań znajdował się poniżej tego poziomu. Wprowadzenie przedmiotowych przepisów władze niemieckie uzasadniały koniecznością zapobiegania powstawaniu dużych ilości odpadów opakowaniowych oraz ograniczania ich wpływu na środowisko, niemniej jednak w postępowaniu krajowym przedsiębiorstwa eksportujące do Niemiec napoje w opakowaniach jednorazowych kwestionowały ich zgodność z art. 34 TFUE. Trybunał, oceniając przedmiotowe regulacje, w pierwszej kolejności podkreślił, że były one stosowane w ten sam sposób wobec produktów rodzimych i importowanych, i ustanawiały jednakowe wymogi dotyczące pobierania kaucji i przyjmowania zwrotu wobec producentów krajowych oraz mających siedzibę w innych państwach. Uznał on również, że wprowadzając wskaźniki udziału napojów w opakowaniach wielorazowych na rynku niemieckim, nie ograniczały one ilości produktów, które mogły być importowane w określonym rodzaju opakowania – nie zakazywały bowiem sprzedaży produktów w opakowaniach jednorazowych w razie nieosiągnięcia tych wskaźników, lecz przewidywały jedynie w takim przypadku modyfikację systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Pomimo tych obserwacji Trybunał zaznaczył jednak, że regulacje te nie wpływały w jednakowy sposób na sprzedaż napojów produkowanych w Niemczech i pochodzących z innych państw członkowskich. Wynikało

---

ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1852). Normatywne implikacje dla wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w aspekcie nakładania kar pieniężnych, „Prawo i Klimat" 2023, nr 4, s. 119–136.

31 Wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie 309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. i S. Spitz KG przeciwko Land Baden-Württemberg*.

32 Szerzej na ten temat zob. np. A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013.

to z faktu, że choć – nakładając na producentów i dystrybutorów wykorzystujących opakowania jednorazowe obowiązek udziału w systemie kaucji i przyjmowania zwrotu w miejsce udziału w ogólnym systemie zbiórki – generowały dodatkowe koszty dla wszystkich podmiotów, to jednak producenci mający siedzibę poza terytorium Niemiec byli nimi obciążeni w większym stopniu, jako że wykorzystywali oni znacznie więcej opakowań jednorazowych niż producenci niemieccy. W konsekwencji takiego stanu rzeczy, a w szczególności biorąc pod uwagę fakt, iż nakłady związane z organizacją systemu pobierania kaucji i zwrotu były wyższe po stronie wytwórców mających siedzibę w znacznej odległości od punktów sprzedaży, Trybunał stwierdził, że obowiązek stosowania opakowań wielokrotnego użytku skutkował wyższymi kosztami dla producentów mających siedzibę w innych państwach członkowskich w porównaniu do kosztów ponoszonych przez wytwórców niemieckich. W tym świetle uznał on, iż zastąpienie ogólnego systemu zbiórki opakowań systemem kaucji i zwrotu utrudniało sprzedaż napojów importowanych na rynku niemieckim i stanowiło środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Doprecyzował on również, że ani zakres, ani rozmiar tworzonej przeszkody w handlu nie stanowią kryteriów, które należy brać pod uwagę przy ocenie zgodności danego środka z art. 34 TFUE. Rozwiązania mogące ograniczać import towarów muszą bowiem zostać uznane za środki o skutku równoważnym także wtedy, gdy powodowane przez nie utrudnienia mają jedynie nieznaczny charakter, w tym również, gdy istnieją inne sposoby zbytu produktów niż te, które zostały ograniczone. W konsekwencji kwestionowane w przedmiotowej sprawie regulacje zostały uznane za niezgodne z art. 34 TFUE, mimo iż formalnie nie miały charakteru dyskryminującego (nie wprowadzały dyskryminacji bezpośredniej). Choć *de iure* nie przewidywały one zróżnicowanego traktowania produktów krajowych i pochodzących z innych państw członkowskich, to *de facto* wpływały na ich sprzedaż w sposób nierówny, generując większe koszty po stronie producentów zagranicznych.

Wyjaśnić należy również, że z punktu widzenia realizacji założeń zasady swobodnego przepływu towarów, najbardziej restrykcyjnym środkiem, jaki może zostać przyjęty przez państwo członkowskie, jest zakaz wprowadzania do obrotu na jego terytorium określonych produktów lub substancji – w szczególności takich, które są wytwarzane wyłącznie w innych państwach członkowskich. W przypadku zastosowania takich środków TSUE zazwyczaj uznaje wprowadzające je przepisy krajowe za niezgodne z prawem unijnym – nawet wtedy, gdy są one uzasadniane ochroną określonych wartości i dóbr, w tym środowiska naturalnego. Ilustrację takiego stanowiska sędziów unijnych stanowić może orzeczenie wydane w sprawie C-473/98 *Toolex Alpha*[33], dotyczącej ograniczeń importu substancji chemicznych powodujących zanieczyszczenie powietrza. Przedmiotem analizy TSUE były w niej szwedzkie regulacje dotyczące niektórych rodzajów chlorowanych rozpuszczalników,

33 Wyrok TSUE z dnia 11 lipca 2000 r. w sprawie C-473/98 *Kemikalieinspektionen przeciwko Toolex Alpha AB.*, Zb. Orz. 2000 I-05681, ECLI:EU:C:2000:379.

ustanawiające zakaz sprzedaży i stosowania w celach przemysłowych produktów zawierających chemiczny środek odkażający – trichloroetylen (TCE) – ze względu na zagrożenie, jakie stwarzał on dla zdrowia i środowiska naturalnego. Regulacje te wprowadzały jednak system ogólnych i indywidualnych wyłączeń z zakazu, udzielanych w przypadku spełnienia określonych warunków związanych z bezpieczeństwem. Podstawowym warunkiem przyznania tego rodzaju zwolnienia było wykazanie, że w danej gałęzi przemysłu substancje alternatywne dla TCE nie są jeszcze dostępne oraz że prowadzone są badania nad opracowaniem jego bezpieczniejszych substytutów. W postępowaniu krajowym organ właściwy do wydania zezwolenia na stosowanie trichloroetylenu odmówił jego przyznania – na podstawie przedmiotowych przepisów – spółce Toolex Alpha oraz 220 innym przedsiębiorstwom, wskazując, iż nie były one w stanie przedstawić opracowanego przez siebie planu wyeliminowania stosowania tej substancji. Decyzja ta oraz stanowiące podstawę jej wydania przepisy zostały jednak zakwestionowane przez spółkę Toolex na podstawie zarzutu naruszenia prawa unijnego, w szczególności art. 34 Traktatu, co doprowadziło sąd krajowy do przedstawienia TSUE pytania dotyczącego jego interpretacji. Trybunał wskazał wówczas, że wprowadzenie zakazu wykorzystywania określonych substancji w celach gospodarczych – a taki środek przewidywały kwestionowane regulacje – stanowi rozwiązanie powodujące ograniczenie skali ich importu. W odniesieniu do podnoszonego przez szwedzkie władze argumentu, zgodnie z którym system wyłączeń z przedmiotowego zakazu powodował, że nie można było uznać go za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, wyjaśnił on natomiast, że przepisy krajowe nakładające na podmioty gospodarcze obowiązek ubiegania się o zwolnienie lub wyłączenie z ustanowionych zakazów stawiają je w niekorzystnej sytuacji, utrudniając tym samym prowadzenie przez nie stałej działalności. W konsekwencji uznał on, że analizowane regulacje stanowiły środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, o których mowa w art. 34 TFUE, niezależnie od przewidzianych w nich odstępstw od wprowadzonych restrykcji. Za taką kwalifikacją szwedzkich przepisów w ocenie TSUE przemawiał również fakt, iż przyznawane w przedmiotowym zakresie zwolnienia miały jedynie charakter tymczasowy, a długoterminowym celem krajowego prawodawcy było całkowite wyeliminowanie trichloroetylenu z zastosowań gospodarczych. Wykazanie przez władze szwedzkie szkodliwości przedmiotowej substancji okazało się niewystarczające dla uzasadnienia tak restrykcyjnego środka, jakim był zakaz jej sprzedaży. Takie stanowisko Trybunału potwierdza wyjątkowo surową interpretację zakazu stosowania ograniczeń ilościowych w imporcie oraz środków o skutku równoważnym, wskazując, że nawet możliwość uchylenia restrykcji w zakresie wykorzystywania lub sprzedaży określonych substancji – poprzez zastosowanie zarówno indywidualnych, jak i generalnych zwolnień – nie jest wystarczająca do wyłączenia kwalifikacji przepisów wprowadzających tego rodzaju instrumenty jako niezgodnych z art. 34 TFUE. Co istotne, analiza omawianego orzeczenia wskazuje również, że pojęcie „środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych" obejmuje

także samą konieczność ubiegania się przez podmioty gospodarcze o wyłączenie lub zwolnienie z zastosowania krajowego środka ograniczającego obrót określonymi produktami.

Należy również wyraźnie podkreślić, że zakaz stosowania ograniczeń w imporcie oraz środków o skutku równoważnym obejmuje także sytuacje, w których nie występuje nawet dyskryminacja pośrednia. Wynika to z orzecznictwa TSUE, w szczególności wyroków wydanych w sprawach *Dassonville* i *Cassis de Dijon*. Zakaz ten dotyczy zatem bardzo szerokiego spektrum środków – także takich, które formalnie odnoszą się w równym stopniu do produktów krajowych i zagranicznych. W sferze ochrony środowiska regulacje tego rodzaju są natomiast przyjmowane dość często, co wynika z dążenia niektórych państw należących do UE do zapewnienia rzeczywiście wysokiego poziomu jego ochrony. Należy jednak zauważyć, że choć cel ten jest obecnie powszechnie uznawany za niezwykle istotny, to stopień jego realizacji różni się między państwami członkowskimi w zależności od wagi, jaką nadają mu władze publiczne oraz społeczeństwo. W konsekwencji w krajowych regulacjach prawnych dotyczących ochrony środowiska mogą występować znaczące rozbieżności, zwłaszcza w przypadku braku pełnej harmonizacji unijnej w danym obszarze. To z kolei prowadzić może do powstawania przeszkód w swobodnym przepływie towarów, których uznanie za zgodne z postanowieniami Traktatu przez długi czas było niezwykle trudne, a często wręcz niemożliwe.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości do 1979 r., tj. do wydania wyroku w sprawie *Cassis de Dijon*, uzasadnienie ograniczeń ilościowych w przywozie oraz środków o skutku równoważnym było możliwe jedynie na podstawie art. 36 TFUE. Przepis ten wskazuje, że postanowienia art. 34 i 35 TFUE nie stanowią przeszkody w stosowaniu ograniczeń uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Możliwość jego wykorzystania dla zapewnienia skutecznej ochrony środowiska jest w znacznej mierze ograniczona. Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym przez Trybunał art. 36 TFUE, jako odstępstwo od fundamentalnej zasady swobodnego przepływu towarów pomiędzy państwami członkowskimi, podlega ścisłej interpretacji. Powoduje to, iż względy przywoływane w celu uzasadnienia ograniczeń wprowadzanych przez państwa członkowskie na podstawie tego przepisu nie mogą wykraczać poza to, co zostało w nim wyraźnie wskazane – ochrona środowiska jako taka nie została tam wymieniona. W konsekwencji jedynie niektóre środki krajowe, mające na celu realizację wymogów ochrony środowiska, mogą być objęte zakresem zastosowania tego przepisu. Będzie tak tylko wówczas, gdy środki te realizują – bezpośrednio i jednocześnie – cele wymienione w art. 36 TFUE, tj. służą przede wszystkim ochronie życia lub zdrowia zwierząt, roślin, a w pewnych wyjątkowych sytuacjach także ludzi, które to elementy uznać można za wchodzące w skład szeroko rozumianej ochrony środowiska. W przypadku gdy przyjęte przez państwo członkowskie instrumenty

zmierzają do ochrony środowiska, a bezpośrednio konkretnych gatunków zwierząt, roślin bądź też zdrowia ludzi, uzasadnienie oparte na art. 36 TFUE zwykle zostaje odrzucone przez sędziów unijnych. Stwierdzenie to wydaje się szczególnie zasadne w świetle orzeczenia wydanego w 1977 r. w sprawie 5/77 *Tedeschi*[34]. Trybunał wskazał wówczas, że przepis ten nie został stworzony w celu zastrzeżenia określonych spraw do wyłącznej jurysdykcji państw członkowskich, lecz ma im pozwolić na odstąpienie od zasady swobodnego przepływu towarów w krajowym porządku prawnym w zakresie, w jakim jest to uzasadnione dążeniem do realizacji konkretnych, wymienionych w nim celów. W odniesieniu natomiast do regulacji zmierzających do realizacji wymogów ochrony środowiska należy zauważyć, że choć niektóre z nich mogą wpisywać się w zakres pojęcia „ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt oraz roślin", to w przypadku wielu z nich związek ze wskazanymi wartościami jest zbyt odległy, by mogły zostać uznane za uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE (szerzej na ten temat zob. rozdział czwarty).

Z drugiej strony należy zauważyć, że choć katalog względów mogących uzasadniać tworzenie przeszkód w swobodnej wymianie towarów, zawarty w art. 36 TFUE, ma charakter zamknięty – co w zasadzie powinno wykluczać możliwość powoływania się przez władze krajowe na inne niż wymienione w nim wprost podstawy – to jednak sam TSUE, w orzeczeniu wydanym w sprawie *Cassis de Dijon*, poprzez stworzenie koncepcji wymogów imperatywnych mogących służyć legitymizacji ograniczeń w imporcie towarów, otworzył drogę do zaakceptowania także innych wartości jako usprawiedliwiających takie ograniczenia. Formuła *Cassis de Dijon* dopuściła bowiem możliwość stosowania, przy spełnieniu ściśle określonych warunków, krajowych środków ograniczających handel wewnątrz Unii Europejskiej w przypadku, gdy państwo członkowskie – ze względu na brak bezpośredniego powiązania z interesami wskazanymi w art. 36 TFUE – nie może powołać się na ten przepis w celu ich uzasadnienia. Początkowo jednak formuła ta nie obejmowała ochrony środowiska – w orzeczeniu *Cassis de Dijon* TSUE wymienił wyraźnie jako należące do kategorii wymogów imperatywnych jedynie skuteczność kontroli podatkowej, ochronę zdrowia publicznego, rzetelność transakcji handlowych i ochronę konsumentów. W ówczesnym czasie ochrona środowiska wciąż pozostawała bowiem nie tylko poza zakresem działań UE, ale również – jak można uznać – jej zainteresowania, w konsekwencji czego jej pozycja względem realizacji założeń integracji gospodarczej była bardzo słaba. Co więcej, nawet po rozszerzeniu w 1988 r. przez Trybunał katalogu wymogów imperatywnych i włączeniu do niego ochrony środowiska, przez pewien czas nadal była ona traktowana z dużym dystansem, a w konfrontacji ze swobodami rynku unijnego nierzadko to właśnie im przyznawano pierwszeństwo. Ilustrację takiego stanu rzeczy stanowić może orzeczenie wydane w przywołanej wyżej sprawie C-473/98 *Toolex*

34 Wyrok TSUE z dnia 5 października 1977 r. w sprawie 5-77 *Carlo Tedeschi przeciwko Denkavit Commerciale s.r.l.*, Zb. Orz. 1977 01555, ECLI:EU:C:1977:144.

Alpha, a także w sprawie C-41/93 z 1994 r. *Francja przeciwko Komisji Europejskiej*[35]. Ta ostatnia dotyczyła niemieckich regulacji odnoszących się do stosowania substancji pentachlorofenol (PCP), wykorzystywanej m.in. do obróbki drewna i impregnacji tekstyliów, toksycznej dla ludzi i środowiska naturalnego. Regulacje te ustanawiały zakaz wytwarzania, obrotu oraz stosowania w celach handlowych lub przemysłowych produktów zawierających PCP, a ich wprowadzenie władze niemieckie uzasadniały toksycznością tej substancji i zagrożeniami, jakie stwarzała dla środowiska. Przyjęto je na podstawie art. 114 ust. 4 TFUE, dopuszczającego możliwość stosowania przez państwa członkowskie rozwiązań odmiennych od regulacji unijnych pod warunkiem, że jest to uzasadnione ważnymi względami określonymi w art. 36 TFUE bądź dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy. Zostały one jednak zaskarżone do Trybunału przez Francję, która podnosiła, że z informacji przedstawionych przez władze niemieckie nie wynikało, iż spełniają one warunki przewidziane w art. 114 ust. 4. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazał wówczas, że kwestionowane przepisy wprowadzały „odstępstwo od wspólnotowego środka zmierzającego do osiągnięcia jednego z podstawowych celów Traktatu, a mianowicie zniesienia przeszkód w swobodnym przepływie towarów między państwami członkowskimi"[36], podkreślając w ten sposób fundamentalne znaczenie ochrony swobód gospodarczych w unijnym porządku prawnym. Odstępstwo to uznał natomiast za niezgodne z postanowieniami Traktatu, przede wszystkim z uwagi na fakt, iż władze niemieckie nie zdołały dowieść, że wprowadzone restrykcje – w szczególności wyznaczone limity substancji chemicznych w produktach – powinny być uznane za uzasadnione, w tym na podstawie celu, jakim jest ochrona środowiska, ani że realizacja tego celu wymagała wprowadzenia ograniczeń w obrocie nimi. Konieczność poszanowania zasady swobodnego przepływu towarów została uznana za przeważającą w zaistniałym konflikcie, a uzasadnienie zakazu stosowania PCP jego toksycznością i szkodliwością dla środowiska – za niewystarczające do utrzymania go w mocy.

Należy również wyjaśnić, że uznanie realizacji celu, jakim jest ochrona środowiska, za jeden z wymogów imperatywnych nie doprowadziło do objęcia tą konstrukcją wszystkich środków zmierzających do jego urzeczywistnienia. Jak wskazano wcześniej, niezgodność przepisów krajowych z art. 34 TFUE może zostać stwierdzona zarówno w sytuacji, gdy wprowadzają one zróżnicowanie między produktami krajowymi i importowanymi, jak i gdy traktują je w taki sam sposób – sam skutek obowiązywania danych regulacji, jakim jest ograniczenie importu, wystarczy do ich zaklasyfikowania jako zakazanych środków o efekcie równoważnym do ograniczeń ilościowych. Wprowadzone zróżnicowanie utrudnia jednak uzasadnienie rozwiązań przyjętych przez państwa członkowskie w celu ochrony środowiska. Wynika to z faktu, iż środki wprowadzające dyskryminację mogą być co do

35 Wyrok TSUE z dnia 17 maja 1994 r. w sprawie 41/93 *Republika Francuska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 1994 I-01829, ECLI:EU:C:1994:196.

36 *Ibidem*, pkt 24.

zasady uzasadnione jedynie na podstawie art. 36 TFUE. Zgodnie bowiem z orzecznictwem TSUE, zapoczątkowanym w 1980 r. w wyroku w sprawie *Gilli i Andres*, wykorzystanie konstrukcji wymogów imperatywnych jest dopuszczalne wyłącznie w odniesieniu do środków niedyskryminujących, tj. obejmujących w jednakowy sposób produkty krajowe i pochodzące z innych państw członkowskich. Weryfikacja istnienia zróżnicowanego traktowania towarów krajowych i importowanych jest zatem wykorzystywana na potrzeby ustalenia możliwej podstawy uzasadnienia rozwiązań stosowanych przez państwa członkowskie. W przypadku przepisów przyjętych w celu ochrony środowiska, wprowadzających odmienne traktowanie produktów krajowych i pochodzących z innych państw, uzasadnienie oparte na art. 36 TFUE będzie bardzo ograniczone (ze względu na brak odniesienia do ochrony środowiska w tym przepisie), a na koncepcji wymogów imperatywnych – co do zasady niemożliwe (choć w późniejszym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości w pewnym zakresie odszedł od tego ograniczenia zastosowania konstrukcji wymogów imperatywnych – szerzej na ten temat zob. rozdział czwarty niniejszego opracowania).

3.2. Ograniczenia w zakresie stosowania środków utrudniających wywóz towarów, opartych na przesłankach ochrony środowiska

Artykuł 35 Traktatu wprowadza do unijnego porządku prawnego zakaz stosowania ilościowych ograniczeń eksportu oraz środków o skutku do nich równoważnym, stanowiąc uzupełnienie art. 34. W przeciwieństwie jednak do ograniczeń przywozu środki ograniczające wywóz objęte są przewidzianym w Traktacie zakazem jedynie w przypadku, gdy wprowadzają odmienne traktowanie produktów zależne od tego, czy są one przeznaczone na rynek krajowy, czy na eksport do innego państwa członkowskiego. Wynika to z orzecznictwa TSUE zapoczątkowanego w 1979 r. w przywołanej już wcześniej sprawie 15/79 *Groenveld*. Trybunał wskazał wówczas, że art. 35 TFUE odnosi się do wszystkich krajowych środków, których celem lub skutkiem jest ograniczenie wywozu i które wprowadzają odmienne traktowanie handlu wewnętrznego danego państwa członkowskiego i jego handlu zagranicznego w sposób zapewniający szczególną korzyść krajowym produktom lub rynkowi krajowemu tego państwa. W konsekwencji za niezgodne z przedmiotowym przepisem mogą zostać uznane jedynie środki wprowadzające dyskryminację zależną od przeznaczenia towarów – na rynek krajowy lub zagraniczny.

Choć mogłoby się wydawać, że skala kwestionowanych z punktu widzenia zgodności z art. 35 TFUE przepisów jest znacznie mniejsza niż w przypadku ograniczeń importu, to w dziedzinie ochrony środowiska sytuacja przedstawia się inaczej. Wynika to przede wszystkim z wprowadzania przez państwa członkowskie regulacji dotyczących gospodarowania odpadami, w szczególności przepisów mających powodować ograniczenie ich eksportu w celu wspierania krajowej działalności w zakresie odzysku. Środki odnoszące się do postępowania z odpadami,

stanowiące naruszenie art. 35 TFUE, mogą przyjmować różnorodne formy, np. systemu szczególnych zezwoleń na zbieranie i gospodarowanie odpadami, który prowadzi do ograniczenia ich eksportu lub całkowicie go uniemożliwia. Skutek taki może wystąpić w szczególności w sytuacji, gdy uzyskanie wymaganych zezwoleń jest utrudnione lub niemożliwe dla przedsiębiorców zagranicznych w związku z faktem, iż ich wydawanie jest wprost lub – co w praktyce zdarza się częściej – w sposób zakamuflowany zastrzeżone dla podmiotów krajowych. Ilustrację wskazanego problemu stanowi przywołane już wcześniej orzeczenie wydane w sprawie 172/82 *Inter-Huiles*. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej został wówczas postawiony przed pytaniem dotyczącym zgodności z art. 35 TFUE krajowych przepisów, które wprowadzały na terytorium Francji system zezwoleń wymaganych w celu prowadzenia działalności w zakresie zbierania i unieszkodliwiania zużytych olejów. Regulacje te zobowiązywały przedsiębiorców zajmujących się zbieraniem tego rodzaju olejów do przekazywania ich jedynie tym podmiotom prowadzącym unieszkodliwianie, które posiadały stosowne zezwolenie wydane przez władze francuskie. Ponadto wymagały one, aby unieszkodliwianie olejów odbywało się wyłącznie w instalacjach należących do tych podmiotów, pod rygorem utraty przez nie zezwolenia na prowadzenie działalności. Co istotne, przepisy te nie przewidywały żadnych wyjątków umożliwiających przekazywanie olejów podmiotom działającym w innych państwach członkowskich, nawet jeśli posiadały one zezwolenie wymagane do prowadzenia tego rodzaju działań w państwie, w którym w takim przypadku miałyby one nastąpić. Powodowało to, że unieszkodliwianie olejów odpadowych wytworzonych na terytorium Francji mogło być przeprowadzane wyłącznie przez podmioty krajowe. Rozwiązanie takie władze francuskie uzasadniały koniecznością realizacji wymogów ochrony środowiska. Trybunał, badając kwestionowane regulacje, w pierwszej kolejności przytoczył definicję środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w wywozie ustaloną w orzeczeniu *Groenveld*. W ten sposób potwierdził, że aby rozwiązania wprowadzone przez państwa członkowskie zostały uznane za niezgodne z art. 35 TFUE, muszą one mieć charakter dyskryminujący. Wskazał on również, że przepisy Traktatu nie mogą być interpretowane w sposób umożliwiający władzom krajowym tworzenie takiego systemu zbierania i unieszkodliwiania odpadów, który skutkowałby zakazem ich eksportu do autoryzowanych przedsiębiorstw działających w innych państwach UE. Odnosząc się natomiast do kwestionowanego systemu zezwoleń, Trybunał stwierdził, że choć nie formułował on takiego zakazu wprost, to jednak w praktyce wykluczał możliwość eksportu olejów odpadowych, w konsekwencji czego wprowadzające go francuskie regulacje uznać należało za sprzeczne z art. 35 TFUE. Odrzucił również argumentację władz francuskich, które uzasadniały wprowadzone rozwiązania potrzebą ochrony środowiska. Uznał on bowiem, że „środowisko jest chronione tak samo skutecznie, gdy oleje są sprzedawane do posiadającego odpowiednie zezwolenie zakładu unieszkodliwiania lub regeneracji innego państwa członkowskiego, jak w przypadku, gdyby były

unieszkodliwiane w państwie pochodzenia"[37]. Uzasadnienie, jakim było dążenie do zapewnienia określonego poziomu ochrony środowiska – odpowiadającego standardom ustanowionym przez władze jednego z państw członkowskich, zostało w tym przypadku wyraźnie i jednoznacznie odrzucone przez Trybunał. Sędziowie nie poświęcili temu zagadnieniu wiele uwagi, uznając jedynie, że odpowiednia ochrona środowiska mogła być zapewniona dzięki przekazywaniu odpadów do autoryzowanego podmiotu zajmującego się ich unieszkodliwianiem, niezależnie od państwa, w jakim proces ten będzie przeprowadzany. Stanowisko takie uznać można za ilustrację ówczesnego podejścia Trybunału do problematyki ochrony środowiska, która w roku 1983, tj. 3 lata przed wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, wciąż nie stanowiła jeszcze jednego z priorytetów UE ani nawet jednej z unijnych polityk. Co więcej, należy podkreślić, że omawiane francuskie regulacje mogłyby zostać uznane za zgodne z prawem unijnym jedynie w sytuacji, gdyby traktowały przedsiębiorców z innych państw członkowskich w ten sam sposób co krajowych nie tylko formalnie, ale również faktycznie. Oznaczałoby to, że wprowadzony przez nie system zezwoleń musiałby być w równym stopniu dostępny dla wszystkich przedsiębiorców, bez względu na położenie instalacji gospodarowania odpadami.

Stanowisko wyrażone w sprawie 172/82 *Inter-Huiles* zostało potwierdzone przez TSUE m.in. w sprawie 295/82 *Rhône-Alpes Huiles*[38]. Wskazał on wówczas, że prawo unijne nie zezwala państwom członkowskim na zorganizowanie systemu zbierania i unieszkodliwiania olejów odpadowych w sposób, który prowadziłby do zakazu ich wywozu do zakładów unieszkodliwiania lub odzysku działających w innych państwach członkowskich i posiadających stosowne zezwolenie wydane przez właściwe organy tych państw. Postanowienia Traktatu dotyczące swobodnego przepływu towarów wymagają bowiem, by oleje odpadowe mogły być przekazywane do odpowiednich instalacji prowadzących procesy gospodarowania odpadami w dowolnym kraju UE, zgodnie z obowiązującym w tym kraju prawem. Trybunał doprecyzował również, że zasada ta ma zastosowanie zarówno w przypadku eksportu realizowanego przez podmiot zbierający odpady, jak i przez ich posiadacza. Co istotne, wymogi ochrony środowiska, w tym realizacja zasady bliskości nakazująca gospodarować odpadami możliwie blisko miejsca ich powstania, nie zostały poddane przez TSUE analizie w tym postępowaniu.

Podobne rozumowanie Trybunał przyjął w sprawie C-203/96 *Dusseldorp*[39], w której wypowiedział się na temat zgodności przepisów holenderskich, również ograniczających wywóz niektórych typów odpadów do instalacji

37 *Ibidem*, pkt 14.

38 Wyrok TSUE z dnia 9 lutego 1984 r. w sprawie 295/82 *Groupement d'intérêt économique "Rhône-Alpes Huiles" i inni przeciwko Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage i inni*, Zb. Orz. 1984 00575, ECLI:EU:C:1984:48.

39 Wyrok TSUE z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawie C-203/96 *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp e.a. przeciwko Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, Zb. Orz. 1998 I-04075, ECLI:EU:C:1998:316.

położonych w innych państwach członkowskich, z zasadą swobodnego przepływu towarów. Przewidywały one m.in., że eksport zużytych filtrów do olejów był dopuszczalny wyłącznie, jeśli procesy ich zagospodarowania w innym państwie przedstawiały wyższą jakość niż te, które realizowane były na terenie Niderlandów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził wówczas, że celem i skutkiem kwestionowanych przepisów było ograniczenie eksportu odpadów i zapewnienie szczególnej korzyści dla krajowych podmiotów gospodarczych. Argumentacja władz holenderskich, oparta na konieczności zadośćuczynienia wymogom ochrony środowiska, została w rozstrzygnięciu TSUE odrzucona, a zasada naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i zasada bliskości nie zostały w nim w ogóle uwzględnione. Trybunał uznał jedynie, że kwestionowane środki nie mogły być uzasadnione na podstawie przedmiotowych wymogów, jako że prawdziwy motyw ich wprowadzenia miał charakter ekonomiczny – zmierzały one przede wszystkim do ochrony rentowności działalności podmiotów krajowych, w związku z czym były sprzeczne z art. 35 TFUE.

Analogiczne stanowisko TSUE zajął także w sprawie C-209/98 *Sydhavnens Sten & Grus*[40], dotyczącej lokalnego systemu zbiórek i gospodarowania odpadami budowlanymi nieprzedstawiającymi charakteru niebezpiecznego, wprowadzonego przez władze Kopenhagi. Wydane przez nie w 1992 r. przepisy zobowiązywały wytwórców tego rodzaju odpadów do ich przekazywania przedsiębiorstwom transportowym posiadającym odpowiednie zezwolenie. Na tych ostatnich spoczywał natomiast obowiązek przekazania odpadów do jednego z trzech centrów gospodarowania znajdujących się na terenie Danii, także dysponujących szczególnym zezwoleniem. Kwestionowane przepisy nie wprowadzały odmiennych zasad postępowania w stosunku do eksportu odpadów, w tym nie przewidywały w jego przypadku odstępstw od wskazanych wyżej wymogów. Regulacje te zostały zaskarżone w postępowaniu krajowym przez spółkę Sydhavnens Sten & Grus zajmującą się m.in. recyklingiem innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych. Wskazywała ona, że poprzez przyznanie wyłącznego prawa do przetwarzania odpadów ograniczonej liczbie przedsiębiorstw, od których oczekuje się odzysku jak największej ilości odpadów w ich instalacjach, kwestionowane przepisy prowadziły do ograniczenia eksportu, naruszając w ten sposób postanowienia Traktatu. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej został w konsekwencji postawiony przed pytaniami dotyczącymi zgodności przedmiotowych regulacji z art. 35 TFUE, przede wszystkim w świetle wątpliwości dotyczących tego, czy przepis ten dopuszcza wprowadzenie systemu, w ramach którego jedynie ograniczona liczba przedsiębiorców jest uprawniona do przetwarzania odpadów wytwarzanych na terenie danej gminy. W pierwszej kolejności wyjaśnił on, że sam fakt, iż wyłączne prawo do przetwarzania odpadów wytwarzanych na określonym obszarze jest przyznane ograniczonej liczbie przedsiębiorstw, niekoniecznie stanowi zakazane

40 Wyrok TSUE z dnia 23 maja 2000 r. w sprawie 209/98 *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion przeciwko Københavns Kommune*, Zb. Orz. 2000 I-03743 ECLI:EU:C:2000:279.

przez art. 35 TFUE ograniczenie w eksporcie. Uznał on jednak, że biorąc pod uwagę, iż kwestionowane przepisy nie przewidywały odstępstw od obowiązku przekazywania odpadów do instalacji posiadających zezwolenie wydane przez władze Kopenhagi w przypadku ich planowanego wywozu do innego państwa członkowskiego, mogły one wprowadzać środki stanowiące ukryty zakaz ich eksportu. W konsekwencji odpowiedział on negatywnie na postawione pytanie, wskazując wprost, że art. 35 TFUE wyklucza możliwość ustanowienia systemu zbiórki i gospodarowania odpadami, w którym ograniczona liczba przedsiębiorstw jest upoważniona do ich przetwarzania, jeżeli system taki prowadzi, *de iure* lub *de facto*, do powstania przeszkody w eksporcie, nie pozwalając wytwórcom odpadów lub innym podmiotom na ich wywóz. W jego ocenie sporne przepisy potencjalnie ograniczały swobodny przepływ towarów, mając na celu ochronę krajowego przemysłu odzysku odpadów. Co więcej, w sprawie tej analizie TSUE poddane zostały także przepisy dotyczące problematyki gospodarowania odpadami przyjęte przez władze Kopenhagi kilka lat później, tj. w 1998 r. Wprowadzały one rozwiązania analogiczne jak regulacje z 1992 r., przewidując jednak, że eksport odpadów budowlanych nie był objęty systemem zobowiązującym wytwórców tych odpadów do ich przekazywania do jednego z trzech centrów gospodarowania znajdujących się na terenie Danii. Różniły się one więc znacząco od rozwiązań z 1992 r. w zakresie, w jakim formalnie nie wprowadzały ograniczeń w stosunku do wywozu odpadów, a w konsekwencji nie miały charakteru dyskryminującego. Niemniej jednak skarżąca w postępowaniu krajowym spółka Sydhavnens Sten & Grus wskazywała, że choć przepisy te przewidywały możliwość eksportu odpadów, to ograniczały go tak samo jak regulacje z 1992 r. Wynikało to z faktu, iż prowadziły one do sytuacji, w której wykwalifikowani pośrednicy w obrocie odpadami nie mogli przyjmować od przedsiębiorstw działających na terenie Danii odpadów w celu ich eksportu. Trybunał, analizując rozwiązania z 1998 r., uznał, iż w świetle wymogu zapewnienia swobodnego przepływu towarów podstawowym w stosunku do nich zastrzeżeniem było to, że uniemożliwiały one pośrednikom uczestniczenie w zbiórce odpadów mającej na celu ich sprzedaż w innych państwach członkowskich. To właśnie w związku z wywoływaniem takiego skutku mogły one w ocenie TSUE stanowić barierę w eksporcie niezgodną z art. 35 TFUE. Oznacza to, że sam fakt, iż zgodnie z przyjętymi regulacjami eksport odpadów był formalnie wyłączony z przedmiotowego systemu, nie wykluczał całkowicie ewentualnej niezgodności z art. 35 TFUE – byłoby tak jedynie, gdyby pośrednikom występującym w obrocie odpadami zapewniono rzeczywistą swobodę w zakresie odbioru i dalszej ich sprzedaży w innych państwach członkowskich. O ile więc przepisy z 1992 r. stanowiły przeszkodę w swobodnym przepływie towarów przede wszystkim dlatego, że wprowadzały rozróżnienie pomiędzy centrami gospodarowania odpadami znajdującymi się na terenie Danii a instalacjami zlokalizowanymi w innych państwach członkowskich, dyskryminując te ostatnie, o tyle przepisy z 1998 r. nie zawierały elementu zróżnicowania w traktowaniu samych przedsiębiorców zajmujących się odzyskiem odpadów. Mogły one jednak zostać uznane za środki

o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w związku z faktem, iż utrudniały działalność pośredników w ramach zbiórki odpadów w celu ich eksportu. W tym przypadku TSUE skoncentrował się więc raczej na problemie tworzenia bariery w wywozie towarów poza granice państwa pochodzenia niż na samym istnieniu dyskryminacji, przynajmniej bezpośredniej. Analiza przedmiotowego orzeczenia pozwala jednak przypuszczać, że tego rodzaju niezgodność z przepisami Traktatu mogłaby zostać wyeliminowania, gdyby w kwestionowanych przepisach wprowadzone zostały odstępstwa od opisanych reguł, odnoszące się do eksportu odpadów do innych państw członkowskich, powodujące jego wyłączenie z zakresu ich zastosowania nie tylko formalnie, ale również faktycznie, ewentualnie, gdyby przedsiębiorcom działającym w tych państwach umożliwiono uczestniczenie w procedurze wydawania zezwoleń wprowadzonej na poziomie krajowym bez nakładania na nich obowiązków wykraczających poza te, które obowiązują same podmioty krajowe[41]. Co również istotne, w sprawie tej TSUE odrzucił argumentację przedstawioną przez władze duńskie i uzasadnienie spornych przepisów zarówno oparte na art. 36 Traktatu, jak i powołujące się na konieczność realizacji wymogów ochrony środowiska. W odniesieniu do pierwszej możliwości, tj. uzasadnienia na podstawie art. 36 TFUE, wskazał on, że istniałaby ona jedynie, gdyby eksport odpadów i ich przetwarzanie w państwie członkowskim innym niż to, w którym zostały wytworzone, powodowały zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, zwierząt lub roślin. Przedmiotowe odpady nie były jednak odpadami niebezpiecznymi, a generowane przez obrót nimi zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, zwierząt lub roślin nie zostało dowiedzione. Jeśli chodzi natomiast o uzasadnienie oparte na wymogach imperatywnych ochrony środowiska, to uznał on, że nie zostało wykazane, iż przedmiotowe odpady były dla środowiska szkodliwe, jak również wskazał, że „ochrona środowiska nie może służyć jako uzasadnienie jakichkolwiek ograniczeń eksportu, w szczególności w przypadku odpadów przeznaczonych do odzysku. Dotyczy to *a fortiori* sytuacji, gdy – jak w przedmiotowej sprawie – chodzi o odpady budowlane inne niż niebezpieczne”[42]. Co znamienne, TSUE wyjaśnił, że odnosi się to nawet do takich środków, które zmierzają do realizacji wskazanej w art. 191 ust. 2 TFUE zasady naprawiania szkody w środowisku w pierwszym rzędzie u źródła. Tak niezwykle radykalne i jednoznaczne wskazanie zostało jednak złagodzone przez Trybunał w dalszej części orzeczenia, w której doprecyzował on, że ograniczenia w eksporcie nie mogą być uzasadnione na podstawie wymogów

41 Ta druga możliwość jest jednak również niepewna, biorąc pod uwagę to, że konieczność podejmowania przez te podmioty dodatkowych działań w stosunku do tego, do czego już są zobowiązane we własnym państwie, również mogłaby zostać uznana za powodującą powstanie ograniczenia w swobodnym przepływie towarów.

42 Wyrok TSUE z dnia 23 maja 2000 r. w sprawie 209/98 *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) przeciwko Københavns Kommune*, pkt 48.

ochrony środowiska w „takich okolicznościach”[43], tj. przede wszystkim „w przypadku braku wyraźnych przesłanek wskazujących na zagrożenie zdrowia lub życia ludzi, zwierząt lub roślin albo niebezpieczeństwo dla środowiska”[44].

Analiza orzecznictwa TSUE pozwala również dostrzec, że choć względy związane ze środowiskiem przywoływane przez państwa dla uzasadnienia środków ograniczających eksport zwykle odnoszą do ochrony zasobów krajowych, to niekiedy, co może wydawać się nieco zaskakujące, dotyczą one również konieczności ochrony środowiska w państwie importu. Argumentację władz krajowych zmierzającą do uzasadnienia wprowadzenia tego rodzaju środków na podstawie powodu, jakim jest niewystarczający poziom ochrony środowiska w państwie importu, odnaleźć można w postępowaniach dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów[45]. Powstanie sporów w zakresie przedmiotowej problematyki wiązało się w dużej mierze z wątpliwościami odnoszącymi się do dopuszczalności określonych działań w ramach międzynarodowego obrotu odpadami, pojawiającymi się niezwykle często na gruncie przepisów nieobowiązującego już rozporządzenia z 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów[46] (obecnie zastąpionego rozporządzeniem nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów[47]), w tym w szczególności odnoszącymi się do przesłanek sprzeciwu wobec planowanych ich przemieszczeń. Choć rozporządzenie to zawierało przepisy dotyczące wskazanego zagadnienia, to okazały się one niedostatecznie jasne, by pozwolić na uniknięcie problemów interpretacyjnych. Doprowadziły one m.in. do wydania orzeczenia w sprawie C-277/02 *EU-Wood Trading*[48]. Zostało ono sformułowane jako odpowiedź na pytania przedstawione przez sąd niemiecki w ramach toczącego się przed nim sporu, w którym spółka EU-Wood Trading występowała przeciwko niemieckiemu organowi wysyłki w rozumieniu przepisów rozporządzenia w związku z wydaną przez ten ostatni decyzją o wniesieniu sprzeciwu wobec planowanej przez EU-Wood wysyłki odpadów z Niemiec do Włoch. Sprzeciw ten organ wysyłki oparł na stwierdzeniu, że odzysk przedmiotowych odpadów (który miał mieć miejsce już we Włoszech) nie

43 *Ibidem*, pkt 50.

44 *Ibidem*, pkt 51.

45 Poza omówionymi poniżej również m.in. wyroki TSUE: z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawie C-192/96 *Beside BV i I.M. Besselsen przeciwko Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, Zb. Orz. 1998 I-04029, ECLI:EU:C:1998:315; z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-324/99 *DaimlerChrysler*, Zb. Orz. 2001 I-09897, ECLI:EU:C:2001:682; z dnia 14 października 2004 r. w sprawie 113/02 *Komisja przeciwko Niderlandom*, Zb. Orz. 2004 I-09707, ECLI:EU:C:2004:616.

46 Rozporządzenie Rady 259/93/EWG z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przemieszczania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar.

47 Rozporządzenie 1013/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. L 190 z 12.07.2006, s. 1–98).

48 Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie C-277/02 *EU-Wood-Trading GmbH przeciwko Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH*, Zb. Orz. 2004 I-11957, ECLI:EU:C:2004:810.

mógł nastąpić bez powodowania zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i negatywnego wpływu na środowisko naturalne, co było niezgodne z wymogami niemieckiej ustawy z 1994 r. Podstawą zaskarżenia przedmiotowej decyzji przez EU-Wood był fakt, iż wskazywana przez organ wysyłki niezgodność dotyczyła wymogów odnoszących się do odzysku obowiązujących tylko w państwie wysyłki, a proces ten byłby zgodny z prawem włoskim, czyli prawem państwa przeznaczenia, w którym odzysk miał nastąpić[49]. Przedstawione TSUE pytanie prejudycjalne miało na celu ustalenie, czy sprzeciw w odniesieniu do przemieszczenia odpadów wniesiony przez państwo eksportu może być skutecznie uzasadniony faktem, iż planowany ich odzysk nie jest zgodny z przepisami tego państwa (tj. państwa eksportu) odnoszącymi się do ochrony środowiska w przypadku, gdy te ostatnie są bardziej rygorystyczne niż przepisy obwiązujące w państwie przeznaczenia. Trybunał w pierwszej kolejności wyjaśnił, że przepisy rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli przemieszczania odpadów zostały przyjęte w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony środowiska i pozwalały one państwom członkowskim „na podejmowanie działań polegających na wprowadzaniu całkowitych lub częściowych zakazów wysyłek odpadów, które nie są zgodne z przepisami dyrektywy [75/442/WE w sprawie odpadów[50] – przyp. M.M.] lub formułowaniu systematycznych sprzeciwów wobec takich wysyłek"[51]. Jego postanowienia nie wyłączały możliwości uwzględniania w procesie decyzyjnym – przez wszystkie właściwe organy odpowiedzialne za kontrolę wysyłek odpadów – informacji związanych nie tylko z ich przewozem, ale również z warunkami, w jakich dochodzi do ich odzysku. W ocenie TSUE także państwo wysyłki było uprawnione do brania pod uwagę – przy ocenie zagrożeń, jakie stwarzałby odzysk dla zdrowia ludzkiego i środowiska – wszystkich istotnych kryteriów i wymogów, także tych, które obowiązują w tym państwie, nawet jeśli są bardziej rygorystyczne niż obowiązujące w państwie miejsca przeznaczenia, o ile ma to na celu uniknięcie tych zagrożeń. Mimo takich ustaleń wskazał on jednak wyraźnie, że uprawnienia państwa wysyłki obejmują jedynie takie działania, które związane są z tą wysyłką i które dokonywane są na jego obszarze. W konsekwencji przepisy krajowe regulujące problematykę zagospodarowania odpadami mogą mieć zastosowanie jedynie do tych odpadów, które znajdują się na terytorium jurysdykcji państwa, w którym przepisy te obowiązują. Powoduje to, że organy wysyłki nie mogą przywoływać przepisów krajowych w celu wniesienia sprzeciwu dotyczącego czynności odzyskiwania odpadów w państwie przeznaczenia. W konsekwencji Trybunał wykluczył możliwość powoływania się przez państwo

49 M. Górski, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na interpretację i stosowanie przepisów o ochronie środowiska*, [w:] J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 44.

50 Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.Urz. L 194 z 25.07.1975, s. 47–49, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 001, s. 23–25).

51 Wyrok TSUE w sprawie C-277/02 *EU-Wood-Trading GmbH przeciwko Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH*, pkt 34.

eksportu na niezgodność działań, które miały nastąpić w innym kraju, z własnymi przepisami, w tym odnoszącymi się do ochrony środowiska, w celu wstrzymania wywozu odpadów.

Analiza orzecznictwa TSUE pozwala stwierdzić, że środki o efekcie równoważnym do ograniczeń eksportu, uzasadniane realizacją wymogów ochrony środowiska, niezwykle często dotyczą obrotu i gospodarowania odpadami, które to kwalifikować należy jako towary, ale towary specyficzne, nierzadko niebezpieczne. W badaniu zgodności z art. 35 TFUE regulacji dotyczących ich eksportu (ale także eksportu wszelkich innych produktów) kluczowe znaczenie ma kryterium ich dyskryminującego charakteru. W sytuacji gdy ograniczenia dotyczące gospodarowania odpadami czy też obrotu lub postępowania z innymi towarami stosowane są w jednakowy sposób – niezależnie zarówno od przeznaczenia tych towarów, jak i pochodzenia podmiotów prowadzących przedmiotowe działania – nie będą one sprzeczne z zakazem przewidzianym w art. 35 TFUE. Co jednak istotne, środki takie muszą zapewniać te same warunki produkcji, obrotu i – w przypadku odpadów – zagospodarowania towarów przeznaczonych na rynek krajowy i na eksport nie tylko *de iure*, ale i *de facto*.

Co więcej, z orzecznictwa Trybunału wynika również, że krajowe środki odnoszące się do eksportu poddane są mniej restrykcyjnej kontroli niż te, które dotyczą importu towarów. Przejawia się to w podejściu samego TSUE, który w wysokim stopniu respektuje suwerenność państw członkowskich, jeśli chodzi o regulacje „czysto wewnętrznych spraw" w dziedzinie produkcji i gospodarowania towarami, w tym odpadami[52]. Stwierdzić można, że regulacje takie nie wprowadzają poważnych zaburzeń konkurencji, o ile traktują jednakowo handel wewnętrzny i eksport towarów[53]. Niemniej jednak, w przypadku gdy wprowadzają one dyskryminację zależną od przeznaczenia towarów, ich dopuszczalność w świetle przepisów Traktatu będzie bardzo ograniczona. W takiej sytuacji rozwiązania wprowadzane przez władze krajowe, nawet jeśli realizują cel ochrony środowiska, uznać należy za środki zakazane w art. 35 TFUE. Co więcej, w takim przypadku ich uzasadnienie na podstawie wymogów imperatywnych ochrony środowiska będzie co do zasady niemożliwe. Wynika to z faktu, iż zastosowanie tych ostatnich ograniczone jest do środków, które nie wprowadzają dyskryminacji zależnej od pochodzenia lub przeznaczenia (na rynek wewnętrzny danego państwa lub na eksport) towarów.

52 A.R. Ziegler, *Trade and Environmental*…, s. 52.

53 F. Picod, *Protection de l'environnement et libre circulation des marchandises*, [w:] J.-C. Masclet (red.), *Actes du colloque d'Angers des 6 et 7 octobre 1994 La Communauté européenne et l'environnement*, Angers 1997, s. 417.

4. Zakaz stosowania dyskryminacyjnych lub protekcjonistycznych podatków środowiskowych

Niezwykle istotnym elementem polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej są obecnie instrumenty ekonomiczne wykorzystywane w kontroli zanieczyszczeń oraz zarządzaniu zasobami naturalnymi. Należą do nich przede wszystkim podatki i opłaty środowiskowe, a także systemy zwrotu i kaucji, ubezpieczenia ekologiczne, systemy handlu pozwoleniami na emisję zanieczyszczeń oraz dotacje i gwarancje kredytowe dla przedsięwzięć proekologicznych.

Same podatki środowiskowe (określane również jako podatki ekologiczne czy ekopodatki[54]) stanowią znaczący element polityki fiskalnej w wielu współczesnych krajach[55]. Odgrywają one również ważną rolę w unijnym porządku prawnym, będąc częścią systemów podatkowych państw członkowskich. Rodzaje tych podatków oraz formy opodatkowania różnią się jednak między poszczególnymi krajami.

Koncepcja ekopodatków – zarówno ich zakres, główne elementy, jak i stosowane nazewnictwo – jest niejednorodna i w literaturze znaleźć można wiele jej ujęć[56]. Jak wskazuje Tomala: „geneza podatków ekologicznych sięga tzw. podatku Pigou, zaprezentowanego w pracy pt. *The Economics of Welfare*. Jej autor zaproponował sposób na redukcję negatywnych skutków działalności gospodarczej, np. w postaci zanieczyszczenia środowiska"[57]. Według Eurostatu za podatek ekologiczny uważa się takie świadczenie pieniężne, którego podstawą jest jednostka naturalna (bądź jej odpowiednik) pewnego zjawiska lub działania, które wywiera udowodniony i szczególnie negatywny wpływ na środowisko i które jest uznawane za podatek w ESA (Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych)[58].

---

54 Inne nazwy stosowane w literaturze to przede wszystkim „podatki związane ze środowiskiem" (podstawowa nazwa stosowana przez Eurostat), „podatki ekologiczne", „podatki środowiskowe" czy „zielone podatki" – B. Bartniczak, M. Ptak, *Opłaty i podatki ekologiczne: teoria i praktyka*, Wrocław 2011, s. 42.

55 M. Ziółko, *Podatki ekologiczne w Polsce*, [w:] P. Urbanek, E. Walińska (red.), *Ekonomia i nauki o zarządzaniu w warunkach integracji europejskiej*, Łódź 2016, s. 139.

56 Bartniczak i Ptak stworzyli zestawienie różnych definicji ekopodatków, ujmujących je jako „ceny" dóbr środowiskowych bądź podatków, których przedmiot ma wpływ na środowisko – B. Bartniczak, M. Ptak, *Opłaty i podatki ekologiczne*…, s. 43–44.

57 M. Tomala, *Opodatkowanie ekologiczne narzędziem ochrony środowiska państw nordyckich*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka" 2018, nr 1, s. 103–115, a także cytowany tam A. Pigou, *The Economics of Welfare*, London 1932.

58 Definicja ta jest obowiązująca dla krajów członkowskich Unii Europejskiej w zakresie obowiązków sprawozdawczych na potrzeby Eurostatu.

Definiując ekopodatki, nierzadko zwraca się uwagę na ich cel. Żylicz wskazuje, iż ich zadaniem jest gromadzenie funduszy, zachęcanie do działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego oraz zniechęcanie do prowadzenia działań szkodliwych dla środowiska naturalnego[59]. Podobnie Grądski podkreśla, że podstawowym celem tego rodzaju podatków jest realizacja zamierzeń ekologicznych, a nie pokrywanie fiskalnych potrzeb państwa[60].

W literaturze proponowane są nie tylko różne definicje, ale i klasyfikacje ekopodatków. Z punktu widzenia działań podejmowanych w ramach UE szczególnie istotny wydaje się zaproponowany przez Eurostat podział na[61]:

1) podatki energetyczne – obejmujące produkty energetyczne wykorzystywane w transporcie (np. benzyna czy gaz) i w procesach stacjonarnych (np. oleje opałowe, gaz ziemny, energia elektryczna) oraz emisje gazów cieplarnianych (w tym podatek od emisji CO_2);
2) podatki transportowe – obejmujące podatki od środków transportu (zakupu, zarejestrowania, użytkowania) czy związane z korzystaniem z dróg;
3) podatki zanieczyszczeniowe (czy też emisyjne) – obejmujące podatki od emisji zanieczyszczeń do powietrza i wód, hałasu oraz odpadów (m.in. od składowania i zagospodarowywania);
4) podatki od zasobów naturalnych – obejmujące wydobycie surowców, pobór wody czy usuwanie drzew.

W literaturze często podkreśla się, że w porównaniu z metodą „nakaz–kontrola", nakładane na produkty podatki środowiskowe przynoszą wiele korzyści[62]. Zalicza się do nich przede wszystkim fakt, że tworzą one trwałą motywację dla przedsiębiorstw do wytwarzania towarów przyjaznych dla środowiska w celu obniżenia wysokości nakładanych na nie obciążeń finansowych[63]. Regulacje podatkowe mogą zatem stanowić jeden z kluczowych instrumentów wspierających bardziej zrównoważone gospodarowanie zasobami czy też – szerzej – prowadzenie bardziej przyjaznej środowisku działalności gospodarczej w ogóle.

---

59 T. Żylicz, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2004, s. 157.

60 F. Grądalski, *Teoretyczne podstawy ekologicznego systemu podatkowego*, „Gospodarka Narodowa" 2002, nr 10, s. 25.

61 Szerzej na temat klasyfikacji Eurostat zob. np. J. Śleszyński, *Podatki środowiskowe i podział na grupy podatków według metodyki Eurostatu*, „Optimum. Studia Ekonomiczne" 2014, nr 3, s. 52–68.

62 Na ten temat zob. np. R. Repetto, R.C. Dower, R. Gramlich, *Pollution and Energy Taxes: Their Environmental and Economic Benefits*, „Challenge" 1993, vol. 36(4), s. 9–14; D. Fullerton, A. Leicester, S. Smith, *Environmental Taxes. Dimensions of Tax Design*, Oxford 2010; A. Ogonowska, *Ekologiczne aspekty w polskim systemie podatków*, [w:] W. Bożek (red.), *System podatkowy w Polsce: jego rola i znaczenie w procesach gospodarowania*, Szczecin 2016, s. 263–278; I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.

63 W ten sposób m.in. J.-P. Barde, *Economie et politique de l'environnement*, Paris 1992; I. Hodge, *Incentive policies and the rural environment*, „Journal of Rural Studies" 1991, vol. 7(4), s. 373–384; C. London, *Environnement et instruments économiques et fiscaux*, Paris 2001.

W kontekście funkcjonowania UE należy jednak zauważyć, że – mimo zalet wykorzystywania instrumentów fiskalnych w realizacji celów ochrony środowiska – ich stosowanie może prowadzić do powstawania pewnych zagrożeń dla rynku wewnętrznego, w tym dla swobodnego przepływu towarów. Może ono bowiem skutkować wzrostem konkurencyjności produktów krajowych lub ograniczeniem dostępu do rynku wewnętrznego danego państwa dla towarów z innych państw członkowskich poprzez zwiększenie kosztów ich wprowadzenia na ten rynek. W praktyce nawet w przypadku podatków formalnie nakładanych zarówno na produkty krajowe, jak i importowane może dojść do sytuacji, w której – na przykład ze względu na rodzaj wykorzystywanych komponentów lub inne elementy procesu produkcyjnego – faktycznie obciążone nimi będą wyłącznie towary zagraniczne, bądź też takiej, w której warunkom związanym z ochroną środowiska stawianym przez władze danego kraju dla redukcji lub zwolnienia z obciążeń fiskalnych w rzeczywistości odpowiadać będą wyłącznie towary wytworzone właśnie w tym kraju. W konsekwencji wykorzystanie przez państwa członkowskie instrumentów podatkowych służących realizacji założeń proekologicznych może niekiedy stawiać towary pochodzące z innych krajów UE w sytuacji mniej korzystnej niż produkty rodzime, prowadząc do zakłóceń w funkcjonowaniu jednolitego rynku Unii.

Odpowiedź na wskazane zagrożenie stanowi przewidziany w art. 110 TFUE zakaz stosowania podatków krajowych o charakterze dyskryminującym lub protekcjonistycznym. Przepis ten przewiduje, że żadne państwo członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty pochodzące z innych państw członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe, jak również, że nie nakłada ono na produkty pochodzące z innych państw członkowskich podatków wewnętrznych, które pośrednio chronią inne niż podobne produkty krajowe. Uregulowanie to oznacza, że podatki wprowadzane przez państwa członkowskie nie mogą działać w sposób dyskryminujący wobec towarów importowanych ani protekcjonistyczny wobec produktów krajowych. Poprzez wskazane sformułowania art. 110 TFUE ustanawia więc w prawie pierwotnym Unii zasadę niedyskryminacji podatkowej, odnoszącą się do zróżnicowanego opodatkowania zarówno produktów identycznych, jak i podobnych lub konkurencyjnych. Jego celem jest natomiast zapewnienie swobodnego przepływu towarów między państwami członkowskimi w warunkach niezakłóconej konkurencji.

Jak wskazuje Zalasiński, zakazy przewidziane w art. 110 TFUE dotyczą opodatkowania pośredniego, tj. podatków, które obciążają produkcję i dystrybucję towarów, co obejmuje m.in. podatek akcyzowy, podatek od wartości dodanej oraz inne podatki konsumpcyjne[64]. Zgodnie jednak z orzecznictwem TSUE

64 A. Zalasiński, *Komentarz do art. 110*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90–222)*, Warszawa 2012, Lex/el.

przepis ten może znaleźć zastosowanie również w odniesieniu do niektórych innych obciążeń, jak np. niektóre opłaty za inspekcje medyczne i weterynaryjne[65], rejestrację produktów farmaceutycznych[66] czy testy techniczne pojazdów samochodowych[67].

Należy jednak podkreślić, że prawo unijne nie wprowadza całkowitego zakazu nakładania szczególnych obciążeń ani przyznawania określonych korzyści podatkowych dla realizacji ustalonych przez władze krajowe celów społecznych lub ekonomicznych. Zakazy przewidziane w art. 110 TFUE odnoszą się wyłącznie do instrumentów podatkowych o charakterze dyskryminującym lub ochronnym. Jednak w odniesieniu do takich środków nawet uzasadnienie oparte na konieczności realizacji istotnych wymogów interesu publicznego – w tym ochrony środowiska – nie może stanowić usprawiedliwienia ich stosowania. Ani art. 110 TFUE, ani żaden inny przepis Traktatu nie ustanawia bowiem podstawy prawnej umożliwiającej wprowadzanie odstępstw od omawianych zakazów. W konsekwencji powód wyłączający kwalifikację danego ekopodatku jako niezgodnego z art. 110 TFUE może zaistnieć wyłącznie w zakresie elementów hipotezy tych zakazów.

Pomimo tak rygorystycznych zasad zastosowania art. 110 TFUE w praktyce nierzadko ma jednak miejsce sytuacja, w której władze krajowe wprowadzają instrumenty podatkowe związane z realizacją celu ochrony środowiska, przewidujące lub powodujące mniej korzystne traktowanie produktów przywożonych z innych państw niż rodzimych. Zróżnicowanie takie państwa członkowskie często uzasadniają brakiem możliwości weryfikacji, czy produkty importowane spełniają obowiązujące na ich terytorium wymogi, od których spełnienia uzależnione jest zastosowanie korzystniejszego opodatkowania. Zgodnie z orzecznictwem TSUE zróżnicowanie obciążeń fiskalnych, w tym stosowanych ulg, na podstawie tego rodzaju uzasadnienia jest jednak również – w przypadku rozwiązań o charakterze dyskryminującym – niedopuszczalne, na co wskazał on m.in. w orzeczeniu wydanym w sprawie 21/79 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*[68]. Postępowanie to dotyczyło włoskich regulacji wprowadzających opodatkowanie olejów mineralnych i przewidujących w tym zakresie rozróżnienie na oleje z destylacji pierwotnej i te, które zostały poddane recyklingowi lub regeneracji. Regulacje te zostały wprowadzone z powodów ekonomicznych i ekologicznych, i miały na celu wspieranie odzysku i powtórnego wykorzystania olejów zużytych. Przewidywały one stosowanie obniżonej stawki podatku w odniesieniu do olejów pochodzących z recyklingu lub regeneracji, jednak możliwość skorzystania z niej ograniczały do produktów

65 Wyrok TSUE z dnia 15 grudnia 1976 r. w sprawie 35/76, *Simmenthal SpA przeciwko Ministero delle Finanze italiano*, Zb. Orz. 1976 01871, ECLI:EU:C:1976:180.

66 Wyrok TSUE z dnia 28 stycznia 1981 r. w sprawie 32/80 *Postępowanie karne przeciwko J.A.W.M.J. Kortmann*, Zb. Orz. 1981 00251, ECLI:EU:C:1981:20389/00.

67 Wyrok TSUE dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie 50/85 *Bernhard Schloh przeciwko SPRL Auto contrôle technique*, Zb. Orz. 1986 01855, ECLI:EU:C:1986:244.

68 Wyrok TSUE z dnia 8 stycznia 1980 r. w sprawie 21/79 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1980 00001, ECLI:EU:C:1980:1.

krajowych. Rozwiązanie takie włoskie władze uzasadniały brakiem możliwości odróżnienia – w przypadku olejów importowanych – produktów pochodzących z recyklingu bądź regeneracji od tych, które pochodziły z pierwszej rafinacji, co w ich ocenie stwarzało możliwość zafałszowania informacji o metodzie ich wytworzenia przez importerów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazał wówczas, że dla zachowania zgodności z art. 110 TFUE konieczne jest, aby wprowadzone w danym kraju korzyści podatkowe rozciągnięte były bez dyskryminacji na produkty pochodzące z innych państw członkowskich, spełniające te same warunki, którym – zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym kraju – podporządkowane są produkty rodzime korzystające ze zwolnień bądź obniżeń podatków. Po stwierdzeniu, że pochodzące z recyklingu lub regeneracji oleje krajowe i importowane stanowiły towary nie tylko podobne, ale identyczne, uznał on, że władze włoskie, wprowadzając mniej korzystne stawki podatkowe dla produktów z innych państw członkowskich, naruszyły przepisy prawa unijnego. Sędziowie odrzucili argument, zgodnie z którym utrzymanie reżimu wyłączającego importowane oleje z obniżenia podatku było uzasadnione brakiem możliwości odróżnienia w ich przypadku olejów pochodzących z recyklingu bądź regeneracji od tych z pierwszej rafinacji. Wskazali oni jednocześnie, że ryzyko zafałszowania informacji o metodzie ich produkcji mogło zostać wyeliminowane poprzez wprowadzenie odpowiednich kontroli mających na celu ustalenie, czy operacja odzysku rzeczywiście miała miejsce w kraju pochodzenia. Fakt, że organy krajowe nie były w stanie przeprowadzić właściwych analiz w tym zakresie, nie mógł zostać uznany za wystarczającą podstawę wyłączenia kwestionowanych regulacji z zastosowania art. 110 TFUE, mimo iż uzasadnienie ich wprowadzenia stanowiły wymogi ochrony środowiska. Republice Włoskiej pozostawiony został *de facto* wybór pomiędzy rozszerzeniem zakresu przedmiotowego przepisów wprowadzających kwestionowane korzyści podatkowe, tak aby obejmowały one również oleje importowane, w odniesieniu do których dostarczony będzie dowód przeprowadzenia operacji odzysku, a eliminacją wskazanych korzyści w odniesieniu do wszystkich olejów w przypadku, gdyby niemożliwe okazało się wprowadzenie odpowiedniego systemu kontroli rzeczywistego przeprowadzenia tego procesu.

W orzeczeniu wydanym w sprawie C-105/91 *Komisja przeciwko Grecji*[69] TSUE postawiony został natomiast przed koniecznością dokonania oceny wprowadzonego w Grecji podatku obciążającego zarówno importowane, jak i produkowane w tym kraju samochody. Greckie przepisy przewidywały niższą stawkę podatku dla samochodów wyprodukowanych według „nowej technologii", tj. spełniających kryteria określone w rozporządzeniu ministra środowiska, niezależnie od ich pochodzenia. Co więcej, rozszerzyły one zastosowanie obniżonej stawki podatku na samochody wykorzystujące „tradycyjną technologię", które zostały wyprodukowane w Grecji przed 31 sierpnia 1990 r. lub przywiezione z innych państw, przy czym

69 Wyrok TSUE z dnia 17 listopada 1992 r. w sprawie C-105/91 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej*, Zb. Orz. 1992 I-05871, ECLI:EU:C:1992:441.

w przypadku tych ostatnich zastosowanie obniżonych stawek było uzależnione od spełnienia wielu dodatkowych warunków. Pojazdy, które wciąż konstruowane były według starych technologii, mogły więc również korzystać z niższej stawki – greckie pojazdy podlegały temu obniżeniu automatycznie w przypadku, gdy były one wytworzone przed określoną datą, auta importowane musiały natomiast w tym celu spełnić określone wymogi i przejść szereg procedur administracyjnych. W ocenie KE uzależnienie stosowania obniżonej stawki podatku w stosunku do pojazdów importowanych od spełnienia warunków, które nie miały zastosowania do aut krajowych, wprowadzało dyskryminację podatkową i stanowiło naruszenie art. 110 TFUE. W odpowiedzi na zarzuty Komisji władze Grecji wskazywały natomiast po pierwsze, że grecka produkcja samochodów pokrywa nie więcej niż 10% krajowego popytu, w związku z czym wprowadzona „dyskryminacja nie jest oczywista", a po drugie, że przedmiotowe przepisy uzasadnione były dążeniem do ochrony greckich producentów poprzez umożliwienie im dostosowania się do nowych unijnych przepisów dotyczących ochrony środowiska, jak również do wyeliminowania z ruchu pojazdów powodujących największe emisje zanieczyszczeń. Trybunał odrzucił jednak przedstawione przez Grecję argumenty. W odniesieniu do pierwszego z nich wskazał, że zgodnie z ustaloną linią orzeczniczą państwo członkowskie może zostać uznane za winne uchybienia zobowiązaniom wynikającym z art. 110 TFUE niezależnie od częstotliwości czy skali naruszeń przewidzianego w nim zakazu. W odniesieniu natomiast do drugiego z przedstawionych argumentów uznał, że wskazany przez greckie władze ochronny cel przedmiotowych przepisów potwierdzał jedynie zarzucane im uchybienie. W konsekwencji TSUE stwierdził, że kwestionowane regulacje wprowadzały dyskryminację podatkową pomiędzy towarami krajowymi i importowanymi, wskutek czego były one niezgodne z art. 110 TFUE. Orzeczenie to potwierdza, iż dla spełnienia wymogów wynikających z prawa unijnego konieczne jest, aby wprowadzone przez państwo członkowskie podatki gwarantowały brak jakiejkolwiek – bezpośredniej lub pośredniej – dyskryminacji w odniesieniu do towarów importowanych oraz ochrony towarów krajowych, a warunek ten ma zastosowanie niezależnie od uzasadnienia przejmowanych instrumentów fiskalnych. W konsekwencji podatek mający zastosowanie wyłącznie do używanych samochodów importowanych bądź też powodujący mniej korzystne ich traktowanie niż aut produkowanych w danym kraju, nawet jeśli wprowadzony jest w celu zniechęcenia do wprowadzania do obrotu produktów powodujących znaczną uciążliwość dla środowiska, w tym starych, niebezpiecznych i zanieczyszczających środowisko pojazdów, uznać należy za niezgodny z omawianym przepisem.

Inny wyrok, dotyczący greckich przepisów wprowadzających obciążenia podatkowe samochodów, został wydany przez TSUE w 1997 r. w sprawie C-375/95 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej*[70]. Dotyczyła ona regulacji

70 Wyrok TSUE z dnia 23 października 1997 r. w sprawie C-375/95 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej*, Zb. Orz. 1997 I-05981, ECLI:EU:C:1997:505.

nakładających na używane samochody, zarówno importowane do Grecji, jak i w tym kraju produkowane, tzw. specjalny podatek konsumencki. Podatek ten był należny w przypadku pierwszej sprzedaży samochodu w Grecji lub jego importu. Przedmiotowe regulacje przewidywały, że przy ustalaniu jego wymiaru podstawa opodatkowania obliczana była na poziomie ceny auta nowego po odliczeniu 5% za każdy rok od jego produkcji, przy czym w przypadku używanych pojazdów importowanych odliczenie to nie mogło przekraczać 20% tej ceny. Ograniczenie to nie odnosiło się do produktów rodzimych (po raz pierwszy sprzedawanych w Grecji), co skutkowało mniej korzystnym opodatkowaniem pojazdów importowanych i – w ocenie KE – stanowiło naruszenie art. 110 TFUE. Władze greckie uzasadniały natomiast przyjęte rozwiązania dążeniem do ograniczenia wprowadzania do obrotu starych pojazdów powodujących znaczną uciążliwość dla środowiska naturalnego. Nie były to jednak jedyne rozwiązania wprowadzone w Grecji, które zostały zakwestionowane w omawianej sprawie. Przedstawione zarzuty dotyczyły bowiem również przepisów przewidujących obniżenie stawki przedmiotowego podatku w przypadku samochodów produkowanych w Grecji przy zastosowaniu tzw. technologii antyzanieczyszczeniowej (zgodnie z kryteriami określonymi w ministerialnym rozporządzeniu). Preferencyjna stawka nie obejmowała jednak używanych samochodów importowanych, nawet jeśli spełniały one te same wymogi w zakresie ekologicznych standardów produkcji co wyprodukowane w Grecji. Wprowadzenie przedmiotowego rozwiązania władze greckie również uzasadniały celem, jakim było zniechęcenie do korzystania ze szkodliwych dla środowiska naturalnego pojazdów, podkreślając, iż na problem pogarszającej się jakości powietrza w tym kraju oraz konieczność podjęcia działań zmierzających do jego skuteczniejszej ochrony wskazywała sama Komisja Europejska. Podnosiły one także, iż obniżenie stawki specjalnego podatku konsumenckiego w przypadku używanych samochodów przywożonych z innych państw wymagałoby ustanowienia systemu indywidualnej kontroli każdego pojazdu, co wiązałoby się z trudnymi do przezwyciężenia przeszkodami natury praktycznej. Trybunał w swojej ocenie w pierwszej kolejności wskazał, że importowane i krajowe używane pojazdy stanowią produkty podobne lub konkurencyjne, w związku z czym odnoszące się do nich regulacje podlegają ocenie w świetle art. 110 TFUE. Następnie wyjaśnił, że stopa podatku nie jest jedynym elementem, jaki należy wziąć pod uwagę przy ocenie zgodności środków krajowych z tym przepisem – konieczne jest także uwzględnienie szczegółowych zasad nakładania podatku czy też właśnie sposobu ustalania podstawy opodatkowania. Podkreślił on również, że zakaz dyskryminującego opodatkowania ma zastosowanie także wówczas, gdy wysokość danego podatku, nakładanego zarówno na produkty krajowe, jak i zagraniczne, ustalana jest w odmienny sposób dla każdej z tych kategorii. Może to bowiem prowadzić – nawet jeśli tylko w niektórych przypadkach – do wyższego opodatkowania produktów importowanych. Analizując sporne regulacje, Trybunał ustalił, że w stosunku do pojazdów używanych sprzedawanych po raz pierwszy w Grecji część podatku obniżana była proporcjonalnie do zmniejszenia ich wartości, co mogło znacznie przekraczać

maksymalne dwudziestoprocentowe obniżenie stosowane wobec pojazdów importowanych. W konsekwencji te ostatnie – z uwagi na ograniczenie możliwości obniżenia podstawy opodatkowania – były w praktyce obciążone w sposób mniej korzystny niż greckie[71]. Co szczególnie istotne, odnosząc się do przedstawionego przez Grecję uzasadnienia wprowadzonych rozwiązań, Trybunał wskazał, że nawet realizacja celu, jakim jest ochrona środowiska, nie zwalnia państw członkowskich z obowiązku przestrzegania zasady niedyskryminacji ustanowionej w art. 110 Traktatu. Oznacza to, że system podatkowy może być uznany za zgodny z prawem unijnym tylko wtedy, gdy jest on tak skonstruowany, iż wyklucza jakiekolwiek opodatkowanie produktów importowanych wyższym podatkiem niż obciążający takie same, podobne lub konkurencyjne produkty krajowe. Jeśli chodzi natomiast o zarzut dotyczący wyłączenia samochodów importowanych z zastosowania obniżonej stawki przedmiotowego podatku, stosowanej wobec pojazdów wyprodukowanych zgodnie z „technologią antyzanieczyszczeniową", sędziowie ograniczyli się do stwierdzenia, że państwo członkowskie nie może – bez naruszenia reguły niedyskryminacji przewidzianej w art. 110 TFUE – przyznawać korzyści podatkowych samochodom mniej zanieczyszczającym, nie stosując ich wobec samochodów pochodzących z innych państw członkowskich, które odpowiadają tym samym kryteriom co pojazdy krajowe, które z nich korzystają. Realizacja wymogów ochrony środowiska także w tym przypadku nie została uznana za możliwe uzasadnienie kwestionowanych środków, przede wszystkim w związku z niewystarczającym uwzględnieniem tych wymogów w odniesieniu do towarów importowanych. Podejrzewać można, iż TSUE dostrzegł w argumentacji władz greckich próbę zakamuflowania dyskryminacyjnego charakteru kwestionowanych środków, a nie rzeczywiste dążenie do stworzenia motywacji do wytwarzania i wykorzystywania produktów przyjaznych środowisku.

Podobne rozstrzygnięcie zostało wydane przez Trybunał w sprawie C-213/96 *Outokumpu Oy*[72]. Postępowanie to dotyczyło fińskich regulacji przewidujących zróżnicowanie opodatkowania energii elektrycznej w zależności od sposobu jej produkcji. Wprowadzały one dwa rodzaje podatków – pierwszy nakładany na energię elektryczną pochodzenia krajowego według stawek różniących się w zależności od metody jej produkcji, drugi – nakładany na energię importowaną i obliczany według stawki zryczałtowanej, wyższej od najniższej stawki stosowanej do energii elektrycznej pochodzenia krajowego (ale jednocześnie niższej od najwyższej stawki stosowanej do tej ostatniej). Reżim ten był zdecydowanie korzystniejszy dla metod mniej szkodliwych dla środowiska, co dotyczyło jednak jedynie energii wyprodukowanej na terenie Finlandii. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał niezgodność z art. 110 TFUE kwestionowanych regulacji z uwagi na fakt, iż importowana energia elektryczna, która stanowiła przedmiot dystrybucji przy

71 Podobne rozstrzygnięcie m.in. wyrok TSUE z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie C-349/22 *NM przeciwko Autoridade Tributária e Aduaneira*, ECLI:EU:C:2023:888.

72 Wyrok TSUE z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-213/96 *Outokumpu Oy*, Zb. Orz. 1998 I-01777, ECLI:EU:C:1998:155.

wykorzystaniu fińskiej sieci podlegała jednolitemu podatkowi odpowiadającemu średniej wysokości opodatkowania elektryczności krajowej, a więc – niezależnie od metody jej produkcji (przyjaznej dla środowiska lub nie) – wyższemu od najniższego podatku obciążającego elektryczność wyprodukowaną w Finlandii. Trybunał nie przychylił się do argumentacji władz fińskich, w której podnosiły one, iż w związku z faktem, że od momentu, w którym elektryczność wprowadzona zostaje do sieci przesyłowej, nie jest możliwe ustalenie metody wykorzystanej do jej produkcji, zróżnicowane stawki podatkowe stosowane w odniesieniu do elektryczności wytworzonej na terytorium krajowym nie mogą być stosowane w przypadku jej importu. Choć TSUE przyznał, że dokładne określenie sposobu produkcji energii elektrycznej już po jej wprowadzeniu do sieci może być niezwykle trudne, to zwrócił jednocześnie uwagę na fakt, że fińskie ustawodawstwo nie przewidywało dla importerów nawet możliwości wykazania, w celach podatkowych, że importowana przez nich elektryczność została wytworzona przyjazną środowisku metodą, tak aby mogli oni korzystać z tej samej co producenci krajowi stawki. Ostatecznie uznał on, że władze państw członkowskich nie mogą przywoływać praktycznych trudności, z jakimi mierzą się przy rozszerzeniu zakresu stosowania korzyści podatkowych, jako uzasadnienia objęcia nimi jedynie produkcji krajowej. Wydaje się, że w przypadku decyzji o utrzymaniu w mocy zróżnicowanej stawki podatku od energii elektrycznej, zależnej od metody jej produkcji, władze krajowe dysponowałyby jednak pewnymi rozwiązaniami alternatywnymi w stosunku do wyłączenia energii importowanej z możliwości objęcia preferencyjną stawką. Jednym z nich mogłoby być wprowadzenie wymogu przedłożenia przez importerów energii elektrycznej – w celu umożliwienia im korzystania z takich samych stawek podatkowych jak producenci krajowi – certyfikatu potwierdzającego ekologiczną metodę jej wytwarzania. Należy jednak zauważyć, że choć rozwiązanie takie mogłoby poprawić sytuację importerów, to samo w sobie również nie eliminowałoby w pełni dyskryminacji między tymi podmiotami i mogłoby spotkać się z zastrzeżeniami ze strony TSUE. W takiej sytuacji zagraniczni producenci energii – w przeciwieństwie do producentów krajowych – lub też jej importerzy, byliby bowiem zobowiązani do uzyskania odpowiednich dokumentów, co mogłoby wiązać się z dodatkowymi trudnościami i kosztami obciążającymi wyłącznie te podmioty. To z kolei mogłoby zostać uznane za niezgodne z prawem unijnym w świetle orzeczenia TSUE wydanego w sprawie C-54/05 *Komisja Europejska przeciwko Finlandii*[73], w której Trybunał wskazał, że wszelkie wymogi krajowe związane bezpośrednio z czynnością przywozu produktów z innych państw członkowskich, nawet czysto formalne, mogą zwiększać uciążliwość importu i w związku z tym stanowić środki o skutku równoważnym do ograniczeń

73 Wyrok TSUE z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie C-54/05 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Finlandii*, Zb. Orz. 2007 I-02473, ECLI:EU:C:2007:168.

ilościowych, sprzeczne z art. 34 TFUE[74]. W świetle takiego rozstrzygnięcia można uznać, że jedynie zniesienie przewidzianych w kwestionowanych regulacjach korzyści mogłoby zapewnić ich pełną zgodność z zakazem przewidzianym w art. 110 TFUE. Z drugiej strony rozwiązanie takie mogłoby ograniczać możliwość korzystania z instrumentów fiskalnych w celu promocji wytwarzania energii z odnawialnych źródeł (OZE), zmniejszając tym samym wsparcie dla rozwiązań ekologicznych. Należy jednak zauważyć, że Trybunał nie wykluczył możliwości wprowadzenia rozróżnienia w omawianym zakresie z uwagi na względy ochrony środowiska – niezgodność z art. 110 TFUE wiązała się w jego ocenie jedynie z faktem, iż podatki nałożone na elektryczność pochodzenia krajowego różnicowano w zależności od metody – mniej lub bardziej przyjaznej środowisku – jej produkcji, podczas gdy w przypadku energii importowanej występował podatek jednolity, niezależny od kryteriów środowiskowych. W konsekwencji uznać należy, że wprowadzenie systemu korzyści podatkowych obejmującego przyjazne środowisku metody produkcji byłoby dopuszczalne pod warunkiem, że korzyści te byłyby stosowane w jednakowy sposób do towarów krajowych i importowanych. Zaakceptowanie przepisów wprowadzających rozróżnienie pomiędzy produktami rodzimymi i pochodzącymi z innych krajów UE jest natomiast niemożliwe, ponieważ stanowiłoby to przyzwolenie na tworzenie zagrożenia dla swobodnego przepływu towarów. W tym świetle stwierdzić należy, że pożądane jest, aby ekopodatki były stosowane w odniesieniu do wszystkich konkurencyjnych – w tym podobnych – towarów w jednakowy sposób, bez względu na to, czy są one wytworem produkcji krajowej, czy zagranicznej, jako że ich wpływ na środowisko będzie taki sam, niezależnie od pochodzenia geograficznego.

Omówione powyżej orzecznictwo dowodzi, iż zakaz dyskryminacji podatkowej nie przewiduje żadnego wyjątku – suwerenność podatkowa państw członkowskich została znacznie ograniczona w interesie efektywnego obrotu towarami wewnątrz UE. Ograniczenie to dotyczy także swobody ustawodawcy krajowego w zakresie korzystania z mechanizmów fiskalnych dla realizacji celów pozagospodarczych, w tym właśnie ochrony środowiska. Instrumenty podatkowe uwzględniające kryteria środowiskowe uznać natomiast można za dopuszczalne, o ile są stosowane bez uprzywilejowania produktów rodzimych.

Wobec konkluzji przyjętych w częściach niniejszego opracowania poświęconych ograniczeniom celnym i fiskalnym uzasadnionym ochroną środowiska, możliwe jest stwierdzenie, że orzecznictwo TSUE zapewnia bardzo skuteczną i niemal

74 Podobnie w cytowanym wyżej wyroku TSUE z dnia 11 lipca 2000 r. w sprawie C-473/98 *Kemikalierinspektion przeciwko Toolex Alpha AB*, pkt 37, w którym wskazał on, że chociaż właściwe władze państw członkowskich mogą przyznawać indywidualne wyłączenia z zastosowania określonych środków krajowych, pojęcie środka o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego ma również zastosowanie do nałożonego na podmioty gospodarcze obowiązku ubiegania się o takie wyłączenie. Tak też w wyroku TSUE z dnia 15 grudnia 1971 r. w połączonych sprawach od 51/71 do 54/71 *International Fruit Company przeciwko Produktschap voor Groenten en Fruit*, Zb. Orz. 1971 01107, ECLI:EU:C:1971:128, pkt 11.

bezwzględną realizację zasady swobodnego przepływu towarów w tym zakresie, przede wszystkim dzięki szerokiej interpretacji elementów konstytuujących zakazy przewidziane w art. 28, 30 i 110 TFUE. Niezwykle rygorystyczne stosowanie omawianych przepisów powoduje, że państwa członkowskie nie mogą wprowadzać instrumentów celnych i fiskalnych stanowiących bariery w wymianie handlowej, uzasadniając je koniecznością zadośćuczynienia wymogom ochrony środowiska. Co więcej, surowe podejście do oceny środków mających na celu realizację tych wymogów z punktu widzenia zgodności z zasadą swobodnego przepływu towarów, przyjęte przez Trybunał, przejawia się także w tym, że jego kontroli mogą być poddane niekiedy również takie instrumenty o charakterze fiskalnym, które nie są objęte zakresem zastosowania art. 110 TFUE z tego powodu, iż nie wprowadzają one żadnego rodzaju dyskryminacji. Jak wskazał TSUE w wyroku wydanym w sprawie 47/88 *Komisja przeciwko Danii*[75], choć art. 110 Traktatu nie obejmuje swoim zakresem podatków nakładanych na produkty importowane, jeżeli nie istnieją podobne lub konkurencyjne do nich produkty krajowe, to w odniesieniu do podatków takich zastosowanie może znaleźć art. 34 TFUE. Wynika to z faktu, iż nawet jeśli dany podatek nie ma charakteru dyskryminującego, może on oddziaływać negatywnie na swobodny przepływ towarów i w konsekwencji stanowić środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie. Dlatego też, choć art. 34 TFUE nie odnosi się do barier objętych innymi postanowieniami Traktatu, nie jest wykluczona możliwość jego zastosowania do podatków, które – nie mając charakteru dyskryminującego lub protekcjonistycznego – powodują jednak zaistnienie przeszkody w obrocie między państwami członkowskimi.

75 Wyrok TSUE z dnia 11 grudnia 1990 r. w sprawie 47/88 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii*, Zb. Orz. 1990 I-04509, ECLI:EU:C:1990:449.

Rozdział 3

Podstawy uwzględnienia ochrony środowiska w realizacji zasady swobodnego przepływu towarów

Liberalizacja handlu już od początku istnienia Wspólnoty Europejskiej stanowiła fundament jej integracji i funkcjonowania. Twórcy konstrukcji europejskiej uznali, iż przyczyni się ona do budowy sprawnie działającego wspólnego rynku, co z kolei sprzyjać będzie bogaceniu się państw członkowskich. Z czasem dostrzeżono jednak, że intensywny wzrost gospodarczy skutkować może narastającą presją na ekosystemy i w rezultacie prowadzić do ich degradacji. Podobne konsekwencje niesie ze sobą również swobodny przepływ towarów pomiędzy państwami. Jego realizacja może bowiem prowadzić do osłabiania realnej ochrony środowiska w poszczególnych krajach, przede wszystkim wymagając od nich akceptacji towarów pochodzących z innych państw, także tych o niższych standardach ekologicznych.

Z drugiej jednak strony, jak wskazano już w rozdziale drugim niniejszego opracowania, realizacja założeń ochrony środowiska może istotnie ograniczać rozwój wspólnego rynku, między innymi właśnie poprzez zahamowanie przepływu towarów pomiędzy członkami UE. Władze krajowe przyjmują bowiem niekiedy surowsze niż w innych państwach członkowskich normy środowiskowe dotyczące określonych produktów, nakładając wynikające z nich ograniczenia na importowane (bądź też zarówno importowane, jak i krajowe) towary. Nawet jeżeli wprowadzane środki stosowane są w sposób niedyskryminujący ze względu na pochodzenie produktów, może dojść do sytuacji, w której faktycznie będą one zmierzać do ochrony rynku krajowego lub – niezależnie od intencji ustawodawcy – wywoływać taki skutek.

W kontekście dążeń do zapewnienia sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej pojawiają się pytania dotyczące zakresu dopuszczalnych ograniczeń w wymianie handlowej, motywowanych względami ekologicznymi, sposobu ważenia ich uzasadnienia opartego na ochronie środowiska w stosunku do potencjalnego negatywnego wpływu na obrót gospodarczy,

a także pozycji, jaka w konfrontacji z wymogami wynikającymi z zasady swobodnego przepływu towarów powinna być przyznana dążeniom władz krajowych do zapewnienia na swoim terytorium wysokiego poziomu ochrony środowiska.

Przez długi czas niekwestionowanym priorytetem Unii Europejskiej była możliwie najpełniejsza realizacja założeń rynku wewnętrznego, nawet kosztem skuteczności polityk ekologicznych państw członkowskich. Z czasem jednak zarówno w treści Traktatu, jak i w orzecznictwie TSUE zaczęto coraz wyraźniej uwzględniać wymogi ochrony środowiska, a ich pozycja względem celów gospodarczych uległa istotnemu wzmocnieniu. Szczególne znaczenie w łagodzeniu zarysowanego wyżej konfliktu odgrywają wypracowane w unijnym porządku prawnym zasady wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz integracji, uznawane za jedne z fundamentalnych zasad polityki ochrony środowiska UE.

1. Włączenie ochrony środowiska do prawa pierwotnego Unii Europejskiej

Środki przyjmowane w celu realizacji wymogów ochrony środowiska wywierają istotny wpływ nie tylko na sam jego stan, lecz także na funkcjonowanie rynku, w tym rynku unijnego. W przeciwieństwie do zasady swobodnego przepływu towarów, która została szeroko uwzględniona już na etapie tworzenia Wspólnoty Europejskiej, ochrona środowiska była włączana do konstrukcji europejskiej w sposób stopniowy. W konsekwencji zarówno potencjalny, jak i rzeczywisty wpływ tej polityki na handel czy – szerzej – działalność gospodarczą w UE wzrastał sukcesywnie wraz z pojawianiem się coraz liczniejszych regulacji mających umożliwiać realizację celów środowiskowych.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 roku nie zawierał żadnych postanowień dotyczących środowiska naturalnego. Ojcowie założyciele nie uznali jego ochrony za jedno z zadań, których realizacja powinna należeć do Wspólnoty, co z pewnością wiązało się z faktem, iż w ówczesnych realiach priorytet stanowił rozwój gospodarczy, osiągany przede wszystkim poprzez zapewnienie swobodnego przepływu towarów. W chwili podpisywania Traktatu zagrożenia środowiskowe nie były jeszcze postrzegane jako problem o charakterze globalnym, a działania mające na celu zapobieganie im czy ich eliminację nie stanowiły elementu programu politycznego będącego podstawą europejskiej integracji. Co więcej, wiele państw członkowskich nie posiadało wówczas wyodrębnionej polityki ochrony środowiska, co również przyczyniło się do pominięcia tej kwestii w katalogu celów przewidzianych do realizacji na poziomie wspólnotowym. Samo pojęcie ochrony środowiska – i potrzeba prowadzenia w tym zakresie spójnej polityki – w dzisiejszym rozumieniu nie było jeszcze powszechnie ugruntowane.

Pierwsze regulacje prawa pochodnego odnoszące się do ochrony środowiska pojawiły się w latach sześćdziesiątych, a więc jeszcze przed ujęciem przedmiotowej problematyki w Traktacie. Zostały one jednak przyjęte w celu realizacji założeń wspólnego rynku – co było motywowane nie samą dbałością o stan środowiska naturalnego, a faktem, że różnice w regulacjach krajowych w tym zakresie powodowały zróżnicowanie kosztów produkcji określonych dóbr w poszczególnych państwach członkowskich, a co za tym idzie – wpływały na ich konkurencyjność[1]. Co istotne, od końca lat sześćdziesiątych do połowy lat osiemdziesiątych Wspólnota opierała swoją działalność, także prawodawczą, w dziedzinie ochrony środowiska na przepisach Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, odnoszących się do niej jedynie w sposób pośredni. Dla realizacji zadań, które w jakimś stopniu mogły zostać uznane za wpisujące się w ten zakres, wykorzystywano bowiem przede wszystkim przepisy wspólnotowego prawa pierwotnego dotyczące harmonizacji przepisów w ramach tworzenia wspólnego rynku. Do 1987 r., tj. do przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego, był to art. 100 TEWG, umożliwiający przyjmowanie regulacji mających na celu utworzenie i wzmacnianie wspólnego rynku, oraz – uzupełniająco – art. 235 TEWG, pozwalający instytucjom wspólnotowym na podejmowanie działań mających prowadzić do osiągnięcia celów Wspólnoty pozostających w związku z funkcjonowaniem tego rynku. Przykład aktu prawa unijnego zawierającego normy chroniące środowisko, jednak w rzeczywistości przyjętego w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania rynku, stanowić może dyrektywa 67/548/EWG z dnia 27 czerwca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych[2]. Została ona przyjęta na podstawie art. 100 Traktatu i zmierzała do wyeliminowania różnic pomiędzy przepisami krajowymi, które mogłyby utrudniać handel tymi substancjami, a tym samym bezpośrednio wpływać na swobodny przepływ towarów. Wymieniała ona w swoich celach „ochronę ludności" oraz „pracowników stosujących takie substancje i preparaty", nie odnosiła się jednak w żaden sposób do samej ochrony środowiska. W podobnym kontekście, celu i na tej samej podstawie prawnej przyjęto również inne akty prawa wspólnotowego, które pośrednio dotyczyły ochrony środowiska życia człowieka, w tym m.in. dyrektywę 70/157/EWG z dnia 6 lutego 1970 r. dotyczącą dopuszczalnego poziomu hałasu i układu wydechowego pojazdów silnikowych[3] czy dyrektywę 70/220/EWG

1 Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 2.

2 Dyrektywa Rady 67/548/EWG z dnia 27 czerwca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych (Dz.Urz. 196 z 16.08.1967, s. 1–98, pol. wyd. spec. rozdz. 13, t. 001, s. 27–31).

3 Dyrektywa Rady 70/157/EWG z dnia 6 lutego 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do dopuszczalnego poziomu hałasu i układu wydechowego pojazdów silnikowych (Dz.Urz. L 42 z 23.02.1970, s. 16–20, pol. wyd. spec. rozdz. 13, t. 001, s. 5–63).

z dnia 20 marca 1970 r. w sprawie ograniczenia zanieczyszczania powietrza przez spaliny z silników[4]. Chociaż wskazane akty prawne spowodowały zmniejszenie zanieczyszczenia, a tym samym przyczyniły się do poprawy stanu środowiska naturalnego, to termin ten nie został nawet wymieniony w żadnym z nich, w tym w ich preambułach – dyrektywy te były ściśle i jednoznacznie oparte na założeniu zbliżania przepisów w państwach członkowskich i miały na celu budowanie wspólnego rynku.

Polityka ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej (dalej WE, Wspólnota) kształtowała się stopniowo wraz ze wzrostem skali zagrożeń związanych z jego stanem i rozwojem świadomości dotyczącej potrzeby podjęcia spójnych działań w zakresie jego ochrony[5]. Jak wskazuje Bukowski, problemy ekologiczne zgodnie z tendencjami ogólnoświatowymi zaczęły być dostrzegane szczególnie na początku lat siedemdziesiątych[6]. To właśnie ten okres uznaje się za początek działań WE w tym zakresie – pierwszym znaczącym oświadczeniem politycznym Wspólnoty dotyczącym środowiska był przyjęty w 1971 r. pierwszy komunikat Komisji w sprawie wspólnotowej polityki ochrony środowiska, na podstawie którego w 1972 r. państwa członkowskie osiągnęły porozumienie dotyczące przewodnich zasad tej polityki[7]. Jak podkreśla Jacobs, w tym czasie wyłaniał się już aktywizm ekologiczny, a dokładnie w tym samym roku „kilku aktywistów założyło Greenpeace i przeprowadziło pierwszą akcję protestacyjną przeciwko amerykańskim podziemnym próbom nuklearnym na Amchitka, małej wyspie u zachodniego wybrzeża Alaski"[8]. Oficjalnie dopiero 15 lat po podpisaniu traktatów rzymskich – podczas szczytu Paryżu w 1972 r. – Wspólnota rozpoczęła działania w zakresie własnej polityki ochrony środowiska.

Aby przybliżyć WE do realizacji celu, jakim jest poprawa jakości życia, w tym stanu środowiska naturalnego, na początku lat siedemdziesiątych szefowie państw i rządów zaproponowali, by instytucje wspólnotowe ustanowiły program działań na rzecz ochrony środowiska, a także podobne programy w innych obszarach, takich jak polityka społeczna i regionalna czy ochrona konsumentów. Idea przyjęcia programu działań na rzecz środowiska po raz pierwszy została oficjalnie wyartykułowana w memorandum KE skierowanym do Rady w 1970 r., a następnie we wspomnianym wyżej komunikacie z 1971 r. Dokumenty te wywołały intensywną debatę na temat poziomu, na jakim problemy środowiskowe powinny być

4 Dyrektywa Rady 70/220/EWG z dnia 20 marca 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do działań, jakie mają być podjęte w celu ograniczenia zanieczyszczania powietrza przez spaliny z silników o zapłonie iskrowym pojazdów silnikowych (Dz.Urz. L 76 z 6.04.1970, s. 1–22, pol. wyd. spec. rozdz. 13, t. 001, s. 64–85).

5 J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999, s. 71.

6 Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska*…, s. 1.

7 Pierwszy komunikat Komisji z dnia 22 lipca 1971 r. w sprawie wspólnotowej polityki ochrony środowiska (SEC (71) 2616 final).

8 F. Jacobs, *The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment*, „Journal of Environmental Law" 2006, vol. 18(2), s. 186.

rozwiązywane (wspólnotowy, krajowy, międzynarodowy), która ostatecznie doprowadziła instytucje wspólnotowe do uznania istnienia potrzeby podjęcia działań w tym zakresie przez samą WE. W konsekwencji od 1973 r. Wspólnota zaczęła przyjmować pięcioletnie programy ochrony środowiska, określające podstawowe kierunki inicjatyw i interwencji podejmowanych w tym zakresie oraz stanowiące źródło inspiracji do tworzenia konkretnych aktów prawnych[9]. Dokumenty te nie mają mocy prawnie wiążącej, wytyczają jednak ramy działania i opierają się na założeniu, że postulowane w nich idee powinny być wprowadzane w życie poprzez konkretne rozwiązania prawne, kształtując w ten sposób politykę prawodawczą w dziedzinie środowiska[10].

W 1973 r. przyjęty został pierwszy program działań w ochronie środowiska[11] uchwalony w formie deklaracji. Dodatkowo zawarto wówczas również porozumienie dotyczące konieczności informowania Komisji o krajowych środkach przyjmowanych w ramach realizacji jego założeń, które to, jak już wówczas dostrzeżono, mogły mieć wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Program kładł nacisk na zapobiegawczy charakter tej polityki, nakierowując ją na unikanie zanieczyszczeń i szkód w środowisku, a jako szczegółowy cel działań WE wskazywał ustanowienie i egzekwowanie standardów dotyczących jakości wód i powietrza. Podkreślano w nim, że ochrona środowiska powinna iść w parze z rozwojem gospodarczym, co zostało potwierdzone w przyjętym w 1977 r. drugim programie działań w zakresie środowiska[12].

Drugi program w swoich założeniach i wskazywanych kierunkach rozwoju stanowił w dużej mierze kontynuację pierwszego[13], zawierał jednak propozycje rozszerzenia działań mających na celu ochronę środowiska na różne sektory gospodarki i wszystkie fazy realizacji przedsięwzięć, takie jak ich planowanie, eksploatacja i likwidacja[14]. Jako główny cel działań WE wskazywał on poprawę jakości środowiska poprzez redukcję zanieczyszczeń, ograniczanie emisji hałasu oraz zmniejszanie uciążliwości wytwarzanych odpadów.

---

9 J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony*…, s. 71. Zob. również M. Woźniak, *Zrównoważony rozwój jako strategia definiująca nowoczesne gospodarowanie przestrzenią w Polsce (aspekty prawne)*, „Ekonomia i Prawo" 2011, t. 7, s. 131.

10 M. Michalak, M. Górski, *Ochrona środowiska w prawie unijnym*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, s. 57.

11 Deklaracja Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 22 listopada 1973 r. w sprawie programu działań Wspólnot Europejskich w zakresie środowiska naturalnego (Dz.Urz. C 112 z 20.12.1973, s. 1–53).

12 W ten sposób m.in. D. Pyć, *Działalność gospodarcza a ochrona środowiska*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Ochrona środowiska. Acquis communautaire*, Warszawa 2005, s. 398.

13 Rezolucja Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie kontynuacji i realizacji polityki Wspólnoty Europejskiej oraz programu działań w zakresie środowiska naturalnego (Dz.Urz. C 139 z 13.06.1977, s. 1–46); E. Halmaghi, *Environmental Action Programmes of the European Union – Programmes Supporting the Sustainable Development Strategy of the European Union*, „Scientific Bulletin" 2016, vol. 21, no. 2(42), s. 88.

14 M. Michalak, M. Górski, *Ochrona środowiska w prawie*…, s. 54.

Przy opracowywaniu kolejnych programów coraz szerzej uwzględniano zróżnicowanie środowiska naturalnego w różnych regionach, potencjalne koszty i korzyści podejmowanych działań oraz dostępne dane naukowe i techniczne. Trzeci program, przyjęty w 1982 r., był wyrazem zmiany podejścia WE do przedmiotowej problematyki – ochrona środowiska została wówczas włączona do jej aktywności realizowanych również w innych dziedzinach[15]. O ile w pierwszym i drugim programie zawarto szczegółową listę planowanych działań, o tyle w programie trzecim dążono do wypracowania ogólnej strategii ochrony środowiska i zasobów naturalnych we Wspólnocie. Jego głównym przedmiotem zainteresowania był jednak rynek wewnętrzny i to, jaki wpływ „wywierała na niego polityka ochrony środowiska poprzez zagrożenia i korzyści, które się z nią wiążą"[16]. Uznawał on zasoby naturalne, zarówno odnawialne, jak i nieodnawialne, za stanowiącą o postępie podstawę rozwoju gospodarczego i jako jeden z głównych celów wskazywał właśnie efektywne ich wykorzystanie. Wymieniał on również inne cele działań WE, przede wszystkim zapobieganie zanieczyszczeniom i poważnym awariom przemysłowym, jak również określał zadania związane z przedsięwzięciami podejmowanymi w sektorze rolnictwa i regionalnego rozwoju gospodarczego.

Czwarty program[17], przyjęty na lata 1987–1992, również wskazywał na konieczność włączenia aspektów środowiskowych do innych polityk, podkreślając potrzebę podjęcia działań przede wszystkim w zakresie zapewnienia skutecznego wdrażania istniejącego prawodawstwa wspólnotowego oraz uregulowania wszystkich oddziaływań na środowisko z różnych źródeł zanieczyszczeń. Zaowocował on ideą utworzenia ponadnarodowej inspekcji kontrolującej stosowanie zaleceń wspólnotowych oraz przepisów prawnych w zakresie wszelkich oddziaływań na środowisko. Wskazano w nim również na konieczność uregulowania problematyki dostępu społeczeństwa do informacji na temat stanu środowiska i jego zagrożeń.

W tym czasie w polityce wspólnotowej kształtowała się już koncepcja zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego[18]. Przekonanie o potrzebie włączenia ochrony środowiska do celów i zadań WE stawało się coraz bardziej wyraźne. Polityka ta została istotnie wzmocniona przez orzecznictwo TSUE, który w wielu przypadkach uznał za uzasadnione przyjmowanie na mocy art. 100

15 Rezolucja Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie kontynuacji i realizacji polityki Wspólnoty Europejskiej oraz programu działań w dziedzinie środowiska (Dz.Urz. C 46 z 17.02.1983, s. 1–16).

16 E. Halmaghi, *Environmental Action Programmes*…, s. 88.

17 Rezolucja Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 19 października 1987 r. w sprawie kontynuacji i realizacji polityki Wspólnoty Europejskiej oraz programu działań w zakresie środowiska naturalnego (Dz.Urz. C 328 z 7.12.1987, s. 1–44).

18 Szerzej na ten temat zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009; *idem*, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie, ze szczególnym uwzględnieniem prawa gospodarczego*, „Handel Wewnętrzny" 2012, t. 3, s. 287–296; M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca, D. Drzazga, *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Łódź 2014.

Traktatu, i posiłkowo jego art. 235, środków prawnych zmierzających do realizacji celów ochrony środowiska, które mogły oddziaływać na handel między państwami członkowskimi. Co więcej, coraz wyraźniejszy wzrost świadomości dotyczącej powagi i znaczenia ochrony środowiska doprowadził z czasem do uwzględnienia omawianej materii w tekście Traktatu i do ustanowienia w nim podstawy wydawania aktów prawa pochodnego zmierzających do realizacji założeń ochrony środowiska.

Przełomowym momentem było wejście w 1987 r. w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, w którym po raz pierwszy do prawa pierwotnego wprowadzono wyraźną podstawę prawną podejmowania działań w zakresie wspólnotowej polityki ochrony środowiska oraz określono jej cele i zasady. Włączył on do Traktatu odrębne postanowienia dotyczące przedmiotowej problematyki – tytuł VII poświęcony środowisku. To właśnie wtedy ochrona środowiska została dodana do określonych w Traktacie podstawowych celów Wspólnoty. W jego tekście zawarto wówczas art. 130r (obecnie jego odpowiednik stanowi art. 191), wskazujący, że działania WE w obszarze środowiska (choć wciąż jeszcze niezakwalifikowane formalnie jako „polityka WE") przyczyniają się do realizacji celów, takich jak zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego, ochrona zdrowia ludzkiego, ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych. Stanowił on także, iż aktywność Wspólnoty w tej dziedzinie opiera się na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i zasadzie „zanieczyszczający płaci". W ten sposób JAE wprowadził do wspólnotowej ochrony środowiska zasady prewencji, prelikwidacji szkody oraz „zanieczyszczający płaci", które do tej pory pozostają podstawowymi zasadami unijnej polityki ochrony środowiska. Ponadto w art. 130r Traktatu sformułowano obowiązek uwzględniania wymogów ochrony środowiska naturalnego przy tworzeniu innych polityk Wspólnoty. Obowiązek ten, choć w nieco zmienionej formie i treści – jako zasada integracji, stanowi obecnie podstawową wytyczną w kształtowaniu relacji ochrony środowiska i innych polityk w unijnym porządku prawnym.

Co szczególnie istotne, Jednolity Akt Europejski wprowadził zmiany w zakresie podstawy prawnej przyjmowania aktów prawa pochodnego w dziedzinie ochrony środowiska. Wprowadzony bowiem wówczas do tekstu Traktatu art. 130s przyznał instytucjom wspólnotowym wyraźną kompetencję do podejmowania działań mających realizować cele polityki ochrony środowiska, przewidując w tym zakresie procedurę jednomyślności w Radzie. W konsekwencji akty regulujące przedmiotową problematykę po wejściu w życie JAE przyjmowane były przede wszystkim na tej właśnie podstawie i – już zdecydowanie rzadziej – na podstawie art. 100 Traktatu dotyczącego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Zmiany wprowadzone w JAE miały fundamentalne znaczenie z punktu widzenia realizacji wymogów ochrony środowiska. Jak podkreśla Kenig-Witkowska, jego postanowienia z jednej strony wywarły istotny wpływ na przyjmowanie aktów prawnych w zakresie wspólnotowego prawa ochrony środowiska, z drugiej natomiast doprowadziły do uwzględnienia przedmiotowej problematyki w ramach innych działań podejmowanych

przez Wspólnotę[19]. Należy jednak zauważyć, że wprowadzenie omawianych przepisów do JAE nie spowodowało wyłączenia możliwości wykorzystania innych postanowień Traktatu jako podstawy prawnej przyjmowania środków w pewnym zakresie służących ochronie środowiska, w tym przede wszystkim regulujących podejmowanie działań dotyczących harmonizacji rynku wewnętrznego, ale również rolnictwa czy polityki handlowej, zwłaszcza w kontekście brzmienia art. 130r ust. 2, zgodnie z którym wymagania związane ze środowiskiem naturalnym muszą być uwzględniane przy formułowaniu innych polityk Wspólnoty.

Dalsze programy działania na rzecz ochrony środowiska zostały uchwalone już w odmiennych warunkach prawnych, przede wszystkim w związku z faktem, iż kompetencja Unii w tej dziedzinie wraz z wejściem w życie JAE uzyskała potwierdzenie w tekście Traktatu. Niezwykle istotny z punktu widzenia relacji pomiędzy ochroną środowiska a politykami gospodarczymi okazał się piąty program pt. „Na drodze do zrównoważenia. Polityka i program działania Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju"[20], przyjęty na lata 1993–1997. Zawarta w nim strategia bezpośrednio nawiązywała do Globalnego Programu Działania Agenda 21[21], ustanowionego podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju w Rio de Janeiro w 1992 r., w którym przyjęta została koncepcja zrównoważonego rozwoju. Piąty program kładł szczególny nacisk na konieczność dążenia do rozwoju, który może być uznany za „zrównoważony", a więc rozwoju „w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie"[22] i który ma na celu zapewnienie rozwoju gospodarczego przy jednoczesnym zachowaniu równowagi społecznej i środowiskowej. Należy tu wyjaśnić, że pojęcie „zrównoważony rozwój" w znaczeniu używanym w programie opiera się na wymogu, aby polityka i strategia rozwoju gospodarczego były realizowane bez wyrządzania nieodwracalnych szkód w środowisku i zasobach naturalnych.

Niezwykle istotnym aspektem piątego programu działań było również to, że proponował on stosowanie dla ochrony środowiska, obok klasycznych instrumentów prawnych (zakazowo-nakazowych), także instrumentów rynkowych, wskazując na możliwość realizacji pewnych założeń tej polityki poprzez zastosowanie bodźców ekonomicznych i podatkowych, jak również rozwiązań „pośrednich"[23], takich jak oznakowanie ekologiczne czy dostęp do informacji o środowisku. Rola

19 M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2012, s. 19.

20 Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie wspólnotowego programu polityki i działań w odniesieniu do środowiska i zrównoważonego rozwoju: W kierunku zrównoważonego rozwoju (Dz.Urz. C 138 z 17.05.1993, s. 1–4).

21 Agenda 21, b.r., https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_00.shtml (dostęp: 20.01.2026).

22 *Raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju Nasza wspólna przyszłość*, Oxford 1987, http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf (dostęp: 20.01.2026).

23 Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska*…, s. 22.

wykorzystania środków fiskalnych w ochronie środowiska została szczególnie podkreślona w związku z faktem, iż, jak zakładano, może ono doprowadzić do „internalizacji kosztów zewnętrznych ponoszonych podczas całego cyklu życia produktu, począwszy od źródła, poprzez produkcję, dystrybucję, wykorzystanie i ostateczne unieszkodliwienie, tak aby przyjazne środowisku produkty nie znajdowały się na rynku w niekorzystnej pozycji z punktu widzenia ich konkurencyjności w stosunku do produktów powodujących zanieczyszczenie i powstawanie odpadów”[24]. Takie podejście, jak najbardziej słuszne z punktu widzenia wymogów ochrony środowiska, może jednak budzić pewne wątpliwości w związku z nakreślonym już wcześniej problemem tworzenia ograniczeń swobodnego przepływu towarów poprzez wykorzystanie instrumentów podatkowych – z jednej strony art. 110 Traktatu zakazuje stosowania protekcjonistycznego opodatkowania, z drugiej natomiast sama Komisja przedstawiła propozycję wykorzystywania środków polityki fiskalnej dla ochrony środowiska. Choć teoretycznie instrumenty takie, w przypadku ich stosowania w odpowiedni sposób, nie powinny stwarzać zagrożenia dla funkcjonowania rynku wewnętrznego, to jednak w praktyce mogą one mieć negatywny wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi, nawet w przypadku, gdy są wykorzystywane dla zadośćuczynienia wymogom ochrony środowiska. Problem ten doprowadził do pojawienia się w tamtym czasie wątpliwości wewnątrz WE dotyczących tego, czy realizacja celów środowiskowych może odbywać się z uszczerbkiem dla swobodnego przepływu towarów. Co więcej, zaistniała wówczas także konieczność rozważenia, czy dla realizacji założeń zrównoważonego rozwoju i pogodzenia wymogów ochrony środowiska z celami gospodarczymi powinno wykorzystywać się wyłącznie prawo ochrony środowiska, czy też modyfikować prawo (lub też prawa) gospodarcze[25]. Pierwsze ze wskazanych rozwiązań może przyczynić się do rozwarstwienia prawa i ograniczenia roli prawa ochrony środowiska do „prawa oporu”[26], drugie wydaje się natomiast być trudne do wprowadzenia w życie – niełatwo wyobrazić sobie bowiem, iż prawo, które jest ściśle związane z rozwojem gospodarczym, nie ewoluuje przede wszystkim zgodnie z potrzebami producentów i konsumentów. To jednak raczej to drugie podejście znalazło swoje odzwierciedlenie w ówczesnej polityce Wspólnoty i to właśnie piąty program może być w tym zakresie uznany za przełom w postrzeganiu ochrony środowiska

24 Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie wspólnotowego programu polityki i działań w odniesieniu do środowiska i zrównoważonego rozwoju: W kierunku zrównoważonego rozwoju.

25 Szerzej na temat statusu prawa ochrony środowiska zob. np. A. Haładyj, *Czy prawo ochrony środowiska jest odrębną gałęzią prawa?*, [w:] A. Dębiński, S. Wrzosek, K. Maćkowska, M. Kruszewska-Gagoś (red.), *Historia magistra vitae. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi*, Lublin 2007, s. 77–89; B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 69–79; I. Przybojewska, *Wykładnia rozszerzająca prawa ochrony środowiska jako szczególnej gałęzi prawa*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, nr 2, s. 67–85.

26 R. Romi, *Quelques réflexions sur l'affrontement économie-écologie et son influence sur le droit*, „Droit et Societé” 1998, nº 38, s. 137.

jako nie tylko wydzielonego, odseparowanego zagadnienia, lecz również, a może nawet przede wszystkim, jako elementu nieodzownie związanego z innymi politykami. Po raz pierwszy bowiem podjęto w nim systemowo zagadnienie kształtowania polityk sektorowych, w tym m.in. w zakresie przemysłu, energii czy transportu, w taki sposób, aby uwzględniać w nich aspekt środowiskowy.

W 1992 r. doszło do podpisania traktatu z Maastricht. Budowa silnej gospodarki była wówczas wciąż jednym z najważniejszych celów stojących za przyjęciem nowego traktatu, a ochrona środowiska pozostawała na dalszym planie, jako drugorzędny punkt zainteresowania w stosunku do rozwoju ekonomicznego. Niemniej jednak spośród źródeł prawa pierwotnego traktat z Maastricht ma szczególne znaczenie dla pogodzenia celów ekologicznych i ekonomicznych. Uznać można, że przyjęta wówczas koncepcja ochrony środowiska stanowiła kontynuację wizji stworzonej w JAE, doszło jednak do jej wzmocnienia i pogłębienia. Artykuł 2 TWE, określający zadania UE, został wówczas rozszerzony poprzez włączenie do nich popierania w całej Wspólnocie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju działań gospodarczych (jednak jako *balanced development*, a nie *sustainable development*) oraz nieinflacyjnego i stałego wzrostu (*sustainable growth*) uwzględniającego środowisko naturalne. Ochronę środowiska uznano wówczas za obszar polityki Unii, a nie tylko sferę jej „działań", natomiast jeśli chodzi o zadania realizowane w jej ramach, to zawartą już wcześniej w JAE listę uzupełniono o promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów ekologicznych. Co więcej, do zasad, na których opierają się działania Unii w przedmiotowej dziedzinie, obok wskazanych wcześniej zasad prewencji, prelikwidacji szkody u źródła i „zanieczyszczający płaci", dodano również zasadę ostrożności, która uznana może być za przejaw nowego, wyprzedzającego i przezornego podejścia do problematyki ochrony środowiska[27]. Doprecyzowano wówczas również, iż polityka UE w przedmiotowej dziedzinie stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych jej regionach.

Zmianie uległy także wymogi proceduralne przewidziane dla przyjmowania regulacji w dziedzinie ochrony środowiska – o ile w brzmieniu wprowadzonym w JAE art. 130r przewidywał jednomyślność, traktat z Maastricht wprowadził w tym zakresie procedurę współdecydowania i zasadę stanowienia aktów prawnych przez Radę większością kwalifikowaną. Stworzył on również formalną podstawę prawną przyjmowania programów działań w dziedzinie ochrony środowiska, przewidując w art. 130s ust. 3, że określają one cele priorytetowe tej polityki i uchwalane są przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większością głosów.

27 Szerzej zob. M. Michalak, *Zasada przezorności w Unii Europejskiej – hamulec postępu czy najbardziej racjonalna droga?*, „Studia Prawnoustrojowe" 2017, nr 37, s. 45–56.

Niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia promowania zrównoważonego rozwoju oraz integracji ochrony środowiska z innymi politykami miał również traktat amsterdamski z 1996 r., który wszedł w życie 1 maja 1999 r.[28] Wprowadził on do art. 2 pojęcie stałego i zrównoważonego rozwoju w obecnym jego rozumieniu (*sustainable development*, a nie jak wcześniej jedynie *balanced development*), wskazując, że wspieranie go jest jednym z zadań UE. Co więcej, do katalogu zadań Unii sformułowanego w 1992 r. dodał on popieranie wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego.

Traktat amsterdamski wyodrębnił również w sposób wyraźny w prawie pierwotnym zasadę integracji mającą niezwykle istotne znaczenie dla pogodzenia wymogów środowiskowych i regulacji w tej dziedzinie z innymi sferami działania UE i rządzącymi nimi zasadami, w tym również z zasadą swobodnego przepływu towarów. Zasada integracji w pewnym zakresie została wprowadzona do tekstu traktatu już w JAE, niemniej jednak dopiero traktat amsterdamski wyodrębnił ją z art. 130r i przeniósł do części TWE zatytułowanej „Zasady", co uznać należy za zabieg szczególnie ważny, jako że doprowadził do nadania jej charakteru horyzontalnego i objęcia zakresem jej zastosowania nie tylko działań podejmowanych w ramach kompetencji UE w dziedzinie środowiska, ale wszystkich polityk unijnych. Obecnie znajduje się ona w części „Postanowienia ogólne" w art. 11 TFUE, który stanowi, iż przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Istotnym momentem w rozwoju podejścia opartego na integracji polityki ochrony środowiska z politykami gospodarczymi był także szczyt Rady Europejskiej w Cardiff w 1998 r., który zapoczątkował tzw. proces Cardiff[29], potwierdzający potrzebę wzajemnej integracji polityk, uwzględnienia w nich czynnika środowiskowego i szerszej niż uprzednio współpracy między UE i państwami członkowskimi w tym przedsięwzięciu[30] i zmierzający do ich realizacji. Jak wskazano podczas szczytu, integracja taka niewątpliwie rzutuje (lub co najmniej powinna) na tworzenie, ale również stosowanie i interpretację regulacji prawnych oraz podejmowanie określonych działań w innych dziedzinach niż sama ochrona środowiska, co dotyczy także funkcjonowania rynku wewnętrznego i swobodnego przepływu towarów. Cztery lata później doszło do politycznego

28 Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty z dnia 2 października 1997 r. (Dz.Urz. C 340 z 10.11.1997, s. 1–144).

29 Szerzej zob. np. M. Unfried, *The Cardiff Process: The Institutional and Political Challenges of Environmental Integration in the EU 2002*, „Review of European Community and International Environmental Law" 2000, vol. 9(2), s. 112–119; K. Zgud, *Realizacja strategii zrównoważonego rozwoju UE i strategii krajowych*, „Problemy Rozwoju Miast" 2010, t. 7, nr 4, s. 7–22; J. Bazylińska-Nagler, *Integracja wymogów ochrony środowiska w unijnej współpracy rozwojowej*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2022, nr 9, s. 11–18.

30 Szerzej na ten temat zob. Komunikat Komisji do Rady Europejskiej z dnia 27 maja 1998 r. pt. *Partnerstwo na rzecz integracji. Strategia na rzecz włączenia problematyki środowiska do polityki UE* (COM(1998) 0333 final).

pogłębienia wskazanego stanowiska – podczas szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie w 2002 r.[31] uznano konieczność synchronizowania różnych polityk Unii z jej długookresowymi celami w zakresie ochrony środowiska, wskazując jednocześnie na potrzebę wypracowania strategii rozwoju technologii prośrodowiskowych oraz włączenia zrównoważonego rozwoju do kryteriów oceny i ewaluacji polityk realizowanych w Unii[32]. W 2003 r. na szczycie UE w Brukseli Rada wskazała natomiast na potrzebę wzmocnienia troski o środowisko w interesie samego wzrostu gospodarczego. Zaplanowano wówczas przeprowadzenie działań mających pozwolić na realizację tego celu, wśród których znalazło się w pierwszej kolejności rozdzielenie zależności pomiędzy wzrostem gospodarczym a zużyciem zasobów i degradacją środowiska oraz wzmocnienie procesu z Cardiff. Jedno z podstawowych założeń szczytu sprowadzało się więc do uznania nie tylko możliwości, ale i konieczności zaistnienia stanu, w którym rozwój ekonomiczny nie będzie hamowany, lecz wprost przeciwnie – będzie on postępować, ale równocześnie umacniana będzie ochrona środowiska[33]. Oznaczało to afirmację zdolności do pogodzenia i jednoczesnej realizacji obu tych celów.

Ważnym krokiem w rozwoju unijnego systemu prawnego było także przyjęcie w 2000 r. Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej Karta lub KPPUE)[34], obejmującej swoim zakresem także problematykę ochrony środowiska. Choć została ona podpisana w 2000 r., moc wiążącą uzyskała dopiero w 2009 r. wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony[35] i obecnie ma taką samą moc prawną jak ten ostatni. Poszanowanie praw podstawowych zapisanych w Karcie stanowi zobowiązanie instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE we wszystkich podejmowanych przez nie działaniach, ale i państw członkowskich. Postanowienia Karty wiążą przede wszystkim instytucje Unii, wpływając na prace prawodawcze i decyzje podejmowane przez Komisję, Parlament i Radę, które muszą zapewnić, że wydawane przez nie akty są z nią zgodne. Jej postanowienia mają jednak, w ograniczonym zakresie, zastosowanie również do władz krajowych. Dotyczy to tych ich działań, które stanowią wdrażanie prawa UE – w tym aspekcie wymogi formułowane w Karcie wykorzystywane mogą być przede wszystkim w zakresie oceny rozwiązań krajowych przyjmowanych w ramach implementacji przepisów unijnych. O ochronie środowiska stanowi jej art. 37, zgodnie z którym wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami

31 Konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej, Barcelona 15–16 marca 2002 r. (SN 100/1/02 REV 1), https://www.consilium.europa.eu/media/20939/71025.pdf (dostęp: 20.03.2026).

32 E. Gończ, *Ochrona środowiska a europejskie polityki sektorowe*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Ochrona środowiska*, Warszawa 2005, s. 44.

33 Konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej, Bruksela 20–21 marca 2003 r. (OR 8410/03), https://www.consilium.europa.eu/media/20858/75136.pdf (dostęp: 20.01.2026).

34 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. C 202 z 7.06.2016, s. 389–405).

35 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. C 306, 17.12.2007, s. 1–271).

Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Przepis ten łączy w sobie trzy kluczowe dla ochrony środowiska w UE elementy – zasady integracji, wysokiego poziomu oraz zrównoważonego rozwoju. Artykuł 37 przewiduje jednak tylko obowiązek uwzględniania ochrony środowiska w kształtowaniu i wdrażaniu polityk unijnych, nie ustanawiając indywidualnych praw w zakresie ochrony środowiska ani też prawa do środowiska.

W 2002 r. podstawą rozwijającej się unijnej strategii zrównoważonego rozwoju, w której element środowiska zaczął odgrywać niezwykle istotną rolę, stał się szósty program działania pt. „Środowisko 2010: Nasza przyszłość, nasz wybór"[36]. Postulował on przyjęcie podejścia strategicznego do przedmiotowej problematyki, opierającego się na idei zaangażowania całego społeczeństwa w poszukiwanie nowych, bardziej efektywnych rozwiązań problemów środowiskowych. Jak podkreśla Ciechanowicz-McLean, jego realizacja miała doprowadzić do głębszego zrozumienia więzi pomiędzy stanem ekosystemów a dalszym rozwojem gospodarczym i przemianami będącymi rezultatem postępującej globalizacji[37]. W przeciwieństwie do programu piątego, który tworzył podwaliny teoretyczne zrównoważonego rozwoju, szósty program dotyczył praktycznej realizacji jego wymiaru środowiskowego. Osiągnięcie jego celów zostało uznane za uwarunkowane przyjęciem podejścia opartego właśnie na integracji aspektu środowiskowego do innych polityk. Miało to nastąpić m.in. poprzez ustalenie dodatkowych mechanizmów wewnętrznych, mających prowadzić do uwzględnienia tego wymiaru we wszystkich inicjatywach polityk unijnych oraz zachęcania rynku i biznesu do pracy na rzecz środowiska poprzez odpowiednie partnerstwo, promocję i informowanie klientów o ekologicznych cechach produktów tak, aby wspomagać zmiany w modelach i wzorcach konsumpcji. Podkreślono w nim również potrzebę holistycznego spojrzenia na środowisko i zdrowie oraz wyraźnie zalecono stosowanie zasad przezorności i unikania ryzyka[38]. Program ten odegrał ważną rolę w kształtowaniu nowego sposobu traktowania problematyki ochrony środowiska. Zawarto w nim założenia, które uznać można za podstawy innowacyjnego podejścia w tej dziedzinie – ujęcia zagadnień środowiskowych w połączeniu, w szerokim zakresie, z ochroną zdrowia oraz wprowadzenia nowego modelu ochrony, opartego na zasadzie przezorności – koniecznego wobec postępującego rozwoju nauki i techniki, ale również zagrożeń ekologicznych.

Pomimo dość postępowych założeń szóstego programu działania ustanowionego na okres 2002–2012 przyjęty w 2007 r. Traktat z Lizbony nie wprowadził istotnych zmian w regulacjach dotyczących środowiska[39]. Nowością było jednak

36 Decyzja 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego – Środowisko 2010: Nasza przyszłość, nasz wybór (Dz.Urz. L 242 z 10.09.2002, s. 1–15, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 007, s. 152–166).

37 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 34.

38 D. Pyć, *Działalność gospodarcza*…, s. 100.

39 M. Michalak, M. Górski, *Ochrona środowiska w prawie*…, s. 52.

wymienienie w TFUE wśród celów polityki ochrony środowiska promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do zwalczania zmian klimatycznych. Cel ten został uwzględniony również w art. 21 TUE, dotyczącym stosunków zewnętrznych UE. Wskazuje on bowiem m.in., że w relacjach z innymi państwami Unia dąży do wspierania trwałego rozwoju gospodarczego, społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, jak również, że przyczynia się ona do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi w celu zapewnienia trwałego rozwoju.

Siódmy program działania w zakresie środowiska pt. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety"[40] został przyjęty w 2013 r. i obowiązywał do roku 2020. Zwrócono w nim uwagę na konieczność zapewnienia zgodności celów przewidzianych na ten okres z długoterminową wizją rozwoju UE, sięgającą do 2050 r., co sprzyjać miało utworzeniu stabilnych warunków dla zrównoważonych inwestycji i wzrostu. Zgodnie z programem w perspektywie długofalowej działania podejmowane na poziomie Unii prowadzić miały do osiągnięcia innowacyjnej, niskoemisyjnej, obiegowej gospodarki, w której nic się nie marnuje – gospodarka obiegu zamkniętego stała się kolejną po zrównoważonym rozwoju koncepcją wpływającą na kształtowanie działań prawodawczych UE. Zauważyć można jednak, że siódmy program w dużo większym stopniu niż poprzednie skupiał się na samym rozwoju gospodarczym czy też raczej ujmował on ochronę środowiska przez pryzmat rozwoju gospodarczego. Już jego pierwszy punkt – drogowa mapa polityki środowiskowej UE na siedem lat – rozpoczyna się nie od wymienienia celów środowiskowych UE, lecz wskazania, że Unia stawia sobie za cel prowadzenie inteligentnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej gospodarki. Jak wskazuje Kingston: „nawet cele UE w zakresie bioróżnorodności i ochrony – obszarach polityki, które tradycyjnie nie przystają do myśli ekonomicznej – zostały ujęte w kategoriach ekonomicznych jako priorytety w zakresie ochrony, zachowania i wzmacniania kapitału naturalnego Unii"[41], co podkreśla ich rolę w budowaniu gospodarki UE. Konieczność podejmowania działań mających na celu ochronę środowiska w siódmym programie została poparta w pierwszej kolejności argumentami natury ekonomicznej, a dopiero w drugiej potrzebą zachowania środowiska naturalnego jako wartości samej w sobie.

W 2019 r. Komisja Europejska, uznając jednak potrzebę podjęcia bardziej radykalnych środków mających na celu ograniczenie najpoważniejszych problemów środowiskowych, w szczególności w zakresie zmian klimatycznych, przyjęła nowy, niezwykle istotny z punktu widzenia realizacji wymogów ochrony środowiska

40 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady NR 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r., pt. *Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety* (Dz.Urz. L 354 z 28.12.2013, s. 171–200).

41 S. Kingston, *The Uneasy Relationship between EU Environmental and Economic Policies, and the Role of the CJEU*, „UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies, Research Paper" 2015, no. 13, s. 5.

dokument – komunikat *Europejski Zielony Ład*[42]. Stanowi on strategiczny program działań i – jak wskazała KE – jest „planem zbudowania zrównoważonej gospodarki UE poprzez dostrzeżenie w wyzwaniach związanych z klimatem i środowiskiem naturalnym możliwości we wszystkich obszarach polityki oraz przeprowadzenie transformacji, która będzie sprawiedliwa i sprzyjająca włączeniu społecznemu"[43]. Kluczowym celem programu jest osiągnięcie neutralnej dla klimatu gospodarki o obiegu zamkniętym, która, jak zasygnalizowano powyżej, stała się podstawowym założeniem unijnej polityki ochrony środowiska. Obejmuje on plan działania mający umożliwić bardziej efektywne wykorzystywanie zasobów dzięki przejściu na czystą gospodarkę cyrkularną (przez co wzrost gospodarczy ma zostać w znacznym stopniu oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych), przeciwdziałanie utracie różnorodności biologicznej, zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń oraz osiągnięcie przez Unię Europejską neutralności klimatycznej do roku 2050. *Europejski Zielony Ład* ma stać się jednym z głównych punktów odniesienia nie tylko dla działań podejmowanych na rzecz środowiska, ale również w ramach innych polityk, takich jak polityka transportowa czy rolnictwo.

Zarówno komunikaty Komisji Europejskiej, jak i inne dokumenty urzędowe i akty prawne wydawane przez unijne instytucje niezmiennie wskazują na konieczność uwzględniania ochrony środowiska w działaniach UE i państw członkowskich podejmowanych w zakresie innych polityk czy też szerzej – we wszystkich realizowanych przez nie działaniach. Ochrona środowiska wydaje się coraz bardziej widoczna w dyskursie politycznym w Unii Europejskiej i przyjmowanych dokumentach. Należy jednak zauważyć, że kryzys finansowy, który dotknął świat w 2008 r.[44], oraz kryzys gospodarczo-społeczny związany z pandemią COVID-19[45] doprowadziły do pewnego spowolnienia w zakresie realizacji prośrodowiskowych założeń, w tym związanych z ochroną klimatu i bioróżnorodności, co wynikało z konieczności wzmocnienia działań w innych dziedzinach, m.in. w zakresie polityki spójności i polityki gospodarczej, wsparcia najbardziej dotkniętych sektorów

42 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 11 września 2019 r. pt. *Europejski Zielony Ład* (COM(2019) 640 final).

43 *Ibidem*, pkt 1.

44 Szerzej na ten temat zob. np. J. Goddard, P. Molyneux, J.O.S. Wilson, *The Financial Crisis in Europe: Evolution, Policy Responses and Lessons for the Future*, „Journal of Financial Regulation and Compliance" 2009, vol. 17(4), s. 362–380; N. Moloney, *EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: „More Europe" or more Risks?*, „Common Market Law Review" 2010, vol. 47(5), s. 1317–1383; M. Matusewicz, *Strefa euro a globalny kryzys finansowy XXI wieku*, „Studia BAS" 2012, nr 3(31) s. 9–28; J. Kraciuk, *Kryzys finansowy strefy euro*, „Studia Ekonomiczne" 2013, t. 4, nr 64, s. 125–132.

45 Szerzej na ten temat zob. np. A. Bongardt, F. Torres, *Lessons From the Coronavirus Crisis for European Integration*, „Intereconomics" 2020, vol. 55(3), s. 130–131; M. Grasso, M. Klicperová-Baker, S. Koos, Y. Kosyakova, A. Petrillo, I. Vlase, *The Impact of the Coronavirus Crisis on European Societies. What Have We Learnt and Where Do We Go from Here? – Introduction to the COVID Volume?*, „European Societies" 2021, no. 23, s. 2–32; E. Opiłowska, *The Covid-19 Crisis: The End of a Borderless Europe?*, „European Societies" 2021, vol. 23(1), s. 589–600.

i przeznaczenia środków finansowych na wsparcie przedsięwzięć mających łagodzić skutki kryzysów, w tym w ramach unijnego planu odbudowy[46]. Doświadczenia te i związane z nimi problemy państw członkowskich i samej UE nie doprowadziły jednak do znaczącej marginalizacji polityki ochrony środowiska i wstrzymania podejmowania stanowczych działań w tym zakresie przez unijne instytucje. W 2022 r. przyjęto kolejny, ósmy już program działania[47], który określa kierunek rozwoju unijnej polityki środowiskowej i klimatycznej do 2030 r. oraz podtrzymuje długoterminową wizję UE sięgającą roku 2050 i zakładającą cel, jakim jest „dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety". Opiera się on przede wszystkim na dążeniu do realizacji zadań w zakresie środowiska i klimatu wskazanych w *Europejskim Zielonym Ładzie* i podkreśla konieczność przyspieszenia przejścia na neutralną dla klimatu energo- i zasobooszczędną gospodarkę, która „oddaje planecie więcej, niż zabiera"[48]. Wskazano w nim, że dobrobyt i odpowiednie warunki życia ludzi zależą od zdrowych ekosystemów, w ramach których ludzie funkcjonują. Program wskazuje sześć priorytetowych celów tematycznych: ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, adaptację do zmian klimatu, model regeneracyjnego wzrostu, zerowy poziom emisji zanieczyszczeń, ochronę i przywrócenie bioróżnorodności oraz ograniczenie głównych skutków środowiskowo-klimatycznych związanych z produkcją i konsumpcją.

2. Zasada wysokiego poziomu ochrony środowiska jako podstawa realizacji wymogów ekologicznych w unijnym porządku prawnym

Choć pierwsze regulacje prawa pochodnego dotyczące ochrony środowiska pojawiły się we Wspólnocie już w latach sześćdziesiątych XX w., to aż do połowy lat osiemdziesiątych działalność legislacyjna WE w tym zakresie opierała się na przepisach Traktatu odnoszących się do innych obszarów polityki. W praktyce był to przede wszystkim art. 100 TEWG, umożliwiający przyjmowanie aktów

46 Uznać należy, że skutki wskazanych kryzysów, zwłaszcza związanego z pandemią COVID-19, dla polityki ochrony środowiska są bardzo zróżnicowane i niekoniecznie negatywne. W doktrynie wskazuje się bowiem m.in. na zwiększenie świadomości roli środowiska w życiu ludzi i na pewne zmiany w zakresie postrzegania wartości dóbr ekonomicznych i pozaekonomicznych, jak czyste środowisko właśnie. W ten sposób m.in. C. Dupont, S. Oberthür, I. von Homeyer, *The Covid-19 Crisis: A Critical Juncture for EU Climate Policy Development?*, „Journal of European Integration" 2020, vol. 42(8), s. 1095–1110.

47 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 2022/591/UE z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r. (Dz.Urz. L 114 z 12.04.2022, s. 22–36).

48 *Ibidem*, pkt 1.

prawnych mających na celu utworzenie i wzmacnianie wspólnego rynku. Przełomowy moment stanowiło wejście w życie w 1987 r. Jednolitego Aktu Europejskiego, w którym po raz pierwszy wprowadzono wyraźną podstawę prawną tworzenia wspólnotowej polityki ochrony środowiska. Do tekstu Traktatu włączono wówczas odrębne postanowienia poświęcone tej problematyce – tytuł VII dotyczący środowiska.

Podczas negocjacji poprzedzających przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego niektóre państwa członkowskie, w związku z planowanym wprowadzeniem głosowania kwalifikowaną większością głosów w sprawach dotyczących zbliżania ustawodawstw krajowych w celu utworzenia jednolitego rynku, wyrażały obawy dotyczące możliwości obniżenia krajowych standardów ochrony pewnych dóbr i interesów, w tym także środowiska. Jednym z takich państw były Niemcy, które zaproponowały wprowadzenie procedury tzw. weta selektywnego, zgodnie z którą projekt regulacji przedstawiony przez Komisję mógłby zostać przyjęty jedynie wówczas, gdyby został zaakceptowany przez państwo członkowskie, którego prawodawstwo przewiduje najwyższy poziom ochrony środowiska spośród wszystkich członków UE i jednocześnie wyższy niż proponowany na szczeblu unijnym. Ostatecznie uznano jednak, że wprowadzenie takiego mechanizmu nadmiernie ograniczyłoby procedurę głosowania większościowego i mogłoby stanowić poważne zagrożenie dla realizacji założeń swobodnego przepływu towarów w ramach rynku wewnętrznego. Odrzucenie tej propozycji i dalsze negocjacje doprowadziły jednak do wprowadzenia do Traktatu zasady wysokiego poziomu ochrony. Do jego tekstu włączono bowiem art. 100a ust. 3 (obecnie art. 114 ust. 3 TFUE), który przewiduje, iż „Komisja w swoich wnioskach przewidzianych w ustępie 1[49] w dziedzinie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska i ochrony konsumentów przyjmie jako podstawę wysoki poziom ochrony, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych”[50]. Przyjęte unormowanie miało pozwolić na zapewnienie ochrony wartości i interesów uznawanych za szczególnie istotne przez państwa członkowskie, umożliwiając jednocześnie skuteczną harmonizację przepisów związanych z ustanowieniem i funkcjonowaniem rynku wewnętrznego. Regulacja ta została uzupełniona w 1992 r. wprowadzonym przez traktat z Maastricht art. 174 ust. 2 (obecnie art. 191 ust. 2 TFUE), zgodnie z którym polityka UE w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w poszczególnych jej regionach. Obecnie art. 191 ust. 2 TFUE uznaje się za podstawowe postanowienie Traktatu, statuujące obowiązek dążenia do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska, spoczywający przede wszystkim na władzach unijnych. Co istotne, z treści tego przepisu wynika, że przyjmowane

49 Art. 114 ust. 1 TFUE stanowi podstawę prawną przyjmowania przez UE środków dotyczących zbliżania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

50 Przepis ten precyzuje także, że „w ramach swoich odpowiednich kompetencji Parlament Europejski i Rada starają się również osiągnąć ten cel”.

środki nie mogą ograniczać się jedynie do poprawy najniższych wspólnych standardów ochrony, lecz powinny zmierzać właśnie do zapewnienia poziomu, który można rzeczywiście uznać za „wysoki". Takie ujęcie pozwoliło – przynajmniej formalnie – na zagwarantowanie skutecznej ochrony środowiska w UE, a wprowadzenie zasady integracji, nakazującej uwzględnianie wymogów środowiskowych w innych obszarach polityki, dodatkowo wzmocniło ten obowiązek.

Od 1999 r. obowiązek ten przewidziany jest także w samym Traktacie o Unii Europejskiej. W art. 3 ust. 3 wskazuje on, że Unia działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Umieszczenie przedmiotowego unormowania w art. 3 TUE poświęconym celom Unii powoduje, że tak właśnie należy odczytywać „wysoki poziom ochrony", tj. jako jeden z celów UE, i jednocześnie potwierdza szczególną rolę, jaką ochrona środowiska odgrywa obecnie w unijnym systemie prawnym, stanowiąc jeden z jego podstawowych elementów. Co istotne, wysoki poziom ochrony został wskazany również w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej w jej rozdziale IV zatytułowanym „Solidarność". Zgodnie z art. 37 KPPUE: „wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju". Przepis ten łączy wyraźnie wysoki poziom ochrony z dwiema z kluczowych zasad funkcjonowania Unii – zasadą integracji i zasadą zrównoważonego rozwoju[51]. Jego włączenie do treści Karty niewątpliwie dowodzi niezwykle istotnej wagi, jaką władze unijne, ale również społeczeństwo europejskie, przywiązują obecnie do stanu środowiska naturalnego. Uznać można, że dzięki temu zabiegowi ochrona środowiska uzyskała w systemie prawnym UE znaczenie niemal analogiczne do ochrony praw człowieka. Z drugiej jednak strony, jeśli chodzi o skutki art. 37, to w literaturze nierzadko podkreśla się jego istotne ograniczenia. Proklamowany w Karcie „wysoki poziom ochrony" uznawany jest za normę programową (*policy statement*)[52] i w świetle postanowień całej Karty i wprowadzonego w jej art. 52 rozróżnienia na prawa i zasady nie ma statusu prawa podmiotowego, a zasady. Jak wskazuje Sikora, z brzmienia KPPUE wynika, że „zasady" zawierają mandat skierowany do władz publicznych, w przeciwieństwie do „praw", których przedmiotem jest ochrona bezpośrednio określonej indywidualnej sytuacji prawnej[53]. Na ograniczenia w zakresie zastosowania art. 37 wskazuje również Bogojevic, podkreślając, że jego „szerokie i niejednoznaczne sformułowanie, jest zbyt niejasne, aby

51 W doktrynie nie rozstrzygnięto jednoznacznie, czy zrównoważony rozwój uznać należy za zasadę unijnego systemu prawnego, czy też należy go kwalifikować inaczej, niemniej jednak sam TUE posługuje się sformułowaniem „zasada zrównoważonego rozwoju".

52 A. Sikora, *Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021, nr 2, s. 11.

53 *Ibidem*. Autorka podkreśla jednak, że „samo rozgraniczenie między prawem a zasadą w systemie Karty praw podstawowych nie jest ani jednoznaczne, ani statyczne".

generowało bezpośrednią skuteczność"[54]. Biorąc pod uwagę oba te aspekty wskazanego postanowienia KPPUE, należy uznać, że z jednej strony ma ono ograniczone zastosowanie do osób fizycznych i organizacji pozarządowych, nie przyznając im konkretnych uprawnień, z drugiej jednak zobowiązuje władze publiczne do dążenia do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jego jakości oraz „przekształcania tego obowiązku w konkretną rzeczywistość prawną"[55].

Jak wspomniano wcześniej, konkretyzacja wskazanych wyżej zapisów znajduje się w samym TFUE, w szczególności w jego art. 191, który może być uznany za swoiste doprecyzowanie bardziej ogólnych postanowień Traktatu o Unii Europejskiej i Karty Praw Podstawowych w zakresie dotyczącym obowiązku zapewnienia wysokiego poziomu ochrony. Charakter prawny sformułowanego w prawie unijnym obowiązku dążenia do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony nie został bezspornie ustalony w doktrynie. Sam art. 191 ust. 2, inaczej niż w przypadku zasad prewencji, ostrożności czy „zanieczyszczający płaci", w stosunku do „wysokiego poziomu ochrony" nie używa sformułowania „zasada". Niemniej jednak zgodnie z orzecznictwem TSUE, choć nie został on w taki sposób wyraźnie zdefiniowany w omawianym przepisie, uznać go należy za jedną z zasad unijnej polityki ochrony środowiska (zob. orzeczenia omówione poniżej), na co wskazuje również większość przedstawicieli doktryny[56]. Co więcej, biorąc pod uwagę samo brzmienie regulacji TFUE, stwierdzić można, że obowiązek zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska ma charakter wiążący dla instytucji unijnych, choć w tym przypadku w literaturze odnaleźć można także pogląd podkreślający „bardzo niejasny, a w konsekwencji deklaratoryjny jego charakter"[57].

---

54 S. Bogojevic, *EU Human Rights Law and Environmental Protection: The Beginning of a Beautiful Friendship?*, [w:] S. Douglas-Scott, N. Hatzis (red.), *Research Handbook on EU Law and Human Rights*, Cheltenham 2017, s. 453.

55 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 18 lipca 2013 r. w sprawie C-176/12 *Association de médiation sociale przeciwko Union locale des syndicats CGT i in.*, ECLI:EU:C:2013:491, pkt 50.

56 W ten sposób m.in. D. Misonne, *Droit européen de l'environnement et de la santé: l'ambition d'un niveau élevé de protection*, Louvain 2010; N. de Sadeleer, *The Principle of a High Level of Environmental Protection in EU Law: Policy Principle or General Principle of Law?*, [w:] L. Gipperth, C. Zetterberg (red.), *Mijörättsliga Perspektiv Och Tankevändor*, *Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek*, Förlag 2013, s. 447–465; A. Sikora, *The Principle of a High Level of Protection as a Source of Enforceable Rights*, „Cahiers de droit européen" 2016, nº 1, s. 399–418. Kwalifikacja taka jest również zgodna z ujęciem „wysokiego poziomu ochrony" w Karcie Praw Podstawowych UE.

57 V. Eichener, *Effective European Problem-solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection*, „Journal of European Public Policy" 1997, vol. 4(4), s. 593. Natomiast de Sadeleer wskazuje, że „praktykujący prawnicy coraz częściej zadają sobie pytanie, jaką rolę ten obowiązek ma pełnić w praktyce" – N. de Sadeleer, *The Principle of a High*…, s. 449. Szerzej na ten temat zob. również D. Misonne, *Droit européen de l'environnement*…, s. 216–217.

Niezależnie jednak od opinii prezentowanych w doktrynie analiza orzecznictwa TSUE pozwala uznać, że regulacje Traktatu, nie tylko art. 191 ust. 2, ale także art. 114 ust. 3, nakładają na władze UE obowiązek, którego spełnienie podlega kontroli Trybunału. Potwierdza to m.in. wyrok wydany w połączonych sprawach C-14/06 i C-295/06 *Dania przeciwko Komisji*[58]. Dotyczyły one wprowadzonego przyjętą na podstawie art. 114 TFUE dyrektywą 2002/95/WE[59] zakazu stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym oraz decyzji Komisji, w której wyłączyła ona z przedmiotowego zakazu niektóre materiały i komponenty. Trybunał uznał wówczas, że możliwość wprowadzania tego rodzaju wyłączeń była ograniczona, jako że obowiązek realizacji celu, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony, powodował, że Komisja mogła „ustanawiać wyjątki [od zakazu stosowania niektórych niebezpiecznych substancji – przyp. M.M.] wyłącznie w precyzyjnie określonych warunkach"[60], a przesłanki ich wprowadzenia „muszą być interpretowane w sposób ścisły"[61]. Jak słusznie twierdzi de Sadeleer, okoliczność, że dyrektywa została przyjęta na podstawie art. 114 TFUE, nie miała wpływu na nałożenie na Komisję obowiązku zapewnienia wysokiego poziomu ochrony na podstawie art. 191 TFUE[62].

Zauważyć można jednak, że wprowadzenie do prawa unijnego obowiązku zapewnienia wysokiego poziomu ochrony i jego realizacja prowadzą niekiedy do wzrostu napięcia pomiędzy celami środowiskowymi a swobodnym przepływem towarów. Źródłem problemów może być m.in. to, że w tekście Traktatu nie zawarto definicji ani wytycznych dotyczących konkretnej treści i zakresu omawianego obowiązku czy też sposobu, w jaki UE powinna osiągnąć wysoki poziom ochrony. Powoduje to powstawanie licznych wątpliwości, zarówno teoretycznych, jak i praktycznych, odnoszących się m.in. do tego, jak surowe powinny być przyjmowane środki, aby mogły zostać uznane za zmierzające do osiągnięcia owego wysokiego poziomu. Jak wskazuje de Sadeleer, biorąc pod uwagę brzmienie prawa pierwotnego, postawić można pytania: „Czy UE powinna dążyć do maksymalnej ochrony, zerowej tolerancji czy może nawet zerowego ryzyka?", „Czy z postanowień traktatów wynika, że poziom ochrony musi być określony na najwyższym możliwym poziomie?", „A może prawodawcy powinni zadowolić się średnim poziomem ochrony?"[63]. Treść Traktatu ogranicza się do sformułowania pewnych

58 Wyrok TSUE z dnia 1 kwietnia 2008 r. w połączonych sprawach C-14/06 i C-295/06 *Parlament Europejski oraz Królestwo Danii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2008 I-01649, ECLI:EU:C:2008:176.

59 Dyrektywa 2002/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.Urz. L 37 z 13.02.2003, s. 19–23, pol. wyd. spec. rozdz. 13, t. 031, s. 127–131).

60 Wyrok TSUE z dnia 1 kwietnia 2008 r. w połączonych sprawach C-14/06 i C-295/06 *Parlament Europejski oraz Królestwo Danii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 73.

61 *Ibidem*, pkt 71.

62 N. de Sadeleer, *The Principle of a High*…, s. 460.

63 *Ibidem*, s. 452.

wytycznych, jakimi powinien się w tym zakresie kierować prawodawca unijny. Artykuł 114 w ust. 3 precyzuje, że Komisja we wnioskach dotyczących wprowadzenia środków mających na celu ustanowienie i zapewnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego w dziedzinie ochrony środowiska przyjmuje wysoki poziom ochrony jako podstawę, „uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych", co uzasadniać może zmienność przyjmowanych w tym zakresie rozwiązań prawnych. Artykuł 191 ust. 2, który formułuje cel unijnej polityki ochrony środowiska, jakim jest osiągnięcie jej wysokiego poziomu, wskazuje natomiast, że polityka ta opiera się na zasadach ostrożności oraz działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i „zanieczyszczający płaci", co jednak wciąż trudno uznać za precyzyjne wskazówki dotyczące ustalania odpowiedniego poziomu ochrony. Pewne wytyczne na temat tego, jaki poziom można uznać za wystarczający, odnaleźć można w opiniach sformułowanych przez rzeczników generalnych TSUE w niektórych rozpatrzonych przez Trybunał sprawach związanych z problematyką ochrony środowiska, w tym w opinii wydanej w sprawie C-444/15 *Associazione Italia Nostra Onlus*. Rzecznik generalna Kokott wskazała wówczas, że z zasady wysokiego poziomu ochrony dla prawodawcy wynika przede wszystkim nakaz polepszania ochrony środowiska „przynajmniej tam, gdzie obowiązek ten można zrealizować z rozsądnym nakładem i nie sprzeciwiają się temu żadne uzasadnione interesy"[64]. Doprecyzowała ona również, że w związku z różnorodnością celów, do jakich dążyć może unijny prawodawca przy kształtowaniu ochrony środowiska, zasada wysokiego poziomu ochrony „jest wyraźnie naruszona, gdy nie można dostrzec żadnych uzasadnionych interesów, które sprzeciwiają się wyższemu poziomowi ochrony; »sprzeciwiają się« obejmuje przy tym na podstawie ogólnej unijnoprawnej zasady proporcjonalności przypadek, że waga takich interesów jest w oczywisty sposób nieproporcjonalna do ewentualnego polepszenia poziomu ochrony"[65].

Niemniej jednak, nawet w świetle tak zakreślonych wytycznych dotyczących interpretacji obowiązku dążenia do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska, jego zakres i treść wciąż pozostają nie do końca jasne. Ilustrację stanowiska Trybunału zarówno co do charakteru omawianego obowiązku, jak i metody oraz zakresu kontroli, jaką przeprowadza on w odniesieniu do jego realizacji, stanowić może m.in. orzeczenie wydane w sprawie C-284/95 *Safety Hi-Tech*[66]. Postępowanie to toczyło się w związku z przedstawieniem TSUE pytań zaistniałych w ramach sporu pomiędzy spółkami Safety High Tech i S. & T., odnoszących się do ważności rozporządzenia Rady 3093/94 w sprawie substancji zubożających

64 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 8 września 2016 r. w sprawie C-444/15 *Associazione Italia Nostra Onlus przeciwko Comune di Venezia i in.*, ECLI:EU:C:2016:665, pkt 33.

65 *Ibidem*, pkt 34.

66 Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-284/95 *Safety Hi-Tech Srl przeciwko S. & T. Srl.*, Zb. Orz. 1998 I-04301, ECLI:EU:C:1998:352.

warstwę ozonową[67]. Spór ten dotyczył realizacji umowy sprzedaży zawartej pomiędzy wskazanymi podmiotami, która przewidywała dostarczenie spółce S. & T. produktów, w skład których wchodziły wodorochlorofluorowęglowodory (dalej HCFC). Spółka S. & T. kwestionowała ważność umowy, podnosząc, że już po jej podpisaniu Rada UE wydała wskazane wyżej rozporządzenie, w którym wprowadziła zakaz używania, a tym samym obrotu HCFC. Safety wystąpiła natomiast do sądu z wnioskiem o wydanie nakazu zapłaty przez S. & T. uzgodnionej ceny, wskazując, iż zakaz ten był nielegalny, a samo rozporządzenie 3093/94 nieważne, ponieważ nie wprowadzało analogicznego zakazu w stosunku do innych substancji, takich jak halony, które są równie lub bardziej szkodliwe dla środowiska. Należy wyjaśnić, że akt ten został przyjęty w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska w zakresie ochrony powietrza, a jego zastosowanie prowadzić miało do stopniowej eliminacji substancji zubożających warstwę ozonową. Rozporządzenie to wprowadzało ograniczenia w zakresie produkcji, importu i wykorzystywania HCFC i halonów, wpływając w ten sposób na swobodny przepływ towarów. Przyjęte w nim unormowania dotyczące poszczególnych substancji różniły się jednak od siebie w istotny sposób. Jeśli chodzi o HCFC, to wprowadzały one całkowity zakaz użycia i obrotu, w odniesieniu natomiast do halonów – jedynie pewne ograniczenia. Sąd, przed którym toczyło się postępowanie krajowe, zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy rozporządzenie to należy interpretować w taki sposób, że zezwala ono na stosowanie halonów (czyli produktów mających poważny negatywny wpływ na środowisko) i jednocześnie zakazuje całkowicie stosowania HCFC, a jeśli tak, to czy jest ono zgodne z art. 191 Traktatu. Podstawowym argumentem wysuwanym przez spółkę Safety, przemawiającym za tym, że przedmiotowe rozporządzenie należało uznać za nieważne, było to, że zezwalając na stosowanie halonów, których wskaźnik potencjału niszczenia ozonu (*Ozone Depletion Potential* – ODP) jest wyższy w porównaniu do tego, który przedstawia HCFC, nie zapewniało ono wysokiego poziomu ochrony wymaganego przez art. 191 ust. 2 TFUE. Sama Rada podnosiła z kolei, że wskazany przepis Traktatu przyznaje jej uprawnienia dyskrecjonalne i szeroki zakres uznania w odniesieniu do środków, które decyduje się ona przyjąć w celu realizacji założeń polityki ochrony środowiska, w konsekwencji czego TSUE nie jest uprawniony do przeprowadzania kontroli w tym zakresie. Trybunał przyjął natomiast jako podstawę swojej analizy stwierdzenie, że Rada, wydając kwestionowany akt, działała na podstawie zasady przezorności, i wskazał, że w związku ze złożonością kryteriów, jakie musiały być przez nią uwzględnione oraz odnoszącymi się do nich wątpliwościami natury naukowej, kontrola sądowa musi zostać ograniczona do zbadania, czy nie popełniła ona oczywistego błędu w ocenie warunków stosowania art. 191 TFUE. W tym świetle uznał on, że zakaz dotyczący stosowania i obrotu HCFC, a także całe wprowadzające go rozporządzenie zapewniają wysoki poziom

67 Rozporządzenie Rady nr 3093/94/ WE z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (Dz.Urz. L 333 z 22.12.1994, s. 1–20).

ochrony środowiska i są zgodne z Traktatem, a Rada „nie popełniła oczywistego błędu w ocenie w zakresie przesłanek stosowania art. 191 ust. 2 ani nie naruszyła zasady proporcjonalności”[68]. Jako uzasadnienie tego stwierdzenia wskazał on, że przyjęte regulacje były surowsze niż te, do wprowadzenia których UE była zobowiązana zgodnie z umowami międzynarodowymi, jak również, że przewidywały one możliwość uzupełnienia przez prawodawcę unijnego listy zakazanych substancji i produktów powodujących ubożenie warstwy ozonowej, w przypadku gdyby działanie takie okazało się pożądane w świetle rozwoju technologicznego. Co więcej, uznał on także, że kwestionowane rozporządzenie zostało przyjęte przy uwzględnieniu wyników dostępnych badań naukowych i technicznych, co również należało uznać za zgodne z *ratio legis* art. 191 ust. 2[69]. Zauważyć można, że rozstrzygnięcie Trybunału w omawianej sprawie oparte było w dużej mierze na stwierdzeniu braku zaistnienia oczywistego błędu w ocenie stanowiącej podstawę przyjęcia kwestionowanych regulacji. Takie ograniczenie kontroli spornych środków wiązało się przede wszystkim z uznaniem się przez sam Trybunał za nieposiadający kompetencji do dokonywania analiz w zakresie skomplikowanych danych o charakterze naukowo-technicznym[70]. Z drugiej jednak strony, wbrew stanowisku prezentowanemu przez Radę, uznał się on za właściwy w zakresie przeprowadzania oceny ważności środków przyjmowanych w ramach polityki ochrony środowiska z punktu widzenia ich zgodności z art. 191 ust. 2. To ostatnie dowodzi natomiast, że realizacja wymogu dążenia do wysokiego poziomu ochrony podlega kontroli sądowej, a prawodawca jest zobligowany do jego realizacji, choć dysponuje w tym zakresie pewną swobodą.

Orzeczenie wydane w sprawie C-284/95 *Safety Hi-Tech* stanowić może ilustrację szczególnego podejścia Trybunału – opartego na jego samoograniczeniu – w odniesieniu do kontroli środków zmierzających do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska. Owo samoograniczenie jest przede wszystkim konsekwencją wysokiego stopnia skomplikowania analiz stanowiących podstawę regulacji wprowadzanych w dziedzinie ochrony środowiska. Ocena zagrożeń generowanych przez wiele substancji czy produktów jest niezwykle trudna, ponieważ opiera się przede wszystkim na danych o charakterze naukowym czy technicznym, które mają fundamentalne znaczenie w ochronie środowiska. Z tego też powodu niezwykle skomplikowana jest również analiza regulacji prawnych przyjmowanych w celu odsunięcia owych zagrożeń, w tym ocena, czy zapewniają one realizację obowiązku dążenia do wysokiego poziomu ochrony.

---

68 Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-284/95 *Safety Hi-Tech Srl przeciwko S. & T. Srl.*, pkt 2.

69 Podobne rozstrzygnięcie TSUE sformułował również w wyroku z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-341/95 *Gianni Bettati przeciwko Safety Hi-Tech Srl* (Zb. Orz. 1998 I-04355, ECLI: EU:C:1998:353) dotyczącym ważności tego samego rozporządzenia.

70 A. Gossement, *Le principe de précaution: essai sur l'incidence de l'incertitude scientifique sur la décision et la responsabilité publiques*, Paris 2003, s. 224.

W konsekwencji powyższych uwarunkowań w dziedzinie ochrony środowiska, podobnie jak w przypadku ochrony zdrowia, gdzie TFUE również przewiduje obowiązek zapewnienia wysokiego poziomu ochrony[71], Trybunał zdaje się dopuszczać i nierzadko wyraźnie podkreśla konieczność przyznania unijnemu prawodawcy szerokiego zakresu uznania. Wskutek tego przyjmuje on dość powściągliwą postawę, jeśli chodzi o przeprowadzanie własnych analiz, ograniczając się jedynie do weryfikacji, czy prawodawca nie popełnił oczywistego błędu w ocenie bądź też czy nie przekroczył granic przysługującej mu swobody uznania. Ilustrację takiego podejścia TSUE stanowić może również wyrok wydany w sprawie C-549/15 *E.ON Biofor Sverige*[72], dotyczącej przepisów odnoszących się do biopaliw stosowanych w transporcie. Także w tym przypadku podkreślił on, że prawodawca unijny dysponuje szerokim zakresem uznania w sytuacji, gdy wprowadza regulacje w dziedzinie, która wymaga od niego przeprowadzania złożonych analiz o charakterze naukowym i technicznym. Doprecyzował on również, że w takim przypadku jedynie „oczywiście nieodpowiedni" charakter środków w stosunku do zakładanych celów może powodować negatywną ocenę ich zgodności z prawem. Nie oznacza to jednak, iż unijny prawodawca dysponuje pełną dowolnością w tym zakresie, czego dowodzi m.in. orzeczenie wydane w sprawie T-229/04 *Królestwo Szwecji przeciwko Komisji Europejskiej*[73] (tzw. sprawa *Parakwat*). Dotyczyła ona włączenia przez KE parakwatu do pozytywnego wykazu substancji, które można stosować w środkach ochrony roślin, zawartego w dyrektywie 91/414[74]. Należy tu wyjaśnić, że parakwat jest substancją czynną wchodzącą w skład jednego z najczęściej stosowanych na świecie środków chwastobójczych. Substancja ta została objęta zakazem stosowania w trzynastu państwach, w tym Szwecji, Danii, Austrii i Finlandii, natomiast jej producenci wystąpili do KE z wnioskiem o ujęcie jej na liście substancji aktywnych dopuszczonych do stosowania w środkach ochrony roślin, co Komisja uczyniła dyrektywą 2003/112[75]. Dyrektywa ta została z kolei zaskarżona przez Szwecję, popieraną przez inne państwa członkowskie, które podnosiły, iż włączając parakwat do listy dozwolonych substancji, Komisja naruszyła zasadę wysokiego poziomu ochrony. Państwa te wskazywały, że jest on substancją niezwykle niebezpieczną dla zdrowia, a uszkodzenia, które powoduje, są nieodwracalne, jak

71 Zob. art. 114 ust. 3 TFUE, ale również art. 168 ust. 1 TFUE, który stanowi, iż „przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego".

72 Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie C-549/15 *E.ON Biofor Sverige AB przeciwko Statens energimyndighet*, ECLI:EU:C:2017:490.

73 Wyrok SPI z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie T-229/04 *Królestwo Szwecji przeciwko Komisji Europejskiej*, Zb. Orz. 2007 II-02437, ECLI:EU:T:2007:217.

74 Dyrektywa Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.Urz. L 230 z 19.08.1991, s. 1–32, pol. wyd. spec. rozdz. 03, t. 011, s. 332–367).

75 Dyrektywa Komisji 2003/112/WE z dnia 1 grudnia 2003 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/414/EWG dotyczącą włączenia parakwatu jako substancji biologicznie czynnej (Dz.Urz. L 321 z 6.12.2003, s. 32–35, pol. wyd. spec. rozdz. 03, t. 041, s. 272–275).

również, że w literaturze dotyczącej jego neurotoksyczności wskazuje się na związek pomiędzy jego stosowaniem i występowaniem choroby Parkinsona. Dodatkowo podnosiły one również, iż parakwat jest szkodliwy, a nawet śmiercionośny dla niektórych gatunków zwierząt, a także iż powoduje u okazów narażonych na jego działanie niedopuszczalne cierpienie i ból. Komisja Europejska wskazywała natomiast, że parakwat jest uznawany przez WHO za umiarkowanie toksyczny i nie jest najbardziej szkodliwą substancją włączoną do pozytywnego wykazu zawartego w dyrektywie 91/414, a także, że istnienie ewentualnego powiązania między jego wykorzystaniem a zachorowaniami na chorobę Parkinsona nigdy nie zostało w sposób niewątpliwy dowiedzione. Sąd Pierwszej Instancji[76], badając przedstawione zarzuty, wskazał przede wszystkim na uchybienia proceduralne ze strony Komisji w zakresie badania związku pomiędzy stosowaniem przedmiotowej substancji a chorobą Parkinsona. Zauważył on również, że ustalenia przeprowadzonych we Francji analiz dotyczących tego związku, stanowiące podstawę decyzji KE, odbiegały od wyników badań naukowych przeprowadzonych w tym zakresie w innych krajach, w których jednak procedura oceny przez Komisję była odmienna niż w przypadku oceny analiz zrealizowanych we Francji. To ostatnie z kolei w ocenie Sądu wskazywało na błąd KE polegający na niewystarczającym uwzględnieniu dostępnych wyników badań naukowych. W świetle tak poważnych uchybień SPI uznał, iż rozwiązanie wprowadzone przez Komisję oparte było na niekompletnych dowodach, niepozwalających na stwierdzenie braku poważnego oddziaływania przedmiotowej substancji. Co istotne, wyraźnie wskazał on, że przyjęta przez Komisję dyrektywa stanowiła naruszenie zarówno zasady integracji, jak i wysokiego poziomu ochrony, w związku z czym była ona niezgodna z wymogami formułowanymi przez Traktat, a w konsekwencji nieważna. Stanowisko takie wskazuje, iż choć sądowa kontrola działań unijnego prawodawcy w dziedzinie ochrony środowiska jest nierzadko ograniczona, to jednak nie można uznać, że ma ona charakter pozorny czy jedynie formalny.

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki poziom ochrony – w przypadku konkretnych problemów czy zagadnień – można uznać za wystarczająco wysoki, i na tej podstawie przyjęcie odpowiednich środków wymaga jednak od instytucji unijnych dokonania skomplikowanych ocen nie tylko o charakterze naukowym, ale również społecznym czy ekonomicznym. Jak podkreśla Misonne: „zapewniany poziom ochrony, uznany za akceptowalny dla społeczeństwa w konkretnym akcie prawnym w dziedzinach takich jak ochrona środowiska czy zdrowia, jest konsekwencją złożonych wyborów politycznych, które pozostają w gestii właściwych władz, a nie Trybunału”[77]. Ilustrację trudności, z jakimi mierzy się TSUE,

76 W niniejszym opracowaniu stosowana będzie nazwa Sąd Pierwszej Instancji lub SPI, pomimo iż instytucja ta w toku rozwoju Unii Europejskiej zmieniała nazwy. Wybrane nazewnictwo stosowane będzie dla zachowania spójności i zapewnienia łatwiejszego odbioru opracowania.

77 D. Misonne, *The Court of Justice of the European Union and the High Level of Environmental Protection: Transforming a Policy Objective into a Concept Amenable to Judicial Review*, [w:] C. Voigt (red.), *International Judicial Practice on the Environment*, Cambridge 2019, s. 221.

dokonując oceny przyjmowanych środków, przy uwzględnieniu zarówno ich gospodarczych i społecznych, jak i technicznych czy przyrodniczych uwarunkowań, stanowi orzeczenie wydane w sprawie C-128/17 *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*[78]. Postępowanie to toczyło się wskutek wniesienia do TSUE przez Polskę skargi, w której żądała ona stwierdzenia nieważności dyrektywy 2016/2284 w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych[79]. Zaskarżona dyrektywa należała do środków przyjętych przez Unię w ramach walki z antropogenicznymi zanieczyszczeniami powietrza i ustalała krajowe cele w zakresie redukcji ich emisji na lata 2020 i 2030. W przedstawionej argumentacji RP wskazywała, że zaskarżony akt naruszał zasadę równości państw członkowskich i zrównoważonego rozwoju, ponieważ krajowe zobowiązania dotyczące redukcji emisji zostały w nim ustalone bez uwzględnienia sytuacji gospodarczej i społecznej oraz poziomu rozwoju technologicznego i kosztów związanych z realizacją tych zobowiązań w poszczególnych państwach i regionach Unii. Na poparcie tego zarzutu przywołała ona art. 37 Karty Praw Podstawowych UE, art. 191 TFUE oraz (cytowany wyżej) wyrok w sprawie C-284/*95 Safety Hi-Tech*, w którym Trybunał orzekł, że wszystkie cele, zasady i kryteria określone w art. 191 TFUE muszą być traktowane jako równie ważne i brane pod uwagę w możliwie najszerszym zakresie. W tym kontekście władze RP podnosiły, że przy dokonywaniu ocen dotyczących wymaganych redukcji dane społeczno-ekonomiczne dotyczące poszczególnych państw zostały uwzględnione w sposób selektywny, niekompletny i uproszczony, jak również, że zaskarżona dyrektywa nie zapewniła równowagi między ochroną środowiska z jednej strony a rozwojem gospodarczym różnych regionów Unii z drugiej. W ich ocenie dyrektywa ta stworzyła w konsekwencji zagrożenie ograniczenia konkurencyjności, obniżenia poziomu życia i pogłębienia ubóstwa w Polsce. Odnosząc się do przedstawionych zarzutów, TSUE oparł się przede wszystkim właśnie na analizie obowiązku zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska, którego realizacja stanowiła, według preambuły analizowanej dyrektywy, jeden z jej głównych celów. W pierwszej kolejności przypomniał on, że art. 191 ust. 2 TFUE przewiduje, iż polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel „wysoki poziom ochrony", z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w poszczególnych regionach, podobnie jak art. 3 ust. 3 TUE, zgodnie z którym Unia działa na rzecz „wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska". Podkreślił on, że art. 191 TFUE zawiera szereg celów, zasad i kryteriów, których prawodawca unijny musi przestrzegać w ramach realizacji polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, jak również, że niekiedy podczas ustalania treści aktów

78 Wyrok TSUE z dnia 13 marca 2019 r. w sprawie C-128/17 *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2019:194.

79 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE (Dz.Urz. L 344 z 17.12.2016, s. 1–31).

normatywnych staje on przed koniecznością pogodzenia niektórych z tych celów i zasad, i w tym zakresie uwzględnienia wielu kryteriów różnej natury, w tym ekonomicznych. W takich sytuacjach kontrola sądowa podjętych przez unijnego prawodawcę działań musi być ograniczona do badania, czy nie popełnił on oczywistego błędu w ocenie przesłanek stosowania art. 191. W tym świetle, w odniesieniu do przedstawionych przez RP zarzutów, Trybunał uznał w pierwszej kolejności, że instytucje UE przyjęły zaskarżoną dyrektywę przy uwzględnieniu wielu danych, w tym m.in. informacji dotyczących kosztów jej wprowadzenia w każdym państwie członkowskim oraz zysków wynikających z jej wdrożenia, i dokonały wyboru spośród kilku wariantów, tak aby wprowadzić rozwiązanie, które pozwoli na zapewnienie jak największych korzyści. Co więcej, w ocenie TSUE, ustalając treść przedmiotowej dyrektywy, wzięły one pod uwagę potencjał redukcji emisji w każdym z państw, dążąc do uzyskania zrównoważonego podziału nakładów między nimi. W konsekwencji uznał on, że wypełniły one obowiązki wynikające z art. 191 TFUE, a skarga RP została odrzucona jako bezzasadna.

Analiza rozstrzygnięcia wydanego w sprawie C-128/17 *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie* pozwala stwierdzić, że wprowadzając środki mające realizować cel zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska, instytucje UE obowiązane są uwzględniać wiele zmiennych, obejmujących zarówno dane naukowe, jak i uwarunkowania społeczne i ekonomiczne, w tym koszty i korzyści wynikające z poszczególnych rozwiązań. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej bada w tym zakresie przede wszystkim, czy czynniki te rzeczywiście zostały w odpowiednim stopniu przez prawodawcę uwzględnione. Dokładna i wnikliwa merytoryczna ocena oszacowań i opartych na nich rozstrzygnięć jest natomiast nierzadko na tyle skomplikowana, że – według samego TSUE – wykracza poza zakres jego kompetencji.

Należy również zauważyć, że ustalenie poziomu ochrony, jaki ma być zapewniony na poziomie unijnym, jest zadaniem niezwykle skomplikowanym także dlatego, że same państwa członkowskie różnią się znacząco w zakresie stopnia i surowości realizowanej przez nie ochrony środowiska. W konsekwencji może się okazać, że określony środek przyjęty na poziomie UE z punktu widzenia jednego państwa może być niezwykle rygorystyczny, z punktu widzenia innego natomiast niezwykle łagodny czy nawet niewystarczający. Powoduje to, że regulacje stosowane w poszczególnych krajach UE nie dostarczają jednego uniwersalnego wzorca wystarczająco wysokiego poziomu ochrony, jaki powinien być zapewniony w całej UE. Co jednak istotne, realizacja analizowanego obowiązku nie oznacza, że władze unijne zobowiązane są do wprowadzania regulacji zapewniających najwyższy możliwy poziom ochrony. Wynika to wprost z orzecznictwa Trybunału, który w wyroku w sprawie *Safety Hi-Tech*, a następnie w wielu innych orzeczeniach wskazał, iż „o ile jest bezsporne, że artykuł 130r(3) TWE [obecnie 191 ust. 2 TFUE – przyp. M.M.] wymaga, by polityka Unii w dziedzinie środowiska stawiała sobie za cel wysoki poziom ochrony, o tyle aby pozostawać w zgodzie z tym przepisem, poziom ochrony środowiska nie musi koniecznie być, z technicznego punktu

widzenia, najwyższym poziomem ochrony. […] Artykuł 130t [obecnie art. 193 TFUE – przyp. M.M.] zezwala państwom członkowskim na utrzymanie lub ustanowienie bardziej rygorystycznych środków ochrony”[80]. W konsekwencji uznać należy, że „wysoki poziom ochrony” nie jest równoznaczny z najwyższym możliwym poziomem, a w przypadku środków przyjmowanych w dziedzinie ochrony środowiska państwa członkowskie pozostają uprawnione, na podstawie art. 193 TFUE, do przyjmowania środków poziom ten podwyższających. Stwierdzenie takie odczytywać można również jako odrzucenie konieczności przyjęcia polityki „zerowego ryzyka” w odniesieniu do zagrożeń środowiskowych.

Co więcej, jako że – jak wskazano wyżej – dążąc do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska, władze unijne zobowiązane są uwzględniać dostępne dane naukowo-techniczne i dokonywać ocen o charakterze społeczno-ekonomicznym, regulacje wprowadzane w tym zakresie nierzadko podlegać będą modyfikacjom, podobnie jak określenie tego, jaki poziom ochrony uznać należy za wystarczająco wysoki. Wynika to z faktu, iż także dostępne dane stanowiące podstawę ich przyjęcia mogą zmieniać się wraz z upływem czasu i postępem badań. Co więcej, niekiedy trudno jest jednoznacznie wskazać, jakie dane w określonym czasie faktycznie można uznać za składające się na aktualny stan nauki. Jako przykład mogą tu posłużyć podstawy naukowe przyjęcia regulacji prawnych dotyczących DDT (dichlorodifenylotrichloroetanu stosowanego jako środek owadobójczy, w tym wykorzystywanego w celu przeciwdziałania malarii). Początkowo uznawano, że substancja ta jest bezpieczna dla ludzi i zwierząt, jednak badania prowadzone w latach siedemdziesiątych wykazały jej negatywne oddziaływanie na ich zdrowie i życie, co doprowadziło do przyjęcia surowych regulacji dotyczących jej użycia, a ostatecznie także wycofania DDT z produkcji[81]. Jak wskazuje Korzycka-Iwanow: „problem ustaleń naukowych jako źródła regulacji prawnych ma i tę stronę, że wiele odkryć i »przebijanie się« początkowo niepopularnych poglądów kształtuje się w niesprzyjającej atmosferze środowisk naukowych”[82]. Może to prowadzić do opóźniania przyjmowania właściwych regulacji, a co za tym idzie – rodzić poważne negatywne konsekwencje zarówno dla zdrowia ludzi i zwierząt, jak i środowiska naturalnego. Trudności w ustaleniu zakresu danych składających się na „aktualny stan wiedzy” dobrze wydają się oddawać słowa rzecznika generalnego Tesauro, który w opinii wydanej w sprawie C-300/95 *Komisja przeciwko Wielkiej Brytanii i Irlandii*

80 Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-341/95 *Gianni Bettati przeciwko Safety Hi-Tech Srl.*, pkt 29. W ten sposób również wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie C-444/15 *Associazione Italia Nostra Onlus przeciwko Comune di Venezia i inni*, ECLI:EU:C:2016:978, pkt 44. Według opinii rzecznik generalnej Kokott, wyrażonej w wyżej cytowanej sprawie C-444/15 *Associazione Italia Nostra Onlus*, wystarczy, że poziom ten będzie „wysoki” – pkt 29.

81 E. Matyjaszczyk, *Wpływ przyjęcia wybranych unijnych wymagań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywności i środowiska na rynek środków ochrony roślin w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGGW W Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2007, nr 2, s. 406–414.

82 M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005, s. 94.

Północnej[83], dotyczącej problematyki odpowiedzialności za produkty wadliwe, regulowanej w dyrektywie 85/374/EWG[84], wskazał, iż możliwe są sytuacje, w których w przypadku „wysokiego poziomu zaawansowania nawet odizolowana opinia dotycząca potencjalnie wadliwej czy niebezpiecznej natury produktu jest wystarczająca, aby taką wadę wyłączyć ze sfery nieprzewidywalności"[85].

Zmiany zakresu i treści środków mających zapobiegać powstawaniu zagrożeń generowanych przez określone substancje, produkty czy procesy dla środowiska lub też je minimalizować i w ten sposób zapewniać wysoki poziom ochrony wynikają przede wszystkim ze zmienności stanu wiedzy dotyczącej tych zagrożeń, w szczególności z postępu badań. Należy jednak zauważyć, że modyfikacje konkretnych regulacji mających realizować ten cel, w tym ich zakresu przedmiotowego, ale również podmiotowego, mogą być związane nie tylko z rozwojem wiedzy, ale też z decyzją o przyznaniu podmiotom gospodarczym objętym ich oddziaływaniem odpowiedniego czasu na dostosowanie się do nowych przepisów poprzez ich stopniowe wprowadzanie i takie właśnie budowanie wysokiego poziomu ochrony (tj. stopniowe jego podwyższanie aż do osiągnięcia odpowiedniego poziomu). Ilustrację takiego podejścia stanowić mogą rozwiązania przyjęte w dziedzinie ochrony warstwy ozonowej czy przeciwdziałania zmianom klimatu, których wprowadzanie oparte było na z góry ustalonym harmonogramie stopniowego zwiększania ograniczeń w zakresie wykorzystania czy emisji określonych substancji. Zmiany obostrzeń w tych przypadkach związane były nie tyle z rozwojem wiedzy, ile właśnie z przyznaniem zainteresowanym podmiotom czasu na wdrożenie odpowiednich środków, a tym samym z umożliwieniem wprowadzenia rozwiązań korzystnych dla środowiska z jak najmniejszym możliwym uszczerbkiem dla objętych zakresem ich zastosowania podmiotów gospodarczych. Do wykorzystania takiej metody w kontekście obowiązku dążenia do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska odniósł się Trybunał Sprawiedliwości m.in. w sprawie C127/07 *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*[86], w której ocenie poddane zostały regulacje dyrektywy 2003/87[87] dotyczącej handlu uprawnieniami do emisji gazów

83 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 23 stycznia 1997 r. w sprawie C-300/95 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, ECLI:EU:C:1997:35.

84 Dyrektywa Rady 85/374/EWG z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe (Dz.Urz. L 210 z 7.08.1985, s. 29–33, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 001, s. 257–261).

85 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 23 stycznia 1997 r. w sprawie C-300/95 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, pkt 21.

86 Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*, Zb. Orz. 2008 I-09895, ECLI:EU:C:2008:728.

87 Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.Urz. L 275 z 25.10.2003, s. 32–46, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 007, s. 631–646).

cieplarnianych. Jej ważność kwestionowały przedsiębiorstwa działające w sektorze stalowym, wskazując, iż w zakresie, w jakim obejmowała ów sektor, była ona niezgodna z zasadą równego traktowania. Zarzut ten opierały one przede wszystkim na stwierdzeniu, iż niewłączone do systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych od początku jego funkcjonowania przemysł tworzyw sztucznych oraz przetwórstwo aluminium generują identyczne rodzaje gazów cieplarnianych jak przemysł stalowy oraz że sektory te wytwarzają produkty częściowo wzajemnie zastępowalne, a więc konkurencyjne. Trybunał uznał wówczas, że w przypadku restrukturyzacji lub tworzenia nowego kompleksowego systemu, a za taki uznać należy system ograniczania emisji gazów cieplarnianych i handlu uprawnieniami wprowadzony dyrektywą 2003/87, prawodawca unijny może działać etapowo i postępować stosownie do uzyskiwanych doświadczeń. Wyjaśnił on również, że przyjęte w tym zakresie podejście progresywne oparte było w szczególności na konieczności zdobycia odpowiedniej wiedzy i praktyki, ale również na dążeniu do objęcia systemem takiej liczby podmiotów, która umożliwi jego właściwe funkcjonowanie. Takie założenie uznał on natomiast za zgodne z art. 191 ust. 2. Niemniej jednak podkreślił on, podobnie jak w orzeczeniu *Safety Hi-Tech*, że – nawet działając w takich okolicznościach – władze publiczne obowiązane są oprzeć swoje wybory na kryteriach obiektywnych i dostosowanych do celu, jakie zamierzają realizować, uwzględniając wszystkie okoliczności faktyczne oraz dane techniczne i naukowe dostępne w czasie stanowienia danego aktu. Ostatecznie, zgodnie z rozstrzygnięciem Trybunału, instytucje unijne, tworząc nowy system mający na celu przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, dysponowały nie nieograniczonym, ale jednak szerokim zakresem uznania. Objęcie zastosowaniem dyrektywy 2003/87 w początkowym etapie jej obowiązywania ograniczonej liczby podmiotów na podstawie podejścia sektorowego oraz przyjęcie podejścia progresywnego, polegającego na stopniowym zwiększaniu tego zakresu, uznane zostało przez Trybunał za zgodne z wymogiem zapewnienia wysokiego poziomu ochrony i z prawem unijnym w ogóle. Wydaje się, iż – przyjmując takie stanowisko – TSUE przychylił się do opinii wyrażonej przez rzecznika generalnego Légera w sprawie C-284/95 *Safety Hi-Tech*, w której wskazał on, że obowiązek dążenia do wysokiego poziomu ochrony należy interpretować jako skierowane do ustawodawcy wspólnotowego zalecenie, na mocy którego ustawodawca ma zapewnić, aby polityka już realizowana była stale ulepszana. Polityka środowiskowa Wspólnoty jest więc siłą rzeczy procesem długotrwałym[88]. Uznać można również, że podejście Trybunału potwierdza, iż dążenie do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska nie oznacza, że przyjmowane środki muszą gwarantować najwyższy możliwy poziom tejże ochrony, a także wskazuje, że realizacja omawianego obowiązku może dokonywać się stopniowo, poprzez progresywne „podwyższanie poprzeczki". To

88 Połączone opinie rzecznika generalnego przedstawione w dniu 3 lutego 1998 r. w sprawach C-284/95 *Safety Hi-Tech Srl przeciwko S. & T. Srl.* i C-341/95 *Gianni Bettati przeciwko Safety Hi-Tech Srl.*, ECLI:EU:C:1998:38, pkt 67.

ostatnie z kolei pozwalać ma na wypełnianie wymogów związanych z ochroną środowiska bez obciążania podmiotów gospodarczych w stopniu, który byłby dla nich zbyt trudny do zaakceptowania i w ten sposób umożliwiać połączenie realizacji zamierzeń prośrodowiskowych i gospodarczych.

W kontekście rozważań dotyczących obowiązku dążenia do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony dodać można, że konstytuujący ten obowiązek art. 191 ust. 2 TFUE wskazuje, iż polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej uwzględnia różnorodność sytuacji w poszczególnych jej regionach. Wymóg ten w pewnym zakresie łagodzi obowiązek dążenia do wysokiego poziomu ochrony, stanowiąc, jak podkreśla Kramer, wyraz „jednego ze specyficznych wyzwań stojących przed ochroną środowiska […] która, z całą pewnością, musi dopasowywać się do cech elementów, w odniesieniu do których jest stosowana”[89]. Pozwala on zarazem na wprowadzenie pewnej elastyczności w zakresie przyjmowanych środków, koniecznej w związku z występowaniem – niekiedy bardzo istotnych – odmienności środowiska naturalnego poszczególnych regionów. Zgodnie z opinią podzielaną dość zgodnie w doktrynie należy uznać, że odniesienie do „różnorodności środowiskowej”[90] oznacza, iż nie jest konieczne ani pożądane ustanawianie określonych regulacji dla całej Unii w przypadku, gdy dany problem, którego mają one dotyczyć, istnieje tylko w pewnym jej regionie. Stwierdzenie takie znajduje swoje potwierdzenie także w ust. 3 art. 191 TFUE, zgodnie z którym przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego uwzględniane powinny być m.in. warunki środowiska naturalnego w różnych regionach UE[91].

Niezależnie od wskazówek zawartych w art. 114 i 191 Traktatu, odnoszących się do obowiązku zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska – jego realizacja w pewnych sytuacjach i w pewnym zakresie kolidować może z zasadą swobodnego przepływu towarów. Choć ta ostatnia stanowi jeden z kluczowych elementów integracji państw członkowskich i funkcjonowania UE, to, jak wskazano wcześniej, nie ma ona charakteru absolutnego i może niekiedy, ze względu na ochronę pewnych szczególnych wartości, podlegać ograniczeniom. Z drugiej jednak strony także zasada wysokiego poziomu ochrony nie ma charakteru absolutnego, a realizując wynikające z niej zobowiązania, władze publiczne muszą dokonywać oceny tego, jaki poziom ochrony uznać należy za wystarczająco wysoki, ale jednocześnie właściwy w kontekście istniejących uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, w tym także funkcjonowania rynku wewnętrznego i właśnie swobodnego przepływu towarów. W szczególności zamieszczenie omawianego obowiązku w art. 114 TFUE, odnoszącym się do środków dotyczących zbliżania

89 L. Krämer, *EC Treaty and Environmental Law*, London 1998, s. 44.

90 W ten sposób m.in. L. Krämer, *Droit communautaire de l'environnement*, „Revue Juridique de l'Environnement” 1991, nº 4, s. 473–500 czy N. de Sadeleer, *The Principle of a High…*, s. 453.

91 Zgodnie z art. 191 ust. 3 TFUE przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska Unia uwzględnia również dostępne dane naukowo-techniczne, potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub z zaniechania działania, jak również gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów.

przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, wydaje się potwierdzać konieczność łączenia promowania celów gospodarczych z dążeniem do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska.

Choć realizacja analizowanego obowiązku nie może sama w sobie stanowić uzasadnienia ograniczania handlu wewnątrz UE, może być ona uwzględniana przez TSUE jako element oceny spełnienia przesłanek występujących w ramach innych podstaw warunkujących wprowadzanie środków o takim skutku, także przez władze krajowe. Odnosić się to może do badania przepisów zarówno z punktu widzenia zgodności z art. 34 i 35, jak i 110 Traktatu. Artykuł 191 ust. 2 stanowi bowiem nie tylko wytyczną dla unijnego prawodawcy w zakresie tworzenia polityki ochrony środowiska, ale również dla Trybunału Sprawiedliwości w zakresie interpretacji prawa[92].

3. Zasada integracji jako podstawa uwzględnienia ochrony środowiska w kształtowaniu i realizacji innych polityk

Na faktyczną realizację celu, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony, a także uwzględnienie wymogów środowiskowych w działaniach podejmowanych przez Unię Europejską, niezwykle istotny wpływ miało włączenie do unijnego porządku prawnego zasady integracji. Jej wprowadzenie do tekstu Traktatu miało szczególne znaczenie również z perspektywy kształtowania relacji pomiędzy zasadą swobodnego przepływu towarów a ochroną środowiska, ponieważ skutkowało koniecznością uwzględniania wymogów środowiskowych w procesie integracji gospodarczej państw członkowskich.

Zasada integracji opiera się na założeniu, że ochrona środowiska nie może być realizowana jedynie jako autonomiczna, odizolowana od innych polityka i wymaga uwzględniania aspektów środowiskowych przy kształtowaniu i wdrażaniu działań również w innych dziedzinach[93]. U podstaw jej wprowadzenia do unijnego porządku prawnego leżało przekonanie, że postęp w zakresie ochrony środowiska nie jest sam w sobie wystarczający do zapewnienia jej odpowiedniego poziomu, a jego efekty mogą zostać osłabione przez zmiany zachodzące w innych obszarach polityki, jeśli pomijają one wymogi środowiskowe. Zasada ta odzwierciedla

92 W ten sposób m.in. S. Bogojevic, *EU Human Rights*…, s. 453.

93 M. Górski, M. Michalak, *Komentarz do art. 11 TFUE*, [w:] A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, Warszawa 2012, Lex/el.

zmianę podejścia do omawianej problematyki, opierając się na założeniu, że środowisko powinno być postrzegane nie tylko jako przedmiot jednej z odrębnych polityk, lecz jako istotny czynnik, a nawet wymiar, który należy uwzględniać we wszystkich obszarach działania, także w zakresie tworzenia i stosowania prawa.

W unijnym porządku prawnym zasada integracji jest ściśle związana z koncepcją (i zasadą) zrównoważonego rozwoju. Wniosek taki potwierdza brzmienie art. 3 TUE, który stanowi, że Unia działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Realizacja założeń samej zasady zrównoważonego rozwoju obejmuje m.in. konieczność badania ekonomicznych, społecznych i środowiskowych skutków podejmowanych przez UE i państwa członkowskie działań oraz brania ich pod uwagę przy formułowaniu celów i doborze środków służących ich realizacji. Taki wymóg z kolei niewątpliwie implikuje konieczność uwzględniania aspektów środowiskowych w planowaniu i prowadzeniu innych polityk, co stanowi właśnie istotę zasady integracji. W takim świetle poszanowanie zasady integracji należy uznać za warunek *sine qua non* realizacji założeń zrównoważonego rozwoju – trudno bowiem uznać za zrównoważony taki rozwój, który traktuje politykę ochrony środowiska jako twór odrębny i oderwany od innych dziedzin i nie uwzględnia jej wymogów w działaniach podejmowanych w innych sektorach. Co więcej, nie wydaje się również, by integracja europejska (w tym tworzenie i umacnianie rynku wewnętrznego i realizacja założeń swobodnego przepływu towarów) mogła zostać uznana za zgodną z zasadą integracji, jak również z koncepcją zrównoważonego rozwoju, jeśli w procesie tym nie są uwzględnione – i do niego włączone – wymogi ochrony środowiska.

Obowiązek uwzględniania wymogów środowiskowych w tworzeniu innych polityk UE wprowadzono do tekstu Traktatu w 1987 r. w Jednolitym Akcie Europejskim. Został on wówczas zawarty w rozdziale dotyczącym ochrony środowiska, w którym wskazano, że „wymogi ochrony środowiska stanowią komponent innych polityk Wspólnoty". Jak twierdzi Nowag, przepis wprowadzający zasadę integracji był kilkakrotnie modyfikowany, a wszystkie zmiany miały na celu wzmocnienie jego roli[94]. Traktat z Maastricht zwiększył znaczenie wymogu integracji, zmieniając sformułowanie „stanowią komponent innych polityk" na „muszą być włączone do definiowania i wdrażania innych polityk" i akcentując w ten sposób istnienie obowiązku po stronie instytucji unijnych[95]. Portwood podkreśla, że podczas gdy z wcześniejszego brzmienia wynikało, że w procesie decyzyjnym „względy środowiskowe muszą zostać (w jakiś sposób) wzięte pod uwagę", wskazana zmiana spowodowała, że „samo rozważenie bez działania nie będzie już wystarczające" dla uznania, iż

94 J. Nowag, *The Sky Is the Limit: On the Drafting of Article 11 TFEU's Integration Obligation and its Intended Reach*, [w:] B. Sjåfjell, A. Wiesbrock (red.), *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, London 2015, s. 16.

95 W ten sposób m.in. J.H. Jans, H. Vedder, *European Environmental Law*, Groningen 2012, s. 26–27 czy M. Wasmeier, *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, „Common Market Law Review" 2001, vol. 38(1), s. 159.

wymogi wynikające z zasady integracji zostały zachowane[96]. Niemniej jednak dopiero w traktacie amsterdamskim obowiązek ten został podniesiony do rangi zasady prawa unijnego, a statuujący ją przepis przeniesiony do części Traktatu zawierającej postanowienia ogólne wspólne dla wszystkich obszarów i podstaw działania UE.

Traktat z Lizbony nie wprowadził znaczących zmian w odniesieniu do omawianej zasady. Obecnie jest ona sformułowana w art. 11 TFUE, zgodnie z którym przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Należy zauważyć, że umiejscowienie przepisu statuującego zasadę wysokiego poziomu ochrony w części I „Zasady" tytuł I „Postanowienia ogólne" Traktatu implikuje, że ma on zastosowanie do wszystkich dziedzin objętych kompetencją UE.

Jak zostało już zasygnalizowane podczas omawiania zasady wysokiego poziomu ochrony, zasada integracji również została uwzględniona w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Na wymóg integracji wskazuje art. 37 Karty, zamieszczony w jej rozdziale IV zatytułowanym „Solidarność", zgodnie z którym „wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju". Choć sformułowanie zawarte w art. 37 jest podobne do tego, które zawiera art. 11 TFUE, zauważyć można, że KPPUE idzie nieco dalej, wymagając nie tylko zintegrowania samej ochrony środowiska, ale i jej „wysokiego poziomu". Co istotne, włączenie obowiązku integracji do postanowień Karty oznacza uznanie, że ochrona środowiska stanowi jedną z podstawowych wartości, na których opiera się Unia. Choć, jak wskazano już wcześniej, konstrukcja przywołanego przepisu uniemożliwia stwierdzenie, iż ustanawia on konkretne prawa podmiotowe, to zapis ten powoduje, że na instytucje unijne „został nałożony obowiązek uznawania wymogów polityki proekologicznej z uwzględnieniem potrzeb jednostki jako punktu wyjścia dla określania kierunku prowadzenia pozostałych polityk unijnych"[97].

Interpretacja samego art. 11 TFUE, szczególnie jeśli chodzi o konsekwencje i charakter prawny statuowanego w nim obowiązku, jest niejednolita. Część przedstawicieli doktryny wskazuje, iż wynika z niego jedynie zobowiązanie do uwzględniania wpływu wydawanych aktów prawnych i innych rozstrzygnięć na środowisko[98], inni natomiast stoją na stanowisku, iż wymaga on, aby ochrona środowiska była traktowana na równi ze swobodami gospodarczymi (w tym ze swobodnym przepływem towarów) lub nawet ponad nimi[99]. Z orzecznictwa TSUE i ze

96 T. Portwood, *Competition Law & the Environment*, London 2000, s. 79.

97 Ł. Dubiński, *Unijne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju z uwzględnieniem znaczenia udziału Europejskiej Agencji Środowiska w jej wdrażaniu: wybrane zagadnienia*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego" 2017, nr 49/1, s. 37.

98 W ten sposób m.in. M. Wasmeier, *The Integration of Environmental*…, s. 175.

99 C. Piska, *Art. 34–37 AEUV*, [w:] T. Jaeger, H. Mayer, K. Stöger (red.), *Kommentar zu EUV und AEUV unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Literatur*, Manz 2012, za: A. Steinbach, R. Brückmann, *Renewable Energy and the Free Movement of Goods*, „Journal of Environmental Law" 2015, vol. 27(1), s. 10.

stanowiska prezentowanego przez większość przedstawicieli doktryny wynika jednak, iż artykuł ten nakłada na instytucje unijne, ale także na państwa członkowskie w zakresie, w jakim dokonują one implementacji prawa unijnego, prawnie wiążący obowiązek włączenia wymogów ochrony środowiska do formułowanych celów i przyjmowanych rozwiązań[100]. Rzecznik generalny Jacobs w swojej opinii wydanej w sprawie C-379/98 *PreussenElektra* podkreślił, iż art. 11 TFUE „nie ma charakteru jedynie programowego, lecz nakłada konkretne, wiążące prawnie obowiązki"[101]. Jest to przede wszystkim wymóg przeprowadzania pewnego rodzaju oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do wszystkich przyjmowanych planów, programów i aktów prawnych czy też obowiązek „należytego uwzględnienia interesów ekologicznych w dziedzinach polityk mieszczących się poza dziedziną ochrony środowiska naturalnego *sensu stricto*"[102].

Należy również wyjaśnić, że art. 11 TFUE nie przyznaje UE – przynajmniej wprost – dodatkowych kompetencji. Niemniej jednak, jak twierdzi Sjåfjell, „potencjał zasady integracji jest najwyraźniej widoczny w tych rozstrzygnięciach, które wskazują, że każda podstawa prawna działań zawarta w traktatach jest również podstawą prawną działań w zakresie ochrony środowiska"[103]. W tym kontekście wskazać można dwa niezwykle istotne rozstrzygnięcia TSUE dotyczące możliwości rozszerzenia zakresu kompetencji UE na podstawie tego, iż realizowane przez nią działania – podejmowane w dziedzinach nieobjętych kompetencją unijną – zmierzały do wzmocnienia ochrony środowiska, tj. orzeczenia wydane w sprawach C-176/03[104] i C-440/05[105]. Obie sprawy toczyły się wskutek skargi wniesionej przez Komisję Europejską przeciwko Radzie. W pierwszej z nich KE żądała stwierdzenia nieważności decyzji Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne[106]. Decyzja ta stanowiła

100 Zob. np. S. Bär, A. Kraemer, *European Environmental Policy after Amsterdam*, „Journal of Environmental Law" 1998, vol. 11(2), s. 313–318; T. Schumacher, *The Environmental Integration Clause in Article 6 of the EU Treaty: Prioritising Environmental Protection*, „Environmental Law Review" 2001, vol. 3(1), s. 36.

101 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 26 października 2000 r. w sprawie C-379/98 *PreussenElektra AG przeciwko Schhleswag AG, przy udziale Windpark Reußenköge III GmbH i Land Schleswig-Holstein*, ECLI:EU:C:2000:585, pkt 231.

102 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 26 stycznia 2006 r. w sprawie C-161/04 *Republika Austrii przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2006:66, pkt 59.

103 B. Sjåfjell, *The Legal Significance of Article 11 TFEU for EU Institutions and Member States*, [w:] B. Sjåfjell, A. Wiesbrock (red.), *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, London 2015, s. 51–72.

104 Wyrok TSUE z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 2005 I-07879, ECLI:EU:C:2005:542.

105 Wyrok TSUE z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 2007 I-09097, ECLI:EU:C:2007:625.

106 Decyzja ramowa Rady 2003/80/WSiSW z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz.Urz. L 29 z 5.02.2003, s. 55–58, pol. wyd. spec. rozdz. 19, t. 006, s. 97–100).

odpowiedź na znaczący wzrost przestępczości przeciwko środowisku i wskazywała niektóre szczególnie groźne przestępstwa, w stosunku do których państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia sankcji o charakterze karnym do ich prawa krajowego. Komisja Europejska nie kwestionowała wówczas celowości działań Rady, wskazywała jednak, że zostały one oparte na błędnej podstawie prawnej, jako że tę ostatnią stanowić powinny przepisy Traktatu poświęcone ochronie środowiska, tj. art. 191 TFUE przy uwzględnieniu art. 11 TFUE, a nie – jak miało to miejsce – ówczesny art. 34 TUE (obecnie uchylony) dotyczący zbliżania prawodawstwa krajowego przez decyzje ramowe w dziedzinie współpracy w sprawach karnych. Trybunał wskazał wówczas, że zgodnie z art. 11 TFUE konieczne jest, aby przy ustalaniu i realizacji wszystkich polityk i działań Unii były brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego. W tym świetle uznał on, że choć co do zasady prawo karne nie należy do kompetencji UE, to jednak nie może to powstrzymać prawodawcy unijnego – w przypadku gdy stosowanie przez właściwe władze krajowe efektywnych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji stanowi działanie niezbędne dla zwalczania ciężkich przestępstw przeciwko środowisku – od wydania uregulowań prawnokarnych, jakie uzna za konieczne dla zapewnienia pełnej skuteczności norm w dziedzinie ochrony środowiska. W tym przypadku konieczność realizacji zasady integracji doprowadziła do uznania przez TSUE istnienia możliwości rozszerzenia zakresu kompetencji UE, co ocenić można jako bardzo daleko idące konsekwencje jej zastosowania[107]. Co istotne, Trybunał wyraźnie podkreślił wówczas „horyzontalny i kluczowy charakter" celu ochrony środowiska i obowiązku jego uwzględnienia w podejmowaniu działań we wszystkich obszarach. Komisja Europejska uznała to natomiast za pierwszy krok w kierunku przyznania Unii pewnych kompetencji w dziedzinie prawa karnego, co doprowadziło do zainicjowania przez nią kolejnego postępowania przed TSUE, dotyczącego uprawnień w zakresie sankcji karnych w ochronie środowiska[108], tj. postępowania w sprawie C-440/05. Komisja domagała się wówczas uznania za nieważną decyzji Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wzmocnienia uregulowań prawnokarnych w celu egzekwowania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom pochodzącym ze statków[109]. Również w tym przypadku podnosiła ona, że zaskarżona decyzja została przyjęta na niewłaściwej podstawie prawnej oraz że UE przysługuje dorozumiana kompetencja do przyjmowania środków karnych koniecznych do zwalczania uchybień w realizacji zamierzeń UE, jeśli środki te mają na celu zapewnienie pełnej skuteczności polityki ochrony środowiska. Oceniając przedstawioną argumentację, Trybunał

107 W ten sposób m.in. B. Sjåfjell, *The Legal Significance*…, s. 58.

108 M. Wąsek-Wiaderek, *Omówienie głównych tez opinii adwokata generalnego w sprawie C-440/05*, „Przegląd Orzecznictwa Europejskiego w Sprawach Karnych. Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego" 2007, nr 1–2, s. 4.

109 Decyzja ramowa Rady 2005/WSiSW/667 z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wzmocnienia uregulowań prawnokarnych w celu egzekwowania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom pochodzącym ze statków (Dz.Urz. L 255 z 30.09.2005, s. 164–167).

podkreślił, że ochrona środowiska stanowi jeden z podstawowych celów Unii i jej wymogi, zgodnie z art. 11 TFUE, muszą być uwzględniane także przy określaniu innych celów. Uznał on, iż konsekwencją tego jest istnienie kompetencji prawodawcy unijnego do przyjmowania środków mających na celu poprawę stanu środowiska w Unii Europejskiej na podstawie przepisów dotyczących realizacji przez UE innych polityk, w tym konkretnym przypadku polityki transportowej[110].

Oba omówione wyżej orzeczenia wskazują, iż niezwykle istotnym aspektem oddziaływania zasady integracji jest to, że powoduje ona, iż podstawę prawną środków mających służyć ochronie środowiska mogą stanowić także inne przepisy Traktatu niż te zawarte w jego rozdziale poświęconym środowisku[111], a z drugiej strony także, że przepisy odnoszące się do ochrony środowiska mogą stanowić podstawę przyjmowania środków prawnych w innych obszarach, powiązanych jednak z realizacją celów środowiskowych. Niemniej jednak w sprawie C-733/19 *Królestwo Niderlandów przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu*[112] TSUE doprecyzował, że sformułowanie zawarte w art. 11 TFUE nie powoduje, iż określone instrumenty uznać trzeba za należące do unijnej polityki ochrony środowiska tylko dlatego, że uwzględniają one jej wymogi.

Należy również zauważyć, że podobnie jak w przypadku obowiązku dążenia do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska, także w odniesieniu do realizacji wymogów wynikających z zasady integracji przeprowadzana przez TSUE kontrola jest dość ograniczona. W praktyce zwykle polega ona na weryfikacji, czy przy wydawaniu danego aktu prawodawca nie popełnił oczywistego błędu, nie przekroczył granic przysługującego mu uznania i nie nadużył władzy. Ilustrację takiego ograniczenia zakresu kontroli przeprowadzanej przez Trybunał stanowi orzeczenie wydane w sprawie C-189/01 *Jippes*[113], odnoszącej się do wymogów

110 W podobny sposób zasada integracji została ujęta przez TSUE także w kontekście unijnej polityki rolnej. Miało to miejsce w sprawie C-428/07 (wyrok TSUE z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-428/07 *The Queen, na wniosek Mark Horvath przeciwko Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, Zb. Orz. 2009 I-06355, ECLI:EU:C:2009:458) dotyczącej interpretacji rozporządzenia nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników (Rozporządzenie Rady 1782/2003/WE z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.Urz. L 270 z 21.10.2003, s. 1–69, pol. wyd. spec. rozdz. 03, t. 040, s. 269–337).

111 L. Krämer, *EU Environmental Law*, London 2016, s. 20.

112 Wyrok TSUE z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C-733/19 *Królestwo Niderlandów przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu*, ECLI:EU:C:2021:272.

113 Wyrok TSUE z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 *H. Jippes, Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren i Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren przeciwko Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, Zb. Orz. 2001 I-05689, ECLI:EU:C:2001:420.

w zakresie dobrostanu zwierząt. Przedmiotowe postępowanie dotyczyło dyrektywy 85/511/EWG wprowadzającej środki zmierzające do zwalczania pryszczycy[114] – zakaźnej choroby zwierząt, w tym gospodarskich. Została ona przyjęta jako odpowiedź na pojawienie się epidemii pryszczycy w Niderlandach oraz innych państwach UE i wprowadzała zakaz szczepienia zwierząt przeciwko tej chorobie ze względu na konieczność zapewnienia wiarygodnego monitorowania przepływu zwierząt będących nosicielami wirusa oraz produktów, które mogą być skażone. Przewidywała ona jednak wyjątek od przedmiotowego zakazu, zezwalając na stosowanie szczepień w przypadku, gdy rozmiar powstałego ogniska choroby powodował ryzyko jego szczególnie rozległego rozprzestrzenienia się. Ważność dyrektywy została zakwestionowana w Niderlandach przez organizacje ekologiczne, które wskazywały, że jej stosowanie powoduje narażenie zwierząt na niepotrzebny ból oraz cierpienie i że to zagrożenie dla ich dobrostanu nie zostało wzięte pod uwagę przez jej autorów. Trybunał, odnosząc się do przedstawionych zarzutów, wskazał, że instytucje unijne w sprawach dotyczących wspólnej polityki rolnej dysponują szerokim zakresem uznania, którego sądowa kontrola musi być ograniczona do weryfikacji, czy wprowadzone środki nie są obarczone oczywistym błędem lub nadużyciem władzy oraz czy – przyjmując je – prawodawca nie przekroczył w sposób oczywisty granic przysługujących mu uprawnień. Ograniczenie to odnosiło się również do kontroli uwzględnienia wymogów związanych z dobrostanem zwierząt, a w związku z tym poszanowania zasady integracji. Stanowisko zajęte wówczas przez TSUE wskazuje po pierwsze, iż możliwe jest unieważnienie przez Trybunał wprowadzonych środków w związku z naruszeniem zasady integracji, a po drugie, iż – podobnie jak w przypadku obowiązku zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska – jeśli zostały one przyjęte przez instytucje unijne w dziedzinie, w której przysługuje im szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych, to unieważnienie takie jest możliwe jedynie, gdy poważnie przekroczyły one granice tych uprawnień, popełniły oczywisty błąd w ocenie lub miało miejsce nadużycie władzy z ich strony. Podobny pogląd wyraził także rzecznik generalny Geehoed, który w jednej ze swoich opinii wskazał, że „tylko tam, gdzie interesy ekologiczne w oczywisty sposób nie zostały uwzględnione, lub tam, gdzie zostały one zupełnie zlekceważone, art. 6 WE [obecnie art. 11 TFUE – przyp. M.M.] może posłużyć jako wzorzec oceny ważności ustawodawstwa wspólnotowego”[115]. Niemniej jednak ograniczenie to nie oznacza, że unijny prawodawca dysponuje pełną dowolnością w tym zakresie, a kontrola ma jedynie charakter powierzchowny, czego dowodzi m.in. omówione już wcześniej orzeczenie wydane w sprawie T-229/04 *Parakwat*.

---

114 Dyrektywa Rady 85/511/EWG z dnia 18 listopada 1985 r. wprowadzająca środki wspólnotowe w sprawie zwalczania pryszczycy (Dz.Urz. L 315 z 26.11.1985, s. 11–18, pol. wyd. spec. rozdz. 03, t. 006, s. 265–272).

115 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 26 stycznia 2006 r. w sprawie C-161/04 *Republika Austrii przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*.

Jeśli chodzi o implikacje wynikające z art. 11 TFUE dla państw członkowskich, to – jak zauważają Wiesbrock i Sjåfjell – „są one bardziej pośrednie, niemniej jednak wciąż bardzo istotne”[116]. Przepis ten wpływa na interpretację, wdrażanie i stosowanie prawa UE i może oddziaływać m.in. na zastosowanie regulacji dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego, m.in. w zakresie możliwości uzasadniania wprowadzanych przez państwa ograniczeń swobodnego przepływu towarów. W tym ostatnim przypadku uwzględnienie wymogów ochrony środowiska może niekiedy prowadzić do stwierdzenia konieczności wprowadzenia takich środków, które stanowić będą przeszkody w handlu między krajami UE, co – przy spełnieniu określonych warunków, w szczególności zachowaniu proporcjonalności – powodować może, że środki takie, pomimo naruszenia art. 34 lub 35 TFUE, będą uznane za dopuszczalne.

Zasada integracji w kontekście oceny działań państw członkowskich została przywołana przez TSUE m.in. w orzeczeniu wydanym w 2001 r. w sprawie C-379/98 *PreussenElektra*[117], dotyczącej niemieckiego systemu wsparcia energetyki odnawialnej. Jedno z pytań przedstawionych wówczas TSUE dotyczyło tego, czy przepisy nakładające na przedsiębiorstwa zajmujące się zaopatrzeniem w energię w jednym z państw członkowskich, i eksploatujące tam sieci przesyłowe, obowiązek zakupu energii wyprodukowanej z odnawialnych źródeł na terenie ich strefy zaopatrzenia, a więc na terenie tego państwa, po z góry ustalonych cenach minimalnych, stanowiły naruszenie zakazu przewidzianego w art. 34 TFUE. Trybunał, analizując przedstawione zagadnienie, przywołał treść przepisu statuującego zasadę integracji i wskazał wyraźnie, iż wymaga on, aby przy ustalaniu i realizacji innych polityk unijnych uwzględniać wymogi związane z ochroną środowiska naturalnego. Podkreślił on również, że w omawianym przypadku wymagała ona włączenia względów środowiskowych zarówno do polityki energetycznej, jak i realizacji zasady swobodnego przepływu towarów. Jak zauważa Jacobs: „wydaje się, że jest to pierwszy przypadek, w którym Trybunał powołał się na artykuł 6 [obecnie art. 11 – przyp. M.M.] w celu uzasadnienia legalności ustawodawstwa krajowego”[118], uznał on bowiem obowiązek zaopatrywania się w energię ze źródeł odnawialnych u producentów krajowych za uzasadniony, pomimo iż powodował on ograniczenie swobodnego przepływu towarów i jednocześnie miał charakter dyskryminujący. Do zastosowania zasady integracji w ocenie działań państw członkowskich odniósł się również rzecznik generalny Mengozzi m.in. w opinii

116 A. Wiesbrock, B. Sjåfjell, *The Importance of Article 11 TFEU for Regulating Business in the EU: Securing the Very Basis of Our Existence*, „Nordic & European Company Law Working Papers”, vol. 14(7), s. 1–12.

117 Wyrok TSUE z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 *PreussenElektra AG przeciwko Schhleswag AG przy udziale Windpark Reußenköge III GmbH i Land Schleswig-Holstein*, Zb. Orz. 2001 I-02099, ECLI:EU:C:2001:160.

118 F. Jacobs, *The Role of the European Court of Justice*…, s. 191.

wydanej w sprawie C-487/06P *British Aggregates przeciwko Komisji Europejskiej*[119], wskazując wprost, iż musi być ona brana pod uwagę w badaniu zgodności środków krajowych z zasadami regulującymi funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Pomimo powyższych ustaleń nie sposób nie dostrzec, iż wdrażanie zasady integracji wciąż napotyka na przeszkody, zwłaszcza w sytuacji, gdy może ono zagrażać realizacji istotnych celów ekonomicznych. Choć, jak podkreślają Wiesbrock i Sjåfjell, zasada integracji przedstawia „ogromny potencjał jako narzędzie interpretacji przepisów w kontekście celu ochrony środowiska"[120], to skutki prawne, jakie generuje, wciąż nie zostały jednoznacznie określone. Problem ten wynika w dużej mierze z postawy samego TSUE, który powstrzymuje się od wyraźnego wskazania konsekwencji wynikających z art. 11 TFUE dla instytucji UE i państw członkowskich. Co więcej, obowiązek włączenia czy uwzględnienia wymogów ochrony środowiska nie oznacza, że muszą one mieć absolutne pierwszeństwo przed wszystkimi innymi celami i interesami. Wskazał na to rzecznik generalny Geelhoed w opinii wydanej w sprawie C-161/04 *Republika Austrii przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*[121], dotyczącej naruszenia zasady integracji przez rozporządzenie 2327/2003, ustanawiające system punktów tranzytowych dla samochodów ciężarowych przejeżdżających przez Austrię[122]. Podkreślił on wówczas, iż nie można uznać, że art. 11 TFUE „ustanawia wzorzec, zgodnie z którym w ustalaniu wspólnotowych polityk ochrona środowiska musi być zawsze interesem nadrzędnym. Wykładnia taka w sposób niemożliwy do zaakceptowania ograniczyłaby uprawnienia dyskrecjonalne instytucji wspólnotowych i prawodawców"[123]. W przywołanej wcześniej sprawie C-487/06P *British Aggregates* rzecznik generalny Mengozzi wskazał natomiast, że zastosowanie zasady integracji nie może być powodem, by potencjalnie wywołujące zachwiania konkurencji interwencje państwa zostały całkowicie wyłączone spod kontroli ze strony instytucji unijnych. Wymaga ona raczej, aby kwestie środowiskowe były uwzględniane w celu osiągnięcia równowagi pomiędzy różnymi interesami, w szczególności swobodami gospodarczymi, w tym swobodnym przepływem towarów i ochroną środowiska, na co zwrócił uwagę również sam Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu wydanym w połączonych

119 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 17 lipca 2008 r. w sprawie C487/06 *British Aggregates Association przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2008:419.

120 A. Wiesbrock, B. Sjåfjell, *The Importance of Article 11 TFEU*…, s. 2.

121 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 26 stycznia 2006 r. w sprawie C-161/04 *Republika Austrii przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*.

122 Rozporządzenie 2327/2003/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 grudnia 2003 r. ustanawiające w ramach stałej polityki transportowej system punktów tranzytowych mający zastosowanie w 2004 r. do samochodów ciężarowych przejeżdżających przez Austrię (Dz.Urz. L 345 z 31.12.2003, s. 30–33).

123 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 26 stycznia 2006 r. w sprawie C161/04, *Republika Austrii przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, pkt 59.

sprawach od C-541/20 do C-555/20 *Republika Litewska i in.* [w tym Rzeczpospolita Polska – przyp. M.M.] *przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*[124].

Również w doktrynie prezentowane są opinie wskazujące na wciąż zbyt małe praktyczne znaczenie zasady integracji dla kształtowania unijnych polityk i na jej wpływ na środki przyjmowane przez państwa członkowskie. Krämer wskazuje nawet, iż „włączenie wymogów ochrony środowiska do opracowywania i wdrażania innych polityk UE pozostaje tematem niedzielnych wystąpień polityków. […] W codziennej praktyce instytucji i organów UE nie odgrywa ono ważnej roli"[125]. Choć opinia ta wydaje się zbyt daleko idąca, to jednak z pewnością zauważyć można, iż potencjał zasady integracji nie jest w pełni wykorzystywany, co obejmuje zarówno działania prawodawcze, jak i ich sądową kontrolę realizowaną przez TSUE.

Pomimo wskazanych wyżej ograniczeń uznać można, że obowiązek zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska i jej integracji z politykami sektorowymi, w szczególności gdy pojawia się w sferze działań związanych z realizacją założeń rynku wewnętrznego, świadczy o wadze, jaka zaczęła być przypisywana polityce ekologicznej nie tylko przez państwa członkowskie, ale i przez UE jako całość. Jej podstawowym celem jest stworzenie pewnego rodzaju pomostu pomiędzy ochroną środowiska a innymi obszarami działalności Unii, w tym umacnianiem efektywnej wymiany handlowej pomiędzy państwami. Jeśli chodzi natomiast o działalność orzeczniczą Trybunału, to podkreślić należy, że choć oceniając środki przyjmowane zarówno przez instytucje unijne, jak i państwa członkowskie, nieczęsto przywołuje on zasadę integracji wprost, to jednak wydawane przezeń rozstrzygnięcia coraz częściej uwzględniają wynikające z niej wymogi. Dotyczy to w dużej mierze właśnie regulacji mogących powodować powstawanie przeszkód w swobodnym przepływie towarów, w przypadku których fakt, iż zostały one wprowadzone w związku z realizacją celu ochrony środowiska, może niekiedy uzasadniać generowane przez nie ograniczenia.

---

124 Wyrok TSUE z dnia 4 października 2024 r. w połączonych sprawach od C-541/20 do C-555/20 *Republika Litewska i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2024:818. Szerzej zob. C. Calliess, E. Tuncel, *Greening the Euro? The Impact of the Environmental Integration Clause (Art. 11 TFEU) on the European Central Bank (ECB) Primary and Secondary Objectives*, „Berlin e-Working Papers on European Law, Berliner Online Beitrag", no. 136, s. 1–31, s. 13.

125 L. Krämer, *Giving a Voice to the Environment by Challenging the Practice of Integrating Environmental Requirements into Other EU Policies*, [w:] S. Kingston (red.), *European Perspectives on Environmental Law and Governance*, New York 2013, s. 83–101.

Rozdział 4

Zapewnienie realizacji wymogów ochrony środowiska w ramach swobodnego przepływu towarów

Świadomość potrzeby podjęcia stanowczych i konkretnych działań w zakresie ochrony środowiska na poziomie unijnym rozwijała się powoli, a wprowadzenie do Traktatu polityki ochrony środowiska stanowiło proces stopniowy i długotrwały. Pierwsze dekady integracji europejskiej koncentrowały się głównie na działaniach związanych z budowaniem ram współpracy ekonomicznej i handlowej oraz niwelowaniem barier gospodarczych pomiędzy państwami członkowskimi. Dopiero w 1971 r. Komisja opublikowała pierwszy komunikat odnoszący się do polityki w zakresie środowiska, w którym zapowiedziała ustanowienie środków prawnych służących jego ochronie.

Podobne wnioski dotyczą również orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Pomimo licznych wyroków związanych z zasadą swobodnego przepływu towarów początkowo niewiele było spraw, w których odnosił się on do jej relacji z ochroną środowiska. Jest to szczególnie zaskakujące, zważywszy na fakt, że standardy środowiskowe stanowią jeden z typowych przykładów ograniczeń w handlu pomiędzy państwami. Z drugiej jednak strony ochrona środowiska przez długi czas pozostawała tylko w niewielkim stopniu uwzględniona w samym Traktacie – aż do 1987 r. nie była w nim ujęta w ogóle – w związku z czym odwoływanie się do niej przez sędziów w interpretacji lub ocenie prawa unijnego bądź krajowego mogłoby zostać uznane za nieuzasadnione. Z czasem jednak Trybunał zaczął uwzględniać wymogi środowiskowe w swoim orzecznictwie, konfrontując je z zasadą swobodnego przepływu towarów i dopuszczając, by w pewnym zakresie wpływały one na jej kształt.

Można dostrzec, że wraz z rozwojem świadomości ekologicznej instytucje unijne zaczęły odchodzić od traktowania swobodnego przepływu towarów jako wartości quasiabsolutnej, a sam Trybunał z coraz większą śmiałością akceptował możliwość wprowadzania jego ograniczeń w związku z koniecznością realizacji

innych założeń i ochroną innych dóbr, w tym środowiska naturalnego. Ewolucja orzecznictwa była możliwa z jednej strony dzięki rosnącej społecznej akceptacji – a wręcz coraz wyraźniej artykułowanej potrzebie – wzmocnienia ochrony w UE wartości i interesów wykraczających poza sam wzrost gospodarczy, z drugiej zaś dzięki rozszerzeniu kompetencji Unii Europejskiej oraz wprowadzeniu odpowiednich zmian w traktatach. Co więcej, ewolucja ta spowodowana była również widocznym dążeniem samego Trybunału do dostosowania przyjmowanej linii orzeczniczej do zmieniającej się rzeczywistości i potrzeb społecznych. Niektóre przełomowe rozstrzygnięcia – zarówno odnoszące się bezpośrednio do ochrony środowiska, jak i oddziałujące na nią jedynie pośrednio – ilustrują zmieniające się podejście Trybunału, które pozwoliło na umocnienie ochrony środowiska w zestawieniu z silnymi dążeniami do integracji gospodarczej, w tym z realizacją zasady swobodnego przepływu towarów. Zanim jednak do tego doszło, konieczne okazało się odnalezienie przez TSUE możliwych podstaw takiego działania, m.in. podjęcie próby wykorzystania w tym celu dostępnych i przewidzianych w tekście Traktatu instrumentów. Uwzględnienie wymogów ochrony środowiska wpłynęło jednak w różnym stopniu i zakresie na poszczególne elementy swobodnego przepływu towarów w UE.

1. Wyłączenie niektórych opłat z zakresu zastosowania art. 28 i 30 TFUE

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 28 i 30 zakazuje stosowania ceł i opłat o skutku równoważnym. Z uwagi na fundamentalne znaczenie tych przepisów dla funkcjonowania rynku wewnętrznego Trybunał Sprawiedliwości interpretuje je w sposób wyjątkowo rygorystyczny. Pomimo tej surowości od pewnego czasu wskazuje on na istnienie możliwości uznania pewnych opłat związanych z przekraczaniem granic przez towary – w tym także takich, które służą realizacji celów związanych z ochroną środowiska – za zgodne z ich postanowieniami. Możliwość ta pozostaje jednak bardzo ograniczona.

Analiza rozstrzygnięć TSUE pozwala również stwierdzić, że jego stanowisko w zakresie interpretacji art. 28 i 30 TFUE zostało w pewnym stopniu złagodzone, pomimo braku wyraźnej i bezpośredniej traktatowej podstawy umożliwiającej wprowadzanie odstępstw od zakazów zawartych w tych przepisach. Z jego orzeczeń wynika bowiem, że choć żadne z postanowień Traktatu nie przewiduje w tym zakresie wyjątków, nie oznacza to, iż każda opłata nakładana na towar w związku z przekraczaniem granicy musi zostać uznana za niezgodną z prawem UE. Dotyczy to również opłat uzasadnianych realizacją celu ochrony środowiska.

W konsekwencji niektóre tego rodzaju instrumenty nie będą podlegać zakazom wynikającym z art. 28 i 30 TFUE. Zgodnie z orzecznictwem TSUE może to mieć miejsce w trzech przypadkach, tj. gdy dana opłata:

1) należy do ogólnego systemu danin wewnętrznych obejmujących systematycznie i według tych samych kryteriów towary krajowe oraz przywożone i wywożone,
2) stanowi wynagrodzenie za usługę faktycznie świadczoną konkretnym podmiotom gospodarczym lub
3) wynika z kontroli wymaganych przez przepisy prawa unijnego.

Należy jednak wyjaśnić i jednocześnie podkreślić, że w żadnym z powyższych przypadków nie zachodzi sytuacja, w której dana opłata – stanowiąc środek o skutku równoważnym do cła – byłaby wyłączona z zakresu zastosowania omawianych zakazów, lecz taka, w której nie zostaje ona w ogóle zakwalifikowana jako taki środek.

W każdym z powyższych przypadków opłaty nakładane w związku z przekraczaniem przez towary granicy będą dopuszczalne wyłącznie przy spełnieniu określonych warunków. W pierwszym z nich, tj. w sytuacji, w której opłata należy do ogólnego systemu danin wewnętrznych obejmujących systematycznie i według tych samych kryteriów zarówno towary krajowe, jak i przywożone i wywożone, nie będzie ona objęta zastosowaniem art. 28 i 30 TFUE, lecz art. 110 TFUE – i to w jego świetle będzie oceniana. Na taki zakres omawianych przepisów TSUE wskazał w orzeczeniu wydanym w sprawie 132/78 *Denkavit Loire*[1], dotyczącej opłat nakładanych na produkty mięsne w związku z ich importem, a interpretację tę potwierdził w wielu późniejszych orzeczeniach. Objęcie danej opłaty zastosowaniem art. 110 TFUE powoduje natomiast, że jej dopuszczalność będzie oceniana w świetle warunków określonych w tym przepisie. Oznacza to przede wszystkim, że aby mogła ona zostać uznana za zgodną z prawem unijnym, jej działanie nie może być dyskryminujące w stosunku do produktów importowanych lub ochronne w stosunku do produktów krajowych (szerzej na ten temat zob. podrozdział 2 niniejszego rozdziału).

Drugi ze wskazanych przypadków dotyczy sytuacji, w których opłata stanowi wynagrodzenie za usługę faktycznie świadczoną na rzecz konkretnych podmiotów gospodarczych. Wyłączenie to zostało wprowadzone do unijnego porządku prawnego przez TSUE w wyroku w sprawie 63/74 *Cadsky S.p.A. przeciwko Istituto Nazionale per il Commercio Estero*[2]. Trybunał zaznaczył jednak, że może ono mieć zastosowanie jedynie w szczególnych przypadkach i nie może prowadzić do naruszenia istoty art. 28 i 30 TFUE.

---

1 Wyrok TSUE z dnia 31 maja 1979 r. w sprawie 132/78 *SARL Denkavit Loire przeciwko Francji*, Zb. Orz. 1979 01923, ECLI:EU:C:1979:139.

2 Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 1975 r. w sprawie 63/74 *Cadsky przeciwko Istituto Nazionale per il Commercio Estero*, Zb. Orz. 1975 00281, ECLI:EU:C:1975:33. Rozstrzygnięcie to zostało potwierdzone w późniejszym orzecznictwie, zob. np. wyrok TSUE z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie C39/17 *Lubrizol France przeciwko Caisse nationale du Régime social des indépendants*, ECLI:EU:C:2018:438, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, aby dana opłata – będąca wynagrodzeniem za usługę – nie została zakwalifikowana jako cło lub środek o skutku równoważnym, konieczne jest spełnienie trzech warunków. Po pierwsze, jak wskazał on w sprawie 158/82 *Komisja przeciwko Danii*[3], jej wysokość musi być proporcjonalna do wartości usługi, za którą jest uiszczana[4]. Po drugie, świadczona usługa musi przynosić rzeczywistą korzyść konkretnemu przedsiębiorcy, co Trybunał podkreślił m.in. w sprawie 340/87 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*[5], dotyczącej obciążania podmiotów gospodarczych uczestniczących w handlu wewnątrzwspólnotowym kosztami kontroli i formalności administracyjnych przeprowadzanych poza normalnymi godzinami pracy urzędów celnych w punktach granicznych. W wyroku tym TSUE wyjaśnił, iż rzeczywista korzyść nie występuje w przypadku, gdy świadczona usługa jest związana z dopełnieniem obowiązkowej formalności. Wymóg ten został doprecyzowany m.in. w orzeczeniu wydanym w sprawie C305/17 *FENS spol. przeciwko Republice Słowacji*[6]. Dotyczyła ona wprowadzonej w Słowacji opłaty za świadczenie usług sieciowych, nakładanej w przypadku wywozu energii elektrycznej do innych państw UE. Władze słowackie argumentowały, że opłata ta nie podlegała art. 28 i 30 TFUE, ponieważ była pobierana z tytułu korzystania z usługi sieciowej faktycznie świadczonej na rzecz eksporterów energii. Podnosiły one również, że jej celem było utrzymanie równowagi między dostępnością mocy wytwórczych a zapotrzebowaniem na nie, w związku z czym służyła zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw energii w Słowacji. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazał wówczas, że aby dana opłata nie była objęta zakresem art. 28 i 30 TFUE, usługa, za którą stanowi ona wynagrodzenie, musi przynosić uiszczającemu ją podmiotowi korzyść „konkretną i pewną". Wyjaśnił on również, że korzyść dla interesu publicznego jest zbyt abstrakcyjna i trudna do oceny, aby mogła zostać uznana za „konkretnie uzyskaną". Tym samym wykluczył możliwość skutecznego uzasadnienia wprowadzonych opłat na podstawie korzyści, jakie z tytułu ich poboru uzyskuje dany kraj lub jego społeczeństwo jako całość. Podobne stanowisko Trybunał zajął w sprawie *Carbonati Apuani Srl przeciwko Comune di Carrara*[7], w której wskazał, że związek między opłatą a usługami świadczonymi na rzecz obciążonych nią przedsiębiorców musi mieć charakter bezpośredni. Warunku tego nie spełnia natomiast np. opłata, której celem jest pokrycie wydatków poniesionych przez władze publiczne na naprawę i utrzymanie sieci drogowej lub

3 Wyrok TSUE z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 158/82 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii*, Zb. Orz. 1983 03573, ECLI:EU:C:1983:317.

4 Podobnie np. wyrok TSUE z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 170/88 *Ford España SA przeciwko Estado español*, Zb. Orz. 1989 02305, ECLI:EU:C:1989:306.

5 Wyrok Trybunału z dnia 30 maja 1989 r. w sprawie 340/87 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1989 01483, ECLI:EU:C:1989:219.

6 Wyrok TSUE z dnia 6 grudnia 2018 r. w sprawie C305/17 *FENS spol. przeciwko Republice Słowacji*, ECLI:EU:C:2018:986.

7 Wyrok TSUE z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-72/03 *Carbonati Apuani Srl przeciwko Comune di Carrara*, Zb. Orz. 2004 I-08027, ECLI:EU:C:2004:506.

budowę infrastruktury technicznej – nawet jeżeli służą one również do transportu towarów, którymi obrót był nią obciążony[8]. Po trzecie, aby opłata stanowiąca wynagrodzenie za świadczoną usługę nie była objęta zastosowaniem art. 28 i 30 TFUE, nie może istnieć zobowiązanie do korzystania z tej usługi. Oznacza to, że nie może ona wynikać z wykonania obowiązków nałożonych przez prawo, na co Trybunał wskazał w wyroku wydanym w przywołanej wyżej sprawie 63/74 *Cadsky S.p.A*. W tym konkretnym rozstrzygnięciu orzekł on, że opłata nie może zostać uznana za wynagrodzenie za faktycznie wykonaną na rzecz eksportera usługę, jeżeli polega ona na kontroli jakości produktów przeznaczonych na eksport, przeprowadzanej w związku z obowiązywaniem zakazu wywozu produktów niespełniających standardów przewidzianych przez prawo krajowe. Co więcej, aby dana opłata nie podlegała ocenie w świetle art. 28 i 30 TFUE, nie może być ona pobierana za usługę, która została w inny sposób narzucona na podmiot gospodarczy, co nierzadko ma miejsce w przypadku usług świadczonych przez przedsiębiorstwa publiczne o pozycji monopolistycznej lub quasimonopolistycznej.

Trzecia sytuacja, w której opłata pobierana w związku z przekroczeniem przez towar granicy nie podlega przepisom art. 28 i 30 TFUE, obejmuje przypadki, w których jest ona nakładana z powodu przeprowadzania kontroli wymaganych przez prawo unijne, a jej wysokość odpowiada kosztom tych kontroli. Takie opłaty nie są kwalifikowane jako cła lub należności o skutku równoważnym, niezależnie od faktu, iż pobierane są podczas lub w związku z przekraczaniem przez towar granicy. Na wyłączenie to Trybunał Sprawiedliwości wskazał w 1977 r. w sprawie 46/76 *Bauhuis*[9]. Uznał on wówczas, że opłaty związane z kontrolami weterynaryjnymi lub służące realizacji wymogów ochrony zdrowia publicznego, jeżeli są wymagane przepisami unijnymi i nie przekraczają rzeczywistych kosztów kontroli, nie stanowią opłat o skutku równoważnym do cła. Początkowo rozwiązanie to stosowane było w dziedzinie ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt oraz ochrony roślin, z czasem jednak zostało ono rozszerzone także na opłaty związane z kontrolami uzasadnionymi innymi względami, w tym właśnie wymogami ochrony środowiska. Zasadność uznania takich opłat za dopuszczalne wynika przede wszystkim z faktu, iż unijne regulacje, poprzez ujednolicanie warunków, w jakich państwa członkowskie mogą przeprowadzać kontrole z uwagi na względy dobra ogólnego, w rzeczywistości zmierzają również (a być może nawet przede wszystkim) do realizacji celu, jakim jest zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania swobodnego przepływu towarów. W konsekwencji przewidziane przez takie regulacje kontrole podlegają w określonym zakresie wyłączeniu spod reżimu ogólnych przepisów traktatowych i mogą uzasadniać pobieranie pewnych opłat, które w odmiennych okolicznościach zostałyby zakwalifikowane jako bariery w handlu wewnętrznym. Należy jednak odróżnić tego rodzaju przypadki od sytuacji, w których

8 *Ibidem*, pkt 33.

9 Wyrok TSUE z dnia 25 stycznia 1977 r. w sprawie 46/76 *W.J.G. Bauhuis przeciwko państwu niderlandzkiemu*, Zb. Orz. 1977 00005, ECLI:EU:C:1977:6.

podstawą do przeprowadzania kontroli, którym towarzyszy pobieranie opłat, są wyłącznie przepisy prawa krajowego – w takich bowiem okolicznościach Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie odmawia uznania nakładanych obciążeń za zgodne z przepisami Traktatu.

Wyjaśnić należy, że zakaz przewidziany w art. 28 i 30 TFUE nie będzie mieć zastosowania w odniesieniu do opłat związanych z kontrolami wymaganymi przez prawo unijne jedynie w przypadku spełnienia określonych w orzecznictwie TSUE wymogów. Zostały one sformułowane w wyroku wydanym w sprawie 18/87 *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*[10], dotyczącej obciążeń nakładanych w Niemczech w związku z importem i tranzytem żywego inwentarza, które według Komisji Europejskiej stanowiły opłaty o skutku równoważnym do cła. Władze niemieckie wskazywały, że były one pobierane w celu pokrycia kosztów inspekcji weterynaryjnych przeprowadzanych na podstawie dyrektywy Rady 81/389/EWG dotyczącej ochrony zwierząt podczas międzynarodowego transportu[11], w związku z czym nie naruszały art. 28 i 30 TFUE. Oceniając przedmiotowe obciążenia, Trybunał w pierwszej kolejności wskazał, że zgodnie z wcześniejszym orzecznictwem opłaty, które mogłyby zostać uznane za cła lub środki o skutku równoważnym, nie będą w taki sposób zaklasyfikowane w przypadku, gdy są one pobierane w związku z kontrolami, którym poddawane są towary przekraczające granice. Doprecyzował on jednak, że wyłączenie to będzie mieć miejsce jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

1) wysokość opłat nie przekracza rzeczywistych kosztów kontroli, w związku z którymi są pobierane,
2) kontrole te są obowiązkowe i jednakowe dla wszystkich produktów danego rodzaju w UE,
3) obowiązek ich przeprowadzania został wprowadzony prawem unijnym w ogólnym interesie UE,
4) ułatwiają one swobodny przepływ towarów, w szczególności poprzez zapobieganie przeszkodom, jakie mogłyby powstać w wyniku stosowania przez państwa członkowskie jednostronnych kontroli na podstawie art. 36 TFUE.

Trybunał uznał, że ponieważ wprowadzone w Niemczech opłaty stanowiły „finansowo i ekonomicznie uzasadnioną rekompensatę za obowiązek nałożony w równym stopniu na wszystkie państwa członkowskie przez prawo wspólnotowe, nie można ich uznać za wywołujące skutek równoważny do cła i w konsekwencji nie mogą one podlegać zakazowi sformułowanemu w art. 9 TEWG i art. 12 TEWG [obecnie art. 28 i 30 TFUE – przyp. M.M.]"[12]. Oznacza to, że przy spełnieniu okre-

10 Wyrok TSUE z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 18/87 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 1988 05427, ECLI:EU:C:1988:453.

11 Dyrektywa Rady 81/389/EEC z dnia 12 maja 1981 r. ustanawiająca środki niezbędne do wykonania dyrektywy 77/489/EWG w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu międzynarodowego (Dz.Urz. L 150 z 6.06.1981, s. 1–5).

12 Wyrok TSUE z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 18/87 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, pkt 14.

ślonych wymagań, przede wszystkim istnieniu ścisłego związku pomiędzy opłatami nakładanymi przez władze krajowe i kontrolami przewidzianymi przez prawo unijne, zastosowanie art. 28 i 30 Traktatu będzie wyłączone nawet w przypadku, gdy opłaty pobierane są z powodu przekraczania przez towar granicy.

Wydaje się, że wskazane wyżej warunki mogą stosunkowo łatwo zostać spełnione przez środki przyjmowane w celu realizacji wymogów ochrony środowiska, co wynika z faktu, że szereg kontroli mających na celu weryfikację zgodności towarów z normami środowiskowymi przewidzianych jest właśnie przez akty prawa unijnego bądź też umowy międzynarodowe, których UE i państwa członkowskie zobowiązane są przestrzegać. Jako przykład może tu posłużyć Konwencja bazylejska z 1989 r., dotycząca kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów[13], której sygnatariuszami są nie tylko wszystkie kraje Unii Europejskiej, ale także ona sama. Głównym celem umowy jest ograniczenie wywozu odpadów z państw wysoko rozwiniętych do pozostałych, a dla jego osiągnięcia wprowadza ona reglamentację dopuszczalności transgranicznego przemieszczania odpadów zarówno niebezpiecznych, jak i innych. Zgodnie z jej art. 2 jako transgraniczne przemieszczanie należy rozumieć „jakiekolwiek przemieszczanie odpadów niebezpiecznych lub innych odpadów z obszarów znajdujących się pod jurysdykcją krajową jednego państwa do obszarów lub przez obszary znajdujące się pod jurysdykcją innego państwa albo do obszarów lub przez obszary nieznajdujące się pod żadną krajową jurysdykcją jakiegokolwiek państwa, pod warunkiem że w takie przemieszczanie zaangażowane są co najmniej dwa państwa", co oznacza, że także przemieszczenia realizowane pomiędzy krajami Unii Europejskiej są w ten sposób kwalifikowane. Konwencja nie wprowadza bezwzględnego zakazu przemieszczania odpadów, lecz jedynie normy te działania regulujące i w określonym zakresie je ograniczające. Jej strony zostały zobowiązane do zapewnienia, że transgraniczny obrót odpadami zostanie zredukowany do minimum kompatybilnego z efektywnym i ekologicznie racjonalnym gospodarowaniem nimi i że będzie on prowadzony w sposób zapewniający ochronę zdrowia człowieka i środowiska. Podstawowym instrumentem konwencji, mającym służyć realizacji tych celów, jest natomiast wprowadzenie systemu kontroli oraz reglamentacji przemieszczania odpadów. Przepisy, które w samej Unii regulują przedmiotową problematykę, w dużej mierze wynikają właśnie z jej przystąpienia do konwencji[14]. Przyjęte dla realizacji jej założeń rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów[15] wprowadza jednolity i obowiązkowy system notyfikacji transferu odpadów, któremu towarzyszyć musi odpowiedni dokument

13 Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych sporządzona w Bazylei dnia 22 marca 1989 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 19, poz. 88).

14 Decyzja 93/98/EWG Rady z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Wspólnoty, Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Dz.Urz. L 39 z 16.02.1993, s. 1–2, pol. wyd. spec. rozdz. 11, t. 18, s. 301–303).

15 Rozporządzenie 1013/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. L 190 z 12.07.2006, s. 1–98).

przesyłania. Przewiduje ono także konieczność zapewnienia odpowiednich kontroli w związku przemieszczaniem odpadów – jak wskazuje jego art. 50, władze krajowe zobowiązane są do przeprowadzania kontroli w zakresie przemieszczania odpadów między państwami lub związanego z nim odzysku albo unieszkodliwiania w prowadzących takie działania instalacjach i przedsiębiorstwach, jak również na granicach. Kontrole te mogą obejmować weryfikację dokumentów, potwierdzanie tożsamości oraz, w odpowiednich przypadkach, bezpośrednią kontrolę odpadów. Działania takie mogą generować koszty po stronie państw członkowskich, a w konsekwencji prowadzić do nakładania na podmioty gospodarcze zaangażowane w przemieszczanie odpadów związanych z nimi opłat. Ponieważ wskazane przepisy zawarte zostały nie w dyrektywie, lecz w rozporządzeniu, zastępują one różniące się od siebie regulacje krajowe[16]. W konsekwencji uznać należy, że choć z jednej strony służyć one mogą ochronie środowiska, to wprowadzając jednakowe dla wszystkich państw członkowskich standardy, sprzyjają również realizacji założeń rynku wewnętrznego UE. Z tego też powodu opłaty towarzyszące przewidzianym w nich kontrolom stanowić mogą przykład obciążeń finansowych nakładanych przez państwa członkowskie, które odpowiadają wymogom warunkującym ich wyłączenie z zakresu zastosowania zakazów zawartych w art. 28 i 30 TFUE.

Ostatnie z poczynionych wyżej spostrzeżeń jest niezwykle istotne w związku z faktem, iż dopuszczalność stosowania omawianych instrumentów uzależniona jest również od realizacji przez nie celu, jakim jest eliminacja przeszkód istniejących w wymianie handlowej w UE. Ponieważ wymóg ten ma kluczowe znaczenie dla umacniania jednolitego rynku i jednocześnie pogodzenia dążeń do realizacji założeń integracji ekonomicznej i ochrony interesów innych niż gospodarcze, sędziowie unijni, oceniając nakładane opłaty, weryfikują, czy wprowadzone rozwiązania nakierowane są w szczególności (choć niekoniecznie wyłącznie) na usuwanie przeszkód w swobodnej wymianie towarów, które mogłyby powstawać wskutek stosowania norm ustalanych jednostronnie przez poszczególne państwa członkowskie. Nie wyklucza to jednak tego, że przeprowadzane kontrole i nakładane w związku z nimi opłaty mogą jednocześnie realizować cel, jakim jest usuwanie stwarzanych przez niekontrolowane przemieszczenia towarów zagrożeń dla zdrowia i środowiska.

Na koniec należy wskazać, że choć przepisy harmonizujące i przewidziane nimi kontrole w perspektywie długoterminowej sprzyjają funkcjonowaniu jednolitego rynku, jako że wykluczają one możliwość stosowania analogicznych, lecz różniących się w poszczególnych państwach członkowskich środków, które mogą być uzasadnione art. 36 TFUE lub wymogami imperatywnymi, w tym wymogami ochrony środowiska, to pobór opłat związany z przeprowadzaniem takich kontroli wciąż ma charakter dyskusyjny i może generować pewne przeszkody

16 Szerzej zob. np. M. Woźniak, *The Relationship between Law, Ratified Agreement and the EU Law in the Light of the Polish Constitution and Application of the EU Law by Public Administration in Poland*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2017, t. 15, nr 4, s. 93.

w swobodnym przepływie towarów. Wynika to z faktu, iż to jedynie przepisy dotyczące kontroli stanowią przedmiot zbliżenia na poziomie unijnym, natomiast sama wysokość nakładanych obciążeń finansowych pozostawiona jest decyzjom władz krajowych i nawet w przypadku, gdy wprowadzone przez nie opłaty są ściśle związane z legalnymi kontrolami, ich niewspółmierna do rzeczywistych kosztów kontroli wysokość powodować będzie ich uznanie za niezgodne z prawem UE.

2. Dopuszczalność zróżnicowania opodatkowania na podstawie kryteriów środowiskowych

Artykuł 110 Traktatu wprowadza do unijnego porządku prawnego zakaz nakładania na produkty innych państw członkowskich podatków wewnętrznych wyższych niż te, które stosowane są wobec podobnych produktów krajowych lub takich, które pośrednio chronią produkty krajowe inne niż podobne. Jego celem jest zapewnienie przejrzystości rynku wewnętrznego i wyeliminowanie dyskryminacji fiskalnej opartej na pochodzeniu produktów. Obejmuje on różnego rodzaju instrumenty podatkowe, w tym także te, które wprowadzane są w celu ochrony środowiska.

Podatki związane z realizacją celów środowiskowych, do których może odnosić się art. 110 TFUE, to w praktyce przede wszystkim podatki produktowe, nakładane m.in. na takie towary jak benzyna, oleje silnikowe, gaz i inne produkty energetyczne, pojazdy, baterie, plastikowe opakowania, opony czy inne wyroby, które w trakcie swojego cyklu życia wywierają negatywny wpływ na środowisko.

Należy jednak zauważyć, że instrumenty finansowe i rynkowe znajdują coraz szersze zastosowanie w dziedzinie ochrony środowiska, pozwalając na efektywne wdrażanie jej założeń. W dużej mierze dotyczy to właśnie podatków, które coraz częściej wykorzystywane są jako narzędzie służące zapewnieniu skutecznej realizacji wymogów środowiskowych. Wysokość obciążeń podatkowych, a także stosowanie ulg czy zwolnień, może odgrywać kluczową rolę w podejmowaniu przez podmioty gospodarcze działań wspierających rozwój i implementację nowych rozwiązań ekologicznych, co zostało dostrzeżone i jest wykorzystywane przez władze wielu państw. W literaturze wskazuje się nawet na istnienie trendu określanego mianem ekologicznych reform podatkowych[17]. Reformy takie opierają się na zwiększaniu obciążeń fiskalnych w odniesieniu do produktów i usług

17 Zob. np. C. Lutz, B. Meyer, *Environmental Tax Reform in the European Union: Impact on CO_2 Emissions and the Economy*, „Zeitschrift für Energiewirtschaft" 2010, vol. 34, s. 1–10; M. Ptak, *Opłaty i podatki ekologiczne w krajach Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2010, t. 4, nr 127, s. 74–88; S. Bryndziak, *Opodatkowanie jako instrument polityki ochrony środowiska*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2014, t. 93, s. 25–37.

szkodliwych dla środowiska naturalnego, przy jednoczesnym zmniejszaniu obciążeń podatkowych w stosunku do tradycyjnych czynników – pracy i kapitału[18]. Co więcej, choć swobodny przepływ towarów stanowi jeden z podstawowych celów Unii Europejskiej, którego realizacja wiąże się z koniecznością jak najpełniejszej eliminacji przeszkód w wymianie handlowej pomiędzy państwami członkowskimi, coraz wyraźniej dostrzegalne jest stanowisko – przyjmowane również przez instytucje unijne – że nie powinno się to odbywać kosztem innych wartości, w tym ochrony środowiska. Dotyczy to również działań mających na celu usuwanie barier o charakterze fiskalnym. Przekonanie to znajduje odzwierciedlenie także w ewolucji rozstrzygnięć TSUE, która obejmuje również interpretację i stosowanie art. 110 TFUE.

Początkowo dokonywana przez TSUE wykładnia omawianego przepisu była niezwykle restrykcyjna. Przejawiało się to w systematycznym odrzucaniu wszelkich środków krajowych wprowadzających zróżnicowanie w opodatkowaniu, których stosowanie prowadzić mogło do ochrony rynku krajowego, w dużej mierze niezależnie od powodów owego zróżnicowania. Obecnie stosowanie opodatkowania dyskryminującego lub protekcjonistycznego pozostaje zakazane, niemniej jednak dostrzec można pewne złagodzenie stanowiska Trybunału w zakresie oceny cech, elementów czy czynników, które mogą zostać uznane za usprawiedliwiające wprowadzone zróżnicowanie. Uznać można, że zgodnie z aktualną linią orzeczniczą art. 110 TFUE interpretować należy jako przyznający państwom członkowskim pewien zakres swobody, choć wciąż bardzo ograniczonej, w ramach określenia ich własnej polityki fiskalnej (które produkty opodatkować, na jakiej podstawie i na jakim poziomie). Co więcej, choć przepis ten ma na celu eliminację podatkowej dyskryminacji prowadzącej do zaburzeń w wymianie towarów, to zgodnie z orzecznictwem TSUE nie wyklucza on zróżnicowania opodatkowania poszczególnych produktów w przypadku, gdy jest ono obiektywnie uzasadnione.

Niezwykle istotnym orzeczeniem w zakresie omawianej problematyki jest wyrok wydany w sprawie 148/77 *Hansen i Balle przeciwko Hauptzollamt Flensburg*[19], dotyczącej niemieckich przepisów wprowadzających opodatkowanie napojów alkoholowych. Regulacje te przewidywały różne stawki podatku w zależności od rodzaju alkoholu oraz destylarni, z której dany alkohol pochodził. Najniższa stawka podatku stosowana była jedynie w odniesieniu do szczególnych typów alkoholi, w tym wytwarzanych z owoców, oraz szczególnych rodzajów producentów, w tym niewielkich prywatnych dystylarni, przy czym z jej zastosowania zostały wyłączone produkty importowane z państw nienależących do UE. Oceniając zgodność przedmiotowych regulacji z art. 110 TFUE, Trybunał wskazał, że przepis ten nie

18 M. Kudełko, E. Pękala, *Ekologiczna reforma podatkowa – wyzwania i ograniczenia*, „Problemy Ekologii" 2008, t. 12, nr 1, s. 17. Zob. również K. Nizioł, *Prawne aspekty polityki podatkowej*, Warszawa 2007, s. 52 czy K. Nizioł, M. Fedorowicz, *Prawo finansowe Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

19 Wyrok TSUE z dnia 10 października 1978 r. w sprawie 148/77 *H. Hansen jun. & O.C. Balle GmbH & Co. przeciwko Hauptzollamt de Flensburg*, Zb. Orz. 1978 01787, ECLI:EU:C:1978:173.

ogranicza swobody państw członkowskich w zakresie ustalania systemu opodatkowania, który uważają za najbardziej odpowiedni w odniesieniu do poszczególnych produktów, ani też przyznawania „ze słusznych powodów ekonomicznych i społecznych" korzyści podatkowych w formie zwolnień lub obniżenia stopy podatkowej w odniesieniu do pewnych kategorii towarów lub producentów. Zaznaczył on jednak, że korzyści te powinny obejmować nie tylko produkty krajowe, ale również pochodzące z innych państw członkowskich, jeśli spełniają one warunki wymagane do ich przyznania. Sformułowania zawarte w tym orzeczeniu budziły jednak pewne wątpliwości i rozbieżności interpretacyjne, w związku z czym w wyroku wydanym w sprawie 168/78 *Komisja przeciwko Republice Francuskiej*[20] TSUE doprecyzował je, wyjaśniając, iż „chociaż w wyroku w sprawie *Hansen i Balle* uznał on, biorąc pod uwagę stan rozwoju prawa wspólnotowego, że niektóre zwolnienia podatkowe lub ulgi podatkowe są zgodne z prawem, to jest tak pod warunkiem, że państwa członkowskie, stosując tego rodzaju rozwiązania, nie wprowadzają w tym zakresie dyskryminacji, tj. rozszerzają korzyści z nich wynikające na produkty przywożone"[21]. Podkreślił on wyraźnie, iż ustalenia zawarte w orzeczeniu w sprawie *Hansen & Balle* nie mogą być interpretowane jako uprawniające do wprowadzania różnic podatkowych, które mają charakter dyskryminacyjny lub ochronny.

W licznych orzeczeniach, m.in. w wyroku z 1981 r. w sprawie 140/79 *Chemial Farmaceutici SpA*[22], Trybunał wskazał również, że art. 110 TFUE nie ogranicza swobody państw członkowskich w stosowaniu instrumentów podatkowych wprowadzających zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi produktami na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak rodzaj wykorzystywanych surowców lub procesów produkcyjnych. Również w tym przypadku doprecyzował on jednak, że zróżnicowanie takie jest zgodne z prawem unijnym, jeśli realizuje cele zgodne z wymogami ustanowionymi w Traktacie i w prawie wtórnym oraz jeśli wprowadzające je przepisy pozwalają na uniknięcie jakichkolwiek form dyskryminacji, bezpośredniej lub pośredniej, w odniesieniu do importu z innych państw członkowskich i jakiejkolwiek formy ochrony konkurencyjnych produktów krajowych[23]. Potwierdza to również późniejsze orzecznictwo Trybunału, m.in. wyrok wydany w sprawie C-254/08 *Futura Immobiliare*[24], dotyczącej wprowadzonego we Włoszech podatku od unieszkodliwiania odpadów pochodzących z gospodarstw domowych. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ponownie wskazał wówczas, że władze

20 Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie 168/78 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, Zb. Orz. 1980 00347, ECLI:EU:C:1980:51.

21 *Ibidem*, pkt 16.

22 Wyrok TSUE z dnia 14 stycznia 1981 r. w sprawie 140/79 *Chemial Farmaceutici SpA przeciwko DAF SpA*, Zb. Orz. ECLI:EU:C:1981:1.

23 Podobnie również m.in. wyroki TSUE: z dnia 27 maja 1981 r. w połączonych sprawach 142 i 143/80 *Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Essevi et Salengo*, Zb. Orz 1981 01413, ECLI:EU:C:1981:121, pkt 21 czy z dnia 3 marca 1988 r. w sprawie 252/86 *Gabriel Bergandi przeciwko Directeur général des impôts*, Zb. Orz. 1988 01343, ECLI:EU:C:1988:112.

24 Wyrok TSUE z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-254/08 *Futura Immobiliare srl Hotel Futura i inni przeciwko Comune di Casoria*, Zb. Orz. 2009 I-06995, ECLI:EU:C:2009:479.

krajowe dysponują znacznym zakresem uznania, jeśli chodzi o określenie sposobów obliczania poszczególnych podatków. Także w tym przypadku uściślił on jednak, iż ustalenia w tym zakresie muszą być oparte na obiektywnych, niedyskryminacyjnych kryteriach.

W świetle powyższych ustaleń uznać należy, że zgodnie z interpretacją przyjmowaną przez TSUE art. 110 TFUE nie zabrania ustanawiania zróżnicowanych systemów podatkowych w odniesieniu do produktów uznawanych za podobne lub konkurencyjne. Takie zróżnicowanie jest jednak dopuszczalne tylko, jeśli pozwala zrealizować cele zgodne z prawem unijnym, opiera się na obiektywnych kryteriach i nie wprowadza dyskryminacji zależnej od pochodzenia.

Powstaje jednak pytanie, czy – i jeśli tak, to w jakim zakresie – ochrona środowiska może znaleźć się na liście powodów umożliwiających przyznawanie przez państwa członkowskie określonych korzyści podatkowych. W tym kontekście wskazać można, że zróżnicowanie opodatkowania na podstawie kryteriów ekologicznych, takich jak wykorzystywane surowce czy skala emitowanych przez produkt zanieczyszczeń, wydaje się uzasadnione i dopuszczalne przede wszystkim dlatego, że Unia Europejska uznaje wagę instrumentów fiskalnych za jeden z podstawowych elementów krajowych polityk ochrony środowiska, zwłaszcza że są one wprowadzane przede wszystkim w ramach realizacji zasady „zanieczyszczający płaci". Jak zostało wcześniej zasygnalizowane, już w piątym unijnym programie działania na rzecz środowiska z 1992 r. zalecano zwiększenie wykorzystania instrumentów ekonomicznych, w tym właśnie zachęt podatkowych, w celu wzmocnienia działań proekologicznych podejmowanych w UE, w szczególności „internalizacji zewnętrznych kosztów środowiskowych poniesionych w ciągu całego cyklu życia produktu od źródła poprzez produkcję, dystrybucję, wykorzystanie i pozbycie się w taki sposób, aby produkty przyjazne środowisku nie znajdowały się w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej na rynku w stosunku do produktów, które generują powstanie zanieczyszczeń i odpadów"[25]. W tym świetle stwierdzić należy, że działania państw członkowskich polegające na nakładaniu (lub zwalnianiu z) podatków na określone produkty lub różnicowanie ich stawek w celu zachęcenia producentów i konsumentów do zachowań sprzyjających ochronie środowiska naturalnego może, pod pewnymi warunkami, być uznane za zgodne z prawem unijnym. Działania takie nie mogą jednak prowadzić do odmiennego, krzywdzącego traktowania produktów zagranicznych, co oznacza, że władze krajowe mogą wprowadzić system opodatkowania zróżnicowany ze względu na stopień szkodliwości produktów dla środowiska, lecz podejmując tego rodzaju kroki, nie mogą one co do zasady wprowadzać rozróżnień między produktami krajowymi i zagranicznymi, i chronić produkcji krajowej.

25 Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie wspólnotowego programu polityki i działań w odniesieniu do środowiska i zrównoważonego rozwoju: W kierunku zrównoważonego rozwoju (Dz.Urz. C 138 z 17.05.1993, s. 1–4).

Orzeczeniem odnoszącym się do dopuszczalności wprowadzenia zróżnicowania opodatkowania na podstawie kryteriów środowiskowych jest wyrok wydany przez TSUE w 1980 r. w przywołanej już sprawie 21/79 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, dotyczącej włoskich regulacji w zakresie obciążeń nakładanych na oleje mineralne i wprowadzających w tym zakresie rozróżnienie na oleje z destylacji pierwotnej i te, które zostały poddane recyklingowi lub regeneracji. Przewidywały one ustanowienie dwóch podatków – jeden z nich nakładany był na produkty krajowe, drugi na pochodzące z importu, oraz redukcję stopy podatkowej w przypadku olejów pochodzących z procesu przetwarzania olejów uprzednio wykorzystanych, przy czym redukcja ta miała zastosowanie jedynie w stosunku do produktów krajowych. Zgodność przedmiotowych przepisów z prawem unijnym została zakwestionowana przez KE, która wskazywała, że Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z Traktatu, nakładając na oleje pochodzące z procesu regeneracji, przywożone z innych państw członkowskich, podatek według pełnej stawki, podczas gdy podobne produkty krajowe były, w zależności od okoliczności, całkowicie lub częściowo zwolnione z podatku. Władze włoskie uzasadniały przyjęcie przedmiotowych rozwiązań realizacją celów ekologicznych, w tym przede wszystkim dążeniem do wsparcia odzysku zużytych olejów. Wyjaśniały one, iż korzystniejsze opodatkowanie olejów regenerowanych wiązało się z wysokimi kosztami ich produkcji, a nieprzyznanie ich wytwórcom pewnych ułatwień skutkowałoby brakiem możliwości konkurowania z innymi olejami. W opinii wydanej w tej sprawie rzecznik generalny Mayras zwrócił uwagę na szczególne znaczenie – w ocenie omawianych przepisów – zakładanego przez nie celu, jakim była ochrona środowiska, wskazując, że „zbiórka i regeneracja zużytych olejów przedstawia […] korzyść w tym, iż pozwala na unieszkodliwianie odpadów, które powodowały poważne zanieczyszczenie środowiska i zapewnia odzysk produktów pochodzących z ograniczonych i usytuowanych w większości poza terytorium Wspólnoty źródeł”[26]. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał natomiast, że choć względy dotyczące rentowności przemysłu odzysku olejów mineralnych odgrywały dość istotną rolę podczas opracowywania przez włoskiego prawodawcę przedmiotowych regulacji, to nie budziło wątpliwości, iż kierował się on także względami i celami związanymi z ochroną środowiska, a zapewnienie racjonalnego ekologicznie gospodarowania odpadami stanowiło jeden z głównych powodów ich przyjęcia. Wskazał on również, iż należało odrzucić argument Komisji, zgodnie z którym zniesienie przedmiotowych korzyści podatkowych było jedynym sposobem prawidłowego zastosowania art. 110 TFUE, podkreślając jednocześnie, że dla zachowania zgodności z Traktatem korzyści podatkowe powinny zostać rozciągnięte na oleje importowane i to niezależnie od trudności istniejących w zakresie kontroli ich składu czy metody wytwarzania. Analiza omawianego orzeczenia prowadzi do wniosku, iż Trybunał uznał realizację zamierzeń

26 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 15 listopada 1979 r. w sprawie 21/79 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1979:257.

prośrodowiskowych za słuszny cel uzasadniający stosowanie szczególnych regulacji podatkowych, pod warunkiem jednak włączenia w zakres ich stosowania również towarów importowanych, tak aby uniknąć w stosunku do nich dyskryminacji bezpośredniej lub pośredniej. Oznacza to, że państwa członkowskie dla uzasadnienia wprowadzenia zróżnicowania obciążeń fiskalnych mogą przywoływać, obok celów ekonomicznych czy społecznych, także względy ochrony środowiska, przy czym zróżnicowanie to nie może odnosić się do pochodzenia opodatkowanych produktów.

Do jeszcze wyraźniejszego uznania przez TSUE dopuszczalności zróżnicowania w zakresie opodatkowania towarów w przypadku, gdy jest ono uzasadnione względami ochrony środowiska, doszło w sprawie 200/85[27], również toczącej się w ramach postępowania KE przeciwko Republice Włoskiej. Dotyczyło ono wprowadzonego we Włoszech opodatkowania pojazdów z silnikiem diesla, zróżnicowanego w zależności od pojemności silnika. Zróżnicowanie to, jak podnosiła Komisja, prowadziło do sytuacji, w której wyższa stawka podatku miała w praktyce zastosowanie wyłącznie do pojazdów importowanych. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał wówczas, że odniesienie do konkretnej pojemności silnika jako kryterium, na którym opiera się zróżnicowanie w opodatkowaniu, ma charakter obiektywny i niezależny od pochodzenia produktów. Zauważył on również, że większość modeli importowanych do Włoch samochodów z silnikiem diesla mieściła się w kategorii podlegającej opodatkowaniu według stawki podstawowej, a jedynie jeden model znajdował się w kategorii podlegającej opodatkowaniu według stawki wyższej, natomiast w przypadku uwzględnienia nie tylko samochodów z silnikiem diesla wyższa stawka stosowana była nie tylko do samochodów importowanych, lecz również do pojazdów wyprodukowanych we Włoszech. Ustalenie to pozwoliło sędziom na stwierdzenie, iż przedmiotowy system nie wprowadzał dyskryminacji i nie pełnił funkcji ochronnej w rozumieniu art. 110 Traktatu[28]. Wskazali oni wyraźnie, iż prawo unijne nie ogranicza swobody państw członkowskich w zakresie określania odmiennych zasad opodatkowania niektórych produktów na podstawie obiektywnych kryteriów, potwierdzając jednocześnie, że swoboda ta nie może prowadzić do naruszenia zasady równego traktowania i musi być realizowana w jej granicach. Można tu dostrzec odejście od przyjętej we wcześniejszych orzeczeniach dużej surowości Trybunału w zakresie interpretacji

27 Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 1986 r. w sprawie 200/85 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1986 03953, ECLI:EU:C:1986:492.

28 Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem TSUE zróżnicowanie opodatkowania jedynie formalnie oparte na kryteriach środowiskowych, a faktycznie zmierzające do ochrony produkcji krajowej, a więc opodatkowanie o charakterze protekcjonistycznym, będzie przez Trybunał uznane za niezgodne z art. 110 TFUE, jak miało miejsce m.in. w omówionej w rozdziale pierwszym sprawie 112/84 *Michel Humblot przeciwko Directeur des services fiscaux*. W sprawie tej za niezgodne z art. 110 TFUE uznano opodatkowanie wyższą stawką podatkową we Francji samochodów wyposażonych w silniki o dużej mocy w sytuacji, gdy w tym kraju produkowane były jedynie samochody z silnikami o małej mocy.

art. 110 TFUE – realizacja wymogów ochrony środowiska stała się jednym z uzasadnień służących łagodniejszej ocenie jego poszanowania przez regulacje wprowadzane przez państwa członkowskie. Stanowisko takie TSUE potwierdził m.in. w wyroku wydanym w sprawie C-551/13 *Setar*[29], dotyczącej opłat związanych z gospodarowaniem odpadami. Wyjaśnił on wówczas, że prawo unijne nie wymaga od państw członkowskich stosowania określonej metody finansowania kosztów gospodarowania odpadami i w zależności od decyzji władz krajowych może być ono zapewnione w drodze zarówno nakładania podatków, jak i innych opłat lub w każdy inny sposób. Choć orzeczenie to dotyczyło podatków związanych z bardzo konkretną działalnością, uznać należy, że wynikające z niego potwierdzenie istnienia szerokiego zakresu uznania państw członkowskich, jeśli chodzi o wykorzystywanie polityki fiskalnej w realizacji celu ochrony środowiska, przy zastrzeżeniu konieczności zachowania zgodności z Traktatem, odnosi się również do innych jej sektorów.

Możliwość zróżnicowania opodatkowania na podstawie kryteriów związanych z ochroną środowiska została potwierdzona również w orzeczeniu wydanym w sprawie C104/17 *SC Cali Esprou SRL*[30]. Postępowanie to dotyczyło stosowanej w Rumunii opłaty obciążającej podmioty wprowadzające na rynek tego kraju produkty w opakowaniach. Jej wysokość była obliczana na podstawie różnicy między ilością odpadów opakowaniowych odpowiadającą określonym w przepisach minimalnym celom recyklingu lub spalania z odzyskiem energii a ilością odpadów opakowaniowych faktycznie poddanych tym procesom przez danego przedsiębiorcę. Według rządu rumuńskiego opłata ta realizowała cele środowiskowe poprzez fakt, iż zachęcała z jednej strony do ograniczenia ilości opakowań wprowadzanych na rynek, a z drugiej do wspierania ich odzysku lub recyklingu, dążąc w ten sposób do zmniejszenia ilości odpadów ostatecznie unieszkodliwianych. Skarżący w postępowaniu krajowym wskazywali natomiast, że ponieważ obciążała ona podmioty, takie jak importerzy czy dystrybutorzy, którzy nie ingerują w opakowania wyrobów przywożonych i wprowadzanych na rynek rumuński, była ona niezgodna z prawem unijnym. Trybunał w pierwszej kolejności wskazał, że przedmiotowa opłata stanowiła podatek wewnętrzny w rozumieniu art. 110 TFUE. Niemniej jednak uznał on również, że jej wysokość ustalana była według obiektywnych kryteriów ekologicznych stosowanych niezależnie od pochodzenia opakowań i odpadów opakowaniowych. Była ona bowiem należna od podmiotów gospodarczych, które wprowadzają na rynek krajowy wyroby opakowane bez względu na pochodzenie tych wyrobów. W konsekwencji stwierdził on, że wprowadzające ją przepisy nie naruszały postanowień prawa UE. Orzeczenie to potwierdza w bardzo wyraźny sposób, że art. 110 TFUE nie stoi na przeszkodzie

29 Wyrok TSUE z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie C-551/13 *Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA przeciwko Comune di Quartu S. Elena*, ECLI:EU:C:2014:2467.

30 Wyrok TSUE z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie C-104/17 *SC Cali Esprou SRL przeciwko Administrația Fondului pentru Mediu*, ECLI:EU:C:2018:188.

stosowaniu takich opłat, które są nakładane i obliczane na podstawie kryteriów związanych z ochroną środowiska, o ile mają one charakter obiektywny i niezależny od pochodzenia towarów.

Istotne znaczenie w zakresie omawianej problematyki przedstawia również wyrok wydany w sprawie T210/02 *British Aggregates Association*[31], dotyczącej opłat nakładanych zarówno na wydobywane w Wielkiej Brytanii, jak i przywożone z innych krajów kruszywa będące przedmiotem wykorzystania gospodarczego. Sąd Pierwszej Instancji wskazał wówczas, że ekopodatki stanowią specyficzne środki wprowadzane przez państwa członkowskie w ramach prowadzonej przez nie polityki ekologicznej, jak również, że władze krajowe są uprawnione do wykorzystywania tego rodzaju obciążeń w określonych sektorach w celu osiągnięcia założeń związanych z ochroną środowiska. Doprecyzował on także, że mają one w szczególności swobodę w zakresie ustalania swoich priorytetów w dziedzinie środowiska oraz, w konsekwencji, określania towarów lub usług, które postanowiły obciążyć podatkiem ekologicznym. Co szczególnie ważne, w wyroku tym Sąd nawiązał również do zasady integracji, wskazując, iż oceniając zgodność nakładanych przez kraje UE ekopodatków z Traktatem, należy brać pod uwagę uwarunkowania wynikające z art. 11 TFUE, tj. obowiązek uwzględniania wymogów ochrony środowiska przy ustalaniu i realizacji innych polityk. Stanowisko to zostało potwierdzone przez sędziów Trybunału Sprawiedliwości rozpatrujących odwołanie od przedmiotowego wyroku SPI. Wskazali oni, że choć zastosowanie zasady integracji nie może służyć jako uzasadnienie środków krajowych naruszających zasady regulujące funkcjonowanie unijnego rynku, to jednak wymaga ono uwzględniania wynikających z niej wymogów przy ocenie zgodności wprowadzanych rozwiązań z prawem unijnym.

Analiza powyższych orzeczeń pozwala stwierdzić, że ochrona środowiska stanowi cel, który może uzasadniać zróżnicowanie reżimu podatkowego, przede wszystkim związane z mniej lub bardziej szkodliwym oddziaływaniem produktów, których dotyczy. Uzasadnienie zróżnicowania oparte na realizacji wymogów środowiskowych może odnosić się m.in. do zawartości substancji zanieczyszczających, szkodliwych metod produkcji, ale też wpływu towarów na środowisko w całym ich cyklu życia, w szczególności już po ich wykorzystaniu, w tym możliwości skutecznego poddania ich procesom odzysku[32]. W tym kontekście należy zauważyć, że oczekiwania konsumentów w stosunku do oferowanych na rynku unijnym towarów znacząco się zmieniły w ciągu ostatnich dekad, a nawet kilku ostatnich lat. Nacisk kładziony jest już nie tylko na zaspokajanie ich indywidualnych potrzeb, ale również na inne aspekty oferty, w tym związane właśnie z problemami ochrony środowiska. Co więcej, dostrzec można, iż wraz z rozwojem świadomości europejskiego społeczeństwa w zakresie ekologii problem oceny

31 Wyrok SPI z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie T210/02 *RENV British Aggregates Association przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2012:110.

32 M. Danusso, R. Denton, *Does the European Court of Justice Look for A Protectionist Motive under Article 95?*, „Legal Issues of Economic Integration" 1990, vol. 17(1), s. 89.

istnienia stosunku konkurencji między produktami zyskał ponownie na aktualności. Obecnie potrzeby i wybory konsumentów uwarunkowane są także oddziaływaniem określonych towarów na środowisko naturalne. Powoduje to powstanie, czy też raczej dostrzeżenie pewnych dotychczas niezauważanych różnic pomiędzy produktami, co powinno skłaniać TSUE do brania pod uwagę – przy ocenie krajowych regulacji w świetle art. 110 TFUE – ich wpływu na środowisko, w szczególności przeprowadzania analizy istnienia stosunku podobieństwa lub konkurencji z uwzględnieniem tej właśnie zmiennej. W takim przypadku sędziowie będą przede wszystkim musieli odpowiedzieć na pytanie, czy produkty zaspokajające te same potrzeby, ale charakteryzujące się różnym stopniem szkodliwości dla środowiska lub – odwrotnie – różnym stopniem „przyjazności środowisku" powinny zostać zaklasyfikowane jako podobne lub konkurencyjne w świetle art. 110 TFUE. Dotyczyć to może takich produktów, jak m.in. samochody zwykłe i hybrydowe czy żywność „tradycyjna" i wegańska.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że choć państwa członkowskie pozostają uprawnione do wprowadzania zróżnicowanych regulacji podatkowych w związku z realizacją wymogów ekologicznych, to uprawnienie to uzależnione jest od spełnienia wielu warunków. Ponieważ art. 110 TFUE zakazuje stosowania opodatkowania dyskryminacyjnego lub protekcjonistycznego, w przypadku gdy produkty krajowe i importowane mają takie same właściwości, także z punktu widzenia ochrony środowiska muszą one podlegać takim samym obciążeniom fiskalnym, w tym korzystać z takich samych ulg. W konsekwencji państwo członkowskie nie może bez naruszenia zasady niedyskryminacji zapisanej w art. 110 TFUE przyznawać ulg lub innego rodzaju korzyści podatkowych produktom krajowym konstruowanym w określony sposób, wyposażonym w technologie antyzanieczyszczeniowe czy też posiadającym inne cechy istotne z punktu widzenia ochrony środowiska, odmawiając jednocześnie objęcia ich zastosowaniem produktów z innych krajów UE odpowiadających tym samym wymogom ekologicznym. Dla zachowania zgodności z Traktatem konieczne jest, aby przepisy przewidujące przyznawanie korzyści podatkowych w związku z wykorzystywaniem technologii uznawanych za przyjazne środowisku lub innych metod służących obniżeniu negatywnego oddziaływania produktów na jego stan, obejmowały zarówno towary krajowe, jak i importowane. Konieczność zachowania zgodności z prawem unijnym, w tym wymogami wypracowanymi w orzecznictwie TSUE, prowadzi więc do ograniczenia przyznanej państwom członkowskim swobody w sferze fiskalnej, tak aby nie doszło do nadmiernego zakłócenia równowagi pomiędzy realizacją celów ekologicznych a poszanowaniem swobód gospodarczych stanowiących podstawy integracji europejskiej. Należy jednak zauważyć, że nierzadko niezwykle trudne jest nakreślenie granicy pomiędzy podatkami uzasadnionymi w związku z koniecznością zapewnienia skutecznej ochrony środowiska a tymi, które nałożone zostały w celach protekcjonistycznych, związanych w szczególności z zapewnieniem rentowności określonej działalności gospodarczej. Nawet jeśli krajowe podatki odnoszą się do produktów rodzimych i zagranicznych w jednakowy sposób, konkretna

sytuacja na rynku może prowadzić do zaistnienia okoliczności, w których będzie mieć miejsce dyskryminacja producentów z innych państw członkowskich. Ocena konkretnych środków wprowadzanych przez państwa członkowskie zależy więc w dużej mierze od faktycznych uwarunkowań ich przyjęcia.

Niezależnie od powyższych uwag dopuszczalność zróżnicowania reżimu podatkowego na podstawie względów ekologicznych wydaje się odpowiadać coraz bardziej widocznym w Unii Europejskiej, ale również i w innych organizacjach międzynarodowych, takich jak WTO czy NAFTA, dążeniom do integracji handlu z wymogami i zasadami ochrony środowiska (takimi jak m.in. „zanieczyszczający płaci") i to w ramach jednego traktatu[33]. Na arenie międzynarodowej coraz częściej zwraca się również uwagę na komplementarność polityki fiskalnej i środowiskowej, możliwą do osiągnięcia m.in. poprzez kompleksowe modyfikacje systemów podatkowych, mające pozwalać na bardziej efektywne osiąganie celów ochrony środowiska bez ogólnego, poważnego zwiększania obciążeń finansowych[34]. Niektóre kraje UE, takie jak Dania, Finlandia, Niderlandy czy Szwecja, dokonały głębokich ekologicznych reform podatkowych, przenosząc w wielu przypadkach punkty ciężkości z podatku dochodowego na opodatkowanie produkcji i konsumpcji towarów o negatywnym wpływie na środowisko. Inne kraje, choć niekoniecznie w zakresie, który może być określony jako „system", także coraz częściej stosują instrumenty fiskalne w celu promocji zachowań proekologicznych i to zarówno po stronie producentów, jak i konsumentów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej natomiast coraz częściej przychylnie odnosi się do takich środków, dostrzegając ich potencjał i możliwość przyczyniania się do zachowania wysokiego poziomu ochrony środowiska.

3. Uznanie możliwości stosowania ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym ze względu na realizację wymogów ochrony środowiska

Zakazy stosowania ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym w przywozie i wywozie towarów, wprowadzone w art. 34 i 35 Traktatu, mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego UE. W konsekwencji przez długi czas sędziowie TSUE interpretowali je w sposób niezwykle rygorystyczny,

33 Szerzej na ten temat zob. M. Nyka, *Instrumenty ograniczania wpływu handlu na środowisko. Studium z prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018.

34 M. Common, *Taxation and the Environment: Complementary Policies*, Paris 1993, s. 16.

niejednokrotnie uniemożliwiając państwom członkowskim przyjmowanie środków służących ochronie wartości pozagospodarczych. Z czasem jednak w samej UE zaczęto dostrzegać, że swobodny przepływ towarów nie jest wartością absolutną – nawet w kontekście dążeń do zapewnienia jak najbardziej efektywnego funkcjonowania jednolitego rynku – i w szczególnych przypadkach realizacja innych założeń może wymagać wprowadzenia pewnych jego ograniczeń. Jednym z celów, które mogą uzasadniać takie ograniczenia, stała się ochrona środowiska.

Z przepisów Traktatu oraz orzecznictwa TSUE jednoznacznie wynika, że tworzenie przeszkód w swobodnym przepływie towarów jest w unijnym porządku prawnym zakazane. Z drugiej jednak strony wprowadzanie rozwiązań mających na celu ochronę środowiska jest obecnie uznawane przez instytucje Unii Europejskiej nie tylko za pożądane, lecz także konieczne, co w praktyce odbywa się niekiedy kosztem integracji gospodarczej. Wynika to przede wszystkim z dążenia zarówno samej UE, jak i wielu państw członkowskich do realizacji założeń zrównoważonego rozwoju oraz gospodarki cyrkularnej.

Obecnie Trybunał Sprawiedliwości dysponuje dwoma instrumentami pozwalającymi na uwzględnienie wymogów ochrony środowiska w procesie budowy i umacniania jednolitego rynku. Pierwszy z nich wynika bezpośrednio z przepisów Traktatu, drugi zaś opiera się na wypracowanej w orzecznictwie TSUE konstrukcji wymogów imperatywnych, do których z czasem włączona została właśnie ochrona środowiska.

3.1. Artykuł 36 TFUE jako podstawa uzasadnienia środków przyjmowanych w celu ochrony środowiska

Jak zostało zasygnalizowane powyżej, po wielu latach budowy i umacniania rynku wewnętrznego UE w unijnym systemie prawnym dopuszczono możliwość wprowadzania środków stanowiących odstępstwa od zakazów stosowania ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym w przywozie i wywozie towarów, związanych – przede wszystkim dzięki działalności TSUE – z ochroną środowiska. Choć obecnie kluczowe znaczenie mają w tym zakresie te ich podstawy, które wypracowane zostały w orzecznictwie Trybunału, to również sam Traktat zawiera postanowienia, które w pewnym stopniu pozwalają na realizację celów środowiskowych z pewnym uszczerbkiem dla swobodnego przepływu towarów. W konsekwencji stwierdzić należy, że – w przeciwieństwie do zakazów stosowania ceł oraz dyskryminacyjnego lub protekcjonistycznego opodatkowania, w odniesieniu do których w tekście Traktatu nie przewidziano żadnej podstawy umożliwiającej ich derogację – zakazy dotyczące instrumentów stanowiących ograniczenia ilościowe lub środki o skutku równoważnym zostały już na etapie tworzenia podstaw konstrukcji europejskiej uznane za mogące podlegać wyłączeniu, jeśli służą realizacji określonych w prawie unijnym celów. Przewidując takie rozwiązanie, autorzy Traktatu przyznali państwom członkowskim uprawnienie do stanowienia

prawa w dziedzinach związanych z ochroną podstawowych interesów pozagospodarczych, nawet jeśli wprowadzane w tym celu środki mogą stanowić przeszkody w obrocie handlowym wewnątrz UE. Możliwość ta wynika z art. 36 TFUE, zgodnie z którym „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 oraz 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". Choć, jak wskazał TSUE w orzeczeniu w przywołanej już sprawie 35/76 *Simmenthal*, przepis ten nie ma na celu zarezerwowania określonych zagadnień dla wyłącznych kompetencji państw członkowskich, to jednak jego obecność w Traktacie można uznać za dowód znaczenia i wagi, jaką UE przywiązuje do ochrony pewnych fundamentalnych wartości – także w ramach realizacji założeń jednolitego rynku.

3.1.1. Brak wskazania ochrony środowiska w art. 36 TFUE

Artykuł 36 Traktatu stanowi przykład klauzuli, jaką można odnaleźć w wielu umowach międzynarodowych dotyczących obrotu gospodarczego, a w szczególności wolnego handlu[35]. Liczne porozumienia, zarówno dwu-, jak i wielostronne, zawierają tego rodzaju postanowienia o charakterze ochronnym, pozwalające wyjątkowo na niestosowanie określonych postanowień umowy, m.in. ze względu na ochronę zdrowia ludzi, a niekiedy także zwierząt i roślin. Również system unijny przyznaje państwom członkowskim uprawnienie do przyjmowania pewnych, wyjątkowych z punktu widzenia swobodnego przepływu towarów, środków uwarunkowanych koniecznością zapewnienia realizacji określonych celów wpisujących się w kategorię interesu publicznego.

Ze względu na kluczowe dla UE znaczenie ustanowienia i zapewnienia funkcjonowania jednolitego rynku wprowadzanie krajowych środków na podstawie omawianego artykułu, podobnie jak zastosowanie konstrukcji wymogów imperatywnych, dopuszczalne jest w zasadzie wyłącznie w sytuacji braku pełnej harmonizacji danej problematyki na poziomie unijnym. Trybunał w wielu swoich orzeczeniach, w tym w sprawie C-5/94 *Hedley Lomas*[36], wskazał, że „artykuł 36 Traktatu pozwala na utrzymanie ograniczeń w swobodnym przepływie towarów, uzasadnionych ochroną zdrowia i życia […], co stanowi podstawowy wymóg uznany przez prawo wspólnotowe. Jednakże odwołanie się do art. 36 nie jest

35 Podobna klauzula zawarta została m.in. w art. XX Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu GATT 1994 (Dz.Urz. L 336 z 23.12.1994, s. 20–21, pol. wyd. spec. rozdz. 11, t. 021, s. 91–104).

36 Wyrok TSUE z dnia 23 maja 1996 r. w sprawie C-5/94 *The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas Ltd.*, Zb. Orz. 1996 I-02553, ECLI:EU:C:1996:205.

już możliwe, gdy dyrektywy wspólnotowe przewidują harmonizację środków niezbędnych do osiągnięcia celu, który miałby być realizowany przez środki przyjęte w oparciu o ten przepis"[37]. Co jednak istotne, w przypadku harmonizacji częściowej państwa członkowskie mogą przyjmować własne przepisy dotyczące regulowanego zagadnienia na podstawie art. 36. W dziedzinie ochrony środowiska charakterystyczną cechą harmonizacji jest natomiast jej częściowy – minimalny – charakter. Wynika to m.in. z faktu, iż niektóre państwa członkowskie często domagają się umożliwienia utrzymania bądź wprowadzenia wyższych standardów ekologicznych niż przyjęte w innych krajach, wskutek czego UE w wielu przypadkach ogranicza się do ustanowienia minimalnych poziomów ochrony lub wprost przyznaje w danym akcie państwom uprawnienie do stosowania wyższych standardów krajowych niż przewidziane w regulacjach unijnych. W konsekwencji przyjęcia takiej strategii nierzadko, pomimo istnienia harmonizacji danej problematyki na poziomie unijnym, zastosowanie może znaleźć art. 36 Traktatu lub formuła wymogów imperatywnych.

Powstaje jednak wątpliwość, czy art. 36 TFUE może być uznany za przepis o wadze porównywalnej do tych, które wprowadzają zasadę swobodnego przepływu towarów. Należy podkreślić, że choć ochrona pewnych szczególnie istotnych interesów stanowi obecnie jedno z zadań UE, to często jest ona trudna do pogodzenia z podstawowym celem Unii, jakim pozostaje tworzenie i realizacja założeń jednolitego rynku. Z tego powodu art. 36 TFUE jako wyjątek od fundamentalnej zasady musi być interpretowany restrykcyjnie, a państwa członkowskie, opierając na nim swoje działania, zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez TSUE w cytowanym już orzeczeniu 7/68 *Art Treasures* z 1968 r., obowiązane są pozostawać w granicach ściśle wyznaczonych jego brzmieniem, zarówno jeśli chodzi o charakter wprowadzanych instrumentów, jak i cel, jaki ma być przez nie realizowany.

Artykuł 36 Traktatu wyraźnie wskazuje cztery kategorie sytuacji, w których możliwe jest odejście od stosowania zakazów ustanowionych w jego art. 34 i 35. Pierwsza z nich to sytuacja, w której wymaga tego zachowanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. W dalszej kolejności w przepisie tym wymienione zostały także ochrona zdrowia i życia ludzi, zwierząt lub roślin. Kolejne kategorie obejmują ochronę narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej oraz ochronę własności przemysłowej i handlowej. Interpretacja i stosowanie omawianego artykułu doprowadziły do powstania bogatego orzecznictwa TSUE, które jednak w nierównym stopniu dotyczy poszczególnych ze wskazanych kategorii.

W swoich wyrokach Trybunał podkreślił konieczność zachowania ściśle określonych w art. 36 TFUE ram. Przede wszystkim, niezależnie od przywoływanego przez państwo członkowskie powodu mającego uzasadniać przyjęcie określonych

37 *Ibidem*, pkt 18. W ten sposób również w wyroku TSUE z dnia 19 marca 1998 r. w sprawie C-1/96 *The Queen przeciwko Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd.*, Zb. Orz. 1998 I-01251, ECLI:EU:C:1998:113, pkt 47.

środków krajowych, wskazanego w omawianym przepisie, TSUE wyraźnie podkreśla, że nie obejmuje on celów ekonomicznych i nie może być interpretowany w sposób rozszerzający[38]. Wskazał on już w 1961 r. w orzeczeniu wydanym w sprawie 7/61 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*[39], że art. 36 Traktatu „jest przeznaczony do stosowania wyłącznie w przypadkach o charakterze niegospodarczym"[40]. Oznacza to, że rozwiązania stanowiące ograniczenia ilościowe lub środki o skutku równoważnym mogą być uzasadnione na podstawie omawianego przepisu pod warunkiem, że zostały wprowadzone ze względów innych niż wzmocnienie krajowego rynku czy ochrona krajowych podmiotów gospodarczych. Co więcej, w przywołanej już sprawie 104/75 *Peijper* Trybunał doprecyzował, że państwo nie może powoływać się na wskazany przepis w przypadku przyjmowania środków uzasadnionych dążeniem do zmniejszenia obciążeń spoczywających na administracji lub obniżenia wydatków publicznych, chyba że w przypadku braku takich środków owo obciążenie (lub wydatki) przekroczyłoby wyraźnie granice tego, „czego można racjonalnie wymagać"[41]. Należy jednak podkreślić, że wykorzystanie omawianego przepisu nie jest wykluczone w sytuacji, gdy regulacje krajowe uzasadnione obiektywnymi okolicznościami związanymi z ochroną wymienionych w art. 36 TFUE wartości pozwalają na osiągnięcie niejako dodatkowo innych celów, poza wskazanymi w jego treści, w tym o charakterze ekonomicznym.

Pomimo doprecyzowania przez TSUE ram zastosowania art. 36 TFUE w odniesieniu do problematyki relacji wymogów ochrony środowiska i zasady swobodnego przepływu towarów powstają jednak pytania, czy – i jeśli tak to, które i w jakim zakresie – wymienione w omawianym przepisie dobra i wartości mogą służyć jako podstawy stosowania środków mających realizować cele środowiskowe, a co za tym idzie – czy artykuł ten może być wykorzystywany przez państwa członkowskie dla uzasadnienia tego rodzaju instrumentów poprzez przypisanie ochrony środowiska do jednej z przewidzianych z nim kategorii. Pytania te wynikają przede wszystkim z faktu, iż twórcy Traktatu nie uznali jej wprost za jeden z elementów, który powinien figurować we wskazanym zestawieniu. Co więcej, także następujące po sobie rewizje Traktatu nie doprowadziły do zmiany postanowień jego art. 36 i rozszerzenia katalogu względów usprawiedliwiających stosowanie środków mogących ograniczać wymianę handlową wewnątrz UE. Jak wskazuje Cieśliński: „przyczyna skonstruowania jego dosyć skromnego z dzisiejszej perspektywy zakresu leżała głównie w swoistym braku wyobraźni twórców, a także ówczesnym stanie rozwoju gospodarki, co powodowało, że takie przesłanki, jak ochrona środowiska czy

38 Wyrok TSUE z dnia 9 czerwca 1982 r. w sprawie 95/81 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1982 02187, ECLI:EU:C:1982:216.

39 *Ibidem*.

40 *Ibidem*, pkt 6.

41 Wyrok TSUE z dnia 20 maja 1976 r. w sprawie 104/75 *Adriaan de Peijper, directeur de la société Centrafarm BV*, Zb. Orz. 1976 00613, ECLI:EU:C:1976:67, pkt 32.

konsumenta, mogły nie być uznawane za istotne”[42]. Mimo to wydaje się, że w niektórych sytuacjach przywołanie tej podstawy dla uzasadnienia instrumentów mających na celu ochronę środowiska jest możliwe.

Należy wyjaśnić, że realizacja wymogów ochrony środowiska nierzadko zakłada przyjmowanie środków, które uznawane są przez państwa członkowskie za słuszne i niezbędne także z punktu widzenia zachowania bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt, a także ochrony roślin, które to cele należą do kategorii wskazanych w art. 36 TFUE. W konsekwencji stwierdzenie, że w pewnym zakresie może on służyć uzasadnieniu środków stanowiących ograniczenia ilościowe i instrumenty o skutku równoważnym, zmierzających do ochrony środowiska, wydaje się dopuszczalne. Możliwość jego wykorzystania będzie jednak różnić się w przypadku poszczególnych wskazanych wyżej podstaw[43] i zależeć od interpretacji, w tym ustalenia zakresu przedmiotowego, zawartych w art. 36 TFUE pojęć.

3.1.2. Ochrona środowiska a ochrona bezpieczeństwa publicznego

Jedną ze wskazanych w art. 36 TFUE przesłanek umożliwiających wprowadzanie odstępstw od zakazów stosowania środków ograniczających import i eksport towarów w Unii Europejskiej jest ochrona bezpieczeństwa publicznego. W kontekście rozważań prowadzonych w niniejszym opracowaniu zasadne wydaje się pytanie, czy przesłanka ta może służyć uzasadnieniu środków przyjmowanych w celu ochrony środowiska. Udzielenie na nie odpowiedzi wymaga natomiast zbadania, czy zależności istniejące między bezpieczeństwem publicznym a stanem środowiska naturalnego są na tyle silne i bezpośrednie, by mogły stanowić podstawę kwalifikacji działań podejmowanych na rzecz ochrony środowiska jako realizujących cel zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Pomimo że związek ten może wydawać się odległy, część autorów zwraca uwagę na przenikanie się tych dwóch obszarów, a nawet na istnienie ścisłej więzi między nimi. Stanowi to wyraz rozwijającej się koncepcji bezpieczeństwa ekologicznego, łączącej problematykę ochrony środowiska z kategorią bezpieczeństwa publicznego. W tym świetle wydaje się, że koncepcja bezpieczeństwa ekologicznego stanowić może podstawę do reinterpretacji wskazanej w art. 36 TFUE przesłanki ochrony bezpieczeństwa publicznego w świetle współczesnych zagrożeń środowiskowych.

Samo pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego jest różnie ujmowane w poszczególnych systemach prawnych i odmiennie regulowane w dokumentach o zasięgu krajowym, unijnym i międzynarodowym. W aktach prawa unijnego, jak również w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE nie została jednak dotąd

42 A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wrocław 2013, s. 212.

43 Pozostałe podstawy wymienione w art. 36 nie zostaną poddane analizie ze względu na brak ich powiązania z ochroną środowiska lub ich zbyt odległy z nią związek.

wypracowana jego precyzyjna i kompletna definicja. Niejednoznaczność przedmiotowej koncepcji wynika z połączenia w niej dwóch niezwykle złożonych kategorii – środowiska i bezpieczeństwa – oraz z jej interdyscyplinarnego charakteru[44].

Koncepcję bezpieczeństwa ekologicznego najszerszym w polskiej nauce prawa badaniom poddał Korzeniowski. W obszernym opracowaniu dotyczącym przedmiotowego zagadnienia[45] przedstawił on uporządkowany i niezwykle bogaty przegląd proponowanych jego ujęć. Wśród nich przywołał on m.in. definicję bezpieczeństwa ekologicznego sformułowaną przez Molvaera, zgodnie z którą jest to „bezpieczeństwo środowiska naturalnego przed takim sposobem jego użytkowania i jego degradacją, że w efekcie może zagrażać istnieniu ludzi i społeczeństw"[46], czy też wyjaśnienie zaproponowane przez Szewardnadze, według którego pojęcie to należy rozumieć jako „stan stosunków międzypaństwowych, który powinien gwarantować utrzymanie, racjonalne wykorzystanie, reprodukcję i jakościową poprawę środowiska w interesie stabilnego i bezpiecznego rozwoju państw oraz tworzenia korzystnych warunków życia jednostek"[47]. Sam Korzeniowski ujmuje bezpieczeństwo ekologiczne m.in. przez pryzmat obowiązków i praw składających się na przedmiotową instytucję. Wskazuje, że w tym kontekście może być ono postrzegane jako element z jednej strony „zakresu obowiązków jednostki regulowanych przez prawo ochrony środowiska"[48], z drugiej „zastosowania przez władze publiczne instrumentów prawnych zapewniających podmiotowe prawo do środowiska oraz prawo do bezpiecznego życia w środowisku naturalnym"[49]. W polskim piśmiennictwie naukowym pojawiły się również inne definicje omawianego pojęcia. Dla przykładu Ciechanowicz-McLean ujmuje je jako „całkowitą likwidację lub zmniejszenie do minimum różnych zagrożeń życia i zdrowia człowieka, których źródłem jest środowisko jego życia, biosfera"[50]. Jest to definicja niezwykle szeroka, jednak – co istotne – jej autorka zaznacza, że odnosi się ona wyłącznie do tych zagrożeń, „które powstają w środowisku w wyniku świadomego bądź nie w pełni uświadomionego działania samego człowieka i są wymierzone przeciwko niemu, przeciwko konkretnym populacjom"[51]. W literaturze przedmiotu wskazuje się niekiedy również na istnienie dwóch ujęć bezpieczeństwa ekologicznego – wąskiego i szerokiego. W ujęciu wąskim obejmuje ono „bezpieczeństwo ekosystemów naturalnych i półnaturalnych, które odzwierciedla ich integralność

44 J. Barnett, *Environmental Security*, [w:] R. Kitchin, N. Thrift (red.), *International Encyclopedia of Human Geography*, Amsterdam 2009, s. 553.

45 P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.

46 R.K. Molvaer, *Environmentally Induced Conflicts? A Discussion Based on Studies from the Horn of Africa*, „Bulletin of Peace Proposals" 1991, vol. 22(2), s. 175 za P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne*…, s. 52.

47 E. Szewardnadze, „Literaturnaja Gazieta" 1989, nr 47, za P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne*…, s. 53.

48 P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne*…, s. 49.

49 *Ibidem*.

50 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 59.

51 *Ibidem*.

i zdrowie"[52], w ujęciu szerszym odnosi się natomiast do „ludzkiego życia, zdrowia, porządku społecznego i podstawowych praw, które nie są zagrożone i obejmuje naturalne bezpieczeństwo ekologiczne, ekonomiczne bezpieczeństwo ekologiczne i bezpieczeństwo społeczno-ekologiczne"[53].

Interpretacja przynajmniej części przedstawionych wyżej definicji bezpieczeństwa ekologicznego, jak również innych propozycji formułowanych w literaturze, może prowadzić do wniosku, iż uzasadnione jest uznanie go za element bezpieczeństwa publicznego, co z kolei stanowi warunek *sine qua non* objęcia środków krajowych wprowadzanych na podstawie tej przesłanki zakresem zastosowania art. 36 TFUE. Możliwość taka uzależniona jest jednak również od przyjęcia, na gruncie prawa unijnego, określonego rozumienia pojęcia „bezpieczeństwo publiczne". W tym kontekście należy natomiast zauważyć, że choć termin ten występuje zarówno w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich, jak i w prawie UE, w tym w samym Traktacie, przepisy unijne nie zawierają jego definicji legalnej, która nadawałaby mu jednolitą treść i zakres znaczeniowy. Do pojęcia tego wielokrotnie odnosił się także Trybunał Sprawiedliwości, również nie formułując jego kompletnej i wyczerpującej definicji. Co jednak istotne, w swoim orzecznictwie przyjął on niezwykle restrykcyjną jego interpretację. Wskazał, że obejmuje ono zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne, jak i zewnętrzne państw członkowskich[54], wyjaśniając jednocześnie, że bezpieczeństwo publiczne może zostać naruszone przede wszystkim przez stwarzanie „zagrożenia dla funkcjonowania głównych instytucji i służb publicznych oraz bezpośredniego zagrożenia dla życia oraz spokoju i fizycznego bezpieczeństwa ludności"[55], a także „ryzyka poważnego zakłócenia stosunków zagranicznych lub pokojowego współistnienia narodów bądź zagrożenia interesów wojskowych"[56]. Z jego orzecznictwa wynika również, iż władze krajowe mogą powoływać się na przesłankę bezpieczeństwa publicznego, wskazaną w art. 36 TFUE, wyłącznie w celu uzasadnienia regulacji

52 L. Chenli, L. Wenlong, X. Jing, Z. Huakun, L. Changhui, W. Wenying, *Global Trends and Characteristics of Ecological Security Research in the Early 21st Century: A Literature Review and Bibliometric Analysis*, „Ecological Indicators" 2022, vol. 137, s. 2.

53 *Ibidem*.

54 Zob. w szczególności wyroki TSUE: z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98 *Tanja Kreil przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 2000 I-00069, ECLI:EU:C:2000:2, pkt 17; z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-423/98 *Alfredo Albore*, Zb. Orz. 2000 I-05965, ECLI:EU:C:2000:40, pkt 18; z dnia 11 marca 2003 r. w sprawie C-186/01 *Alexander Dory przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 2003 I-02479, ECLI:EU:C:2003:146, pkt 32.

55 Wyrok TSUE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie C-348/09 *P.I. przeciwko Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, ECLI:EU:C:2012:300, pkt 28.

56 Zob. wyroki TSUE: z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-70/94 *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 1995 I-03189, ECLI:EU:C:1995:328, pkt 27; z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-423/98 *Alfredo Albore*, pkt 22; z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-398/98 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej*, Zb. Orz. 2001 I-07915, ECLI:EU:C:2001:565, pkt 29; z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie C-145/09 *Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotisowi Tsakouridisowi*, Zb. Orz. 2010 I-11979, ECLI:EU:C:2010:708, pkt 44.

mających fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania państwa, jego instytucji, podstawowych usług publicznych lub zdolności do przeżycia jego obywateli[57]. Co więcej, zakres omawianego pojęcia Trybunał doprecyzował *ad casum*[58]. W swoich rozstrzygnięciach zaakceptował on ograniczenia swobodnego przepływu towarów jako uzasadnione na podstawie przedmiotowej przesłanki, m.in. w przypadku uzależnienia tranzytu towarów o podwójnym przeznaczeniu (tj. towarów, które mogą być użyte zarówno do celów cywilnych, jak i wojskowych) od uzyskania zezwolenia na ich przewóz[59], wprowadzenia obowiązku uzyskania licencji na eksport towarów podwójnego przeznaczenia[60], odmowy udzielenia licencji na eksport do państwa będącego w stanie wojny towarów, które z obiektywnego punktu widzenia nadają się do militarnego wykorzystania[61], ale także regulacji służących zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa[62]. Ponadto w wyroku wydanym w sprawie C145/09 *Tsakouridi*[63] wskazał on, że zawarte w orzecznictwie wyliczenie elementów składających się na przedmiotowe pojęcie nie wyklucza z jego zakresu innych zagrożeń. Z drugiej jednak strony, co szczególnie istotne w kontekście rozważań dotyczących możliwości uznania środków realizujących cel ochrony środowiska, w tym mających zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne, Trybunał wielokrotnie podkreślał, że Traktat pozwala na wprowadzenie odstępstw od zasady swobodnego przepływu towarów na podstawie przesłanki bezpieczeństwa publicznego jedynie w ściśle określonych, bardzo wyjątkowych przypadkach. W wyroku wydanym w sprawie C-273/97 *Sirdar*[64] wyjaśnił on, że art. 36 TFUE – z uwagi na jego ograniczony charakter – nie można interpretować rozszerzająco ani „wyciągać z niego wniosku o istnieniu w Traktacie generalnego odstępstwa dotyczącego wszelkich działań podejmowanych ze względów

57 Wyrok TSUE z dnia 10 lipca 1984 r. w sprawie 72/83 *Campus Oil Limited i inni przeciwko ministre pour l'Industrie i l'Energie i inni*, Zb. Orz. 1984 02727, ECLI:EU:C:1984:256, pkt 34. W orzeczeniu tym TSUE wskazał, iż do regulacji o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa zaliczyć można regulacje służące zapewnieniu jego bezpieczeństwa energetycznego.

58 D. Miąsik, R. Skubisz, *Komentarz do art. 36 TFUE*, [w:] A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, Warszawa 2012, Lex/el.

59 Wyrok TSUE z dnia 4 października 1991 r. w sprawie C-367/89 *Postępowanie karne przeciwko Aimé Richardt i Les Accessoires Scientifiques SNC*, Zb. Orz. 1991 I-04621, ECLI:EU:C:1991:376, za: D. Miąsik, R. Skubisz, *Komentarz do art. 36 TFUE*…

60 Wyrok TSUE z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-83/94 *Postępowanie karne przeciwko Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf i Otto Holzer*, Zb. Orz. 1995 I-0323, ECLI:EU:C:1995:329, za: D. Miąsik, R. Skubisz, *Komentarz do art. 36 TFUE*…

61 *Ibidem*.

62 Wyrok TSUE z dnia 10 lipca 1984 r. w sprawie 72/83 *Campus Oil Limited i inni przeciwko ministre pour l'Industrie i l'Energie i inni*, za: D. Miąsik, R. Skubisz, *Komentarz do art. 36 TFUE*…

63 Wyrok TSUE z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie C145/09 *Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotisowi Tsakouridisowi*, pkt 45.

64 Wyrok TSUE z dnia 26 października 1999 r. w sprawie C-273/97 *Angela Maria Sirdar przeciwko The Army Board i Secretary of State for Defence*, Zb. Orz. 1999 I-07403, ECLI:EU:C:1999:523.

bezpieczeństwa"[65]. W orzeczeniu w sprawie 16/83 *Prantl*[66] wskazał natomiast, że sam fakt opatrzenia środka mającego na celu ochronę środowiska sankcjami karnymi nie powinien być interpretowany jako element przesądzający o tym, iż środek ten służy ochronie bezpieczeństwa publicznego. Jak zauważa Jadot: „niektórzy autorzy sądzili, iż ochrona środowiska mogła zostać zakwalifikowana jako należąca do kategorii bezpieczeństwa publicznego, uważanego za problem wyjątkowo rozległy. Trybunał nie mógł jednak przyjąć takiego stanowiska, a jego orzecznictwo wskazuje na gorliwość w zakresie dokładnej interpretacji pojęcia bezpieczeństwa publicznego, wykluczającej łączenie go z innymi pojęciami"[67]. Stwierdzenie takie wydaje się szczególnie uzasadnione, biorąc pod uwagę fakt, że sędziowie unijni obowiązani są interpretować pojęcia zawarte w art. 36 TFUE w sposób restrykcyjny. Wynika to nie tylko z samej zasady *exceptiones non sunt extentendae*, ale przede wszystkim z faktu, że zbyt łatwe przywoływanie zawartych w nim motywów pozwalałoby na zniweczenie w wielu przypadkach zastosowania fundamentalnej reguły funkcjonowania UE, jaką jest swobodny przepływ towarów.

W świetle przedstawionych wyżej ustaleń stwierdzić należy, iż przyznając, że środowisko powinno stanowić przedmiot szczególnej ochrony, TSUE pozostaje przekonany, że uzasadnienie środków przyjmowanych w tym właśnie celu nie może opierać się na przewidzianej w art. 36 TFUE przesłance bezpieczeństwa publicznego. Choć w doktrynie pojawiają się głosy wskazujące, iż w pewnych okolicznościach zachowanie równowagi ekologicznej systemów przyrodniczych może stanowić „podstawową wartość dla społeczeństwa i warunkować istnienie lub sprawne funkcjonowanie struktur państwowych i społeczności jako całości"[68], to jednak orzecznictwo TSUE w obecnym stanie nie dostarcza argumentów ani podstaw do takiego rozumienia przedmiotowej przesłanki, które obejmowałoby szeroko pojęty stan środowiska naturalnego. Wydaje się zatem mało prawdopodobne, aby środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, przyjęty w celu ochrony środowiska, został uznany przez sędziów unijnych za zgodny z prawem Unii Europejskiej z tego powodu, iż przyczynia się do realizacji założeń związanych z zachowaniem bezpieczeństwa publicznego. Niemniej jednak, w obliczu narastającej powagi zagrożeń ekologicznych, a także faktu, iż nie tylko zagrożenia te i ich postrzeganie, ale również pojęcia bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa ekologicznego ulegają dynamicznym przemianom, nie można całkowicie wykluczyć ewolucji stanowiska TSUE w tym zakresie.

---

65 *Ibidem*, pkt 16.

66 Wyrok TSUE z dnia 13 marca 1984 r. w sprawie 16/83 *Postępowanie karne przeciwko Karl Prantl*, Zb. Orz. 1984 01299, ECLI:EU:C:1984:101.

67 B. Jadot, *Liberté de circulation des marchandises, mesures de police de l'environnement et proportionnalité, note sous C.J.C.E., 20 septembre 1988, aff. 302/86, Commission c/Danemark*, „Cahiers de droit européen" 1990, n° 1, s. 408–442.

68 *Ibidem*, s. 413.

3.1.3. Ochrona środowiska a ochrona zdrowia

Stwierdzenie, że ochrona zdrowia osób i zwierząt oraz ochrona roślin są powiązane z zachowaniem środowiska w odpowiednim stanie, nie budzi obecnie wątpliwości. Postawić można jednak pytanie, czy – i jeśli tak, to w jakim zakresie – w świetle postanowień prawa unijnego dopuszczalna jest taka interpretacja wskazanych przesłanek, która umożliwi ich wykorzystanie dla uzasadnienia ograniczeń swobodnego przepływu towarów wprowadzanych w celu ochrony środowiska. Jak podkreśla Bogojevic: „jako takie, interesy te zwykle są łączone – zarówno przez prawodawcę, jak i sądy – w ramach porządku prawnego UE”[69]. Niewątpliwie uznać można, że degradacja środowiska prowadzić może do bardzo poważnych negatywnych dla wszelkich organizmów żyjących następstw. W konsekwencji wydaje się możliwe, by przepisy wprowadzane w związku z dążeniami do zapewnienia określonego poziomu ochrony środowiska i jednocześnie powodujące zaistnienie przeszkód w swobodnym przepływie towarów, były uzasadnione na podstawie motywów ochrony życia i zdrowia ludzi, zwierząt czy ochrony roślin.

Jeśli chodzi o pierwszą ze wskazanych wartości, to podkreślić należy, że wiele, jeśli nie większość środków zmierzających do ochrony środowiska ma również na celu – przynajmniej w dłuższej perspektywie czasu – ochronę zdrowia ludzi. Powiązanie stanu zdrowia z jakością środowiska naturalnego nie wydaje się obecnie budzić poważnych wątpliwości i zostało potwierdzone licznymi badaniami. Oddziaływanie niektórych czynników środowiskowych jest dobrze znane, a ich wpływ na zdrowie gruntownie przebadany, jak np. w przypadku jakości wody pitnej czy zanieczyszczenia atmosfery. W przypadku innych, takich jak np. zmiany klimatyczne, wpływ ten dopiero jest poznawany. Co więcej, poszczególne czynniki środowiskowe oddziałują na zdrowie człowieka w mniej lub bardziej bezpośredni sposób. Jako przykład wskazać można wspomniane zmiany klimatu, powodujące z jednej strony m.in. fale upałów, które wpływają bezpośrednio na zdrowie ludzkie, z drugiej natomiast utratę bioróżnorodności i degradację gleby, które z kolei oddziaływać mogą na zdrowie pośrednio, stanowiąc zagrożenie dla usług ekosystemowych, takich jak produkcja żywności. W przygotowanym przez ONZ dokumencie *Zapobieganie chorobom poprzez zdrowe środowisko. Globalna ocena obciążenia chorobami wynikającymi z zagrożeń środowiskowych*[70] precyzyjnie wskazano związki pomiędzy poszczególnymi zagrożeniami środowiskowymi a konkretnymi chorobami (wpływ stanu środowiska na zdrowie zobrazowano na przykładzie ponad stu chorób). W raporcie tym podkreślono m.in., że „działania

69 S. Bogojevic, *EU Human Rights Law and Environmental Protection: The Beginning of a Beautiful Friendship?*, [w:] S. Douglas-Scott, N. Hatzis (red.), *Research Handbook on EU Law and Human Rights*, Cheltenham 2017, s. 463

70 A. Prüss-Ustün, J. Wolf, C. Corvalán, R. Bos, M. Neira, *Preventing disease through healthy environments. A global assessment of the burden of disease from environmental risks*, World Health Organization, Geneva 2016, s. 8, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/204585/9789241565196_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 20.11.2025).

sektorów takich jak energetyka, transport, rolnictwo i przemysł mają kluczowe znaczenie w zakresie zwalczania środowiskowych przyczyn złego stanu zdrowia publicznego. W konsekwencji odpowiednie działania nie powinny być realizowane wyłącznie w sektorze ochrony zdrowia, ale raczej we wszystkich sektorach, w których podejmowane są decyzje mające wpływ na jego środowiskowe uwarunkowania"[71].

Powyższe wnioski niewątpliwie odnieść można także do działań Unii Europejskiej, na co wskazuje wielu przedstawicieli doktryny. Na istnienie ścisłego związku pomiędzy ochroną zdrowia i środowiska, któremu odpowiadać powinny właściwe przedsięwzięcia w zakresie realizowanych przez UE polityk, zwraca uwagę m.in. Engle. Wskazuje on, iż „problemy środowiskowe stanowią w rzeczywistości problemy odnoszące się do zdrowia"[72], co oznacza, że „ekologiczne" regulacje można uznać za niezbędne dla ochrony życia i zdrowia ludzi, a więc możliwe do uzasadnienia na podstawie art. 36 TFUE. Podobne stanowisko wydaje się przyjmować m.in. Boć, wskazując, że „ochrona zdrowia i życia człowieka to główny sens współczesnej ochrony środowiska"[73], czy Ciechanowicz-McLean, twierdząc, że prawo ochrony środowiska to zespół norm, którego celem jest m.in. właśnie ochrona zdrowia człowieka[74]. Erimia i Sîrbu odnoszą się z kolei do związków ochrony zdrowia i środowiska w kontekście funkcjonowania samego jednolitego rynku UE, podkreślając wyraźnie, że „zdrowie publiczne jest nierozerwalnie związane ze zrównoważonym rozwojem i nie można wyobrazić sobie skutecznej ochrony zdrowia i życia obywateli bez »zazieleniania« swobodnego przepływu towarów"[75]. Choć wniosek, iż wszelkie środki mające na celu ochronę środowiska służą ochronie zdrowia i są jej niezbędne, można uznać za (zbyt?) daleko idący, to jednak wydaje się on słuszny w odniesieniu do niektórych z nich.

Konieczność powiązania działań podejmowanych w zakresie ochrony zdrowia i środowiska dostrzeżona została także przez instytucje UE, na co wskazuje m.in. wymienienie w siódmym programie działania w zakresie środowiska „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety" ochrony obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem presjami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu jako jednego z głównych celów unijnej polityki ochrony środowiska.

---

71 *Ibidem*.

72 E. Engle, *Environmental Protection as an Obstacle to Free Movement of Goods: Realist Jurisprudence in Articles 28 and 30 of the E.C. Treaty*, „Journal of Law and Commerce" 2008, vol. 27(1), s. 113–131.

73 J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008, s. 59.

74 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna?*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 64.

75 R. Sîrbu, C.L. Erimia, *Considerations on the Greening of the Free Movement of Goods on the EU Internal Market from the Viewpoint of Environmental and Public Health Protection*, „Ecoterra" 2015, vol. 12(3), s. 22.

Co szczególnie istotne, tego rodzaju podejście znalazło swój wyraz także w samym tekście Traktatu, który w art. 191 wśród celów polityki UE w dziedzinie środowiska wymienia m.in. przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego.

Sam Trybunał Sprawiedliwości wydaje się przywiązywać szczególną wagę do konieczności zapewnienia odpowiedniej ochrony zdrowia w prawie zarówno UE, jak i państw członkowskich, także w kontekście funkcjonowania rynku wewnętrznego. Już w 1975 r. w orzeczeniu wydanym w sprawie 104/75 *Peijper* wskazał on, 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"[76]. Jak wskazują Miąsik i Skubisz, podejście takie stanowi wyraz akceptacji fundamentalnego znaczenia ludzkiego życia oraz poszanowania godności człowieka w procesie integracji europejskiej[77]. Należy również podkreślić, że ochrona życia i zdrowia ludzi stanowi najczęściej powoływaną podstawę uzasadniającą ograniczenia swobodnego przepływu towarów spośród wszystkich wymienionych w art. 36[78].

Z drugiej strony należy jednak zauważyć, że powołanie się przez władze krajowe na ochronę zdrowia dla uzasadnienia środków krajowych na podstawie art. 36 TFUE nie prowadzi automatycznie do uznania tychże środków za zgodne z Traktatem. Oceniając krajowe instrumenty prawne ograniczające swobodny przepływ towarów, Trybunał zwraca szczególną uwagę na realność celu, który realizować mają owe środki. W swoich orzeczeniach konsekwentnie wskazuje on, że ochrona zdrowia nie może być skutecznie przywołana przez państwa członkowskie, jeśli rzeczywistym celem wprowadzanych instrumentów krajowych jest ochrona ich własnego rynku. Ilustrację takiego podejścia Trybunału stanowi m.in. wspomniane wyżej orzeczenie w sprawie 104/75 *Peijper*, związanej z postępowaniem karnym przeciwko A. de Peijperowi, importerowi leków z Wielkiej Brytanii do Niderlandów. Przeprowadzał on tzw. import równoległy leków[79] bez wymaganych przepisami holenderskimi dokumentów wskazujących m.in. ich jakościowy i ilościowy

76 Wyrok TSUE z dnia 20 maja 1976 r. w sprawie 104/75 *Adriaan de Peijper, directeur de la société Centrafarm BV*, pkt 15.

77 D. Miąsik, R. Skubisz, *Komentarz do art. 36 TFUE*…

78 J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007, s. 250.

79 Jak wyjaśnia Szetela, import równoległy leków polega na „imporcie produktów z jednego kraju członkowskiego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) do drugiego i ich sprzedaży w kraju docelowym, poza oficjalnymi kanałami producenta lub jego partnerów handlowych" – P. Szetela, *Import równoległy produktów leczniczych w Polsce – 10 lat doświadczeń i rozwoju*, „Zarządzanie Publiczne" 2015, nr 2(30), s. 1. Królikowska-Olczak wskazuje natomiast, że „import równoległy produktów leczniczych jest formą obrotu towarami pomiędzy państwami Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Określenie tej formy obrotu jako równoległego importu wynika z faktu, że odbywa się on równolegle do kanałów dystrybucyjnych producentów, a jednocześnie dotyczy tych samych produktów leczniczych zarejestrowanych w państwie docelowym. Istotą importu równoległego jest wykorzystanie zróżnicowania

skład oraz metodę wytworzenia, wydanych przez odpowiednie organy holenderskie. Co istotne, wymóg ten obowiązywał niezależnie od posiadania dokumentów uzyskanych i przedstawionych odpowiednim władzom w celu otrzymania zezwolenia na obrót lekami w kraju ich produkcji, zgodnie z obowiązującym w nim prawem. Trybunał uznał wymóg ten za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. W odniesieniu do możliwości jego uzasadnienia na podstawie wskazanych w art. 36 TFUE wymogów ochrony zdrowia stwierdził on natomiast, że przepisy krajowe lub praktyki, które ograniczają przywóz produktów farmaceutycznych lub mogą do tego doprowadzić, są zgodne z Traktatem tylko w takim zakresie, w jakim są one niezbędne do skutecznej ochrony zdrowia i życia ludzi oraz że nie mogą one być uznane za uzasadnione, jeśli dobra te mogą być równie skutecznie chronione za pomocą środków, które ograniczają handel wewnątrz UE w mniejszym stopniu[80]. Podobne rozstrzygnięcie wydane zostało w sprawie odnoszącej się do polskich regulacji dotyczących importu równoległego leków – C-387/18 *Delfarma Sp. z o.o. przeciwko Prezesowi Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych*[81]. Przedstawione wówczas przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie pytanie prejudycjalne zmierzało do ustalenia, czy przepisy Traktatu sprzeciwiają się uregulowaniom krajowym, które dla wydania pozwolenia na przywóz równoległy produktu leczniczego do państwa członkowskiego wymagają, aby ów produkt i produkt leczniczy podstawowy (tj. już objęty pozwoleniem na dopuszczenie do obrotu w tym państwie, w tym przypadku w Polsce) były oba referencyjnymi produktami leczniczymi lub oba generycznymi produktami leczniczymi, i które to uregulowania w konsekwencji zakazują wydania pozwolenia na przywóz równoległy generycznego produktu leczniczego, gdy produkt leczniczy dopuszczony już do obrotu w tym państwie członkowskim jest produktem referencyjnym. Trybunał wskazał wówczas, że z art. 34 i 36 TFUE wynika, iż państwo członkowskie nie może utrudniać przywozu równoległego produktu leczniczego poprzez nakładanie na dokonujący go podmiot obowiązku przestrzegania takich samych wymogów, jak wymogi mające zastosowanie do przedsiębiorstw, które wnoszą o wydanie pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego po raz pierwszy. Doprecyzował on również, że art. 36 TFUE nie może być powoływany w celu uzasadnienia przepisów lub praktyk, które są wprawdzie użyteczne, ale w przypadku

---

cenowego tego samego produktu w różnych państwach członkowskich" – M. Królikowska-Olczak, *Import równoległy produktów leczniczych a zasada swobodnego przepływu towarów*, „Studia Prawno-Ekonomiczne", t. C, s. 35.

80 Problematyka importu równoległego leków budziła wiele wątpliwości i problemów w zakresie interpretacji i stosowania przepisów Traktatu odnoszących się do swobodnego przepływu towarów, co doprowadziło do wydania przez KE komunikatu z dnia 30 grudnia 2003 r. pt. *Przywóz równoległy leków gotowych, których wprowadzenie do obrotu zostało już zatwierdzone* (COM(2003) 839 final).

81 Wyrok TSUE z dnia 3 lipca 2019 r. w sprawie C-387/18 *Delfarma Sp. z o.o. przeciwko Prezesowi Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych*, ECLI:EU:C:2019:556.

których skutek ograniczający wynika z dążenia do zmniejszenia obciążeń administracyjnych lub wydatków publicznych, z wyjątkiem sytuacji, gdy bez przyjęcia tych środków obciążenia lub wydatki te w sposób oczywisty przekraczałyby racjonalne granice. W konsekwencji rozwiązania przyjęte w polskich przepisach zostały uznane za niezgodne z art. 34 Traktatu, natomiast uzasadnienie oparte na jego art. 36 zostało odrzucone.

Co więcej, w przypadku powoływania przez władze krajowe względów ochrony zdrowia dla uzasadnienia środków ograniczających swobodny przepływ towarów Trybunał zwraca szczególną uwagę na realność zagrożeń, na których ograniczenie lub wyeliminowanie pozwolić mają owe środki. W tym zakresie wymaga on przede wszystkim przedstawienia przez władze krajowe odpowiednich dowodów naukowych dla potwierdzenia owej realności. Ilustrację stanowczości TSUE w tym zakresie stanowi m.in. orzeczenie wydane w sprawie C-192/01 *Komisja przeciwko Danii*[82]. Dotyczyła ona praktyki krajowych organów administracyjnych, polegającej na tym, że produkty spożywcze wzbogacone w substancje odżywcze wyprodukowane lub wprowadzane do obrotu w innych państwach członkowskich, zgodnie z obowiązującym w nich prawem, uzyskiwały zezwolenie na wprowadzenie do obrotu w Danii tylko, gdy zostało dowiedzione, że takie wzbogacenie, w szczególności w witaminy i minerały, odpowiadało potrzebom ludności duńskiej. Władze krajowe w omawianym postępowaniu nie kwestionowały naruszenia przez przedmiotową praktykę zakazu zawartego w art. 34 Traktatu, wskazywały one jednak, że była ona uzasadniona na podstawie jego art. 36, jako że miała na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony przed negatywnymi skutkami nadmiernego spożycia substancji odżywczych, którego szkodliwość dla zdrowia nie została w wystarczającym stopniu zbadana. Działania te w ocenie KE stanowiły ograniczenie swobodnego przepływu towarów, które mogłoby być uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE, gdyby władze dowiodły, że przedmiotowe produkty stanowiłyby rzeczywiste zagrożenie dla zdrowia publicznego w przypadku ich sprzedaży na terytorium Danii. Trybunał wskazał wówczas, że praktyka organów państwa członkowskiego, która prowadzi do tego, iż obrót środkami spożywczymi pochodzącymi z innych państw członkowskich, w których są one legalnie produkowane lub wprowadzane do obrotu, uzależniony jest od wykazania konkretnego zapotrzebowania żywieniowego ludności państwa importu, utrudnia, jeśli nie uniemożliwia obrót nimi i w konsekwencji stanowi przeszkodę w handlu między krajami UE. Wyjaśnił on jednak, że w przypadku braku pełnej harmonizacji oraz jednoznacznych wyników badań naukowych to do państwa członkowskiego należy określenie poziomu ochrony zdrowia i życia ludzkiego, jaki chce ono zapewnić swoim obywatelom, oraz podjęcie decyzji, czy dla obrotu określonymi produktami spożywczymi niezbędne jest uzyskanie uprzedniego zezwolenia, przy uwzględnieniu jednak wymogów swobodnego przepływu towarów w UE. W konsekwencji uznać należało,

82 Wyrok TSUE z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-192/01 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii*, Zb. Orz. 2003 I-09693, ECLI:EU:C:2003:492.

że prawo unijne nie wyklucza możliwości zakazania przez państwo członkowskie wprowadzania do obrotu środków spożywczych zawierających składniki odżywcze, takie jak witaminy lub minerały, innych niż te, których wykorzystanie jest wprost dopuszczone w przepisach prawa UE, poza środkami, które uzyskały odpowiednie zezwolenie wydane przez władze tego państwa. Jednocześnie zgodnie ze stanowiskiem TSUE, ponieważ art. 36 TFUE przewiduje wyjątek od podstawowej dla funkcjonowania UE zasady swobodnego przepływu towarów i należy interpretować go w sposób zawężający, do obowiązków władz krajowych państwa członkowskiego, które powołuje się na tenże przepis, należy wykazanie, w świetle dostępnych wyników badań naukowych, że przyjęte przez nie środki są niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony wymienionych w nim interesów. W omawianej sprawie oznaczało to konieczność wykazania, że stosowana praktyka była niezbędna dla ochrony zdrowia, w szczególności, że obrót przedmiotowymi produktami stanowił realne zagrożenie dla zdrowia publicznego[83].

W świetle powyższych orzeczeń uznać należy, że ochrona zdrowia nie może być powoływana przez władze krajowe dla uzasadnienia ograniczeń swobodnego przepływu towarów, gdy nie jest to rzeczywisty cel przyjmowanych środków, a zagrożenia, do których te ostatnie się odnoszą, nie są realne. Wprowadzenie ograniczeń musi być więc podyktowane faktyczną potrzebą ochrony zdrowia, wynikającą z rzeczywistego ryzyka wystąpienia zagrożenia dla tej wartości. Co więcej, ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na państwie członkowskim, a istnienie owego rzeczywistego zagrożenia musi ono wykazać w świetle najnowszych wyników badań naukowych. Uznać należy, że wymogi te ściśle wiążą się z zastrzeżeniem zawartym w drugim zdaniu art. 36 TFUE, zgodnie z którym zakazy i ograniczenia w zakresie przywozu, wywozu i tranzytu towarów nie mogą stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między krajami UE. W praktyce bowiem, w przypadku gdy rzeczywistym celem takich środków nie jest przywoływana przez władze państwa członkowskiego ochrona zdrowia, nierzadko zmierzają one właśnie do ochrony rynku tego państwa.

Niezależnie od powyższych ustaleń, nawet przy założeniu realności zagrożeń i braku zamierzeń protekcjonistycznych państw członkowskich przyjmujących określone środki krajowe na podstawie art. 36 TFUE, nasuwa się pytanie, czy możliwe jest powołanie się przez nie na wymienioną w tym przepisie ochronę zdrowia dla uzasadnienia instrumentów mających na celu chronić przede wszystkim środowisko i dopiero w ten sposób, tj. pośrednio, zdrowie i życie ludzkie. Udzielenie na nie pozytywnej odpowiedzi wydaje się możliwe z dwóch powodów. Pierwszy z nich odnosi się do coraz szerzej przyjmowanej antropocentrycznej koncepcji

83 Zagadnienie obrotu produktami spożywczymi wzbogaconymi w witaminy i substancje odżywcze stanowiło przedmiot wyroków TSUE m.in. z dnia 16 listopada 2000 r. w sprawie C-217/99 *Komisja przeciwko Belgii*, Zb. Orz. 2000 I-10251, ECLI:EU:C:2000:638 oraz z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie C-24/00 *Komisja przeciwko Francji*, Zb. Orz. 2004 I-01277, ECLI:EU:C:2004:70. W wyrokach tych Trybunał zawarł te same wnioski i rozstrzygnięcia jak w omówionej sprawie.

samego środowiska, zgodnie z którą za środowisko naturalne należy uznać także przejawy funkcjonowania różnorodności biologicznej, wpływające na jakość życia, do których samo zdrowie ludzkie również może być zakwalifikowane[84]. Koncepcja ta została w pewnym zakresie przyjęta także przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, który stwierdził, że „środowisko nie jest abstrakcją, ale przestrzenią, w której żyją istoty ludzkie i od której zależy jakość ich życia i zdrowia, i która dotyczy także przyszłych pokoleń"[85]. Stwierdzenie takie pozostaje w zgodzie z ideą zrównoważonego rozwoju i wydaje się coraz szerzej akceptowane przez TSUE. Co więcej, jak zasygnalizowano powyżej, sam art. 191 Traktatu w ust. 1 wymienia ochronę zdrowia jako jeden z celów, jaki ma być realizowany w ramach polityki ochrony środowiska[86]. W tym świetle możliwe wydaje się stwierdzenie, że środki ograniczające swobodny przepływ towarów, które przyjęte zostały w związku z dążeniem do zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska, mogą zostać uznane za uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE jako realizujące cel ochrony życia i zdrowia ludzi.

Część doktryny opowiada się bezpośrednio za uznaniem, iż ochrona zdrowia wymieniona w art. 36 Traktatu mogłaby obejmować także względy środowiskowe. Engle wskazuje, że „postanowienia art. 30 [obecnie art. 36 – przyp. M.M.] są wystarczająco elastyczne, aby mogły uwzględniać kwestie środowiskowe. Większość ochrony środowiska to także ochrona zdrowia. Właściwe unieszkodliwianie toksycznych lub niebezpiecznych odpadów ma na celu zapewnienie odpowiednich warunków zdrowotnych. Nawet »miękkie« aspekty ochrony środowiska, takie jak zmniejszanie poziomu hałasu i działania zmierzające do »upiększania« tego środowiska, są środkami wpisującymi się w ochronę zdrowia, ponieważ dobre samopoczucie psychiczne jest częścią ogólnego stanu zdrowia"[87]. Także Craig i de Búrca podnoszą, iż nie ma powodu, dla którego sformułowania zawarte w art. 36 TFUE, takie jak ochrona zdrowia i życia ludzi, nie mogłyby być interpretowane w taki sposób, aby obejmowały również ochronę środowiska[88]. Wskazują oni, że za takim stanowiskiem przemawia fakt, iż Trybunał zastosował rozszerzającą wykładnię w odniesieniu do wielu innych postanowień Traktatu, a w orzeczeniu w sprawie

84 W ten sposób m.in. A. Gossement, *Le principe de précaution: essai sur l'incidence de l'incertitude scientifique sur la décision et la responsabilité publiques*, Paris 2003, s. 119; O. Panya, S. Sirisai, *Environmental Consciousness in Thailand: Contesting Maps of EcoConscious Minds*, „Southeast Asian Studies" 2003, vol. 41, s. 63; M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris 2003, s. 8.

85 Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, *Komunikat prasowy 1996/21 z dnia 28 czerwca 1996 pt. Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, s. 226, https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/95/10402.pdf (dostęp: 20.11.2025).

86 Na co wskazał sam TSUE m.in. w wyrokach: z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09 *Afton Chemical Limited przeciwko Secretary of State for Transport*, Zb. Orz. 2010 I-07027, ECLI:EU:C:2010:419, pkt 32 czy z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-77/09 *Gowan Comércio Internacional e Servicos Lda przeciwko Ministero della Salute*, Zb. Orz. 2010 I-13533, ECLI:EU:C:2010:803, pkt 71.

87 E. Engle, *Environmental Protection as an Obstacle*…, s. 122.

88 P. Craig, G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford 2020, s. 707.

Cassis stworzył otwarty katalog wymogów imperatywnych. Takie podejście TSUE nasuwa natomiast pytanie, „dlaczego nie można interpretować art. 36 w taki sposób, aby objąć nim inne zagadnienia, które w dzisiejszych czasach mają równie istotne znaczenie?”[89].

Sam Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się na temat uzasadnienia przepisów powodujących istnienie przeszkód w wymianie wewnątrz UE, przyjmowanych dla ochrony zdrowia i życia ludzi, które miały na celu także ograniczenie negatywnego oddziaływania niektórych produktów na środowisko. Ich analiza prowadzi do wniosku, iż choć art. 36 TFUE nie wymienia środowiska jako osobnego uzasadnienia wprowadzanych ograniczeń, to klauzula „ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt lub roślin” została skutecznie powołana w wielu sprawach dotyczących jego ochrony.

Niezwykle istotne orzecznictwo, ukazujące związek między ochroną środowiska – jako uzasadnieniem ograniczeń w swobodnym przepływie towarów – a ochroną zdrowia, wykształciło się na gruncie problematyki pestycydów. W licznych wyrokach TSUE uznał zgodność z prawem unijnym rozwiązań mających na celu zapewnienie ochrony przed szkodliwym działaniem tych substancji, mimo że stanowiły one przeszkody w obrocie wewnątrz UE. Choć w większości odnoszących się do nich orzeczeń sędziowie przywołali wyłącznie podstawy wprost wskazane w art. 36 TFUE (ochrona zdrowia ludzi, zwierząt i roślin), to jednak w niektórych przypadkach jako dopuszczalne uzasadnienie przyjmowanych przez państwo członkowskie ograniczeń wymieniali również ochronę środowiska. Miało to miejsce m.in. w przywołanej już wcześniej sprawie 272/80 *Frans-Nederlandse Maatschappij voor biologische Producten*, dotyczącej niderlandzkich przepisów zakazujących, poza pewnymi wyjątkami, sprzedaży lub stosowania na terenie Niderlandów środków ochrony roślin, które nie uzyskały odpowiedniego zezwolenia wydanego przez władze tego państwa. Zakaz ten obowiązywał także w przypadku, gdy środki te pochodziły z innego państwa członkowskiego, w którym zostały dopuszczone do obrotu zgodnie z prawem w tym państwie obowiązującym. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazał wówczas, że w związku z brakiem unijnej harmonizacji w zakresie produkcji i obrotu środkami ochrony roślin, to do państw członkowskich należało określenie poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi, jaki chcą zapewnić, w szczególności ustalenie, jak surowe powinny być prowadzone kontrole tych środków, jednak pod warunkiem zachowania zgodności z przepisami Traktatu. Dla weryfikacji tej zgodności w ocenie Trybunału konieczne było zbadanie, czy kwestionowane przepisy nie stanowią arbitralnej dyskryminacji lub ukrytych ograniczeń w handlu, jednak samo ich uzasadnienie, oparte na dążeniu do zapewnienia ochrony życia i zdrowia ludzi, przewidziane w art. 36 TFUE, nie budziło wątpliwości sędziów. Wskazali oni, że choć obowiązujący w Niderlandach zakaz stanowił instrument o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, to był on uzasadniony na podstawie wskazanego przepisu w związku

89 *Ibidem*.

z niebezpieczeństwem, jakie środki ochrony roślin stwarzają „dla zdrowia i środowiska"[90]. Co istotne, pomimo iż TSUE oparł się wyraźnie na art. 36 Traktatu, to w wydanym wyroku odwołał się on nie tylko do względów w nim wymienionych, ale także do ochrony środowiska, zwracając szczególną uwagę na ryzyko, jakie produkty, których dotyczyły wprowadzone przepisy, generują właśnie dla środowiska naturalnego. Podobne stanowisko zajął on w orzeczeniu w sprawie 94/83 *Heijn BV*[91], dotyczącej niderlandzkich regulacji, które zakazywały obrotu żywnością zawierającą pestycydy w ilości przekraczającej limity określone w przepisach obowiązujących w tym kraju. Trybunał wskazał wówczas, iż „nie ulega wątpliwości, że środki ochrony roślin stanowią poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz dla środowiska"[92]. Podkreślił również, że państwa członkowskie, wprowadzając odnoszące się do nich regulacje, muszą brać pod uwagę, że środki te są z jednej strony niezbędne dla rozwoju rolnictwa, z drugiej natomiast niebezpieczne dla ludzi i zwierząt. Opierając się na wskazanych względach, uznał on zgodność kwestionowanych rozwiązań z prawem unijnym i wyjaśnił jednocześnie, że państwa członkowskie mogą wprowadzać przepisy regulujące zawartość pestycydów w żywności, uwzględniając w tym zakresie stan środowiska naturalnego, warunki klimatyczne, rodzaj diety społeczeństwa i jego stan zdrowia. Choć, podobnie jak w sprawie 272/80 *Frans-Nederlandse Maatschappij*, TSUE oparł się wyraźnie na art. 36 TFUE, to również w tym wyroku odwołał się on nie tylko do względów w tym przepisie wprost wymienionych, ale także do ochrony środowiska.

Podobne rozstrzygnięcie wydane zostało również w sprawie 54/85 *Mirepoix*[93] w konsekwencji postępowania toczącego się przeciwko importerowi oskarżonemu o przywóz do Francji warzyw, przy uprawie których stosowany był środek ochrony roślin hydrazyd maleinowy. Wykorzystanie tej substancji było we Francji zakazane w przypadku wszystkich upraw, poza tymi, które zostały wyraźnie wskazane w przepisach wydanych przez ministra rolnictwa, natomiast w Niderlandach, z których żywność była importowana, była ona dopuszczona do użytku. Francuskie regulacje zakazywały również sprzedaży warzyw i owoców, do uprawy których wykorzystano niedozwolone (tj. niewymienione w rozporządzeniu wydanym przez ministra rolnictwa) środki ochrony roślin, wprowadzając *de facto* zakaz importu warzyw i owoców z innych państw członkowskich, w których wykorzystanie przedmiotowych substancji było legalne i miało miejsce. Stan faktyczny w obu sprawach był niezwykle podobny, różnica dotyczyła jednak stosowanego środka krajowego. Sprawa *Heijn* dotyczyła bowiem przepisów niderlandzkich, które wprowadzały maksymalną dopuszczalną zawartość pestycydów w żywności, podczas gdy

90 Wyrok TSUE z dnia 17 grudnia 1981 r. w sprawie 272/80 *Postępowanie karne przeciwko Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten BV*, Zb. Orz. 1981 03277, ECLI:EU:C:1981:312, pkt 8.

91 Wyrok TSUE z dnia 19 września 1984 r. w sprawie 94/83 *Postępowanie karne przeciwko Albert Heijn BV*, Zb. Orz. 1984 03263, ECLI:EU:C:1984:285.

92 *Ibidem*, pkt 13.

93 Wyrok TSUE z dnia 13 marca 1986 r. w sprawie 54/85 *Postępowanie karne przeciwko Xavier Mirepoix*, Zb. Orz. 1986 01067, ECLI:EU:C:1986:123.

francuskie regulacje kwestionowane w sprawie *Mirepoix* przewidywały całkowity zakaz wykorzystania określonych substancji. W opinii Komisji przepisy Traktatu wykluczały możliwość wprowadzenia w przepisach danego państwa członkowskiego zakazu importu warzyw i owoców z innego państwa tylko z tego powodu, iż w tym ostatnim były one poddane działaniu substancji, która w państwie importu jest niedozwolona. W jej ocenie obowiązywanie takiego zakazu byłoby ewentualnie dopuszczalne jedynie w przypadku, gdyby działanie tej substancji wiązało się z ryzykiem większym niż zaakceptowane przez importujące państwo członkowskie dla porównywalnych rodzajów wykorzystanych substancji na własnym terytorium w ramach jego całościowej polityki dotyczącej obecności pestycydów w żywności. W takiej sytuacji przepisy krajowe musiałyby jednak przewidywać szczególną procedurę uzyskiwania informacji w zakresie wykorzystania danych substancji i związanego z nimi zagrożenia, opartych na aktualnych badaniach naukowych. Niemniej jednak, pomimo takiego stanowiska Komisji oraz różnic pomiędzy środkami badanymi w sprawach *Heijn* i *Mirepoix*, Trybunał, oceniając francuskie regulacje, sformułował dokładnie takie same wnioski i wskazówki w zakresie ich uzasadnienia na podstawie art. 36 TFUE jak w przypadku przepisów niderlandzkich, wskazując na konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony zdrowia i jednocześnie odwołując się do wpływu zakazanych substancji na zdrowie zwierząt i środowisko naturalne. Także w tym przypadku uznał on kompetencje państw członkowskich do wprowadzania na podstawie przedmiotowych przesłanek regulacji dotyczących zawartości pestycydów w żywności.

Należy również zauważyć, że bliski związek istniejący pomiędzy ochroną zdrowia i środowiska powoduje, że przyjmowane przez władze krajowe środki służą niekiedy realizacji obu tych celów jednocześnie, co dostrzegają również sędziowie unijni. Przykład rozstrzygnięcia wydanego w takich okolicznościach stanowi m.in. orzeczenie w przywołanej już sprawie C-473/98 *Toolex Alpha*. Dotyczyła ona szwedzkich przepisów, które zakazywały sprzedaży i wykorzystania do celów przemysłowych produktów zawierających trichloroetylen. Substancja ta klasyfikowana jest według standardów unijnych jako toksyczna dla zdrowia ludzi i szkodliwa dla środowiska i choć obecnie jest zakazana ze względu na jej rakotwórcze działanie, w przeszłości wykorzystywana była jako rozpuszczalnik. Rząd szwedzki, uzasadniając wprowadzony zakaz, wskazywał, że trichloroetylen wpływa negatywnie na centralny układ nerwowy człowieka, wątrobę i nerki, a fakt, że jest on wysoce lotny, zwiększa ryzyko uszczerbku na zdrowiu. Kwestionowane regulacje przewidywały jednak również system włączeń z omawianego zakazu, przyznawanych przy spełnieniu określonych warunków związanych z bezpieczeństwem stosowania przedmiotowej substancji. Wprowadzone w Szwecji rozwiązania zostały uznane przez TSUE za środki o efekcie równoważnym do ograniczeń w imporcie. Sędziowie wyjaśnili jednak, że badane przepisy mogłyby zostać uznane za uzasadnione na podstawie konieczności realizacji wymogów ochrony życia i zdrowia ludzi, ale również innych względów, w szczególności takich jak ochrona pracowników narażonych w miejscu pracy na jego działanie czy – jak wprost wskazali

– środowiska. Podkreślili oni również, iż istotne jest, że indywidualne wyłączenia zastosowania zakazu przyznawane były pod warunkiem, iż „nie jest dostępny bezpieczniejszy produkt zastępczy oraz pod warunkiem że wnioskodawca w dalszym ciągu będzie poszukiwał alternatywnych rozwiązań, które będą mniej szkodliwe dla zdrowia publicznego i środowiska", co w ich ocenie stanowiło jeden z ważnych aspektów omawianego systemu, przemawiający za uznaniem go za dopuszczalny w świetle prawa UE. Trybunał wyraźnie połączył więc w omawianym orzeczeniu realizację wymogów ochrony zdrowia i życia ludzkiego oraz ochrony środowiska, analizując je łącznie. Choć w sentencji wyroku wskazał, że przedmiotowe przepisy były uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE w związku z faktem, iż realizowały one wymogi ochrony zdrowia ludzi, to analiza całego orzeczenia ukazuje, iż w wypracowaniu ostatecznego rozstrzygnięcia względy ochrony środowiska także były brane przez Trybunał pod uwagę. Podobne rozstrzygnięcie wydane zostało w 1996 r. w sprawie C-389/96 *Aher-Waggon*[94], dotyczącej obowiązujących w Niemczech regulacji, które uzależniały zarejestrowanie samolotów od przestrzegania obowiązujących w tym kraju norm dotyczących hałasu, bardziej restrykcyjnych niż te, które przewidziane były dyrektywą unijną[95]. Władze niemieckie dla uzasadnienia kwestionowanych przepisów przywoływały łącznie względy ochrony zdrowia i środowiska. Także sam Trybunał wskazał, że wprowadzone w Niemczech ograniczenie „może być uzasadnione względami zdrowia publicznego i ochrony środowiska"[96], nie analizując osobno każdego z nich. Podobnie uznał on w omawianej już wcześniej sprawie C-142/05 *Mickelsson i Roos*, dotyczącej zakazu użytkowania skuterów poza publicznymi drogami wodnymi oraz akwenami do tego celu wyznaczonymi przez lokalne władze. Analizując uzasadnienie przedmiotowego zakazu na podstawie art. 36 TFUE, wskazał on, iż „jako że ochrona środowiska naturalnego z jednej oraz ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt oraz ochrona roślin z drugiej strony pozostają w tym przypadku celami ściśle powiązanymi, cele te należy rozpatrzyć łącznie"[97].

Trzeba jednak wyjaśnić, że choć wszystkie powyższe spostrzeżenia i wnioski wskazują na daleko idące uwzględnianie przez TSUE ochrony środowiska przy ocenie środków krajowych przyjmowanych w celu realizacji wymogów wymienionej w art. 36 TFUE ochrony zdrowia, to dokładna analiza jego orzecznictwa nakazuje zachowanie powściągliwości w stwierdzeniu, iż możliwe jest uznanie ochrony środowiska za objętą zakresem tej właśnie przesłanki i uzasadnianie na jej podstawie przepisów przyjętych wyłącznie w celu ochrony środowiska. Zastrzeżenie

94 Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-389/96 *Aher-Waggon GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, Zb. Orz. 1998 I-04473, ECLI:EU:C:1998:357.

95 Dyrektywa Rady 80/51/EWG z dnia 20 grudnia 1979 r. w sprawie ograniczenia emisji hałasu z samolotów poddźwiękowych (Dz.Urz. L 18 z 24.01.1980, s. 26–28).

96 Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-389/96 *Aher-Waggon GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, pkt 19.

97 Wyrok TSUE z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-142/05 *Åklagaren przeciwko Percy Mickelsson i Joakim Roos*, pkt 33.

to wynika przede wszystkim z utrwalonego stanowiska Trybunału, wielokrotnie potwierdzanego w orzecznictwie, zgodnie z którym art. 36 Traktatu należy interpretować w sposób zawężający. Wymóg jego ścisłej interpretacji wynika z faktu, iż przepis ten przewiduje wyjątki od fundamentalnej zasady unijnego porządku prawnego, jaką jest swobodny przepływ towarów, stanowiącej podstawę funkcjonowania rynku wewnętrznego UE. Na tej podstawie część doktryny uznaje, że nie istnieje możliwość rozszerzenia jego zakresu, w taki sposób, by obejmował on również ochronę środowiska. Jak zauważa Cuyvers: „artykuł 36 TFUE nie wspomina nawet o ochronie konsumentów ani środowisku, co oznacza, że państwa członkowskie nie mogą uzasadniać żadnych środków w oparciu o te wyraźnie pożądane i rozsądne cele na mocy Traktatu”[98]. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że choć w swoich orzeczeniach TSUE niekiedy łączy te dwie kategorie chronionych wartości (co pozwala brać jednak taką możliwość pod uwagę), to w żadnym z wyroków nie wskazał on wprost, że środki przyjmowane dla zapewnienia odpowiedniego stanu środowiska naturalnego mogą być uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE. Warto również zaznaczyć, że ochrona zdrowia nie wydaje się odpowiednim uzasadnieniem dla krajowych instrumentów służących ochronie środowiska przed tymi zagrożeniami, których oddziaływanie na ludzi nie jest bezpośrednie. W konsekwencji w obecnym stanie orzecznictwa takie rozszerzenie zastosowania art. 36 Traktatu w odniesieniu do konkretnych regulacji uznać należy za niepewne i zależne od indywidualnej oceny dokonywanej w poszczególnych sprawach przez Trybunał.

3.1.4. Ochrona środowiska a ochrona życia i zdrowia zwierząt i ochrona roślin

W związku z omówionymi wyżej ograniczeniami odnoszącymi się do regulacji przyjmowanych przez państwa członkowskie w celu ochrony środowiska, to przede wszystkim kolejna z wymienionych kategorii – ochrona życia i zdrowia zwierząt i ochrona roślin – wydaje się najważniejszą grupą wskazanych w art. 36 TFUE wartości pozwalających na uzasadnienie stosowania takich regulacji.

Analiza przepisów prawa unijnego pozwala zauważyć, że wskazane wyżej dobra i ich ochrona są niezwykle ważne zarówno dla państw członkowskich, jak i samej UE, co dotyczy w szczególności dobrostanu zwierząt. Potwierdzenie dążeń do zapewnienia wysokich standardów w Unii w tym zakresie stanowić może przyjęcie w 1997 r. odnoszącego się do tej problematyki protokołu uzupełniającego postanowienia Traktatu[99]. W dokumencie tym wskazano, że jego celem jest „zapewnienie

98 A. Cuyvers, *Free Movement of Goods in the EU*, [w:] E. Ugirashebuja, J. Ruhangisa, T. Ottervanger, A. Cuyvers (red.), *East African Community Law: Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects*, Leiden 2017, s. 304.

99 Protokół do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (nr 33) w sprawie dobrobytu zwierząt (1997) (Dz.Urz. C 321E z 29.12.2006, s. 314–314).

lepszej ochrony i poszanowania dobrobytu zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania", a dla jego realizacji „przy formułowaniu i wykonywaniu wspólnotowej polityki rolnej i transportu oraz jej polityk dotyczących rynku wewnętrznego i badań, Wspólnota i Państwa Członkowskie w pełni uwzględniają wymagania w zakresie dobrobytu zwierząt, przy równoczesnym przestrzeganiu przepisów prawnych i administracyjnych oraz zwyczajów Państw Członkowskich związanych w szczególności z obyczajami religijnymi, tradycjami kulturowymi i dziedzictwem regionalnym"[100]. Obecnie, w wyniku wejścia w życie traktatu lizbońskiego, normę opartą na protokole zawiera art. 13 TFUE, który w swojej treści powiela cytowane wyżej postanowienie. Co szczególnie istotne, został on zawarty nie w części Traktatu poświęconej ochronie środowiska, ale w rozdziale statuującym zasady ogólne oraz cele funkcjonowania Unii Europejskiej. Jak wskazują Górski i Miłkowska-Rębowska, włączenie wskazanego unormowania do kręgu zasad prawa unijnego nastąpiło pod wpływem rozwoju nurtu należącego do tzw. idealnej ochrony przyrody, jakim jest humanitarna ochrona zwierząt[101]. Mimo iż ostatnia część wskazanej dyspozycji („przy równoczesnym przestrzeganiu przepisów prawnych i administracyjnych oraz zwyczajów Państw Członkowskich związanych w szczególności z obyczajami religijnymi, tradycjami kulturowymi i dziedzictwem regionalnym") może stanowić pewną przeszkodę w osiągnięciu wysokiego (bądź najwyższego) poziomu ochrony, nie zmienia to faktu, iż wymagania dotyczące zapewnienia dobrostanu zwierząt powinny, a nawet muszą być uwzględniane również przy wypracowywaniu i stosowaniu reguł dotyczących działalności gospodarczej w UE, w tym także obrotu handlowego między państwami członkowskimi. Co więcej, należy zwrócić szczególną uwagę na zawarte w protokole sformułowanie „dobrobyt zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania". Oznacza ono, że zwierzęta formalnie przestały być postrzegane wyłącznie jako towar czy też ewentualnie jako organizmy żywe, ale takie, których zdrowie stanowi przedmiot zainteresowania jedynie ze względów utylitarnych, przede wszystkim komercyjnych, i zaczęły być traktowane jako istoty, które wymagają troski także ze względów moralnych[102]. Wydaje się, że objęcie ich ochroną z powodów pozagospodarczych powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie także w podejściu do możliwych ograniczeń swobodnego przepływu towarów motywowanych właśnie tymi względami.

---

100 *Ibidem*.

101 M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, *Komentarz do art. 13 TFUE*, [w:] A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, Warszawa 2012, Lex/el.

102 Szymańska wskazuje nawet, że „jest to nowy model dla tworzenia i wdrażania polityki unijnej, który oznacza przejście od gospodarczego pojmowania zwierząt jako produktów, o określonej wartości dla ludzi, do moralnego rozumienia wartości związanej z potrzebami zwierząt. Taka zmiana w uznaniu zwierząt zbiega się z filozoficznym i naukowym postępem w rozumieniu zdolności zwierząt do odczuwania i doświadczania emocji zarówno pozytywnych, jak i negatywnych" – M.E. Szymańska, *Animal Protection as Part of EU Development Strategy*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2021, vol. 30(3), s. 240.

Należy jednak wyjaśnić, że regulacje unijne dotyczące poszanowania dobrostanu zwierząt kształtowały się w pewnym stopniu niezależnie od ewolucji regulacji dotyczących pozostałych aspektów ochrony środowiska oraz ochrony przyrody, jako autonomiczny ich element. Co również istotne, zarówno działania UE, jak i poszczególnych państw członkowskich w zakresie ochrony zwierząt znacząco wykraczają poza ochronę ich dobrostanu – pojęcie ochrony zwierząt jest w tym kontekście niezwykle szerokie i obejmuje obszerny katalog działań i aktów prawnych związanych przede wszystkim z zachowaniem gatunków zagrożonych, ale również ochroną sanitarną zwierząt gospodarskich.

Bliskość celów ochrony zwierząt i zachowania środowiska w odpowiednim stanie jest trudna do zakwestionowania – ochrona fauny tradycyjnie uznawana jest za jeden z podstawowych elementów polityki ochrony środowiska, także w UE. Związek ten niewątpliwie wskazuje na istnienie możliwości włączenia niektórych środków przyjmowanych w celu ochrony środowiska do zakresu wymienionej w art. 36 TFUE przesłanki, jaką jest ochrona życia i zdrowia zwierząt. Jego istnienie uznawane jest także przez Trybunał Sprawiedliwości, co znalazło wyraz w licznych jego orzeczeniach. Za szczególnie istotny w tym zakresie uznać należy wyrok w sprawie C-67/97 *Bluhme*[103], wydany w odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedstawione przez duński sąd, przed którym toczyło się postępowanie karne przeciwko D. Bluhme. Został on oskarżony o naruszenie duńskich przepisów, które zakazywały wprowadzania na wyspę Læsø i sąsiednie wyspy pszczół innych niż należące do występującego tam podgatunku brunatnej pszczoły Læsø, co *de facto* stanowiło zakaz ich importu na te wyspy. Taka kwalifikacja badanych środków nie była kwestionowana przez władze duńskie. Bluhme, oskarżony w postępowaniu krajowym o naruszenie przedmiotowego zakazu, wskazywał natomiast, iż stanowił on środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie, sprzeczny z art. 34 TFUE. Podnosił on także, że pszczoła brunatna nie jest podgatunkiem czystej rasy występującym wyłącznie na wyspie Læsø i zagrożonym wyginięciem, lecz w rzeczywistości występuje ona na całym świecie, w związku z czym art. 36 Traktatu nie mógł stanowić uzasadnienia wprowadzonego ograniczenia. Władze duńskie wskazywały natomiast, że zakaz importu pszczół innych niż brunatne na wyspę nie miał charakteru dyskryminującego w stosunku do pszczół przywożonych z innych państw członkowskich, jak również, iż był on uzasadniony realizowanym celem, jaki stanowiła ochrona różnorodności biologicznej oraz życia i zdrowia zwierząt. Jako wyjaśnienie wskazywały one, że wprowadzone rozwiązanie było niezbędne dla uniknięcia krzyżowania różnych podgatunków, które mogłoby doprowadzić do zniknięcia pszczół brunatnych w związku z recesywnym charakterem ich genów. W omawianej sprawie TSUE w pierwszej kolejności stwierdził, że zakaz przywozu na Læsø i sąsiednie wyspy żywych pszczół innego podgatunku niż pszczoły brunatne mógł utrudniać handel wewnątrz UE i stanowił środek o skutku równoważnym do ograniczeń

103 Wyrok TSUE z dnia 3 grudnia 1998 r. w sprawie C-67/97 *Postępowanie karne przeciwko Ditlev Bluhme*, Zb. Orz. 1998 I-8033, ECLI:EU:C:1998:584.

ilościowych. Uznał on jednak, że „środki mające na celu zachowanie lokalnej populacji zwierząt o odrębnych cechach szczególnych przyczyniają się do zachowania różnorodności biologicznej poprzez zapewnienie przetrwania tej populacji. W ten sposób mają one na celu ochronę życia tych zwierząt i mogą być uzasadnione na podstawie art. 36 Traktatu”[104]. Co istotne, choć w ostatecznym rozstrzygnięciu oparł się on na powodach wymienionych w omawianym przepisie, tj. właśnie konieczności zapewnienia ochrony życia i zdrowia zwierząt, to w jego uzasadnieniu odwoływał się również do ochrony bioróżnorodności. Choć są to niewątpliwie przesłanki ściśle ze sobą powiązane, to jednak nie można uważać ich za tożsame. W konsekwencji stwierdzić można, że stanowisko TSUE wskazuje na uznanie przez sędziów istnienia bliskiego związku pomiędzy ochroną życia i zdrowia zwierząt a szerszą kategorią, jaką jest właśnie ochrona różnorodności biologicznej, i na wolę objęcia, przynajmniej *implicite*, szeroko pojętej ochrony środowiska zakresem zastosowania art. 36 TFUE. Twierdzenie takie wydaje się uzasadnione w szczególności w świetle obserwacji wskazującej na brak istnienia w analizowanym przypadku bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia zwierząt, w przeciwieństwie do zagrożenia bioróżnorodności danego miejsca. Jak podkreślają Koutrakos i Snell: „krzyżowanie pszczoły brunatnej z Læsø z innymi gatunkami pszczół nie zagrażałoby ani w żaden sposób nie szkodziło »życiu i zdrowiu tych zwierząt«, jak stanowi dosłowne brzmienie art. 36 TFUE; oznaczałoby tylko, że powstałe potomstwo nie byłoby już brązowymi pszczołami Læsø, ale byłyby to wciąż okazy zdrowe i żywe”[105]. Po drugie, zgodnie z orzeczeniem TSUE populacja pszczół, które miały być chronione kwestionowanymi regulacjami nie musiała stać w obliczu bezpośredniego czy nagłego zagrożenia wyginięcia, aby wprowadzone nimi ograniczenia mogły zostać uznane za uzasadnione. W konsekwencji, choć ochrona środowiska nie została tu wyraźnie wskazana jako uzasadnienie przyjętych przez Danię środków, trudno byłoby uznać, że nie była ona realizowana przez wskazane przepisy. Trybunał wybrał jednak, przynajmniej formalnie, przeprowadzenie analizy kwestionowanych środków z punktu widzenia realizacji celu ochrony życia i zdrowia zwierząt, a więc przesłanki wymienionej wprost w art. 36 TFUE. Dokonał tego, mimo iż zachowanie bioróżnorodności zdecydowanie bardziej uznać można za element szeroko rozumianej ochrony środowiska niż ochrony życia i zdrowia zwierząt. Orzeczenie to może więc sugerować, że pomimo wcześniejszych wskazań Trybunał w niektórych przypadkach skłonny jest jednak zastosować rozszerzającą wykładnię art. 36 TFUE, w tym właśnie w odniesieniu do regulacji realizujących cel ochrony środowiska[106].

104 *Ibidem*, pkt 33.

105 P. Koutrakos, J. Snell (red.), *Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market*, Cheltenham 2017, s. 185.

106 Co więcej, uznać można, że w ten sposób, tj. przywołując podstawy wskazane w art. 36 TFUE, a nie zachowanie bioróżnorodności, na które sam jednak w postępowaniu wskazywał, Trybunał uniknął konieczności odniesienia się wprost do możliwości uzasadnienia na podstawie przesłanki ochrony środowiska środków wprowadzających zróżnicowanie pomiędzy krajowymi a importowanymi towarami.

Analiza orzecznictwa TSUE pozwala również zauważyć, że niekiedy łącznie rozpatruje on uzasadnienie środków krajowych oparte na realizacji celu, jakim jest ochrona środowiska oraz ochrona życia i zdrowia zwierząt i roślin. Miało to miejsce między innymi, podobnie jak w przypadku ochrony zdrowia, w przywołanej już wyżej sprawie C-142/05 *Mickelsson i Roos*, dotyczącej szwedzkiego zakazu korzystania ze skuterów wodnych na akwenach znajdujących się poza publicznymi drogami wodnymi. Oskarżeni w postępowaniu krajowym o naruszenie przedmiotowego zakazu podnosili, że wprowadzające go regulacje były niezgodne z art. 34 TFUE i na podstawie tego kwestionowali zarówno ich legalność, jak i zasadność przedstawianych im zarzutów. Władze szwedzkie wskazywały natomiast, że przepisy te uzasadnione były koniecznością ochrony środowiska naturalnego oraz dóbr wymienionych w art. 36 TFUE. Podnosiły one, iż użytkowanie skuterów wodnych ma negatywne konsekwencje dla zwierząt, zwłaszcza gdy pojazdy te są wykorzystywane przez długi czas na niewielkim obszarze lub są prowadzone z dużą prędkością, i ułatwia rozprzestrzenianie się chorób zwierzęcych, a także że generowany przez skutery hałas przeszkadza ludziom i zwierzętom, w szczególności niektórym chronionym gatunkom ptaków. W ich ocenie ograniczenie użytkowania tego rodzaju pojazdów na poszczególnych akwenach istotnie zmniejszało ich niekorzystne oddziaływanie na środowisko. W sprawie tej Trybunał dokonał analizy wprowadzonych restrykcji zarówno w świetle wymogów ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, jak i środowiska jako całości. Jak wskazano już we wcześniejszej części pracy, podkreślił on, iż „jako że ochrona środowiska naturalnego z jednej oraz ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt oraz ochrona roślin z drugiej strony pozostają w tym przypadku celami ściśle powiązanymi, cele te należy rozpatrzyć łącznie, aby ocenić, czy uregulowanie takie jak to będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym ma uzasadnienie”[107]. Co istotne, dokonując analizy w tym zakresie, stwierdził on, że brzmienie badanych regulacji pozwalało domniemywać, iż zmierzały one do tego, by na wyznaczanych akwenach skutery mogły być użytkowane bez wywoływania ryzyka lub szkód dla środowiska naturalnego, uznawanych za niemożliwe do przyjęcia, w związku z czym były one odpowiednie dla zapewnienia ochrony środowiska i, o ile nie wykraczały poza to, co niezbędne dla osiągnięcia tego celu, należało uznać je za uzasadnione. Doprecyzował on również, że w omówionych okolicznościach środkiem wykraczającym poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia celu ochrony środowiska naturalnego byłby ogólny zakaz użytkowania skuterów poza publicznymi drogami wodnymi. W sprawie tej TSUE, uznając, że ochrona środowiska naturalnego oraz ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt, a także ochrona roślin są celami ściśle powiązanymi, postanowił cele te rozpatrzyć łącznie. W jego opinii było to konieczne dla przeprowadzenia kompletnej oceny, czy uregulowania będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym mogły być uznane za uzasadnione.

107 Wyrok TSUE z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-142/05 *Mickelsson i Roos,* pkt 33.

Analiza orzecznictwa TSUE prowadzi również do wniosku, iż poza sytuacjami, gdy art. 36 TFUE powoływany jest dla uzasadnienia instrumentów służących ochronie życia i zdrowia zwierząt, może on także umożliwiać przyjmowanie środków mających na celu zapewnienie godnych warunków ich bytowania. Również w takich przypadkach ochrona zdrowia i życia zwierząt i szeroko pojęta ochrona środowiska znacznie się przenikają, czego ilustrację stanowić może wyrok wydany w sprawie C-219/07 *Nationale Raad*[108]. Dotyczyła ona belgijskich regulacji zakazujących przywozu z innych państw członkowskich, utrzymywania i sprzedaży wszelkich ssaków należących do gatunków niewymienionych w tzw. pozytywnym wykazie zawartym w przepisach prawa krajowego. Władze Belgii wskazywały, że regulacje te zmierzały do realizacji uzasadnionego celu, jakim było zapewnienie ochrony zdrowia i dobrostanu zwierząt utrzymywanych w niewoli. Stwierdzenie takie oparte było na założeniu, że „utrzymywanie ssaków [w niewoli – przyp. M.M.] może być dopuszczalne wyłącznie w ograniczonej ilości przypadków, biorąc pod uwagę ich minimalne potrzeby psychologiczne i etnologiczne"[109]. Podkreślały one, że jedynie w sytuacji, gdyby okazało się, że – biorąc takie potrzeby pod uwagę – okazy danego gatunku nie mogą być przetrzymywane w niewoli bez narażenia ich zdrowia, nie mogłyby one zostać wpisane do pozytywnego wykazu i w rezultacie stanowić przedmiotu obrotu, co należało uznać za rozwiązanie zgodne z art. 36 Traktatu. Trybunał uznał wówczas, że zakaz wprowadzania do obrotu, wystawiania na sprzedaż czy posiadania określonych towarów stanowi środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, jak również, że regulacje, zgodnie z którymi obrót niektórymi towarami uzależniony jest od uprzedniego ich wpisu do pozytywnego wykazu, czynią ich sprzedaż trudniejszą i kosztowniejszą, niż jest ona w normalnych warunkach, i w rezultacie stanowią przeszkodę w wymianie handlowej między państwami członkowskimi. Oceniając możliwość uznania spornych przepisów za zgodne z prawem unijnym, TSUE odniósł się natomiast zarówno do przesłanki ochrony życia i zdrowia zwierząt, konieczności zapewnienia ich dobrostanu, jak i ochrony środowiska jako takiego. W wydanym rozstrzygnięciu podkreślił on, że zapewnienie zdrowia i życia zwierząt stanowi zasadniczy wymóg uznany w prawie unijnym, łącząc jednak analizę uzasadnienia opartego na art. 36 TFUE z wymogami ochrony środowiska – wskazał on wyraźnie, zaraz po przywołaniu celu, jakim jest ochrona życia i zdrowia zwierząt, że „jeśli chodzi o ryzyko, że okazy wypuszczone na wolność mogą przetrwać w naturze i stanowić z tego powodu zagrożenie ekologiczne, należy przypomnieć […] iż ograniczenia w swobodnym przepływie towarów mogą być uzasadnione […] względami, takimi jak stan środowiska"[110]. Uznając więc formalnie za podstawę zaakceptowania kwestionowanych przepisów art. 36 Traktatu, TSUE powiązał jednocześnie jego dyspozycje z szerzej rozumianymi wymogami ochrony środowiska. Dodać można

108 Wyrok TSUE z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie C-219/07 *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers et Andibel*, Zb. Orz. 008 I-04475, ECLI:EU:C:2008:353.

109 *Ibidem*, pkt 24.

110 *Ibidem*, pkt 29.

również, że oceniając środki wprowadzone w Belgii, podkreślił on, że choć zasada proporcjonalności wymaga, aby możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie zakazu przywozu zwierząt pochodzących z innych państw członkowskich, w których są one sprzedawane zgodnie z prawem, była ograniczona do tego, co jest konieczne dla osiągnięcia uzasadnionych celów w zakresie ich ochrony, to przy stosowaniu tej zasady należy uwzględnić szczególny charakter danych gatunków, jak również potrzebę ochrony nie tylko życia i zdrowia, ale i dobra zwierząt. Takie rozstrzygnięcie TSUE należy uznać za niezwykle znamienne, uwidacznia ono bowiem, że sędziowie wyraźnie dążą do zapewnienia jak najpełniejszej ochrony zwierząt, w tym także ich dobrostanu. Na wolę zagwarantowania silnej ochrony w tym zakresie wskazuje również wyraźna akceptacja systemu opartego na pozytywnym wykazie, czyli systemu, w którym zakazem objęte są wszystkie gatunki poza wyraźnie wskazanymi w wykazie, zamiast systemu, w którym zastosowanie zakazu ogranicza się do gatunków wprost w takim wykazie ujętych.

Co więcej, art. 36 TFUE może mieć zastosowanie również w odniesieniu do regulacji związanych z ochroną roślin. W tym kontekście Trybunał w wyroku wydanym w 1975 r. w sprawie 4/75 *Rewe-Zentralfinanz*[111] odniósł się do przepisów dotyczących obrotu produktami roślinnymi, które wprowadzały obowiązkowe kontrole fitosanitarne produktów tego rodzaju, przywożonych do Niemiec z innych państw członkowskich UE. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał wówczas, że kontrole takie stanowią środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych i co do zasady są zakazane. Wyjaśnił on jednocześnie, że mogą one zostać uznane za uzasadnione, jeżeli należą do wyjątków wskazanych w art. 36 TFUE, w tym jeśli zostały przyjęte w związku z koniecznością zapewnienia ochrony roślin. Ponieważ celem analizowanych środków było ustalenie, czy przywożone towary nie zawierają organizmów szkodliwych dla roślin, Trybunał uznał, że realizowały one cele przewidziane w przedmiotowym przepisie Traktatu. Zastrzegł on jednak, że w przypadku, gdyby produkty krajowe nie podlegały równorzędnemu badaniu, środki takie mogłyby stanowić arbitralną dyskryminację, co wykluczałoby możliwość zastosowania wobec nich art. 36 TFUE.

Należy jednak zauważyć, że w praktyce orzecznictwo TSUE dotyczące ochrony roślin odnosi się przede wszystkim do tych przepisów, które regulują postępowanie z produktami mającymi na celu minimalizowanie zagrożeń dla upraw i hodowli wynikających z występowania chorób lub organizmów szkodliwych. Co szczególnie istotne, Trybunał w licznych wyrokach, oceniając zgodność z prawem unijnym regulacji dotyczących środków ochrony roślin, wyraźnie odnosił swoje analizy do uzasadnienia ich wprowadzenia opartego na wymogach ochrony zdrowia ludzkiego, której regulacje te przede wszystkim służą. W przywołanej już sprawie 272/80 *Frans-Nederlandse Maatschappij voor biologische Producten* uznał on za legalne przyjęte w Niderlandach przepisy zakazujące sprzedaży

111 Wyrok TSUE z dnia 8 lipca 1975 r. w sprawie 4/75 *Rewe-Zentralfinanz eGmbH przeciwko Landwirtschaftskammer*, Zb. Orz. 1975 00843, ECLI:EU:C:1975:98.

i wykorzystywania środków ochrony roślin innych niż te, które uzyskały odpowiednie zezwolenie wydane przez władze tego państwa, choć stanowiły one przeszkodę w swobodnym przepływie towarów. Oceniając przedmiotowe regulacje, uznał on, że przewidziane nimi rozwiązania, choć stanowiły środek równoważny do ograniczeń importu, były uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE w związku z niebezpieczeństwem, jakie środki ochrony roślin stwarzają „dla zdrowia i środowiska naturalnego". Zbliżone stanowisko TSUE zaprezentował również w wyroku w sprawie C-293/94 *Brandsma*[112]. Trybunał został wówczas postawiony przed pytaniami sformułowanymi w ramach postępowania karnego przeciwko J. Brandsmie, oskarżonej o sprzedaż w Belgii środków ochrony roślin, które nie uzyskały wymaganego przepisami belgijskimi pozwolenia, ale które były dopuszczone do obrotu w Niderlandach, gdzie oskarżona również prowadziła tego rodzaju działalność, na podstawie zezwolenia tamtejszych władz. Celem przedstawionych pytań było ustalenie, czy dopuszczalne jest stosowanie przez państwo członkowskie przepisów zakazujących importu i obrotu na jego terytorium środkami biobójczymi, które nie uzyskały zezwolenia wydanego przez właściwe organy tego państwa, ale które zostały dopuszczone do obrotu w innym kraju UE zgodnie z obowiązującym w nim prawem. Trybunał wskazał wówczas, iż środki biobójcze zawierają substancje niebezpieczne, w związku z czym – w przypadku braku harmonizacji unijnej – to do państw członkowskich należy ustalenie poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi, jaki chcą zapewnić w ramach postępowania z tymi produktami, a co za tym idzie – także rozstrzygnięcie, czy konieczne jest uzyskanie pozwolenia na obrót nimi na ich terytorium. Doprecyzował on również, że władze państwa importu mogą wymagać, aby środki danego typu, które wprowadzono już do obrotu w innym kraju UE, zostały poddane nowej procedurze badania i zatwierdzenia, są one jednak zobowiązane do łagodzenia przeprowadzanych kontroli, w szczególności uwzględnienia analiz technicznych lub chemicznych oraz innych badań laboratoryjnych, które zostały już przeprowadzone w innym państwie. W konsekwencji uznał on, że przepisy zakazujące wprowadzania do obrotu produktów biobójczych zawierających substancje niebezpieczne bez zezwolenia wydanego przez odpowiednie organy państwa importu można uznać za uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE, co nie obejmuje jednak wymogu przeprowadzania badań uprzednio wykonanych w innym kraju UE, których wyniki zostały udostępnione właściwym organom państwa importu lub mogą na ich żądanie zostać złożone do ich dyspozycji.

W orzeczeniach odnoszących się do przepisów dotyczących produktów ochrony roślin Trybunał, podobnie jak w przypadku innych regulacji mających na celu zapewnienie ochrony interesów wskazanych w art. 36 TFUE, podkreślił istnienie określonych warunków, które muszą być spełnione, aby przepisy te mogły zostać uznane za dopuszczalne. Należy do nich przede wszystkim proporcjonalny charakter wprowadzanych rozwiązań, a także to, by nie stanowiły one ukrytych

112 Wyrok TSUE z dnia 27 czerwca 1996 r. w sprawie C-293/94 *Postępowanie karne przeciwko Jacqueline Brandsma*, Zb. Orz. 1996 I-03159, ECLI:EU:C:1996:254.

ograniczeń w handlu lub arbitralnej dyskryminacji. Co jednak istotne, w wyrokach tych TSUE nie kwestionował w żaden sposób twierdzeń, iż przepisy dotyczące środków ochrony roślin miały na celu zapewnienie ochrony życia i zdrowia ludzi. Oznacza to, co pozostaje w zgodzie z praktycznym zastosowaniem tych produktów, że choć celem ich wykorzystania jest ochrona roślin, to odnoszące się do nich przepisy, w szczególności ograniczające obrót nimi, nie służą samej ochronie roślin, lecz przede wszystkim właśnie ochronie zdrowia i życia ludzi i zwierząt, jak również środowiska naturalnego. W tym miejscu należy zauważyć, że także dyrektywa 91/414/EWG dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin[113] zwraca uwagę na istnienie związanych z ich stosowaniem zagrożeń zarówno dla ludzi, jak i zwierząt i środowiska, szczególnie jeśli są one wprowadzane na rynek bez odpowiednich kontroli i uzyskania autoryzacji[114].

Analiza przedstawionych wyżej orzeczeń wskazuje, iż art. 36 TFUE pozwala na uzasadnienie instrumentów mających na celu ochronę środowiska, które stanowią ograniczenia ilościowe w przywozie, wywozie i tranzycie towarów bądź środki o skutku równoważnym w przypadku, gdy zmierzają one jednocześnie do ochrony życia lub zdrowia zwierząt, niekiedy także ludzi (choć w tym przypadku nie jest to jednoznaczne i budzi pewne wątpliwości), a także – potencjalnie – ochrony roślin. Dotyczy to jednak jedynie tych środków, w przypadku których istnieje bezpośredni związek z ochroną wymienionych dóbr. Nie wydaje się natomiast, aby przewidziany w tym przepisie powód zachowania bezpieczeństwa publicznego mógł w obecnym stanie prawa (i orzecznictwa) zostać uznany za mogący stanowić podstawę ich uzasadnienia. Z drugiej strony należy jednak podkreślić, że ochrona środowiska nie ogranicza się do trzech wskazanych wyżej aspektów – bezpośredniej ochrony zdrowia ludzi, ochrony zwierząt i roślin. W związku z faktem, iż na politykę tę składają się także inne elementy, art. 36 TFUE nie będzie mógł zostać wykorzystany dla uzasadnienia wszystkich środków przyjmowanych w celu ochrony środowiska, powodujących ograniczenia w obrocie wewnątrz UE. Na przyjęcie takiego stwierdzenia pozwala już sama lektura art. 191 TFUE, który wyznacza cele polityki środowiskowej. Stanowi on bowiem, że polityka UE w omawianej dziedzinie przyczynia się nie tylko do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego oraz ochrony zdrowia ludzkiego, ale także do ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie

113 Dyrektywa Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.Urz. L 230 z 19.08.1991, s. 1–32, pol. wyd. spec. rozdz. 03, t. 011, s. 332–367).

114 Z jednej strony Dyrektywa Rady 91/414/EWG stanowi, iż jednym z najważniejszych sposobów ochrony roślin i produktów roślinnych oraz zwiększania efektywności produkcji rolnej jest stosowanie środków ochrony roślin, z drugiej natomiast podkreśla, iż ich stosowanie może stwarzać niebezpieczeństwo dla organizmów żywych i środowiska. Zgodnie z jej treścią na etapie dopuszczania środków ochrony roślin do obrotu konieczne jest zapewnienie, że „środki te są wystarczająco skuteczne i nie mają niepożądanych skutków dla roślin lub produktów roślinnych ani niepożądanego ogólnego wpływu na środowisko naturalne, w szczególności szkodliwego wpływu na zdrowie ludzi i zwierząt oraz jakość wód gruntowych".

międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu. Zasadna wydaje się więc teza, zgodnie z którą możliwe jest stworzenie zagrożenia czy doprowadzenie do degradacji środowiska bez jednoczesnego spowodowania zaistnienia rzeczywistego i przede wszystkim bezpośredniego niebezpieczeństwa dla wskazanych i omówionych wcześniej jego elementów (wydaje się to jednak prawdziwe tylko, jeśli nie chodzi o skutki długoterminowe). Natomiast art. 36 Traktatu, przewidując derogację od jednej z podstawowych zasad funkcjonowania UE, musi być interpretowany restrykcyjnie, a „wyjątki, które wskazuje, nie mogą być rozciągnięte na przypadki inne niż te wyczerpująco wymienione"[115]. Z tego też powodu należy uznać, że przepisy niezmierzające bezpośrednio do ochrony wymienionych w nim interesów, np. dotyczące nieracjonalnego wykorzystywania czy degradacji niektórych zasobów naturalnych, których to działań negatywny wpływ na organizmy żywe wydaje się odległy, nie będą objęte zakresem jego zastosowania. Oznacza to, że przyjęcie pewnych regulacji w celu ochrony środowiska może powodować powstanie ograniczeń swobodnego przepływu towarów, których państwa członkowskie nie będą mogły uzasadnić na podstawie art. 36 TFUE, w związku z faktem, iż będą one zbyt oddalone od celów ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt czy roślin.

Powstaje jednak pytanie, z jakiego powodu twórcy Traktatu pominęli ochronę środowiska wśród podstaw mogących uzasadniać wprowadzanie wyjątków od zakazu stosowania ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym. Uznać należy, że wynikało to przede wszystkim z przyjętej wówczas hierarchii wartości, która na tyle, na ile było to możliwe, opierała się na promocji handlu, przemysłu i innych elementów rozwoju gospodarczego. Artykułem 36 TFUE postanowiono objąć ochronę życia i zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, jako że uznano to za niezbędne minimum w świetle dążenia do zapewnienia jak najmniej zakłóconej integracji ekonomicznej. Świadomość takiej konieczności nie odnosiła się wówczas do pozostałych elementów środowiska, co wynikało z dość powszechnie akceptowanego ustanowienia ekonomicznych priorytetów działań UE oraz, być może, braku uzmysłowienia w tamtym czasie poważnego charakteru problemów ekologicznych. Artykuł 36 TFUE wydaje się w konsekwencji nie do końca wystarczający do realizacji wymogów ochrony środowiska – wynika to z jednej strony z pewnego niedostosowania wymienionych tam podstaw do globalnego, całościowego ujęcia środowiska, z drugiej natomiast z dość surowego podejścia TSUE w tym zakresie, wynikającego z faktu, że przepis ten przewiduje wyjątki od podstawowej zasady konstrukcji europejskiej.

W związku z przedstawionym stanem rzeczy powstaje pytanie, w jaki sposób złagodzić czy też zniwelować braki w tekście Traktatu dotyczące uzasadnienia środków mających służyć ochronie środowiska. Sam Trybunał Sprawiedliwości Unii

115 Wyrok TSUE z dnia 9 czerwca 1982 r. w sprawie 95/81 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*.

Europejskiej został postawiony przed tym pytaniem i to właśnie ta instytucja zajęła się rzeczywistym poszukiwaniem odpowiedzi na nie. W rezultacie to jego orzecznictwo stanowi podstawowe źródło możliwego uzasadnienia owych środków. Z czasem doszło bowiem do wypracowania przez sędziów innego niż zastosowanie art. 36 TFUE rozwiązania, pozwalającego na zapewnienie uwzględnienia ochrony środowiska w unijnym porządku prawnym i przyznania jej istotnego znaczenia i wagi w zetknięciu z zasadami regulującymi funkcjonowanie rynku, w tym zasadą swobodnego przepływu towarów, tj. konstrukcji wymogów imperatywnych.

3.2. Imperatywne wymogi ochrony środowiska jako podstawa uzasadnienia ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym

Artykuł 36 TFUE stanowi podstawę umożliwiającą, pod pewnymi warunkami, uzasadnienie wprowadzania krajowych środków ograniczających swobodny przepływ towarów. Aby jego zastosowanie było dopuszczalne, środki te muszą być przyjmowane do realizacji jednego z celów wymienionych w tym przepisie, takich jak ochrona życia i zdrowia ludzi, zwierząt czy roślin. Wskazane w nim wartości i interesy odzwierciedlają jednak priorytety Unii Europejskiej z czasów, gdy Traktat został stworzony, tj. z 1957 r. Artykuł 36 TFUE, pomimo istotnego rozwoju zarówno dążeń i celów UE, jak i zakresu jej działań, nigdy nie został zmieniony, a zawarta w nim lista uzupełniona. Co więcej, katalog ten ma charakter zamknięty i nie podlega wykładni rozszerzającej. W konsekwencji szybko okazał się on dalece niewystarczający do objęcia ochroną niektórych wartości, uznawanych przez wiele państw członkowskich za istotne i takiej ochrony wymagające, a jednocześnie potencjalnie kolidujących z wymogami integracji rynku wewnętrznego.

Jeśli chodzi o ochronę środowiska, to zauważyć należy, że – jak wyjaśniono już w poprzedniej części opracowania – choć nie została ona wprost wskazana w art. 36 TFUE, to niektóre regulacje krajowe służące jej zapewnieniu mogą zostać uznane za uzasadnione na podstawie tego właśnie przepisu. Będzie tak w sytuacji, gdy regulacje te przyczyniają się do osiągnięcia innych celów, które zostały w nim wymienione. Dotyczy to w szczególności przepisów przyjmowanych dla ochrony życia i zdrowia zwierząt, ponieważ cel ten stanowi zwykle integralny element polityki ochrony środowiska. Niekiedy zastosowanie takiego rozwiązania będzie możliwe również w przypadku przepisów służących ochronie życia i zdrowia ludzi lub ochronie roślin, jeśli środki te równocześnie przyczyniają się do realizacji celów środowiskowych. Z orzecznictwa TSUE wynika bowiem, że uzasadnienie oparte na konieczności ochrony środowiska jest uznawane przez sędziów unijnych za dopuszczalne, o ile pozostaje ono w ścisłym związku właśnie z ochroną tych wartości. Niemniej jednak w wielu przypadkach art. 36 TFUE może okazać się niewystarczający, zwłaszcza z uwagi na wymóg jego ścisłej, zgodnej z zasadą zawężającej interpretacji wyjątków, wykładni. Niektóre środki służące ochronie środowiska nie

są bowiem – przynajmniej bezpośrednio – nakierowane również na ochronę wartości wymienionych w art. 36, a Trybunał dla uznania krajowych przepisów za dopuszczalne w świetle przedmiotowego przepisu takiego bezpośredniego związku wymaga. Dla pełniejszego uwzględnienia dążeń państw członkowskich do zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska w ramach realizacji założeń wspólnego rynku konieczne okazało się więc wypracowanie innej podstawy, mogącej służyć uzasadnieniu przyjmowanych w tym celu środków krajowych.

Jak zostało już zasygnalizowane w rozdziale pierwszym niniejszego opracowania, niezależnie od istnienia przewidzianych w jego art. 36 podstaw wprowadzania odstępstw od zakazów zawartych w art. 34 i 35 Traktatu, w orzecznictwie TSUE wykształciła się inna konstrukcja, która umożliwia państwom członkowskim ustanawianie pewnych ograniczeń swobodnego przepływu towarów – tzw. wymogi konieczne (kategoryczne, imperatywne). Choć początkowo wymogi środowiskowe nie były w tej kategorii uwzględnione, to wraz ze wzrostem świadomości ekologicznej społeczeństwa zmienił się także stosunek sędziów unijnych do przedmiotowej problematyki i po latach rozwoju integracji europejskiej nastąpił przełom w podejściu do ochrony środowiska. Z czasem, z powodu wąskiej interpretacji art. 36 TFUE i jednocześnie coraz powszechniej dostrzeganej konieczności podejmowania działań stanowiących odpowiedź na specyficzne zagrożenia związane ze stanem środowiska naturalnego, TSUE dopuścił możliwość wprowadzania środków zapewniających odpowiednią ochronę przed tego rodzaju zagrożeniami – na podstawie doktryny Cassis de Dijon uznał on, że krajowe środki zmierzające do realizacji wymogów ochrony środowiska, nawet jeśli stanowią przeszkodę w swobodnym przepływie towarów, mogą – pod pewnymi warunkami – zostać uznane za dopuszczalne w świetle prawa unijnego.

3.2.1. Wprowadzenie wymogu imperatywnego ochrony środowiska do unijnego porządku prawnego

Jak zasygnalizowano powyżej, niezależnie od możliwości wykorzystania art. 36 Traktatu, w systemie unijnym funkcjonuje obecnie również inne rozwiązanie pozwalające na uznanie niektórych instrumentów ograniczających handel wewnątrz UE za dopuszczalne. W sprawie *Cassis de Dijon* TSUE wypracował bowiem formułę, ugruntowaną następnie w jego późniejszym orzecznictwie, zgodnie z którą przeszkody w swobodnym przepływie towarów wynikające z rozbieżności pomiędzy przepisami krajowymi muszą zostać zaakceptowane w zakresie, w jakim przepisy te, stosowane bez zróżnicowania w stosunku do produktów krajowych i importowanych, są niezbędne dla zadośćuczynienia nadrzędnym wymogom interesu publicznego. Wymogi te stanowią pewnego rodzaju „niepisane podstawy, które Trybunał uznaje za szczególne interesy warte ochrony”[116], które mogą uza-

116 F. Burrows, *Free Movement in European Community Law*, Oxford 1987, s. 60.

sadniać stosowane przez państwa członkowskie środki stanowiące ograniczenia w obrocie, o ile nie wprowadzają one zależnego od ich pochodzenia zróżnicowania pomiędzy towarami. W sprawie *Cassis de Dijon* TSUE wskazał, że chodzi w szczególności o wymogi dotyczące skuteczności kontroli podatkowej, ochrony zdrowia publicznego, rzetelności transakcji handlowych i ochrony konsumentów. Jednakże z czasem do owego wyliczenia dodał on m.in. ochronę środowiska. Jak wskazuje Picod: „zdając sobie sprawę z wagi ochrony środowiska i jej autonomii *vis-à-vis* powodów określonych w artykule 30 TWE [obecnie 36 TFUE – przyp. M.M.], Trybunał przyznał jej status kategorycznego wymogu pozwalającego państwom członkowskim uzasadniać […] pewne przeszkody, które *a priori* wchodzą w zakres zakazu nałożonego przez artykuł 28 TWE [obecnie 34 TFUE – przyp. M.M.]”[117]. Doszło do tego jednak stopniowo, a wyrokiem stanowiącym pierwszy wyraźny krok w stronę uznania takiej roli ochrony środowiska było orzeczenie wydane w sprawie 240/83 *Brûleurs d'huiles*[118] (znanej również jako sprawa *olejów odpadowych*) z 1985 r.

Postępowanie w sprawie *olejów odpadowych* dotyczyło regulacji prawa francuskiego z 1979 r., przyjętych w celu implementacji dyrektywy 75/439 dotyczącej unieszkodliwiania olejów odpadowych[119]. Nakładały one na przedsiębiorców zajmujących się zbieraniem i unieszkodliwianiem takich olejów obowiązek uzyskania zezwolenia wydanego przez francuskie organy administracyjne oraz przewidywały stworzenie stref objętych wyłącznością, w obrębie których tylko przedsiębiorcy, którzy otrzymali przedmiotowe zezwolenie, mogli realizować wskazane działania. Regulacje te zostały zakwestionowane przez eksporterów zużytych olejów, którzy wskazywali na generowane przez nie ograniczenia w eksporcie i sprzeczność z unijnymi traktatami. Zgodnie natomiast ze stanowiskiem prezentowanym przez władze francuskie przyjęcie tego rodzaju środków było niezbędne z punktu widzenia ekonomicznego i ekologicznego. Z jednej strony pozwalały one bowiem na zagwarantowanie rentowności przedsiębiorstw, które otrzymały zezwolenie na zbiórkę i unieszkodliwianie olejów, z drugiej pozwalały na zwiększenie poziomu ich odzysku, który stanowi sposób gospodarowania odpadami korzystniejszy dla środowiska niż spalanie. Przedstawione TSUE pytania prejudycjalne dotyczyły przede wszystkim zgodności dyrektywy dotyczącej gospodarowania olejami odpadowymi z Traktatem w zakresie, w jakim przyznawała ona organom administracji państw członkowskich możliwość wyznaczania stref, które miały zostać przypisane jednemu lub kilku przedsiębiorcom zajmującym się

117 F. Picod, *Protection de l'environnement et libre circulation des marchandises*, [w:] J.-C. Masclet (red.), *Actes du colloque d'Angers des 6 et 7 octobre 1994 La Communauté européenne et l'environnement*, Angers 1997, s. 417.

118 Wyrok TSUE z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie 240/83 *Procureur de la République przeciwko Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, Zb. Orz. 1985 00531, ECLI:EU:C:1985:59.

119 Dyrektywa Rady 75/439/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych (Dz.Urz. L 194 z 25.07.1975, s. 23–25, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 001, s. 14–16).

ich zbieraniem lub unieszkodliwianiem. Rozpatrując wskazany problem, Trybunał uznał w pierwszej kolejności, że zasada swobodnego przepływu towarów nie może być traktowana jako absolutna – podlega ona pewnym ograniczeniom usprawiedliwionym celami interesu publicznego respektowanymi przez UE, jednak pod warunkiem, że ograniczenia te nie naruszają jej istoty. Stwierdził on również, że granice te nie zostały przekroczone przez analizowaną dyrektywę. Zgodnie z oceną TSUE realizowała ona zamierzenia służące ochronie środowiska naturalnego, która to z kolei stanowi jeden z najważniejszych celów UE, a to w świetle tych celów powinny być oceniane kwestionowane regulacje. Z dyrektywy tej wynikało bowiem, że jakiekolwiek przepisy, zarówno przyjmowane na poziomie unijnym, jak i krajowym, dotyczące olejów odpadowych muszą zmierzać przede wszystkim do ochrony środowiska przed szkodliwymi efektami ich zagospodarowania. W rezultacie TSUE orzekł, że była ona zgodna z postanowieniami Traktatu. Wskazał również, że wprowadzone we Francji przepisy, które zakazywały spalania olejów odpadowych poza instalacjami zatwierdzonymi przez władze tego kraju, także przyjęte były w celu ochrony środowiska i umożliwiały jego realizację bez nakładania nadmiernych restrykcji na podmioty gospodarcze. Doprecyzował on jednak, że aby środki służące ochronie środowiska zostały uznane za dopuszczalne, pomimo iż ograniczają swobodny przepływ towarów, konieczne jest, aby nie miały one charakteru dyskryminacyjnego i były proporcjonalne do realizowanych założeń.

Orzeczeniem wydanym w sprawie *olejów odpadowych* TSUE nadał ochronie środowiska status celu, który w pewnych sytuacjach może przeważać nad zasadą swobodnego przepływu towarów. Należy tu podkreślić, że uznał on, iż ochrona ta stanowi jeden z „niezbędnych celów" polityki UE, pomimo faktu, iż słowo „środowisko" nie było wówczas zawarte w tekście Traktatu. Miało to bowiem miejsce dwa lata przed wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, w którym to po raz pierwszy do porządku unijnego wprowadzone zostały przepisy odnoszące się do przedmiotowej problematyki. W konsekwencji uznać można, że wyrok ten, poprzez precedensowe wręcz uznanie znaczenia środowiska w konstrukcji europejskiej, okazał się przełomowy – ukazał on gotowość sędziów do promowania zamierzenia, jakim jest zapewnienie jego ochrony, pomimo braku wyraźnej ku temu podstawy traktatowej.

Rozstrzygnięcie wydane w sprawie *olejów odpadowych* ukazuje dążenie TSUE do wzmocnienia działań prośrodowiskowych w unijnym porządku prawnym, niezależnie od dosłownego brzmienia Traktatu i woli twórców jego pierwotnej wersji. Co istotne, dopiero po uznaniu ochrony środowiska za jeden z podstawowych celów UE sędziowie mogli zrealizować kolejny krok, tj. uznać ją za jeden z wymogów imperatywnych. Należy jednak zauważyć, że w sprawie tej Trybunał nie wskazał, aby przedmiotowy cel znajdował się wyżej w hierarchii niż zapewnienie sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku. Jak podkreślają Schemmel i de Regt: „nie określił on również testu, jaki zastosuje w przypadku, gdyby pomiędzy podstawowym celem WE, jakim jest wspólnotowa ochrona środowiska, a zasadą

swobodnego przepływu zaistniał konflikt"[120]. Niemniej jednak uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że wyrok ten stanowi jeden z kamieni milowych procesu mającego na celu pogodzenie ochrony środowiska i wolnego handlu.

Waga omawianego orzeczenia nie oznacza, że nie został on poddany krytyce. Jak wskazuje Soriano, Trybunał, wydając je, oparł swoje rozumowanie na dwóch podstawowych elementach – po pierwsze swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może być w pewnych sytuacjach ograniczona, po drugie dyrektywa 75/439 w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych musi być interpretowana z perspektywy ochrony środowiska, która stanowi jeden z kluczowych celów UE. Autor skrytykował argumenty przyjęte przez Trybunał we wskazanej sprawie, zarzucając mu „skok w rozumowaniu"[121], polegający na tym, że wniosek, iż ochrona środowiska jest celem Unii, nie wynika w sposób logiczny z poprzedzającego go wnioskowania. W opinii autora „ochrona środowiska jako »cel« powinna była zostać obudowana jakimikolwiek argumentami wspierającymi taką konkluzję"[122]. Wydaje się jednak, że wspomniany „skok" Trybunału tłumaczyć można faktem, że świadomi rosnącego znaczenia przedmiotowej problematyki sędziowie dokonali teleologicznej wykładni przepisów, czyniąc to kosztem pewnej spójności w rozumowaniu. Niezależnie jednak od możliwej krytyki w tym zakresie nie można odmówić wskazanemu orzeczeniu fundamentalnej roli, jaką odegrało ono we wprowadzeniu ochrony środowiska do unijnego porządku prawnego.

Należy również podkreślić, że uznając w sprawie *olejów odpadowych* ochronę środowiska za jeden z głównych celów UE, który w pewnych sytuacjach może przeważać nad zasadą swobodnego przepływu towarów, Trybunał nie tylko dokonał tego bez wyraźnej podstawy w tekście Traktatu i w kontekście, w którym eliminacja barier w handlu wewnątrz UE stanowiła jedno z głównych zawartych w nim założeń. Nie uznał on bowiem również za konieczne uzasadnienie wprowadzenia nowego celu działań UE poprzez odwołanie się do jakiejkolwiek podstawy prawnej, pochodzącej chociażby ze źródeł zewnętrznych, takich jak konstytucyjne zasady państw członkowskich czy też normy prawa międzynarodowego. Znaczenie takiej zmiany podejścia Trybunału Sprawiedliwości do wymogów ochrony środowiska staje się jeszcze lepiej widoczne, gdy porównać je, jak uczynił to Jacobs, do procesu uznania przez TSUE ochrony praw człowieka za jedną z głównych zasad prawa unijnego. Autor wskazał, że to ostatnie „wymagało dużo dokładniejszego przygotowania i dokonało się w oparciu o odwołanie się do konstytucji i konstytucyjnych tradycji państw członkowskich i umów dotyczących

120 M.L. Schemmel, B. de Regt, *The European Court of Justice and the Environmental Protection Policy of the European Community*, „Boston College International and Comparative Law Review" 1994, vol. 17(1), s. 76.

121 L.M. Soriano, *A Modest Notion of Coherence in Legal Reasoning. A Model for the European Court of Justice*, „Ratio Juris" 2003, vol. 16(3), s. 296–323.

122 *Ibidem*. Podobnie D.A. Reid, *Trade and the Environment: Finding A Balance: The European Approach*, „European Energy and Environmental Law Review", vol. 5(5), s. 144–148.

praw człowieka"[123]. Taki stan rzeczy może wskazywać, że ochrona środowiska została uznana przez sędziów za przedstawiającą na tyle istotne znaczenie, że jej wprowadzenie do grupy fundamentalnych wartości realizowanych przez UE nie wymagało żadnego wyraźnie sprecyzowanego uzasadnienia. Co więcej, Unia Europejska nie podążała wówczas za standardami już wypracowanymi przez państwa członkowskie w tak dużym stopniu, jak miało to miejsce w przypadku ochrony praw człowieka, lecz wypracowywała owe standardy w dużej mierze samodzielnie, stając się w pewnym zakresie pionierem w przedmiotowej dziedzinie. Z pewnością można stwierdzić, podążając za Jacobsem, że „uznając konstytucyjną wartość ochrony środowiska, Trybunał niewątpliwie działał zgodnie z duchem czasów"[124].

Zapoczątkowany w opisany wyżej sposób proces został pogłębiony w orzecznictwie TSUE w 1988 r. w sprawie 302/86 *Komisja przeciwko Danii*[125] (znanej również jako sprawa *duńskich butelek*), rozpatrywanej rok po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, w którym do tekstu Traktatu włączone zostały postanowienia dotyczące ochrony środowiska, m.in. unijnej polityki w tym zakresie. Postępowanie to dotyczyło duńskiego systemu odzyskiwania i ponownego użycia butelek po piwie i napojach bezalkoholowych. Jak zostało już wcześniej zaznaczone, systemy kaucji i zwrotu są szczególnie istotnym przykładem rozwiązań stosowanych w celu sprostania wymogom ochrony środowiska, powodujących jednocześnie nierzadko poważne ograniczenia swobodnego przepływu towarów. Systemy takie często uniemożliwiają sprzedaż tego samego produktu w tym samym opakowaniu w kilku państwach członkowskich, tworząc w ten sposób bariery w wymianie wewnątrzunijnej. Kwestionowane we wskazanej sprawie przepisy konstruowały właśnie tego rodzaju system, wymagając, aby piwo i napoje bezalkoholowe były wprowadzane do obrotu i sprzedawane wyłącznie w opakowaniach zwrotnych. Ich dystrybutorzy obowiązani byli do ustanowienia systemu kaucji i zwrotu butelek, w ramach którego mieli oni przekazywać producentom butelki w celu ich oczyszczenia i ponownego napełnienia. Regulacje te wymagały również, aby każdy nowy typ butelek wprowadzany na rynek został zatwierdzony przez duńską Narodową Agencję Ochrony Środowiska, która dokonywała oceny, czy spełnia on określone wymogi techniczne i nadaje się do ponownego wykorzystania. Agencja mogła odmówić wydania zezwolenia na wprowadzenie danego typu butelek na rynek, jeśli uznała, że nie miały one cech wymaganych dla objęcia systemem zwrotu opakowań. W przypadku większości wprowadzanych do obrotu produktów importerzy mogli wykorzystywać jedynie opakowania zatwierdzone, jako że kwestionowane przepisy dopuszczały sprzedaż maksymalnie 3 tys. hektolitrów napojów rocznie przez jednego producenta w nowym, niezatwierdzonym przez Agencję typie butelek. Należy tu zauważyć, że choć system ten dotyczył każdego rodzaju piwa i napojów

123 F. Jacobs, *The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment*, „Journal of Environmental Law" 2006, vol. 18(2), s. 185.

124 *Ibidem*, s. 186.

125 Wyrok TSUE z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii*, Zb. Orz. 1988 04607, ECLI:EU:C:1988:421.

bezalkoholowych sprzedawanych w Danii, niezależnie od miejsca ich produkcji, to jednak producentom i importerom napojów z innych państw *de facto* trudniej było dostosować się do jego wymagań, jako że musieli oni przestrzegać zarówno warunków dotyczących opakowań przewidzianych w przepisach duńskich, jak i tych, które obowiązywały w kraju pochodzenia towarów. Znajduje to potwierdzenie w słowach rzecznika generalnego Slynna, który wskazał, że kwestionowany system „chociaż na pozór stosowany bez zróżnicowania […] w praktyce obciąża w większym stopniu producentów spoza Danii, dlatego że może wiązać się z dodatkowymi, nadmiernymi kosztami dla wytwórni czy przedsiębiorstwa butelkującego dany napój w innym państwie”[126]. W rezultacie duński rynek, choć formalnie dostępny, faktycznie został niemal zamknięty dla zagranicznych producentów. Liczne europejskie stowarzyszenia zrzeszające sprzedawców działających w przedmiotowym segmencie wskazywały, że obowiązujące w Danii przepisy, w praktyce prawie całkowicie uniemożliwiające przywóz napojów do tego kraju, były niezgodne z prawem unijnym. Władze duńskie nie kwestionowały twierdzenia, iż wprowadzone przez nie rozwiązania mogły utrudniać handel pomiędzy państwami członkowskimi i w konsekwencji stanowić środki o efekcie równoważnym do ograniczeń ilościowych w swobodnym przepływie towarów. Podnosiły one jednak, że było to uzasadnione koniecznością realizacji wymogów związanych z ochroną środowiska. W ich ocenie stanowiły one odpowiedź na problem znacznego zaśmiecenia lasów i plaż zużytymi butelkami i istnienie ograniczonych zasobów surowców służących do produkcji opakowań. Sama Komisja Europejska, choć zdecydowała się wystąpić przeciwko Danii, również uznawała, że ochrona środowiska mogła uzasadniać wprowadzone ograniczenia swobodnego przepływu towarów. W skardze wskazywała ona bowiem nie na niewłaściwe uzasadnienie kwestionowanych środków czy jego brak, lecz na ich nieproporcjonalność. W ocenie KE istniały bowiem inne rozwiązania, które pozwoliłyby na osiągnięcie zakładanego celu, generując jednocześnie mniejsze restrykcje w swobodnym przepływie towarów. Jak wskazuje London, podczas rozprawy Komisja „przypadkowo poruszyła kwestię zasady, na jakiej powinno zostać oparte rozstrzygnięcie”[127]. Podkreśliła ona bowiem, że „przywiązuje szczególną wagę do kwestii, czy i w jakim zakresie troska o ochronę środowiska ma pierwszeństwo przed zasadą wspólnego rynku, ponieważ ma obawy, iż państwa członkowskie mogą od tej chwili ukrywać się za argumentami ekologicznymi, aby uniknąć otwarcia ich rynku […], jakie jest im nakazane przez orzecznictwo Trybunału”[128]. W związku z argumentami podnoszonymi przez władze duńskie TSUE w pierwszej kolejności przypomniał, iż zgodnie z przyjętą linią orzeczniczą przeszkody w swobodnym przepływie towarów, wynikające z różnic między przepisami krajowymi, muszą zostać zaakceptowane w takim zakresie,

126 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 24 maja 1988 r. w sprawie 302/86 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii*, ECLI:EU:C:1988:252.

127 C. London, *Protection de l'environnement au regard des principes fondamentaux du droit communautaire*, „Les Petites Affiches” 1997, nº 82, s. 19.

128 *Ibidem*.

w jakim przepisy te, mając zastosowanie do produktów krajowych i importowanych bez zróżnicowania, mogą być uznane za konieczne w celu spełnienia wymogów kategorycznych. W dalszej kolejności potwierdził on swoje stanowisko przyjęte w orzeczeniu w sprawie *olejów odpadowych*, zgodnie z którym ochrona środowiska stanowi jeden z podstawowych celów UE, podkreślając jednocześnie, że w czasie rozstrzygania sporu w sprawie *duńskich butelek* wskazywało na to już samo brzmienie Jednolitego Aktu Europejskiego. Ostatecznie zdecydował on, że w konsekwencji powyższych uwarunkowań ochronę środowiska uznać należy za jeden z wymogów kategorycznych, które władze państw członkowskich mogą powoływać w przypadku tworzenia ograniczeń w swobodnym przepływie towarów i w ten sposób wyłączać zastosowanie zakazu przewidzianego w art. 34 Traktatu. W rezultacie przepisy duńskie, mimo iż stanowiły one przeszkodę w handlu wewnątrz UE, mogły zostać uznane za dopuszczalne na podstawie doktryny Cassis de Dijon w związku z realizacją wymogu imperatywnego ochrony środowiska. Takie rozstrzygnięcie oznaczało, że doszło do formalnego uwzględnienia ochrony środowiska w realizacji zasady swobodnego przepływu towarów. W kilku jedynie zdaniach sędziowie przypieczętowali pewien etap rozwoju postrzegania i uznawania wagi ochrony środowiska w systemie unijnym, wskazując, że może ona, jako wymóg kategoryczny, uzasadniać ograniczenie zastosowania art. 34 TFUE. Rozumowanie i orzeczenie sędziów w sprawie *duńskich butelek* stanowiły więc przyjście od pojęcia „celu ochrony środowiska w interesie ogólnym" do „kategorycznego wymogu ochrony środowiska".

Omawiany wyrok uznać należy za niezwykle istotny dla rozwoju ochrony środowiska w UE oraz jej relacji z zasadą swobodnego przepływu towarów. Po pierwsze, Trybunał wskazał w nim, że katalog wymogów imperatywnych nie ma charakteru zamkniętego[129]. Po drugie, stwierdził on, że ochrona środowiska stanowi jeden z takich wymogów, w związku z czym, choć nie została ujęta ani wśród wartości wymienionych w art. 36 TFUE, ani interesów wskazanych w orzeczeniu *Cassis de Dijon*, może ona uzasadniać wprowadzanie odstępstw od zasady swobodnego przepływu towarów. Po trzecie, w orzeczeniu tym ujawniała się wyraźnie różnica pomiędzy wymogami imperatywnymi ochrony środowiska a uzasadnieniem ograniczeń swobodnego przepływu towarów przewidzianym w art. 36, w tym opartym na względach ochrony życia i zdrowia ludzi i zwierząt czy ochrony roślin. Rozróżnienie to ma doniosłe skutki – ochrona środowiska jako wymóg imperatywny może co do zasady służyć jako uzasadnienie tylko w odniesieniu do środków krajowych stosowanych bez zróżnicowania zależnego od pochodzenia towarów, natomiast środki o charakterze dyskryminującym mogą być uzasadnione jedynie na podstawie art. 36 TFUE.

129 Otwarty charakter przedmiotowego katalogu można również wywnioskować z samego wyroku w sprawie *Cassis de Dijon*, w którym TSUE wskazał pewne wymogi imperatywne, posługując się sformułowaniem „w szczególności".

Należy jednak zauważyć, że w sprawie *duńskich butelek* TSUE jedynie rozwinął podejście, które przyjął już wcześniej w sprawie *olejów odpadowych*. Co więcej, uznać można, że także w świetle niektórych innych wcześniejszych orzeczeń Trybunału, odnoszących się – przynajmniej pośrednio – do statusu ochrony środowiska w unijnym porządku prawnym, wyrok ten nie wydaje się bardzo zaskakujący, lecz jawi się raczej jako przejaw dokonującej się już od jakiegoś czasu ewolucji postrzegania przedmiotowej problematyki. Choć ochrona środowiska nie została wymieniona w orzeczeniu *Cassis de Dijon*, to jednak stworzona w nim lista kategorycznych wymogów nie była zamknięta i jak wskazują niektórzy autorzy, w tym m.in. Zawidzka: „kwestią czasu było uzupełnienie jej o możliwość usprawiedliwienia danych regulacji krajowych poprzez odwołanie się do wymogu imperatywnego ochrony środowiska, będącego niewątpliwie jednym z najważniejszych aspektów dobra publicznego wymagających szczególnej dbałości ze strony państw członkowskich”[130].

Kolejnym orzeczeniem stanowiącym wyraz dokonujących się zmian i jednocześnie rozwijającym wytyczne w zakresie możliwości uzasadniania krajowych środków ograniczających swobodny przepływ towarów na podstawie wymogów ochrony środowiska jest wyrok w przywołanej już wcześniej sprawie C-2/90 *odpadów walońskich*. Został on wydany w wyniku skargi złożonej do Trybunału przez Komisję Europejską na działania władz belgijskich polegające na wprowadzeniu zakazu składowania lub przywozu na teren Walonii odpadów pochodzących z innych państw członkowskich lub z innych regionów Belgii, które według KE stanowiły naruszenie dyrektywy 75/442 w sprawie odpadów[131], dyrektywy 84/631 w sprawie nadzoru i kontroli we Wspólnocie transgranicznego przesyłania odpadów niebezpiecznych[132], a także art. 34 Traktatu. Władze belgijskie podnosiły, że przedmiotowy zakaz powinien być uznany za uzasadniony w związku z faktem, iż był on przyjęty dla realizacji wymogów imperatywnych ochrony środowiska naturalnego i zdrowia publicznego, które mają pierwszeństwo przed celem, jakim jest zapewnienie swobodnego przepływu towarów w UE. Wskazywały one, że badane przepisy wprowadzały wyjątkowe, pilne i tymczasowe środki stanowiące odpowiedź na ponadprzeciętny napływ odpadów do Walonii, mające uchronić ten region przed staniem się „śmietnikiem Europy”[133]. Ich przyjęcie było w ocenie władz Belgii konieczne ze względu na fakt, iż duże ilości odpadów przemysłowych były nielegalnie wwożone z Niemiec i Niderlandów właśnie do Walonii,

130 A. Zawidzka, *Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny*, Warszawa 2005, s. 101.

131 Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.Urz. L 194 z 25.07.1975, s. 47–49, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 001, s. 23–25).

132 Dyrektywy Rady 84/631/EWG z dnia 6 grudnia 1984 r. w sprawie nadzoru i kontroli transgranicznego przesyłania odpadów niebezpiecznych w ramach Wspólnoty Europejskiej (Dz.Urz. L 326 z 13.12.1984, s. 31–41).

133 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 10 stycznia 1991 r. w sprawie C-2/90 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, ECLI:EU:C:1991:6, pkt 15.

co powodowało zarówno znaczne zanieczyszczenie środowiska, jak i liczne negatywne reakcje ze strony opinii publicznej. Wskazywały one również, że przyjęte rozwiązania prowadzić miały także do zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów oraz zwiększenia poziomów ich odzysku, co zresztą nie było kwestionowane przez KE. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, analizując zgodność wprowadzonych środków z prawem unijnym, w pierwszej kolejności dokonał ich oceny w świetle postanowień prawa wtórnego. Komisja Europejska wskazywała w tym zakresie, że żaden z przepisów dyrektywy 75/442/EWG w sprawie odpadów nie upoważniał państw członkowskich do ustanowienia całkowitego zakazu ich importu, w związku z czym wprowadzony w Belgii środek był sprzeczny z jej postanowieniami zmierzającymi do zapewnienia swobodnego przepływu odpadów w warunkach, które nie szkodzą zdrowiu ludności ani środowisku. Trybunał odrzucił jednak argumenty KE dotyczące naruszenia dyrektywy 75/442/EWG, stwierdzając, że „ani generalny schemat wprowadzony przez tę dyrektywę, ani też żaden z jej przepisów, nie odnosi się do handlu odpadami między państwami członkowskimi; nie zawiera ona żadnego postanowienia zakazującego wprowadzania środków takich jak te, które przewiduje rzeczona regulacja”[134]. Jeśli chodzi natomiast o zarzuty dotyczące naruszenia postanowień dyrektywy 84/631/EWG, to w pierwszej kolejności wyjaśnił on, że tworzyła ona system transgranicznego przemieszczania odpadów niebezpiecznych, którego podstawowy element stanowił obowiązek dokonania zgłoszenia planowanej wysyłki przez posiadacza odpadów. Przyznawała ona państwom członkowskim prawo wnoszenia sprzeciwu wobec planowanych wysyłek, a tym samym zakazywania określonych przemieszczeń odpadów niebezpiecznych w związku z koniecznością zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska i zdrowia, a także bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dyrektywa ta wyłączała jednak możliwość wprowadzenia generalnego zakazu w stosunku do transgranicznego przemieszczania odpadów, pozwalając jedynie na wnoszenie sprzeciwu w odniesieniu do konkretnych wysyłek. W tym świetle TSUE uznał, że przepisy walońskie w zakresie, w jakim uniemożliwiały zastosowanie procedury ustanowionej w dyrektywie i wprowadzały całkowity zakaz importu do Walonii niebezpiecznych odpadów, były z tą dyrektywą niezgodne, nawet jeżeli przewidywały możliwość przyznania pewnych wyjątków od przedmiotowego zakazu przez odpowiednie władze. W konsekwencji oceny zgodności z samym art. 34 TFUE Trybunał dokonał jedynie w odniesieniu do tych przepisów, które znajdywały się poza obszarem zastosowania dyrektywy 84/631/EWG, tj. przepisów dotyczących odpadów innych niż niebezpieczne i zakazujących ich przywozu do Walonii (jako że regulacje odnoszące się do odpadów niebezpiecznych zostały uznane za sprzeczne z powyższą dyrektywą). W tym zakresie po stwierdzeniu, że wszelkie odpady – nadające się do recyklingu lub nie (a więc *de facto* nawet takie, które przedstawiają wartość ujemną) – należy uznać za „towary” w rozumieniu

134 Wyrok TSUE z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie C-2/90 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, Zb. Orz. 1992 I-04431, ECLI:EU:C:1992:310, pkt 14.

art. 34 TFUE, poddał on analizie możliwość uzasadnienia kwestionowanych regulacji na podstawie realizacji celu, jakim jest ochrona środowiska. Należy tu zauważyć, że w ocenie KE uznanie ich za dopuszczalne w związku z realizacją wymogów imperatywnych było niemożliwe ze względu na wprowadzoną przez nie dyskryminację odpadów pochodzących z innych państw członkowskich, które „nie były w żaden sposób bardziej szkodliwe niż odpady wytworzone w Walonii"[135]. W taki sposób kwestionowane środki oceniał również rzecznik generalny Jacobs, wskazując w swojej opinii, że traktowały one w preferencyjny sposób odpady wyprodukowane w konkretnym regionie jednego państwa członkowskiego, w związku z czym nie można było uznać ich za niewprowadzające rozróżnienia pomiędzy towarami krajowymi i importowanymi[136]. Sam Trybunał wskazał wówczas, iż wymogi imperatywne mogą być brane pod uwagę jedynie jako uzasadnienie środków stosowanych w jednakowy sposób wobec produktów krajowych i przywożonych z innych państw członkowskich. Podkreślił on jednak, że analizując dyskryminacyjny charakter rozwiązań przyjętych w Belgii, należało wziąć pod uwagę szczególną naturę towarów, jakimi są odpady. Ich nietypowy charakter związany z zagrożeniami, jakie generują, mógł w jego ocenie wpływać na treść środków przyjmowanych w odpowiedzi na owe zagrożenia. Zwrócił on również uwagę na fakt, że „nagromadzenie odpadów, nawet zanim stanie się niebezpieczne dla zdrowia, stanowi zagrożenie dla środowiska naturalnego, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę ograniczone możliwości poszczególnych regionów czy miejscowości co do ich przyjmowania"[137]. W tym świetle uznał on, iż przedmiotowe regulacje były dopuszczalne w związku z realizacją imperatywnych wymogów ochrony środowiska. W ocenie Trybunału ich celem rzeczywiście było zapobieganie powstawaniu odpadów i zachęcanie do recyklingu oraz odzyskiwania energii i materiałów – zaakceptował on argumentację władz belgijskich, zgodnie z którą kwestionowane ograniczenia w handlu odpadami były uzasadnione względami ochrony środowiska i ochrony zdrowia, i stanowiły wyjątkowy środek ochronny. W konsekwencji, stwierdzając niezgodność przepisów belgijskich w zakresie, w jakim dotyczyły odpadów niebezpiecznych, z dyrektywą 84/631/EWG, odrzucił on jednocześnie skargę w stosunku do przepisów regulujących przemieszczenia nieobjęte zakresem obowiązywania wskazanego aktu, czyli skargę opartą na zarzucie niezgodności z art. 34 Traktatu.

Orzeczenie wydane w omówionej powyżej sprawie niewątpliwie ma niezwykle istotne znaczenie dla kształtowania statusu ochrony środowiska w UE i jej wzmocnienia w relacji z zasadą swobodnego przepływu towarów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał w nim szczególną wagę ochrony środowiska i realizacji jej założeń, mimo iż dokonał tego kosztem zachowania pewnej precyzji

135 *Ibidem*, pkt 33.

136 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w sprawie C-2/90 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, pkt 20.

137 Wyrok TSUE w sprawie C-2/90 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, pkt 30.

wnioskowania. Stwierdzić można, podobnie jak wskazał Rasmussen, komentując przedmiotowy wyrok Trybunału, że „instytucja zorientowana w najwyższym stopniu na rynek wewnętrzny objawiła się jako stanowczo zaangażowana w promowanie nieekonomicznej, mało sprecyzowanej wartości ochrony środowiska"[138]. Co szczególnie interesujące, wydaje się, że TSUE chciał uniknąć ograniczenia swojej oceny jedynie do uzasadnienia środków krajowych na podstawie art. 36 TFUE. Wskazał on bowiem na istnienie problemów związanych z nagromadzeniem odpadów, „zanim stanie się ono niebezpieczne dla zdrowia" i położył nacisk na konieczność ochrony środowiska w szerokim zakresie, tj. nieograniczonym jedynie do tych elementów, które wymienione zostały w art. 36 Traktatu.

Co więcej, uznać można, że rozstrzygnięcie to jest niezwykle znamienne (i nieco zaskakujące) w świetle faktu, iż choć oceniane w nim przepisy wprowadzały całkowity zakaz importu odpadów z innych państw członkowskich, TSUE nie uznał, że miały one charakter dyskryminujący. Oceniając je, rzecznik generalny Jacobs przyznał, iż Trybunał zastosował tu „dość karkołomne rozumowanie, aby usprawiedliwić kwestionowane środki w oparciu o wymogi imperatywne"[139], mimo iż formuła Cassis de Dijon znajduje zastosowanie jedynie do tych instrumentów, które stosowane są bez zróżnicowania pomiędzy krajowymi a importowanymi towarami (szerzej na temat dyskryminującego charakteru badanych w omawianej sprawie regulacji zob. w dalszej części tego rozdziału). Niemniej jednak, choć orzeczenie w sprawie *odpadów walońskich* jest w tym zakresie nierzadko krytykowane w doktrynie (a samo uznanie niedyskryminacyjnego charakteru analizowanych w nim regulacji podawane w wątpliwość), to przyjęte przez sędziów stanowisko ukazuje, jak dalece byli oni zdeterminowani, by utrzymać w mocy rozwiązania, które uznali za korzystne dla środowiska, co stanowi dość wyraźny kontrast z tradycyjnie przez nich przyjmowanym bardzo surowym podejściem do ograniczeń w handlu. Zauważyć można, że Trybunał wybrał nie w pełni logiczną metodę wnioskowania, która jednak, co niezwykle ważne, umożliwiła istotne wzmocnienie dążeń do realizacji wymogów środowiskowych w UE. Jak zostało już wcześniej wyjaśnione, ochrona środowiska nie została wymieniona wśród podstaw wskazanych w art. 36 TFUE – choć niektóre środki przyjmowane dla realizacji tego celu mogą być uznane za objęte zakresem wymienionych w nim przesłanek ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt lub roślin, to jednak w wielu przypadkach nie stanowi on satysfakcjonującej gwarancji możliwości stosowania instrumentów zmierzających do zadośćuczynienia jej wymogom. Wobec takiej sytuacji rozszerzenie listy wymogów kategorycznych i objęcie nią wskazanych środków służących ochronie środowiska wydaje się rozwiązaniem słusznym i niemal koniecznym, zwłaszcza biorąc pod uwagę ewolucję świadomości i potrzeb społeczeństwa europejskiego.

---

138 H. Rasmussen, *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Boston 2008, s. 234.

139 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 23 października 1997 r. w sprawie C-203/96 *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV i in. przeciwko Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, ECLI:EU:C:1997:508, pkt 89–90.

3.2.2. Rozszerzenie zakresu zastosowania wymogów imperatywnych ochrony środowiska

W orzeczeniu wydanym w sprawie *Cassis de Dijon* Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że nie tylko dyskryminujące, ale również nieprzedstawiające takiego charakteru przepisy krajowe mogą zostać uznane za zakazane w UE ograniczenia ilościowe lub środki o skutku równoważnym, jeżeli utrudniają swobodny przepływ towarów. Z drugiej jednak strony w tym samym orzeczeniu stworzył on konstrukcję wymogów koniecznych interesu publicznego. Rozszerzył on w ten sposób zakres przedmiotowy zakazu stosowania środków ograniczających obrót między państwami UE, ale jednocześnie wprowadził do unijnego porządku prawnego nową podstawę umożliwiającą wykorzystywanie tego rodzaju środków. Działanie takie interpretować można jako próbę wypracowania przez TSUE pewnej równowagi między prawem UE a autonomią legislacyjną państw członkowskich, jak również między zachowaniem swobód gospodarczych a ochroną innych – pozagospodarczych – wartości.

Należy jednak zauważyć, że przez wiele lat w swoich rozstrzygnięciach Trybunał konsekwentnie podkreślał, że środki wprowadzające dyskryminację nie mogą być uznane za uzasadnione na podstawie formuły wymogów imperatywnych. Co więcej, zgodnie z jego orzecznictwem nie tylko środki dyskryminujące towary przywożone z innych państw członkowskich, ale także wspierające produkty z określonego regionu danego państwa na niekorzyść produktów z innych jego regionów należy zakwalifikować jako wprowadzające zróżnicowanie wykluczające możliwość ich uzasadnienia na tej podstawie. W przywołanej już sprawie *olejów odpadowych* TSUE orzekł, iż ograniczenia w handlu między państwami UE, aby mogły zostać uznane za dopuszczalne jako realizujące cel ochrony środowiska, nie mogą być ani dyskryminujące, ani wykraczać poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia przedmiotowego celu. Zastrzeżenie to potwierdził on w wyroku w sprawie *duńskich butelek*, wskazując, że przeszkody w swobodnym przepływie towarów, wynikające z regulacji krajowych, mogą być zaakceptowane tylko, o ile regulacje te są stosowane w jednakowy sposób wobec produktów krajowych i importowanych. W konsekwencji przez długi czas środki o charakterze dyskryminującym mogły być uzasadnione jedynie na podstawie art. 36 TFUE, w przeciwieństwie do środków niewprowadzających dyskryminacji, które mogły być uznane za dopuszczalne zarówno na podstawie tego przepisu, jak i formuły wymogów imperatywnych[140]. W tym świetle można stwierdzić, że art. 36 TFUE przewiduje rozwiązanie korzystniejsze z punktu widzenia władz krajowych, co wynika

140 W ten sposób m.in. wyroki TSUE: z dnia 6 listopada 1984 r. w sprawie 177/83 *Th. Kohl KG przeciwko Ringelhan & Rennett SA i Ringelhan Einrichtungs GmbH.*, Zb. Orz. 1984 03651, ECLI:EU:C:1984:334, pkt 19 czy z dnia 25 lipca 1991 r. w połączonych sprawach C-1/90 i 176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior SA i Publivía SAE przeciwko Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña*, Zb. Orz. 1991 I-04151, ECLI:EU:C:1991:327, pkt 13.

właśnie z faktu, iż – inaczej niż wymogi imperatywne – obejmuje on także środki wprowadzające odmienne traktowanie towarów, zależne od ich pochodzenia czy (w przypadku eksportu) przeznaczenia – na rynek krajowy lub zagraniczny.

W konsekwencji powyższych ustaleń uznać należy, że ochrona środowiska, nie będąc wymienioną w art. 36 TFUE, teoretycznie nie może być brana pod uwagę jako uzasadnienie środków wprowadzających mniej korzystne traktowanie towarów bądź podmiotów gospodarczych z innych państw członkowskich w stosunku do krajowych (bądź – w przypadku środków mogących wpływać na eksport – towarów przeznaczonych na rynek innych państw w stosunku do tych, które przeznaczone są na rynek krajowy)[141]. Niemniej jednak z czasem stanowisko TSUE uległo pewnej modyfikacji i zaobserwować można, iż w niektórych orzeczeniach uznał on inne niż wymienione wprost w art. 36 TFUE podstawy uzasadnienia środków o charakterze dyskryminującym. To z kolei doprowadziło niektórych autorów do wniosku, iż rozróżnienie między wymogami imperatywnymi a odstępstwami przewidzianymi w art. 36 TFUE uległo zatarciu i owe wymogi uznać należy za uzupełnienie listy powodów uzasadniających wprowadzanie ograniczeń swobodnego przepływu towarów zawartej w Traktacie[142].

Odstąpienie od przedstawionego powyżej podejścia nastąpiło w 1997 r. w wyroku w przywołanej wyżej sprawie C-2/90 *odpadów walońskich*, dotyczącej zakazu przywożenia i składowania w Walonii odpadów pochodzących z innych regionów Belgii oraz z innych państw członkowskich. Trybunał w orzeczeniu tym – potwierdzając stanowisko przyjęte w sprawie *duńskich butelek* – nie tylko wskazał, że ochrona środowiska stanowi jeden z wymogów imperatywnych, ale również, co szczególnie znamienne, *de facto* rozszerzył zastosowanie przedmiotowej konstrukcji. Uznał on bowiem, że walońskie regulacje uzasadnione były względami ochrony środowiska, mimo iż w praktyce odnosiły się one wyłącznie do odpadów (czyli towarów) pochodzących z innych państw i innych regionów Belgii, i objął w ten sposób zakresem zastosowania wymogów imperatywnych także środki o charakterze dyskryminującym. Co istotne, w postępowaniu w przedmiotowej sprawie Komisja Europejska jako jeden z kluczowych argumentów przeciwko uznaniu spornych przepisów za zgodne z prawem unijnym wskazywała, że ponieważ wprowadzały one bezpośrednią dyskryminację, nie mogły być uzasadnione na podstawie realizacji celu, jakim jest ochrona środowiska. Sam Trybunał stwierdził natomiast, że przyjęcie przez region Walonii polityki zmierzającej do ograniczenia procesów gospodarowania odpadami wyłącznie do własnych odpadów było konieczne właśnie ze względu na imperatywne wymogi ochrony środowiska.

---

141 Biorąc pod uwagę, że zgodnie z orzecznictwem TSUE z naruszeniem art. 35 TFUE mamy co do zasady do czynienia jedynie w przypadku środków dyskryminujących towary przeznaczone na eksport, wymogi imperatywne wydają się całkowicie wykluczone jako ich możliwe uzasadnienie.

142 Zob. P. Oliver, *Some Further Reflections on the Scope of Article 28–30 (ex 30–36)*, „Common Market Law Review" 1999, vol. 36(4), s. 804; C. Barnard, *Fitting the Remaining Pieces into the Goods and Persons Jigsaw*, „European Law Review" 2001, vol. 26(1), s. 54.

Choć zaznaczył on, że wymogi te mogą być brane pod uwagę wyłącznie w przypadku środków stosowanych w jednakowy sposób wobec produktów krajowych i importowanych, to analizując wprowadzone w Belgii rozwiązania, podkreślił, że w ocenie ich dopuszczalności – ze względu na to, iż odnoszą się one do odpadów, które stanowią nietypowe towary – należało wziąć pod uwagę przede wszystkim szczególne wymogi wynikające z zasad naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła, samowystarczalności i bliskości. Opierając się na konieczności realizacji wskazanych zasad polityki ochrony środowiska oraz na uznaniu szczególnego charakteru odpadów, orzekł on, że „mając na uwadze różnice pomiędzy odpadami wytwarzanymi w różnych miejscach oraz powiązanie odpadu z miejscem jego wytwarzania, kwestionowanych środków nie można uznać za dyskryminujące”[143]. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie stwierdził więc wprost, iż analizowane przepisy wprowadzały dyskryminację, co pozwoliło mu na uznanie ich za uzasadnione na podstawie wymogów imperatywnych bez podważania, przynajmniej wyraźnie i bezpośrednio, swojego wcześniejszego orzecznictwa. Niemniej jednak dokonana przez TSUE kwalifikacja wprowadzonych w Walonii rozwiązań budzi bardzo poważne wątpliwości, jako że, zgodnie z opinią większości przedstawicieli doktryny i rzecznika generalnego Jacobsa, miały one wyraźnie charakter bezpośrednio dyskryminujący[144]. W ocenie wielu autorów „argumentację Trybunału w tej sprawie uznać można za przynajmniej niesatysfakcjonującą”[145] czy też „nieprzekonującą”[146]. Krytyczna ocena wynika przede wszystkim z niespójności w rozumowaniu Trybunału, która, jak można uznać, pogłębiła się jeszcze w dalszym jego orzecznictwie dotyczącym przedmiotowej problematyki. Z drugiej jednak strony stanowisko przyjęte przez TSUE może być uznane za ilustrację tego, jak dalece sędziowie zdeterminowani byli pozostawić w mocy środki mające na celu zadośćuczynienie wymogom ochrony środowiska, nawet wbrew tradycyjnie przyjmowanemu przezeń surowemu podejściu do konieczności zapewnienia jak najpełniejszej realizacji zasady swobodnego przepływu towarów. Rozwiązaniem alternatywnym, które mogłoby być brane pod uwagę w opisanej sytuacji, było zastosowanie art. 36 TFUE w zakresie, w jakim pozwala on na wprowadzanie ograniczeń w handlu w celu ochrony zdrowia publicznego, co jednak również napotykało na znaczące ograniczenia i mogłoby zostać uznane za sprzeczne z wcześniejszym orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym przesłanki zawarte we wskazanym

143 Wyrok TSUE z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie C-2/90 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, pkt 36.

144 W ten sposób m.in. M. Wheeler, *The Legality of Restrictions on the Movement of Wastes under Community Law*, „Journal of Environmental Law” 1993, vol. 5(1), s. 144; A. Steinbach, R. Brückmann, *Renewable Energy and the Free Movement of Goods*, „Journal of Environmental Law” 2015, vol. 27(1), s. 4; Y. Gwasanaeth, *The EU Single Market*, „Welsh Parliament Research Service” 2020, s. 12.

145 Zob. N. Bernard, *Discrimination and Free Movement in EC Law*, „International and Comparative Law Quarterly” 1996, vol. 45(1), s. 82–108.

146 F. Jacobs, *The Role of the European Court of Justice*…, s. 189.

przepisie nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający. Rzecznik generalny Jacobs, odnosząc się do możliwości wykorzystania art. 36 TFUE, w niniejszej sprawie wskazał, że przewidziany w nim „wyjątek dotyczący »zdrowia ludzkiego« nie może być interpretowany szeroko, ponieważ pozwalałoby to na wprowadzanie ograniczeń w odniesieniu do substancji, które nie zagrażają zdrowiu lub życiu, ale co najwyżej jakości życia"[147], co taką możliwość wyłącza. Odrzucił on jednak również możliwość uzasadnienia spornych przepisów na podstawie koniecznych wymogów ochrony środowiska, podkreślając, że zgodnie z orzeczeniem *Cassis de Dijon* „wyjątki mogą być stosowane wyłącznie w odniesieniu do środków, które nie są dyskryminujące. Kwestionowany środek, który promuje odpady wytworzone w określonym regionie danego państwa członkowskiego, niewątpliwie nie jest środkiem dotyczącym w jednakowym stopniu produktów krajowych i importowanych"[148].

Niezależnie od przedstawionej krytyki uznać należy, iż w sprawie *odpadów walońskich* dokonał się istotny zwrot w orzecznictwie TSUE, w szczególności biorąc pod uwagę rozstrzygnięcia zawarte we wcześniejszych jego wyrokach wydanych w sprawach *olejów odpadowych* i *duńskich butelek* w zakresie, w jakim odnosiły się one do możliwości objęcia uzasadnieniem opartym na realizacji wymogów imperatywnych ochrony środowiska środków dyskryminujących towary importowane. Niemniej jednak jednoznaczne ustalenie, jak zakwalifikować takie rozstrzygnięcie Trybunału i jakie jest jego bardziej ogólne znaczenie, wydaje się trudne. Powstaje pytanie, czy w omawianym orzeczeniu połączył on w sposób dorozumiany ochronę środowiska z odstępstwami przewidzianymi w art. 36 TFUE czy też może rozszerzył zakres zastosowania konstrukcji wymogów imperatywnych. Niektórzy odnajdują w stanowisku TSUE złagodzenie kryteriów ustalonych w dotychczasowej linii orzeczniczej, inni – odejście od niej. Rzecznik generalny Jacobs w swojej opinii wskazał, iż analizowany wyrok dowodzi, iż pożądane jest, aby nawet środki bezpośrednio dyskryminujące mogły być w pewnych przypadkach uzasadnione względami ochrony środowiska[149]. Możliwe wydaje się również uznanie, że rozstrzygnięcie to jest jedynie dostosowaniem reguły Cassis de Dijon do nowego przypadku, a stanowisko przyjęte przez Trybunał uzasadnione było konkretnymi, wyjątkowymi okolicznościami sprawy. Jak podkreśla Hervé-Fournereau, nie wydaje się, aby sędziowie w tej sprawie „wyparli się szczególnych warunków stosowania orzeczenia *Cassis*"[150]. Co istotne, w wyroku w sprawie *odpadów walońskich* TSUE nie zawarł sformułowań wskazujących wprost, że środki o charakterze dyskryminującym mogą być uznane za uzasadnione na podstawie wymogów imperatywnych, lecz zaznaczył, że badane środki dyskryminujące nie były. Stanowisko takie świadczyć może o chęci

147 *Ibidem*, s. 197.

148 *Ibidem*.

149 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 26 października 2000 r. w sprawie C-379/98 *PreussenElektra AG przeciwko Schhleswag AG, przy udziale Windpark Reußenköge III GmbH i Land Schleswig-Holstein*, ECLI:EU:C:2000:585, pkt 225 i 226.

150 N. Hervé-Fournereau, *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Rennes 2008, s. 44.

ograniczenia wpływu owego rozstrzygnięcia, tak aby nie mogło ono doprowadzić do uznania, iż realizacja wymogów imperatywnych może uzasadniać stosowanie środków przedstawiających charakter dyskryminujący[151]. Z drugiej jednak strony, choć sam wyrok w omawianej sprawie może dawać podstawę do przyjęcia takiej tezy, to dalsze orzecznictwo Trybunału wydaje się iść w innym kierunku i generować poważne wątpliwości dotyczące tego, jakie rodzaje instrumentów krajowych uznaje on za mogące być uzasadnionymi na podstawie formuły *Cassis de Dijon*.

Przedmiotem wielu późniejszych rozstrzygnięć TSUE związanych z możliwością zastosowania konstrukcji wymogów imperatywnych ochrony środowiska do środków przedstawiających charakter dyskryminujący okazały się przepisy krajowe przewidujące szczególne wymagania, jakie muszą spełniać określone produkty, które z jednej strony stosowane były formalnie bez zróżnicowania w odniesieniu do towarów krajowych i importowanych, z drugiej jednak – w praktyce – stawiały producentów towarów z innych państw członkowskich w mniej korzystnej sytuacji. Skutek taki wynikał z faktu, iż producenci zagraniczni nie byli zobowiązani do spełnienia tych wymagań w kraju, w którym dane towary były produkowane, w związku z czym musieli dostosować część produkcji do norm obowiązujących jedynie w państwie importu. W takiej sytuacji w praktyce mogą pojawić się wątpliwości dotyczące tego, czy przepisy takie należy uznać za wprowadzające dyskryminację, a w konsekwencji – czy mogą one zostać uznane za uzasadnione na podstawie wymogów imperatywnych ochrony środowiska, zwłaszcza w świetle rozstrzygnięcia wydanego w sprawie *odpadów walońskich*. Do problemu tego odnosi się m.in. postępowanie w przywołanej już wcześniej sprawie C-389/96 *Aher-Waggon*. Dotyczyło ono wprowadzonych w Niemczech regulacji, które uzależniały zarejestrowanie na terytorium tego kraju samolotów od przestrzegania obowiązujących w nim norm dotyczących hałasu, bardziej restrykcyjnych niż te, jakie przewidziane były dyrektywą unijną 80/51/WE regulującą przedmiotową problematykę[152]. Niemieckie przepisy obejmowały swoim zakresem wszystkie samoloty niezależnie od ich pochodzenia, a zarejestrowanie samolotu w innym państwie członkowskim nie stało na przeszkodzie jego rejestracji w Niemczech. Samoloty już zarejestrowane w tym kraju przed wejściem w życie dyrektywy 80/51/WE były jednak zwolnione z obowiązku przestrzegania wymogów wprowadzonych przez kwestionowane regulacje, podczas gdy samoloty wyprodukowane w innych państwach, aby zostać zarejestrowane w Niemczech, musiały je spełniać. Rozstrzygnięcie wydane w przedmiotowej sprawie przez Trybunał jest bardzo lakoniczne. W pierwszej kolejności wyjaśnił on, że unijna dyrektywa ustanawiała jedynie minimalne standardy w zakresie hałasu, pozwalając państwom członkowskim na ustalenie bardziej rygorystycznych wymagań, a następnie przeprowadził

151 W ten sposób np. S. Weatherill, P. Beaumont, *EU Law*, London 1999, s. 591; P. Craig, G. de Búrca, *EU Law: Text*…, s. 604; A.A. Arnull, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 1999, s. 272–273.

152 Dyrektywa Rady 80/51/EWG z dnia 20 grudnia 1979 r. w sprawie ograniczenia emisji hałasu z samolotów poddźwiękowych.

niezwykle zwięzłą analizę niemieckich przepisów w świetle postanowień Traktatu odnoszących się do swobodnego przepływu towarów. W tym zakresie wskazał on, że kwestionowane regulacje, uzależniając rejestrację na terytorium Niemiec samolotu wcześniej zarejestrowanego w innym państwie członkowskim od spełnienia określonych norm hałasu i zwalniając jednocześnie z obowiązku przestrzegania tych norm samoloty niemieckie, które zostały zarejestrowane na terytorium tego kraju przed wdrożeniem przywołanej dyrektywy, wprowadzały ograniczenia handlu wewnątrz UE. W dalszej kolejności wyjaśnił on jednak, że bariery te mogły zostać uznane za uzasadnione w związku z realizacją wymogów ochrony zdrowia publicznego i środowiska. W ocenie TSUE nie budziło bowiem wątpliwości to, że celem kwestionowanych regulacji było uniemożliwienie rejestracji w Niemczech samolotów powodujących znaczny hałas. Po powyższym stwierdzeniu przeszedł on, nie odnosząc się w żaden sposób do zagadnienia dyskryminującego charakteru kwestionowanych środków, do ich oceny w świetle konieczności zachowania proporcjonalności, uznając ostatecznie, iż były one proporcjonalne do zakładanego celu. Rozumowanie takie wskazuje, że Trybunał mógł przychylić się do opinii przedstawionej w przedmiotowej sprawie przez rzecznika generalnego Cosmasa, który stwierdził, że kwestionowane regulacje nie wprowadzały dyskryminacji zależnej od pochodzenia samolotów, ustanowione w nich limity hałasu obejmowały bowiem wszystkie samoloty, które miały zostać zarejestrowane w Niemczech po raz pierwszy. W swojej opinii rzecznik wyjaśnił również, że rozróżnienie istniało „tylko między statkami powietrznymi, niemieckimi lub nie, które zostały już zarejestrowane i samolotami tego samego typu, niezależnie od ich narodowości, które władze niemieckie miały zarejestrować po raz pierwszy”[153]. Opinia ta nie zyskała jednak pełnej aprobaty w doktrynie, wielu autorów podkreślało bowiem, iż miała tu miejsce dyskryminacja samolotów z innych państw członkowskich[154]. Wskazywała na to m.in. Spaventa, ponosząc, iż „sporny środek wyraźnie dyskryminował, zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym, samoloty zarejestrowane w innych państwach członkowskich”[155]. Dyskryminacja ta przejawiała się w szczególności w tym, iż importowany samolot zarejestrowany wcześniej w innym państwie nie mógł zostać zarejestrowany w Niemczech, jeśli nie spełniał ustanowionych w tym kraju wymogów, podczas gdy samolot tej samej konstrukcji, który uzyskał niemiecką rejestrację przed przyjęciem przedmiotowych przepisów, mógł rejestrację tę zachować. Tak samo przepisy te ocenił rzecznik generalny Jacobs, odnosząc się do przedmiotowego orzeczenia w opinii wydanej kilka lat później w sprawie C-379/98 *PreussenElektra*, w której wskazał, że wprowadzały one bezpośrednią dyskryminację pomiędzy krajowymi i importowanymi

153 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 15 stycznia 1998 r. w sprawie C-389/96 *Aher-Waggon GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:1998:12, pkt 19.

154 W ten sposób np. J. Nowag, *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*, Oxford 2016, s. 164. Zob. również E. Spaventa, *On Discrimination and the Theory of Mandatory Requirements*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2002, vol. 3, s. 457–478.

155 E. Spaventa, *On Discrimination and the Theory*…, s. 463.

samolotami[156]. Podkreślił on także, że w sprawie *Aher-Waggon* Trybunał oparł się na koncepcji wymogów imperatywnych w sytuacji, w której było bardziej niż wątpliwe, czy kwestionowany środek można uznać za mający zastosowanie bez zróżnicowania zależnego od pochodzenia towarów. Sam TSUE nie uznał jednak za koniecznie przeprowadzenia dogłębnej analizy niemieckich przepisów z punktu widzenia ich dyskryminacyjnego charakteru, wskazując jedynie lakonicznie, że były one uzasadnione względami ochrony zdrowia publicznego i środowiska naturalnego.

Podobne rozumowanie Trybunał Sprawiedliwości zaprezentował we wspomnianej wyżej sprawie C-379/98 *PreussenElektra* z 2001 r. dotyczącej niemieckiego systemu wsparcia energetyki odnawialnej. Jedna z wątpliwości, przed którą został on wówczas postawiony, dotyczyła tego, czy przepisy nakładające na przedsiębiorstwa zajmujące się zaopatrzeniem w energię elektryczną w danym kraju i eksploatujące w tym kraju sieci przesyłowe obowiązek zakupu energii wyprodukowanej z odnawialnych źródeł na terenie ich strefy zaopatrzenia po z góry ustalonych cenach minimalnych stanowiły naruszenie zakazu przewidzianego w art. 34 TFUE. Co istotne, zgodnie z analizowanymi przepisami obowiązkowy przedmiot zakupu po cenie minimalnej stanowiła energia elektryczna wytwarzana ze źródeł odnawialnych w Niemczech, natomiast energia produkowana z OZE w innych państwach członkowskich w żaden sposób nie była w nich uwzględniona. Skarżący w postępowaniu krajowym wskazywali, że regulacje te wpływały na możliwość importu energii z innych państw, tworząc ograniczenie w obrocie nią wewnątrz UE. Podnosili oni również, że w związku z faktem, iż wprowadzone nimi rozwiązania miały charakter dyskryminujący, nie mogły one zostać uznane za uzasadnione na podstawie wymogów imperatywnych. Władze niemieckie wskazywały natomiast, że kwestionowane przepisy miały na celu realizację wymogów ochrony środowiska poprzez wspieranie produkcji energii z odnawialnych źródeł, w związku z czym nie naruszały postanowień Traktatu. Należy jednak zauważyć, że – co wydaje się niezwykle istotne – przewidywały one obowiązek o charakterze *buy local*, który jest oparty na szczególnym traktowaniu produkcji krajowej i uznawany przez TSUE co do zasady za sprzeczny z art. 34 Traktatu. Zastosowane rozwiązanie miało więc charakter dyskryminujący w zakresie, w jakim energia odnawialna wyprodukowana w innych państwach członkowskich nie kwalifikowała się do udziału w stworzonym systemie. Istniejącą w tym przypadku dyskryminację uznać należy za bezpośrednią, jako że wprowadzone środki wprost faworyzowały produkcję krajową kosztem importu – przynosząc korzyści wyłącznie krajowym wytwórcom energii, stawiały one w lepszej sytuacji produkt krajowy z uszczerbkiem dla produktu importowanego. Pomimo realizacji celu, jakim jest ochrona środowiska, ich uznanie za zgodne z art. 34 Traktatu wydawało się więc niemożliwe. Opinię taką wyraził m.in. rzecznik generalny Jacobs, wskazując,

156 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 26 października 2000 r. w sprawie C-379/98 *PreussenElektra AG przeciwko Schhleswag AG, przy udziale Windpark Reußenköge III GmbH i Land Schleswig-Holstein*, pkt 227.

że jest wątpliwe, czy w sprawie tej można było powołać się na względy ochrony środowiska, co wynikało z faktu, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez TSUE wymogi imperatywne nie mogą służyć uzasadnieniu środków krajowych, których zastosowanie w stosunku do produktów rodzimych i importowanych jest zróżnicowane. Tymczasem niemieckie regulacje w jego ocenie takie zróżnicowanie wprowadzały, traktując energię pochodzenia krajowego odmiennie niż importowaną, i to zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym. Z drugiej strony zauważył on jednak, że orzecznictwo w tym zakresie od pewnego czasu nie jest w pełni spójne i jednoznaczne, w związku z czym w celu zapewnienia niezbędnej pewności prawa Trybunał powinien wyjaśnić swoje stanowisko. Należy dodać, iż w jego ocenie uznanie kwestionowanych środków za dopuszczalne na podstawie art. 36 TFUE także było wykluczone w związku z faktem, iż sama ochrona środowiska, na którą powoływały się władze niemieckie, nie została w tym przepisie wymieniona jako podstawa umożliwiająca uzasadnienie krajowych środków ograniczających swobodny przepływ towarów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ocenił kwestionowane środki jednak inaczej niż rzecznik generalny. W pierwszej kolejności wskazał on, że nakładany na podmioty gospodarcze działające w danym państwie członkowskim obowiązek nabywania określonego produktu u krajowych dostawców uniemożliwia im zaopatrywanie się, przynajmniej w pewnej części ich potrzeb, u dostawców prowadzących działalność w innych państwach członkowskich. Ponieważ przepisy niemieckiej ustawy przewidywały, że obowiązek nabycia energii elektrycznej wytworzonej z OZE mógł zostać zrealizowany wyłącznie poprzez zakup energii wyprodukowanej na terenie Niemiec, mogły one zakłócać handel wewnątrz UE. Przed zajęciem stanowiska w zakresie zgodności przedmiotowych regulacji z art. 34 TFUE Trybunał odniósł się jednak do kwestii ich celu, jak również specyfiki rynku energetycznego, które uznał za szczególnie istotne elementy, jakie należało uwzględnić, dokonując oceny wprowadzonych nimi rozwiązań. W tym zakresie wskazał on po pierwsze, że wykorzystanie odnawialnych źródeł do produkcji energii elektrycznej, którego wsparciu służyły badane przepisy, realizuje cel, jakim jest ochrona środowiska, ponieważ przyczynia się ono do zmniejszenia emisji gazów wywołujących efekt cieplarniany, należących do głównych przyczyn zmian klimatycznych. Podkreślił on również, że zwiększenie wykorzystania OZE jest jednym z priorytetowych celów Unii związanych m.in. z koniecznością realizacji obowiązków, które przyjęła ona na siebie, podobnie jak państwa członkowskie, na mocy konwencji w sprawie zmian klimatu[157] i protokołu z Kioto[158]. W dalszej kolejności odwołał się on – w dorozumiany

157 Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238) zatwierdzona w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 94/69/WE z dnia 15 grudnia 1993 r. dotyczącą zawarcia Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.Urz. L 33 z 7.02.1994, s. 11–12, pol. wyd. spec. rozdz. 11, t. 019, s. 167–168).

158 Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684). Został on podpisany przez Wspólnotę Europejską i jej państwa członkowskie 29 kwietnia 1998 r.,

i dość lakoniczny sposób – do art. 36 TFUE, wskazując, że „polityka dotyczącą odnawialnych źródeł energii ma na celu jednocześnie ochronę zdrowia i życia ludzi i zwierząt oraz ochronę roślin”[159]. Wymienił on w ten sposób wartości zawarte we wspomnianym przepisie, nie powołując go jednak wprost ani nie odnosząc się więcej w swoim orzeczeniu do tego sformułowania. Co interesujące, w dalszej kolejności przywołał on również treść przepisu statuującego zasadę integracji (obecnie art. 11 TFUE), który wymaga, aby przy ustalaniu i realizacji polityk unijnych uwzględniać wymogi związane z ochroną środowiska naturalnego. Na koniec odniósł się do charakterystyki energii elektrycznej, podkreślając, że jedną z jej cech jest to, iż po doprowadzeniu do sieci przesyłowej bądź dystrybucyjnej jej pochodzenie jest trudne do ustalenia, co dotyczy w szczególności określenia źródła, z którego została ona uzyskana. Analiza ta, nieodnosząca się w żaden sposób do problemu dyskryminacyjnego charakteru badanych środków, doprowadziła Trybunał do konkluzji, że badane regulacje nie były niezgodne z art. 34 Traktatu. Tak więc jedynie na podstawie przytoczonych wyżej ustaleń sędziowie uznali za zasadny obowiązek zaopatrywania się w energię ze źródeł odnawialnych u producentów krajowych i, co niezwykle znamienne, nie przeprowadzili analizy w zakresie dyskryminacji wprowadzanej przez kwestionowane środki.

Jednoznaczna interpretacja i ocena wyroku TSUE w sprawie *PreussenElektra* wydaje się trudna. Z jednej strony wydane rozstrzygnięcie, jak wskazuje Bjornebye, „pomogło utrwalić status celów środowiskowych jako podstawy wyłączenia środków krajowych z postanowień Traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów”[160]. Z drugiej jednak nie sposób nie zauważyć braku odniesienia się przez TSUE do problemu dyskryminacyjnego charakteru przyjętych w Niemczech rozwiązań. Podejrzewać można, iż działanie takie wynikało z obawy, że stwierdzenie, iż przedmiotowe regulacje mają charakter bezpośrednio dyskryminujący, postawiłoby TSUE przed dylematem, jak pogodzić wymóg zachowania spójności wcześniejszego orzecznictwa, a tym samym pewności prawa – w zakresie, w jakim zgodnie z orzecznictwem tym uzasadnienie środków dyskryminujących na podstawie wymogów imperatywnych jest niedopuszczalne – z dążeniem do promowania realizacji celów ochrony środowiska. Odnieść można wrażenie, że Trybunał świadomie zmierzał do uniknięcia konieczności zajęcia jednoznacznego stanowiska w tym zakresie i to właśnie ten aspekt omawianego orzeczenia budzi

---

a następnie zatwierdzony przez WE na mocy Decyzji Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotyczącej zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz.Urz. L 130 z 15.05.2002, s. 1–3, pol. wyd. spec. rozdz. 11, t. 042, s. 24–26).

159 Wyrok TSUE z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 *PreussenElektra AG przeciwko Schhleswag AG przy udziale Windpark Reußenköge III GmbH i Land Schleswig-Holstein*, Zb. Orz. 2001 I-02099, ECLI:EU:C:2001:160, pkt 75.

160 Zob. H. Bjornebye, *Investing in EU Energy Security: Exploring the Regulatory Approach to Tomorrow's Electricity Production*, The Hague 2010, s. 103.

szczególnie poważne kontrowersje. Jak podkreśla Bjornebye, wskazanie przez TSUE, że kwestionowane środki jedynie mogły ograniczać handel, było „niedomówieniem"[161]. Analiza dotycząca występowania „dyskryminacji" w kontekście swobodnego przepływu towarów nakazuje bowiem stwierdzić, że nie były one jedynie potencjalnie dyskryminujące, lecz wyraźnie wprowadzały dyskryminację bezpośrednią, jako że przewidywały obowiązek typu *buy local* na niekorzyść producentów energii z innych państw członkowskich[162]. Jak wskazują natomiast Quintavalla i Yalnazov, choć zgodnie z wcześniejszym orzecznictwem takiego rodzaju regulacje (*buy local*) uznawane były za dyskryminujące, szczególna charakterystyka przedmiotu, którego dotyczyły przepisy analizowane w niniejszej sprawie, połączona z celem ochrony środowiska, „uczyniła je niedyskryminującymi"[163].

Co istotne, w orzeczeniu wydanym w sprawie *PreussenElektra* zauważyć można bardzo wyraźne odejście od stanowiska przyjętego trzy lata wcześniej w sprawie C-213/96 *Outokumpu Oy* (omówionej w rozdziale drugim niniejszego opracowania), w której TSUE wyraźnie odrzucił argumentację władz Finlandii opartą na analogicznych założeniach. Wskazał on wówczas, że fakt, iż ze względu na szczególne właściwości energii elektrycznej precyzyjne ustalenie sposobu jej wytwarzania, w tym określenie źródeł wykorzystywanych do produkcji energii importowanej, jest bardzo trudne, nie może usprawiedliwiać stosowania środków dyskryminujących energię z innych państw członkowskich. W sprawie *PreussenElektra* Trybunał dokonał zupełnie innej oceny przepisów krajowych, opierając się m.in. właśnie na stwierdzeniu, iż energia elektryczna ma szczególną naturę, która powoduje powstanie praktycznych trudności w ustaleniu metod i źródeł wykorzystywanych do jej produkcji. W konsekwencji uznać można, że doszło do bardzo stanowczej i niezwykle istotnej zmiany w podejściu Trybunału do konieczności badania dyskryminującego charakteru środków dla stwierdzenia możliwości ich uzasadnienia na podstawie koniecznych wymogów ochrony środowiska. Owa rozbieżność stanowiła przedmiot komentarzy doktryny, w większości krytycznie oceniających nie same powody wydania orzeczenia przedstawionej treści, lecz niespójność i brak konsekwencji w rozumowaniu Trybunału w zakresie wykorzystania koncepcji wymogów imperatywnych dla uzasadnienia środków dyskryminujących. Autorzy odnoszący się do rozstrzygnięcia w sprawie *PreussenElektra* wskazywali m.in., że „stanowi ono uderzający przykład zawiłego rozumowania"[164], „pomyliło kwestie dostępnych podstaw uzasadniających środki ograniczające z celami, do których

161 *Ibidem*, s. 105.

162 *Ibidem*. Podobnie również F. Jacobs, *The Role of the European Court of Justice*…, s. 190–191 czy D. Fouquet, A. Johnston, K. Neuhoff, M. Ragwitz, G. Resch, *The Proposed New EU Renewables Directive: Interpretation, Problems and Prospects*, „European Energy and Environmental Law Review" 2008, vol. 17(3), s. 126–145.

163 A. Quintavalla, O. Yalnazov, *The Death of Laws: Mandatory Requirements and Environmental Protection*, „European Journal of Legal Studies" 2021, vol. 13(2), s. 9–27.

164 E. Spaventa, *On Discrimination and the Theory*…, s. 8.

dąży dany środek”[165] czy nawet, iż było ono „nie tylko zwięzłe, ale i nieprzejrzyste, jeśli nie wręcz gnomiczne”[166]. Z drugiej jednak strony uznać można, iż mimo pewnej niekonsekwencji w uzasadnieniu wyrok ten przyniósł wiele korzyści – może być on uznany za ważny wkład we wzmacnianie polityki ochrony środowiska UE oraz promowanie i jednocześnie sankcjonowanie realizacji niezwykle istotnej wielostronnej międzynarodowej umowy z zakresu ochrony środowiska, tj. konwencji w sprawie zmian klimatu i protokołu z Kioto. Wydaje się, że Trybunał, dążąc do osiągnięcia tychże zamierzeń, był zdeterminowany pozostawić kwestionowane środki, realizujące wyraźnie cel ochrony środowiska, w mocy. Jego swoboda działania była jednak ograniczona ze względu na fakt, iż możliwość zastosowania art. 36 TFUE (istniejąca także w odniesieniu do środków odmiennie traktujących towary krajowe i importowane) była wątpliwa, jako że ochrona środowiska nie została w nim wprost wymieniona. Z punktu widzenia realizacji celów ekologii, jak wskazuje Tsifopoulou, rozstrzygnięcie w sprawie *PreussenElektra* odzwierciedla więc „elastyczne i korzystne podejście do ustawodawstwa krajowego mającego na celu promowanie energii odnawialnej, ponieważ cel, jakim jest łagodzenie zmian klimatycznych, miał pierwszeństwo przed celem, jakim jest swobodny przepływ towarów”[167]. Trybunał wziął pod uwagę ówczesne realia polityczne i gospodarcze, w tym potrzebę wspierania inwestycji w innowacyjne technologie niskoemisyjne, i powiązał międzynarodowe zobowiązania UE na rzecz redukcji gazów cieplarnianych z krajowymi politykami promującymi energię odnawialną. W konsekwencji pozwolił on poszczególnym państwom członkowskim przejąć główną rolę w walce ze zmianami klimatycznymi, jeszcze zanim były one zobowiązane do podjęcia działań w tym zakresie na podstawie przepisów prawa unijnego i *de facto* uznał ochronę klimatu za dopuszczalne uzasadnienie ograniczania swobodnego przepływu towarów. Same dążenia do zachowania przedmiotowych regulacji w mocy uznać należy za ważne i potrzebne, biorąc w szczególności pod uwagę rosnącą wiedzę i świadomość w zakresie zmian klimatycznych i powagi związanych z nimi zagrożeń, niemniej jednak zostały one zrealizowane kosztem braku spójności, konsekwencji i pewności prawa.

Jak podkreśla Van der Elst, od czasu wydania orzeczenia w sprawie *Preussen-Elektra* w orzecznictwie TSUE zaobserwować można znaczny postęp „zarówno normatywny, jak i praktyczny” w znoszeniu barier w handlu energią elektryczną między państwami[168]. Z drugiej jednak strony zmiany te zostały ograniczone właśnie

165 H. Bjornebye, *Investing in EU Energy Security*…, s. 108.

166 H.B. Vedder, *Integrating Rather than Juxtaposing Environmental Policy and the Internal Market*, [w:] P. Koutrakos, J. Snell (red.), *Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market*, Cheltenham 2017, s. 171–190.

167 E. Tsifopoulou, *Renewable-Energy Support Schemes in the Case Law of the Court of Justice of the EU: Tensions Between Trade and Climate Objectives*, „Climate Law” 2016, vol. 6(3–4), s. 271.

168 R. Van der Elst, *Les défis de la nouvelle directive sur les énergies renouvelables et son impact sur le commerce intra- et extracommunautaire*, [w:] D. Buschle, S. Hirsbrunner, K. Kaddous (red.), *European Energy Law*, Basel 2011, s. 179.

poprzez dążenia do zapewniania wysokiego poziomu ochrony środowiska. Przyjęcie przez UE roli lidera w zakresie zwalczania zmian klimatycznych znacząco wpłynęło na realizowaną przez nią politykę, w tym doprowadziło do niezwykle wyraźnego wsparcia produkcji energii z odnawialnych źródeł, co znalazło swoje odzwierciedlenie w rozstrzygnięciach Trybunału, prowadząc, jak w omówionym wyżej przypadku, do akceptacji pewnych barier w zakresie swobodnego przepływu towarów. Potwierdzenie zajętego w odniesieniu do przedmiotowej problematyki stanowiska odnaleźć można w – również szeroko komentowanym – orzeczeniu w sprawie C573/12 *Ålands Vindkraft*[169]. Przedstawione wówczas pytania prejudycjalne zostały podniesione w ramach postępowania krajowego toczącego się w związku ze skargą wniesioną przez fińskiego producenta energii Ålands Vindkraft, będącego właścicielem farmy wiatrowej położonej na wyspie Ålands – terytorium należącym do Finlandii, lecz przyłączonym do szwedzkiego systemu dystrybucji energii elektrycznej. Spółce tej odmówiono przyjęcia do systemu wsparcia OZE w Szwecji i przyznania jej zielonych certyfikatów. Krajowy urząd energetyczny odmowę tę uzasadniał faktem, iż zgodnie z obowiązującymi regulacjami zielone certyfikaty mogły być przyznawane w ramach przedmiotowego systemu jedynie instalacjom położonym na terenie Szwecji. Należy wyjaśnić, że kraj ten niezwykle silnie wspiera produkcję energii z OZE poprzez różnego rodzaju bodźce prawno-ekonomiczne, w tym m.in. właśnie kwestionowany w omawianym postępowaniu system promocji oparty na zielonych certyfikatach[170]. System ten składał się z dwóch elementów. Pierwszy z nich obejmował przyznawanie wytwórcom odnawialnej energii wyprodukowanej w Szwecji certyfikatów, drugi – nałożony na dostawców energii i niektórych jej użytkowników obowiązek przedłożenia odpowiednim organom tychże certyfikatów w liczbie odpowiadającej określonej części dostarczonej lub zużytej przez nich w danym roku energii. Certyfikaty przyznane producentom mogły być sprzedawane podmiotom zobowiązanym do ich przedłożenia, natomiast ci ostatni w przypadku niewykonania wskazanego obowiązku musieli uiścić tzw. opłatę bilansującą. Spółka Ålands Vindkraft wskazywała, że konsekwencją ograniczenia dostępu do certyfikatów jedynie do instalacji wytwarzających zieloną energię na terenie Szwecji było to, że około 18% szwedzkiego rynku energii elektrycznej było zarezerwowane dla zakładów zlokalizowanych na tym obszarze, ze szkodą dla jej importerów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że ograniczenie systemu wsparcia do krajowych producentów energii może utrudniać, przynajmniej pośrednio, jej import z innych państw członkowskich i stanowi środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie. Analizując możliwe uzasadnienie kwestionowanych regulacji, skoncentrował się on przede wszystkim na wskazaniu roli, jaką odgrywa korzystanie z OZE w zakresie walki z zagrożeniami klimatycznymi. Podkreślił on, że wsparcie produkcji energii

169 Wyrok TSUE z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie C573/12 *Ålands Vindkraft AB przeciwko Energimyndigheten*, ECLI:EU:C:2014:2037.

170 Y. Wang, *Renewable Electricity in Sweden: An Analysis of Policy and Regulations*, „Energy Policy" 2006, vol. 34(10), s. 1209–1220.

elektrycznej z odnawialnych źródeł ma na celu ochronę środowiska naturalnego, gdyż przyczynia się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, będących jedną z głównych przyczyn zmian klimatu. Wskazał on również, że zwiększenie wykorzystania energii wytwarzanej z takich źródeł stanowi jeden z istotnych elementów pakietu środków koniecznych do redukcji tych emisji i realizacji postanowień Protokołu z Kioto, a także do wywiązania się z innych międzynarodowych zobowiązań w zakresie walki ze zmianami klimatycznymi. Co więcej, podobnie jak w orzeczeniu w sprawie *PreussenElektra*, także w tym przypadku Trybunał przywołał art. 36 TFUE, wskazując, że zwiększenie wykorzystania OZE służy ochronie wymienionych w tym przepisie zdrowia i życia ludzi i zwierząt, a także ochronie roślin. Przytoczył on również szereg argumentów przemawiających za utrzymaniem w mocy szwedzkiego programu wsparcia OZE, wskazując, że:

1) ze względu na fakt, że w prawie Unii nie dokonano harmonizacji krajowych systemów wsparcia energii, państwa członkowskie mogą co do zasady ograniczyć stosowanie tych systemów do produkcji zielonej energii na swym terytorium;
2) okoliczność, że krajowy system wsparcia został zaprojektowany tak, aby płynące z niego korzyści przypadały w udziale bezpośrednio producentom zielonej energii, a nie tylko jej użytkownikom, można uzasadnić tym, że to przede wszystkim na etapie jej produkcji mogą być skutecznie realizowane cele ochrony środowiska związane z ograniczeniem emisji;
3) aby krajowe systemy wsparcia funkcjonowały właściwie, niezbędne wydaje się istnienie możliwości kontrolowania przez państwa skutków i kosztów tych systemów w zależności od ich potencjału, przy zachowaniu zaufania inwestorów;
4) należy dokonać sprawiedliwego i odpowiedniego podziału między państwa członkowskie wysiłków, jakie powinny zostać podjęte w celu wypełnienia wspomnianych zobowiązań międzynarodowych Unii.

W świetle powyższych ustaleń wskazał on, że „cel polegający na promowaniu korzystania z odnawialnych źródeł energii przy produkcji energii elektrycznej, taki jak ten, któremu służy uregulowanie analizowane w postępowaniu głównym, może co do zasady usprawiedliwiać ewentualne przeszkody w swobodnym przepływie towarów”[171]. Na tej podstawie ocenił on wprowadzone środki jako uzasadnione wymogami ochrony środowiska i uznał, iż nie naruszają one art. 34 TFUE. Zauważyć należy, że TSUE nie przeprowadził dalszej analizy ani możliwości zastosowania art. 36 TFUE, ani wymogów imperatywnych. Zdecydował on, że choć kwestionowane w przedmiotowej sprawie środki stanowią bariery w swobodnym przepływu towarów, mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami ochrony

171 Wyrok TSUE z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie C-573/12 *Ålands Vindkraft AB przeciwko Energimyndigheten*, pkt 82.

środowiska naturalnego, nie odnosząc się w żaden sposób do dyskryminacyjnego ich charakteru w kontekście ograniczenia zastosowania koncepcji wymogów imperatywnych.

Podobnie jak wyrok wydany w sprawie *PreussenElektra*, także to orzeczenie wywołało szereg komentarzy doktryny, w większości odnoszących się do braku spójności w rozumowaniu TSUE w zakresie, w jakim uznał on za uzasadnione na podstawie wymogów imperatywnych ochrony środowiska środki o charakterze ewidentnie dyskryminującym. W literaturze znaleźć można m.in. opinię, zgodnie z którą „gdyby TSUE zastosował przyjęte wcześniej standardy ścisłej wykładni do sprawy *Ålands Vindkraft*, byłby on zmuszony odrzucić uzasadnienie szwedzkiego systemu na podstawie zasady Cassis de Dijon ze względu na wyraźną niekorzyść, jakiej doznawali zagraniczni dostawcy zielonej energii”[172]. Rzecznik generalny Bot w opinii wydanej w tejże sprawie wskazał, że szwedzki system przyznawał certyfikaty, które były zbywalne i jako taki zapewniał korzyść producentom energii elektrycznej wytwarzanej w kraju, podczas gdy producenci wytwarzający energię w innych państwach członkowskich w przypadku jej eksportu do Szwecji nie mieli do niego dostępu, w konsekwencji czego uznać należało, że system ten wprowadzał ograniczenie swobodnego przepływu towarów o charakterze dyskryminacyjnym, które jako takie nie może zostać uznane za uzasadnione na podstawie koncepcji wymogów imperatywnych[173]. W ocenie natomiast Quintavalla i Yalnazova „niespójność TSUE co do tego, czy wymogi imperatywne mogą mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do środków dyskryminacyjnych, osiągnęła swój szczyt w sprawie *Ålands Vindkraft*”[174]. Z drugiej strony należy jednak podkreślić, że podobnie jak w sprawie *PreussenElektra* krytyka doktryny dotyczyła przede wszystkim samej niespójności w rozumowaniu TSUE i niezajęcia jednoznacznego stanowiska w odniesieniu do zakresu zastosowania koncepcji wymogów imperatywnych, a nie samych dążeń Trybunału do wzmocnienia ochrony środowiska w systemie unijnym.

Podobny tok rozumowania TSUE przyjął również w wyroku wydanym w połączonych sprawach od C-204/12 do C-208/12 *Essent Belgium*[175]. Także to rozstrzygnięcie stanowi efekt konfrontacji dwóch przyjętych przez UE celów, tj. dążenia do ograniczania zmian klimatycznych poprzez promocję produkcji energii z odnawialnych źródeł oraz liberalizacji obrotu energią elektryczną, w tym w skali międzynarodowej. Podobnie jak *PreussenElektra* także sprawa *Essent Belgium*

172 A. Steinbach, R. Brückmann, *Renewable Energy*…, s. 10.

173 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 28 stycznia 2014 r. w sprawie C-573/12 *Ålands Vindkraft AB przeciwko Energimyndigheten*, ECLI:EU:C:2014:37, pkt 77. Zob. również K. Pouikli, *The EU Renewable Electricity Regulatory Framework and Its Legal Conflicts with Free Trade Principles*, „Journal of Law, Policy and Globalization” 2016, vol. 55, s. 19–26.

174 A. Quintavalla, O. Yalnazov, *The Death of Laws*…

175 Wyrok TSUE z dnia 11 września 2014 r. w połączonych sprawach od C-204/12 do C-208/12 *Essent Belgium NV przeciwko Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt*, ECLI:EU:C:2014:2192.

dotyczyła zgodności krajowego systemu wsparcia OZE z zasadą swobodnego przepływu towarów. Głównym jego elementem były zielone certyfikaty przyznawane producentom energii z odnawialnych źródeł, potwierdzające wytworzenie w ciągu danego roku określonej jej ilości. Kwestionowane w sprawie przepisy przewidywały, że certyfikaty te wydawane były przez belgijski organ regulujący rynek gazu i energii elektrycznej (VREG) dla energii wytworzonej w regionie flamandzkim. Stanowiły one również, że rząd flamandzki uprawniony był do wydania przepisów wykonawczych uznających równoważność, na potrzeby konstruowanego systemu, certyfikatów wydawanych dla zielonej energii elektrycznej wytworzonej poza tym regionem, w tym tzw. gwarancji pochodzenia. Dostawcy energii mieli natomiast obowiązek przedstawienia VREG corocznie zielonych certyfikatów w liczbie odpowiadającej określonej części dostarczonej przez nich w danym roku energii (tzw. zobowiązanie kontyngentowe). Skarżąca w postępowaniu głównym spółka Essent, będąca dostawcą energii elektrycznej, w celu wywiązania się ze zobowiązania kontyngentowego przedstawiła VREG stanowiące funkcjonalny odpowiednik belgijskich zielonych certyfikatów gwarancje pochodzenia poświadczające wytworzenie energii z OZE w Niderlandach i Norwegii. Jednakże, z powodu niewydania stosownych przepisów wykonawczych przez władze lokalne, w praktyce do wykonania tego zobowiązania mogły być wykorzystane jedynie certyfikaty przyznane przez VREG producentom zielonej energii mającym siedzibę w regionie flamandzkim. W konsekwencji przedstawione przez Essent gwarancje pochodzenia nie zostały uznane i na spółkę tę nałożona została grzywna. Sąd, przed którym toczyło się postępowanie krajowe, uznał, że regulacje zobowiązujące dostawców energii elektrycznej do zakupu zielonych certyfikatów wydawanych jedynie przez VREG uniemożliwiały im pokrycie części ich zapotrzebowania na certyfikaty poprzez zakup analogicznych świadectw pochodzenia od podmiotów mających siedzibę za granicą, co mogło stanowić środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych zakazany w art. 34 TFUE. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej został w konsekwencji postawiony przed pytaniem, czy system wsparcia, który przewiduje wydawanie certyfikatów dla zielonej energii elektrycznej wytworzonej na terytorium danego regionu i nakłada na dostawców energii obowiązek corocznego przedstawienia właściwym organom krajowym określonej ich liczby, równocześnie zabraniając im wykorzystywania w tym celu gwarancji pochodzenia wydanych w innym państwie członkowskim, jest zgodny z zasadą swobodnego przepływu towarów oraz zakazem dyskryminacji. Należy tu wyjaśnić, że choć badane regulacje nie uniemożliwiały dystrybutorom dokonywania przywozu zielonej energii z innych państw, to ograniczały jej przepływ. Efekt taki wynikał z tego, iż po pierwsze zapewniały one producentom mającym siedzibę w regionie flamandzkim warunki ekonomicznie korzystniejsze w porównaniu do tych, w których działali pozostali producenci, a po drugie mogły zniechęcać dystrybutorów energii do jej przywozu z innych państw UE, ponieważ zgodnie z ich brzmieniem energia importowana nie mogła być uwzględniana do celów wywiązywania się z nałożonych na nich wymogów, w tym wspomnianych zobowiązań kontyngentowych. Trybunał, uznawszy,

że kwestionowane rozwiązania stanowiły środki o skutku równoważnym zakazane w art. 34 TFUE, odniósł się do możliwości ich uzasadnienia. W tym zakresie KE wskazywała, że badane przepisy, choć powodowały powstanie przeszkody w swobodnym przepływie towarów, to uzasadnione były ochroną środowiska, jako że przyczyniały się do zredukowania emisji gazów cieplarnianych i zgodnie z zasadą naprawiania szkód wyrządzonych w środowisku w pierwszym rzędzie u źródła wspierały regionalne podejście do problemu zanieczyszczenia powietrza. Spółka Essent w postępowaniu krajowym podnosiła natomiast, że nie mogły być one uzasadnione realizacją wymogów ochrony środowiska, ponieważ miały charakter dyskryminujący. W jej ocenie dyskryminacja przejawiała się w tym, iż belgijskie przepisy nie przewidywały możliwości wykorzystania, dla wywiązania się z nakładanych przez nie obowiązków, zagranicznych gwarancji pochodzenia służących temu samemu celowi co zielone certyfikaty, tj. zwiększeniu produkcji i wykorzystania energii z OZE na rynku wewnętrznym. Do możliwości uznania analizowanego systemu za dopuszczalny w świetle prawa unijnego odniósł się także rzecznik generalny Bot. Wskazał on w opinii wydanej w przedmiotowej sprawie, że ponieważ ochrona środowiska nie została wymieniona pośród względów interesu ogólnego wskazanych w art. 36 TFUE, ten ostatni nie może znaleźć w omawianym przypadku zastosowania. W konsekwencji w jego ocenie jako uzasadnienie badanych regulacji służyć mogły jedynie nadrzędne wymogi związane z ochroną środowiska, które jednak usprawiedliwiać mogą wyłącznie środki o charakterze niedyskryminującym. W tym zakresie podkreślił on natomiast, że kwestionowany środek wywoływał „efekty dyskryminacyjne, ponieważ ograniczał korzyści płynące ze sprzedaży zielonych certyfikatów tylko do flamandzkiej produkcji energii elektrycznej, ze szkodą dla produkcji zielonej energii elektrycznej w innych państwach członkowskich Unii lub EOG”[176], a „energia elektryczna gwarantowana zielonym certyfikatem nie jest wcale »bardziej zielona« od energii elektrycznej poświadczonej gwarancją pochodzenia; jedyna różnica pomiędzy tymi dwiema wynika z pochodzenia geograficznego”[177]. Rozumowanie przedstawione przez rzecznika generalnego nie zostało jednak przyjęte przez Trybunał. Analizując możliwe uzasadnienie kwestionowanych instrumentów, przedstawił on dokładnie te same stwierdzenia, które zawarł w orzeczeniu w sprawie *Ålands Vindkraft*[178],

176 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 8 maja 2013 r. w połączonych sprawach od C204/12 do C208/12 *Essent Belgium NV przeciwko Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt*, ECLI:EU:C:2013:294, pkt 83.

177 *Ibidem*, pkt 84.

178 Wskazał on, że wsparcie produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł ma na celu ochronę środowiska naturalnego, gdyż przyczynia się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, będących jedną z głównych przyczyn zmian klimatu. Podkreślił on, że zwiększenie wykorzystania energii z takich źródeł stanowi jeden z istotnych elementów pakietu środków koniecznych do redukcji tych emisji i spełnienia postanowień Protokołu z Kioto, a także do wywiązania się z innych międzynarodowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Trybunał przywołał również art. 36 TFUE, wskazując, że zwiększenie wykorzystania OZE służy również ochronie wymienionych w tym przepisie zdrowia i życia

podkreślając szczególne znaczenie wsparcia OZE w walce ze zmianami klimatycznymi i wypełnianiem międzynarodowych zobowiązań UE w tym zakresie, również w tym przypadku nie odnosząc się w żaden sposób do dyskryminacyjnego charakteru badanych przepisów i związanego z nim problemu ograniczenia możliwości zastosowania dla ich uzasadnienia koncepcji wymogów imperatywnych. Nie poddał on analizie ani wykluczenia z systemu możliwości wykorzystania przez dostawców energii gwarancji pochodzenia wydawanych przez władze innych państw członkowskich, ani wynikającego z niego uprzywilejowania krajowych wytwórców zielonej energii ze szkodą dla jej importerów. Wskazał on jedynie, że wypełnianie wymogów związanych z realizacją celu, jakim jest promowanie wykorzystania odnawialnych źródeł w produkcji energii elektrycznej, może uzasadniać tworzenie przez państwa przeszkód w swobodnym przepływie towarów, w konsekwencji czego wprowadzone w Belgii rozwiązania uznać należało za zgodne z art. 34 TFUE. Trzeba zauważyć, że podobnie jak w sprawie *Ålands Vindkraft*, także w tym przypadku TSUE nie odrzucił wyraźnie tradycyjnej doktryny, zgodnie z którą wymogi imperatywne mają zastosowanie jedynie w stosunku do środków niedyskryminacyjnych. Uniknął on bowiem wskazania, przynajmniej wprost, że kwestionowany środek taki charakter przedstawiał, mimo iż – jak wskazuje wielu autorów – wyraźnie taki był. Jak zauważa jednak Szydło, orzeczenia w sprawach *Ålands Vindkraft* i *Essent* potwierdzają, iż „wymogi nadrzędne związane z ochroną środowiska naturalnego mogą dokładnie tak samo uzasadniać bezpośrednio dyskryminujące ograniczenia importowe, jak odnośne przesłanki wymienione w art. 36 TFUE”[179].

Także w postępowaniach odnoszących się do innych zagadnień niż gospodarowanie odpadami i systemy wsparcia OZE, w tym m.in. w omówionym już wcześniej wyroku C-142/05 *Mickelsson i Roos* dotyczącym zakazu użytkowania skuterów wodnych poza wyznaczonymi akwenami, zauważyć można pewną niechęć TSUE do oceny dyskryminacyjnego charakteru badanych środków realizujących cel ochrony środowiska i do precyzyjnego wskazania możliwych podstaw ich uzasadnienia. Także w tej sprawie nie wypowiedział się on wprost na temat tego, czy wprowadzone rozwiązania stosowane były w inny sposób wobec towarów lub podmiotów krajowych i zagranicznych, i w związku z tym mógł być w ich przypadku wykorzystany jedynie art. 36 TFUE, czy też były one stosowane w jednakowy sposób wobec towarów lub podmiotów krajowych i pochodzących z innych państw członkowskich i w konsekwencji mogły być one uzasadnione także

ludzi i zwierząt, a także ochronie roślin. W świetle powyższych wskazań uznał on, że cel polegający na promowaniu korzystania z odnawialnych źródeł energii przy produkcji energii elektrycznej, taki jak ten, któremu służy uregulowanie analizowane w postępowaniu głównym, może co do zasady usprawiedliwiać ewentualne przeszkody w swobodnym przepływie towarów.

179 M. Szydło, *How to Reconcile National Support for Renewable Energy with Internal Market Obligations? The Task for the EU Legislature after Ålands Vindkraft and Essent*, „Common Market Law Review” 2015, vol. 52(2), s. 501.

na podstawie formuły wymogów nadrzędnych. Wydaje się, że również w tym przypadku TSUE celowo dążył do uniknięcia konieczności zadania pytania o dyskryminujący charakter analizowanych środków w związku z faktem, iż w razie udzielenia pozytywnej na nie odpowiedzi, musiałby on wykluczyć możliwość ich uzasadnienia na podstawie wymogów imperatywnych ochrony środowiska lub wprost rozszerzyć zakres zastosowania tych ostatnich tak, aby objęły również środki o charakterze dyskryminującym. To drugie rozwiązanie stanowiłoby natomiast odejście od linii orzeczniczej przyjętej na podstawie wyroku *Cassis de Dijon*.

W przedstawionym powyżej kontekście powstaje pytanie, jak interpretować omówione rozstrzygnięcia, w szczególności, czy należy je rozumieć w ten sposób, iż zastosowanie wymogów imperatywnych zostało rozszerzone tak, że obejmuje ono obecnie również środki wprowadzające zróżnicowane traktowanie towarów zależne od miejsca ich pochodzenia lub – w przypadku eksportu towarów – przeznaczenia. Co istotne, wydaje się, że w tej drugiej sytuacji, tj. wprowadzeniu przez państwo członkowskie odstępstw od zakazu stosowania ograniczeń ilościowych w wywozie, jedynie w przypadku pozytywnej odpowiedzi na tak postawione pytanie możliwe byłoby zastosowanie uzasadnienia opartego na realizacji wymogów imperatywnych. Środki ograniczające eksport towarów zgodnie z orzecznictwem TSUE są bowiem zakazane jedynie w przypadku, gdy mają charakter dyskryminujący i jedynie wtedy pojawia się potrzeba ich uzasadnienia na podstawie art. 36 lub koncepcji wymogów imperatywnych.

Jedną z możliwych interpretacji przedstawionych wyżej orzeczeń jest uznanie, że wymogi imperatywne ochrony środowiska traktować należy jako pewnego rodzaju przedłużenie art. 36 TFUE. Taka interpretacja powodowałaby, że ich realizacja mogłaby stanowić uzasadnienie także środków o charakterze dyskryminującym. Do wniosku takiego prowadzić może m.in. sformułowanie zawarte w rozstrzygnięciu wydanym przez Trybunał w sprawie *odpadów walońskich*, w którym zaznaczył on, że „nagromadzenie odpadów, nawet zanim stanie się niebezpieczne dla zdrowia, stanowi zagrożenie dla środowiska naturalnego”[180], łącząc w analizie uzasadnienia kwestionowanych środków realizację wymogów imperatywnych ochrony środowiska i ochronę wartości wymienionych w art. 36 TFUE. Podobnie wskazał on w sprawie *PreussenElektra*, uznając, że polityka wsparcia wykorzystania odnawialnych źródeł energii ma na celu ochronę klimatu i „jednocześnie ochronę zdrowia i życia ludzi i zwierząt oraz ochronę roślin”[181]. Także w tym przypadku obok ochrony środowiska przywołał on więc względy wskazane w przedmiotowym przepisie, co w ocenie niektórych autorów wskazuje na wolę zrównania wymogów ochrony środowiska z wyjątkami przewidzianymi w art. 36 TFUE[182].

---

180 Wyrok TSUE z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie C-2/90 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, pkt 30.

181 Wyrok TSUE z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 *PreussenElektra AG przeciwko Schhleswag AG przy udziale Windpark Reußenköge III GmbH i Land Schleswig-Holstein*, pkt 75.

182 W ten sposób m.in. D. Thieme, B. Rudolf, *PreussenElektra AG v. Schleswag AG*, „American Journal of International Law” 2002, vol. 96(1), s. 230; C. Barnard, *Fitting the Remaining Pieces*…, s. 54.

W literaturze odnaleźć można także dalej idące głosy, uznające, iż z orzeczeń Trybunału wynika, że rozróżnienie pomiędzy art. 36 TFUE i koncepcją wymogów imperatywnych zostało przez TSUE zniesione. Pogląd taki reprezentują m.in. Quintavalla i Yalnazov, wskazujący, iż „niespójność ostatecznie stała się nie do zniesienia, a Trybunał porzucił rozróżnienie między art. 36 a wymogami koniecznymi. Choć ochrona środowiska zyskała w tym okresie poparcie polityczne, to niestałość w orzecznictwie doprowadziła do tego, iż istniejące rozróżnienie zniszczyło gotowość do zaakceptowania objęcia kwestii środowiskowych zakresem artykułu 30 [obecnie art. 36 – przyp. M.M.]”[183]. Należy jednak wyjaśnić, że doktryna w ocenie takiej interpretacji działań Trybunału jest podzielona, przy czym głosy negatywne wydają się przeważać. Możliwość taka krytykowana jest przede wszystkim w związku z zamkniętym charakterem katalogu wartości mogących uzasadniać ograniczenia w swobodnym przepływie towarów, zawartym w art. 36 TFUE, i wymogiem jego ścisłej interpretacji, sformułowanym przez sam TSUE. Wskazywane jest m.in., że przyjęcie takiego rozwiązania powodowałoby, iż „określenie podstaw odstępstwa stałoby się dużo bardziej nieprecyzyjne, a przepisy dotyczące poszczególnych dóbr, korzystających z ochrony prawnej na podstawie art. 36 TFUE – nieważne”[184] czy też, że „podstawowa swoboda byłaby na łasce instytucji państwowych, a zatem nie byłaby tak podstawowa”[185]. Do możliwości takiego odczytania wskazanych rozstrzygnięć Trybunału odniósł się także w opinii wydanej sprawie *PreussenElektra* rzecznik generalny Jacobs, wskazując, że „z jednej strony nie można wykluczyć, że znaczenie rozróżnienia między interesami wskazanymi w art. 30 [obecnie art. 36 – przyp. M.M.] a wyjątkami od zasady rozsądku maleje. Z drugiej strony Trybunał nie odstąpił formalnie od zasady, zgodnie z którą nie można powoływać się na wymogi o charakterze imperatywnym w związku ze środkami bezpośrednio dyskryminującymi”[186]. Wydaje się, że dokładna analiza orzecznictwa TSUE wskazuje mimo wszystko na jego rezerwę, a być może nawet niechęć do tak daleko idącego (i wyraźnego) rozszerzenia zastosowania art. 36 TFUE. W żadnym z omówionych wyroków nie zgodził się on bowiem na nie wprost, co wynikać może z obawy, iż spowodowałoby to „otwarcie drzwi dla innych niepisanych uzasadnień ograniczania handlu w sposób dyskryminacyjny”[187]. Co więcej, choć uznać można, że rozwiązanie takie mogłoby być korzystne z punktu widzenia praktycznego (rozszerzenie w drodze wykładni art. 36 TFUE tak, aby obejmował on szeroko pojętą ochronę środowiska, wyeliminowałoby problem uzasadniania środków o charakterze dyskryminującym, mających realizować ten cel), to jednak stałoby ono w sprzeczności z wcześniej ugruntowaną

183 A. Quintavalla, O. Yalnazov, *The Death of Laws*…, s. 18.

184 A. Steinbach, R. Brückmann, *Renewable Energy*…, s. 10.

185 E. Spaventa, *On Discrimination and the Theory*…, s. 10.

186 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w sprawie C-379/98 *PreussenElektra AG przeciwko Schhleswag AG, przy udziale Windpark Reußenköge III GmbH i Land Schleswig-Holstein*, pkt 228.

187 D. Thieme, B. Rudolf, *PreussenElektra AG*…, s. 230.

linią orzeczniczą i generowało pytania oraz problemy dotyczące legitymacji działań TSUE. W świetle powyższego trudno przyjąć taką interpretację jego rozstrzygnięć, która wskazywałaby na rozszerzenie zakresu zastosowania art. 36 TFUE. W konsekwencji wydaje się, że można dopatrywać się w nich raczej modyfikacji formuły wypracowanej w orzeczeniu *Cassis de Dijon* i rozciągnięcia zastosowania koncepcji wymogów imperatywach ochrony środowiska także na środki wprowadzające dyskryminację (wszelkiego rodzaju lub przynajmniej dyskryminację pośrednią). W takim ujęciu wymogi imperatywne ochrony środowiska mogłyby być postrzegane jako uzasadnienie, które niejako „wyprowadzałoby" dany środek poza zakaz dyskryminacji, co pozwoliłoby z kolei na utrzymanie rozróżnienia między art. 36 TFUE a wymogami imperatywnymi oraz, do pewnego stopnia, zachowanie spójności rozstrzygnięć TSUE. Za taką interpretacją opowiada się duża część doktryny, co jednak niekoniecznie jest równoznaczne z pozytywną oceną takiego podejścia TSUE. Ku takiemu rozumieniu rozstrzygnięć Trybunału skłania się m.in. Jacobs, wskazując, że „jeśli chodzi o środki krajowe, można śmiało stwierdzić, że TSUE w swoim orzecznictwie dotyczącym ochrony środowiska […] nie bez wysiłku odszedł od ograniczeń nałożonych przez tradycyjną analizę wymogów imperatywnych *Cassis de Dijon* w celu utrzymania w mocy, w większości przypadków, środków krajowych zmierzających do realizacji wymogów ochrony środowiska, które były co najmniej pośrednio dyskryminujące. Wskazuje to, że ochrona środowiska traktowana jest odmiennie niż inne wymogi imperatywne"[188]. Zwolennicy takiego odczytywania rozumowania TSUE oraz samego wprowadzenia takiego rozwiązania podnoszą przede wszystkim – raczej retorycznie brzmiące – pytanie, dlaczego dobro, takie jak środowisko, które ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania ludzi, miałoby być objęte niższym standardem ochrony niż interesy uznane w traktatach zawartych wiele dziesięcioleci temu i wskazane w art. 36 TFUE[189].

Z drugiej jednak strony nie wszyscy autorzy dopatrują się w orzeczeniach Trybunału uznania ochrony środowiska za możliwą podstawę uzasadnienia środków wprowadzających dyskryminację, co z kolei przemawia za taką ich interpretacją, zgodnie z którą zastosowanie formuły Cassis de Dijon pozostaje w niezmienionym kształcie (tj. obejmuje jedynie środki, które nie są dyskryminujące). Przykładowo Cieśliński zauważa, że „zwykle owemu usprawiedliwianiu [krajowych środków wprowadzających ograniczenia w swobodnym przepływie towarów – przyp. M.M.] nie towarzyszyła tak wyraźna ich kwalifikacja i przynajmniej w niektórych przypadkach można uznać, że ewentualne różnicowanie miało charakter dopuszczalny, nie naruszało bowiem zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową"[190]. Inni autorzy wskazują natomiast wyraźnie, iż „wydaje się, że Trybunał nie chce wprost rozszerzyć wykorzystania ochrony środowiska jako podstawy stosowania środków wprowadzających dyskryminację bezpośrednią"[191].

188 F. Jacobs, *The Role of the European Court of Justice*…, s. 194.

189 W ten sposób m.in. P. Craig, G. de Búrca, *EU Law: Text*…, s. 707.

190 A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wrocław 2013.

191 E. Spaventa, *On Discrimination and the Theory*…, s. 2.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania i uwagi, stwierdzić należy, że obecnie nie ma jednoznacznej odpowiedzi – zarówno w doktrynie, jak i w wyrokach samego Trybunału – jak należy odczytywać opisane powyżej orzecznictwo TSUE. W rozstrzygnięciu wydanym w sprawie *walońskich odpadów* oraz w pozostałych omówionych powyżej wyrokach uznał on różnego rodzaju ograniczenia w swobodnym przepływie towarów wprowadzone przez państwa członkowskie za dopuszczalne bez względu na to, czy przewidywały one zróżnicowane traktowanie produktów zależne od ich pochodzenia. Co istotne, w niektórych z nich, jak się wydaje świadomie – chcąc uniknąć konieczności jednoznacznego wskazania, czy wymogi imperatywne ochrony środowiska mogą uzasadniać środki o charakterze dyskryminującym – pominął ten element ich oceny. Jego niechęć do odniesienia się do tego zagadnienia była wyraźna, a nawet, jak uważają Steinbach i Bruckmann, „oczywista dla wszystkich"[192]. W konsekwencji uznać można, że sam Trybunał odmawia jednoznacznego rozstrzygnięcia problemu dualizmu możliwych podstaw uzasadnienia takich środków i kategorycznego ustalenia przebiegu granicy pomiędzy podstawami wskazanymi w art. 36 TFUE i wymogami imperatywnymi.

Wszystkie omówione wyżej sprawy rodzą pytania i wątpliwości dotyczące statusu ochrony środowiska zarówno w relacji do innych wymogów imperatywnych, jak i samej zasady swobodnego przepływu towarów. Możliwe wydaje się stwierdzenie, że sędziowie unijni nie mieli intencji doprowadzić do zniesienia kwestionowanych w toczących się przed TSUE postępowaniach przepisów, mając na uwadze rosnące znaczenie polityki ochrony środowiska, w szczególności w zakresie dotyczącym gospodarowania odpadami, które generowało coraz więcej problemów na terenie UE, oraz ochrony klimatu, która stawała się coraz bardziej dostrzegalnym problemem nie tylko na poziomie unijnym, ale przede wszystkim międzynarodowym. Z pewnością zaangażowali się oni wówczas w widoczny sposób w proces, który w świetle zasady swobodnego przepływu towarów można uznać za kontrowersyjny, ale jednocześnie niezwykle wartościowy w kontekście dążenia do realizacji w unijnym porządku prawnym założeń zrównoważonego rozwoju. W konsekwencji opisanych powyżej działań TSUE ochrona środowiska stanowi obecnie nie tylko cel realizowany przez instytucje unijne, ale również podstawę mogącą służyć jako uzasadnienie wprowadzanych w prawie państw członkowskich odstępstw od zakazu stosowania ograniczeń ilościowych w swobodnym przepływie towarów i instrumentów o skutku równoważnym, mogących hamować wymianę handlową między krajami UE.

192 A. Steinbach, R. Brückmann, *Renewable Energy*…, s. 10.

Rozdział 5

Zasada proporcjonalności jako instrument równoważenia ochrony środowiska i swobodnego przepływu towarów

Zgodnie z ustaleniami przedstawionymi w poprzednim rozdziale w określonych okolicznościach środki ograniczające swobodny przepływ towarów przyjmowane przez państwa członkowskie nie będą kwalifikowane jako sprzeczne z prawem unijnym. Może to mieć miejsce w przypadku, gdy wprowadzające takie ograniczenia przepisy zostaną uznane za uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE lub wymogów imperatywnych. Należy jednak podkreślić, że skuteczne powołanie się na którąkolwiek ze wskazanych podstaw jest możliwe jedynie przy spełnieniu ściśle określonych warunków. Zostały one wypracowane w orzecznictwie TSUE, zapoczątkowanym w sprawie *Cassis de Dijon* i rozwijanym w późniejszych wyrokach, w tym również odnoszących się do ochrony środowiska.

Pierwszy ze wspomnianych warunków dotyczy istnienia unijnej harmonizacji w danym obszarze. Co do zasady w przypadku wprowadzenia harmonizacji zupełnej na poziomie UE wykluczone jest przyjmowanie przez państwa członkowskie przepisów odbiegających od regulacji unijnych, chyba że możliwość taka wynika ze szczególnych postanowień Traktatu, w tym art. 114 ust. 4 i 5 i art. 193 TFUE, lub – *expressis verbis* – z samego aktu harmonizującego. Artykuł 114 TFUE przewiduje, że po przyjęciu środka harmonizującego państwo członkowskie może utrzymać w mocy obowiązujące przepisy krajowe, jeśli uzna, że jest to niezbędne w związku z ważnymi względami określonymi w art. 36 lub dotyczącymi ochrony środowiska bądź środowiska pracy (art. 114 ust. 4), lub też wprowadzić nowe przepisy krajowe, oparte na nowych dowodach naukowych odnoszących się do ochrony środowiska lub środowiska pracy, jeśli po przyjęciu środka harmonizującego pojawi się specyficzny problem dotyczący tego państwa (art. 114 ust. 5). Państwo członkowskie

ma obowiązek notyfikowania takich działań Komisji, wskazując jednocześnie powody ich podjęcia. Zgodnie natomiast z art. 193 TFUE rozwiązania przyjęte na podstawie art. 192 TFUE – a więc w ramach unijnej polityki ochrony środowiska – nie wykluczają możliwości utrzymania w mocy lub wprowadzenia przez państwa członkowskie bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Warunkiem stosowania takich środków jest jednak ich zgodność z traktatami unijnymi, w tym w szczególności z zasadą swobodnego przepływu towarów. Co więcej, dopuszczalność przyjmowania krajowych regulacji odbiegających od przepisów UE może wynikać również z klauzul zawartych w samych aktach harmonizujących, w których prawodawca unijny wprowadza wyraźne upoważnienie dla państw członkowskich do ustanawiania odstępstw od przyjętych przez niego norm. W takich okolicznościach władze krajowe są uprawnione do stosowania rozwiązań odmiennych od środków przewidzianych w unijnym akcie prawnym, w granicach przez sam ten akt wyznaczonych. Natomiast w sytuacji, gdy dane zagadnienie nie zostało w pełni zharmonizowane lub gdy harmonizacja ma charakter jedynie częściowy, jak ma to miejsce w przypadku większości środków przyjmowanych w ramach unijnej polityki ochrony środowiska, państwa członkowskie mogą wprowadzać własne regulacje dotyczące tego zagadnienia.

Drugim wymogiem, od spełnienia którego uzależniona jest możliwość stosowania środków ograniczających swobodny przepływ towarów, w tym służących ochronie środowiska, jest ich niedyskryminacyjny charakter. Warunek ten znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku uzasadniania tego rodzaju środków na podstawie formuły wymogów imperatywnych – jej wykorzystanie jest co do zasady ograniczone do takich instrumentów, które nie wprowadzają dyskryminacji ze względu na pochodzenie towarów. W pewnym jednak zakresie został on złagodzony w orzecznictwie TSUE, co zostało szczegółowo omówione w rozdziale czwartym.

Trzecim warunkiem, który musi zostać spełniony, aby możliwe było przyjęcie środków krajowych ograniczających swobodny przepływ towarów, jest ich proporcjonalność. Zgodnie z interpretacją orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, przyjmowaną przez większość przedstawicieli doktryny, wymóg ten składa się z trzech elementów: wprowadzone środki muszą być odpowiednie do osiągnięcia zakładanego celu, konieczne dla jego realizacji oraz współmierne do skutków, jakie wywołują, przy czym ten ostatni wymóg jest niekiedy określany mianem proporcjonalności *sensu stricto*[1].

Wszystkie powyższe warunki znajdują zastosowanie również w odniesieniu do środków przyjmowanych w celu ochrony środowiska. Specyfika tej dziedziny wpływa jednak w pewnym stopniu na zakres oraz treść poszczególnych przesłanek. Jak zauważa Thieffry, choć „uznanie ochrony środowiska za jeden z wymogów

1 W ten sposób np. A. Barak, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge 2012; A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności jako podstawa oceny legalności ograniczeń swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Toruń 2020.

koniecznych mogących uzasadniać ograniczenie swobodnego przepływu towarów jest dziś bezdyskusyjne, to jednak jego wykorzystanie w praktyce pozostaje kwestią dość delikatną, szczególnie w odniesieniu do zachowania proporcjonalności środków podejmowanych w celu realizacji tego wymogu"[2].

1. Istota zasady proporcjonalności

Jednym z instrumentów wykorzystywanych w wypracowywaniu kompromisu pomiędzy dążeniem do budowy jednolitego rynku UE i realizacją założeń swobodnego przepływu towarów a ochroną szczególnie istotnych dóbr i wartości, w tym środowiska naturalnego, jest zasada proporcjonalności. Zasada ta wpisana jest w porządek prawny każdego współczesnego państwa demokratycznego. Wynika to z faktu, iż z demokracją wiąże się pluralizm zakładający istnienie różnych – nierzadko sprzecznych – wartości i praw, konsekwencją czego jest występowanie konfliktów pomiędzy nimi, w szczególności pomiędzy wolnościami i prawami jednostki a interesem ogólnym[3]. Zasada proporcjonalności może natomiast stanowić narzędzie pozwalające na wyważenie owych przeciwstawnych interesów i znalezienie równowagi między nimi. Jak wskazuje Lang, łączy się ona z zasadą rządów prawa, stanowiąc jej element i egzemplifikację[4].

W literaturze odnaleźć można wiele różnorodnych ujęć zasady proporcjonalności, akcentujących przede wszystkim proceduralny, a niekiedy także materialny jej wymiar[5]. Sens ogólnie ujmowanej zasady proporcjonalności, w szczególności jej wymiaru proceduralnego, wydaje się dobrze oddawać Rivers, wskazując, iż jest to „nazwa nadana zespołowi testów wykorzystywanych do ustalenia, czy ograniczenie praw jest uzasadnione. Proporcjonalne ograniczenia praw są uzasadnione,

2 P. Thieffry, *Mesures publiques de protection de l'environnement et concurrence*, „Actualité juridique. Edition droit administratif" 2007, n° 4, s. 170–189.

3 A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 15.

4 W. Lang, *The European Standards of the Rule of Law*, „Comparative Law Review" 1998, no. 8, s. 84. Podobnie np. G. Winter, *Ecological Proportionality. An Emerging Principle of Law for Nature?*, [w:] C. Voigt (red.), *Rule of Law for Nature*, Cambridge 2013, s. 112. Także polski Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że „zasada proporcjonalności jest niewątpliwie znaczącą zasadą państwa prawnego" – sprawozdanie ze Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2000 r., za A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności*…, s. 16.

5 Szerzej na temat zasady proporcjonalności zob. np. T.-I. Harbo, *The Function of the Proportionality Principle in EU Law*, „European Law Journal" 2010, vol. 16(2), s. 158–185; K. Möller, *Proportionality: Challenging the Critics*, „International Journal of Constitutional Law" 2012, vol. 10(3), s. 709–731; A. Barczak, A. Kaźmierska-Patrzyczna, *Prawo własności jako konstytucyjne prawo podmiotowe a zasada proporcjonalności – zagadnienia administracyjnoprawne*, „Studia Prawnicze KUL" 2025, nr 1, s. 23–36.

nieproporcjonalne nie są”[6]. W tym kontekście zasada ta postrzegana jest jako narzędzie metodologiczne służące ustrukturyzowaniu relacji między władzą a obywatelami w celu zapewnienia, że władza, jeśli ingeruje w prawa obywateli, to jest ograniczona przez określone warunki wstępne[7]. W wymiarze materialnym opiera się ona natomiast na założeniu, że organy władzy publicznej, wykonując przyznane im uprawnienia, nie powinny ustanawiać nadmiernych ograniczeń w korzystaniu przez jednostkę z podstawowych praw i wolności[8]. Jak z kolei zauważa van Gerven: „proporcjonalność jest narzędziem stosowanym w celu znalezienia równowagi pomiędzy sprzecznymi wartościami dla możliwie najdalej idącego pogodzenia ich w praktyce”[9].

Istotę realizacji zasady proporcjonalności stanowi zestawienie celów aktu prawnego z jego treścią – zakłada ona porównanie celu wprowadzenia określonych przepisów ze środkami, za pomocą których mają być one osiągnięte, oraz uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy środki zastosowane do realizacji danego celu odpowiadają jego ważności i czy są konieczne do jego osiągnięcia. Jej praktyczne zastosowanie wiąże się z koniecznością weryfikowania działań władz publicznych w określonym stanie faktycznym pod względem ich stosowności w odniesieniu do fundamentalnych wartości systemu prawnego, przy czym stosowność nie oznacza, że dane działanie jest prawnie dozwolone czy słuszne[10]. Co istotne, zasada proporcjonalności nie dostarcza odpowiedzi na pytanie, który z zestawianych interesów zasługuje na wyższe miejsce w hierarchii, ani nie przyznaje na stałe pierwszeństwa z góry określonym wartościom czy prawom. Stanowi ona raczej narzędzie umożliwiające czy też ułatwiające rozwiązywanie konfliktów między konkurencyjnymi uprawnieniami lub interesami.

Zasada proporcjonalności w systemie unijnym ujmowana jest w znaczeniach szerokim i wąskim. Zgodnie z pierwszą – dominującą – interpretacją należy ją rozumieć jako wymóg skierowany zarówno do instytucji UE, jak i państw członkowskich. Takie ujęcie zasady proporcjonalności znajduje swoje źródło w orzecznictwie TSUE, które uznaje ją za zasadę ogólną leżącą u podstaw unijnego porządku prawnego[11]. Jej istotą jest ograniczenie podejmowanych przez instytu-

6 J. Rivers, *Proportionality and Variable Intensity of Review*, „The Cambridge Law Journal” 2006, vol. 65(1), s. 174.

7 H. Müllerová, *Right to Environment, Balancing of Competing Interests and Proportionality*, „The Lawyer Quarterly” 2018, vol. 8(2), s. 131.

8 W ten sposób m.in. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich – kryteria i zakres kontroli dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 159–178; A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010, Lex/el.; A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności*…

9 W. Van Gerven, *Principe de proportionalité, abus de droit et droits fondamentaux*, „Journal des tribunaux” 1992, n° 5629, s. 307.

10 A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii*…, s. 203.

11 W ten sposób m.in. D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności w prawie wspólnotowym i jej stosowanie przez sądy krajowe*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010, Lex/el. W literaturze pojawiają się jednak również głosy, które wskazują na

cje unijne oraz władze krajowe działań stanowiących ingerencje w prawa i wolności jednostki lub swobody gospodarcze wyłącznie do tych, które są odpowiednie, konieczne i niezbędne do osiągnięcia zakładanych celów. Potwierdzenie takiej jej definicji odnaleźć można m.in. w orzeczeniu wydanym w sprawie 331/88 *Fedesa*[12], w której Trybunał wskazał, że „zgodnie z zasadą proporcjonalności, która jest jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego, legalność zakazu działalności gospodarczej podlega ocenie z punktu widzenia warunku, iż środki są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celów wskazanych w przepisach prawnych; należy to rozumieć w ten sposób, że jeśli istnieje wybór między kilkoma odpowiednimi środkami, należy zastosować ten, który jest najmniej uciążliwy, a niekorzystne skutki, które on za sobą pociąga, nie mogą być nieproporcjonalne do wskazanego celu"[13]. Tak rozumiana zasada proporcjonalności wymaga, by władze publiczne – zarówno unijne, jak i krajowe – nie nakładały na obywateli lub podmioty gospodarcze innych obowiązków niż te, które są niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu, wyznaczonego przez określony interes publiczny.

W tym ujęciu kontrola proporcjonalności składa się z trzech części[14]:

1) testu odpowiedniości, który odnosi się do tego, czy dany środek pozwoli na osiągnięcie zakładanego celu;
2) testu konieczności, który służy ocenie, czy dany środek powoduje najmniejszą ze wszystkich odpowiednich środków uciążliwość dla jednostek;
3) testu proporcjonalności w znaczeniu wąskim, który sprowadza się do badania, czy przyjęte rozwiązanie jest współmierne do generowanych przez nie ograniczeń i ciężarów.

Zasada proporcjonalności rozumiana w sposób szeroki służyć może ocenie przepisów zarówno wtórnego prawa unijnego, jak i prawa krajowego. W pierwszym ze wskazanych przypadków wyznacza ona granice działań instytucji unijnych wykonujących kompetencje legislacyjne i administracyjne, stanowiąc podstawę kontroli ich legalności. W tym zakresie za jej główną funkcję uznać należy ochronę przed nadmierną ingerencją instytucji unijnych w sferę uprawnień jednostek i przedsiębiorców z jednej strony oraz w sferę kompetencji państw członkowskich z drugiej.

W odniesieniu do działań państw członkowskich zasada proporcjonalności także wyznacza granice interwencji prawodawcy i innych władz publicznych – zarówno w kontekście ingerencji w swobodę działania jednostki, jak i w funkcjonowanie

---

podstawy traktatowe owego szerokiego rozumienia omawianej zasady – Jans podkreśla, że z orzecznictwa TSUE wynika, iż podstawą prawną stosowania zasady proporcjonalności w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów jest nie tylko art. 5, ale również ostatnie zdanie art. 36 Traktatu.

12 Wyrok TSUE z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie 331/88 *The Queen przeciwko Minister of Agriculture, Fisheries and Food i Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa i inni*, Zb. Orz. 1990 I-04023, ECLI:EU:C:1990:391.

13 *Ibidem*, pkt 25.

14 Tak np. J. Schwarze, *European Administrative Law*, London 1992, s. 855 czy A. Wyrozumska, *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. 342.

rynku wewnętrznego. Co istotne, w tym drugim przypadku stanowi ona kluczowy element kontroli zgodności z prawem unijnym krajowych przepisów ograniczających podstawowe swobody gospodarcze, co dotyczy zarówno środków przyjmowanych na podstawie wyraźnego upoważnienia traktatowego, tj. art. 36 TFUE, jak i uzasadnianych na podstawie wymogów imperatywnych, w tym wymogów ochrony środowiska. Jak zauważa Łętowska: „władze poszczególnych państw zachowują możliwość stosowania rozwiązań odbiegających od stosowanych w prawie europejskim, jeżeli tylko zachowano w tym zakresie miarę (proporcjonalność) i jeżeli przyczyny stosowania tych wyjątkowych rozwiązań mieszczą się w oficjalnym katalogu mówiącym o takich wyjątkowych rozwiązaniach”[15]. Po pierwsze, zapobiega ona zatem wprowadzaniu przez ustawodawcę lub administrację publiczną nadmiernych restrykcji w zakresie praw i wolności jednostek. Po drugie, odnosząc się do regulacji dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej w UE, jest jednym z instrumentów wspierających integrację rynków krajowych i narzędziem zabezpieczającym przed zbyt daleko idącą ingerencją państw w funkcjonowanie rynku unijnego. Stanowi ona tym samym pewnego rodzaju gwarancję dla podmiotów gospodarczych, że ich traktatowe uprawnienia nie będą w sposób nieuzasadniony naruszane, chroniąc zarówno ich indywidualne prawa i interesy, jak i funkcjonowanie jednolitego rynku jako całości.

W literaturze odnaleźć można jednak również stanowisko, zgodnie z którym zasadę proporcjonalności postrzegać należy w sposób węższy, tj. jako odnoszącą się tylko do działań UE i wyznaczającą granice jedynie jej interwencji[16]. Ujęcie takie oparte jest na art. 5 ust. 4 TUE, stanowiącym, że „zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów”.

Artykuł 5 TUE odnosi się bezpośrednio jedynie do konsekwencji zastosowania zasady proporcjonalności wobec instytucji unijnych. W tym rozumieniu jest ona ujmowana dwojako – po pierwsze jako narzędzie mające zapewnić prawidłowe wykonywanie kompetencji Unii, wpływając na wybór spośród wielu dostępnych sposobów interwencji i uprzywilejowując te, które zapewniają wyższy stopień poszanowania suwerenności państw członkowskich; po drugie, jako kryterium oceny aktów prawnych przyjmowanych przez władze UE. W tym kontekście ustanawia ona granice interwencji Unii w sferę prawa wewnętrznego i polityk państw członkowskich i reguluje podział kompetencji między UE a krajami członkowskimi.

Zasada proporcjonalności ma zatem w systemie unijnym dwa wymiary. Pierwszy dotyczy instytucji unijnych i służy ocenie, czy podjęte przez nie działania nie przekroczyły tego, co jest niezbędne do osiągnięcia zakładanych przez nie celów wynikających z Traktatu. Drugi odnosi się do działań podejmowanych przez państwa członkowskie,

15 E. Łętowska, *Między Scyllą i Charybdą – sędzia polski między Strasburgiem i Luksemburgiem*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 8.

16 W ten sposób m.in. P. Craig, G. de Búrca, *EU Law*, Oxford 2003, s. 372; D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności w prawie*…, s. 207 czy J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich – kryteria*…, s. 79.

w tym do wprowadzania przez nie odstępstw od przepisów Traktatu, w szczególności regulujących funkcjonowanie rynku wewnętrznego[17]. Jak wskazano powyżej, wąskie rozumienie zasady proporcjonalności obejmuje tylko pierwszy z tychże wymiarów, szerokie – oba. Obecnie większość doktryny opowiada się jednak za szerokim jej rozumieniem, które zostało przyjęte również w niniejszym opracowaniu.

2. Test proporcjonalności środków przyjmowanych w celu ochrony środowiska

Zasada proporcjonalności została wypracowana w celu uregulowania relacji między władzą publiczną a jednostką i ma przede wszystkim zapewniać, że ingerencje władz w prawa i wolności podmiotów prywatnych, podejmowane w interesie publicznym, będą miały miejsce wyłącznie w przypadku spełnienia określonych warunków wstępnych. W unijnym systemie prawnym służy ona również zagwarantowaniu poszanowania określonych standardów w relacjach pomiędzy UE i państwami członkowskimi – między innymi w sytuacji, gdy te ostatnie, wprowadzając przepisy odbiegające od regulacji unijnych, ingerują w funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Do warunków, od spełnienia których uzależnione jest uznanie zgodności tego rodzaju działań z prawem UE, należy, aby były one odpowiednie, konieczne i współmierne do przyjętych zamierzeń. Wymogi te mają zastosowanie także w odniesieniu do środków przyjmowanych przez władze publiczne w ramach realizacji celów ochrony środowiska.

Jak wskazuje Śledzińska-Simon, jako metoda sądowej kontroli analiza proporcjonalności opiera się na badaniu relacji środków do celów w odniesieniu do okoliczności danej sprawy i z tego względu jest uważana za najbardziej obiektywny i rzeczowy, a więc przejrzysty i uzasadniony standard sędziowski[18].

2.1. Odpowiedniość

Aby czynić zadość wymogom wynikającym z zasady proporcjonalności, wprowadzony środek musi być odpowiedni do osiągnięcia zakładanego celu, co nazywane jest również adekwatnością (inne używane sformułowanie to „stosowność")[19].

17 J. Ryszka, *Zasada proporcjonalności jako obiektywne uzasadnienie ograniczeń w swobodnym przepływie osób w Unii Europejskiej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2016, t. 14, nr 4(1), s. 55.

18 A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń*…, s. 34, a także cytowani tamże M. Cohen-Eliya, I. Porat, *Proportionality and Constitutional Culture*, Cambridge 2003, s. 20.

19 E. Skibińska, A. Wróbel, *Podstawowe zasady prawa Wspólnot Europejskich*, [w:] A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002, Lex/el.

Warunek ten odnosi się do istnienia związku przyczynowego pomiędzy regulacją a celem, jaki ma ona realizować. To, że dany środek jest odpowiedni do przyjętych założeń, oznacza, że pozwala na ich osiągnięcie.

Wymóg adekwatności implikuje, że dopuszczalne jest wprowadzanie wyłącznie takich nakazów lub zakazów, które są właściwe dla realizacji zgodnych z prawem Unii Europejskiej celów. Konsekwencją jego obowiązywania jest to, że regulacje ograniczające wolności jednostki i swobody gospodarcze, w tym swobodny przepływ towarów, nie mogą zostać uznane za uzasadnione i zgodne z Traktatem, jeśli nie pozostają z zamierzonym celem w odpowiednim związku. To z kolei będzie miało miejsce, jak wyjaśnia Maliszewska-Nienartowicz, w przypadku działania, „które nie służy celowi uznawanemu przez prawo lub wręcz jest z nim sprzeczne, jak i którego zastosowanie uniemożliwia osiągnięcie danego celu ze względów faktycznych lub prawnych”[20]. Co więcej, dane regulacje zostaną uznane za niespełniające wymogu adekwatności również wtedy, gdy interes, którego ochronie mają służyć, ochrony tej w ogóle nie wymaga lub nie wymaga jej w takim zakresie, w jakim przewidują to owe regulacje. Jak zauważa Jans, w dziedzinie ochrony środowiska „przyjęty lub proponowany środek musi być odpowiedni dla ochrony dobra, które tej ochrony potrzebuje, a także dla oddalenia niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin. Środek krajowy z pewnością nie jest dozwolony, jeśli nie ma lub nie mógłby wywoływać pożądanego skutku”[21]. Należy bowiem wyjaśnić, że choć w wielu sytuacjach państwom członkowskim przysługuje kompetencja do ustalania pożądanego poziomu ochrony określonych dóbr, to aby ograniczenie wolności i swobód traktatowych w celu jego osiągnięcia było dopuszczalne, konieczne jest przede wszystkim, aby dobra te rzeczywiście takiej ochrony w danych okolicznościach wymagały[22]. Jak wskazał rzecznik generalny Maduro w opinii wydanej w sprawie C-434/04 *Jan-Erik, Anders Ahokainen i Mati Leppik przeciwko Virallinen syyttäjä*[23]: „dokonując badania w zakresie kryterium stosowności, należy w pierwszej kolejności rozstrzygnąć kwestię, czy

20 J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich – kryteria*…, s. 85 i cytowana tam literatura.

21 *Ibidem*, s. 241.

22 Przykładowo zakaz stosowania czy importu danych towarów wprowadzony w celu ochrony środowiska lub zdrowia nie będzie mógł zostać uznany za odpowiedni do tego, jeśli nie istnieją żadne dane wskazujące, iż towary te stanowią zagrożenie dla wskazanych wartości. W takim przypadku w praktyce orzeczniczej TSUE pojawiają się przede wszystkim rozstrzygnięcia, które uznają tego rodzaju środki za nieuzasadnione już na pierwszym etapie ustalania, czy możliwe jest zastosowanie art. 36 TFUE lub koncepcji wymogów imperatywnych, tj. badania, czy przyjęte regulacje służą celowi leżącemu w interesie publicznym, który jest na tyle istotny, aby uzasadniać odstępstwo od zasady swobodnego przepływu towarów. Zdarza się jednak również, że środki takie zostają odrzucone właśnie na poziomie badania ich proporcjonalności. Szerzej na ten temat zob. J.H. Jans, *Minimum Harmonisation and the Role of the Principle of Proportionality*, [w:] M. Führ, R. Wahl, P. von Wilmowsky (red.), *Umweltrecht und Umweltwissenschaft: Festschrift für Eckard Rehbinder,* Berlin 2007, s. 711.

23 Wyrok Trybunału TSUE z dnia 28 września 2006 r. w sprawie C-434/04 *Postępowanie karne przeciwko Jan-Erik Anders Ahokainen i Mati Leppik*, Zb. Orz. 2006 I-09171, ECLI:EU:C:2006:609.

rozpatrywany środek przynosi jakiekolwiek korzyści z punktu widzenia uzasadnionych interesów, na które powołuje się państwo członkowskie"[24]. W konsekwencji w ramach oceny adekwatności do sędziów unijnych należy przede wszystkim weryfikacja, czy zaistniałe okoliczności rzeczywiście uzasadniają objęcie danych dóbr bądź interesów ochroną w zakresie przewidzianym przez badane regulacje oraz – w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej – przeprowadzenie analizy potencjalnej skuteczności tych regulacji. W przypadku negatywnego wyniku takiego badania, tj. uznania, że dany interes ochrony nie wymaga lub też że zastosowane środki nie mogą skutecznie przyczynić się do jej zapewnienia, wprowadzone ograniczenia swobodnego przepływu towarów już na tym etapie testu proporcjonalności zostaną uznane za niedopuszczalne.

Orzeczeniem ilustrującym podejście TSUE w zakresie oceny adekwatności wprowadzanych przez państwo członkowskie środków względem celu, jaki stanowi ochrona środowiska, jest wyrok wydany w przywołanej już sprawie C573/12 *Ålands Vindkraft*. Postępowanie to toczyło się wskutek wniesienia skargi na wydaną przez szwedzkie władze decyzję odmawiającą przyjęcia fińskiego producenta energii Ålands Vindkraft do systemu wsparcia OZE oraz przyznania mu zielonych certyfikatów w zakresie produkcji odnawialnej energii. Władze te uzasadniały ją faktem, iż zgodnie z krajowymi regulacjami przedmiotowe certyfikaty mogły być przyznawane jedynie instalacjom położonym na terenie Szwecji.

Jak wyjaśniono już w rozdziale czwartym, szwedzki system składał się z dwóch elementów. Pierwszy z nich obejmował przyznawanie producentom OZE certyfikatów za każdy MWh wyprodukowanej w Szwecji odnawialnej energii, drugi to nałożony na dostawców energii elektrycznej i niektórych użytkowników wymóg przedłożenia kompetentnym władzom tychże certyfikatów w ilości odpowiadającej określonej części dostarczonej lub wykorzystanej w danym roku energii. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał wówczas, że systemowe ograniczenie wsparcia energii odnawialnej wyłącznie do jej wytwórców krajowych mogło utrudniać import energii elektrycznej z innych państw członkowskich i stanowiło środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie, co do zasady niezgodny z przewidzianym w art. 34 TFUE zakazem. Wskazał on jednocześnie, że rozwiązanie takie mogło zostać uznane za dopuszczalne jako uzasadnione dążeniem do zwiększenia produkcji energii z odnawialnych źródeł, a co za tym idzie – ochrony klimatu, pod warunkiem jednak, że było ono do tego celu proporcjonalne. Przeprowadzając badanie spełnienia przedmiotowego wymogu, Trybunał w pierwszej kolejności odniósł się do odpowiedniego charakteru kwestionowanych środków. W tym zakresie wskazał on, że wprowadzony system wsparcia zmierzał do przeniesienia dodatkowych kosztów związanych z wytwarzaniem zielonej energii bezpośrednio na rynek, tj. na dostawców i użytkowników energii elektrycznej, a ostatecznie na jej odbiorców końcowych.

24 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 13 lipca 2006 r. w sprawie C434/04 *Postępowanie karne przeciwko Jan-Erik Anders Ahokainen i Mati Leppik*, ECLI:EU:C:2006:462, pkt 24.

Państwo członkowskie, dokonując takiego wyboru środków mających służyć osiągnięciu celu, jakim było zwiększenie produkcji energii z OZE, w jego ocenie nie przekroczyło zakresu uznania, jakim dysponowało przy realizacji tego zamierzenia. Co więcej, podkreślił on, że w odróżnieniu od innych form wsparcia OZE, np. pomocy inwestycyjnej, system tego rodzaju jak kwestionowany w sprawie *Ålands* miał na celu wsparcie funkcjonowania zakładów produkujących zieloną energię już od chwili rozpoczęcia przez nie działalności – zobowiązania kwotowe zmierzały do zagwarantowania jej producentom popytu na certyfikaty, które zostały im przydzielone i w ten sposób ułatwienia zbytu wytworzonej przez nich energii po cenie przewyższającej cenę rynkową energii konwencjonalnej. Bazując na tych założeniach, Trybunał uznał, że motywujący skutek, który taki system wywoływał w odniesieniu do wytwórców energii elektrycznej, skłaniając ich do zwiększenia produkcji energii z OZE, „nie może raczej zostać podany w wątpliwość, podobnie jak zdatność tego systemu do osiągnięcia zgodnego z prawem celu, który został wyznaczony w tym wypadku”[25]. Analogiczne badanie adekwatności wprowadzonych środków zostało przeprowadzone przez TSUE w połączonych sprawach od C204/12 do C208/12 *Essent Belgium*, również dotyczących systemu wsparcia OZE, w których sformułował on identyczne jak w sprawie *Ålands* wnioski w tym zakresie.

Wskazać również należy, że w ramach kontroli adekwatności przyjętych przez państwo członkowskie środków nierzadko konieczne jest także przeprowadzenie oceny, czy są one „technicznie wykonalne”. Na wymóg taki zwrócił szczególną uwagę rzecznik generalny Geelhoed w opinii wydanej w sprawie C-320/03 *Komisja przeciw Austrii*[26] (dokładnie omówiona poniżej), w której wskazał on, iż „odpowiedni charakter środka musi być oceniony w odniesieniu do jego skuteczności (czy prawdopodobne jest, iż doprowadzi on do zakładanego ograniczenia emisji w możliwym do zaakceptowania czasie?), możliwości zrealizowania go w praktyce (czy stanowi on skuteczny środek do osiągnięcia zamierzonego celu?) oraz jego wykonalności (czy możliwe jest zmuszenie podmiotów gospodarczych do zmiany zachowań w zamierzony sposób?)”[27]. Wydaje się, że faktyczny brak możliwości zrealizowania określonych rozwiązań w praktyce, w tym zastosowania się do wprowadzanych regulacji przez ich adresatów, powinien wykluczać uznanie ich odpowiedniego charakteru i niekiedy może powodować stwierdzenie – przede wszystkim, gdy ów brak możliwości dotyczy podmiotów z innych państw członkowskich – że mają one charakter protekcjonistyczny. Oznacza to, że choć to na danych naukowych wynikających z odpowiednich ekspertyz powinny opierać się

25 Wyrok TSUE z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie C573/12 *Ålands Vindkraft AB przeciwko Energimyndigheten*, ECLI:EU:C:2014:2037, pkt 112.

26 Wyrok TSUE z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii*, Zb. Orz. 2005 I-09871, ECLI:EU:C:2005:684.

27 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 14 lipca 2005 r. w sprawie C-320/03 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii*, ECLI:EU:C:2005:459, pkt 65.

wszelkie regulacje wprowadzone w dziedzinie ochrony środowiska, to nie wyklucza to faktu, że również inne elementy powinny być wzięte pod uwagę w badaniu ich adekwatności.

Należy jednak zauważyć, że nie jest w pełni jasne i jednoznaczne, jak rygorystycznie nastawiony jest Trybunał wobec wymagania istnienia związku przyczynowego pomiędzy przyjmowanymi rozwiązaniami a realizowanymi przez nie celami, w tym czy dla stwierdzenia, że dane środki są odpowiednie, wystarczające jest, aby miały one pozytywny wpływ na dobro, jakie ma być chronione, czy też wymagania im stawiane są dalej idące. Jak wskazuje Scaccia: „test odpowiedniego charakteru może zatrzymywać się na negatywnej odpowiedzi na pytanie dotyczące nieoczywistej nieadekwatności, ale może również wymagać od autora rozpatrywanych środków prawnych lub administracyjnych wykazania rzeczywistej skuteczności wybranych przez siebie rozwiązań oraz ich adekwatności i spójności w osiągnięciu wyznaczonych celów”[28]. Analiza orzecznictwa TSUE pozwala stwierdzić, iż w praktyce jest on raczej powściągliwy w zakresie oceny odpowiedniego charakteru stosowanych instrumentów i nierzadko weryfikuje jedynie, czy w chwili ich przyjmowania nie były one nieodpowiednie do zakładanego celu w sposób oczywisty. Co więcej, unikając odpowiedzi na pytanie o to, jak bardzo odpowiednie muszą być wprowadzane środki, często ogranicza się on do stwierdzenia, że spełniają one warunek adekwatności lub nie, natomiast przeprowadzana kontrola skupia się na ustaleniu, czy nie zostały one przyjęte w sposób arbitralny lub czy nie zaszedł poważny błąd w ocenie potrzeby ich przyjęcia[29], co dotyczy zarówno środków zmierzających do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska, jak i mających realizować inne zamierzenia. Ilustrację tego dość powściągliwego podejścia stanowić może orzeczenie wydane w omawianej już wcześniej sprawie C-110/05 *włoskich przyczep*, dotyczącej wprowadzonego na terenie Włoch zakazu ciągnięcia przyczep przez motocykle. Zmierzając do wykazania odpowiedniego charakteru przedmiotowego środka do zakładanego celu, tj. ochrony bezpieczeństwa drogowego, władze włoskie wskazywały, że ani na poziomie unijnym, ani krajowym nie obowiązywały przepisy pozwalające zapewnić, iż używanie motocykla z przyczepą będzie bezpieczne. Opierając się jedynie na tych wskazaniach i stwierdzając, iż w przypadku braku kwestionowania zakazu uczestnictwo w ruchu zespołów pojazdów składających się z motocykla i przyczepy mogłoby być niebezpieczne zarówno dla kierowców tych, jak i innych pojazdów, Trybunał ograniczył się do uznania, że przedmiotowy zakaz był odpowiedni dla realizacji celu, jakim jest zagwarantowanie bezpieczeństwa drogowego.

Co więcej, zauważyć można, że w praktyce Trybunał nierzadko przeprowadza analizę adekwatności dość pobieżnie. W większości przypadków dokonuje jej sam, tj. nie przenosi obowiązku przeprowadzenia oceny w tym zakresie na sąd krajowy,

28 G. Scaccia, *Proportionality and the Balancing of Rights in the Case-law of European Courts*, „federalismi.it” 2019, no. 4, s. 7.

29 K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Podstawy prawa europejskiego*, Warszawa 1990, s. 90.

opierając się na wskazaniach, danych czy nawet zapewnieniach autorów spornych regulacji. Jako przykład takiego działania może posłużyć orzeczenie wydane w sprawie C-394/97 *Sami Heinonen*[30]. W postępowaniu tym TSUE ocenił proporcjonalność fińskich przepisów wprowadzających ograniczenia w zakresie przywozu przez obywateli Finlandii na użytek własny napojów alkoholowych z państw trzecich, mających zastosowanie w przypadku, gdy alkohole te przywożone były z zagranicznej podróży trwającej mniej niż 20 godzin. Rozwiązanie to uzasadniane było przez fińskie władze koniecznością zwalczania zakłóceń porządku publicznego związanych ze spożywaniem alkoholu. Trybunał, analizując odpowiedni charakter przedmiotowych regulacji, wziął pod uwagę przede wszystkim fakt, iż wprowadzone przez nie ograniczenie zasady swobodnego przepływu towarów miało zastosowanie jedynie w odniesieniu do podróży spełniających bardzo precyzyjnie określone kryteria, tj. podróży odbywanych drogą lądową lub morską, trwających krócej niż 20 godzin. W tym świetle uznał on, że wprowadzone środki „odpowiadają typowym okolicznościom wskazywanym przez fińskie władze jako główne źródło problemów społecznych i zdrowotnych, z którymi się borykają. Rząd fiński zauważył ponadto, że można było stwierdzić poprawę sytuacji, gdy tylko przepisy będące przedmiotem postępowania głównego zostały wprowadzone w życie”[31]. Jedynie na podstawie wskazanych twierdzeń władz Finlandii uznał on, że kwestionowane regulacje były odpowiednie do zakładanego celu i nie przeprowadzał dalszej, bardziej dogłębnej analizy tego aspektu ich proporcjonalności[32]. Jak podkreśla Jans, zwykle Trybunał jest w stanie rozstrzygnąć o odpowiednim charakterze środka, o ile otrzyma niezbędne informacje faktyczne od sądu krajowego i stron w sprawie. W niektórych jednak przypadkach przeprowadzenie dalszej analizy na szczeblu krajowym w zakresie konkretnej sytuacji faktycznej okazuje się konieczne. W takich sytuacjach TSUE powinien jednak sformułować stosowne wytyczne dla sądu krajowego, tak aby ten ostatni był w stanie ocenić odpowiedni charakter środków zgodnie z unijnym jego rozumieniem[33].

W świetle powyższych ustaleń uznać można, że wymóg adekwatności rzadko okazuje się przeszkodą trudną do pokonania i w praktyce powoduje dla autora ocenianych norm najmniej uciążliwości ze wszystkich elementów testu proporcjonalności, chociażby w zakresie ciężaru dowodu. Jest bowiem mało prawdopodobne, aby ustawodawca krajowy wprowadzał środki całkowicie nieadekwatne, na poziomie praktycznym i teoretycznym, do celu, któremu mają one służyć. Dla wykazania odpowiedniego charakteru przyjętego środka konieczne jest natomiast

30 Wyrok TSUE z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie C-394/97 *Postępowanie karne przeciwko Sami Heinonen*, Zb. Orz. 1999 I-03599, ECLI:EU:C:1999:308.

31 *Ibidem*, pkt 41.

32 Podobne podejście do testu odpowiedniości odnaleźć można m.in. w wyroku TSUE z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-137/09 *Marc Michel Josemans przeciwko Burgemeester van Maastricht*, Zb. Orz. 2010 I-13019, ECLI:EU:C:2010:774.

33 J.H. Jans, *Minimum Harmonisation*…, s. 744.

udowodnienie istnienia związku pomiędzy nim a realizowanym celem, jednak, jak podkreśla Scaccia, tylko w takim zakresie, w jakim pozwoli to na wykazanie, że środek ten nie jest „oczywiście nieprzydatny”[34]. Co więcej, istnienie związku przyczynowego nie zawsze jest weryfikowane w sposób wyraźny – nierzadko jest on na tyle oczywisty, że Trybunał nie ocenia go szczegółowo w toku postępowania.

Z drugiej jednak strony pobieżny zakres oceny odpowiedniego charakteru wprowadzanych środków nie oznacza, iż ma ona charakter iluzoryczny czy też stanowi jedynie formalność. Trybunał wymaga bowiem, by w każdym przypadku wprowadzane rozwiązania były „spójne i systematyczne”[35]. W sytuacji gdy dane regulacje okażą się oczywiście nieadekwatne do zamierzonego celu, powinny one zostać uznane za nieproporcjonalne bez kontroli spełnienia dalszych kryteriów[36]. Potwierdza to stanowisko TSUE zajęte w postępowaniu odnoszącym się do problematyki dopuszczenia określonych pojazdów do obrotu – C-54/05 *Komisja przeciwko Finlandii*[37], w którym odrzucił on argumentację władz krajowych zmierzającą do wykazania odpowiedniego charakteru przyjętych środków, uznając je za nieproporcjonalne już na tym etapie kontroli. Postępowanie to dotyczyło fińskich przepisów ustanawiających wymóg, zgodnie z którym osoba mająca miejsce zamieszkania w Finlandii, zamierzająca dokonać przywozu do tego kraju pojazdu zgodnie z prawem zarejestrowanego w innym państwie członkowskim, musiała ubiegać się o pozwolenie na czasowe używanie w celu wprowadzenia tego pojazdu do ruchu przed jego rejestracją w Finlandii. W ocenie KE przepisy te, ustanawiając procedurę wydawania pozwoleń na czasowe używanie, wprowadzały *de facto* dodatkowy etap administracyjny poprzedzający rejestrację pojazdu, w związku z czym stanowiły naruszenie art. 34 Traktatu. Władze Finlandii podnosiły natomiast, że przedmiotowa procedura stanowiła najprostszy środek gwarantujący realizację celu zapewnienia bezpieczeństwa drogowego, ponieważ umożliwiała ona precyzyjną identyfikację pojazdów za pomocą aktualizacji informacji wpisanych do ich rejestru. Przedstawiona argumentacja została poddana wyraźnej krytyce w opinii sformułowanej przez rzecznika generalnego Mengozziego, za którą podążył również sam TSUE. Rzecznik podkreślił, iż Republika Finlandii dla udowodnienia odpowiedniego charakteru wprowadzonych regulacji wskazała jedynie na wagę zapisu informacji o parametrach technicznych pojazdu i jego właścicielu w rejestrze, nie wykazując w żaden sposób stosowności procedury wydawania

34 G. Scaccia, *Proportionality and the Balancing*…, s. 6.

35 Wyroki TSUE: z dnia 6 marca 2007 r. w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 *Postępowania karne przeciwko Massimiliano Placanica, Christian Palazzese i Angelo Sorricchio*, ECLI:EU:C:2007:133, pkt 53 czy z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawach połączonych C-72/10 i C-77/10 *Postępowania karne przeciwko Marcellowi Coście i Ugowi Cifonemu*, ECLI:EU:C:2012:80, pkt 63.

36 J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich – kryteria*…, s. 87.

37 Wyrok TSUE z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie C-54/05 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Finlandii*, Zb. Orz. 2007 I-02473, ECLI:EU:C:2007:168.

pozwolenia na czasowe używanie, podczas gdy prowadzenie rejestru i aktualizacja informacji w nim zawartych mogły być z łatwością od tej procedury oddzielone. Wskazał on także, iż w jego ocenie dla przyjęcia uzasadnienia opierającego się na ochronie bezpieczeństwa drogowego konieczne było, aby wydawanie pozwolenia na czasowe używanie wiązało się z kontrolą techniczną pojazdu, a fińskie przepisy tego rodzaju powiązania nie przewidywały. Zwrócił on również uwagę na fakt, że pojazdy należące do osób niemających miejsca zamieszkania na terytorium Finlandii mogły swobodnie poruszać się po tym państwie bez uprzedniego obowiązku starania się o wydanie pozwolenia, co wykluczało możliwość rzeczywistej realizacji przez przedmiotowe regulacje celu, jakim było zapewnienie bezpieczeństwa drogowego (jak podkreślił rzecznik, „chyba że zakładając, iż niebezpieczne są jedynie pojazdy zarejestrowane w innych państwach członkowskich należące do osób mających miejsce zamieszkania w Finlandii […], co wydaje się nieprawdopodobne i nie jest utrzymywane przez rząd fiński”[38]). W konsekwencji, według zajętego przez niego stanowiska, związek pomiędzy przedmiotową procedurą a powoływanym celem kontroli bezpieczeństwa drogowego nie istniał. Rozumowanie to zostało przyjęte także przez Trybunał. Negatywnie ocenił on proporcjonalność kwestionowanych środków, opierając się przede wszystkim właśnie na argumentacji przedstawionej w opinii rzecznika generalnego, w szczególności na wskazaniu, iż wymóg posiadania pozwolenia nie obejmował wszystkich pojazdów zarejestrowanych w innych państwach członkowskich i wprowadzonych do ruchu na terytorium fińskim, lecz jedynie należące do osób mających miejsce zamieszkania w tym kraju, jak również ustaleniu, iż w oczekiwaniu na ostateczną rejestrację pojazdów w Finlandii ich parametry techniczne mogły zostać określone bez względu na to, w którym państwie członkowskim dokonana była rejestracja, ponieważ wszystkie państwa członkowskie dysponują systemem rejestracji pojazdów. Na tej podstawie TSUE uznał, iż władze fińskie nie zdołały wykazać, że wymóg uzyskania pozwolenia na czasowe używanie oraz wprowadzanie do rejestru pojazdów informacji dotyczących tego pozwolenia rzeczywiście służyły lub mogły służyć zapewnieniu bezpieczeństwa drogowego, skutkiem czego badanych regulacji nie można było uznać za odpowiednie do zakładanego przez nie celu.

Analiza rozstrzygnięć TSUE pozwala dostrzec, że kryterium adekwatności umożliwia sędziom unijnym przede wszystkim przeciwdziałanie wprowadzaniu regulacji kwalifikowanych przez państwo członkowskie jako niezbędne dla ochrony określonych wartości, w tym środowiska, lecz w rzeczywistości mających chronić jego rynek wewnętrzny. Tego rodzaju motywację sędziowie dostrzegli m.in. w przypadku kwestionowanych w cytowanej już sprawie C-428/12 *KE przeciwko Hiszpanii* przepisów regulujących wydawanie zezwoleń wymaganych dla firm świadczących usługi drogowego transportu towarów, które przewidywały,

38 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-54/05 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Finlandii*, Zb. Orz. 2007 I-02473, ECLI:EU:C:2007:11, pkt 74.

iż aby przedsiębiorstwo mogło uzyskać takie zezwolenie, wiek pierwszego pojazdu należącego do jego floty samochodowej nie mógł przekraczać pięciu miesięcy od chwili zarejestrowania. Władze Hiszpanii wskazywały, że regulacje te uzasadnione były potrzebą zapewniania odpowiedniego poziomu ochrony środowiska, na osiągnięcie którego pozwalać miało właśnie obniżenie średniego wieku pojazdów wykorzystywanych do transportu towarów. Trybunał, badając kwestionowane przepisy, uznał jednak, że władze krajowe nie zdołały udowodnić, iż warunek dotyczący maksymalnego wieku pierwszego pojazdu we flocie samochodowej był odpowiedni do zagwarantowania osiągnięcia wskazanego celu. W jego ocenie w szczególności nie wykazały one w żaden sposób, że ustalony w kwestionowanych regulacjach okres, wynoszący pięć miesięcy od dokonania rejestracji, był istotny z punktu widzenia przydatności technicznej do ruchu lub poziomu gazów emitowanych przez dany pojazd. W konsekwencji przedmiotowe środki zostały uznane za niedopuszczalne jedynie na podstawie tego, iż nie były one odpowiednie do zakładanego celu, a badanie pozostałych elementów proporcjonalności okazało się niepotrzebne i nie zostało przez TSUE przeprowadzone.

Orzecznictwo Trybunału pozwala więc na stwierdzenie, iż choć w większości przypadków w ramach testu adekwatności dość łagodnie ocenia on przepisy krajowe, opierając się w tej sprawie w dużej mierze na argumentach przedstawionych przez samo państwo członkowskie, które je wprowadziło, nie oznacza to, iż test ten ma charakter iluzoryczny. Pozwala on przede wszystkim na odrzucenie tych środków, które służą wyraźnie innym celom niż wskazywane przez ich autora, w szczególności ochronie krajowego rynku. W przypadku gdy okaże się, że zastosowane rozwiązanie nie jest odpowiednie do ochrony interesów, na które powołuje się państwo członkowskie, Trybunał uznaje je za nieproporcjonalne, bez przeprowadzania dalszych analiz. Z drugiej strony wypełnienie wymogu odpowiedniości samo w sobie nie wystarczy dla stwierdzenia proporcjonalności kwestionowanego środka – konieczna jest kontrola dalszych elementów składających się na zgodność z omawianą zasadą.

Na koniec należy wyjaśnić, że badanie odpowiedniego charakteru przyjętych rozwiązań występuje w działalności orzeczniczej TSUE nie tylko jako element testu proporcjonalności, ale również jako osobny i niezależny od proporcjonalności aspekt analizy środków krajowych przeprowadzanej w kontekście zarzutu niewywiązania się przez państwo członkowskie z obowiązku implementacji prawa unijnego. Państwa członkowskie są bowiem zobowiązane do przyjmowania w określonych terminach wszelkich niezbędnych środków dla zapewnienia wprowadzenia w życie postanowień aktów prawa UE. Aby możliwe było uznanie, że państwo dokonało właściwej implementacji prawa unijnego, wprowadzone przez nie rozwiązania muszą być odpowiednie do realizacji celów zakładanych przez implementowany akt. W tym zakresie, w przypadku wątpliwości dotyczących wykonania wskazanego obowiązku, badanie przyjętych środków przeprowadzane jest niezależnie od ewentualnego naruszenia praw i wolności jednostek lub unijnych

swobód, a więc również niezależnie od ewentualnego testu proporcjonalności[39]. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że proporcjonalność środków poddawana jest kontroli, gdy potencjalnie ograniczają one prawa i wolności jednostek lub unijne swobody, natomiast w sytuacji, gdy przedstawiane zarzuty nie dotyczą tego rodzaju naruszenia, lecz nieprzyjęcia środków pozwalających na implementację prawa unijnego, badanie odpowiedniego charakteru krajowych regulacji stanowi test innego rodzaju – niezależny od oceny proporcjonalności.

2.2. Niezbędność

Drugim elementem konstrukcji zasady proporcjonalności jest wymóg, aby przyjmowane środki były niezbędne do realizacji zakładanego celu. Warunek ten oznacza, że w przypadku, gdy prawodawca dysponuje wyborem pomiędzy różnymi rozwiązaniami odpowiednimi do osiągnięcia tego samego celu, jest on zobowiązany do zastosowania tego z nich, które jest najmniej uciążliwe i spowoduje najmniejsze ograniczenie praw i wolności jednostek oraz swobód rynku wewnętrznego, w tym swobodnego przepływu towarów. Jego realizacja wymaga, by autor kwestionowanych regulacji wykazał, że zastosowany środek jest konieczny do osiągnięcia przyjętych założeń – będzie on mógł zostać za taki uznany jedynie wówczas, gdy nie istnieje inny, mniej restrykcyjny środek zapewniający porównywalny poziom skuteczności w realizacji zamierzonego celu.

Kontrola w zakresie tego aspektu przyjmowanych regulacji opiera się na porównaniu przez sędziów różnych możliwych rozwiązań i ma na celu weryfikację, czy wprowadzone środki są najłagodniejsze – z punktu widzenia generowanych ograniczeń – spośród wszystkich dostępnych alternatyw mogących pozwolić na realizację określonego celu. Z tego powodu test koniecznego charakteru jest niekiedy również nazywany testem najmniej restrykcyjnej alternatywy[40].

Pierwszym etapem oceny środków porównywanych w ramach testu niezbędności jest weryfikacja, czy pozwalają one na zapewnienie równie skutecznej ochrony określonych wartości lub interesów, a następnie – w przypadku odpowiedzi pozytywnej – ustalenie i porównanie restrykcyjności ograniczeń generowanych przez przyjęte środki i przez rozwiązania alternatywne. Istnienie mniej restrykcyjnej alternatywy oceniane jest więc przy uwzględnieniu celu, który dane państwo chce

39 Przykładem postępowania, w którym władzom krajowym postawiony został zarzut, iż przyjęte przez nie środki nie są odpowiednie do zakładanego, wymaganego prawem unijnym celu, jest sprawa 117/00 *Red Grouse* (wyrok TSUE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie C-117/00 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii*, Zb. Orz. 2002 I-05335, ECLI:EU:C:2002:366). Zarzut ten dotyczył regulacji wprowadzonych przez Irlandię, w odniesieniu do których KE wskazywała, że były one niewłaściwe dla implementacji dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. L 103 z 25.04.1979, s. 1–18, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 001, s. 98–117).

40 W ten sposób E. Skibińska, A. Wróbel, *Podstawowe zasady prawa*…

osiągnąć, poziomu ochrony wartości, jaki zamierza zapewnić, oraz stopnia ograniczenia praw i swobód, w tym swobodnego przepływu towarów, wynikającego z zastosowania danych środków. Należy przy tym wyjaśnić, że brak rozwiązań alternatywnych w stosunku do przyjętych regulacji skutkować będzie uznaniem tych ostatnich za środki o charakterze koniecznym. W pozostałych przypadkach, tj. gdy dostępne są rozwiązania alternatywne, w celu dokonania oceny kwestionowanych przepisów inne możliwe do zastosowania środki będą analizowane pod względem ich potencjalnej skuteczności i stopnia restrykcyjności. Co jednak istotne, w ramach testu najmniej restrykcyjnej alternatywy sędziowie obowiązani są uwzględniać jedynie te rozwiązania, które przedstawiają podobny poziom skuteczności w realizacji przyjętych założeń. Jak podkreśla Picod: „należy porównywać wyłącznie sposoby pozwalające na osiągnięcie tego samego celu, na równoważnym poziomie ochrony – w innym przypadku miałoby miejsce podważanie wyboru celu dokonanego przez państwo”[41]. W przypadku istnienia kilku odpowiednich do realizacji zakładanego celu środków porównanie powinno zatem obejmować dwa aspekty – ich skuteczność i restrykcyjność, co w kontekście tematyki niniejszego opracowania oznacza z jednej strony skuteczność realizacji celu ochrony środowiska, z drugiej natomiast restrykcyjność ograniczeń, jakie środki te powodują w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów.

Wyboru pomiędzy różnymi środkami mogącymi zapewnić realizację tego samego celu dotyczyła m.in. cytowana już wcześniej sprawa z 2008 r. C-170/07 *Komisja przeciwko Polsce*[42]. Jej przedmiot stanowiły przepisy przewidujące konieczność przeprowadzania, przed zarejestrowaniem w RP, badania technicznego przywożonych do Polski używanych pojazdów zarejestrowanych uprzednio w innym państwie członkowskim. Obowiązek ten nie był stosowany w odniesieniu do pojazdów krajowych. Władze polskie dla uzasadnienia wprowadzonych środków wskazywały, że miały one na celu ochronę życia i zdrowia ludzi, ochronę środowiska oraz zwalczanie nielegalnego obrotu pojazdami. Wyjaśniały one, że przeprowadzanie przedmiotowego badania było konieczne w celu identyfikacji przywożonych pojazdów używanych i sprawdzenia ich stanu, w szczególności spełniania przez nie wymogów technicznych i posiadania obowiązkowego wyposażenia w chwili ich rejestracji. W konsekwencji musiało ono mieć szerszy zakres i być bardziej szczegółowe niż badanie, któremu poddawane były pojazdy, których stan był potwierdzony przez dokumenty wydane w Polsce. Według Komisji Europejskiej wymóg taki stanowił ograniczenie importu używanych pojazdów i naruszał art. 34 TFUE. Podnosiła ona, że choć kwestionowane przepisy mogłyby być uzasadnione nadrzędnymi wymogami, takimi jak bezpieczeństwo drogowe, ochrona zdrowia i życia ludzi lub ochrona środowiska, to jednak nie były one konieczne

41 F. Picod, *Protection de l'environnement et libre circulation des marchandises*, [w:] J.-C. Masclet (red.), *Actes du colloque d'Angers des 6 et 7 octobre 1994 La Communauté européenne et l'environnement*, Angers 1997, s. 422.

42 Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2008 r. w sprawie C-170/07 *Komisja przeciwko Rzeczpospolitej Polskiej*, Zb. Orz. 2008 I-00087, ECLI:EU:C:2008:322.

do osiągnięcia tych celów. W szczególności wskazywała ona, iż wystarczającym rozwiązaniem byłoby przeprowadzanie prostej kontroli stanu przywożonych pojazdów przed dopuszczeniem ich do ruchu, której zakres odpowiadałby standardowemu okresowemu badaniu technicznemu. Kontrola taka mogłaby być następnie uzupełniana, w razie potrzeby, dodatkowymi badaniami technicznymi. Komisja Europejska zwróciła również uwagę na cenę kwestionowanego badania, wskazując, że była ona dwa razy wyższa niż cena okresowego przeglądu technicznego, co nie było uzasadnione koniecznością określenia rodzaju, przeznaczenia czy typu przywożonych pojazdów, potrzebą ich identyfikacji ani zwalczaniem przestępczości polegającej na nielegalnym obrocie nimi. Analizując polskie regulacje, TSUE w pierwszej kolejności wskazał, iż możliwe było uznanie ich za uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE bądź też wymogów koniecznych, o ile jednak były one zgodne z zasadą proporcjonalności. Sędziowie, dokonując w tym zakresie oceny, stwierdzili jednak, iż mimo że wprowadzone rozwiązania były odpowiednie do zakładanego celu, to nie mogły być uznane za proporcjonalne ze względu na niespełnienie wymogu konieczności. W ich ocenie istniało bowiem mniej uciążliwe rozwiązanie alternatywne – podobny rezultat, jeśli chodzi o zagwarantowanie bezpieczeństwa drogowego, ochronę środowiska i zwalczanie nielegalnego obrotu pojazdami, mógłby zostać osiągnięty za pomocą środków, takich jak uznawanie dowodów wydanych przez inne państwo członkowskie i stwierdzających, że pojazd zarejestrowany wcześniej w tym państwie przeszedł z pozytywnym rezultatem okresowe badanie techniczne, w połączeniu ze współpracą organów polskiej administracji celnej z ich odpowiednikami w innych państwach członkowskich w zakresie ewentualnych brakujących danych. Mimo że kwestionowane przepisy przyjęto w celu realizacji wymogów imperatywnych, w tym m.in. właśnie ochrony środowiska, zostały one uznane za niezgodne z zasadą swobodnego przepływu towarów w związku z niespełnieniem kryterium jak najmniejszej możliwej uciążliwości środka ograniczającego handel wewnątrz UE.

Należy zauważyć, że TSUE w ocenie koniecznego charakteru wprowadzanych rozwiązań bierze pod uwagę bardzo różnorodne czynniki i uwarunkowania ich przyjęcia, w tym m.in. czas i zakres (terytorialny, podmiotowy) obowiązywania, a nawet poziom ich akceptacji przez społeczeństwo. Ilustrację wieloaspektowości przeprowadzanej oceny stanowić może rozstrzygnięcie wydane w sprawie C-112/00 *Schmidberger*[43]. Postępowanie to zostało wszczęte wskutek przedstawienia TSUE pytań prejudycjalnych powstałych w związku ze sporem między spółką transportową Schmidberger a Republiką Austrii, dotyczącym zgody udzielonej organizacji zajmującej się ochroną środowiska przez władze austriackie na przeprowadzenie zgromadzenia na autostradzie Brenner. Skutkiem przedmiotowego zgromadzania było całkowite wstrzymanie ruchu na tej autostradzie przez

43 Wyrok TSUE z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republik Österreich*, Zb. Orz. 2003 I-05659, ECLI: EU:C:2003:333.

prawie 30 godzin. Zajmująca się międzynarodowym transportem towarów niemiecka spółka Schmidberger w związku z poniesieniem strat wynikających z braku możliwości korzystania w czasie zgromadzenia z autostrady wniosła skargę na wydaną przez austriackie władze decyzję, wskazując, iż doprowadziła ona do powstania przeszkody w swobodnym przepływie towarów i naruszyła w ten sposób prawo unijne. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, oceniając kwestionowane rozstrzygnięcie, przychylił się do twierdzenia, iż stanowiło ono środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, co do zasady niezgodny z zakazem przewidzianym w art. 34 TFUE. Środek taki mógł jednak zostać uznany za dopuszczalny pod warunkiem, że jego przyjęcie uzasadnione było celem realizowanym w interesie ogólnym i że był on do tego celu proporcjonalny. Analizując natomiast ten ostatni warunek, Trybunał zauważył w pierwszej kolejności, że przeszkoda dla swobodnego przepływu towarów spowodowana zgromadzeniem miała ograniczony zasięg. Podkreślił on również, że właściwe władze przed wydaniem zgody na jego organizację podjęły różnego rodzaju środki o charakterze administracyjnym i pomocniczym w celu ograniczenia zakłóceń w ruchu drogowym w takim zakresie, w jakim było to możliwe, w tym zorganizowały z odpowiednim wyprzedzeniem kampanie informacyjne w Austrii i przyległych krajach oraz przewidziały trasy objazdowe. W konsekwencji uznał on, że zainteresowane podmioty zostały wyczerpująco poinformowane o ograniczeniach w ruchu mających wystąpić w miejscu i czasie przewidzianego zgromadzenia i mogły z odpowiednim wyprzedzeniem podjąć wszelkie środki służące ominięciu tych ograniczeń. Zauważył on również, że nałożenie na organizatorów zgromadzenia bardziej surowych warunków jego realizacji, dotyczących zarówno miejsca (na przykład na obrzeżu autostrady Brenner), jak i czasu – ograniczonego do kilku godzin, mogło zostać uznane za zbyt daleko idącą interwencję władz, pozbawiającą podjętą akcję w znacznym stopniu jej doniosłości i skuteczności. W tym zakresie przychylili się on do stanowiska Austrii, zgodnie z którym wszelkie możliwe alternatywne rozwiązania powodowałyby ryzyko trudnych do kontrolowania reakcji społecznych, które mogłyby prowadzić do jeszcze poważniejszych zakłóceń w swobodnym przepływie towarów w postaci demonstracji i konfrontacji między zwolennikami i przeciwnikami ruchu organizującego przedmiotowe protesty. W konsekwencji w swym rozstrzygnięciu TSUE wskazał, iż władze austriackie słusznie uznały, że cel realizowany przez zgromadzenie, którego dotyczyło postępowanie, nie mógł być osiągnięty za pomocą środków mniej uciążliwych z punktu widzenia wymiany handlowej wewnątrz UE.

Innym orzeczeniem ilustrującym, jakie aspekty ocenianych regulacji TSUE bierze pod uwagę, weryfikując ich niezbędność, jest wyrok wydany w sprawie C-131/93 *Crayfish*[44]. Dotyczyła ona regulacji zawartych w niemieckiej ustawie o ochronie przyrody, wprowadzających zakaz importu żywych raków w celach handlowych lub

44 Wyrok TSUE z dnia 13 lipca 1994 r. w sprawie C-131/93 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 1994 I-03303, ECLI:EU:C:1994:290.

konsumpcyjnych. Przedmiotowe przepisy przewidywały jednak możliwość uchylenia owego zakazu na wniosek w sytuacji, gdyby zastosowanie go w danym przypadku „prowadziło, niezgodnie z wolą ustawodawcy, do nadmiernych trudności”[45]. Rząd niemiecki wskazywał, że restrykcje nałożone na import były konieczne dla zapewnienia skutecznej ochrony życia i zdrowia raków. Podnosiły one w szczególności, że całkowity zakaz ich przywozu był jedynym sposobem ochrony ich rodzimej populacji przed chorobami epizootycznymi, jak również, że wprowadzenie go było niezbędne dla jak najpełniejszego ograniczenia rozprzestrzeniania się gatunków obcych w środowisku naturalnym, co z kolei miało na celu ochronę genetycznej tożsamości lokalnych zasobów przed zniekształceniem. Komisja Europejska podnosiła natomiast, że cele te mogły być osiągnięte poprzez wykorzystanie instrumentów mających mniej restrykcyjny wpływ na handel wewnątrz UE, np. poprzez poddawanie transportów importowanych raków kontrolom sanitarnym, a w przypadku, gdyby przywożone partie opatrzone były certyfikatem wydanym przez władze państwa pochodzenia, zaświadczającym, że nie przedstawiają one zagrożenia – ograniczenie kontroli do weryfikacji próbek. Innym odpowiednim i jednocześnie mniej restrykcyjnym niż całkowity zakaz importu środkiem według KE mogła być reglamentacja obrotu rakami na terytorium Niemiec, polegająca w szczególności na ustanowieniu wymogu uzyskania zezwolenia na działania polegające na zarybianiu wód krajowych gatunkami, które mogą być nosicielami chorób. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoim rozstrzygnięciu wskazał natomiast, że państwo członkowskie, które „po prostu zakazuje przywozu żywych europejskich raków znajdujących się w swobodnym obrocie w innych państwach członkowskich […] podczas gdy w celu zapobieżenia zagrożeniom zdrowotnym i zniekształceń fauny mogło ono ograniczyć przyjęte środki w taki sposób, by stanowiły mniej poważne ograniczenia w handlu wewnątrzwspólnotowym, w tym wprowadzając rozwiązania, takie jak poddawanie przywożonych raków inspekcjom sanitarnym, a w przypadku, gdyby ich przywozy opatrzone były świadectwem zdrowia – jedynie przeprowadzanie kontroli próbek bądź też ograniczając je do uregulowania wprowadzania raków do obrotu na swoim terytorium, narusza swoje obowiązki wynikające z art. 30 i 36 Traktatu [obecnie 34 i 36 TFUE – przyp. M.M.]”. Sędziowie zgodzili się więc ze stanowiskiem prezentowanym przez Komisję, uznając, że choć instrumenty wprowadzone w Niemczech w celu ochrony życia i zdrowia zwierząt mogły być objęte zakresem zastosowania art. 36 TFUE, to wykraczały one poza to, co było niezbędne dla jego osiągnięcia. Rozstrzygnięcie takie oparli oni przede wszystkim na stwierdzeniu, że inne – mniej restrykcyjne w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów niż całkowity zakaz importu – środki mogły pozwolić na zapewnienie realizacji przyjętych założeń, a władze niemieckie nie zdołały wykazać, iż było inaczej. Należy tu podkreślić, że zakaz importu określonych produktów stanowi najpoważniejsze ograniczenie swobodnego przepływu towarów w świetle art. 34 TFUE. W konsekwencji niezwykle rzadko będzie on mógł zostać uznany za środek, w stosunku do którego nie istnieją

45 *Ibidem*, pkt 2.

mniej uciążliwe rozwiązania alternatywne. Analiza wskazanego orzeczenia prowadzi natomiast do wniosku, że jednym z kluczowych elementów branych pod uwagę przez TSUE w ramach badania poszanowania wymogów wynikających z zasady proporcjonalności jest właśnie surowość wprowadzanych ograniczeń. Trybunał wydaje się niezwykle rygorystycznie nastawiony do całkowitych czy quasicałkowitych wyłączeń bądź zakazów obrotu lub transportu towarów, co doprowadziło niektórych przedstawicieli doktryny nawet do wniosku, że w zakresie oceny proporcjonalności „istnieje domniemanie przeciwko całkowitym zakazom"[46]. Choć stwierdzenie takie wydaje się zbyt daleko idące, to jednak z pewnością uznać należy, że wprowadzenie całkowitego zakazu przywozu, wywozu czy transportu określonych produktów – także takich, które stanowić mogą zagrożenie dla środowiska – poddane będzie bardzo dokładnej kontroli TSUE, szczególnie właśnie w zakresie istnienia alternatywnych, mniej restrykcyjnych środków pozwalających osiągać zakładany cel.

Co więcej, rozstrzygnięcie w sprawie C-131/93 *Crayfish* ukazuje również, jak rozkłada się ciężar dowodu w zakresie ustalania proporcjonalności środków. Choć każdorazowo ciężar ten spoczywa na autorze spornych regulacji, to stopień wymaganej szczegółowości i siły dowodzenia w konkretnych przypadkach zależeć będzie od dokładności i wyrazistości ustaleń, danych i analiz przedstawionych przez pozostałe podmioty uczestniczące w sporze, w szczególności KE. W sprawie *Crayfish* Trybunał orzekł, że istniały mniej restrykcyjne instrumenty pozwalające na osiągnięcie przyjętych założeń, przechylając się do ustaleń i uwag Komisji, w odniesieniu do których w jego ocenie rząd niemiecki „nie wykazał w przekonujący sposób, że takie środki, pociągające za sobą mniej poważne ograniczenia w handlu wewnątrzwspólnotowym, nie są w stanie skutecznie chronić przywoływanych interesów"[47]. Oznacza to, że chociaż Komisja nie ma obowiązku udowodnienia, że przyjęte rozwiązanie było nieproporcjonalne, to jednak poprzez przedstawienie własnych propozycji w zakresie środków alternatywnych może niejako zobowiązać jego autora do ich podważenia. Wobec braku wystarczająco przekonującego odparcia sugestii Komisji TSUE uprawniony jest natomiast do uznania, iż mniej restrykcyjne rozwiązania pozwoliłyby na zapewnienie realizacji zakładanego celu.

Podobne stanowisko jak w omówionym wyżej rozstrzygnięciu, w odniesieniu do całkowitego zakazu prowadzenia określonych działań wprowadzonego przez państwo członkowskie, TSUE zajął w szeroko komentowanej[48] sprawie C-320/03

---

46 W ten sposób np. J.H. Jans, H. Vedder, *European Environmental Law*, Groningen 2012, s. 239; L. Krämer, *Environmental Protection and Article 30 EEC Treaty*, „Common Market Law Review" 1993, vol. 30(1), s. 125; A. Poncelet, *Free Movement of Goods and Environmental Protection in EU Law: A Troubled Relationship?*, „International Community Law Review" 2013, vol. 15(2), s. 195.

47 Wyrok TSUE z dnia 13 lipca 1994 r. w sprawie C-131/93 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, pkt 26.

48 Zob. np. A. Dawes, *Commission c Autriche "Vallée de l'Inn"*, „Revue du droit de l'Union européenne" 2005, n° 4, s. 835–839; M. Humphreys, *Disproportionate and Discriminating Environmental Protection: Case C-320/03 European Commission v Austria*, „Environmental Law Review"

Komisja przeciw Austrii[49]. Dotyczyła ona austriackich przepisów wprowadzających zakaz poruszania się ciężarówek przewożących określone rodzaje towarów na odcinku autostrady A12 przebiegającym przez dolinę rzeki Inn. Regulacje te przewidywały wyłączenie z przedmiotowego zakazu ciężarówek transportujących towary z lub do miasta Innsbruck oraz kilku przylegających do niego dystryktów. Oznaczało to *de facto* wyłączenie z przedmiotowego zakazu pojazdów rozpoczynających lub kończących przejazd w regionie, przez który przebiegał odcinek autostrady objęty zakazem, i wykluczenie z możliwości skorzystania z wyłączenia przedsiębiorstw zajmujących się transportem tranzytowym. Władze Austrii uzasadniały przyjęcie wskazanych regulacji zwiększającym się poziomem zanieczyszczenia środowiska wynikającym z nadmiernego ruchu drogowego w regionie objętym zakazem – wprowadzone rozwiązanie miało prowadzić do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń związanych z działalnością ludzką i poprawienia jakości powietrza w celu trwałej ochrony zdrowia ludzkiego oraz fauny i flory. Realizacja tego celu oparta była na założeniu, że ograniczenie samochodowego transportu towarów spowoduje zmianę wykorzystywanej metody ich przewozu – w ocenie władz austriackich towary, których transport objęty był zakazem, mogły być równie skutecznie, z punktu widzenia technicznego i gospodarczego, przewożone przy użyciu kolei, a to z pewnością poprawiłoby stan środowiska naturalnego. Komisja Europejska wskazywała natomiast na niezgodność wprowadzonych przepisów z zasadą swobodnego przepływu towarów, w której zakres wpisuje się również swoboda tranzytu, m.in. w związku z faktem, iż transport autostradą, której dotyczył zakaz, realizowany był w większości przez przedsiębiorców z innych państw członkowskich (transport tranzytowy dotknięty zakazem wykonywany był w ponad 80% przez przedsiębiorstwa nieaustriackie, podczas gdy transport, którego nie dotyczył zakaz, wykonywany był w ponad 80% przez przedsiębiorstwa austriackie). Podkreślała ona również, że niezależnie od podstaw uzasadnienia kwestionowanych środków były one niezgodne z zasadą proporcjonalności – w jej ocenie istniały inne rozwiązania, w mniejszym stopniu utrudniające swobodny przepływ towarów i swobodne świadczenie usług przewozowych, pozwalające na osiągnięcie założonych celów, w tym m.in. ograniczenie ruchu samochodów ciężarowych w godzinach szczytu; zakaz poruszania się tych pojazdów nocą; ustanowienie systemu opłat za korzystanie z dróg w zależności od ilości emitowanych zanieczyszczeń; wprowadzenie ograniczeń szybkości czy systemu ekopunktów. W opinii KE zaproponowane przez nią środki lepiej odpowiadały zasadzie zwalczania u źródła szkód wyrządzonych w środowisku i zasadzie „zanieczyszczający płaci", jak również prowadziłyby do zmniejszenia zanieczyszczenia spowodowanego także przez te pojazdy, których nie obejmowały sporne przepisy. Co interesujące, w świetle

2007, vol. 9(2), s. 137–147; L.W. Gormley, *Private Parties and the Free Movement of Goods: Responsible, Irresponsible, or a Lack of Principles?*, „Fordham International Law Journal" 2015, vol. 38(4), s. 993–1016.

49 Wyrok TSUE z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii*.

tak wielu możliwych rozwiązań alternatywnych zaproponowanych przez Komisję, w opinii wydanej w niniejszej sprawie rzecznik generalny Geelhoed zauważył, iż „oczywiste jest, że biorąc pod uwagę różnorodność czynników oraz interesów, które należy uwzględnić, można przyjąć, że więcej niż jedna kombinacja środków mogłaby być w danej sytuacji odpowiednia i proporcjonalna. Dlatego też należy być ostrożnym w przyjmowaniu założenia, że »inne« środki byłyby »bardziej skuteczne«, »bardziej proporcjonalne« lub »mniej ograniczające«. Chociaż może mieć to miejsce, w przypadku gdy oceniane są one w świetle tylko jednego chronionego interesu, sytuacja może się zmienić, gdy środki te analizowane są z uwzględnieniem innych interesów”[50]. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazał natomiast, iż choć co do zasady wymogi ochrony środowiska mogą uzasadniać ograniczenia wymiany wewnątrzunijnej, to jednak w tym przypadku nie było to możliwe, ponieważ kwestionowany zakaz miał charakter nieproporcjonalny, co wynikało przede wszystkim z faktu, iż Austria wprowadziła niezwykle surowy środek, jakim był całkowity zakaz ruchu na odcinku autostrady stanowiącej ważny szlak komunikacyjny pomiędzy państwami członkowskimi, bez dokładnego przeanalizowania innych możliwych rozwiązań. Przed przyjęciem tak radykalnego środka władze austriackie powinny były przeprowadzić dokładną ocenę możliwości wykorzystania środków w mniejszym stopniu ograniczających swobodę przepływu. Trybunał zaakceptował stwierdzenie, iż zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza stanowi uzasadniony cel zgodny z prawem unijnym, w jego ocenie jednak, realizując go, władze austriackie naruszyły zasadę proporcjonalności, jako że przed wprowadzeniem mających służyć jego osiągnięciu regulacji nie przeprowadziły wystarczająco dokładnej analizy w zakresie istnienia możliwych do zastosowania rozwiązań alternatywnych. Dodał on również, że przewidziany przez nie dwumiesięczny okres przejściowy pomiędzy datą wydania analizowanych przepisów a początkiem ich obowiązywania był zbyt krótki, by podmioty gospodarcze mogły dostosować się do nowych okoliczności, co również wpłynęło negatywnie na ocenę ich proporcjonalności.

Analizując wyrok wydany w sprawie C-320/03, należy zwrócić uwagę na fakt, że TSUE nie zakwestionował samych zamierzeń realizowanych przez środki będące przedmiotem postępowania – uznał on, że redukcja zanieczyszczeń jest uzasadnionym celem zgodnym z polityką Unii Europejskiej i jej zobowiązaniami międzynarodowymi. Co więcej, wydaje się, że nie podważył on również zakładanego przez władze austriackie poziomu ochrony środowiska, a być może nawet samych działań podjętych przez nie dla jego osiągnięcia, lecz jedynie sposób, w jaki zostały one przeprowadzone. Sędziowie nie zaakceptowali bowiem faktu, iż wykorzystanie alternatywnych środków nie zostało wystarczająco zbadane – analiza przedmiotowego orzeczenia pozwala na stwierdzenie, że państwo członkowskie byłoby uprawnione do przyjęcia tak radykalnego środka jak całkowity zakaz

50 Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 14 lipca 2005 r. w sprawie C320/03 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii*, pkt 66.

ruchu na określonej drodze i jednocześnie do odrzucenia rozwiązań alternatywnych dopiero wówczas, gdy w sposób niebudzący wątpliwości stwierdziłoby ono, że te ostatnie byłyby nieodpowiednie w stosunku do przyjętego celu lub wprowadzałyby ograniczenia jeszcze dalej idące niż zastosowany środek. Wydaje się to wskazywać, że gdyby władze krajowe udowodniły, iż także inne środki niż wprowadzone zostały uwzględnione w procesie decyzyjnym, lecz ich ocena wykazała, że środki te nie pozwalają na osiągnięcie zakładanego celu ochrony środowiska lub też że są od przyjętych instrumentów bardziej restrykcyjne, zasada swobodnego przepływu towarów musiałaby ustąpić realizacji zamierzeń prośrodowiskowych – nawet dla tak surowych rozwiązań, jak te zastosowane w omawianym przypadku. Można więc stwierdzić, że kwestionowane przepisy zostały odrzucone przez Trybunał raczej ze względu na brak dołożenia odpowiedniej staranności przez władze austriackie, niż ze względu na fakt, iż zasada swobodnego przepływu towarów została w tak istotny sposób ograniczona. Omawiane orzeczenie jest nie tylko interesujące, ale również nieco kontrowersyjne, ponieważ TSUE, akceptując przyjęte przez Austrię rozwiązanie merytoryczne, odrzucił zastosowane przez nią procedury i nałożył jednocześnie na władze austriackie proceduralne obowiązki, które w praktyce mogły okazać się trudne do zrealizowania (zwłaszcza przy zachowaniu przyjętego rozwiązania) ze względu na złożoną sytuację faktyczną i potrzebę wypracowania w niej politycznego kompromisu (który w przypadku tak daleko idącego „poświęcenia" stosowanych do tej pory rozwiązań na rzecz ochrony środowiska wymagał dodatkowo uzyskania przynajmniej częściowego poparcia społecznego). Uznać można, że rozstrzygnięcie to stanowi ilustrację istotnych problemów, na jakie napotkać mogą sędziowie unijni, poszukując równowagi pomiędzy wymogami ochrony środowiska a interesami gospodarczymi. Jak wskazuje Picod: „w jej ustanawianiu TSUE wydaje się przekonywać, że gdy ochrona środowiska może przeważyć, powinno to dokonywać się w sposób rozsądny, przemyślany i przede wszystkim stopniowy, tak aby dać wszystkim zainteresowanym podmiotom czas na dostosowanie się do nowych okoliczności"[51], co jednocześnie powinno pozwolić na zminimalizowanie i złagodzenie odczuwalnego negatywnego wpływu wprowadzanych środków na swobodny przepływ towarów.

W swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości odniósł się również do problematyki oceny koniecznego charakteru środków przyjmowanych przez państwa członkowskie w sytuacji, gdy zmierzają one do zapewnienia jednoczesnej ochrony różnych interesów pozagospodarczych. W tym kontekście wyjaśnił on, że w przypadku, gdy państwo wprowadza rozwiązania służące realizacji celów związanych z ochroną różnych praw podstawowych oraz zasad ustanowionych w traktatach, ocena poszanowania zasady proporcjonalności powinna uwzględniać konieczność pogodzenia wymogów odnoszących się do każdego z nich. Zgodnie ze stanowiskiem TSUE w takich okolicznościach państwom członkowskim przysługuje pewna swoboda uznania

51 F. Picod, *La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges*, „Revue trimestrielle de droit européen" 1998, n° 2, s. 169.

w zakresie dokonywanego wyboru, niezbędna w celu zapewnienia właściwej równowagi między ochroną tych praw i zasad. Wskazał on na to m.in. w sprawie C336/19 *Centraal Israëlitisch Consistorie*[52], dotyczącej ochrony dobrostanu zwierząt z jednej strony oraz wolności sumienia i religii, realizowanej m.in. poprzez prawo do przeprowadzenia uboju rytualnego, z drugiej. W sprawie tej Trybunał podkreślił, że swoboda uznania pozostawiona państwom członkowskim przy dokonywaniu wyboru między eliminacją cierpienia zwierząt a prawem do przeprowadzania uboju bez uprzedniego ogłuszenia musi być szeroka, a jej zakres może wpływać na dopuszczalny stopień radykalności środków przyjmowanych przez władze krajowe[53].

W kontekście oceny niezbędnego charakteru środków szczególnie istotne wydaje się również zagadnienie relacji przepisów krajowych i – w przypadku ich przyjęcia na poziomie unijnym – przepisów harmonizujących, postrzeganych jako ewentualne rozwiązania alternatywne. Należy tu wyjaśnić, że w przypadku gdy dane zagadnienie zostało poddane pełnej harmonizacji, państwa członkowskie nie mogą wprowadzać przepisów krajowych odbiegających od regulacji unijnych, w tym na podstawie art. 36 TFUE lub wymogów imperatywnych. Jednak w sytuacji, gdy akt prawa unijnego wprowadza jedynie harmonizację częściową, w szczególności określa tylko minimalne standardy, państwa członkowskie zachowują uprawnienia do przyjmowania bardziej rygorystycznych rozwiązań. W tym drugim przypadku powstaje jednak pytanie, jaki wpływ ma określenie minimalnego poziomu ochrony przez UE na ocenę proporcjonalności środków krajowych, w tym w szczególności, czy środki przewidziane w przepisach unijnych należy traktować jako rozwiązania alternatywne. W tym kontekście wskazać można po pierwsze, że z orzecznictwa TSUE wynika, iż brzmienie regulacji harmonizujących w danym sektorze powinno być uwzględnione przy ustalaniu istnienia środków alternatywnych w stosunku do rozwiązań krajowych. Ilustrację takiego podejścia Trybunału do wskazanej problematyki stanowi orzeczenie wydane w sprawie C-350/97 *Monsees*[54]. Postępowanie to dotyczyło austriackich przepisów regulujących maksymalne czasy przejazdu i odległości przewozu żywych zwierząt przeznaczonych do uboju, które przewidywały, iż zwierzęta takie mogły być transportowane wyłącznie do najbliższej krajowej rzeźni, przy czym maksymalny dopuszczalny czas podróży i przebyta odległość wynosiły odpowiednio 6 godzin i 130 km. Zakres przedmiotowy tych regulacji częściowo pokrywał się z zakresem dyrektywy Rady 95/29/WE dotyczącej ochrony zwierząt podczas transportu[55],

52 Wyrok TSUE z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-336/19 *Centraal Israëlitisch Consistorie van België i in.*, ECLI:EU:C:2020:1031.

53 Podobnie w wyroku TSUE z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie C-752/18 *Deutsche Umwelthilfe eV przeciwko Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2019:1114.

54 Wyrok TSUE z dnia 11 maja 1999 r. w sprawie C-350/97 *Wilfried Monsees przeciwko Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten*, Zb. Orz. 1999 I-02921, ECLI:EU:C:1999:242.

55 Dyrektywa Rady 95/29/WE z dnia 29 lipca 1995 r. zmieniająca dyrektywę 91/628/EWG dotyczącą ochrony zwierząt podczas transportu (Dz.Urz. L 148 z 30.06.1995, s. 52–63, pol. wyd. spec. rozdz. 03, t. 012, s. 133–143).

mającej zastosowanie do przewozu zwierząt gospodarskich na odległość przekraczającą 50 km. Dyrektywa ta przewidywała, iż podczas transportu zwierzęta muszą otrzymywać wodę i odpowiednią karmę w odpowiednich odstępach czasu, które nie mogły przekraczać 24 godzin, poza szczególnymi przypadkami, w których w interesie zwierząt wymagane było przedłużenie tego czasu o nie więcej niż dwie godziny. Oskarżony o naruszenie przepisów austriackich przedsiębiorca Monsees w postępowaniu krajowym kwestionował ich zgodność z art. 34 TFUE, wskazując, iż wprowadzały one środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie. Podnosił on, że przepisy te nie mogły być uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE w związku z przyjęciem dyrektywy 95/29/WE (w chwili popełnienia przez niego zarzucanego mu czynu termin na wdrożenie dyrektywy jednak jeszcze nie upłynął), jak również z faktem, iż nie spełniały one wymogu proporcjonalności, ponieważ istniały mniej restrykcyjne niż wprowadzone nimi rozwiązania alternatywne, co dotyczyło także przewidzianych przez nie sankcji w postaci grzywny. Władze austriackie wskazywały natomiast, że wprowadzenie spornych regulacji było niezbędne dla uniknięcia niewłaściwego traktowania zwierząt podczas transportu drogowego i że spełniały one warunek proporcjonalności, jako że określone w nich odległości odpowiadały średnim odległościom transportu zwierząt do ubojni, a przewidziane nimi kary nie obejmowały odbierania przewoźnikom zwierząt, co stanowiłoby rozwiązanie surowsze niż wprowadzone w Austrii. Oceniając przedmiotowe środki, TSUE w pierwszej kolejności odniósł się do możliwości stosowania przepisów krajowych w sytuacji przyjęcia przez UE dyrektywy regulującej problematykę warunków transportu zwierząt. W tym zakresie wskazał on, że choć dyrektywa została przyjęta przed popełnieniem czynu, który stanowił przedmiot postępowania krajowego, to termin jej transpozycji jeszcze nie upłynął, w związku z czym państwa członkowskie wciąż mogły stosować odbiegające od niej regulacje krajowe, także ograniczające swobodny przepływ towarów, o ile jednak były one uzasadnione realizacją celów wskazanych w art. 36 TFUE lub wymogów imperatywnych, w tym ochroną życia i zdrowia zwierząt, i do tych celów proporcjonalne. W zakresie oceny spełnienia tego ostatniego warunku TSUE niezwykle lakonicznie wskazał, że skutkiem obowiązywania kwestionowanych przepisów było niemal całkowite wyłączenie w Austrii wszelkiego międzynarodowego transportu drogowego zwierząt przeznaczonych do uboju, natomiast zakładany przez nie cel ochrony ich zdrowia mógł zostać osiągnięty za pomocą mniej restrykcyjnych środków, na co wskazują same postanowienia dyrektywy, która takie właśnie środki przewidywała. Na podstawie tego stwierdzenia, nie analizując istnienia innych niż przewidziane samą dyrektywą rozwiązań, uznał on, że sporne regulacje nie spełniały warunku proporcjonalności. Takie stanowisko TSUE wskazuje, iż w omawianym przypadku ocena istnienia rozwiązań alternatywnych była ułatwiona właśnie ze względu na fakt, iż akt prawa unijnego niejako dostarczył gotowych wzorców mniej restrykcyjnych środków pozwalających na osiągnięcie poziomu ochrony akceptowalnego przez większość państw UE. Choć nie można uznać, że istnienie przepisów harmonizujących na poziomie UE zawsze

wyklucza możliwość przyjmowania przez państwa członkowskie surowszych norm, to z orzecznictwa Trybunału wynika, iż środki przewidziane w aktach unijnych co do zasady powinny być uznawane za pozwalające na efektywne osiąganie zakładanych przez nie celów, a nawet za ustanawiające „wysoki poziom ochrony" i w konsekwencji powinny one być uwzględniane w badaniu koniecznego charakteru instrumentów krajowych, dostarczając wzorców rozwiązań alternatywnych, z którymi instrumenty te mogą być porównywane.

Z drugiej jednak strony wyjaśnić i podkreślić należy, że w przypadku stosowania krajowych przepisów wprowadzających surowsze środki niż przewidziane w prawie unijnym sam fakt, iż regulacje harmonizujące są mniej uciążliwe, w tym w mniejszym stopniu ograniczają swobodny przepływ towarów, nie prowadzi automatycznie do uznania, że normy krajowe nie są konieczne do osiągnięcia zakładanego przez nie celu. Takie rozwiązanie uniemożliwiałoby bowiem realizację kompetencji państw członkowskich przyznanych im m.in. w art. 114 ust. 4 i 5 oraz art. 193 TFUE, tj. możliwości wprowadzania środków bardziej rygorystycznych niż przewidziane w prawie unijnym, i podważało uprawnienie władz krajowych do ustalania wyższego poziomu ochrony środowiska niż wyznaczony przez instytucje UE. Potwierdzenie takiego stanowiska odnaleźć można w orzeczeniu TSUE wydanym w sprawie C-510/99[56] *Tridon*, dotyczącej francuskich przepisów zakazujących wykorzystania do celów handlowych urodzonych i wyhodowanych w niewoli okazów określonych gatunków ptaków występujących dziko na terytorium Francji, w tym jej terytoriów zamorskich. Regulacje te zostały zakwestionowane w postępowaniu przed sądem krajowym w związku z faktem, iż odbiegały od przepisów unijnego rozporządzenia nr 939/97, regulującego wskazaną problematykę, przewidując w tym zakresie surowsze standardy. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazał wówczas, że prawo UE nie wyklucza uprawnienia państw członkowskich do przyjmowania rozwiązań bardziej restrykcyjnych niż przewidziane w przepisach tego prawa, jednak pod warunkiem, że są one proporcjonalne do zakładanego celu. Oceniając niezbędny charakter regulacji francuskich, wskazał on natomiast, iż „okoliczność, że późniejsze ustawodawstwo wspólnotowe, w szczególności rozporządzenie 939/97, wprowadziło w celu ochrony przedmiotowych gatunków środki mniej restrykcyjne niż ustawodawstwo francuskie będące przedmiotem postępowania głównego, nie uzasadnia samo w sobie wniosku, że przepisy te są nieproporcjonalne. Przepisy takie można uznać za nieproporcjonalne do zamierzonego celu tylko wtedy, gdy zakładany cel można równie skutecznie osiągnąć za pomocą środków mniej ograniczających handel wewnątrzwspólnotowy"[57]. Podobne rozstrzygnięcie odnaleźć można w przywołanej już sprawie C-389/96 *Aher-Waggon*, dotyczącej wprowadzonych w Niemczech przepisów, które uzależniały zarejestrowanie samolotu w tym kraju od przestrzegania niemieckich norm

56 Wyrok TSUE z dnia 23 października 2001 r. w sprawie C-510/99 *Postępowanie karne przeciwko Xavier Tridon*, Zb. Orz. 2001 I-07777, ECLI:EU:C:2001:559.

57 *Ibidem*, pkt 59.

dotyczących hałasu, bardziej restrykcyjnych niż te, które przewidziane były regulującą przedmiotową problematykę unijną dyrektywą 80/51/EWG w sprawie ograniczenia emisji hałasu przez statki powietrzne[58]. Władze niemieckie uzasadniały ich przyjęcie koniecznością zapewnienia ochrony zdrowia ludzi i środowiska. W sprawie tej TSUE uznał sporne przepisy za proporcjonalne, choć unijna dyrektywa wprowadzała dla ich osiągnięcia mniej surowe niż określone w prawie niemieckim standardy dotyczące hałasu, które to mogły zostać uznane za rozwiązania alternatywne w kontekście testu proporcjonalności. Fakt, że państwo członkowskie zastosowało środki bardziej restrykcyjne niż przewidziane na poziomie UE, nie spowodował, iż te pierwsze zostały automatycznie uznane przez Trybunał za wykraczające poza to, co było konieczne do realizacji założonych celów. Co więcej, w sprawie tej w ocenie niezbędnego charakteru wprowadzonych środków krajowych TSUE wykorzystał w pewnym zakresie ekonomiczną analizę prawa. Oparł on swoje rozstrzygnięcie przede wszystkim na uznaniu, iż „ograniczenie emisji hałasu ze statków powietrznych jest najskuteczniejszym i najwygodniejszym sposobem walki z generowanym przez nie hałasem. Bez niezwykle kosztownych inwestycji generalnie trudno jest odczuwalnie ograniczyć emisję hałasu poprzez prowadzenie prac w pobliżu lotnisk"[59]. Ocena kwestionowanych regulacji została więc przeprowadzona w inny sposób niż poprzez proste porównanie stopnia restrykcyjności rozwiązań wprowadzonych na poziomie krajowym i unijnym.

Analizując powyższe orzeczenia, uznać można, że postanowienia przepisów harmonizujących, nawet w przypadku, gdy państwa członkowskie mogą w pewnym zakresie od nich odstąpić, muszą być brane pod uwagę w ramach testu niezbędności. Z podejścia przyjętego przez TSUE w omówionych wyżej sprawach wynika w szczególności, że dyrektywy i rozporządzenia unijne należy co do zasady uważać za wprowadzające skuteczne środki pozwalające na osiągnięcie zakładanych przez nie celów. Z drugiej jednak strony władze krajowe wciąż mogą wprowadzać normy surowsze od unijnych, na co pozwalają im wyraźnie art. 114 ust. 4 i 5 oraz art. 193 TFUE. Wykraczanie przez nie ponad unijny standard nie może więc automatycznie prowadzić do stwierdzenia, iż przyjęte przez nie środki nie spełniają wymogu niezbędności. Rozwiązanie takie niewątpliwie wychodzi naprzeciw państwom członkowskim w zakresie pozostawionej im możliwości podnoszenia poziomu ochrony określonych wartości czy interesów, w tym środowiska. Aby dowieść koniecznego charakteru zastosowanych środków krajowych w przypadku, gdy będą one ograniczać przyznane w Traktacie prawa i wolności jednostek lub swobody gospodarcze, państwo członkowskie zazwyczaj będzie jednak musiało wykazać, dlaczego ochrona przewidziana w akcie prawa unijnego nie stanowi właściwego rozwiązania w jego konkretnym przypadku. Jak podkreśla Jans, zadaniem państwa członkowskiego w takiej sytuacji będzie przede wszystkim

58 Dyrektywa Rady 80/51/EWG z dnia 20 grudnia 1979 r. w sprawie ograniczenia emisji hałasu z samolotów poddźwiękowych (Dz.Urz. L 18 z 24.01.1980, s. 26–28).

59 *Ibidem*, pkt 21.

wykazanie, „czy zaistniała sytuacja jest tak szczególna, że musi ono odstąpić od poziomu ochrony przewidzianego przez dyrektywę i przyjąć bardziej rygorystyczne środki?”[60].

Co więcej, zaznaczyć należy, że z testu najmniej restrykcyjnego środka nie będzie automatycznie wynikało stwierdzenie, że określone przepisy są nieproporcjonalne do zakładanego celu także tylko na tej podstawie, że inne państwo uregulowało dane zagadnienie, w mniejszym stopniu ograniczając wolności jednostki lub swobody gospodarcze. Fakt, iż w innych krajach taki sam cel realizowany jest za pomocą mniej restrykcyjnych środków, nie oznacza, że państwo, którego przepisy poddane są ocenie, powinno stosować takie właśnie środki. Jak wyjaśnia Wróbel, w przeciwnym razie należałoby dopuszczać tylko jeden rodzaj ograniczeń, co mogłoby prowadzić do obniżenia poziomu ochrony różnych wartości[61]. W sprawie C-67/98 *Zenatti*[62] Trybunał wskazał wprost, iż „sam fakt, że państwo członkowskie wybrało odmienny system ochrony niż przyjęty przez inne państwo członkowskie, nie może wpływać na ocenę konieczności i proporcjonalności przyjętych przepisów”[63]. W konsekwencji sędziowie unijni nie badają spełnienia wymogu proporcjonalności w sposób mechaniczny, lecz są zobowiązani brać pod uwagę konkretne okoliczności faktyczne wprowadzenia określonych regulacji, w tym m.in. związane ze stanem środowiska, który różni się w poszczególnych państwach członkowskich, oraz z sytuacją na rynku danego kraju. Potwierdzenie tej tezy odnaleźć można m.in. w odnoszącym się do ochrony zwierząt orzeczeniu wydanym w przywołanej już sprawie C-219/07 *Nationale Raad*, dotyczącej belgijskiego zakazu przywozu z innych państw, utrzymywania w niewoli i sprzedaży ssaków należących do gatunków niewymienionych w tzw. pozytywnym wykazie zawartym w przepisach prawa krajowego. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyjaśnił wówczas, iż zasada proporcjonalności wymaga, aby możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie zakazu przywozu zwierząt pochodzących z innych krajów UE, w których są one sprzedawane zgodnie z prawem, była ograniczona do tego, co jest konieczne do osiągnięcia uzasadnionych celów w zakresie ochrony ich dobrostanu i zdrowia. Wskazał on również, iż fakt, że państwo członkowskie ustanawia mniej lub bardziej rygorystyczne rozwiązania niż te znajdujące zastosowanie w innym kraju, nie oznacza samo w sobie, że są one nieproporcjonalne i w rezultacie niezgodne z prawem unijnym. Okoliczność, że wybrało ono odmienny system ochrony od przyjętego przez inny kraj UE nie może więc determinować oceny, czy wydane przez nie przepisy są niezbędne.

Z drugiej jednak strony, podobnie jak w przypadku istnienia przepisów harmonizujących na poziomie unijnym, wyłączenie automatycznej oceny środków krajowych jako nieproporcjonalnych na podstawie faktu, iż inne państwa

60 J.H. Jans, *Minimum Harmonisation*…, s. 711.

61 W ten sposób E. Skibińska, A. Wróbel, *Podstawowe zasady prawa*…

62 Wyrok TSUE z dnia 21 października 1999 r. w sprawie C-67/98 *Questore di Verona przeciwko Diego Zenatti*, Zb. Orz. 1999 I-07289, ECLI:EU:C:1999:514.

63 *Ibidem*, pkt 34.

uregulowały dane zagadnienie w sposób mniej restrykcyjny, nie wyklucza możliwości uwzględnienia przez TSUE treści rozwiązań przyjętych przez władze jednego kraju w ocenie środków wprowadzonych w innym kraju. Nie powinny one co prawda być traktowane mechanicznie jako wzorzec, który bezwzględnie musi zostać powielony, jednakże mogą stanowić gotowy przykład rozwiązań alternatywnych, z którymi badane regulacje mogą zostać zestawione. Porównanie takie miało miejsce m.in. w sprawie C-639/11 *Komisja przeciwko Polsce*[64] w odniesieniu do polskich przepisów, które uzależniały dokonanie w tym kraju rejestracji pojazdów od umieszczenia w nich kierownicy po lewej stronie i w ten sposób *de facto* zakazywały dopuszczenia do ruchu drogowego samochodów z układem kierowniczym po prawej stronie, co obejmowało także pojazdy uprzednio zarejestrowane w innym państwie członkowskim. Władze polskie wskazywały, że odmowa rejestracji samochodów niespełniających powyższego warunku nie stanowiła niedozwolonego ograniczenia swobodnego przepływu towarów, ponieważ była uzasadniona nadrzędnymi względami interesu ogólnego, obejmującego zapewnienie bezpieczeństwa drogowego oraz ochronę zdrowia i życia osób. Komisja Europejska podnosiła natomiast, iż regulacji tych nie można było uznać za dopuszczalne, jako że nie spełniały one wymogu proporcjonalności w związku z faktem, iż inne, łagodniejsze środki były odpowiednie i wystarczające do osiągnięcia zakładanego przez nie celu. Według Komisji do środków takich zaliczyć można było m.in. montaż dodatkowych lusterek zewnętrznych czy dostosowanie instalacji świetlnej i wycieraczek do umiejscowienia kierownicy po tej samej stronie co kierunek ruchu. Strona polska, negatywnie oceniając propozycje KE, podnosiła z kolei, że wskazywane przez nią rozwiązania były nie tylko nieproporcjonalne, jako że nie zapewniały tego samego poziomu ochrony co rozwiązania wprowadzone w Polsce, ale i powodowały zwiększenie zagrożenia drogowego. Trybunał, dokonując oceny spornych regulacji, zwrócił natomiast uwagę na fakt, iż zezwalały one na używanie samochodów wyposażonych w kierownicę po prawej stronie przez osoby, które zamieszkują w innych państwach członkowskich i udają się do Polski na czas określony, m.in. przez turystów, co oznaczało, że tolerowały one zagrożenie związane z ruchem takich pojazdów. Tymczasem ryzyko w zakresie bezpieczeństwa drogowego jest w tym przypadku takie samo i nie może zostać uznane za mniejsze np. z tego względu, że osoby udające się takiego rodzaju pojazdem do Polski na czas określony prowadzą go ostrożniej niż osoby korzystające z samochodu zarejestrowanego w tym kraju. Co więcej, zwrócił on uwagę na fakt, iż przepisy 22 państw członkowskich, czyli większości krajów UE, w sposób wyraźny dopuszczały rejestrację pojazdów, w których miejsce kierowcy znajduje się po tej samej stronie co kierunek ruchu drogowego, a liczba wypadków drogowych w tych państwach nie była większa (lub znacząco większa) niż w Polsce. W konsekwencji Trybunał uznał, że istniały rozwiązania w mniejszym stopniu naruszające

64 Wyrok TSUE z dnia 20 marca 2014 r. w sprawie C-639/11 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2014:173.

swobodę przepływu towarów i jednocześnie umożliwiające ograniczenie zagrożeń, jakie może nieść ze sobą uczestniczenie w ruchu pojazdów, w których kierownica znajduje się z tej samej strony co kierunek ruchu drogowego, w związku z czym sporne przepisy należało uznać za nieproporcjonalne, a w konsekwencji niezgodne z prawem unijnym. Przyjęte w tej sprawie stanowisko TSUE wskazuje, że choć fakt, iż środki wprowadzone w jednym z państw członkowskich są bardziej restrykcyjne niż w innych, nie przesądza o nieproporcjonalności tych pierwszych, to jednak łagodniejsze środki stosowane w innych krajach UE mogą zostać wzięte pod uwagę przez sędziów jako możliwe rozwiązania alternatywne. W takim przypadku, jeśli badanie wykaże, że rozwiązania takie byłyby wystarczające do osiągnięcia zakładanego celu, TSUE uznać może, że instrumenty wprowadzone przez dane państwo nie spełniają wymogu konieczności. Co jednak istotne, odmienności w regulacjach przyjętych przez poszczególne państwa członkowskie, podobnie jak istnienie przepisów harmonizujących określone zagadnienie na poziomie unijnym, wciąż nie przesądza *per se* o nieproporcjonalnym charakterze środków stosowanych w jednym lub w niektórych z nich. Niemniej jednak, nawet w sytuacji, gdy państwo członkowskie dowiedzie niezbędnego charakteru przyjętych przepisów, konieczne pozostaje wykazanie przez nie, że nie wprowadzają one ograniczeń niewspółmiernych do realizowanego celu.

2.3. Proporcjonalność *sensu stricto*

Kolejnym elementem oceny środków wprowadzanych w celu zadośćuczynienia wymogom ochrony środowiska jest ich proporcjonalność *sensu stricto* („proporcjonalność w ścisłym znaczeniu", w literaturze spotkać można również termin „prawdziwa proporcjonalność"[65]). Badanie proporcjonalności *sensu stricto* następuje zwykle po ustaleniu, że przyjęte rozwiązania są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia zakładanego celu. Przeprowadzając je, Trybunał kontroluje, czy nie wprowadzono ograniczeń praw, wolności i swobód, które byłyby nadmierne w stosunku do zamierzeń, jakie mają zostać zrealizowane za pomocą ustanowionych środków. O ile jednak w przypadku testu odpowiedniości i konieczności w orzecznictwie odnaleźć można spójne wskazówki dotyczące zakresu i metody analizy dokonywanej przez Trybunał, o tyle w przypadku proporcjonalności w ścisłym znaczeniu ich zidentyfikowanie wydaje się bardzo trudne.

Jednym z kluczowych aspektów testu proporcjonalności *sensu stricto* jest analiza kosztów i korzyści wynikających z przyjęcia określonych środków. Obejmuje ona ocenę, czy korzyści wynikające z ograniczenia prawa lub wolności przeważają nad kosztami tego ograniczenia – zarówno finansowymi, społecznymi, jak i innymi. Jak wskazał Sąd Pierwszej Instancji w sprawie T-13/99 *Pfizer Animal Health*:

65 W ten sposób m.in. J. Snell, *True Proportionality and Free Movement of Goods and Services*, „European Business Law Review" 2000, vol. 11(1), s. 50.

„oszacowanie korzyści/kosztów stanowi szczególny wyraz zasady proporcjonalności w zakresie spraw dotyczących zarządzania ryzykiem”[66]. W tym kontekście badanie proporcjonalności powinno być przeprowadzane przez sędziów nie tylko na płaszczyźnie abstrakcyjnej, lecz także – na ile to możliwe – praktycznej, przede wszystkim poprzez porównanie konkretnych korzyści i strat – rzeczywiście spowodowanych lub przewidywanych w związku z wprowadzeniem określonych rozwiązań. Jak doprecyzował TSUE w orzeczeniu w sprawie *Stoke-on-Trent*[67], powinna ona obejmować weryfikację, czy skutki wynikające z badanych przepisów, polegające na ograniczeniu swobód traktatowych, mają charakter bezpośredni, pośredni, czy też czysto spekulacyjny, i uwzględniać konkretną sytuację w danym państwie członkowskim.

Proporcjonalność w ścisłym rozumieniu wymaga również wypracowania pewnej równowagi pomiędzy szkodą poniesioną przez jednostkę, poprzez ograniczenie jej praw, a korzyścią uzyskaną dzięki podjęciu danego działania. Podczas przeprowadzania badania mającego na celu ocenę zachowania tej równowagi kwestionowany środek nie jest już porównywany z innymi alternatywnymi rozwiązaniami, lecz analizowany „sam w sobie” dla ustalenia, czy korzyść, jaką może przynieść z perspektywy zakładanego celu, uzasadnia uszczerbek, jaki może spowodować[68]. W konsekwencji w ramach analizy proporcjonalności *sensu stricto* TSUE dokonuje pewnego rodzaju ważenia racji czy wyważania różnych interesów – z jednej strony ochrony praw, swobód i wolności, w tym swobodnego przepływu towarów, z drugiej realizacji celu, który zakłada analizowany środek, w tym np. ochrony środowiska. Uznać więc można za Śledzińską-Simon, iż „według jednej interpretacji w teście proporcjonalności *sensu stricto* kryje się pytanie o relację między korzyściami i kosztami ograniczenia. W innym ujęciu proporcjonalność w ścisłym znaczeniu oznacza ważenie kolidujących wartości w celu ich maksymalizacji”[69].

Niezależnie od różnych ujęć tego aspektu testu proporcjonalności zauważyć należy, że w unijnym systemie prawnym dążenie do zapewnienia w jego ramach równowagi obejmuje nie tylko relacje jednostka – władze unijne lub krajowe, ale także UE – państwo członkowskie. Jak zauważa Eeckhout, zastosowanie testu proporcjonalności *sensu stricto* w wyrokach dotyczących swobodnego przepływu wskazuje, że Trybunał przede wszystkim równoważy interes UE – a nie interes danej

66 Wyrok SPI z dnia 11 września 2002 r. w sprawie T-13/99 *Pfizer Animal Health SA przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 2002 II-03305, ECLI:EU:T:2002:209, pkt 410.

67 Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie C-169/*91 Council of the City of Stoke-on-Trent i Norwich City Council przeciwko B & Q plc.*, Zb. Orz. 1992 I-06635, ECLI:EU:C:1992:519.

68 W. Van Gerven, *Principe de proportionalité*…, s. 306.

69 A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń*…, s. 33. Autorka podkreśla, że test proporcjonalności w ścisłym znaczeniu nie zawsze musi opierać się na analizie kosztów i zysków (*cost-benefit analysis*), lecz może polegać także na ważeniu racji (*balancing as reasoning*), za: K. Möller, *Proportionality*…, s. 715. Zob. również D. Beatty, *The Ultimate Rule of Law*, New York 2004, s. 160, za: A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń*…, s. 33.

osoby czy przedsiębiorstwa – z interesem krajowym[70]. Wniosek ten potwierdza orzecznictwo TSUE, w tym cytowany wyżej wyrok wydany w sprawie C-169/91 *Stoke-on-Trent*, w którym wyjaśnił on, że „ocena proporcjonalności przepisów krajowych realizujących uzasadniony cel prawa wspólnotowego polega na wyważeniu interesu krajowego w osiągnięciu tego celu z interesem wspólnotowym, polegającym na zapewnieniu swobodnego przepływu towarów"[71].

Zaznaczyć należy, że kontrola proporcjonalności w zakresie tego jej elementu sprawia najwięcej trudności zarówno teoretycznych, jak i praktycznych. O ile przeprowadzane przez TSUE analizy adekwatności i konieczności nie budzą większych kontrowersji, o tyle badanie proporcjonalności *sensu stricto* rodzi liczne pytania i wątpliwości. Wynika to z samej istoty tego testu, tj. dokonywania przez Trybunał równoważenia różnych, często sprzecznych interesów. Jest to niezwykle wrażliwa sfera, ponieważ nierzadko zestawiane ze sobą i ważone są interesy pozagospodarcze o fundamentalnym znaczeniu, takie jak ochrona zdrowia czy środowiska, i interesy gospodarcze, które jednak stanowią podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej. Jak podkreśla Snell, najpoważniejszym problemem występującym w ramach badania proporcjonalności jest to, czy to Trybunał, czy sąd krajowy stosujący przepisy o swobodnym przepływie towarów powinien przeprowadzić trzeci test i zbadać „prawdziwą proporcjonalność" wprowadzonych środków, a w szczególności, „czy Trybunał powinien dokonywać analizy kosztów i korzyści oraz ważenia rozwiązań krajowych i interesu Unii Europejskiej"[72]. Powodem wątpliwości w tym zakresie jest przede wszystkim fakt, iż realizowanie przez sędziów tego rodzaju kompetencji prowadzić może do odwrócenia ról i ograniczenia – na rzecz TSUE – należącej do władz prawodawczych pozycji decydentów w zakresie oceny kosztów i korzyści wynikających z przyjęcia danej regulacji, co dotyczy w szczególności kompetencji przyznanych władzom krajowym.

Analiza proporcjonalności *sensu stricto* jest jednak nie tylko kontrowersyjna, ale również trudna merytorycznie. Nierzadko wymaga ona uwzględnienia różnic występujących pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie roli czy wagi, jaką przypisują one ochronie pewnych interesów, jak również wzięcia pod uwagę nie tylko skutków gospodarczych, lecz również innych – w tym społecznych – wynikających z wprowadzenia konkretnych rozwiązań, zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej. Co więcej, w dziedzinie, jaką jest ochrona środowiska, trudności, z jakimi mierzą się sędziowie, są dodatkowo potęgowane przez naukowy i techniczny charakter zarówno występujących problemów, jak i regulacji wprowadzanych w odpowiedzi na nie. Poważne wyzwanie stanowi również dokonanie analizy kosztów i korzyści wynikających z przyjęcia regulacji mających na celu zapewnienie odpowiedniego stanu środowiska, w szczególności dokładne

70 P. Eeckhout, *The European Court of Justice and the Legislature*, „Yearbook of European Law" 1998, vol. 18(1), s. 24.

71 Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie C-169/91 *Council of the City of Stoke-on-Trent i Norwich City Council przeciwko B & Q plc.*, pkt 15.

72 J. Snell, *True Proportionality*…, s. 50.

oszacowanie tych drugich. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż choć bez wątpienia możliwe jest obliczenie strat finansowych, jakich doznają podmioty gospodarcze z powodu stosowania określonego instrumentu służącego ochronie środowiska, jako że mogą być one wyrażone w wartościach pieniężnych, to oszacowanie korzyści, jakie może on przynieść, generuje znaczne trudności[73].

Należy również zauważyć, że w ramach kontroli proporcjonalności *sensu stricto* Trybunał uwzględnia wiele różnych czynników i elementów mogących wpływać na ocenę konkretnych środków. Poza samymi korzyściami i kosztami ich wprowadzenia nierzadko bierze on pod uwagę także realne możliwości dostosowania się przez podmioty gospodarcze objęte zakresem zastosowania określonych regulacji do wprowadzanych wymogów i przyjęcie przez państwo członkowskie rozwiązań ułatwiających czy też umożliwiających takie dostosowanie się. Badanie regulacji krajowych w świetle tego rodzaju wymogu miało miejsce m.in. w cytowanych już sprawach C-309/02 *Radberger i Spitz* oraz C-463/01 *Komisja przeciwko Niemcom*. Obie sprawy dotyczyły niemieckich przepisów, które wprowadzały system obligatoryjnego udziału opakowań wielokrotnego użytku w rynku opakowań do napojów oraz powiązane z nim obowiązki w zakresie pobierania kaucji i przyjmowania zwrotu, obciążające m.in. dystrybutorów wprowadzających do obrotu napoje w jednorazowych opakowaniach. Obowiązki te nie obciążały jednak producentów i dystrybutorów uczestniczących w ogólnym systemie zbiórki zużytych opakowań. Przyjęcie przedmiotowych przepisów władze niemieckie uzasadniały koniecznością ograniczenia wpływu odpadów opakowaniowych na środowisko i zapewnienia wysokiego poziomu jego ochrony. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, badając proporcjonalność wprowadzonych rozwiązań, uznał, że były one odpowiednie do zakładanego celu, opierając się jedynie na przedstawionych przez Niemcy analizach wskazujących, że powodowały one wzrost poziomu zwrotu pustych opakowań i selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych i przyczyniały się w ten sposób do zwiększenia ich odzysku. Zdecydowanie dokładniejszej ocenie poddał on zachowanie przez nie wymogu proporcjonalności *sensu stricto*. W tym zakresie wskazał on przede wszystkim, iż regulacje dotyczące systemu kaucji i przyjmowania zwrotu opakowań muszą pozwalać ich producentom i dystrybutorom na dostosowanie produkcji oraz sposobów gospodarowania odpadami po opakowaniach jednorazowych do nowych wymogów w taki sposób, aby w chwili wejścia w życie systemu każdy zainteresowany podmiot mógł rzeczywiście w nim uczestniczyć. W konsekwencji uznał on, że analizowane regulacje, choć bez wątpienia były korzystne z punktu widzenia ochrony środowiska, mogły zostać uznane za zgodne z zasadą proporcjonalności jedynie w przypadku, gdyby przewidywały „rozsądny okres przejściowy" dla objętych ich stosowaniem podmiotów. W sprawie C-309/02 *Radberger i Spitz* ocenę spełnienia przedmiotowego warunku TSUE pozostawił sędziom krajowym, natomiast w drugiej z omawianych

73 N. de Sadeleer, *Principe de proportionalité: cheval de Troie du marché intérieur?*, „Law and European Affaires" 1999, no. 3–4, s. 386.

spraw – C-463/01 *Komisja przeciwko Niemcom* – dokonał jej sam, uznając, iż przewidziany spornymi regulacjami sześciomiesięczny okres przejściowy pomiędzy ogłoszeniem o ustanowieniu systemu poboru kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotów a jego wejściem w życie nie był wystarczający, w konsekwencji czego przyjęte rozwiązania naruszały zasadę proporcjonalności.

Ilustrację różnorodności czynników uwzględnianych przez TSUE w badaniu proporcjonalności *sensu stricto* środków wprowadzanych przez państwa członkowskie stanowić może orzeczenie wydane w omawianej już wcześniej sprawie C-142/05 *Mickelsson i Roos*, dotyczącej szwedzkich przepisów, które zakazywały korzystania ze skuterów wodnych poza publicznymi drogami oraz akwenami do tego celu wyznaczonymi przez właściwe władze lokalne. Trybunał z jednej strony pozostawił wówczas ostateczną ocenę ich proporcjonalności sądowi krajowemu, z drugiej natomiast sformułował w tym zakresie dość precyzyjnie wytyczne, do których uwzględnienia sąd ten został zobowiązany. Wskazał on bowiem, że proporcjonalność przyjętych rozwiązań uzależniona była od spełnienia wielu przesłanek, do których należało to, aby:

1) właściwe władze krajowe zostały zobowiązane do przyjęcia przepisów wykonawczych wyznaczających akweny i drogi, na których ruch skuterów wodnych był dopuszczalny;
2) władze te rzeczywiście wykonały powierzoną im w tym zakresie kompetencję i wyznaczyły akweny i drogi odpowiadające warunkom przewidzianym w krajowym rozporządzeniu;
3) środki takie zostały przyjęte w rozsądnym czasie po wejściu w życie kwestionowanych przepisów.

Trybunał doprecyzował również, że fakt, iż środki wykonawcze do analizowanych regulacji nie zostały przyjęte niedługo po wejściu życie tych ostatnich, niekoniecznie musiał wpłynąć na ich proporcjonalność, jako że właściwe władze mogły nie dysponować wystarczającym czasem na przygotowanie rzeczonych środków, czego weryfikacji powinien dokonać sąd krajowy. W orzeczeniu tym TSUE przyjął więc dość skomplikowane rozumowanie, uzależniając ocenę proporcjonalności przyjętych przez państwo członkowskie środków od wypełnienia szeregu bardzo konkretnych warunków związanych nie tylko z badanymi regulacjami, ale również ze środkami wykonawczymi do nich. Warunki te odnosiły się zarówno do aspektów merytorycznych, jak i proceduralnych podjętych działań prawodawczych, a ich ostateczna ocena została przekazana do sądu krajowego. Orzeczenie to ukazuje więc, iż analiza proporcjonalności *sensu stricto* może niekiedy opierać się na badaniu bardzo zróżnicowanych elementów i zależeć od różnego rodzaju okoliczności faktycznych i prawnych, co czyni ją trudną i skomplikowaną.

Ilustrację wspomnianej wieloaspektowości badania proporcjonalności *sensu stricto* w dziedzinie ochrony środowiska stanowić może również orzeczenie wydane w przywołanej już sprawie C-219/07 *Nationale Raad*, dotyczącej wprowadzonego w Belgii zakazu przywozu z innych państw, utrzymywania w niewoli i sprzedaży ssaków należących do gatunków niewymienionych w tzw. pozytywnym krajowym

wykazie zawartym w przepisach prawa belgijskiego. Trybunał Sprawiedliwości wskazał wówczas, że możliwość utrzymania przedmiotowego zakazu w mocy uzależniona była od jego proporcjonalności w stosunku do celu, jakim jest ochrona zwierząt. Jej ocenę należało natomiast przeprowadzić, biorąc pod uwagę z jednej strony szczególny charakter gatunków objętych regulacjami i wagę, jaką przedstawia ochrona życia i zdrowia zwierząt oraz środowiska dla UE, a z drugiej konieczność eliminacji, w jak najszerszym możliwym zakresie, ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi. W tym kontekście stwierdził on, że regulacje krajowe wprowadzające pozytywny wykaz gatunków zwierząt, których okazy mogą stanowić przedmiot obrotu i przetrzymywania w niewoli, należy uznać za proporcjonalne, jeśli:

1) są oparte na obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriach,
2) obejmują procedurę umożliwiającą zainteresowanym podmiotom uzyskanie wpisu nowych gatunków do wykazu oraz
3) przewidują możliwość odrzucenia wniosku o dokonanie nowego wpisu wyłącznie, jeżeli utrzymywanie w niewoli okazów danego gatunku stanowi rzeczywiste zagrożenie dla ochrony lub poszanowania interesów i wymogów, takich jak zdrowie i życie zwierząt lub ochrona środowiska.

Wobec tak szczegółowych kryteriów oceny krajowych środków sformułowanych przez TSUE uznać można, że test proporcjonalności *sensu stricto* wiąże się w wysokim stopniu z faktycznymi okolicznościami sprawy i konkretnym kontekstem, w jakim kwestionowane regulacje zostały wprowadzone, w związku z czym zakres i przebieg kontroli może bardzo różnić się w poszczególnych przypadkach. Niezależnie jednak od powyższego stwierdzić należy, że prawodawcy krajowi wciąż dysponują pewną swobodą w ustalaniu poziomu ochrony określonych dóbr, do jakiego dążą, i wyboru metody działania mającej pozwolić na jego osiągnięcie, a fakt, że wprowadzone przez nie regulacje pociągają za sobą poważne skutki gospodarcze, nie wystarcza sam w sobie do uznania, że są one nieproporcjonalne. Z drugiej strony podkreślić należy, że pozostawienie im takiej swobody nie może prowadzić do sytuacji, w której sędziowie ignorowaliby fakt, iż pewne regulacje, niezależnie od tego, jak słuszny jest ich cel, wciąż mogą być szczególnie niebezpieczne z punktu widzenia realizacji założeń swobodnego przepływu towarów.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, stwierdzić można, iż konieczność poszanowania wymogu proporcjonalności *sensu stricto* stanowi źródło istotnych ograniczeń przy ustalaniu treści i zakresu zastosowania środków służących realizacji celów ochrony środowiska. Wskazany element testu proporcjonalności uznać można za niezwykle ważne narzędzie wykorzystywane przez TSUE dla pogodzenia dążeń do liberalizacji handlu i ochrony środowiska, ale również dla wywierania pewnej presji na państwa członkowskie, by dokonywały one odpowiedniego wyważenia interesów w tym zakresie. Kontrola środków krajowych z punktu widzenia ich proporcjonalności, w tym szczególnie proporcjonalności *sensu stricto*, może zatem być postrzegana jako wyraz umiarkowania i rozsądku w dążeniu do zadośćuczynienia potrzebom społeczeństwa europejskiego.

3. Rola zasady proporcjonalności w wypracowywaniu kompromisu między swobodnym przepływem towarów a ochroną środowiska

Działalność orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odgrywa niezwykle istotną rolę w poszukiwaniu kompromisu między koniecznością zapewnienia sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego UE a ochroną szczególnie istotnych interesów państw członkowskich. Kontrola proporcjonalności środków przyjmowanych przez władze krajowe stanowi natomiast kluczowy instrument, za pomocą którego TSUE kształtuje ten kompromis. Jest ona podstawowym kryterium oceny przepisów powodujących – w imię ochrony interesu publicznego – ograniczenie unijnych swobód gospodarczych, w tym swobodnego przepływu towarów.

W doktrynie podkreśla się, że zasada proporcjonalności nie stanowi podstawy kompetencji państw członkowskich ani instytucji UE, lecz warunkuje dopuszczalność wprowadzania ograniczeń praw i wolności[74]. W konsekwencji analiza proporcjonalności opiera się na badaniu, czy przyjmowane przez władze krajowe lub instytucje unijne rozwiązania stanowiące ingerencję w prawa, wolności i swobody przewidziane prawem Unii Europejskiej spełniają kryteria pozwalające na ich ocenę jako uzasadnione. Mogą one zostać uznane za dopuszczalne jedynie wówczas, gdy są właściwe dla ochrony interesu publicznego lub konkurencyjnego prawa bądź wolności, powodują najmniejszą spośród wszystkich odpowiednich rozwiązań uciążliwość, a spowodowany nimi uszczerbek jest rekompensowany korzyściami wynikającymi z ich zastosowania.

Ocena proporcjonalności środków przyjmowanych zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym jest procesem wymagającym rozważenia wielu czynników i interesów, co sprawia, że jest ona niezwykle skomplikowana. Wynika to, po pierwsze, z konieczności uwzględnienia w niej różnych aspektów i elementów samego testu proporcjonalności, po drugie zaś z potrzeby wyważenia kolidujących ze sobą wartości i celów przewidzianych w traktatach, w tym swobody przepływu towarów z jednej strony oraz szczególnie istotnych interesów chronionych przez państwa członkowskie bądź instytucje Unii Europejskiej poprzez przyjęcie określonych środków z drugiej. Złożony charakter przedmiotowej oceny znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, które – pomimo niezwykle istotnego znaczenia – cechuje się w dużej mierze niespójnością. Jak trafnie podkreśla Vedder, choć w ramach badania dopuszczalności ograniczeń

74 V. Zanetti, *Proportionality and Compromises*, „Journal of Moral Philosophy" 2020, no. 17, s. 76, a także cytowana tam literatura.

swobodnego przepływu towarów proporcjonalność odgrywa rolę kluczową, to sama jej kontrola pozostaje „równie enigmatyczna, jak szeroko dyskutowana"[75]. W konsekwencji wpływ orzecznictwa dotyczącego proporcjonalności stosowanych środków na kształtowanie równowagi między ochroną dóbr pozagospodarczych, w tym środowiska naturalnego, a realizacją swobód unijnych pozostaje zmienny i zależny od szeregu czynników. Należą do nich: rodzaj przyjętych rozwiązań, stopień ingerencji w swobody rynku wewnętrznego oraz specyfika chronionego interesu publicznego.

W literaturze podkreśla się, że istnieje wiele różnych form, a w ich ramach wiele różnych sposobów wykorzystania zasady proporcjonalności przez TSUE. Istotne różnice w jej stosowaniu widoczne są zarówno w odniesieniu do poszczególnych dziedzin prawa, jak i podmiotów, których działania poddawane są kontroli[76]. Wróbel zauważa nawet, że Trybunał „w zależności od sprawy inaczej formułuje test proporcjonalności"[77].

W orzeczeniach TSUE co do zasady wyróżnić można trzy elementy testu proporcjonalności – odpowiedniość, niezbędność i proporcjonalność *sensu stricto*. Niemniej jednak pełna modelowa ocena, obejmująca wszystkie wskazane elementy, nie zawsze ma miejsce – niekiedy TSUE ogranicza się do oceny tylko niektórych z nich, łączy je ze sobą lub też przeprowadza kompleksową analizę bez wyraźnego wyodrębniania poszczególnych jej elementów[78]. Zróżnicowanie to można w pewnym stopniu oceniać krytycznie, jako że może ono negatywnie wpływać na pewność prawa w omawianym zakresie. Z drugiej jednak strony tłumaczyć je można elastycznym podejściem sędziów do przedmiotowej problematyki. To ostatnie wydaje się natomiast słuszne, a nawet konieczne, gdy weźmie się pod uwagę istotne różnice w zakresie uwarunkowań faktycznych – w tym społeczno-gospodarczych – i prawnych, powodujących przyjmowanie określonych rozwiązań, występujące pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi oraz odmienne znaczenie przypisywane przez społeczności poszczególnych krajów UE ochronie określonych wartości. Zarówno uwzględnienie tych odmienności, jak i brak jednoznacznej i absolutnej hierarchii chronionych interesów (inaczej niż w początkowych latach funkcjonowania WE, kiedy to zapewnienie sprawnego funkcjonowania wspólnego rynku, przede wszystkim na podstawie swobodnego przepływu towarów, stanowiło bezdyskusyjny priorytet działań Wspólnoty) wymaga natomiast od

75 H.B. Vedder, *Integrating Rather than Juxtaposing Environmental Policy and the Internal Market*, [w:] P. Koutrakos, J. Snell (red.), *Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market*, Cheltenham 2017, s. 188, zob. również cytowana tam literatura.

76 W ten sposób m.in. T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford 1999, s. 68; J.H. Jans, *Proportionality Revisited*, „Legal Issues of Economic Integration" 2000, vol. 27(3), s. 264; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie" 2006, nr 1, s. 64.

77 A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej*…

78 Jans wskazuje nawet, że „nie ma czegoś takiego jak stosowanie zasady proporcjonalności" – J.H. Jans, *Proportionality*…, s. 264.

sędziów właśnie zachowania odpowiedniej elastyczności, a w konsekwencji niekiedy różnicowania przeprowadzanego testu proporcjonalności wprowadzanych środków prawnych.

Zakres i intensywność przeprowadzanej przez TSUE kontroli proporcjonalności zależą w znacznym stopniu od podmiotu, który przyjął badane środki. Analiza orzecznictwa pozwala na sformułowanie wniosku, iż w odniesieniu do działań instytucji unijnych kontrola ta jest mniej wnikliwa niż w stosunku do postępowania państw członkowskich[79]. W literaturze wskazuje się nawet, iż Trybunał „przyjmuje dwa zupełnie różne podejścia do wymogu proporcjonalności przy ocenie z jednej strony regulacji wspólnotowych (wymiar horyzontalny), a z drugiej strony regulacji krajowych (wymiar wertykalny)"[80].

W przypadku kontroli środków wprowadzanych przez instytucje unijne przeprowadzany test proporcjonalności ma charakter raczej pobieżny. Dotyczy to przede wszystkim rozwiązań przyjmowanych w obszarach, w których instytucjom tym przysługuje szeroki zakres swobody uznania, w tym w szczególności sytuacji wymagających dokonywania skomplikowanych, wieloaspektowych ocen i analiz o charakterze naukowym i technicznym[81]. W praktyce mniejszy rygor kontroli przejawia się przede wszystkim w tym, że TSUE uchyla regulacje przyjęte przez prawodawcę unijnego wyłącznie wówczas, gdy uzna je za wyraźnie i oczywiście nieodpowiednie do osiągnięcia zakładanego celu lub do niego niewspółmierne. Przyjmuje on ponadto, że w przypadku działań podejmowanych przez instytucje UE za proporcjonalne mogą być uznane także takie rozwiązania, które „co prawda nie są najmniej restrykcyjne, ale za to najbardziej odpowiednie dla osiągnięcia danego celu"[82]. Niezależnie jednak od ograniczonej wnikliwości przeprowadzanego badania Trybunał konsekwentnie podkreśla w swoich orzeczeniach, że unijny prawodawca również zobowiązany jest do przestrzegania wymogów wynikających z zasady proporcjonalności, co implikuje w szczególności, że korzystanie z przysługującej mu swobody uznania nie może prowadzić do przyjmowania środków w oczywisty sposób bardziej uciążliwych „niż skutki wynikające z innych rozwiązań, równie odpowiednich do realizowanych celów"[83], a także że powinien on

79 Tak wskazuje np. R. Thomas, *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, Oxford 2000, s. 79 czy P. Eeckhout, *The European Court of Justice*…, s. 24.

80 T.-I. Harbo, *The Function of the Proportionality*…, s. 172 czy R. Thomas, *Legitimate Expectations*…, s. 79.

81 W ten sposób m.in. wyroki TSUE: z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie 331/88 *The Queen przeciwko Minister of Agriculture, Fisheries and Food i Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa i inni*; z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-504/04 *Agrarproduktion Staebelow GmbH przeciwko Landrat des Landkreises Bad Doberan*, Zb. Orz. 2006 I-00679, ECLI:EU:C:2006:30; z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09 *Afton Chemical Limited przeciwko Secretary of State for Transport*, Zb. Orz. 2010 I-07027, ECLI:EU:C:2010:419.

82 J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich – kryteria*…, s. 91.

83 Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*, Zb. Orz. 2008 I-09895, ECLI:EU:C:2008:728, pkt 59.

brać pod uwagę „wszystkie istotne czynniki i okoliczności sytuacji, którą chce uregulować”[84] oraz „zachować równowagę pomiędzy ochroną zdrowia, środowiska naturalnego czy konsumentów i interesami gospodarczymi podmiotów działających na rynku UE”[85].

W przypadku oceny środków przyjmowanych przez państwa członkowskie test proporcjonalności cechują natomiast większa dokładność i surowość, co potwierdzają liczne orzeczenia TSUE, omówione już w poprzednich częściach niniejszego rozdziału (zob. np. wyroki w sprawach: C-54/05 *Komisja przeciwko Finlandii*, C-170/07 *Komisja przeciwko Polsce*, C-131/93 *Crayfish*, C-320/03 *Komisja przeciw Austrii*, C-639/11 *Komisja przeciwko Polsce* i innych omówionych wyżej). Analizując rozwiązania stosowane przez władze krajowe, Trybunał nie bada bowiem jedynie – jak ma to miejsce w odniesieniu do działań prawodawcy unijnego – czy przyjęte środki nie są w sposób oczywisty nieproporcjonalne, lecz weryfikuje również, czy są one rzeczywiście adekwatne, niezbędne i proporcjonalne w ścisłym rozumieniu, czego dowieść musi samo państwo członkowskie.

Także kontrola proporcjonalności środków przyjmowanych przez władze krajowe w celu realizacji wymogów ochrony środowiska okazuje się z reguły bardziej rygorystyczna niż w przypadku regulacji wprowadzanych przez instytucje Unii Europejskiej, szczególnie w okolicznościach, gdy środki te prowadzą do ograniczenia swobód rynku wewnętrznego. Dotyczy to zarówno sytuacji, w których państwa członkowskie uzasadniają przyjmowane środki na bazie podstawy traktatowej, tj. art. 36 TFUE, jak i tych, w których powołują się na wymogi imperatywne. W obu tych przypadkach Trybunał nierzadko staje bowiem przed koniecznością wyważenia, w ramach testu proporcjonalności, również interesu unijnego i krajowego. Jak podkreśla Tridimas: „poszanowanie zasady proporcjonalności stanowi bowiem w takich sytuacjach jeden z instrumentów integracji rynków państw”[86], co również uzasadnia zwiększoną intensywność przeprowadzanej kontroli. W przypadku kontroli środków przyjmowanych zarówno przez instytucje unijne, jak i przez władze krajowe test proporcjonalności stanowi niewątpliwie ważny instrument, pozwalający TSUE na dokonanie wyważonej oceny legalności ograniczeń swobodnego przepływu i na uwzględnienie przy tym wrażliwej równowagi w zakresie podziału kompetencji między władzą sądowniczą a ustawodawczą, a także między UE a jej państwami członkowskimi.

Analiza orzecznictwa pozwala także dostrzec, że na wnikliwość przeprowadzanego badania proporcjonalności istotny wpływ ma również stopień restrykcyjności wprowadzonych środków czy też – ujmując to z perspektywy realizacji zasady swobodnego przepływu towarów – stopień potencjalnego ograniczenia tej

84 Wyrok TSUE z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 *Królestwo Hiszpanii przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 2006 I-07285, EU:C:2006:521, pkt 122.

85 Wyrok TSUE z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09 *Afton Chemical Limited przeciwko Secretary of State for Transport*, pkt 56.

86 T. Tridimas, *The Principle of Proportionality in Community Law: from the Rule of Law to Market Integration*, „Irish Jurist” 1996, vol. 31, s. 85.

swobody, wynikającego z przyjętych regulacji. Trybunał stosuje szczególnie rygorystyczne podejście do całkowitych lub quasicałkowitych wyłączeń czy zakazów obrotu lub transportu towarów, natomiast środki mniej restrykcyjne, w szczególności te, które nie prowadzą do całkowitego wyłączenia importu towarów z innych państw UE, podlegają zazwyczaj łagodniejszej kontroli. Odzwierciedla to tendencję orzecznictwa do promowania rozwiązań zapewniających możliwie najmniejszą ingerencję w swobody gospodarcze i sprzyja dostosowywaniu regulacji krajowych do wymogów rynku wewnętrznego. Co istotne, stanowisko takie może skłaniać państwa członkowskie do wprowadzania środków w jak najmniejszym stopniu naruszających unijne swobody, które z większym prawdopodobieństwem mogą zostać uznane za zgodne z prawem Unii Europejskiej. W praktyce może to prowadzić do poszukiwania przez władze krajowe rozwiązań pozwalających na realizację przyjmowanych założeń przy minimalnej ingerencji w wymianę handlową i w konsekwencji przyczyniać się do zachowania równowagi między ochroną interesu publicznego a realizacją zasady swobodnego przepływu towarów. Przyjmując wskazane podejście, Trybunał nie tylko wyznacza zatem standard kontroli dopuszczalności ograniczeń swobód traktatowych, lecz także chroni integralność rynku unijnego, czyniąc z zasady proporcjonalności instrument służący równoważeniu interesów pozagospodarczych z celami ekonomicznej integracji europejskiej z jednej strony oraz interesów narodowych z interesami Unii z drugiej.

W świetle powyższych ustaleń stwierdzić należy, że zasada proporcjonalności zajmuje dziś centralne miejsce w unijnym porządku prawnym jako podstawowe narzędzie oceny zgodności z prawem Unii Europejskiej ograniczeń podstawowych swobód rynku wewnętrznego wprowadzanych lub utrzymywanych przez państwa członkowskie. Sama procedura badania proporcjonalności stanowi przy tym mechanizm pozwalający na wypracowanie kompromisu między kolidującymi prawami lub interesami, w szczególności między swobodami gospodarczymi a innymi chronionymi wartościami, w tym ochroną środowiska naturalnego.

Zakończenie

Liberalizacja handlu od początku istnienia Wspólnoty Europejskiej stanowiła fundament jej integracji i funkcjonowania. Zgodnie z zamysłem ojców założycieli miała ona przyczynić się do budowy sprawnie działającego wspólnego rynku i w ten sposób sprzyjać poprawie sytuacji ekonomiczno-społecznej w państwach członkowskich. Z czasem dostrzeżono jednak, że intensywny wzrost gospodarczy może skutkować narastającą presją na ekosystemy i w rezultacie prowadzić do ich degradacji. Podobne konsekwencje może nieść ze sobą również swobodny przepływ towarów pomiędzy państwami. Jego realizacja może bowiem prowadzić do osłabiania realnej ochrony środowiska w poszczególnych krajach, przede wszystkim wymagając od nich akceptacji towarów pochodzących z innych państw, także tych o niższych standardach ekologicznych. Negatywne oddziaływanie w relacji środowisko – rynek wewnętrzny jest jednak dostrzegalne również w kierunku odwrotnym – wdrażanie polityk ekologicznych może znacząco ograniczać rozwój rynku, m.in. właśnie poprzez hamowanie swobodnego przepływu towarów spowodowane różnicami w standardach środowiskowych ustanawianych przez poszczególne państwa członkowskie. W tym kontekście w toku rozwoju konstrukcji europejskiej pojawiły się pytania dotyczące relacji między tymi dwiema wartościami – „Jak daleko idące ograniczenia wymiany handlowej w UE, motywowane względami ekologicznymi, mogą zostać uznane za dopuszczalne?", „W jaki sposób ich uzasadnienie związane z ochroną środowiska powinno być ważone w stosunku do negatywnego wpływu na obrót gospodarczy?" i „Jaka pozycja w konfrontacji z wymogami wynikającymi z zasady swobodnego przepływu towarów powinna być przyznana dążeniom władz krajowych do zapewnienia na swoim terytorium wysokiego poziomu ochrony środowiska?".

Już na etapie tworzenia Wspólnota Europejska została oparta na regulacjach mających na celu zapewnienie ścisłej współpracy gospodarczej między państwami członkowskimi. Jednym z jej fundamentów było ustanowienie rynku pozbawionego wewnętrznych granic, w którym możliwy jest swobodny przepływ osób, kapitału i usług, a także towarów. Reguły dotyczące jego funkcjonowania, ustanowione już w traktacie z 1957 r., były stopniowo doprecyzowywane i rozwijane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, tak by zapewnić spójność i stabilność procesu integracji europejskiej. Urzeczywistnienie zasady swobodnego przepływu

towarów, stanowiącej jeden z jego kluczowych elementów, miało natomiast prowadzić do stymulowania przedsiębiorczości, konkurencji i handlu, a także zwiększania wydajności produkcji w UE poprzez wprowadzenie bezpośredniej konkurencji między producentami z różnych krajów oraz zapewnienie konsumentom dostępu do szerokiej gamy produktów ze wszystkich państw członkowskich. Już na etapie formułowania postanowień pierwszych traktatów za konieczne uznano – dla realizacji powyższych celów – usunięcie wszelkich przeszkód w wywozie, przywozie i tranzycie towarów na obszarze wspólnego rynku, tworzonych przez państwa członkowskie. Do przeszkód tych zaliczono bariery o charakterze celnym (cła i opłaty o skutku równoważnym), podatkowym (wewnętrzne podatki o charakterze dyskryminacyjnym lub ochronnym) oraz ilościowym (ograniczenia ilościowe w przywozie lub wywozie i środki o skutku równoważnym).

W 1968 r. pomiędzy państwami członkowskimi utworzona została unia celna, której celem było zniesienie ograniczeń taryfowych w przepływie towarów, a także ustanowienie wspólnej taryfy celnej i ujednolicenie polityki handlowej wobec partnerów zewnętrznych. Usunięcie barier o charakterze celnym gwarantować miał wprowadzony w art. 28 i 30 Traktatu zakaz stosowania ceł lub opłat o skutku równoważnym, w tym także ceł o charakterze fiskalnym. Co szczególnie istotne, w Traktacie nie przewidziano żadnych odstępstw od przedmiotowego zakazu; wyjątki od niego nie zostały również sformułowane w orzecznictwie TSUE. Wynikało to z faktu, iż głównym zamiarem, jaki przyświecał państwom w procesie budowy wspólnego rynku, było całkowite wyeliminowanie środków taryfowych mogących stanowić zagrożenie dla wymiany handlowej, a zakazowi stosowania ceł w obrocie wewnątrz UE przyznano w realizacji tego celu fundamentalne znaczenie. Dla zapewnienia realizacji założeń swobodnego przepływu towarów do Traktatu włączono również – w jego art. 110 – zakaz nakładania przez państwa członkowskie na produkty pochodzące z innych krajów UE podatków wewnętrznych wyższych niż te stosowane wobec takich samych lub podobnych produktów krajowych bądź podatków pośrednio chroniących inne produkty krajowe. Na mocy przedmiotowego przepisu w prawie pierwotnym Unii ustanowiono zasadę niedyskryminacji podatkowej o niezwykle szerokim zastosowaniu, odnoszącą się do zróżnicowanego opodatkowania zarówno produktów identycznych, jak i podobnych bądź konkurencyjnych. Celem tego rozwiązania było zapewnienie przejrzystości unijnego rynku oraz jego neutralności fiskalnej poprzez wyeliminowanie wszelkich form zróżnicowania podatkowego opartego na pochodzeniu towarów. Ponadto, podobnie jak w przypadku zakazu stosowania ceł i opłat o skutku równoważnym, również w odniesieniu do zakazu ustanowionego w art. 110, w Traktacie nie przewidziano żadnej wyraźnej podstawy umożliwiającej wprowadzanie od niego odstępstw. Co więcej, w art. 34 i 35 Traktatu wprowadzono zakaz stosowania – odpowiednio – ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie towarów między państwami członkowskimi oraz wszelkich środków o skutku równoważnym. W praktyce kluczową rolę w budowaniu sprawnie działającego rynku wewnętrznego odegrał – i nadal odgrywa – art. 34 TFUE, ponieważ w większości przypadków

państwa członkowskie dążą do ograniczenia importu, a nie eksportu towarów. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w dziedzinie ochrony środowiska także art. 35 TFUE nie pozostaje bez znaczenia – odgrywa on szczególnie istotną rolę przede wszystkim w zakresie problematyki ograniczania eksportu odpadów, która to łączy się ze wspieraniem rodzimej działalności w zakresie gospodarowania nimi.

Utworzenie reguł dotyczących funkcjonowania swobodnego przepływu towarów nastąpiło poprzez zamieszczenie wskazanych wyżej przepisów w treści Traktatu już w jego pierwotnej wersji, a następnie ich dość szybkie doprecyzowanie przez Trybunał Sprawiedliwości. Uwzględnienie problematyki ochrony środowiska oraz wprowadzenie związanych z nią regulacji do prawa unijnego następowało natomiast stopniowo. Co niezwykle znamienne, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r. nie zawierał żadnych przepisów dotyczących środowiska naturalnego. Twórcy konstrukcji europejskiej nie uznali jego ochrony za jedno z zadań, których realizacja powinna należeć do Wspólnoty, co wynikało z faktu, iż w ówczesnych realiach priorytet stanowiła integracja gospodarcza, realizowana przede wszystkim właśnie poprzez zapewnienie swobodnego przepływu towarów. Co więcej, choć pierwsze regulacje wspólnotowego prawa wtórnego powiązane z ochroną środowiska pojawiły się już w latach sześćdziesiątych XX wieku, to zostały one przyjęte w celu realizacji założeń wspólnego rynku. Ich wprowadzenie motywowane było nie samą dbałością o stan środowiska naturalnego, lecz faktem, iż rozbieżności w regulacjach krajowych w tym zakresie powodowały zróżnicowanie kosztów produkcji określonych dóbr w poszczególnych państwach członkowskich, a co za tym idzie – wpływały na ich konkurencyjność. Problematyka ochrony środowiska jako taka stała się obecna we Wspólnocie dopiero po 1973 r., kiedy to zaczęto przyjmować programy ochrony środowiska, i została wyraźnie wzmocniona w roku 1987, wraz z włączeniem odnoszących się do niej przepisów do treści Traktatu. Co jednak szczególnie istotne, do uwzględnienia wymogów ochrony środowiska w unijnym porządku prawnym w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości doszło jeszcze przed jej wprowadzeniem do traktatów. Należy uznać, że to właśnie działalność tej instytucji odegrała kluczową rolę w kształtowaniu relacji pomiędzy zasadą swobodnego przepływu towarów a ochroną środowiska – w szczególności przyczyniając się do znaczącego wzmocnienia pozycji tej drugiej i to pomimo długo utrzymującego się prymatu logiki wzrostu gospodarczego w polityce unijnej.

Przez długi czas TSUE, podobnie jak pozostałe instytucje unijne, w przypadku kolizji wymogów wynikających z zasady swobodnego przepływu towarów z potrzebą podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska konsekwentnie przyznawał pierwszeństwo tym pierwszym. W licznych orzeczeniach podkreślał on fundamentalne znaczenie tych przepisów Traktatu, które zapewnić miały niezakłóconą cyrkulację towarów na obszarze rynku wewnętrznego poprzez usuwanie wszelkich barier tworzonych w tym zakresie przez państwa członkowskie. Znajdowało to swój wyraz w trzech aspektach. Po pierwsze, w konsekwentnym odrzucaniu przez Trybunał jakichkolwiek odstępstw od zakazu stosowania ceł i środków

o skutku równoważnym, zawartego w art. 28 i 30 TFUE – również w przypadkach, gdy były one uzasadniane potrzebą realizacji celów środowiskowych. Po drugie, w dużej surowości w zakresie wykładni art. 110 TFUE, skutkującej systematycznym eliminowaniem wszelkich regulacji krajowych wprowadzających odmienne zasady opodatkowania produktów, które prowadzić mogły do ochrony produkcji rodzimej i to w dużej mierze niezależnie od przyczyn wprowadzenia takiego zróżnicowania. Po trzecie, w niezwykle szerokiej interpretacji zakazu stosowania ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym – zwłaszcza w odniesieniu do ograniczeń w przywozie – która to doprowadziła do objęcia przewidzianym w art. 34 TFUE zakazem niemalże wszystkich środków krajowych, których skutkiem mogło być ograniczenie swobody działania podmiotów gospodarczych – nawet jeżeli nie dotyczyły one wyłącznie bądź w sposób szczególnie uciążliwy produktów lub podmiotów z innych państw członkowskich. Z czasem jednak w samej Unii Europejskiej dostrzeżono, że swobodny przepływ towarów nie stanowi wartości absolutnej – nawet w kontekście dążeń do zapewnienia jak najbardziej efektywnego funkcjonowania jednolitego rynku – i w szczególnych przypadkach realizacja innych założeń może wymagać wprowadzenia pewnych jego ograniczeń. Jednym z mogących je uzasadniać celów stała się ochrona środowiska, do uznania czego doszło właśnie w orzecznictwie TSUE.

Uwzględnienie wymogów ochrony środowiska w wyrokach Trybunału i dopuszczenie, by w pewnym zakresie wpływały one na kształt zasady swobodnego przepływu towarów, następowało stopniowo i wielotorowo. Po pierwsze, doszło do pewnego złagodzenia reżimu odnoszącego się do ceł i opłat o skutku równoważnym. Trybunał dostrzegł bowiem, że choć zakazy zawarte w art. 28 i 30 TFUE należy interpretować restrykcyjnie, to sam fakt, że żaden z przepisów Traktatu nie przewiduje od nich odstępstw, nie oznacza, że wszelkie opłaty, w tym związane z ochroną środowiska, pobierane w związku z przekraczaniem przez towary granicy, muszą być uznane za niezgodne z prawem UE. W konsekwencji niektóre tego rodzaju instrumenty nie będą podlegać zakazom wynikającym z art. 28 i 30 TFUE. Wyłączenie takie będzie miało miejsce w przypadku opłat, które należą do ogólnego systemu danin wewnętrznych, obejmującego systematycznie i według tych samych obiektywnych kryteriów towary krajowe oraz przywożone i wywożone, stanowią wynagrodzenie za usługi faktycznie świadczone konkretnym podmiotom gospodarczym lub są nakładane w związku z przeprowadzaniem kontroli wymaganych przez prawo unijne. W żadnym z powyższych przypadków nie zachodzi jednak sytuacja, w której dana opłata – stanowiąc środek o skutku równoważnym do cła – byłaby wyłączona z zakresu zastosowania omawianych zakazów, lecz taka, w której nie zostaje ona w ogóle zakwalifikowana jako taki środek.

Po drugie, Trybunał wyraźnie uznał, że art. 110 TFUE należy interpretować w taki sposób, iż nie wyklucza on zróżnicowania w opodatkowaniu produktów podobnych lub konkurencyjnych, o ile jest ono obiektywnie uzasadnione. Doszło również do złagodzenia podejścia TSUE w zakresie oceny cech, elementów czy okoliczności, które mogą stanowić podstawę takiego zróżnicowania. W świetle

jego aktualnego orzecznictwa należy uznać, że przepis ten przyznaje państwom członkowskim pewien, wciąż ograniczony, zakres swobody w kształtowaniu ich własnej polityki fiskalnej, pod warunkiem zachowania zasady równego traktowania. Swoboda ta obejmuje możliwość odmiennego traktowania produktów w sferze podatkowej w celu realizacji zgodnych z prawem unijnym założeń, w tym związanych z ochroną środowiska, i na podstawie obiektywnych przesłanek, m.in. takich jak rodzaj wykorzystywanych surowców czy procesów produkcyjnych. W konsekwencji wprowadzanie zróżnicowania w opodatkowaniu na podstawie kryteriów ekologicznych, przy spełnieniu określonych warunków, jest obecnie w UE dopuszczalne, co oznacza, że państwa członkowskie mogą stosować systemy podatkowe uwzględniające wpływ poszczególnych produktów na środowisko.

Po trzecie, co w praktyce okazało się szczególnie istotne, Trybunał uznał dopuszczalność odstępstw od zakazów stosowania ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie towarów, zawartych w art. 34 i 35 TFUE, w związku z realizacją wymogów ochrony środowiska. W tym zakresie wykorzystał on dwa rozwiązania – pierwsze oparte na tekście Traktatu, drugie – na wypracowanej w samym jego orzecznictwie koncepcji wymogów imperatywnych, do których z czasem włączona została właśnie ochrona środowiska.

Traktatową podstawę umożliwiającą wprowadzanie przez państwa członkowskie środków utrudniających swobodny przepływ towarów stanowi art. 36 TFUE, który dopuszcza odstępstwa od zakazu stosowania ograniczeń ilościowych w przypadku, gdy służą one ochronie enumeratywnie wymienionych w nim interesów. Zawarty w przedmiotowym przepisie katalog obejmuje m.in. ochronę życia i zdrowia ludzi i zwierząt oraz ochronę roślin, nie uwzględnia natomiast ochrony środowiska. Niemniej jednak Trybunał w swoich rozstrzygnięciach zaakceptował uzasadnienie na podstawie art. 36 TFUE środków krajowych ograniczających przywóz lub wywóz towarów, które zostały przyjęte właśnie w celu ochrony środowiska. Miało to jednak miejsce wyłącznie w przypadkach, w których środki te mogły zostać zakwalifikowane jako służące jednocześnie celom wymienionym w tym przepisie, co dotyczy w szczególności regulacji przyjmowanych dla zachowania życia i zdrowia zwierząt, a niekiedy także dla ochrony życia i zdrowia ludzi. Z jego orzecznictwa wynika bowiem, że uzasadnienie oparte na konieczności realizacji wymogów ochrony środowiska może zostać uznane za dopuszczalne, o ile pozostaje w ścisłym i bezpośrednim związku z ochroną tych właśnie dóbr. Niemniej jednak zakresy wskazanych w art. 36 TFUE wartości, zwłaszcza w obliczu jego zawężającej interpretacji, zgodnej z zasadą ścisłej wykładni wyjątków, nierzadko okazywały się nie w pełni dostosowane do specyfiki problemów związanych z szeroko pojętą ochroną środowiska lub zbyt wąskie, by pozwolić na skuteczną realizację jej założeń. Przez długi czas utrudniało to władzom krajowym efektywne uzasadnianie środków podejmowanych dla realizacji celów ekologicznych. Aby zniwelować braki w tekście Traktatu w zakresie podstawy umożliwiającej wprowadzanie rozwiązań prośrodowiskowych, Trybunał zdecydował się jednak wykorzystać stworzoną przez siebie konstrukcję wymogów imperatywnych.

Choć w chwili tworzenia katalogu wymogów imperatywnych zagadnienia związane z ochroną środowiska nie zostały w nim uwzględnione, to wraz ze wzrostem świadomości społeczeństwa nastąpiła również zmiana w podejściu sędziów unijnych do przedmiotowej problematyki. Z czasem, wobec wąskiej interpretacji art. 36 TFUE i narastającej potrzeby podjęcia skutecznych działań stanowiących odpowiedź na specyficzne zagrożenia związane z pogarszającym się stanem środowiska naturalnego, TSUE stopniowo wypracował alternatywną podstawę pozwalającą państwom członkowskim na przyjmowanie środków mających na celu ochronę przed tego rodzaju zagrożeniami. Uznał on bowiem, że pomimo braku bezpośredniego odniesienia do problematyki ochrony środowiska w Traktacie jej zapewnienie należy do podstawowych celów Unii Europejskiej, a następnie wskazał, że stanowi ona wymóg imperatywny, mogący uzasadniać odstępstwa od zakazu stosowania środków ograniczających swobodny przepływ towarów. W efekcie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości stało się podstawowym źródłem legitymizacji tego rodzaju instrumentów.

Co więcej, w wyrokach dotyczących zgodności z prawem unijnym środków krajowych zmierzających do realizacji celów środowiskowych Trybunał początkowo wyraźnie uzależniał możliwość uzasadnienia tych środków na podstawie formuły wymogów imperatywnych od ich niedyskryminacyjnego charakteru. Stanowiło to przejaw zastosowania ogólnej zasady dotyczącej wykorzystania przedmiotowej formuły i odróżniało jej zakres od art. 36 Traktatu, który może służyć uzasadnieniu zarówno środków niewprowadzających dyskryminacji, jak i dyskryminujących. W późniejszym orzecznictwie, począwszy od 1997 r., Trybunał w pewnym stopniu rozszerzył jednak możliwość jej zastosowania, akceptując – w przypadku rozwiązań służących ochronie środowiska – uzasadnienie na tej podstawie również środków wprowadzających dyskryminację ze względu na pochodzenie towarów. Niemniej jednak stanowisko TSUE w tej kwestii pozostaje niejednoznaczne. W żadnym z wyroków nie wskazał on bowiem wprost, że takie rozszerzenie jest dopuszczalne, ani nie zakwalifikował wyraźnie środków uzasadnianych na podstawie wymogów ochrony środowiska jako dyskryminujących, zachowując – jak się wydaje – celowo dużą ostrożność w formułowaniu rozstrzygnięć w tym zakresie. Postawa ta mogła wynikać z obawy, że uznanie badanych regulacji za bezpośrednio dyskryminujące postawiłoby Trybunał przed dylematem, jak pogodzić wymóg zachowania spójności wcześniejszego orzecznictwa – zgodnie z którym uzasadnienie środków bezpośrednio dyskryminujących na podstawie wymogów imperatywnych jest niedopuszczalne – a tym samym pewności prawa, z rosnącą potrzebą promowania i realizacji celów ochrony środowiska. Choć ten aspekt orzecznictwa TSUE budzi poważne wątpliwości i bywa krytykowany ze względu na brak konsekwencji i jednoznaczności, to z drugiej strony ukazuje, jak silne było dążenie unijnych sędziów do utrzymywania w mocy rozwiązań sprzyjających ochronie środowiska.

W świetle powyższych wniosków uznać należy, że rozwiązania przewidziane w tekście Traktatu, odnoszące się do realizacji wymogów ochrony środowiska w kontekście obowiązywania zasady swobodnego przepływu towarów, oraz

ich interpretacja dokonywana przez TSUE znacząco od siebie odbiegają. Zawarty w art. 36 TFUE katalog wartości, których ochrona uzasadnia wprowadzanie ograniczeń w handlu, nieobejmujący ochrony środowiska, został zamieszczony w Traktacie już w jego pierwotnej wersji i od tego czasu, pomimo rozwoju zarówno dążeń i celów, jak i zakresu działań Unii Europejskiej, nie został ani razu zmodyfikowany. Odzwierciedla on priorytety z okresu kształtowania się jej struktur i nie w pełni przystaje do aktualnych potrzeb i stanu świadomości społeczeństwa europejskiego. W tym świetle wypracowanie koncepcji wymogów imperatywnych ochrony środowiska przez Trybunał uznać należy za rozwiązanie nie tylko słuszne, ale i konieczne. Co więcej, rozróżnienie istniejące między art. 36 TFUE a nadrzędnymi wymogami ochrony środowiska dotyczące charakteru środków (dyskryminujące lub nie), których legitymizacji podstawy te mogą służyć, wydaje się trudne do obrony. W konsekwencji także działanie TSUE polegające na ich zbliżeniu w tym zakresie ocenić należy jako właściwe. Jest ono szczególnie uzasadnione w świetle dwóch fundamentalnych zasad unijnego porządku prawnego – zasady wysokiego poziomu ochrony oraz zasady integracji – które zobowiązują instytucje unijne do dążenia do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz uwzględniania jej wymogów przy formułowaniu i realizacji innych polityk i działań.

Szczególne znaczenie w orzecznictwie TSUE dotyczącym relacji pomiędzy ochroną środowiska a wymogami swobodnego przepływu towarów należy przypisać również zasadzie proporcjonalności. Zasada ta stanowi podstawowy element kontroli regulacji krajowych powodujących ograniczanie swobód gospodarczych, przyjmowanych zarówno w ramach wyraźnego upoważnienia traktatowego, tj. art. 36 TFUE, jak i na podstawie konstrukcji wymogów imperatywnych. Jest ona kluczowym narzędziem umożliwiającym TSUE dokonywanie wyważonej oceny legalności środków mogących prowadzić do powstawania barier w obrocie między krajami UE, przy jednoczesnym uwzględnieniu delikatnego charakteru podziału kompetencji między władzą sądowniczą a ustawodawczą oraz między UE a jej państwami członkowskimi. W układzie ochrona środowiska – swobodny przepływ towarów zasada proporcjonalności pełni funkcję równoważącą, stanowiąc podstawę weryfikacji adekwatności, konieczności i współmierności stosowanych instrumentów względem zakładanych celów. Co więcej, wyznaczając granice działań państw członkowskich w zakresie wprowadzania rozwiązań służących ochronie środowiska, pozwala ona TSUE osiągać pewną równowagę między realizacją tego celu a liberalizacją handlu, a także wywierać presję na władze krajowe, by w procesie decyzyjnym uwzględniały one jednocześnie obie te wartości. Niemniej jednak wykorzystanie przez Trybunał przedmiotowej zasady nie jest pozbawione słabych punktów. Podobnie jak zastosowanie koncepcji wymogów imperatywnych ochrony środowiska w celu uzasadnienia środków ograniczających swobodny przepływ towarów, również przeprowadzany przez TSUE test proporcjonalności takich środków cechuje pewna niespójność. Do podstawowych czynników wpływających na zróżnicowanie w zakresie jego zastosowania należy to,

kto jest autorem ocenianych przez TSUE regulacji oraz w jakim obszarze zostały one wprowadzone. Ponadto przeprowadzaną przez Trybunał kontrolę proporcjonalności nierzadko utrudnia konieczność uwzględnienia w niej różnic pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie wagi przypisywanej ochronie poszczególnych interesów, a także potrzeba analizy nie tylko skutków gospodarczych, lecz również innych – w tym społecznych – wynikających z wprowadzenia konkretnych rozwiązań, zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej. Co więcej, w dziedzinie ochrony środowiska trudności, z jakimi mierzą się w tym zakresie sędziowie, są dodatkowo potęgowane przez naukowy i techniczny charakter zarówno występujących problemów, jak i regulacji przyjmowanych w odpowiedzi na nie. Niezależnie jednak od występujących ograniczeń przeprowadzana przez TSUE kontrola proporcjonalności pozwala mu – przynajmniej w pewnym stopniu – na wprowadzanie równowagi między ochroną interesów ekonomicznych, ekologicznych i społecznych, czyniąc jego orzecznictwo narzędziem realizacji założeń zrównoważonego rozwoju.

Podsumowując rozważania zawarte w niniejszej książce, stwierdzić należy, że choć analiza przepisów Traktatu oraz orzecznictwa TSUE jednoznacznie wskazuje, że tworzenie przeszkód w swobodnym przepływie towarów jest w unijnym systemie prawnym zakazane, to instytucje Unii Europejskiej coraz częściej uznają ochronę środowiska za nadrzędny cel, którego realizacja może uzasadniać wprowadzanie ograniczeń we wdrażaniu założeń integracji gospodarczej państw członkowskich. Relacja między dwiema wartościami, jakimi są swobodny przepływ towarów i ochrona środowiska, początkowo postrzegana niemal *a priori* i naturalnie jako antagonistyczna, zyskała na przestrzeni czasu wymiar kompromisowy. Choć we wczesnych fazach formowania unijnego porządku prawnego nacisk na pełną realizację swobód wspólnego rynku był tak silny, że inne wartości – w tym ochrona środowiska – nie wpływały na jego kształt, z czasem dostrzeżono potrzebę uwzględnienia także innych dóbr i interesów w procesach decyzyjnych w UE. W obliczu rosnącej świadomości ekologicznej społeczeństw europejskich zasada swobodnego przepływu towarów zaczęła być poddawana ocenie, a niekiedy również ograniczeniom, z uwagi na konieczność zapewnienia jej zgodności z wymogami ochrony środowiska. Co szczególnie istotne, doświadczenie integracji europejskiej pokazało, że wartości te nie muszą pozostawać w konflikcie i że możliwe jest wypracowanie rozwiązań pozwalających na skuteczną realizację zarówno zasady swobodnego przepływu towarów, jak i celów ochrony środowiska. W ten sposób uzyskały one status wartości o porównywalnym znaczeniu, które można uznać za współzależne, a w przyszłości być może nawet się uzupełniające.

Rozszerzenie katalogu priorytetów polityki unijnej, w tym uwzględnienie w nim również aspektów środowiskowych, i dostosowanie funkcjonowania rynku wewnętrznego do wymogów ochrony wartości pozagospodarczych dokonało się w istotnym stopniu za sprawą działalności Trybunału Sprawiedliwości. Choć trudno uznać, że sędziowie luksemburscy opowiadają się za rozwiązaniami służącymi ochronie środowiska w każdym przypadku, gdy dochodzi do jej konfrontacji

z zasadą swobodnego przepływu towarów, przyznać należy, że pozycja tej pierwszej w unijnym systemie prawnym została istotnie wzmocniona właśnie przez Trybunał. Jego orzecznictwo znacząco przyczyniło się do uznania ochrony środowiska za jedno z kluczowych zadań UE i do jej promocji. W efekcie działań podjętych przez TSUE w tym obszarze stanowi ona obecnie zarówno cel realizowany przez władze unijne i państwa członkowskie, jak i podstawę uzasadniania wprowadzanych w prawie krajowym odstępstw od zakazu stosowania ograniczeń ilościowych w obrocie i instrumentów o skutku równoważnym, mogących wpływać na realizację zasady swobodnego przepływu towarów.

Z drugiej jednak strony, analizując relację między ochroną środowiska i integracją gospodarczą, dostrzec można wciąż obecne tarcia i bariery. Pomimo postępów osiągniętych w ostatnich dziesięcioleciach ochrona środowiska w państwach członkowskich nadal pozostaje niewystarczająca w obliczu istniejących zagrożeń ekologicznych i zbyt słaba w konfrontacji z dążeniem do realizacji celów gospodarczych. Jedną z podstawowych trudności, z którymi wciąż mierzą się polityka i prawo ochrony środowiska w Unii Europejskiej, jest fakt, że unijny porządek prawny od samego początku skonceptualizowany został w kategoriach integracji ekonomicznej. W przeciwieństwie do jednoznacznego zakazu wprowadzania ograniczeń w swobodnym przepływie towarów Traktat nie zawiera przepisu zakazującego powodowania nawet poważnych czy nieodwracalnych szkód w środowisku naturalnym. W tym sensie pierwszeństwo celów gospodarczych przed celami środowiskowymi w unijnych traktatach pozostaje wyraźnie widoczne. Pomimo tych ograniczeń Trybunał Sprawiedliwości wykazuje trwałe i zdecydowane zaangażowanie we wdrażanie założeń zrównoważonego rozwoju, konsekwentnie i rzetelnie realizując zamierzenie integracji wymogów ochrony środowiska z polityką gospodarczą Unii Europejskiej.

Bibliografia

Literatura

Andruszkiewicz M., Naruszewicz M., *Prawa podstawowe a swobody rynku wewnętrznego w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego" 2013, t. 4, s. 225–247.

Arnull A., *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 1999.

Azoulai L. (red.), *L'entrave dans le droit du marché intérieur*, Brussels 2011.

Balate E., *Simples retouches de subtilité, drôle que ça vous fasse rire, mais imaginez que vous continuez ou observations à propos des récents arrêts de la Cour de justice en matière de libre circulation des marchandises*, „Revue de droit commercial Belge" 1998, nº 6, s. 278–289.

Barak A., *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge 2012.

Barczak A., *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013.

Barczak A., Kaźmierska-Patrzyczna A., *Prawo własności jako konstytucyjne prawo podmiotowe a zasada proporcjonalności – zagadnienia administracyjnoprawne*, „Studia Prawnicze KUL" 2025, nr 1, s. 23–36.

Barde J.-P., *Economie et politique de l'environnement*, Paris 1992.

Barnard B., *Fitting the Remaining Pieces into the Goods and Persons Jigsaw*, „European Law Review" 2001, vol. 26(1), s. 35–59.

Barnard C., *Restricting Restrictions: Lessons for the EU from the US?*, „Cambridge Law Journal" 2009, vol. 68(3), s. 575–606.

Barnard C., *The Substantive Law of the EU*, Oxford 2022.

Barnard C., *What the Keck? Balancing the Needs of the Single Market with State Regulatory Autonomy in the EU and US*, „European Journal of Consumer Law" 2012, no. 3, s. 201–216.

Barnett J., *Environmental Security*, [w:] R. Kitchin, N. Thrift (red.), *International Encyclopedia of Human Geography*, Amsterdam 2009, s. 553–557.

Bartniczak B., Ptak M., *Opłaty i podatki ekologiczne: teoria i praktyka*, Wrocław 2011.

Bazylińska-Nagler J., *Integracja wymogów ochrony środowiska w unijnej współpracy rozwojowej*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2022, nr 9, s. 11–18.

Bär S., Kraemer A., *European Environmental Policy after Amsterdam*, „Journal of Environmental Law" 1998, vol. 11(2), s. 313–318.

Beatty D., *The Ultimate Rule of Law*, New York 2004.

Becker U., *Der Gestaltungsspielraum der EG-Mitgliedstaaten im Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und freiem Warenverkehr*, Baden-Baden 1991.

Bernard N., *Discrimination and Free Movement in EC Law*, „International and Comparative Law Quarterly" 1996, vol. 45(1), s. 82–108.

Bernard N., *On the Art of Not Mixing One's Drinks: Dassonville and Cassis de Dijon Revisited*, [w:] M. Maduro, L. Azoulai (red.), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford 2010, s. 456–464.

Bjornebye H., *Investing in EU Energy Security: Exploring the Regulatory Approach to Tomorrow's Electricity Production*, The Hague 2010.

Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008.

Bogojevic S., *EU Human Rights Law and Environmental Protection: The Beginning of a Beautiful Friendship?*, [w:] S. Douglas-Scott, N. Hatzis (red.), *Research Handbook on EU Law and Human Rights*, Cheltenham 2017, s. 451–467.

Bongardt A., Torres F., *Lessons From the Coronavirus Crisis for European Integration*, „Intereconomics" 2020, vol. 55(3), s. 130–131.

Brodecki Z., *Komentarz do art. 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2006, Lex/el.

Bryndziak S., *Opodatkowanie jako instrument polityki ochrony środowiska*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2014, t. 93, s. 25–37.

Brzeziński B., Kalinowski M., Zalasiński A., Prejs E., Lasiński-Sulecki K. (red.), *Prawo podatkowe Wspólnoty Europejskiej*, Gdańsk 2006.

Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2006.

Bukowski Z., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie, ze szczególnym uwzględnieniem prawa gospodarczego*, „Handel Wewnętrzny" 2012, t. 3, s. 287–296.

Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

Burchard-Dziubińska M., Rzeńca A., Drzazga D., *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Łódź 2014.

Burrows F., *Free Movement in European Community Law*, Oxford 1987.

Calliess C., Tuncel E., *Greening the Euro? The Impact of the Environmental Integration Clause (Art. 11 TFEU) on the European Central Bank (ECB) Primary and Secondary Objectives*, „Berlin e-Working Papers on European Law, Berliner Online Beitrag" 2022, no. 136, s. 1–31.

Chenli L., Wenlong L., Jing X., Huakun Z., Changhui L., Wenying W., *Global Trends and Characteristics of Ecological Security Research in the Early 21st Century: A Literature Review and Bibliometric Analysis*, „Ecological Indicators" 2022, vol. 137, s. 1–16.

Chmielewski J., *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999.
Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna?*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 55–66.
Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B. (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
Cieśliński A., *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wrocław 2013.
Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003.
Cohen-Eliya M., Porat I., *Proportionality and Constitutional Culture*, Cambridge 2003.
Common M., *Taxation and the Environment: Complementary Policies*, Paris 1993.
Craig P., Búrca G. de, *EU Law*, Oxford 2003.
Craig P., Búrca G. de, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford 2020.
Cuyvers A., *Free Movement of Goods in the EU*, [w:] E. Ugirashebuja, J. Ruhangisa, T. Ottervanger, A. Cuyvers (red.), *East African Community Law: Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects*, Leiden 2017, s. 326–344.
Czapliński W., Szwarc M., *Swoboda przepływu towarów*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. II–56.
Czermińska M., *Ewolucja swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej w czasie dwudziestu lat jego funkcjonowania*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2015, nr 4, s. 47–60.
Czermińska M., *Swoboda przepływu towarów jako jedna z wolności wspólnego rynku Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie" 2010, nr 845, s. 21–41.
Czermińska M., *Wybrane aspekty włączenia Polski do wspólnego rynku Unii Europejskiej,* „Państwo i Społeczeństwo" 2003, nr 4, s. 113–123.
Danusso M., Denton R., *Does the European Court of Justice look for a protectionist motive under Article 95?*, „Legal Issues of Economic Integration" 1990, vol. 17(1), s. 67–120.
Dashwood A., *Non-Discriminatory Trade Restrictions after Keck*, „The Cambridge Law Journal" 2002, vol. 61(1), s. 35–38.
Davies G., *Understanding Market Access: Exploring the Economic Rationality of Different Conceptions of Free Movement Law*, „German Law Journal" 2010, vol. 11, s. 671–703.
Dawes A., *Commission c Autriche "Vallée de l'Inn"*, „Revue du droit de l'Union européenne" 2005, n° 4, s. 835–839.

Dąbrowska D., Gromnicka E., *Zakaz ograniczeń ilościowych i ograniczeń o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 1–42.

Dąbrowska-Kłosińska P., *Artykuł 34 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej a zasada dostępu do rynku – uwagi na tle orzecznictwa 20 lat po wyroku trybunału sprawiedliwości UE w sprawie Keck*, „Studia Europejskie" 2013, t. 2, nr 4, s. 75–93.

Doukas D., *Untying the Market Access Knot: Advertising Restrictions and the Free Movement of Goods and Services*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies" 2017, vol. 9, s. 177–178.

Drobysz M., *Komentarz do art. 90 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2006, Lex/el.

Drozdek A., *Różnice i podobieństwa między cłami a opłatami o skutku równoważnym do ceł*, „Rocznik Administracji Publicznej. Prawo i Administracja Unii Europejskiej" 2018, nr 4, s. 32–46.

Druesne G., *Prawo materialne i polityki Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa 1996.

Dubiński Ł., *Unijne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju z uwzględnieniem znaczenia udziału Europejskiej Agencji Środowiska w jej wdrażaniu: wybrane zagadnienia*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego" 2017, nr 49/1, s. 33–42.

Dupont C., Oberthür S., Homeyer I. von, *The Covid-19 Crisis: A Critical Juncture for EU Climate Policy Development?*, „Journal of European Integration" 2020, vol. 42(8), s. 1095–1110.

Eeckhout P., *Recent Case Law on Free Movement of Goods: Refining Keck and Mithouard*, „European Business Law Review" 1998, vol. 9(7–8), s. 267–272.

Eeckhout P., *The European Court of Justice and the Legislature*, „Yearbook of European Law" 1998, vol. 18(1), s. 1–28.

Eichener V., *Effective European Problem-solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection*, „Journal of European Public Policy" 1997, vol. 4(4), s. 591–608.

Engle E., *Environmental Protection as an Obstacle to Free Movement of Goods: Realist Jurisprudence in Articles 28 and 30 of the E.C. Treaty*, „Journal of Law and Commerce" 2008, vol. 27(1), s. 113–131.

Feenstra R.C., *Symmetric Pass-through of Tariffs and Exchange Rates under Imperfect Competition: An Empirical Test*, „Journal of International Economics" 1989, vol. 27(1–2), s. 25–45.

Fouquet D., Johnston A., Neuhoff K., Ragwitz M., Resch G., *The Proposed New EU Renewables Directive: Interpretation, Problems and Prospects*, „European Energy and Environmental Law Review" 2008, vol. 17(3), s. 126–145.

Frąckowiak-Adamska A., *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009.

Fromont A., Verdure C., *La consécration du critère de l'"accès au marché" en matière de libre circulation des marchandises: mythe ou réalité?*, „Revue trimestrielle de droit européen" 2011, vol. 4, nº 47, s. 717–748.

Fullerton D., Leicester A., Smith S., *Environmental Taxes. Dimensions of Tax Design*, Oxford 2010.

Geng D., Saggi K., *Tariff Barriers and the Protection of Intellectual Property in the Global Economy*, „European Economic Review" 2022, vol. 144(C), s. 617–635.

Goddard J., Molyneux P., Wilson J.O.S., *The Financial Crisis in Europe: Evolution, Policy Responses and Lessons for the Future*, „Journal of Financial Regulation and Compliance" 2009, vol. 17(4), s. 362–380.

Gończ E., *Ochrona środowiska a europejskie polityki sektorowe*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Ochrona środowiska*, Warszawa 2005, s. 38–66.

Gormley L., *Cassis de Dijon and the Communication from the Commission*, „European Law Review" 1981, vol. 6(4), s. 454–459.

Gormley L., *Private Parties and the Free Movement of Goods: Responsible, Irresponsible, or a Lack of Principles?*, „Fordham International Law Journal" 2015, vol. 38(4), s. 993–1016.

Gormley L., *The Genesis of the Rule of Reason in the Free Movement of Goods*, Groningen 2005.

Gossement A., *Le principe de précaution: essai sur l'incidence de l'incertitude scientifique sur la décision et la responsabilité publiques*, Paris 2003.

Górski M., *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na interpretację i stosowanie przepisów o ochronie środowiska*, [w:] J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 31–46.

Górski M., Michalak M., *Komentarz do art. 11 TFUE*, [w:] A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. I (art. 1–89)*, Warszawa 2012, Lex/el.

Górski M., Miłkowska-Rębowska J., *Komentarz do art. 13 TFUE*, [w:] A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, Warszawa 2012, Lex/el.

Grasso M., Klicperová-Baker M., Koos S., Kosyakova Y., Petrillo A., Vlase I., *The Impact of the Coronavirus Crisis on European Societies. What Have We Learnt and Where Do We Go from Here? – Introduction to the COVID Volume?*, „European Societies" 2021, no. 23, s. 2–32.

Grądalski G., *Teoretyczne podstawy ekologicznego systemu podatkowego*, „Gospodarka Narodowa" 2002, nr 10, s. 25–51.

Gwasanaeth Y., *The EU Single Market*, „Welsh Parliament Research Service" 2020.

Hajdukiewicz A., *Kwestie dotyczące rolnictwa w negocjacjach Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji*, „Biznes Międzynarodowy w Gospodarce Globalnej" 2014, nr 33, s. 285–296.

Halmaghi E., *Environmental Action Programmes of the European Union – Programmes Supporting the Sustainable Development Strategy of the European Union*, „Scientific Bulletin" 2016, vol. 21, no. 2(42), s. 87–90.

Haładyj A., *Czy prawo ochrony środowiska jest odrębną gałęzią prawa?*, [w:] A. Dębiński, S. Wrzosek, K. Maćkowska, M. Kruszewska-Gagoś (red.), *Historia magistra vitae. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi*, Lublin 2007, s. 77–89.

Harbo T.-I., *The Function of the Proportionality Principle in EU Law*, „European Law Journal" 2010, vol. 16(2), s. 158–185.

Hartman W., *Trade Barriers*, „Business Management Review" 2010, vol. 6(1), s. 32–43.

Hervé-Fournereau N., *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Rennes 2008.

Hodge I., *Incentive Policies and the Rural Environment*, „Journal of Rural Studies" 1991, vol. 7(4), s. 373–384.

Horsley T., *Anyone for Keck?*, „Common Market Law Review" 2009, vol. 46(4), s. 2001–2019.

Horsley T., *Unearthing Buried Treasure: Article 34 TFEU and the Exclusionary Rules*, „European Law Review" 2012, vol. 37(6), s. 734–757.

Humphreys M., *Disproportionate and Discriminating Environmental Protection: Case C-320/03 European Commission v Austria*, „Environmental Law Review" 2007, vol. 9(2), s. 137–147.

Hwang S., *Is There an Environmental Race to the Bottom in an Endogenous Growth Model of Interjurisdictional Competition?*, „Hitotsubashi Journal of Economics" 2022, vol. 63(1), s. 24–50.

Jacobs F., *The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment*, „Journal of Environmental Law" 2006, vol. 18(2), s. 185–205.

Jadot B., *Liberté de circulation des marchandises, mesures de police de l'environnement et proportionnalité, note sous C.J.C.E., 20 septembre 1988, aff. 302/86, Commission c/Danemark*, „Cahiers de droit européen" 1990, n° 1, s. 408–442.

Jans J.H., *Minimum Harmonisation and the Role of the Principle of Proportionality*, [w:] M. Führ, R. Wahl, P. von Wilmowsky (red.), *Umweltrecht und Umweltwissenschaft: Festschrift für Eckard Rehbinder,* Berlin 2007, s. 705–717.

Jans J.H., *Proportionality Revisited*, „Legal Issues of Economic Integration" 2000, vol. 27(3), s. 239–265.

Jans J.H., Vedder H., *European Environmental Law*, Groningen 2012.

Jaworowicz-Rudolf A., *Środowisko jako dobro chronione*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014, s. 169–177.

Kaldellis E., *Freedom of Establishment of Companies in the post-Centros Ltd. Era: How Much of a 'Freedom' in European Community Law?*, „Revue hellénique de droit international" 2002, vol. 55, nº 2, s. 411–440.

Keeling T., *The Free Movement of Goods in EEC Law: Basic Principles and Recent Developments in the Case Law of the Court of Justice of the European Communities*, „International Lawyer" 1992, vol. 26(2), s. 467–483.
Kenig-Witkowska M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2012.
Kingston S., *The Uneasy Relationship between EU Environmental and Economic Policies, and the Role of the CJEU*, „UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies, Research Paper" 2015, no. 13, s. 1–20.
Kitzinger U., *The European Common Market and Community*, London 2022.
Klamert M., *What We Talk About When We Talk About Harmonisation*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies" 2015, vol. 17, s. 360–379.
Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.
Korzycka-Iwanow M., *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005.
Koutrakos P., *On Groceries, Alcohol and Olive Oil: More on the Free Movement of Goods after Keck*, „European Law Review" 2001, vol. 26, s. 391–407.
Koutrakos P., Snell J. (red.), *Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market*, Cheltenham 2017.
Kovar R., *Dassonville Keck et les autres: de la mesure avant toute chose*, „Revue Trimestrielle de Droit Européen" 2006, vol. 42, nº 2, s. 213–248.
Kovar R., *De l'arrêt Dassonville à l'arrêt Keck et Mithouard*, „Revue trimestrielle de droit européen" 2014, vol. 50, nº 4, s. 859–869.
Kowalik-Bańczyk K., Szwarc-Kuczer M., Wróbel A. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90–222)*, Warszawa 2012.
Kraciuk J., *Kryzys finansowy strefy euro*, „Studia Ekonomiczne" 2013, t. 4, nr 64, s. 125–132.
Krämer L., *Droit communautaire de l'environnement*, „Revue Juridique de l'Environnement" 1991, nº 4, s. 473–500.
Krämer L., *EC Treaty and Environmental Law*, London 1998.
Krämer L., *Environmental Protection and Article 30 EEC Treaty*, „Common Market Law Review" 1993, vol. 30(1), s. 111–143.
Krämer L., *EU Environmental Law*, London 2016.
Krämer L., *Giving a Voice to the Environment by Challenging the Practice of Integrating Environmental Requirements into other EU Policies*, [w:] S. Kingston (red.), *European Perspectives on Environmental Law and Governance*, New York 2013, s. 83–101.
Królikowska-Olczak M., *Import równoległy produktów leczniczych a zasada swobodnego przepływu towarów*, „Studia Prawno-Ekonomiczne", t. C, s. 35–48.
Kudełko M., Pękala E., *Ekologiczna reforma podatkowa – wyzwania i ograniczenia*, „Problemy Ekologii" 2008, t. 12, nr 1, s. 17–24.
Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Warszawa 2004.

Lang W., *The European Standards of the Rule of Law*, „Comparative Law Review" 1998, no. 8, s. 79–91.

Lasiński-Sulecki K., Morawski W., *Wstęp* [w:] K. Lasiński-Sulecki (red.), *Akcyza w prawie Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 13–34.

Lasiński-Sulecki K. (red.), *Akcyza w prawie Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.

Leipold S., Feindt P.H., Winkel G., Keller R., *Discourse Analysis of Environmental Policy Revisited: Traditions, Trends, Perspectives*, „Journal of Environmental Policy & Planning" 2019, vol. 21(5), s. 445–463.

Lenaerts K., Nuffel P. van, *Podstawy prawa europejskiego*, Warszawa 1990.

Lianos I., *In Memoriam Keck: The Reformation of the EU Law on the Free Movement of Goods*, „European Law Review" 2015, vol. 40(2), s. 225–248.

London C., *Environnement et instruments économiques et fiscaux*, Paris 2001.

London C., *Protection de l'environnement au regard des principes fondamentaux du droit communautaire*, „Les Petites Affiches" 1997, nº 82, s. 18–24.

Ludwikowski R.R., *Handel międzynarodowy*, Warszawa 2019.

Lutz C., Meyer B., *Environmental Tax Reform in the European Union: Impact on CO_2 Emissions and the Economy*, „Zeitschrift für Energiewirtschaft" 2010, vol. 34, s. 1–10.

Łętowska E., *Między Scyllą i Charybdą – sędzia polski między Strasburgiem i Luksemburgiem*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2005, nr 1, s. 3–10.

Machalica-Drozdek K.A., *Rola cła w rozwoju gospodarczym kraju ze szczególnym uwzględnieniem czasów współczesnych*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy" 2019, nr 2, s. 7–25.

Maliszewska-Nienartowicz J., *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie" 2006, nr 1, s. 59–80.

Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada proporcjonalności jako podstawa oceny legalności ograniczeń swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Toruń 2020.

Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007.

Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich – kryteria i zakres kontroli dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 159–178.

Maliszewska-Nienartowicz J. (red.), *Prawo antydyskryminacyjne. System Prawa Unii Europejskiej. Tom 6*, Warszawa 2020.

Matusewicz M., *Strefa euro a globalny kryzys finansowy XXI wieku*, „Studia BAS" 2012, nr 3(31), s. 9–28.

Matyjaszczyk E., *Wpływ przyjęcia wybranych unijnych wymagań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywności i środowiska na rynek środków ochrony roślin w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGGW W Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego" 2007, nr 2, s. 406–414.

Melo J. de, Solleder J.M., *Barriers to Trade in Environmental Goods: How Important They Are and What Should Developing Countries Expect from Their Removal*, „World Development" 2020, vol. 130, 104910.

Miąsik D., *Zasada proporcjonalności w prawie wspólnotowym i jej stosowanie przez sądy krajowe*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010, Lex/el.

Miąsik D., Skubisz R., *Komentarz do art. 36 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, Warszawa 2012, Lex/el.

Miąsik D., Półtorak N., Wróbel A. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, Warszawa 2012, Lex/el.

Michalak M., *Zasada przezorności w Unii Europejskiej – hamulec postępu czy najbardziej racjonalna droga?*, „Studia Prawnoustrojowe" 2017, nr 37, s. 45–56.

Michalak M., Górski M., *Ochrona środowiska w prawie unijnym*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, s. 50–57.

Michalczyk W., Rymarczyk J. (red.), *Teoria i praktyka międzynarodowej integracji gospodarczej. Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2010.

Mielnik D., *System kaucyjny obejmujący opakowania na napoje z tworzyw sztucznych w świetle ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1852). Normatywne implikacje dla wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w aspekcie nakładania kar pieniężnych*, „Prawo i Klimat" 2023, nr 4, s. 119–136.

Misonne D., *Droit européen de l'environnement et de la santé: l'ambition d'un niveau élevé de protection*, Louvain 2010.

Misonne D., *The Court of Justice of the European Union and the High Level of Environmental Protection: Transforming a Policy Objective into a Concept Amenable to Judicial Review*, [w:] C. Voigt (red.), *International Judicial Practice on the Environment*, Cambridge 2019, s. 212–236.

Moloney N., *EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: "More Europe" or More Risks?*, „Common Market Law Review" 2010, vol. 47(5), s. 1317–1383.

Molvaer R.K., *Environmentally Induced Conflicts? A Discussion Based on Studies from the Horn of Africa*, „Bulletin of Peace Proposals" 1991, vol. 22(2), s. 175–188.

Morawski W., Lasiński-Sulecki K., Rudyk T., *Wprowadzenie*, [w:] W. Morawski (red.), *Wspólnotowy Kodeks Celny. Komentarz*, Lex/el. 2017.

Möller K., *Proportionality: Challenging the Critics*, „International Journal of Constitutional Law" 2012, vol. 10(3), s. 709–731.

Müllerová H., *Right to Environment, Balancing of Competing Interests and Proportionality*, „The Lawyer Quarterly" 2018, vol. 8(2), s. 129–141.

Nicolaidis K., *Trusting the Poles, Mark 2: Towards a Regulatory Peace Theory*, [w:] I. Lianos, O. Odudu (red.), *Regulating Trade in Services in the EU and the WTO: Trust, Distrust and Economic Integration*, Cambridge 2012, s. 263–298.

Nizioł K., *Prawne aspekty polityki podatkowej*, Warszawa 2007.

Nizioł K., Fedorowicz M., *Prawo finansowe Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

Nowag J., *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*, Oxford 2016.

Nowag J., *The Sky Is the Limit: On the Drafting of Article 11 TFEU's Integration Obligation and its Intended Reach*, [w:] B. Sjåfjell, A. Wiesbrock (red.), *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, London 2015, s. 15–30.

Nyka M., *Instrumenty ograniczania wpływu handlu na środowisko. Studium z prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018.

Ogonowska A., *Ekologiczne aspekty w polskim systemie podatków*, [w:] W. Bożek (red.), *System podatkowy w Polsce: jego rola i znaczenie w procesach gospodarowania*, Szczecin 2016, s. 263–278.

Oliver P., *Of Trailers and Jet Skis: Is the Case Law on Article 34 TFEU Hurtling in a New Direction?*, „Fordham International Law Journal" 2011, vol. 33(5), s. 1423–1471.

Oliver P., *Some Further Reflections on the Scope of Article 28–30 (ex 30–36)*, „Common Market Law Review" 1999, vol. 36(4), s. 783–806.

Opiłowska E., *The Covid-19 Crisis: The End of a Borderless Europe?*, „European Societies" 2021, vol. 23(1), s. 589–600.

Panya O., Sirisai S., *Environmental Consciousness in Thailand:. Contesting Maps of EcoConscious Minds*, „Southeast Asian Studies" 2003, vol. 41, s. 59–75.

Pecho P., *Good Bye Keck, A Comment on the Remarkable Judgment in Commission v. Italy, C-110/05*, „Legal Issues of Economic Integration" 2009, vol. 36(3), s. 257–272.

Pelkmans J., *Mutual Recognition in Goods and Services: An Economic Perspective*, [w:] F.K. Padoa Schioppa (red.), *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, London 2005, s. 85–128.

Picod F., *La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges*, „Revue trimestrielle de droit européen" 1998, n° 2, s. 169–189.

Picod F., *Protection de l'environnement et libre circulation des marchandises*, [w:] J.-C. Masclet (red.), *Actes du colloque d'Angers des 6 et 7 octobre 1994 La Communauté européenne et l'environnement*, Angers 1997, s. 408–422.

Pigou F., *The Economics of Welfare*, London 1932.

Piska C., *Art. 34–37 AEUV*, [w:] T. Jaeger, H. Mayer, K. Stöger (red.), *Kommentar zu EUV und AEUV unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Literatur*, Manz 2012.

Pluciński E.M., *Ekonomia gospodarki otwartej*, Warszawa 2004.

Poncelet A., *Free Movement of Goods and Environmental Protection in EU Law: A Troubled Relationship?*, „International Community Law Review" 2013, vol. 15(2), s. 171–201.

Portwood T., *Competition Law & the Environment*, London 2000.

Pouikli K., *The EU Renewable Electricity Regulatory Framework and Its Legal Conflicts with Free trade Principles*, „Journal of Law, Policy and Globalization" 2016, vol. 55, s. 19–26.

Pratt A.C., Boren T., Daubeuf C., Le Gall A., *A Review of Tariff Barriers and Trade Costs Affecting the Creating Industries across European Borders*, Amsterdam 2019.

Prieur M., *Droit de l'environnement*, Paris 2003.

Prüss-Ustün A., Wolf J., Corvalán C., Bos R., Neira M., *Preventing Disease through healthy environments. A global assessment of the burden of disease from environmental risks*, World Health Organization, Geneva 2016.

Przybojewska I., *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.

Przybojewska I., *Wykładnia rozszerzająca prawa ochrony środowiska jako szczególnej gałęzi prawa*, „Studia Prawnicze KUL" 2019, nr 2, s. 67–85.

Ptak M., *Opłaty i podatki ekologiczne w krajach Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2010, t. 4, nr 127, s. 74–88.

Puślecki Z.W., *Światowa Organizacja Handlu i Unia Europejska wobec nowych wyzwań we współczesnym biznesie międzynarodowym*, Warszawa 2021.

Pyć D., *Działalność gospodarcza a ochrona środowiska*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Ochrona środowiska. Acquis communautaire*, Warszawa 2005, s. 393–412.

Quintavalla A., Yalnazov O., *The Death of Laws: Mandatory Requirements and Environmental Protection*, „European Journal of Legal Studies" 2021, vol. 13(2), s. 9–27.

Radecki W., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich ochronie. Komentarz*, Warszawa 2007.

Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 69–79.

Rasmussen H., *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Boston 2008.

Regan D.H., *An Outsider's View of Dassonville and Cassis de Dijon: On Interpretation and Policy*, [w:] M. Maduro, L. Azoulai (red.), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford 2010, s. 465–473.

Reich N., Scholes A., Scholes J., *Understanding EU Internal Market Law. Third Edition*, Brussels 2015.

Reid D.A., *Trade and the Environment: Finding A Balance: The European Approach*, „European Energy and Environmental Law Review" 1996, vol. 5(5), s. 144–148.

Repetto R., Dower R.C., Gramlich R., *Pollution and Energy Taxes: Their Environmental and Economic Benefits*, „Challenge" 1993, vol. 36(4), s. 9–14.

Rivers J., *Proportionality and Variable Intensity of Review*, „The Cambridge Law Journal" 2006, vol. 65(1), s. 174–207.

Romi R., *Quelques réflexions sur l'affrontement économie-écologie et son influence sur le droit*, „Droit et Societé" 1998, nº 38, s. 131–140.

Ryszka J., *Zasada proporcjonalności jako obiektywne uzasadnienie ograniczeń w swobodnym przepływie osób w Unii Europejskiej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2016, t. 14, nr 4(1), s. 55–73.

Sadeleer N. de, *Principe de proportionalité: cheval de Troie du marché intérieur?*, „Law and European Affaires" 1999, no. 3–4, s. 379–388.

Sadeleer N. de, *The Principle of a High Level of Environmental Protection in EU Law: Policy Principle or General Principle of Law?*, [w:] L. Gipperth, C. Zetterberg (red.), *Mijörättsliga Perspektiv Och Tankevändor, Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek*, Förlag 2013, s. 447–465.

Sadeleer N. de, *Trade V. Environment in EU Law*, „US-China Law Review" 2016, vol. 13(5), s. 365–381.

Scaccia G., *Proportionality and the Balancing of Rights in the Case-law of European Courts*, „federalismi.it" 2019, no. 4, s. 1–34.

Schemmel M.L., Regt B. de, *The European Court of Justice and the Environmental Protection Policy of the European Community*, „Boston College International and Comparative Law Review" 1994, vol. 17(1), s. 53–83.

Schroder Z., *Harmonization, Equivalence and Mutual Recognition of Standards in WTO Law*, Alphen aan den Rijn 2011.

Schumacher T., *The Environmental Integration Clause in Article 6 of the EU Treaty: Prioritising Environmental Protection*, „Environmental Law Review" 2001, vol. 3(1), s. 29–43.

Schutze R., *Of Types and Tests: Towards a Unitary Doctrinal Framework for Article 34 TFEU?*, „European Law Review" 2016, vol. 41(6), s. 826–842.

Schwarze J., *European Administrative Law*, London 1992.

Scott J., *EC Environmental Law*, London 1998.

Shuibhne N.N., *The Coherence of EU Free Movement Law – Constitutional Responsibility and the Court of Justice*, Oxford 2013.

Shuibhne N.N., *The Free Movement of Goods and Article 28 EC: An Evolving Framework*, „European Law Review" 2002, vol. 27(4), s. 408–425.

Sikora A., *Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021, nr 2, s. 4–17.

Sikora A., *The Principle of a High Level of Protection as a Source of Enforceable Rights*, „Cahiers de droit européen" 2016, nº 1, s. 399–418.

Sîrbu R., Erimia C.L., *Considerations on the Greening of the Free Movement of Goods on the EU Internal Market from the Viewpoint of Environmental and Public Health Protection*, „Ecoterra" 2015, vol. 12(3), s. 21–24.

Sjåfjell B., *The Legal Significance of Article 11 TFEU for EU Institutions and Member States*, [w:] B. Sjåfjell, A. Wiesbrock (red.), *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, London 2015, s. 51–72.

Skibińska E., Wróbel A., *Podstawowe zasady prawa Wspólnot Europejskich*, [w:] A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002, Lex/el.

Snell J., *Economic Aims as Justification of Restrictions on Free Movement*, [w:] A. Schrauwen (red.), *The Rule of Reason: Rethinking Another Classic of European Legal Doctrine*, Groningen 2005, s. 48–67.

Snell J., *The Notion of Market Access: A Concept or a Slogan?*, „Common Market Law Review" 2010, vol. 47(2), s. 437–472.

Snell J., *True Proportionality and Free Movement of Goods and Services*, „European Business Law Review" 2000, vol. 11(1), s. 50–57.

Soriano L.M., *A Modest Notion of Coherence in Legal Reasoning. A Model for the European Court of Justice*, „Ratio Juris" 2003, vol. 16(3), s. 296–323.

Spaventa E., *Leaving Keck Behind? The Free Movement of Goods after the Rulings in Commission v. Italy and Mickelsson and Roos*, „European Law Review" 2009, vol. 34(6), s. 914–932.

Spaventa E., *On Discrimination and the Theory of Mandatory Requirements*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies" 2002, vol. 3, s. 457–478.

Stefanicki R., *Ograniczenia swobodnego przepływu towarów i usług ze względu na interes publiczny w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2004, nr 3, s. 91–111.

Stefanicki R., *Ograniczenia swobodnego przepływu usług (kapitału) usprawiedliwione względami interesu publicznego w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego Europejskiego i Porównawczego" 2005, t. 3, s. 55–67.

Steinbach A., Brückmann R., *Renewable Energy and the Free Movement of Goods*, „Journal of Environmental Law" 2015, vol. 27(1), s. 1–16.

Szajnar J., *Co nam zostało z Keck i Mithouard? – analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości inspirowanego wyrokiem z 24.11.1993 r. w sprawach połączonych: C-267/91 i C-268/91 Postępowanie karne przeciwko Bernardowi Keck i Danielowi Mithouard*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2015, nr 10, s. 25–34.

Szetela P., *Import równoległy produktów leczniczych w Polsce – 10 lat doświadczeń i rozwoju*, „Zarządzanie Publiczne" 2015, nr 2(30), s. 207–222.

Szewardnadze E., „Literaturnaja Gazieta" 1989, nr 47.

Szpunar M., *Swoboda przepływu towarów*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Wolność gospodarcza*, Warszawa 2003, Lex/el.

Szwarc-Kuczer M., *Ewolucja definicji środka o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w orzecznictwie TS – od Dassonville do Mickelsson*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2012, nr 1, s. 31–37.

Szydło M., *How to Reconcile National Support for Renewable Energy with Internal Market Obligations? The Task for the EU Legislature after Ålands Vindkraft and Essent*, „Common Market Law Review" 2015, vol. 52(2), s. 489–510.

Szymańska E., *Animal Protection as Part of EU Development Strategy*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2021, vol. 30(3), s. 239–248.

Śledzińska-Simon A., *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019.

Śleszyński J., *Podatki środowiskowe i podział na grupy podatków według metodyki Eurostatu*, „Optimum. Studia Ekonomiczne" 2014, nr 3, s. 52–68.

Świerczyńska J., *W obliczu wyzwań – pół wieku funkcjonowania unii celnej w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze" 2019, nr 11, s. 119–136.

Targosz T., *Formy wpływu prawa wspólnotowego na prawo państw członkowskich na przykładzie reklamy*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego" 2007, t. 5, s. 32–61.

Thieffry P., *Mesures publiques de protection de l'environnement et concurrence*, „Actualité juridique. Edition droit administratif" 2007, nº 4, s. 170–189.

Thieme D., Rudolf B., *PreussenElektra AG v. Schleswag AG*, „American Journal of International Law" 2002, vol. 96(1), s. 225–230.

Thomas R., *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, Oxford 2000.

Tomala M., *Opodatkowanie ekologiczne narzędziem ochrony środowiska państw nordyckich*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka" 2018, nr 1, s. 103–115.

Tridimas T., *The General Principles of EC Law*, Oxford 1999.

Tridimas T., *The Principle of Proportionality in Community Law: From the Rule of Law to Market Integration*, „Irish Jurist" 1996, vol. 31, s. 83–101.

Tsifopoulou E., *Renewable-Energy Support Schemes in the Case Law of the Court of Justice of the EU: Tensions Between Trade and Climate Objectives*, „Climate Law" 2016, vol. 6(3–4), s. 264–278.

Unfried M., *The Cardiff Process: The Institutional and Political Challenges of Environmental Integration in the EU 2002* „Review of European Community and International Environmental Law" 2000, vol. 9(2), s. 112–119.

Vandenhole K., Bauler T., Block T., *How Dare You!: A Conceptualization of the Eco-shaming Discourse in Belgium*, „Critical Policy Studies" 2023, vol. 18(1), s. 111–130.

Van der Elst R., *Les défis de la nouvelle directive sur les énergies renouvelables et son impact sur le commerce intra- et extracommunautaire*, [w:] D. Buschle, S. Hirsbrunner, K. Kaddous (red.), *European Energy Law*, Basel 2011, s. 179–202.

Van Gerven W., *Principe de proportionalité, abus de droit et droits fondamentaux*, „Journal des tribunaux" 1992, n° 5629, s. 305–309.

Varga F., *Fiscal Barriers to Trade within the EU Internal Market*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie" 2021, t. 14, nr 1, s. 473–485.

Vedder B., *Integrating Rather than Juxtaposing Environmental Policy and the Internal Market*, [w:] P. Koutrakos, J. Snell (red.), *Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market*, Cheltenham 2017, s. 171–190.

Vermulst E.A., *EC Customs Classification Rules: Should Ice Cream Melt?*, „Michigan Journal of International Law" 1994, vol. 15(4), s. 1241–1326.

Vial C., *Protection de l'environnement et libre circulation des marchandises*, Bruxelles 2006.

Voβ R., *Swobody wspólnotowe w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Swoboda przepływu towarów, usług i przedsiębiorczości. Komentarz*, Warszawa 2009.

Wang Y., *Renewable Electricity in Sweden: An Analysis of Policy and Regulations*, „Energy Policy" 2006, vol. 34(10), s. 1209–1220.

Wasmeier M., *The Integration of Environmental Protection as A General Rule for Interpreting Community Law*, „Common Market Law Review" 2001, vol. 38(1), s. 159–177.

Wąsek-Wiaderek M., *Omówienie głównych tez opinii adwokata generalnego w sprawie C-440/05*, „Przegląd Orzecznictwa Europejskiego w Sprawach Karnych. Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego" 2007, nr 1–2, s. 4–7.

Weatherill S., *After Keck: Some thoughts on How to Clarify the Clarification*, „Common Market Law Review" 1996, vol. 33(5), s. 887–908.

Weatherill S., Beaumont P., *EU Law*, London 1999.

Weiss F., Kaupa C., *European Union Internal Market Law*, Cambridge 2014.

Wennerås P., Moen K.B., *Selling Arrangements, Keeping Keck*, „European Law Review" 2010, vol. 35(3), s. 387–400.

Wheeler M., *The Legality of Restrictions on the Movement of Wastes under Community Law*, „Journal of Environmental Law" 1993, vol. 5(1), s. 133–148.

Wiesbrock A., Sjåfjell B., *The Importance of Article 11 TFEU for Regulating Business in the EU: Securing the Very Basis of Our Existence*, „Nordic & European Company Law Working Papers", vol. 14(7), s. 1–12.

Winter G., *Ecological Proportionality. An Emerging Principle of Law for Nature?*, [w:] C. Voigt (red.), *Rule of Law for Nature*, Cambridge 2013, s. 111–129.

Woźniak M., *The Relationship between Law, Ratified Agreement and the EU Law in the Light of the Polish Constitution and Application of the EU Law by Public Administration in Poland*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2017, t. 15, nr 4, s. 85–99.

Woźniak M., *Zrównoważony rozwój jako strategia definiująca nowoczesne gospodarowanie przestrzenią w Polsce (aspekty prawne)*, „Ekonomia i Prawo" 2011, t. 7, s. 129–144.

Wróbel A. (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010, Lex/el.

Wyrozumska A., *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. 341–379.

Zalasiński A., *Komentarz do art. 110*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90–222)*, Warszawa 2012, Lex/el.

Zalasiński A., *Zakaz dyskryminacji w sferze podatków bezpośrednich w prawie podatkowym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2006.

Zanetti V., *Proportionality and Compromises*, „Journal of Moral Philosophy" 2020, no. 17, s. 75–97.
Zawidzka A., *Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny*, Warszawa 2005.
Zgud K., *Realizacja strategii zrównoważonego rozwoju UE i strategii krajowych*, „Problemy Rozwoju Miast" 2010, t. 7, nr 4, s. 7–22.
Ziegler A.R., *Trade and Environmental Law*, Oxford 1996.
Ziółko M., *Podatki ekologiczne w Polsce*, [w:] P. Urbanek, E. Walińska (red.), *Ekonomia i nauki o zarządzaniu w warunkach integracji europejskiej*, Łódź 2016, s. 139–149.
Żylicz T., *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2004.

Orzeczenia sądów

Wyrok SPI z dnia 11 września 2002 r. w sprawie T-13/99 *Pfizer Animal Health SA przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 2002 II-03305, ECLI:EU:T:2002:209.
Wyrok SPI z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie T-229/04 *Królestwo Szwecji przeciwko Komisji Europejskiej*, Zb. Orz. 2007 II-02437, ECLI:EU:T:2007:217.
Wyrok SPI z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie T-210/02 *RENV British Aggregates Association przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2012:110.
Wyrok TSUE z dnia 19 grudnia 1961 r. w sprawie 7/61 *Europejska Wspólnota Gospodarcza przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1961 00635, ECLI:EU:C:1961:31.
Wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 1962 r. w połączonych sprawach 2 i 3/62 *Europejska Wspólnota Gospodarcza przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga i Królestwu Belgii*, Zb. Orz. 1962 00813, ECLI:EU:C:1962:45.
Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.*, Zb. Orz. 1964 01141, ECLI:EU:C:1964:66.
Wyrok TSUE z dnia 8 lipca 1965 r. w sprawie 10–65, *Waldemar Deutschmann przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 1965 00601, ECLI:EU:C:1965:75.
Wyrok TSUE z dnia 10 grudnia 1968 r. w sprawie 7/68 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1968 00617, ECLI:EU:C:1968:51.
Wyrok TSUE z dnia 1 lipca 1969 r. w połączonych sprawach 2/69 i 3/69 *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders przeciwko SA Ch. Brachfeld & Sons i Chougol Diamond Co.*, Zb. Orz. 1969 00211, ECLI:EU:C:1969:30.
Wyrok TSUE z dnia 1 lipca 1969 r. w sprawie 24/68 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1969 00193, ECLI:EU:C:1969:29.
Wyrok TSUE z dnia 15 grudnia 1971 r. w połączonych sprawach od C-51/71 do C-54/71 *International Fruit Company przeciwko Produktschap voor Groenten en Fruit*, Zb. Orz. 1971 01107, ECLI:EU:C:1971:128.
Wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 1972 r. w sprawie 29/72 *S.p.A. Marimex przeciwko Amministrazione Finanziaria Italiana*, Zb. Orz. 1972 01309, ECLI:EU:C:1972:126.
Wyrok TSUE z dnia 12 lipca 1973 r. w sprawie 2/73 *Riseria Luigi Geddo przeciwko Ente Nazionale Risi*, Zb. Orz. 1973 00865, ECLI:EU:C:1973:89.

Wyrok TSUE z dnia 19 lipca 1973 r. w sprawie 77/72 *Carmine Capolongo przeciwko Azienda Agricole Maya*, Zb. Orz. 1973 00611, ECLI:EU:C:1973:65.
Wyrok TSUE z dnia 11 lipca 1974 r. w sprawie 8/74 *Procureur du Roi przeciwko Benoît i Gustave Dassonville*, Zb. Orz. 1974 00837, ECLI:EU:C:1974:82.
Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 1975 r. w sprawie 63/74 *Cadsky przeciwko Istituto Nazionale per il Commercio Estero*, Zb. Orz. 1975 00281, ECLI:EU:C:1975:33.
Wyrok TSUE z dnia 18 czerwca 1975 r. w sprawie 94/74 *Industria Gomma Articoli Vari IGAV przeciwko Ente nazionale per la cellulosa e per la carta ENCC*, Zb. Orz. 1975 00699, ECLI:EU:C:1975:81.
Wyrok TSUE z dnia 8 lipca 1975 r. w sprawie 4/75 *Rewe-Zentralfinanz eGmbH przeciwko Landwirtschaftskammer*, Zb. Orz. 1975 00843, ECLI:EU:C:1975:98.
Wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1976 r. w sprawie 87/75 *Bresciani przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato*, Zb. Orz. 1976 00129, ECLI:EU:C:1976:18.
Wyrok TSUE z dnia 17 lutego 1976 r. w sprawie 45/75 *Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels GmbH przeciwko Hauptzollamt Landau/Pfalz*, Zb. Orz. 1976 00181, ECLI:EU:C:1976:22.
Wyrok TSUE z dnia 20 maja 1976 r. w sprawie 104/75 *Adriaan de Peijper, directeur de la société Centrafarm BV*, Zb. Orz. 1976 00613, ECLI:EU:C:1976:67.
Wyrok TSUE z dnia 15 grudnia 1976 r. w sprawie C-35/76, *Simmenthal SpA przeciwko Ministero delle Finanze italiano*, Zb. Orz. 1976 01871, ECLI:EU:C:1976:180.
Wyrok TSUE z dnia 25 stycznia 1977 r. w sprawie 46/76 *W.J.G. Bauhuis przeciwko państwu niderlandzkiemu*, Zb. Orz. 1977 00005, ECLI:EU:C:1977:6.
Wyrok TSUE z dnia 5 października 1977 r. w sprawie 5–77 *Carlo Tedeschi przeciwko Denkavit Commerciale s.r.l.*, Zb. Orz. 1977 01555, ECLI:EU:C:1977:144.
Wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*, Zb. Orz. 1978 00629, ECLI:EU:C:1978:49.
Wyrok TSUE z dnia 10 października 1978 r. w sprawie 148/77 *H. Hansen jun. & O.C. Balle GmbH & Co. przeciwko Hauptzollamt de Flensburg*, Zb. Orz. 1978 01787, ECLI:EU:C:1978:173.
Wyrok TSUE z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 *Rewe przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Zb. Orz. 1979 00649, ECLI:EU:C:1979:42.
Wyrok TSUE z dnia 31 maja 1979 r. w sprawie 132/78 *SARL Denkavit Loire przeciwko Francji*, Zb. Orz. 1979 01923, ECLI:EU:C:1979:139.
Wyrok TSUE z dnia 8 listopada 1979 r. w sprawie 15/79 *P.B. Groenveld BV przeciwko Produktschap voor Vee en Vlees*, Zb. Orz. 1979 03409, ECLI:EU:C:1979:253.
Wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 1979 r. w sprawie 34/79 *Regina przeciwko Maurice Donald Henn i John Frederick Ernest Darby*, Zb. Orz. 1979 03795, ECLI:EU:C:1979:295.
Wyrok TSUE z dnia 8 stycznia 1980 r. w sprawie C-21/79 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1980 00001, ECLI:EU:C:1980:1.
Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie 168/78 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, Zb. Orz. 1980 00347, ECLI:EU:C:1980:51.

Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie 170/78 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Zb. Orz. 1983 02265, ECLI:EU:C:1980:53.
Wyrok TSUE z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie 788/79 *Criminal proceedings przeciwko Herbert Gilli i Paul Andres*, Zb. Orz. 1980 02071, ECLI:EU:C:1980:171.
Wyrok TSUE z dnia 14 stycznia 1981 r. w sprawie 140/79 *Chemial Farmaceutici SpA przeciwko DAF SpA*, Zb. Orz. ECLI:EU:C:1981:1.
Wyrok TSUE z dnia 22 stycznia 1981 r. w sprawie 58/80 *Dansk Supermarked A/S przeciwko A/S Imerco*, Zb. Orz. 1981 00181, ECLI:EU:C:1981:17.
Wyrok TSUE z dnia 28 stycznia 1981 r. w sprawie C-32/80 *Postępowanie karne przeciwko J.A.W.M.J. Kortmann*, Zb. Orz. 1981 00251, ECLI:EU:C:1981:20.
Wyrok TSUE z dnia 3 lutego 1981 r. w sprawie 90/79 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, Zb. Orz. 1981 00283, ECLI:EU:C:1981:27.
Wyrok TSUE z dnia 27 maja 1981 r. w połączonych sprawach 142 i 143/80 *Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Essevi et Salengo*, Zb. Orz. 1981 01413, ECLI:EU:C:1981:121.
Wyrok TSUE z dnia 17 czerwca 1981 r. w sprawie 113/80 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii*, Zb. Orz. 1981 01625, ECLI:EU:C:1981:139.
Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1981 r. w sprawie 155/80 *Sergius Oebel*, Zb. Orz. 1981 01993, ECLI:EU:C:1981:177.
Wyrok TSUE z dnia 17 grudnia 1981 r. w sprawie 272/80 *Postępowanie karne przeciwko Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten BV*, Zb. Orz. 1981 03277, ECLI:EU:C:1981:312.
Wyrok TSUE z dnia 9 czerwca 1982 r. w sprawie 95/81 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1982 02187, ECLI:EU:C:1982:216.
Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1982 r. w sprawie 40/82 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Zb. Orz. 1984 00283, ECLI:EU:C:1982:285.
Wyrok TSUE z dnia 10 listopada 1982 r. w sprawie C-261/81 *Walter Rau Lebensmittelwerke przeciwko De Smedt PVBA*, Zb. Orz. 1982 03961, ECLI:EU:C:1982:382.
Wyrok TSUE z dnia 24 listopada 1982 r. w sprawie 249/81 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii*, Zb. Orz. 1982 04005, ECLI:EU:C:1982:402.
Wyrok TSUE z dnia 10 marca 1983 r. w sprawie C-172/82 *Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage i inni przeciwko Groupement d'intérêt économique "Inter-Huiles" i inni*, Zb. Orz. 1983 00555, ECLI:EU:C:1983:69.
Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1983 r. w sprawie 174/82 *Postępowanie karne przeciwko Sandoz BV*, Zb. Orz. 1983 02445, ECLI:EU:C:1983:213.
Wyroku TSUE z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 158/82 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii*, Zb. Orz. 1983 03573, ECLI:EU:C:1983:317.
Wyrok TSUE z dnia 9 lutego 1984 r. w sprawie 295/82 *Groupement d'intérêt économique "Rhône-Alpes Huiles" i inni przeciwko Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage i inni*, Zb. Orz. 1984 00575, ECLI:EU:C:1984:48.

Wyrok TSUE z dnia 13 marca 1984 r. w sprawie C-16/83 *Postępowanie karne przeciwko Karl Prantl*, Zb. Orz. 1984 01299, ECLI:EU:C:1984:101.
Wyrok TSUE z dnia 10 lipca 1984 r. w sprawie 72/83 *Campus Oil Limited i inni przeciwko ministre pour l'Industrie i l'Energie i inni*, Zb. Orz. 1984 02727, ECLI:EU:C:1984:256.
Wyrok TSUE z dnia 19 września 1984 r. w sprawie 94/83 *Postępowanie karne przeciwko Albert Heijn BV*, Zb. Orz. 1984 03263, ECLI:EU:C:1984:285.
Wyrok TSUE z dnia 6 listopada 1984 r. w sprawie 177/83 *Th. Kohl KG przeciwko Ringelhan & Rennett SA i Ringelhan Einrichtungs GmbH*., Zb. Orz. 1984 03651, ECLI:EU:C:1984:334.
Wyrok TSUE z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie 240/83 *Procureur de la République przeciwko Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, Zb. Orz. 1985 00531, ECLI:EU:C:1985:59.
Wyrok TSUE z dnia 14 maja 1985 r. w sprawie C-139/84 *Van Dijk's Boekhuis BV przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, Zb. Orz. 1985 01405, ECLI:EU:C:1985:195.
Wyrok TSUE z dnia 11 lipca 1985 r. w sprawach połączonych 60 i 61/84 *Cinéthèque SA i inni przeciwko Fédération nationale des cinémas français*, Zb. Orz. 1985 02605, ECLI:EU:C:1985:329.
Wyrok TSUE z dnia 10 grudnia 1985 r. w sprawie 247/84 *Postępowanie karne przeciwko Léon Motte*, Zb. Orz. 1985 03887, ECLI:EU:C:1985:492.
Wyrok TSUE z dnia 13 marca 1986 r. w sprawie C-54/85 *Postępowanie karne przeciwko Xavier Mirepoix*, Zb. Orz. 1986 01067, ECLI:EU:C:1986:123.
Wyrok TSUE z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie C-50/85 *Bernhard Schloh przeciwko SPRL Auto contrôle technique*, Zb. Orz. 1986 01855, ECLI:EU:C:1986:244.
Wyrok TSUE z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie 95/84 *Boriello przeciwko Alain Darras i Dominique Tostain*, Zb. Orz. 1986 02253, ECLI:EU:C:1986:301.
Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 1986 r. w sprawie 200/85 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1986 03953, ECLI:EU:C:1986:492.
Wyrok TSUE z dnia 7 maja 1987 r. w sprawie 186/85 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, Zb. Orz. 1987 02029, ECLI:EU:C:1987:208.
Wyrok TSUE z dnia 7 maja 1987 r. w sprawie 193/85 *Cooperativa Co-Frutta Srl przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato*, Zb. Orz. 1987 02085, ECLI:EU:C:1987:210.
Wyrok TSUE z dnia 9 lipca 1987 r. w sprawie 356/85 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, Zb. Orz. 1987 03299, ECLI:EU:C:1987:353.
Wyrok TSUE z dnia 3 marca 1988 r. w sprawie 252/86 *Gabriel Bergandi przeciwko Directeur général des impôts*, Zb. Orz. 1988 01343, ECLI:EU:C:1988:112.
Wyrok TSUE z dnia 3 marca 1988 r. w sprawie 434/85 *Allen and Hanburys Ltd przeciwko Generics (UK) Ltd*., Zb. Orz. 1988 01245, ECLI:EU:C:1988:109.
Wyrok TSUE z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii*, Zb. Orz. 1988 04607, ECLI:EU:C:1988:421.

Wyrok TSUE z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 18/87 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 1988 05427, ECLI:EU:C:1988:453.

Wyrok TSUE z dnia 7 marca 1989 r. w sprawie 215/87 *Heinz Schumacher przeciwko Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost*, Zb. Orz. 1989 00617, ECLI:EU:C:1989:111.

Wyrok TSUE z dnia 18 maja 1989 r. w połączonych sprawach 266/87 i 267/87 *The Queen przeciwko Royal Pharmaceutical Society of Great Britain, ex parte Association of Pharmaceutical Importers i innym*, Zb. Orz. 1989 01295, ECLI:EU:C:1989:205.

Wyrok Trybunału z dnia 30 maja 1989 r. w sprawie 340/87 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1989 01483, ECLI:EU:C:1989:219.

Wyrok TSUE z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 170/88 *Ford España SA przeciwko Estado español*, Zb. Orz. 1989 02305, ECLI:EU:C:1989:306.

Wyrok TSUE z dnia 23 listopada 1989 r. w sprawie 145/88 *Torfaen Borough Council przeciwko B & Q plc*, Zb. Orz. 1989 03851, ECLI:EU:C:1989:593.

Wyrok TSUE z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie 331/88 *The Queen przeciwko Minister of Agriculture, Fisheries and Food i Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa i inni*, Zb. Orz. 1990 I-04023, ECLI:EU:C:1990:391.

Wyrok TSUE z dnia 11 grudnia 1990 r. w sprawie 47/88 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii*, Zb. Orz. 1990 I-04509, ECLI:EU:C:1990:449.

Wyrok TSUE z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie 369/88 *Postępowanie karne przeciwko Jean-Marie Delattre*, Zb. Orz. 1991 I-01487, ECLI:EU:C:1991:137.

Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 1991 r. w połączonych sprawach C-1/90 i 176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior SA i Publivía SAE przeciwko Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña*, Zb. Orz. 1991 I-04151, ECLI:EU:C:1991:327.

Wyrok TSUE z dnia 4 października 1991 r. w sprawie C-367/89 *Postępowanie karne przeciwko Aimé Richardt i Les Accessoires Scientifiques SNC*, Zb. Orz. 1991 I-04621, ECLI:EU:C:1991:376.

Wyrok TSUE z dnia 11 marca 1992 r. w sprawach połączonych C-78/90, C-79/90, C-80/90, C-81/90, C-82/90, i C-83/90 *Compagnie Commerciale de l'Ouest i inni przeciwko Receveur principal des douanes de La Pallice Port*, Zb. Orz. 1992 I-01847, ECLI:EU:C:1992:118.

Wyrok TSUE z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie C-2/90 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, Zb. Orz. 1992 I-04431, ECLI:EU:C:1992:310.

Wyrok TSUE z dnia 16 lipca 1992 r. w sprawie 163/90 *Léopold Legros*, Zb. Orz. 1992 I-04625, ECLI:EU:C:1992:326.

Wyrok TSUE z dnia 17 listopada 1992 r. w sprawie C-105/91 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej*, Zb. Orz. 1992 I-05871, ECLI:EU:C:1992:441.

Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie C-169/91 *Council of the City of Stoke-on-Trent i Norwich City Council przeciwko B & Q plc.*, Zb. Orz. 1992 I-06635, ECLI:EU:C:1992:519.

Wyrok TSUE z dnia 24 listopada 1993 r. w połączonych sprawach C-267/91 i C-268/91 *Postępowanie karne przeciwko Bernard Keck i Daniel Mithouard*, Zb. Orz. 1993 I-06097, ECLI:EU:C:1993:905.

Wyrok TSUE z dnia 15 grudnia 1993 r. w sprawie C-292/92 *Ruth Hünermund i inni przeciwko Landesapothekerkammer Baden-Württemberg*, Zb. Orz. 1993 I-06787, ECLI:EU:C:1993:932.

Wyrok TSUE z dnia 27 kwietnia 1994 r. w sprawie C-393/92 *Commune d'Almelo i inni przeciwko NV Energiebedrijf Ijsselmij*, Zb. Orz. 1994 I-01477, ECLI:EU:C:1994:171.

Wyrok TSUE z dnia 17 maja 1994 r. w sprawie 41/93 *Republika Francuska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 1994 I-01829, ECLI:EU:C:1994:196.

Wyrok TSUE z dnia 13 lipca 1994 r. w sprawie C-131/93 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 1994 I-03303, ECLI:EU:C:1994:290.

Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-379/92 *Postępowanie karne przeciwko Matteo Peralta*, Zb. Orz. 1994 I-03453, ECLI:EU:C:1994:296, pkt 24.

Wyrok TSUE z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-70/94 *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 1995 I-03189, ECLI:EU:C:1995:328.

Wyrok TSUE z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-83/94 *Postępowanie karne przeciwko Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf i Otto Holzer*, Zb. Orz. 1995 I-0323, ECLI:EU:C:1995:329.

Wyrok TSUE z dnia 23 maja 1996 r. w sprawie C-5/94 *The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas Ltd.*, Zb. Orz. 1996 I-02553, ECLI:EU:C:1996:205.

Wyrok TSUE z dnia 27 czerwca 1996 r. w sprawie C-293/94 *Postępowanie karne przeciwko Jacqueline Brandsma*, Zb. Orz. 1996 I-03159, ECLI:EU:C:1996:254.

Wyrok TSUE z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie C-197/96 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, Zb. Orz. 1997 I-06959, ECLI:EU:C:1997:155.

Wyrok TSUE z dnia 26 czerwca 1997 r. w sprawie C-368/95 *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH przeciwko Heinrich Bauer Verlag*, Zb. Orz. 1997 I-03689, ECLI:EU:C:1997:325.

Wyrok TSUE z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-90/94 *Haahr Petroleum Ltd przeciwko Åbenrå Havn, Ålborg Havn, Horsens Havn, Kastrup Havn NKE A/S, Næstved Havn, Odense Havn, Struer Havn i Vejle Havn, przy udziale Trafikministeriet*, Zb. Orz. 1997 I-04085, ECLI:EU:C:1997:368.

Wyrok TSUE z dnia 23 października 1997 r. w sprawie C-159/94 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, Zb. Orz. 1997 I-05815, ECLI:EU:C:1997:501.

Wyrok TSUE z dnia 23 października 1997 r. w sprawie C-375/95 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej*, Zb. Orz. 1997 I-05981, ECLI:EU:C:1997:505.

Wyrok TSUE z dnia 9 grudnia 1997 r. w sprawie C-265/95 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, Zb. Orz. 1997 I-06959, ECLI:EU:C:1997:595.

Wyrok TSUE z dnia 19 marca 1998 r. w sprawie C-1/96 *The Queen przeciwko Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd*., Zb. Orz. 1998 I-01251, ECLI:EU:C:1998:113.

Wyrok TSUE z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-213/96 *Outokumpu Oy*, Zb. Orz. 1998 I-01777, ECLI:EU:C:1998:155.

Wyrok TSUE z dnia 28 kwietnia 1998 r. w sprawie C-120/95 *Nicolas Decker przeciwko Caisse de maladie des employés privés*, Zb. Orz. 1998 I-01831, ECLI:EU:C:1998:167.

Wyrok TSUE z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie 68/96 *Grundig Italiana SpA przeciwko Ministero delle Finanze*, Zb. Orz. 1998 I-03775, ECLI:EU:C:1998:299.

Wyrok TSUE z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-266/96 *Corsica Ferries France SA przeciwko Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl i Ministero dei Trasporti e della Navigazione*, Zb. Orz. 1998 I-03949, ECLI:EU:C:1998:30.

Wyrok TSUE z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawie C-192/96 *Beside BV i I.M. Besselsen przeciwko Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, Zb. Orz. 1998 I-04029, ECLI:EU:C:1998:315.

Wyrok TSUE z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawie C-203/96 *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp e.a. przeciwko Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, Zb. Orz. 1998 I-04075, ECLI:EU:C:1998:316.

Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-284/95 *Safety Hi-Tech Srl przeciwko S. & T. Srl.*, Zb. Orz. 1998 I-04301, ECLI:EU:C:1998:352.

Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-341/95 *Gianni Bettati przeciwko Safety Hi-Tech Srl*, Zb. Orz. 1998 I-04355, ECLI:EU:C:1998:353.

Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-389/96 *Aher-Waggon GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, Zb. Orz. 1998 I-04473, ECLI:EU:C:1998:357.

Wyrok TSUE z dnia 3 grudnia 1998 r. w sprawie C-67/97 *Postępowanie karne przeciwko Ditlev Bluhme*, Zb. Orz. 1998 I-8033, ECLI:EU:C:1998:584.

Wyrok TSUE z dnia 11 maja 1999 r. w sprawie C-350/97 *Wilfried Monsees przeciwko Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten*, Zb. Orz. 1999 I-02921, ECLI:EU:C:1999:242.

Wyrok TSUE z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie C-394/97 *Postępowanie karne przeciwko Sami Heinonen*, Zb. Orz. 1999 I-03599, ECLI:EU:C:1999:308.

Wyrok TSUE z dnia 21 października 1999 r. w sprawie C-67/98 *Questore di Verona przeciwko Diego Zenatti*, Zb. Orz. 1999 I-07289, ECLI:EU:C:1999:514.

Wyrok TSUE z dnia 26 października 1999 r. w sprawie C-273/97 *Angela Maria Sirdar przeciwko The Army Board i Secretary of State for Defence*, Zb. Orz. 1999 I-07403, ECLI:EU:C:1999:523.

Wyrok TSUE z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie C285/98 *Tanja Kreil przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 2000 I-00069, ECLI:EU:C:2000:2.

Wyrok TSUE z dnia 23 maja 2000 r. w sprawie 209/98 *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) przeciwko Københavns Kommune*, Zb. Orz. 2000 I-03743, ECLI:EU:C:2000:279.

Wyrok TSUE z dnia 11 lipca 2000 r. w sprawie C-473/98 *Kemikalieinspektionen przeciwko Toolex Alpha AB.*, Zb. Orz. 2000 I-05681, ECLI:EU:C:2000:379.

Wyrok TSUE z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C423/98 *Alfredo Albore*, Zb. Orz. 2000 I-05965, ECLI:EU:C:2000:40.

Wyrok TSUE z dnia 12 października 2000 r. w sprawie C-314/98 *Snellers Auto's BV przeciwko Algemeen Directeur van de Dienst*, Zb. Orz. 2000 I-08633, ECLI: EU:C:2000:557.

Wyrok TSUE z dnia 16 listopada 2000 r. w sprawie C-217/99 *Komisja przeciwko Belgii*, Zb. Orz. 2000 I-10251, ECLI:EU:C:2000:638.

Wyrok TSUE z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 *PreussenElektra AG przeciwko Schhleswag AG przy udziale Windpark Reußenköge III GmbH i Land Schleswig-Holstein*, Zb. Orz. 2001 I-02099, ECLI:EU:C:2001:160.

Wyrok TSUE z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 *H. Jippes, Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren i Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren przeciwko Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, Zb. Orz. 2001 I-05689, ECLI:EU:C:2001:420.

Wyrok TSUE z dnia 23 października 2001 r. w sprawie C-510/99 *Postępowanie karne przeciwko Xavier Tridon*, Zb. Orz. 2001 I-07777, ECLI:EU:C:2001:559.

Wyrok TSUE z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C398/98 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej*, Zb. Orz. 2001 I-07915, ECLI:EU:C: 2001:565.

Wyrok TSUE z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-324/99 *DaimlerChrysler*, Zb. Orz. 2001 I-09897, ECLI:EU:C:2001:682.

Wyrok TSUE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-145/99 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 2002 I-02235, ECLI:EU:C:2002:142.

Wyrok TSUE z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie C-159/00 *Sapod Audic przeciwko Eco-Emballages SA.*, Zb. Orz. 2002 I-05031, ECLI:EU:C:2002:343.

Wyrok TSUE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie C-117/00 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii*, Zb. Orz. 2002 I-05335, ECLI:EU:C:2002:366.

Wyrok TSUE z dnia 20 czerwca 2002 r. w połączonych sprawach C-388/00 i C-429/00 *Radiosistemi Srl przeciwko Prefetto di Genova*, Zb. Orz. 2002 I-05845, ECLI:EU:C:2002:390.

Wyrok TSUE z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie C-325/00 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 2002 I-09977, ECLI:EU:C:2002:633.

Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie C-389/00 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 2003 I-02001, ECLI:EU:C:2003:111.

Wyrok TSUE z dnia 11 marca 2003 r. w sprawie C186/01 *Alexander Dory przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 2003 I-02479, ECLI:EU:C:2003:146.

Wyrok TSUE z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge Przeciwko Republice Austrii*, Zb. Orz. 2003 I-05659, ECLI:EU:C:2003:333.

Wyrok TSUE z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-192/01 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii*, Zb. Orz. 2003 I-09693, ECLI: EU:C:2003:492.

Wyrok TSUE z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie C-24/00 *Komisja przeciwko Francji*, Zb. Orz. 2004 I-01277, ECLI:EU:C:2004:70.

Wyrok TSUE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-387/01 *Harald Weigel i Ingrid Weigel przeciwko Finanzlandesdirektion für Vorarlberg*, Zb. Orz. 2004 I-04981, ECLI:EU:C:2004:256.

Wyrok TSUE z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-72/03 *Carbonati Apuani Srl przeciwko Comune di Carrara*, Zb. Orz. 2004 I-08027, ECLI:EU:C:2004:506.

Wyrok TSUE z dnia 14 października 2004 r. w sprawie 113/02 *Komisja przeciwko Niderlandom*, Zb. Orz. 2004 I-09707, ECLI:EU:C:2004:616.

Wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. i S. Spitz KG przeciwko Land Baden-Württemberg*, Zb. Orz. 2004 I-11763, ECLI:EU:C:2004:799.

Wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-463/01 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 2004 I-11705, ECLI:EU:C:2004:797.

Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie C-277/02 *EU-Wood-Trading GmbH przeciwko Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH*, Zb. Orz. 2004 I-11957, ECLI:EU:C:2004:810.

Wyrok TSUE z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpfe przeciwko Land Rheinland-Pfalz*, Zb. Orz. 2005 I-02753, ECLI:EU:C:2005:222.

Wyrok TSUE z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 2005 I-07879, ECLI:EU:C:2005:542.

Wyrok TSUE z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii*, Zb. Orz. 2005 I-09871, ECLI: EU:C:2005:684.

Wyrok TSUE z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie C-366/04 *Georg Schwarz przeciwko Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg*, Zb. Orz. 2005 I-10139, ECLI:EU:C:2005:719.

Wyrok TSUE z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-504/04 *Agrarproduktion Staebelow GmbH przeciwko Landrat des Landkreises Bad Doberan*, Zb. Orz. 2006 I-00679, ECLI:EU:C:2006:30.

Wyrok TSUE z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-393/04 i C-41/05 *Air Liquide Industries Belgium SA przeciwko Ville de Seraing i Province de Liège*, Zb. Orz. 2006 I-05293, ECLI:EU:C:2006:403.

Wyrok TSUE z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 *Królestwo Hiszpanii przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 2006 I-07285, ECLI:EU:C:2006:521.

Wyrok TSUE z dnia 28 września 2006 r. w sprawie C-434/04 *Postępowanie karne przeciwko Jan-Erik Anders Ahokainen i Mati Leppik*, Zb. Orz. 2006 I-09171, ECLI:EU:C:2006:609.

Wyrok TSUE z dnia 6 marca 2007 r. w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 *Postępowania karne przeciwko Massimiliano Placanica, Christian Palazzese i Angelo Sorricchio*, ECLI:EU:C:2007:133.

Wyrok TSUE z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie C-54/05 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Finlandii*, Zb. Orz. 2007 I-02473, ECLI: EU:C:2007:168.

Wyrok TSUE z dnia 20 września 2007 r. w sprawie C297/05 *Komisja przeciwko Niderlandom*, Zb. Orz. 2007 I-07467, ECLI:EU:C:2007:531.

Wyrok TSUE z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 2007 I-09097, ECLI:EU:C:2007:625.

Wyrok TSUE z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie C-221/06 *Stadtgemeinde Frohnleiten i Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH przeciwko Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft*, Zb. Orz. 2007 I-09643, ECLI: EU:C:2007:657.

Wyrok TSUE z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie C-244/06 *Dynamic Medien Vertriebs GmbH przeciwko Avides Media AG*, Zb. Orz. 2008 I-00505, ECLI:EU:C:2008:85.

Wyrok TSUE z dnia 1 kwietnia 2008 r. w połączonych sprawach C-14/06 i C-295/06 *Parlament Europejski oraz Królestwo Danii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2008 I-01649, ECLI:EU:C:2008:176.

Wyrok TSUE z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie C-265/06 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Portugalskiej*, Zb. Orz. 2008 I-02245, ECLI:EU:C:2008:210.

Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2008 r. w sprawie C-170/07 *Komisja przeciwko Rzeczpospolitej Polskiej*, Zb. Orz. 2008 I-00087, ECLI:EU:C:2008:322.

Wyrok TSUE z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie C-219/07 *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers et Andibel*, Zb. Orz. 008 I-04475, ECLI: EU:C:2008:353.

Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*, Zb. Orz. 2008 I-09895, ECLI:EU:C:2008:728.
Wyrok TSUE z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie C-110/05 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2009:66.
Wyrok TSUE z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie C-531/07 *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft przeciwko LIBRO Handelsgesellschaft mbH*, Zb. Orz. 2009 I-03717, ECLI:EU:C:2009:276.
Wyrok TSUE z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-142/05 *Åklagaren przeciwko Percy Mickelsson i Joakim Roos*, Zb. Orz. 2009 I-04273, ECLI:EU:C:2009:336.
Wyrok TSUE z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-254/08 *Futura Immobiliare srl Hotel Futura i inni przeciwko Comune di Casoria*, Zb. Orz. 2009 I-06995, ECLI:EU:C:2009:479.
Wyrok TSUE z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-428/07 *The Queen, na wniosek Mark Horvath przeciwko Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, Zb. Orz. 2009 I-06355, ECLI:EU:C:2009:458.
Wyrok TSUE z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09 *Afton Chemical Limited przeciwko Secretary of State for Transport*, Zb. Orz. 2010 I-07027, ECLI:EU:C:2010:419.
Wyrok TSUE z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie C145/09 *Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotisowi Tsakouridisowi*, Zb. Orz. 2010 I-11979, ECLI:EU:C:2010:708.
Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-137/09 *Marc Michel Josemans przeciwko Burgemeester van Maastricht*, Zb. Orz. 2010 I-13019, ECLI:EU:C:2010:774.
Wyrok TSUE z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-77/09 *Gowan Comércio Internacional e Servicos Lda versus Ministero della Salute*, Zb. Orz. 2010 I-13533, ECLI:EU:C:2010:803.
Wyrok TSUE z dnia 7 kwietnia 2011 r. w sprawie C-402/09 *Ioan Tatu przeciwko Statul român prin Ministerul Finanțelor și Economiei i inni*, Zb. Orz. 2011 I-02711, ECLI:EU:C:2011:219.
Wyrok TSUE z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawach połączonych C-72/10 i C-77/10 *Postępowania karne przeciwko Marcellowi Coście i Ugowi Cifonemu*, ECLI:EU:C:2012:80.
Wyrok TSUE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie C-348/09 *P.I. przeciwko Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, ECLI:EU:C:2012:300.
Wyrok TSUE z dnia 20 marca 2014 r. w sprawie C-61/12 *Komisja Europejska przeciwko Republice Litewskiej*, ECLI:EU:C:2014:172.
Wyrok TSUE z dnia 20 marca 2014 r. w sprawie C-639/11 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2014:173.
Wyrok Trybunału z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie C-428/12 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Hiszpanii*, ECLI:EU:C:2014:218.
Wyrok TSUE z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie C573/12 *Ålands Vindkraft AB przeciwko Energimyndigheten*, ECLI:EU:C:2014:2037.

Wyrok TSUE z dnia 11 września 2014 r. w połączonych sprawach od C-204/12 do C-208/12 *Essent Belgium NV przeciwko Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt*, ECLI:EU:C:2014:2192.
Wyrok TSUE z dnia 2 października 2014 r. w sprawie C-254/13 *Orgacom BVBA przeciwko Vlaamse Landmaatschappij*, ECLI:EU:C:2014:2251.
Wyrok TSUE z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie C-551/13 *Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA przeciwko Comune di Quartu S. Elena*, ECLI:EU:C:2014:2467.
Wyrok TSUE z dnia 14 kwietnia 2015 r. w sprawie C-76/14 *Mihai Manea przeciwko Instituția Prefectului județul Brașov – Serviciul Public Comunitar Regim de Permise de Conducere și Inmatriculare a Vehiculelor*, ECLI:EU:C:2015:216.
Wyrok TSUE z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie C-198/14 *Valev Visnapuu przeciwko Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki) i Suomen valtio – Tullihallitus*, ECLI:EU:C:2015:751.
Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie C-444/15 *Associazione Italia Nostra Onlus przeciwko Comune di Venezia i inni*, ECLI:EU:C:2016:978.
Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie C-549/15 *E.ON Biofor Sverige AB przeciwko Statens energimyndighet*, ECLI:EU:C:2017:490.
Wyrok TSUE z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie C-104/17 *SC Cali Esprou SRL przeciwko Administrația Fondului pentru Mediu*, ECLI:EU:C:2018:188.
Wyrok TSUE z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie C39/17 *Lubrizol France przeciwko Caisse nationale du Régime social des indépendants*, ECLI:EU:C:2018:438.
Wyrok TSUE z dnia 6 grudnia 2018 r. w sprawie C305/17 *FENS spol. przeciwko Republice Słowacji*, ECLI:EU:C:2018:986.
Wyrok TSUE z dnia 13 marca 2019 r. w sprawie C-128/17 *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2019:194.
Wyrok TSUE z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie C-591/17 *Republika Austrii przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2019:504.
Wyrok TSUE z dnia 3 lipca 2019 r. w sprawie C-387/18 *Delfarma Sp. z o.o. przeciwko Prezesowi Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych*, ECLI:EU:C:2019:556.
Wyrok TSUE z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie C-752/18 *Deutsche Umwelthilfe eV przeciwko Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2019:1114.
Wyrok TSUE z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-336/19 *Centraal Israëlitisch Consistorie van België i in.*, ECLI:EU:C:2020:1031.
Wyrok TSUE z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C-733/19 *Królestwo Niderlandów przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu*, ECLI:EU:C:2021:272.
Wyrok TSUE z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie C-349/22 *NM przeciwko Autoridade Tributária e Aduaneira*, ECLI:EU:C:2023:888.

Wyrok TSUE z dnia 4 października 2024 r. w połączonych sprawach od C-541/20 do C-555/20 *Republika Litewska i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2024:818.

Akty prawne

Akty prawa polskiego

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 54, 834, 1089, 1222).

Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1852, z 2024 r., poz. 1911).

Akty prawa unijnego

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) z dnia 25 marca 1957 r., nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym (tekst skonsolidowany Dz.Urz. C 203 z 7.06.2016, s. 1–112).

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r., nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym.

Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.Urz. C 191 z 29.07.1992, s. 1–112).

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty z dnia 2 października 1997 r. (Dz.Urz. C 340 z 10.11.1997, s. 1–144).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana (Dz.Urz. C 202 z 7.06.2016, s. 1–388).

Traktat o Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana (Dz.Urz. C 202 z 7.06.2016, s. 13–46).

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. C 306 z 17.12.2007, s. 1–271).

Jednolity Akt Europejski z dnia 1 lipca 1987 r. (Dz.Urz. L 169 z 29.06.1987, s. 1–28).

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. C 202 z 7.06.2016, s. 389–405).

Protokół do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (nr 33) w sprawie dobrobytu zwierząt (1997) (Dz.U. C 321E z 29.12.2006, s. 314–314).

Rozporządzenie Rady 2658/87/EWG z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz.Urz. L 256 z 7.09.1987, s. 1–675, pol. wyd. spec. rozdz. 02, t. 002, s. 382–386).

Rozporządzenie Rady 259/93/EWG z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar (Dz.Urz. L 30 z 6.02.1993, s. 1–28, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 002, s. 176–203).

Rozporządzenie Rady 3093/94/WE z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (Dz.Urz. L 333 z 22.12.1994, s. 1–20).

Rozporządzenie Rady 1782/2003/WE z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.Urz. L 270 z 21.10.2003, s. 1–69, pol. wyd. spec. rozdz. 3, t. 040, s. 269–337).

Rozporządzenie 2327/2003/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 grudnia 2003 r. ustanawiające w ramach stałej polityki transportowej system punktów tranzytowych mający zastosowanie w 2004 r. do samochodów ciężarowych przejeżdżających przez Austrię (Dz.Urz. L 345 z 31.12.2003, s. 30–33).

Rozporządzenie 1013/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. L 190 z 12.07.2006, s. 1–98).

Dyrektywa Rady 67/548/EWG z dnia 27 czerwca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych (Dz.Urz. 196 z 16.08.1967, s. 1–98, pol. wyd. spec. rozdz. 13, t. 001, s. 27–31).

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 do ograniczeń ilościowych w przywozie i nieprzewidzianych innymi przepisami przyjętymi na mocy Traktatu EWG (Dz.Urz. L 13 z 19.01.1970, s. 29–31, pol. wyd. spec. rozdz. 2, t. 001, s. 3–5).

Dyrektywa Rady 70/157/EWG z dnia 6 lutego 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do dopuszczalnego poziomu hałasu i układu wydechowego pojazdów silnikowych (Dz.Urz. L 42 z 23.02.1970, s. 16–20, pol. wyd. spec. rozdz. 13, t. 001, s. 5–63).

Dyrektywa Rady 70/220/EWG z dnia 20 marca 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do działań, jakie mają być podjęte w celu ograniczenia zanieczyszczania powietrza przez spaliny z silników o zapłonie iskrowym pojazdów silnikowych (Dz.Urz. L 76 z 6.04.1970, s. 1–22, pol. wyd. spec. rozdz. 13, t. 001, s. 64–85).

Dyrektywa Rady 70/311/EWG z dnia 8 czerwca 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do układów kierowniczych pojazdów silnikowych i ich przyczep (Dz.Urz. L 133 z 18.06.1970, s. 10–13, pol. wyd. spec. rozdz. 13, t. 0011, s. 90–93).

Dyrektywa Rady 75/439/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych (Dz.Urz. L 194 z 25.07.1975, s. 23–25, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 001, s. 14–16).

Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.Urz. L 194 z 25.07.1975, s. 47–49, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 001, s. 23–25).

Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. L 103 z 25.04.1979, s. 1–18, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 001, s. 98–117).

Dyrektywa Rady 80/51/EWG z dnia 20 grudnia 1979 r. w sprawie ograniczenia emisji hałasu z samolotów poddźwiękowych (Dz.Urz. L 18 z 24.01.1980, s. 26–28).

Dyrektywa Rady 81/389/EWG z dnia 12 maja 1981 r. ustanawiająca środki niezbędne do wykonania dyrektywy 77/489/EWG w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu międzynarodowego (Dz.Urz. L 150 z 6.06.1981, s. 1–5).

Dyrektywa Rady 84/631/EWG z dnia 6 grudnia 1984 r. w sprawie nadzoru i kontroli transgranicznego przesyłania odpadów niebezpiecznych w ramach Wspólnoty Europejskiej (Dz.Urz. L 326 z 13.12.1984, s. 31–41).

Dyrektywa Rady 85/374/EWG z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe (Dz.Urz. L 210 z 7.08.1985, s. 29–33, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 001, s. 257–261).

Dyrektywa Rady 85/511/EWG z dnia 18 listopada 1985 r. wprowadzająca środki wspólnotowe w sprawie zwalczania pryszczycy (Dz.Urz. L 315 z 26.11.1985, s. 11–18, pol. wyd. spec. rozdz. 03, t. 006, s. 265–272).

Dyrektywa Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.Urz. L 230 z 19.08.1991, s. 1–32, pol. wyd. spec. rozdz. 03, t. 011, s. 332–367).

Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.Urz. 1994 L 365 z 31.12.1994, s. 10–23).

Dyrektywa Rady 95/29/WE z dnia 29 lipca 1995 r. zmieniająca dyrektywę 91/628/EWG dotyczącą ochrony zwierząt podczas transportu (Dz.Urz. L 148 z 30.06.1995, s. 52–63, pol. wyd. spec. rozdz. 03, t. 012, s. 133–143).

Dyrektywa 2002/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.Urz. L 37 z 13.02.2003, s. 19–23, pol. wyd. spec. rozdz. 13, t. 031, s. 127–131).

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.Urz. L 275 z 25.10.2003, s. 32–46, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 007, s. 631–646).

Dyrektywa Komisji 2003/112/WE z dnia 1 grudnia 2003 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/414/EWG dotyczącą włączenia parakwatu jako substancji biologicznie czynnej (Dz.Urz. L 321 z 6.12.2003, s. 32–35, pol. wyd. spec. rozdz. 03, t. 041, s. 272–275).

Dyrektywa 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (Dz.Urz. L 263 z 9.10.2007, s. 1–160).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE (Dz.Urz. L 344 z 17.12.2016, s. 1–31).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz.Urz. L 155 z 12.06.2019, s. 1).

Decyzja 93/98/EWG Rady z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Wspólnoty, Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Dz.Urz. L 39 z 16.02.1993, s. 1–2, pol. wyd. spec. rozdz. 11, t. 18, s. 301–303).

Decyzja Rady 94/69/WE z dnia 15 grudnia 1993 r. dotycząca zawarcia Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.Urz. L 33 z 7.02.1994, s. 11–12, pol. wyd. spec. rozdz. 11, t. 019, s. 167–168).

Decyzja Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz.Urz. L 130 z 15.05.2002, s. 1–3, pol. wyd. spec. rozdz. 11, t. 042, s. 24–26).

Decyzja 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego – Środowisko 2010: Nasza przyszłość, nasz wybór (Dz.Urz. L 242 z 10.09.2002, s. 1–15, pol. wyd. spec. rozdz. 15, t. 007, s. 152–166).

Decyzja ramowa Rady 2003/80/WSiSW z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz.Urz. L 29 z 5.02.2003, s. 55–58, pol. wyd. spec. rozdz. 19, t. 006, s. 97–100).

Decyzja ramowa Rady 2005/WSiSW/667 z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wzmocnienia uregulowań prawnokarnych w celu egzekwowania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom pochodzącym ze statków (Dz.Urz. L 255 z 30.09.2005, s. 164–167).

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r., pt. *Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety* (Dz.Urz. L 354 z 28.12.2013, s. 171–200).

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r. (Dz.Urz. L 114 z 12.04.2022, s. 22–36).

Deklaracja Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 22 listopada 1973 r. w sprawie programu działań Wspólnot Europejskich w zakresie środowiska naturalnego (Dz.Urz. C 112 z 20.12.1973, s. 1–53).

Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 22 lipca 1971 r. w sprawie wspólnotowej polityki ochrony środowiska (SEC (71) 2616 final).

Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 3 października 1980 r. dotyczący skutków wyroku wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 *Cassis de Dijon* (Dz.Urz. C 256 z 3.10.1980, s. 2–3).

Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 14 czerwca 1985 r. – Biała księga Komisji Europejskiej do Rady Europejskiej pt. *Dokończenie budowy rynku wewnętrznego* z dnia 28–29 czerwca 1985 (1985 COM(85) 310 final).

Komunikat Komisji Europejskiej do Rady Europejskiej z dnia 27 maja 1998 r. pt. *Partnerstwo na rzecz integracji. Strategia na rzecz włączenia problematyki środowiska do polityki UE* (COM(1998) 0333 final).

Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 30 grudnia 2003 r. pt. *Przywóz równoległy leków gotowych, których wprowadzenie do obrotu zostało już zatwierdzone* (COM(2003) 839 final).

Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 27 października 2010 r. pt. *W kierunku Aktu o jednolitym rynku; W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności. 50 propozycji na rzecz wspólnej poprawy rynku pracy, przedsiębiorczości i wymiany* (COM(2010) 608 final).

Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 28 października 2015 r. pt. *Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw. Wzajemna ocena ram regulacyjnych mających zastosowanie do przedsiębiorstw handlu detalicznego została przeprowadzona w latach 2014–2015* (COM(2015) 550 final).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 11 września 2019 r. pt. *Europejski Zielony Ład* (COM(2019) 640 final).

Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 16 marca 2023 r. pt. *30-lecie jednolitego rynku* (COM(2023) 162 final).

Rezolucja Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie kontynuacji i realizacji polityki Wspólnoty Europejskiej oraz programu działań w zakresie środowiska naturalnego (Dz.Urz. C 139 z 13.06.1977, s. 1–46).

Rezolucja Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie kontynuacji i realizacji polityki Wspólnoty Europejskiej oraz programu działań w dziedzinie środowiska naturalnego (Dz.Urz. C 46 z 17.02.1983, s. 1–16).

Rezolucja Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 19 października 1987 r. w sprawie kontynuacji i realizacji polityki Wspólnoty Europejskiej oraz programu działań w zakresie środowiska naturalnego (Dz.Urz. C 328 z 7.12.1987, s. 1–44).

Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie wspólnotowego programu polityki i działań w odniesieniu do środowiska i zrównoważonego rozwoju: W kierunku zrównoważonego rozwoju (Dz.Urz. C 138 z 17.05.1993, s. 1–4).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie zwalczania barier pozataryfowych i pozapodatkowych na jednolitym rynku (2021/2043 (INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9–2022–0043_PL.html (dostęp: 21.03.2026).

Zawiadomienie Komisji Europejskiej z dnia 23 marca 2021 r. pt. *Przewodnik dotyczący art. 34–36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz.Urz. C 100 z 23.03.2021, s. 38–89).

Akty prawa międzynarodowego

Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych z dnia 22 marca 1989 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 19, poz. 88).

Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).

Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu GATT 1994 z dnia 15 kwietnia 1994 r. (Dz.Urz. L 336 z 23.12.1994, s. 20–21, pol. wyd. spec. rozdz. 11, t. 021, s. 91–104).

Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684).

Kompleksowa umowa handlowo-gospodarcza (CETA) między Kanadą a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z dnia 30 października 2016 r. (Dz.Urz. L 11 z 14.01.2017, s. 23–1079).

Inne

Agenda 21, b.r., https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_00.shtml (dostęp: 20.01.2026).

European Commission, *Free Movement of Goods. Guide to the Application of Treaty Provisions Governing Free Movement of Goods (Articles 28–30 EC) (SEC (2009) 673 final)*, 2009, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9923–2009-INIT/en/pdf (dostęp: 20.01.2026).

European Commission, *Technical Barriers to Trade*, b.r., https://policy.trade.ec.europa.eu/help-exporters-and-importers/accessing-markets/technical-barriers-trade_en (dostęp: 21.03.2026).

European Parliament, *Understanding Non-tariff Barriers in the Single Market*, 2017, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608747/EPRS_BRI (2017)608747_EN.pdf (dostęp: 21.03.2026).

International Trade Centre, *Navigating Non-tariff Measures: Insights From A Business Survey in the European Union*, Geneva 2016, https://www.intracen.org/file/navigatingnontariffmeasuresitcecfinallowrespdf (dostęp: 11.03.2026).

Konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej, Barcelona 15–16 marca 2002 r. (SN 100/1/02 REV 1), https://www.consilium.europa.eu/media/20939/71025.pdf (dostęp: 20.01.2026).

Konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej, Bruksela 20–21 marca 2003 r. (OR 8410/03), https://www.consilium.europa.eu/media/20858/75136.pdf (dostęp: 20.01.2026).

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, *Komunikat prasowy 1996/21 z dnia 28 czerwca 1996 r. pt. Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/95/10402.pdf (dostęp: 20.11.2025).

Monti M., *Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku. W służbie gospodarki i społeczeństwa Europy*, 2010, https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15501/attachments/1/translations/pl/renditions/native (dostęp: 20.11.2025).

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 15 listopada 1979 r. w sprawie 21/79 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1979:257.

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 24 maja 1988 r. w sprawie 302/86 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii*, ECLI:EU:C:1988:252.

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 10 stycznia 1991 r. w sprawie C-2/90 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, ECLI:EU:C:1991:6.

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 23 stycznia 1997 r. w sprawie C-300/95 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, ECLI:EU:C:1997:35.

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 23 października 1997 r. w sprawie C-203/96 *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV i in. przeciwko Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, ECLI:EU:C:1997:508.

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 15 stycznia 1998 r. w sprawie C-389/96 *Aher-Waggon GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:1998:12.

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 26 października 2000 r. w sprawie C-379/98 *PreussenElektra AG przeciwko Schhleswag AG, przy udziale Windpark Reußenköge III GmbH i Land Schleswig-Holstein*, ECLI:EU:C:2000:585.

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 14 lipca 2005 r. w sprawie C320/03 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii*, ECLI:EU:C:2005:459.

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 26 stycznia 2006 r. w sprawie C-161/04 *Republika Austrii przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2006:66.

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 13 lipca 2006 r. w sprawie C434/04 *Postępowanie karne przeciwko Jan-Erik Anders Ahokainen i Mati Leppik*, ECLI:EU:C:2006:462.

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-54/05 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Finlandii*, ECLI:EU:C:2007:11.

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 17 lipca 2008 r. w sprawie C 487/06 *British Aggregates Association przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2008:419.

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 8 maja 2013 r. w połączonych sprawach od C-204/12 do C-208/12 *Essent Belgium NV przeciwko Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt*, ECLI:EU:C:2013:294.

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 18 lipca 2013 r. w sprawie C-176/12 *Association de médiation sociale przeciwko Union locale des syndicats CGT i in.*, ECLI:EU:C:2013:491.

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 7 listopada 2013 r. w sprawie C-639/11 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2013:728.

Opinia rzecznika generalnego przedstawiona w dniu 28 stycznia 2014 r. w sprawie C-573/12 *Ålands Vindkraft AB przeciwko Energimyndigheten*, ECLI:EU:C:2014:37.

Opinia rzecznika generalnego z dnia 8 września 2016 r. w sprawie C-444/15 *Associazione Italia Nostra Onlus przeciwko Comune di Venezia i in.*, ECLI:EU:C:2016:665.

Połączone opinie rzecznika generalnego przedstawione w dniu 3 lutego 1998 r. w sprawach C-284/95 *Safety Hi-Tech Srl przeciwko S. & T. Srl.* i C-341/95 *Gianni Bettati przeciwko Safety Hi-Tech Srl.*, ECLI:EU:C:1998:38.

Raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju Nasza wspólna przyszłość, Oxford 1987, http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf (dostęp: 20.01.2026).

Swobodny przepływ towarów. Przewodnik stosowania postanowień traktatowych regulujących swobodny przepływ towarów, 2010, https://data.europa.eu/doi/10.2769/27318 (dostęp: 20.01.2026).

UNCTD, *International Classification of Non-Tariff Measures 2012*, United Nations, New York–Geneva 2015, https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab20122_en.pdf (dostęp: 21.03.2026).

Relacja między integracją gospodarczą a ochroną środowiska od lat jest naznaczona napięciami i kontrowersjami. Z jednej strony liberalizacja handlu i swobodna konkurencja przyczyniają się do wzrostu dobrobytu w państwach członkowskich, tworząc warunki sprzyjające realizacji polityk ochrony środowiska, z drugiej natomiast – intensyfikacja działalności gospodarczej prowadzi do wzrostu presji na ekosystemy, przyczyniając się do ich postępującej degradacji.

Unia Europejska od wielu lat podejmuje działania zmierzające do pogodzenia celów ekonomicznych i ekologicznych, dążąc do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Realizacja tego założenia napotyka jednak liczne trudności wynikające przede wszystkim z faktu, iż unijny porządek prawny został ukształtowany na fundamencie integracji gospodarczej. Przez długi czas środki służące ochronie środowiska postrzegano głównie jako ograniczenia funkcjonowania rynku wewnętrznego. Stopniowo jednak ochrona środowiska uzyskała wyraźne umocowanie w prawie unijnym, a jej zapewnienie stało się zarówno jednym z celów, jak i zadań Unii Europejskiej oraz państw członkowskich. Niezwykle istotną rolę w tym procesie odegrał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W prezentowanej monografii ukazano, w jaki sposób orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości doprowadziło do dostosowania zasad funkcjonowania rynku wewnętrznego do wymogów ochrony środowiska oraz wypracowania mechanizmów umożliwiających uwzględnienie celów środowiskowych w procesie integracji gospodarczej.

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

wydawnictwo.uni.lodz.pl
ksiegarnia@uni.lodz.pl
(42) 665 58 63

Książka dostępna również jako e-book

ISBN 978-83-8445-075-8

