

ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW
I PRACODAWCÓW

PROTEKCJONIZM
WEWNĄTRZ UNII
EUROPEJSKIEJ
I JAK MU
PRZECIWDZIAŁAĆ

PARTNER RAPORTU



GRUDZIEŃ 2020

SPIS TREŚCI

SYNTEZA	3
1. WSTĘP.....	6
2. PERSPEKTYWA HISTORYCZNA.....	8
3. PERSPEKTYWA EKONOMICZNA	12
4. PERSPEKTYWA PRAKTYCZNA	15
4.1. Typologia środków protekcyjnych.....	15
4.2. Badania Komisji Europejskiej nt. barier na wspólnym rynku.....	16
4.3. Badania Związku Przedsiębiorców i Pracodawców nt. opinii przedsiębiorców z Polski, Czech oraz Słowacji dot. protekcyjizmu wewnątrz Unii Europejskiej.....	18
5. PERSPEKTYWA PRAWNA	23
5.1. Prawo swobodnego przepływu towarów	23
5.2. Nowe inicjatywy.....	30
6. PERSPEKTYWA POLITYCZNA.....	35
7. KONKLUZJE.....	39
8. BIBLIOGRAFIA	41

SYNTEZA

Niniejsze opracowanie oferuje kompleksowe spojrzenie na problem protekcjonizmu w Unii Europejskiej, analizując go z perspektywy historycznej, ekonomicznej, praktycznej, prawnej oraz politycznej.

Na wstępie należy zaznaczyć, że wspólny rynek narodził się w warunkach rekordowo niskiego poparcia dla projektu europejskiego z inicjatywy przedsiębiorców, którzy zrzeszyli się w ramach *European Roundtable of Industrialists*. Ich działania były odpowiedzią na impas w relacjach europejskich zapoczątkowany kryzysem pustego krzesła w 1965 r. oraz recesję gospodarczą wywołaną szokiem naftowym roku 1973, które doprowadziły do spadku konkurencyjności europejskiej gospodarki vis-à-vis Stanów Zjednoczonych oraz Japonii.

Sytuacja w której obecnie znajduje się UE pod wieloma względami przypomina początki lat 80. Historia i dane ekonomiczne pokazują, że wyjście z kryzysowej sytuacji leży raczej w eliminowaniu barier pomiędzy gospodarkami poszczególnych państw członkowskich, niż w protekcjonizmie. W pięć lat od momentu ogłoszenia Białej Księgi ws. ukończenia wspólnego rynku w 1985 r. PKB Wspólnoty wzrosło z 2,7 do 6,5 bilionów USD. Niemniej stwierdzenie, że stworzenie wspólnego rynku w pełni odpowiada za dynamiczny rozwój gospodarczy ignorowałoby inne przemiany, które miały miejsce na przełomie lat 80. i 90., a co za tym idzie byłoby nieuzasadnione. Dlatego też zespół badaczy pod kierownictwem Dr Felbermayr-a, Prezesa Instytutu Gospodarki Światowej w Kilonii, stosując sektorowy model grawitacyjny, wyliczył, że członkostwo w jednolitym rynku zwiększyło handel towarami o ok. 36 proc., a handel usługami aż o 82 proc. Ustanowienie wspólnego rynku doprowadziło również do spadku kosztów wymiany handlowej o 34 proc. Badania Felbermayr et al. pokazują, że rozpad jednolitego rynku doprowadziłby do spadku dochodu per capita o ok. 4 proc. w skali całej UE, ale najbardziej ucierpiałyby na nim kraje mniejsze, biedniejsze i bardziej centralnie położone. Dla porównania, kraje, takie jak Luksemburg, Węgry lub Irlandia straciłaby odpowiednio 24 proc., 21 proc. i 13 proc. realnego

PKB, podczas gdy kraje takie jak Niemcy, Francja albo Włochy straciłyby odpowiednio 5 proc., 4 proc. i 4 proc.

Ekonomiści Comerford i Rodriguez Mora przeprowadzili również odwrotny eksperyment, a mianowicie wyliczyli wpływ większej integracji na gospodarkę Państw Członkowskich. Swoje badanie konkludują stwierdzeniem, że „przeciwie do tego co głoszą populiści, do Stanów Zjednoczonych Europy jeszcze daleka droga”. Istotnie, niedawny raport Parlamentu Europejskiego pokazuje, że usunięcie pozostałych barier dla swobodnego przepływu towarów i usług może wygenerować dodatkowe 713 mld EUR do końca 2029 r., a zgodnie z wyliczeniami AmCham EU wyeliminowanie istniejących barier trwale zwiększyłoby unijne PKB per capita o 0,6 %, co odpowiadałoby średniemu dodatkowemu dochodowi w wysokości 120-370 EUR na gospodarstwo domowe. Lepiej funkcjonujący wspólny rynek przyciągnąłby dodatkowe 17 mld EUR inwestycji rocznie oraz wygenerowałby kolejne 1,3 mln miejsc pracy, które są kluczowe dla odbudowy konkurencyjności europejskiej gospodarki.

Przechodząc do analizy protekcjonizmu z perspektywy praktycznej, niezależne badania Komisji Europejskiej i Związku Przedsiębiorców i Pracodawców są zgodne w twierdzeniu, że protekcjonizm jest poważnym problemem dotyczącym większość przedsiębiorców i hamującym rozwój wspólnego rynku. Badania Komisji wskazały 13 barier dla wspólnego rynku, najistotniejszych z perspektywy przedsiębiorcy lub konsumenta oraz ich pięć przyczyn pierwotnych. Natomiast badania Związku Przedsiębiorców i Pracodawców przeprowadzone wśród przedsiębiorców z Polski, Czech oraz Słowacji dot. protekcjonizmu wewnątrz Unii Europejskiej pokazują, że niemal 40% badanych firm zetknęło się osobiście lub poprzez partnerów biznesowych ze stosowaniem praktyk protekcjonistycznych na wspólnym rynku. Trudności administracyjno-urzędnicze oraz wymóg okazywania dodatkowych dokumentów (certyfikatów, atestów, itp.) to najczęściej spotykane praktyki, z którymi zetknął się co piąty respondent.

Większość z wymienionych praktyk może być zaadresowana poprzez zawarty w prawie wspólnego rynku szeroki wachlarz zakazów, który nie dopuszcza stosowania: ceł przywozowych i wywozowych lub opłat o skutku równoważnym, opodatkowania dyskryminującego produkty pochodzące z innych Państw Członkowskich, ograniczeń ilościowych oraz środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie oraz w wywozie. Bogate orzecznictwo unijnego Trybunału podaje wykładnie przepisów i pozwala na precyzyjne określenie, jakie środki są kompatybilne z rynkiem wewnętrznym, a jakie mu zagrażają.

Niemniej obecne ramy prawne zdają się niewystarczające, aby zaadresować wszystkie problemy wspólnego rynku z kilku powodów. Po pierwsze, obecne przepisy mogą okazać się niewystarczające, aby sprostować problemowi większej skrupulatności w egzekwowaniu przepisów w stosunku do zagranicznych firm. Po drugie, zakaz nie oznacza automatycznego przestrzegania i w związku z przepisami wspólnego rynku, co roku toczy się kilkaset postępowań naruszeniowych przeciwko Państwom Członkowskim, choć u podstaw tych procesów leżą nie tylko środki ograniczające handel wewnątrz UE, ale również błędy w transpozycji Dyrektyw. Po trzecie, stopień skomplikowania orzecznictwa może powodować wątpliwości i generować spory. Ponadto niektóre zachowania protekcjonistyczne, wywodzące się z instytucji unijnych, całkowicie umykają przedstawionym ramom prawnym – jako przykład można tu przywołać nowelizację Dyrektywy o pracownikach delegowanych.

Zatem pomimo istnienia wyrafinowanych przepisów i bogatego orzecznictwa TSUE, wspólny rynek wciąż pozostawia wiele do życzenia. Poprawa jego jakości stała się przedmiotem stworzonego przez KE Długofalowego planu działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku, który zawiera sześć głównych obszarów działania: (i) poszerzanie wiedzy i podnoszenie świadomości na temat przepisów dotyczących jednolitego rynku, (ii) poprawa transpozycji, wdrażania i stosowania przepisów UE,

(iii) jak najlepsze wykorzystanie mechanizmu zapobiegawczego, (iv) wykrywanie niezgodności na jednolitym rynku i na granicach zewnętrznych, (v) skuteczniejsze egzekwowanie przepisów w terenie, oraz (vi) usprawnienie rozpatrywania spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Przedstawione przez Komisję Europejską propozycje są kompleksowe oraz daleko idące, lecz ich poważną słabością jest zależność wykonania i zastosowania przez Państwa Członkowskie. Większość z tych działań, jakkolwiek dobrze zaplanowana i wdrożona, może pozostać daremna przy braku zaangażowania ze strony krajowej administracji oraz narodowych decydentów politycznych. Dlatego ZPP przedstawia możliwości ulepszenia działań Komisji.



Związek Przedsiębiorców i Pracodawców apeluje o powołanie Rzecznika Jednolitego Rynku (*Internal Market Ombudsman*), którego zadaniem będzie informowanie przedsiębiorców operujących w innych Państwach Członkowskich o prawach przysługujących im na mocy wspólnotowych przepisów oraz wystawianie opinii prawnych, interpretujących te przepisy. Ponadto Rzecznik ma posiadać miękkie kompetencje interwencyjne takie jak prawo zadawania pytań do organów administracji krajowej oraz do przedsiębiorców. Rzecznik ma być urzędnikiem unijnym, niezależnym od krajowej administracji. Będzie zatrudniony przez Komisję Europejską, lecz nie będzie pracował w centrali w Brukseli, ale Przedstawicielstwach Komisji Europejskiej zlokalizowanych w 33 miastach Państw Członkowskich.

ZPP apeluje również o wprowadzenie horyzontalnego bezpośredniego skutku swobodnego przepływu towarów. Otworzy to drogę do powoływania się na te przepisy w sporach pomiędzy osobami prywatnymi przed sądami krajowymi, tym samym rewolucjonizując funkcjonowanie wspólnego rynku i umożliwiając odbudowę konkurencyjności europejskiej gospodarki. Ponadto rozszerzenie bezpośredniego skutku na swobodny przepływ towarów doprowadzi do usystematyzowania orzecznictwa TSUE i lepszej ochrony praw Europejczyków.

Pomimo poprawy jakości prawa wspólnego rynku, pozostanie jedna forma protekcjonizmu, która będzie wciąż umykać ramom prawnym. Nowelizacja Dyrektywy o pracownikach delegowanych jest przykładem legalnej formy protekcjonizmu oraz nieumiejętności Polski dbania o własne interesy. W poszukiwaniu sposobu skwantyfikowania problemu protekcjonizmu wewnątrz instytucji UE, zwróciliśmy się ku polityce kadrowej. Jeśli chodzi o stanowiska zajmowane przez daną narodowość w Komisji Europejskiej, to najliczniejszą grupą są Belgowie (14,8 proc.), a zaraz po nich Włosi (12,5 proc.), Francuzi (9,8 proc.), Hiszpanie (7,7 proc.), Niemcy (6,5 proc.) i na szóstym miejscu Polacy (4,5 proc.). Niemniej jeśli spojrzymy na liczbę Dyrektorów Generalnych danej narodowości zobaczymy, że to Francuzi są najliczniej

reprezentowaną grupą i zajmują 6 stanowisk, Niemcy i Włosi okupują po 4 stanowiska, Holandia i Finlandia po 3, Dania, Hiszpania, Bułgaria, Grecja po 2, a Irlandia, Austria, Cypr, Belgia, Estonia, Szwecja, Luksemburg i Litwa po 1. Natomiast wśród Dyrektorów Generalnych nie ma obecnie ani jednego Polaka. To pokazuje, że pomimo relatywnie dużej liczby Polaków w Komisji Europejskiej, ich istotny wpływ na kształtowanie polityki europejskiej jest znacznie ograniczony.

Jednym z powodów dla którego Polska znajduje się w tak złej pozycji jest systematyczne zaniedbywanie polityki kadrowej w polskiej dyplomacji i administracji publicznej względem instytucji unijnych. Nieefektywny system obsadzania stanowisk, brak programów wsparcia dla polskich kandydatów do instytucji unijnych oraz przedkładanie wewnętrznych sporów politycznych nad interes Polski, leżący w posiadaniu jak największej liczby Polaków na wysokich unijnych stanowiskach, uniemożliwia prowadzenie skutecznej polityki kadrowej. Merytoryczna i stabilna polityka kadrowa jest warunkiem koniecznym do budowania silnej pozycji Polski we Wspólnocie. To wymaga jednak zdefiniowania ponadpartyjnego interesu narodowego. W świetle faktu, że inne kraje są w stanie wykonać to zadanie, Polsce nie pozostaje inny wybór niż iść w ich ślady.

1. WSTĘP

Europejski jednolity rynek jest jednym z największych osiągnięć UE. Jednolity rynek to 500 milionów ludzi, bez wewnętrznych granic dla swobodnego przepływu ludzi, towarów, usług i kapitału. Ponad dwie trzecie wymiany handlowej państw członkowskich odbywa się wewnątrz UE, co czyni ją jednym z najbardziej zintegrowanych bloków handlowych na świecie¹. Jednocześnie, UE tworzy 16 proc. światowego PKB, a wyprzedzają ją jedynie Chiny i Stany Zjednoczone, które generują odpowiednio 16.4 oraz 16.3 proc. światowego PKB². Silny jednolity rynek został uznany za warunek konieczny odbudowy konkurencyjności unijnego przemysłu w Nowej Strategii Przemysłowej dla Europy³.

Cztery swobody, na których oparty jest wspólny rynek, gwarantują wolny przepływ ludzi, towarów, usług i kapitału. Te fundamentalne swobody zapisane są w szeregu aktów prawnych, na straży których stoi Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości UE. Pomimo rzeczywistych osiągnięć Unii, przedsiębiorstwa wciąż spotykają z wieloma przeszkodami. Podczas posiedzenia Parlamentu Europejskiego w październiku 2018 r., aż 70% przedsiębiorców stwierdziło, że wspólny rynek nie jest wystarczająco zintegrowany⁴. Istotnie, co roku ma miejsce kilkaset postępowań sądowych w sprawie naruszeń zasad rynku wewnętrznego⁵. Sprawy te najczęściej są wytaczane przeciwko państwom członkowskim w związku z niepoprawną transpozycją dyrektywy, ale aktualne problemy rynku wewnętrznego wykraczają również poza poprawną implementację unijnego prawa.

Zdaniem Komisji Europejskiej, Państwa Członkowskie zdają się często tolerować lub tworzyć przeszkody dla jednolitego rynku w prawie krajowym, aby stworzyć dodatkową ochronę dla krajowych przedsiębiorców⁶. Ponadto, sprawa rewizji dyrektywy 96/71/WE o delegowaniu pracowników jest przykładem triumfu polityki protekcjonistycznej nad integracyjną, gdzie dominacja firm transportowych z Europy centralno-wschodniej zmotywowała koalicję państw członkowskich do zmiany unijnego prawa, tak by mogły chronić swój sektor transportowy. Tym samym Unia Europejska stała się narzędziem w rękach narodowych polityków i posłużyła do osłabienia integracji i wspólnego rynku.

Celem niniejszego opracowania jest analiza problemu protekcjonizmu wewnątrz Unii Europejskiej. Analiza skupi się na problemie protekcjonizmu z perspektywy historycznej, ekonomicznej, praktycznej, prawnej oraz politycznej.



¹ Jan in 't Veld, *The economic benefits of the EU Single Market in goods and services*, w *Journal of Policy Modeling* 41 (2019) 803-818.

² Dane wyrażone w parytecie siły nabywczej; Eurostat, *China, US and EU are the largest economies in the world*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10868691/2-19052020-BP-EN.pdf/bb14f7f9-fc26-8aa1-60d4-7c2b509dda8e> (data ostatniego dostępu 07.11.2019).

³ Komisja Europejska, *Europejska strategia przemysłowa*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_pl (data ostatniego dostępu 07.11.2019).

⁴ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie określenia i usuwania barier na jednolitym rynku*, <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0093&from=EN](https://ec.europa.eu/content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0093&from=EN) (data ostatniego dostępu 07.11.2019).

⁵ Komisja Europejska, *Single Market Scoreboard*, https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm (data ostatniego dostępu 07.11.2019).

⁶ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Długofalowy Plan Działania Na Rzecz Lepszego Wdrażania i Egzekwowania Przepisów Dotyczących Jednolitego Rynku*, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/PL/COM-2020-94-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> (data ostatniego dostępu 07.11.2019).

Sekcja pierwsza, poświęcona analizie historycznej, pokazuje, wspólny rynek narodził się z inicjatywy przedsiębiorców jako odpowiedź na impas w relacjach europejskich, zapoczątkowany kryzysem pustego krzesła oraz recesję gospodarczą wywołaną szokiem naftowym. Tym samym, sekcja ta pokazuje, że wyjście z sytuacji kryzysowej leży raczej w głębszej integracji gospodarczej, aniżeli w protekcjonizmie.

Badania z wykorzystaniem modeli grawitacyjnych oraz analizy przeciwstawnej, zawarte w sekcji drugiej, pokazują, że integracja gospodarcza w ramach Unii Europejskiej odpowiada za znaczącą część PKB Państw Członkowskich i Wspólnoty. Co jednak bardziej istotne, przedstawione badania naukowe pokazują, że jest jeszcze wiele miejsca dla pogłębienia integracji gospodarczej w UE, a dalsza integracja przyniesie znaczące korzyści gospodarcze.

Sekcja trzecia przygląda się protekcjonizmowi z perspektywy praktycznej: analizuje typologię szkodliwych praktyk oraz przedstawia wyniki badań Komisji Europejskiej nt. barier dla wspólnego rynku oraz badań Związku Przedsiębiorców i Pracodawców

dot. opinii przedsiębiorców z Polski, Czech i Słowacji⁷. Wyniki przedstawionych badań są zgodne w pokazywaniu, że protekcjonizm jest poważnym problemem dotyczącym większość przedsiębiorców i hamującym rozwój wspólnego rynku.

Możliwości zaadresowania praktyk protekcjonistycznych są zaadresowane w sekcji czwartej, która zawiera ramy prawne swobodnego przepływu towarów. Analiza pokazuje, że obowiązujące przepisy są jednak niewystarczające i proponuje sposoby ich ulepszenia.

Pomimo poprawy jakości prawa wspólnego rynku, pozostanie jedna forma protekcjonizmu, która będzie wciąż umykać ramom prawnym. Nowelizacja Dyrektywy o pracownikach delegowanych jest legalną formą protekcjonizmu, której należy przeciwdziałać na poziomie politycznym. W świetle tego faktu, piąta sekcja pokazuje, że braki w odpowiedniej polityce kadrowej odbijają się na możliwości reprezentowania swoich interesów na forum UE.

Ostatnia sekcja szósta podsumowuje wnioski niniejszego opracowania.

⁷ Badania zostały przygotowane na zlecenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców przez dom badawczy Maison&Partners.

2. PERSPEKTYWA HISTORYCZNA

Ostatnia dekada przyniosła ze sobą wzrost nastrojów protekcjonistycznych na całym świecie. Wśród przykładów można znaleźć wojnę handlową pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Chinami, czy nowelizacje Dyrektywy o pracownikach delegowanych. Istnieje ogólne przekonanie, że na protekcjonizmie zyskują stare państwa członkowskie kosztem nowszych państw członkowskich. Nakłonienie państw członkowskich, które rzekomo czerpią korzyści z praktyk protekcjonistycznych, do zmiany strategii może z oczywistych powodów być trudne. Kryzys wywołany pandemią koronawirusa tym bardziej nie sprzyja liberalnym ideom gospodarczym. Jak zatem wyjść z tego impasu? Pierwsza sekcja niniejszego opracowania oferuje historyczne spojrzenie na europejską integrację gospodarczą i porównuje warunki w jakich powstał wspólny rynek do obecnej sytuacji w Unii Europejskiej. Tym samym, pokazuje, że zwrot w kierunku integracji gospodarczej może stanowić odpowiedź na problemy obecnie trawiące państwa członkowskie i Wspólnotę.



Ostatnie lata nie były spokojne dla Unii Europejskiej. Kryzys finansowy 2008 r. dotknął prawie wszystkie państwa członkowskie UE oraz uwydatnił podział na kraje północy i południa. Zaufanie między państwami już wówczas osłabione, zostało wystawione na kolejną próbę podczas kryzysu migracyjnego w 2015 r. Często sprzeczne interesy państw członkowskich uniemożliwiły szybką i adekwatną reakcję Unii, co doprowadziło do jej wewnętrznego osłabienia. Negatywne nastroje zostały wykorzystane przez eurosceptycznych i populistycznych polityków, którzy akcentowali wagę suwerenności. Na tę sytuację nałożył się spór pomiędzy instytucjami unijnymi, a państwami członkowskimi dotyczący praworządności.

Kolejny cios przyszedł w 2016 r. w postaci referendum, w którym Brytyjczycy postanowili opuścić Wspólnotę po czterdziestu siedmiu latach członkostwa. Wyprowadzenie Wielkiej Brytanii z UE można uznać za bodaj największy sukces eurosceptyków. Niemniej, w reakcji na Brexit część unijnych ugrupowań uznała, że Unia Europejska bez Wielkiej Brytanii będzie silniejsza i będzie rozwijać się szybciej. Równoległe unijna sytuacja gospodarcza ulegała polepszeniu i podczas Orędzia o stanie UE we wrześniu 2017 r., ówczesny Przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker ogłosił, że „dziesięć lat od wybuchu kryzysu, europejska gospodarka wreszcie odzyskuje swoją pozycję”⁸.

Skład uformowanej przez von der Leyen Komisji został zaakceptowany przez posłów do Parlamentu Europejskiego 27 listopada 2019 r. Tymczasem już 30 stycznia 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła stan zagrożenia w związku z epidemią koronawirusa,⁹ a 11 marca 2020 r. została ogłoszona pandemia.¹⁰ Nowo uformowana Komisja, podobnie

⁸ Komisja Europejska, Orędzie o Stanie Unii Przewodniczącego Jean-Claude Junckera 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 (data ostatniego dostępu 07.11.2019).

⁹ Puls Medycyny, WHO ogłasza stan zagrożenia w związku z koronawirusem, <https://pulsmedycyny.pl/who-oglasza-stan-wyjatkowy-w-zwiazku-z-koronawirusem-981178> (data ostatniego dostępu 07.11.2019).

¹⁰ Puls Medycyny, WHO ogłosiło pandemię COVID-19. Co to oznacza?, <https://pulsmedycyny.pl/who-oglosilo-pandemie-covid-19-co-to-oznacza-984790> (data ostatniego dostępu 07.11.2019).

do rządów narodowych, musiała zmienić swoje priorytety i przekierować wszystkie siły na walkę z pandemią i jej skutkami. Wynikający kryzys spowodował skupienie się uwagi Europejczyków na państwach narodowych. Sytuacje kryzysowe w naturalny sposób powodują, że politycy odpowiedzialni za los kraju muszą, a przynajmniej powinni, zapewnić jego podstawowe potrzeby, a integracja i współpraca europejska spada na dalszy plan jak każda potrzeba wyższego szczebla.

Wiele osób patrząc na wydarzenia ostatnich kilkunastu lat przychyliła się do stwierdzenia, że Unia Europejska słabnie, jest w kryzysie, a nawet może nie przetrwać próby czasu. Natomiast niewielu wie, że sam Jean Monnet stwierdził iż „Europa będzie wykuwana w kryzysach i stanie się sumą rozwiązań przyjętych w tych kryzysach”¹¹. Zgodnie z jego przewidywaniami, UE przeszła już ich wiele, w tym nawet eurosclerosis.

Początków okresu euroklerozy możemy upatrywać w roku 1965, kiedy prezydent Charles de Gaulle forsował wizję Wspólnoty Europejskiej jako Europy państw, a nie narodów. Międzyrządowe podejście de Gaulle’a doprowadziło do tzw. kryzysu pustego krzesła, kiedy to de Gaulle zbojkotował instytucje europejskie w efekcie blokując ich funkcjonowanie. Zawarty rok później kompromis luksemburski zakończył kryzys, ale znacząco osłabił Wspólnotę. Kompromis wprowadził głośownie jednomyślnością, w miejsce większości kwalifikowanej, w sprawach dotyczących tzw. ważnych interesów krajowych, tym samym dając Państwom Członkowskim szerokie prawo weta i paraliżując działania na poziomie europejskim¹².

Kolejnym czynnikiem, który dołożył się do stagnacji integracji europejskiej były konsekwencje wynikające z wojny arabsko-izraelskiej z 1973 r.¹³ Zaatakowany Izrael uzyskał wsparcie Stanów Zjednoczonych, które w bardzo krótkim czasie przekazały mu sprzęt wojskowy o wartości przekraczającej 2,2 mld USD. W odpowiedzi Kraje Zatoki Perskiej złożyły Stanom Zjednoczonym ultimatum: wycofanie pomocy militarnej albo embargo na dostawy ropy naftowej¹⁵. Prezydent Nixon nie ustąpił, w efekcie czego embargo objęło nie tylko Stany Zjednoczone, ale również europejskich sojuszników Izraela. Jednocześnie, Organizacja Krajów Eksportujących Ropę Naftową (OPEC) ograniczyła wydobycie, co spowodowało prawie trzykrotny wzrost cen tego surowca z poziomu 2 do 6 dolarów za baryłkę ropy. W 1975 cena ta osiągnęła poziom 10 dolarów¹⁶. Wzrost cen dał początek głębokiej recesji i dotkliwemu kryzysowi na zachodzie¹⁷¹⁸. Efektem recesji gospodarczej był wzrost protekcjonizmu – kraje członkowskie obawiały się, iż działania integracyjne osłabią ich zdolność do ochrony rynków krajowych przed zagraniczną konkurencyjną i tym samym pozbawią je możliwości kontroli bezrobocia.

W wyniku problemów politycznych i gospodarczych poparcie dla projektu europejskiego spadało. Badanie europejskiej opinii publicznej ‘Eurobarometr’ pokazało, że pod koniec lat 70. jedynie 50 proc. badanych uznawało członkostwo we wspólnocie za dobrą rzecz, a kilkanaście za złą.¹⁹ Sytuacja była tak dotkliwa, że w 1982 r. *The Economist* ogłosił na swojej okładce śmierć Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (zob. graf. 1).

¹¹ Jean Monnet, *Memoirs*, William Collins Sons & Co. Ltd (1978).

¹² Anil Awesti, *The Myth of Eurosclerosis: European Integration in the 1970s*, w *L'Europe en Formation* 3 (2009) 39-52.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Gdy w 1973 r. w Izraelu obchodzono święto Jom Kippur, wojska egipskie i syryjskie rozpoczęły ofensywę, której celem było odebranie okupowanego od czasów wojny sześciodniowej w 1967 r. półwyspu Synaj.; Jerzy Zdanowski, *Historia Bliskiego Wschodu w XX wieku*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, (2010).

¹⁵ Stany Zjednoczone importowały 40 proc. ropy naftowej, z czego 50 proc. z regionu Zatoki Perskiej; *ibid.*

¹⁶ Jakub Wiech, *Dzień, w którym stanęła Ziemia. 46 lat temu świat tonął w kryzysie naftowym*, <https://www.energetyka24.com/ropa/dzien-w-ktorym-stanela-ziemia-46-lat-temu-swiat-tonal-w-kryzysie-naftowym-komentarz> (data ostatniego dostępu 07.11.2019).

¹⁷ BBC Polska, *Światowe zapasy ropy naftowej*, http://www.bbc.co.uk/polsky/specials/1643_oil_world/page5.shtml (data ostatniego dostępu 07.11.2019).

¹⁸ Jak opisuje Andrzej Krajewski „[W Holandii] kierowcom wydzielano benzynę, zaś w niedzielę zabroniono używania prywatnych samochodów (...). Rządy Francji i Niemiec zaczęły nagle okazywać wielką sympatię światu arabskiemu. Ich głównym postulatem stało się uznanie przez Izrael praw Palestyńczyków do własnego państwa. Entuzjazm dla tej idei wzmagano zbliżaniem się zimy (...). Rząd Włoch nakazał zamknięcie wszystkich stacji benzynowych w każdą sobotę i niedzielę do odwołania (...) W kolejnych krajach zaczęto wprowadzać ograniczenie wysokości temperatury w budynkach publicznych i mieszkaniach. Wystawy sklepowe musiały być wygaszane o godzinie 22.00. Po raz pierwszy od wojny miasta musiały ograniczyć lub nawet zrezygnować z tradycyjnej iluminacji przed Bożym Narodzeniem. Zainicjowano również wielkie akcje propagandowe, nakłaniające ludzi do oszczędzania energii”; Andrzej Krajewski, *Krew cywilizacji. Biografia ropy naftowej*, Mando (2018).

¹⁹ Komisja Europejska, *Is this the worst crisis in European public opinion?*, https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/topics/eb40years_en.pdf (data ostatniego dostępu 07.11.2019).

Grafika 1: Okładka *The Economist* z 20 marca 1982 r.



Oslabienie Wspólnoty przełożyło się na utratę jej pozycji względem krajów z innych części świata. W artykule z 1985 r. niemiecki ekonomista oraz prezes Instytutu Gospodarki Światowej w Kilonii²⁰ Herbert Giersch pyta „Co stało się z gospodarką Europy Zachodniej?” i wymienia iż w odniesieniu do PKB gospodarka w Europie rośnie mniej niż w latach 50. i 60.²¹, mniej niż gospodarka Stanów Zjednoczonych i mniej niż gospodarki krajów w regionie Pacyfiku. Dla przykładu, w latach 1981-1985 Wspólnota Europejska wykazywała średnią roczną stopę wzrostu PKB na poziomie 1,1 %, czyli zaledwie połowę stopy osiągniętej przez gospodarkę amerykańską i tylko jedną czwartą w porównaniu z Japonią.²² Pomimo utraty konkurencyjności, Stany Zjednoczone zmobilizowały swój własny, dość jednolity rynek wewnętrzny, a Japonia korzystała ze swojego rozbudowanego planowania strategicznego. Tymczasem trawiona przez eurosclerosis Wspólnota pozostawała w tyle²³.

To właśnie w kontekście spadającej konkurencyjności europejskiej gospodarki narodził się impuls dla odnowienia integracji. W tym samym roku w którym *The Economist* ogłosił na swoich łamach śmierć WE, Prezes Volvo Peter Gyllenhammar zaczął wzywać europejskie przedsiębiorstwa do podjęcia działań w celu sformułowania i zaimplementowania nowej strategii przemysłowej²⁴. Działania Gyllenhammar'a były inspirowane przez ówczesnego Komisarza ds. Rynku Wewnętrznego i Spraw Przemysłowych Etienne'a Davignona, a ich dyskusje doprowadziły do powołania międzysektorowej grupy złożonej z dyrektorów generalnych siedemnastu największych europejskich przedsiębiorstw.²⁵ Pierwsze spotkanie Europejskiego Okrągłego Stołu Przemysłowców (ang. *European Round Table of Industrialists*, dalej ERT) odbyło się w Paryżu w 1983 r.²⁶ Owocem drugiego spotkania ERT było memorandum „Podstawy na rzecz przyszłości przemysłu europejskiego” sporządzone dla Komisarza Davignona²⁷.

Aktywność ERT przynosiła efekty. W 1984 r. francuska organizacja pracodawców Conseil National du Patronat Français oraz francuska Izba Przemysłowo-Handlowa w Paryżu zorganizowały konferencje, której celem było zerwanie z eurosclerosis narodowych polityków oraz stworzenie nowej „eurodynamiki”²⁸. W 1985 r. dyrektor generalny firmy Philips Wisse Dekker zaprezentował plan „Europa 1990” w Brukseli, który zawierał listę działań koniecznych do ukończenia wspólnego rynku wraz z dokładnymi terminami. Wśród publiczności znajdował się Lord Cockfield – autor opublikowanej w czerwcu 1985 r. Białej Księgi ws. ukończenia jednolitego europejskiego rynku²⁹.

²⁰ Instytut Gospodarki Światowej w Kilonii jest niezależnym, niekomercyjnym instytutem badań ekonomicznych i think tankiem z siedzibą w Kilonii w Niemczech. W 2017 r. Został uznany za jeden z 50 najbardziej wpływowych think tanków na świecie, a także w pierwszej piętnastce na świecie pod względem polityki gospodarczej.

²¹ Średni roczny wzrost PKB we Wspólnocie Europejskiej (WE), który wyniósł 4,8 % od 1960 do 1973 r., spadł do 2,1 % od 1973 r. do 1983 r. i ma być tylko nieznacznie wyższy (2,4 %) do 1988 r. (zgodnie z prognozami WE); Herbert Giersch, *Eurosclerosis*, w *Kieler Diskussionsbeiträge* 112 (1985) 1-20.

²² *Ibid.*

²³ Volker Bornschier, *Western Europe's move toward political union*, w *State-building in Europe. The Revitalization of Western European Integration*, Cambridge Press (2000).

²⁴ Michael Nollert and Nicola Fielder, *Lobbying for a Europe of big business: the European Roundtable of Industrialists*, w *State-building in Europe: The Revitalization of Western European Integration*, Cambridge Press (2000).

²⁵ Umberto Agnelli, Fiat, Włochy; Sir Peter Baxendell, Shell, Wielka Brytania; Carlo de Benedetti, Olivetti, Włochy; Wisse Dekker, Philips, Holandia; Kenneth Durham, Unilever, Wielka Brytania; Roger Faroux, Saint-Gobain, Francja; Pehr Gyllenhammar, Volvo, Szwecja; Bernard Hanon, Renault, Francja; John Harvey-Jones, Imperial Chemical Industries, Wielka Brytania; Olivier Lecerf, Lafarge Coppée, Francja; Helmut Maucher, Nestlé Szwajcaria; Hans Merkle, Bosch, Niemcy; Curt Nicolin, Asea, Szwecja; Louis von Planta, Ciba-Geigy, Szwajcaria; Antoine Riboud, BSN, Francja; Wolfgang Seelig, Siemens, Niemcy; Dieter Spethmann, Thyssen AG, Niemcy; *ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *European Roundtable of Industrialists, Memorandum to EC Commissioner E. Davignon before the EEC summit meeting at Stuttgart on June 17-19*, http://eactive.ru/lk/theory09_1.pdf (data ostatniego dostępu 07.11.2020).

²⁸ Michael Nollert and Nicola Fielder, *Lobbying for a Europe of big business: the European Roundtable of Industrialists*, w *State-building in Europe: The Revitalization of Western European Integration*, Cambridge Press (2000).

²⁹ *Ibid.*

Zaledwie rok później w 1986 r. został podpisany Jednolity Europejski Akt – umowa międzynarodowa, która usprawniła podejmowanie decyzji wewnątrz WE, ale przede wszystkim formalnie ustanowiła stworzenie wspólnego rynku oraz wyznaczyła termin dla jego ukończenia na 31 grudnia 1992.

Wspólny rynek oficjalnie zaczął funkcjonować 1 stycznia 1993 r. Poparcie dla projektu europejskiego osiągnęło niespotykane dotąd poziomy – 71% Europejczyków uznawało członkostwo za coś dobrego, a jedynie 7% za coś negatywnego. Wytworzony wówczas impuls doprowadził do podpisania kolejnej umowy międzynarodowej – Traktatu z Maastricht, na mocy którego została stworzona Unia Walutowa, a Unia Europejska zastąpiła Wspólnoty Europejskie. Na początku lat 90.

rozpoczął się również proces pre-akcesji, przygotowujący państwa z regionu Europy środkowo-wschodniej do wstąpienia do UE.

Historia i wyniki gospodarcze, co zademonstruje następna sekcja opracowania, pokazują, że skutecznym wyjściem z sytuacji kryzysowej nie jest protekcjonizm, ale liberalizm gospodarczy. Obecnie znajdujemy się w tym samym momencie co 40 lat wcześniej: relacje pomiędzy państwami członkowskimi są napięte od ponad dekady, niespodziewany kryzys pogorszył ogólną sytuację i utratę konkurencyjności. Aby wyjść z tego impasu, konieczne jest podjęcie kontr-intuicyjnych działań oraz odnowienie wspólnego rynku. Impuls dla tej inicjatywy musi po raz kolejny wyjść od przedsiębiorców.

3. PERSPEKTYWA EKONOMICZNA

W momencie pisania tego opracowania Europa zmagą się z drugą falą pandemii koronawirusa. Restrykcje i zamknięcie gospodarki doprowadzają do ogromnych kosztów i osłabienia pozycji gospodarczej Europy. Wyjście z tej kryzysowej sytuacji gospodarczej nie znajduje się w jednak w powrocie do gospodarek narodowych, ale w ściślejszej integracji gospodarczej Europy. Niniejsza sekcja pokazuje, jakie korzyści wygenerowała integracja gospodarcza w przeszłości oraz jakie może przynieść dalsza integracja.

Punktem wyjściowym tej analizy jest rok 1985, kiedy została stworzona Biała Księga w sprawie ukończenia wspólnego rynku. Wówczas PKB Stanów Zjednoczonych, wynoszące 4,339 biliona USD, było prawie dwukrotnie wyższe od PKB Wspólnoty o wysokości 2,678 biliona USD. Kolejne pięć lat przyniosło znaczące ożywienie gospodarcze w Europie, które pozwoliło wyprzedzić Stany w 1990 r. z wynikiem 6,5 do 5,963 bilionów USD.

Stworzenie wspólnego rynku generuje wzrost gospodarczy z kilku podstawowych powodów. Po pierwsze, usunięcie barier dla handlu oznacza zmniejszenie kosztów. Po drugie, uwspólnotowanie rynku pozwala na osiągnięcie efektów skali. Po trzecie, wspólny rynek prowadzi do większej konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami, a co za tym idzie zwiększa ich efektywność. Niemniej, stwierdzenie, że stworzenie wspólnego rynku w pełni odpowiada za dynamiczny rozwój gospodarczy ignorowałyby inne przemiany, które miały miejsce na przełomie lat 80. i 90., a co za tym idzie byłoby nieuzasadnione. Dlatego też, aby ocenić dokładny wpływ integracji europejskiej na wzrost gospodarczy, ekonomiści wykorzystali model grawitacyjny i policzyli koszt braku integracji europejskiej.

Zespół badaczy pod przewodnictwem Felbermayr przeanalizował wpływ różnych etapów integracji na przepływy handlowe produktów i usług w latach 2000-2014. Stosując sektorowy model grawitacyjny, badacze wyliczyli, że członkostwo w jednolitym rynku zwiększyło handel towarami o ok. 36 proc., a handel usługami aż o 82 proc. Ustanowienie wspólnego rynku doprowadziło również do spadku kosztów wymiany handlowej o 34 proc. Ponadto, członkostwo w strefie euro przyniósł dodatkowe oszczędności kosztów handlu w wysokości 1,7 proc. dla towarów oraz 9,8 proc. dla handlu usługami. Wyniki analizy przeciwstawnej pokazują również, że całkowity regres integracji europejskiej zmniejszyłyby wewnątrz unijny obrót handlowy o 40 proc.³⁰



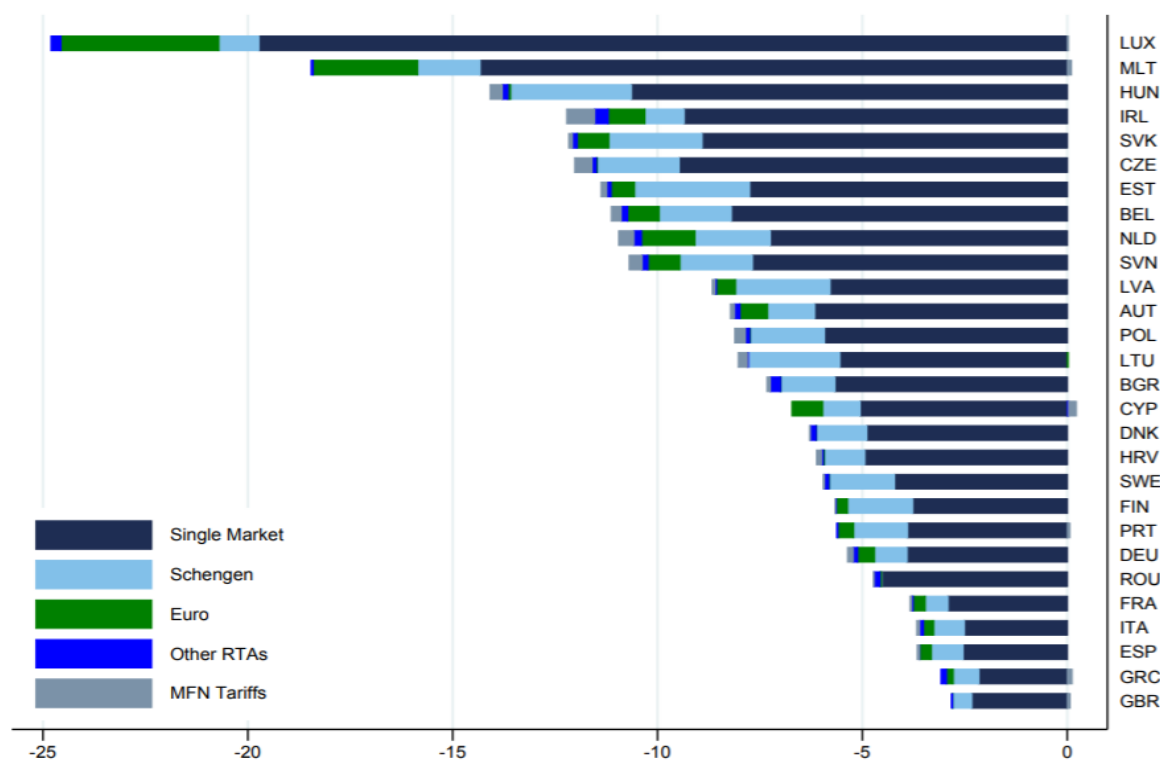
Co więcej, badania Felbermayr et al. pokazują, że rozpad jednolitego rynku doprowadziłby do spadku dochodu per capita o ok. 4 proc. w skali całej UE. Badacze odnotowali również duże różnice pomiędzy poszczególnymi państwami, które są przedstawione odnotowane na wykresie 1 poniżej. Na rozpadzie Europy najbardziej ucierpiałyby kraje, które są

³⁰ Gabriel Felbermayr, Jasmin Katrin Gröschl, Inga Heiland, *Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model*, w *ifo Working Paper 250 (2018) 1-60*.

mniejsze, biedniejsze i bardziej centralnie położone. Analogicznie, kraje większe, bogatsze i położone na peryferiach Europy ucierpiałyby mniej. Dla porównania, kraje, takie jak Luksemburg, Węgry

lub Irlandia straciłyby odpowiednio 24 proc., 21 proc. i 13 proc., podczas gdy kraje takie jak Niemcy, Francja albo Włochy straciłyby odpowiednio 5 proc., 4 proc. i 4 proc. realnego PKB³¹.

Wykres 1: Procentowa zmiana realnego PKB na różnych etapach integracji, rok bazowy 2014



W przeliczeniu na dochód per capita najbardziej straciłyby najmniejsze kraje: Luksemburg (-19,73 proc.) i Malta (-14,33 proc.). W drugiej kolejności najbardziej ucierpiałyby nowe państwa członkowskie: Węgry (-10,6 proc.), Czechy (-9,5 proc.), Słowacja (-8,9 proc.), Słowenia (-7,7 proc.), Estonia (-7,8 proc.) i Polska (-5,9 proc.). Podobnych negatywnych skutków doświadczyłyby małe państwa członkowskie: Austria (-6,2 proc.), Belgia (-8,2 proc.), Irlandia (-9,4 proc.). Wciąż negatywne, aczkolwiek znacznie mniejsze skutki, odczułyby duże gospodarki takie jak Niemcy (-3,9 proc.), Francja (-2,9 proc.), Włochy (-2,5 proc.) czy Wielka Brytania (-2,3%). Co ciekawe, analiza Felbermayr et al. wykazała, że Stany Zjednoczone

odczułyby niewielkie negatywne skutki braku UE (-0,02 proc.), podczas gdy szereg państw trzecich zyskały na braku UE: Szwajcaria (+0,5 proc.), Tajwan (+0,3 proc.), Korea (+0,2 proc.), Turcja (+0,2 proc.) i Chiny (+0,1 proc.)³².

Wyniki te są zbieżne z analizą ekonomistów Davida Comerford z *Chancellor's Fellow* z *Fraser of Allander Institute* oraz prof. Sevi Rodriguez Mora z Uniwersytetu Edynburskiego, którzy wykazali, że w przypadku braku UE PKB państw członkowskich spadłoby o średnio 1,7 %, przy czym spadek PKB dla małych krajów byłby znacznie większy i oscylowałby ok. 5 %. Comerford i Rodriguez Mora przeprowadzili również odwrotny eksperyment,

³¹ Gabriel Felbermayr, Jasmin Katrin Gröschl, Inga Heiland, *Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model*, w *ifo Working Paper 250* (2018) 1-60.

³² *Ibid.*

a mianowicie wyliczyli wpływ większej integracji na gospodarki państw członkowskich. Jeśli bariery dla wewnątrzunijnego handlu zostałyby zmniejszone do poziomu typowego dla rynku jednego państwa, to PKB UE wzrosłoby o 10,9 %. Tutaj podobnie mniejsze państwa członkowskie odnotowałyby największe zmiany, podczas gdy dla większych państw członkowskich zysk byłby mniejszy.³³ Swoje badanie Comerford i Rodriguez Mora konkludują stwierdzeniem, że „przeciwnie do tego co głoszą populiści, do Stanów Zjednoczonych Europy jeszcze daleka droga”³⁴.

Możliwość głębszej integracji gospodarczej w Europie była też przedmiotem różnych badań. Niedawne raport Parlamentu Europejskiego pokazuje, że usunięcie pozostałych barier dla swobodnego przepływu towarów i usług może wygenerować dodatkowe 713 mld EUR do końca 2029 r.³⁵ Ponadto w swoich badaniach AmCham EU przeanalizowało trzy potencjalne scenariusze odpowiadające kolejnym stopniom integracji gospodarczej.

Z ich wyliczeń wynika, że najbardziej ambitny scenariusz może wygenerować jedną trzecią korzyści jakie powstały w wyniku integracji gospodarczej od wczesnych lat 90. W przełożeniu na liczby, średnie PKB per capita trwale wzrosłoby o 0,6 %. Ten wzrost odpowiadałby średniemu dodatkowemu dochodowi w wysokości 120-370 EUR na gospodarstwo domowe. Lepiej funkcjonujący wspólny rynek przyciągnąłby dodatkowe 17 mld EUR (0,6 %) inwestycji rocznie oraz wygenerowałby 1,3 mln miejsc pracy więcej³⁶.

Podsumowując, integracja gospodarcza odpowiada za znaczącą część wzrostu gospodarczego w Europie, a lepsze funkcjonowanie wspólnego rynku przyniesie dalsze korzyści w postaci wygenerowania inwestycji i miejsc pracy. Odwrót od integracji stanowi za to zagrożenie dla utrzymania wygenerowanych przez integrację korzyści gospodarczych netto. W kolejnej sekcji niniejszego opracowania przyglądamy się praktykom protekcjonistycznym, które zagrażają wspólnemu rynkowi.

³³ David Comerford and Sevi Rodriguez Mora, *The gains from economic integration: The EU has still a long way to go*, <https://voxeu.org/article/gains-economic-integration-eu> (data ostatniego dostępu 07.11.2020).

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Parlament Europejski, *Dywidenda Europy w wysokości dwóch bilionów euro: zarys kosztów w braku działań na poziomie europejskim, 2019-2024*,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631745/EP_RS_STU\(2019\)631745\(ANN19\)_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631745/EP_RS_STU(2019)631745(ANN19)_PL.pdf) (data ostatniego dostępu 07.11.2020).

³⁶ AmCham EU, *The EU Single Market: Impact on Member States*, http://www.amchameu.eu/sites/default/files/amcham_eu_single_market_web.pdf (data ostatniego dostępu 07.11.2020).

4. PERSPEKTYWA PRAKTYCZNA

Poprzednie sekcje niniejszego opracowania omawiały zagadnienia protekcjonizmu i wspólnego rynku w skali makro. Niniejsza sekcja jest poświęcona skali mikro i opisuje jak protekcjonizm wygląda w praktyce. W tej sekcji skupiamy się na typologii środków,

badaniach Komisji Europejskiej na temat barier na wspólnym rynku oraz badaniach Związku Przedsiębiorców i Pracodawców dotyczących opinii przedsiębiorców.

4.1. Typologia środków protekcjonistycznych

Do klasycznych środków protekcjonistycznych zaliczają się cła, kontyngenty ilościowe, subsydia, wymogi dotyczące lokalnej zawartości, oraz praktyki administracyjne³⁷.

Cła są podatkami od importu z rynków zagranicznych. W 1968 r. została utworzona unia celna, w ramach której cła pomiędzy Państwami Członkowskimi zostały zniesione, a Komisja Europejska otrzymała wyłączną kompetencję do ustanawiania stawek celnych dla produktów importowanych na teren Wspólnoty³⁸.

Kontyngenty bezpośrednio ograniczają ilość towarów, które mogą być zaimportowane do danego kraju. Kontyngenty ilościowe są przeważnie egzekwowane poprzez wydawanie określonym przedsiębiorstwom pozwoleń na przywóz. Natomiast wśród środków protekcjonistycznych istnieje również dobrowolne ograniczenie wywozu (ang. *voluntary export restraint*), które może zostać narzucone przez kraj wywozu lub może zostać egzekwowany poprzez wywieranie nacisku politycznego na dane państwo w celu powstrzymania wywozu towarów.

Kolejnym klasycznym środkiem protekcjonistycznym są subsydia. Bezpośrednie płatności od rządów do przedsiębiorców pozwalają na wspieranie wybranych gałęzi krajowej gospodarki, stawiając zagraniczną konkurencję w gorszej pozycji. Tym samym subsydia doprowadzają do zakłócenia równowagi konkurencji na wspólnym rynku. Dlatego też prawo konkurencji, które reguluje m.in. przyznawanie subsydiów, jest również wyłączną domeną Komisji Europejskiej. Państwa członkowskie mają obowiązek notyfikować wszelką pomoc publiczną do Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, która wówczas sprawdza jej zgodność z art. 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który dopuszcza przyznawanie subsydiów tylko w określonych okolicznościach³⁹.



37 Arthur Guarino, *The Economic Effects of Trade Protectionism*, <https://www.focus-economics.com/blog/effects-of-trade-protectionism-on-economy> (data ostatniego dostępu 07.11.2020).

38 W unii celnej oprócz państw członkowskich UE znajdują się również Andora, San Marino oraz Turcja. To oznacza, że te państwa zrzekły się możliwości kształtowania własnej polityki handlowej na rzecz lepszej pozycji negocjacyjnej, jaką dysponuje Komisja Europejska w rozmowach z innymi państwami.

39 Art. 107 §3 TFUE stanowi, że za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana:

a) pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, jak również regionów, o których mowa w artykule 349,

z uwzględnieniem ich sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej;

b) pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania

lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego;

c) pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;

d) pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym

Wymogi dotyczące lokalnej zawartości ustalają próg, zgodnie z którym część produktu musi być wyprodukowana na rynku krajowym, tym samym ograniczając przywóz importowanych towarów⁴⁰.

Protekcjonizm może objawiać się również w bardziej subtelnych formach poprzez praktyki administracyjne. Takie działanie może przyjmować najróżniejsze

formy od wymogu dodatkowych certyfikatów, większej skrupulatności w egzekwowaniu przepisów w stosunku do zagranicznych firm czy częstszych inspekcji. Mimo iż postępowanie administracji nie musi wykazać nieprawidłowości to wymaga ono nakładu czasu oraz zasobów, co efektywnie utrudnia prowadzenie biznesu zagranicznym firmom na danych rynkach.

4.2. Badania Komisji Europejskiej nt. barier na wspólnym rynku

W marcu 2020 r. Komisja Europejska pod Przewodnictwem Ursuli von der Leyen przedstawiła Komunikat w sprawie określenia i usuwania barier na jednolitym rynku.⁴¹ Dokument ten zawiera 13 barier najistotniejszych z perspektywy przedsiębiorcy lub konsumenta. Ponadto Komisja wskazuje pięć przyczyn pierwotnych tych barier⁴². Poniższa część przedstawia po krótko wyniki tych badań.

13 głównych barier dla wspólnego rynku

1. Przedsiębiorstwa zgłaszają trudności z uzyskaniem informacji, nie tylko na temat możliwości rynkowych i potencjalnych partnerów handlowych, ale również na temat odpowiednich wymogów regulacyjnych.
2. Przedsiębiorstwa zgłaszają uciążliwe i skomplikowane procedury administracyjne związane ze sprzedażą towarów lub usług w innym państwie członkowskim.
3. Przedsiębiorstwa skarżą się na nierówny dostęp do zamówień publicznych.
4. Przedsiębiorstwa zgłaszają nieefektywności związane z dodatkowymi wymogami technicznymi, normami i innymi przepisami w niektórych sektorach na poziomie krajowym (w przeciwieństwie do wymogów UE).
5. Przedsiębiorstwa w sektorze usług konsekwentnie zgłaszają problemy związane z wymogami dotyczącymi wejścia na rynek i wykonywania działalności w odniesieniu do określonych rodzajów działalności lub zawodów.
6. Z doświadczeń konsumentów i przedsię-

biorców wynika, że ich zamówienia w ramach zakupów transgranicznych są odrzucane lub przekierowywane.

7. Konsumenty zgłaszają niższy poziom zaufania do transgranicznych zakupów przez internet.
8. Konsumenty są celem oszustw o transgranicznym charakterze.
9. Przedsiębiorstwa zgłaszają uciążliwe procedury wynikające z różnic w systemach podatkowych i administracji.
10. Przedsiębiorstwa zgłaszają problemy z rozstrzyganiem sporów handlowych/cywilnych i pobieraniem płatności.
11. Przedsiębiorstwa zgłaszają problemy z rejestracją działalności gospodarczej w innym państwie członkowskim.
12. Przedsiębiorstwa zgłaszają problemy z niedoborami i niedopasowaniem umiejętności.
13. Wiele badanych przedsiębiorstw stwierdziło, że barierą jest język.

Przyczyny barier dla wspólnego rynku

Komisja w toku badań ustaliła pięć głównych przyczyn pierwotnych barier dla wspólnego rynku, którymi są: wybory regulacyjne na szczeblu unijnym i krajowym; transpozycja, wdrażanie i egzekwowanie przepisów; zdolności i praktyki administracyjne w państwach członkowskich; ogólne otoczenie biznesowe i konsumenckie oraz pierwotne przyczyny niezwiązane z polityką publiczną, takie jak język czy kultura. Po pierwsze, poważną barierą dla jednolitego rynku stanowią wybory regulacyjne na szczeblu unijnym

ze wspólnym interesem;
e) inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją, stanowiąc na wniosek Komisji.

40 Światowa Organizacja Handlu, Technical Information on Rules of Origin, https://www.wto.org/english/tratop_e/roi_e/roi_info_e.htm (data ostatniego dostępu 07.11.2020).

41 Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady,

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie określenia i usuwania barier na jednolitym rynku, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0093&from=EN> (data ostatniego dostępu 07.11.2019)

42 Aby zapoznać się z pełnymi wynikami badań zob. supra.

i krajowym. Kluczową rolę odgrywa tutaj praktyka tzw. *gold-plating-u* czyli nadmiernie rygorystycznego wdrażania unijnego prawa. *Gold-plating* ma miejsce w przypadku minimalnej harmonizacji prawa, czyli wtedy kiedy normy unijne nie regulują danej materii w sposób wyczerpujący, ale ustanawiają minimalne standardy i pozostawiają Państwom Członkowskim miejsce na uchwalenie wyższych norm. Co istotne, minimalna harmonizacja obowiązuje w wielu istotnych dla jednolitego rynku dziedzinach, takich jak choćby ochrona konsumentów. Objawem *gold-plating-u* jest nadmiernie rygorystyczna implementacja unijnego prawa, która prowadzi do rozbieżności pomiędzy Państwami Członkowskimi oraz utrudnia funkcjonowanie wspólnego rynku. Komisja zauważa również, że częstym powodem dla którego Państwa Członkowskie uciekają się do tej praktyki jest tworzenie dodatkowej ochrony, w postaci nadmiernych regulacji, dla ich rynków oraz przedsiębiorstw i przypomina, że dodatkowe regulacje są uzasadnione jedynie, o ile są one konieczne i proporcjonalne do realizacji uzasadnionych interesów publicznych.

Po drugie, bariery dla wspólnego rynku mogą w dużej części wynikać z niepoprawnej transpozycji dyrektyw. Problemy z prawidłową, pełną i terminową implementacją unijnych dyrektyw doprowadzają do fragmentacji prawnej oraz osłabiają funkcjonowanie jednolitego rynku. Ponadto niekonsekwentne stosowanie unijnych przepisów przez Państwa Członkowskie ogranicza możliwość korzystania ze swobód wspólnego rynku dla konsumentów oraz przedsiębiorców oraz blokuje rozwój wspólnego rynku. Jako przykład można tutaj przywołać chociażby niewykorzystany potencjał związany z poprawnym wdrożeniem przepisów dyrektywy usługowej czy dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

Po trzecie, czynnikiem ograniczającym jednolity rynek są również niewystarczające zdolności i praktyki administracyjne. Zaniedbania w rozwoju elektronicznej administracji ograniczają dostęp do informacji oraz utrudniają formalności dotyczące

sprzedaży towarów lub usług w innym państwie członkowskim. Co więcej, za ważną przyczynę barier dla wspólnego rynku Komisja uznaje również niewystarczającą koordynację pomiędzy administracjami krajowymi oraz instytucjami unijnymi jak również niezadawalającą wiedzę ekspercką krajowych urzędników.

Kolejnym źródłem problemów na wspólnym rynku zdaniem Komisji jest ogólne otoczenie biznesowe i konsumenckie w Państwach Członkowskich. Wiele z zidentyfikowanych barier nie posiada wyraźnego transgranicznego charakteru, a raczej są to utrudnienia administracyjne związane wyłącznie ze specyfiką danego Państwa Członkowskiego. Dla przykładu, utrudnienia dla prowadzenia działalności gospodarczej w innym państwie członkowskim wywołują pozwolenia na budowę czy system podatkowy.

Ostatnia zidentyfikowana przez Komisję przyczyna powstawania barier dla jednolitego rynku jest niezwiązana z polityką, unijną ani krajową. Jako czynniki można tutaj wymienić: szerszy kontekst kulturowy, preferencje konsumentów, bariery językowe, problemy logistyczne, warunki makro- i mikroekonomiczne jak również ograniczenia infrastrukturalne. Co ciekawe, wyniki Komisji są zbieżne z rezultatami badań ZPP, przedstawionymi poniżej.



4.3. Badania Związku Przedsiębiorców i Pracodawców nt. opinii przedsiębiorców z Polski, Czech oraz Słowacji dot. protekcjonizmu wewnątrz Unii Europejskiej

Badania przeprowadzone na zlecenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców w październiku 2020 r., pokazały, że protekcjonizm jest istotnym problemem dla przedsiębiorców z regionu Europy Centralno-Wschodniej. Głównym celem badania było poznanie opinii przedstawicieli firm z Polski, Czech oraz Słowacji na temat praktyk protekcjonistycznych wewnątrz Unii Europejskiej. W badaniach wzięło udział ponad 1151 przedsiębiorców z Polski, Czech oraz Słowacji,⁴³ a struktura próby została dobrana tak by była reprezentatywna dla przedsiębiorstw ze względu na wielkość firmy⁴⁴.

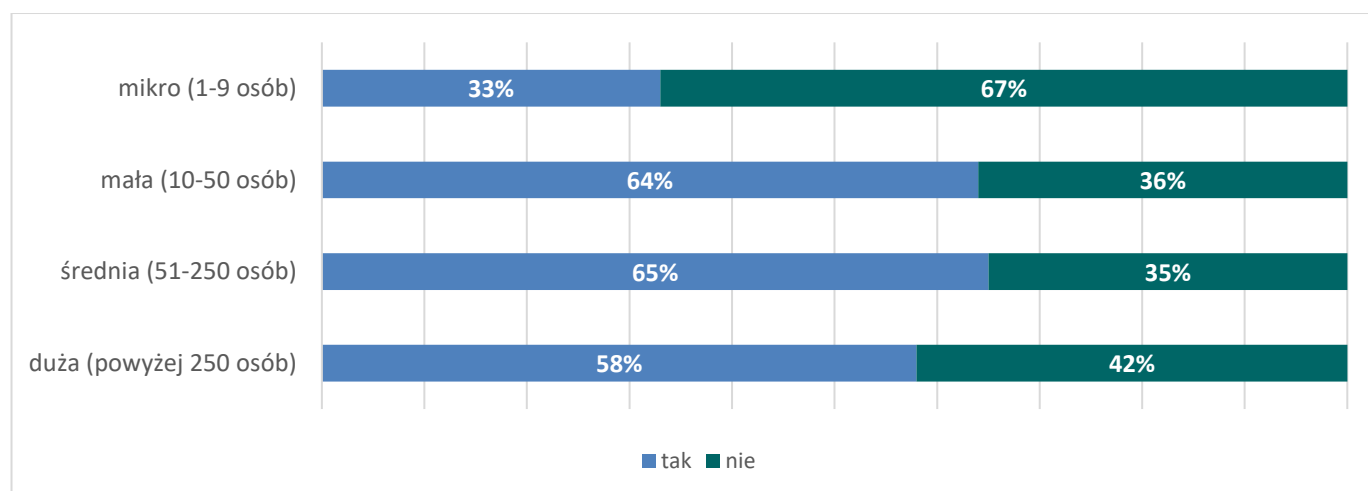
Warunkiem koniecznym do uznania istnienia protekcjonizmu jest operowanie na rynku innym niż krajowy. Niemal połowa respondentów ma doświadczenie w operowaniu na rynkach wewnątrzunijnych. 48% przedsiębiorców przyznaje, że ich firma obecnie funkcjonuje (34%) lub funkcjonowała w przeszłości (14%) na innych rynkach unijnych. Wskaźnik ten jest zbliżony wśród respondentów ze wszystkich 3 badanych krajów, choć wśród przedstawicieli firm czeskich oraz słowackich widać nieco więcej firm, które obecnie

operują w UE, a wśród polskich – takich, które w przeszłości prowadziły taką działalność. Niezależnie od kraju, widać, że częściej na innych rynkach unijnych operują firmy większe (zatrudniające min. 10 osób), z branży produkcyjnej (najczęściej usługowej), a także istniejące na rynku minimum 3 lata.

Badania wykazały, że **46% ogółu respondentów słyszała o stosowaniu praktyk protekcjonistycznych na rynkach unijnych**, a świadomość stosowania praktyk protekcjonistycznych jest silnie skorelowana z doświadczeniem w operowaniu na rynkach unijnych. Firmy, które działają lub działały na innych rynkach unijnych istotnie częściej słyszały o problemie protekcjonizmu wewnątrz UE niż przedsiębiorstwa, które nigdy nie funkcjonowały na innych rynkach UE.

Stąd też wyższa świadomość tego aspektu wśród firm zatrudniających przynajmniej 10 osób, produkcyjnych, będących na rynku od 3 do 10 lat (wyjątkiem jest tu Słowacja, gdzie także przedsiębiorcy z „najmłodszych” firm mają stosunkowo dużą świadomość problemu).

Wykres 2a. Świadomość protekcjonizmu w zależności od wielkości firmy

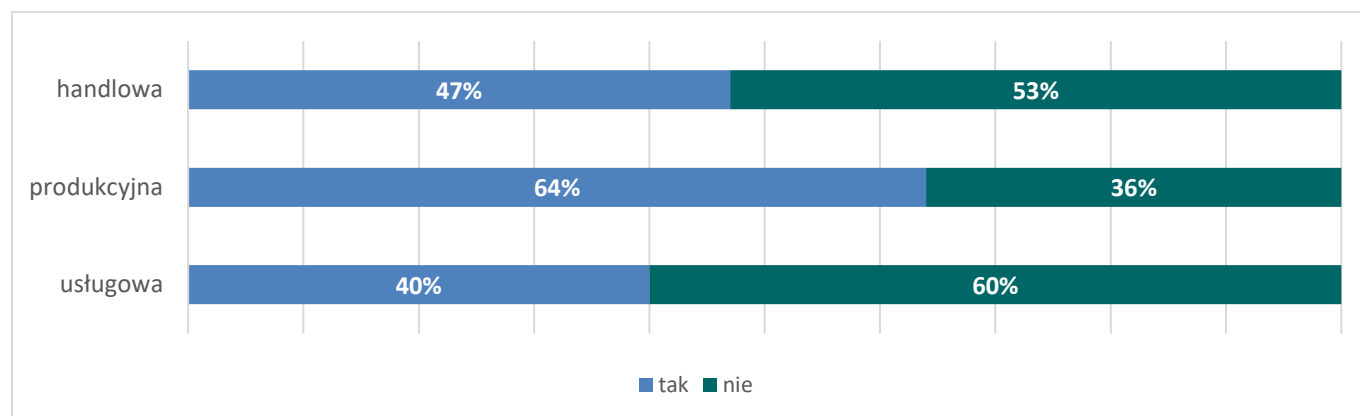


43 Mianowicie w badaniach wzięło udział 773 przedsiębiorców z Polski, 158 z Czech oraz 220 ze Słowacji.

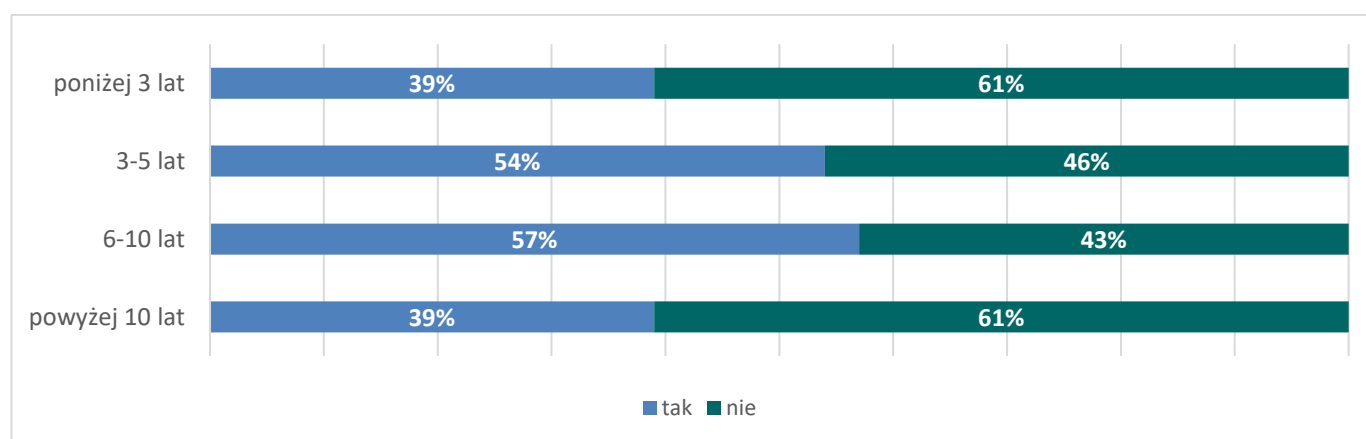
44 To oznacza, że w Polsce 59% respondentów to firmy mikro, 19% to firmy małe, 15% to firmy średnie oraz 7% to firmy duże. W Czechach 42% firm,

które wzięło udział w badaniu to mikrofirmy, 18% to małe firmy, 20% to średnie firmy, a 19% to duże firmy. Na Słowacji 57% respondentów to firmy mikro, 15% to firmy małe, 14% to firmy średnie i 14% to firmy duże. W każdym kraju został zachowany parytet.

Wykres 2b. Świadomość protekcjonizmu w zależności od branży



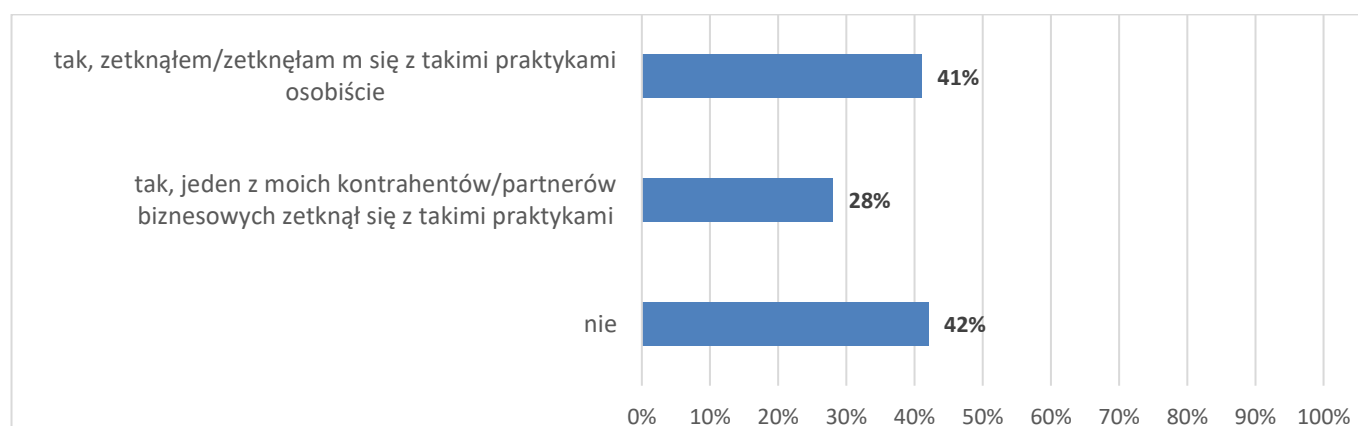
Wykres 2c. świadomość protekcjonizmu w zależności od stażu firmy



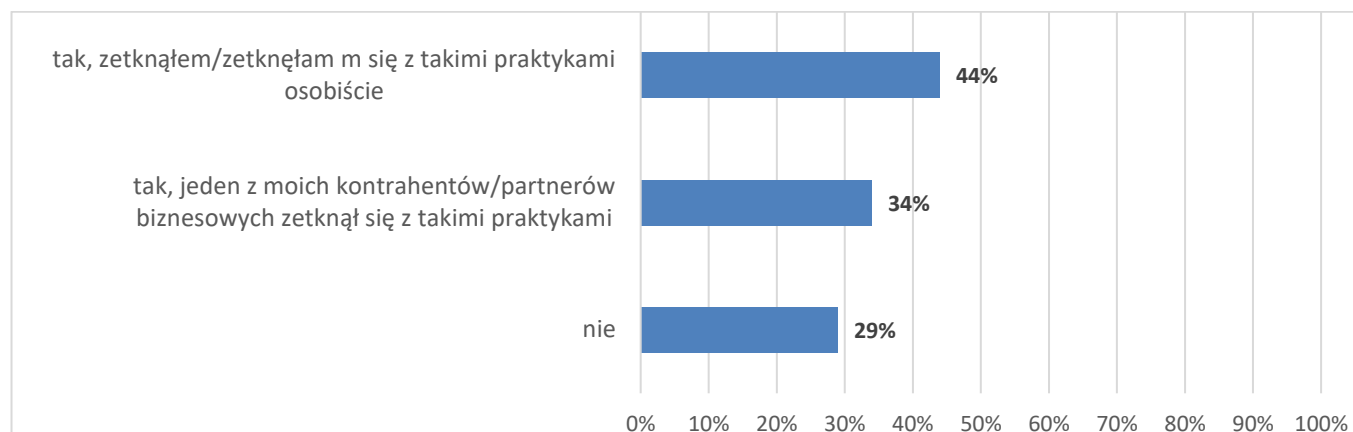
Ponadto niemal 40% badanych firm zetknęła się osobiście lub poprzez partnerów biznesowych ze stosowaniem praktyk protekcjonistycznych wewnątrz Unii Europejskiej. **Okolo co czwarty respondent przyznaje, że osobiście miał kontakt ze stosowaniem praktyk protekcjonistycznych na rynkach unijnych.** Istotnie częściej takie

doświadczenia mają przedstawiciele firm z Polski oraz Czech niż ze Słowacji. Podobnie jak w przypadku znajomości problemu, widać silny związek między stycznością z protekcjonizmem wewnątrz UE a doświadczeniem w operowaniu na rynkach unijnych, a co się z tym wiąże – wielkością, branżą oraz stażem firmy na rynku.

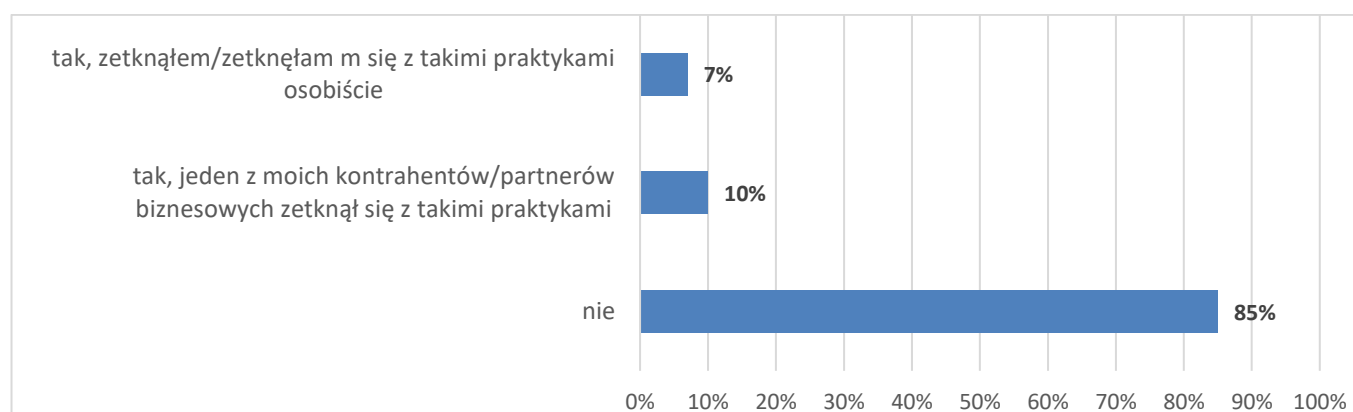
Wykres 3a. Doświadczenie protekcjonizmu wśród firmy, które obecnie operują na innych rynkach unijnych



Wykres 3b. Doświadczenie protekcjonizmu wśród firmy, które w przeszłości operowały na rynkach unijnych



Wykres 3c. Doświadczenie protekcjonizmu wśród firmy, które nie operowały na innych rynkach unijnych.



Najczęściej spośród badanych branż ze środkami protekcjonistycznymi spotkały się firmy produkcyjne – 42 proc. respondentów z tej branży odpowiedziało, że osobiście spotkało się z protekcjonizmem, natomiast 29 proc. stwierdziło, iż miało kontakt z protekcjonizmem przez partnera biznesowego. Druga najbardziej dotknięta branża to handel, gdzie 27 proc. respondentów miało bezpośredni kontakt z protekcjonizmem, natomiast kolejne 20 proc. stwierdziło iż środków protekcjonistycznych doświadczyli ich partnerzy biznesowi. Relatywnie najmniej dotknięta pozostaje branża usługowa, gdzie 17 proc. doświadczyło protekcjonizmu bezpośrednio i zarówno 17 proc. miało z nim styczność poprzez partnera biznesowego.

Trudności administracyjno-urzędnicze oraz wymóg okazywania dodatkowych dokumentów (certyfikatów, atestów, itp.) okazały się najczęściej stosowanymi praktykami. Co 5 respondent przyznaje, że zetknął się z trudnościami administracyjno-urzędniczymi

w związku ze swoją działalnością na terenie innych krajów UE, częściej kontakt z taką praktyką deklarują przedstawiciele firm z Czech (30%), a najrzadziej – ze Słowacji (13%). Także częściej tego problemu doświadczyły średnie firmy oraz przedsiębiorstwa, która operowały lub operują w innych krajach unijnych.

Prawie co 3 respondent z sektora małych (30 proc.), średnich (31 proc.) i dużych (26 proc.) firm spotkał się z wymogiem zarejestrowania firmy w danym państwie bądź sprzedaży swoich produktów lub usług pod inną marką.

Kolejną pod względem powszechności praktyką, z którą spotkało się niemal tyle samo badanych (19%), to wymóg okazania dodatkowych certyfikatów, atestów, dokumentów, stawianie wyższych wymagań firmom z zewnątrz niż lokalnym. Trudność ta częściej jest wskazywana przez firmy małe oraz średnie (w Polsce oraz w Czechach – także duże), z branży produkcyjnej, posiadające doświadczenia w operowa-

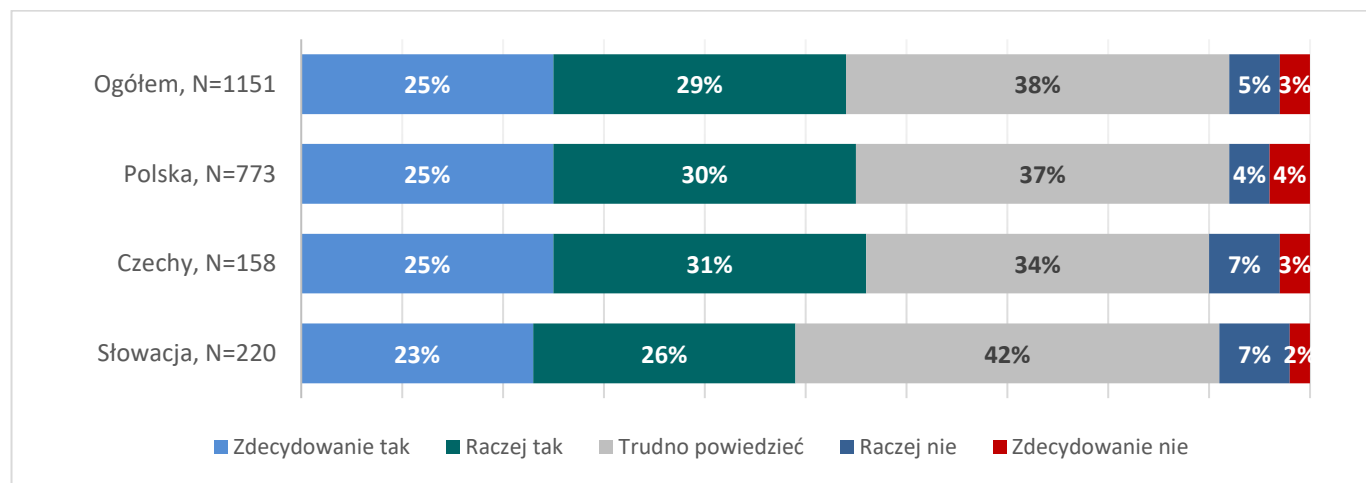
niu na innych rynkach UE (w Polsce oraz w Czechach – obecnie, a na Słowacji – te, które w przeszłości operowały). Warto zauważyć również, że niewielki odsetek respondentów spotkał się z wymogiem zapłacenia pracownikom stawki minimalnej danego kraju.

Spośród praktyk protekcjonistycznych wymienianych przez respondentów warto również zwrócić uwagę na poniższe cytaty:

- „Z żądaniem dodatkowych dokumentów nie przewidzianych w przepisach prawa, celowym wydłużaniem procesu wydania decyzji.” (respondent z Polski)
- „Nierespektowanie uprawnień branżowych choć przepisy unijne jasno mówią, że są ważne na terenie całej Unii.” (respondent z Polski)
- „Procedura selekcji, w której głównym kryterium jest to, że nie jesteś firmą zagraniczną. Niekorzystne kryteria dla firm, które pochodzą z innego kraju.” (respondent z Czech)
- „Zapewnianie korzystniejszych warunków biznesowych dla firm krajowych.” (respondent ze Słowacji)

- Około połowy przedstawicieli firm jest zdania, że praktyki protekcjonistyczne uderzają w konkurencyjność, a ich ograniczenie tych praktyk spowodowałoby zwiększenie zagranicznej aktywności firm z ich kraju. **Niezależnie od kraju działalności firmy, około połowy badanych przedsiębiorców z Polski, Czech oraz Słowacji, uważa, że praktyki protekcjonistycznie negatywnie wpływają na konkurencyjność firm.** Częściej tego zdania są respondenci z firm zatrudniających min. 10 osób (wyjątkiem są Czechy, gdzie mikro-przedsiębiorcy też są tego zdania), z sektora produkcji. W przypadku firm polskich widać także, że najsilniej o tym przekonani są badani z firm obecnie operujących na rynku unijnym. **Podobny odsetek osób (54%) ma poczucie, że wraz ze zmniejszeniem stosowania praktyk protekcjonistycznych, mogłaby wzrosnąć zagraniczna aktywność firm.** Najbardziej się z tym zgadzają przedstawiciele dużych firm oraz takich, które obecnie działają na rynkach UE.

Wykres 4. Postrzegany wpływ protekcjonizmu na konkurencyjność firmy respondenta na innych unijnym rynku



Opinie dotyczące pilnowania przez organy UE przestrzegania podstawowych swobód są podzielone. 35% badanych (podobny odsetek we wszystkich 3 krajach) uważa, że organy UE w wystarczającym stopniu pilnują przestrzegania podstawowych swobód na rynku unijnym, natomiast 23% jest przeciwnego zdania. Częściej nie zgadzają się z tą opinią respondenci z firm czeskich oraz słowackich

niż polskich (ci ostatni częściej nie mają zdania na ten temat). **Jednocześnie firmy, które mają doświadczenia w operowaniu na innych rynkach unijnych, częściej pozytywnie oceniają działania organów UE, co może sugerować, że gdzieś indziej dostrzegają źródło problemu, np. w działaniach władz danego kraju.**

Wyniki powyższych badań stanowią opis symptomów choroby na jaką cierpi europejska gospodarka. Stosowanie tradycyjnych środków protekcjonistycznych takich jak cła wewnątrz UE jest niemożliwe, natomiast rezultaty badania pokazują, że protekcjonizm wewnątrz UE wciąż istnieje, tylko przybiera bardziej wysublimowaną formę. Firmy najczęściej

spotykają się z trudnościami w postaci praktyk administracyjnych, gdzie to krajowe służby stawiają dodatkowe wymogi firmom z innych państw członkowskich. Kolejna sekcja przedstawia prawne sposoby przeciwdziałania takim zachowaniom na wspólnym rynku.

5. PERSPEKTYWA PRAWNA

5.1. Prawo swobodnego przepływu towarów

Istnieje wiele form integracji gospodarczej. Stefy wolnego handlu, unia celna, wspólny rynek i unia gospodarcza z jednolitym rynkiem wewnętrznym i unia pieniężna⁴⁵. Zgodnie z Art. 38 TFUE Unia Europejska jest unią celną. Wspólny rynek, obejmujący obszar bez granic wewnętrznych, jest ustanowiony na mocy art. 26 § 2 TFUE. Mimo to pewne ograniczenia dla swobodnego przepływu ludzi, towarów, usług i kapitału wciąż istnieją, a bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) pozwala określić co jest środkiem protekcjonistycznym, czy w terminologii prawa UE, środkiem niekompatybilnym z rynkiem wewnętrznym. Niniejsza sekcja przedstawia ramy swobodnego przepływu towarów. W tym celu zostaną przedyskutowane następujące kwestie: teoria prawna stanowiąca podstawę rynku wewnętrznego, zakres stosowania przepisów dotyczących swobodnego przepływu towarów, zakaz ceł, zakaz nakładania dyskryminujących podatków wewnętrznych, zakaz ograniczeń ilościowych na import, zakaz ograniczeń ilościowych na eksport, oraz ograniczenia swobodnego przepływu towarów.

Teoria prawna stanowiąca podstawę rynku wewnętrznego

W teorii prawnej stanowiącej podstawę rynku wewnętrznego możemy wyróżnić pozytywną i negatywną integrację. Negatywna integracja polega na eliminowaniu bariery pomiędzy krajami i jest zapisana w zakazach ustanowionych na mocy Traktatów⁴⁶. Jej przykładem jest art. 30 TFUE, który zakazuje ceł przywozowych i wywozowych lub opłat o skutku równoważnym, czy art. 34, który zakazuje ograniczeń ilościowych oraz wszelkich środków o skutku równoważnym. Z kolei pozytywna integracja ma miejsce wtedy, gdy są ustanawiane wspólnotowe

zasady mające na celu zniwelowanie nierówności regionalnych. Najlepszym przykładem tej formy integracji jest art. 114 TFUE, który nadaje Parlamentowi Europejskiemu i Radzie kompetencje do przyjmowania środków dotyczących zbliżenia przepisów Państw Członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Zakres stosowania przepisów dotyczących swobodnego przepływu towarów

Podstawowe znaczenie dla prawa wspólnotowego ma zakres stosowania przepisów dotyczących swobodnego przepływu towarów. Zakres ten określa się w oparciu o trzy przesłanki: definicje towarów, istnienie elementów transgranicznych, oraz zastosowanie przepisów do Państw Członkowskich.

Po pierwsze, pojęcie towarów zostało zdefiniowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) już w 1968 r. w sprawie *Włochy vs. Komisja (C-7/68)*, kiedy Komisja zwróciła się do Włoch o zniesienie podatku od eksportu produktów o wartości artystycznej, historycznej, archeologicznej lub etnograficznej. Włochy podatku nie zniosły, twierdząc, że dobra kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej nie mogą być uznane za towary. Ponadto Włochy uzasadniły odmowę koniecznością ochrony narodowych dóbr kultury. ETS stanął przed zadaniem zdefiniowania pojęcia towarów oraz zakresu stosowania przepisów prawa wspólnotowego. Przyjęta wówczas definicja okazała się bardzo szeroka: towary to wszelkie produkty, których wartość wyrażona jest w pieniądzu oraz które mogą stać się przedmiotem transakcji. Kolejne sprawy potwierdziły przyjętą przez Trybunał szeroką interpretację: za towar uznawane są odpady⁴⁷, elektryczność⁴⁸ czy monety, które wyszły z użycia⁴⁹.

45 Jan Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza (2003).

46 Istotne są tu w szczególności art. 30, 34, 35, 45 ust. 2, 49, 56 TFUE.

47 Sprawa C-2/90 Komisja przeciwko Belgii.

48 Sprawa C-393/92 Commune d'Almelo i inni przeciwko NV Energiebedrijf IJsselmij.

49 Sprawa 7/78 Regina przeciwko Ernest George Thompson, Brian Albert Johnson i Colin Alex Norman Woodiwiss.

Po drugie, aby prawo wspólnotowe miało zastosowanie, musi istnieć element transgraniczny. To oznacza, że zastosowanie przepisów wspólnotowych będzie wywołane poprzez fakt przekroczenia granicy pomiędzy Państwami Członkowskimi przez towar. Tym samym prawo wspólnotowe nie ma zastosowania w czysto krajowych sytuacjach. Niemniej, warto zważyć, że w sprawie *Carbonati* (C-72/03) ETS zdecydował, że art. 30 TFUE, zakazujący ceł, stosuje się również do opłat nakładanych przy przekroczeniu wewnętrznych granic Państw Członkowskich. *Carbonati* jest jednym z wielu przykładów, gdzie ETS przyjmuje celowościową wykładnię Traktatów, aby umożliwić stworzenie i funkcjonowanie wspólnego rynku.

Po trzecie, adresatem przepisów dotyczących swobodnego przepływu towarów są Państwa Członkowskie. Dla przykładu, nakaz zlikwidowania ceł jest kierowany do Państw Członkowskich, nie zaś do osób fizycznych czy prawnych. Przepisy te mają bezpośredni skutek wertykalny, co oznacza, że obywatele mogą powoływać się na normę europejską w stosunku do kraju. Istotna w tym ujęciu jest doktryna emanacji państwa, zgodnie z którą ETS przyjął, że poprzez państwo powinno się rozumieć rząd centralny jak również regionalny⁵⁰, profesjonalne ciała regulacyjne⁵¹, oraz prywatne organizacje wspierane przez państwo⁵².

Zakaz ceł

Wspomniany już art. 30 TFEU zakazuje ceł przywozowych i wywozowych lub opłat o skutku równoważnym. Rozróżnienie pomiędzy dwiema kategoriami zostało unaocznione już w roku 1969 r. w sprawie *Komisja vs. Włochy* (C-24/68), gdzie Włochy pobierały opłatę od wywozu, która następnie była wykorzystywana od finansowania gromadzenia statystyk handlowych. W związku z tym, Włochy uważały, że pobierana opłata nie kwalifikowała się jako cło, i nie stosował się do niej zakaz z art. 30 TFUE. Niemniej, ETS uznał tę opłatę za opłatę o skutku równoważnym do cła, i podał wykładnie tego przepisu stanowiąc, że "każda opłata pieniężna, niezależnie od jej wysokości i przeznaczenia oraz sposobu jej stosowania, nakładana jednostronnie na towary krajowe lub zagraniczne ze względu na przekroczenie przez nie granicy i niebędąca cłem w ścisłym znaczeniu, stanowi opłatę o skutku równoważnym [...], nawet jeśli nie jest nakładana na rzecz państwa, nie jest dyskryminująca ani ochronna w skutkach i jeśli produkt, na który nakłada się opłatę, nie konkuruje z żadnym produktem krajowym"⁵³. Dzięki tej definicji Trybunał pozbawił Państwa Członkowskie możliwości ukrywania ceł pod postacią innych opłat. Niemniej, Trybunał zrewidował swoje podejście w sprawie *Komisja vs. Niemcy* (C-18/87), w której niemieckie władze regionalne pobierały opłatę od przywozu żywych zwierząt do kraju w celu pokrycia kosztów kontroli weterynaryjnej wymaganych przez Dyrektywę 81/396. Wówczas ETS uznał, iż opłata nie będzie stanowiła opłaty o skutku równoważnym do cła w rozumieniu art. 30 TFEU „jeżeli odnosi się do ogólnego systemu opłat wewnętrznych stosowanych systematycznie i zgodnie z tymi samymi kryteriami do produktów krajowych i produktów przywożonych [...], jeżeli stanowi zapłatę za usługę faktycznie świadczoną na rzecz podmiotu gospodarczego w kwocie proporcjonalnej do usługi [...], lub ponownie, z zastrzeżeniem pewnych warunków, jeżeli wiąże się z kontrolami przeprowadzanymi w celu wypełnienia zobowiązań nałożonych przez prawo wspólnotowe [...]”.



50 Połączone sprawy C-1/90 and C-176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior SA i Publivia SAE przeciwko Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña*.

51 *Sprawa C-171/11 Fra.bo SpA v Deutsche Vereinigung des Gas- und*

Wasserfaches eV (DVGW)

52 *Case 249/81 Komisja przeciwko Irlandii*.

53 *Sprawa 7/68 Komisja przeciwko Włochom*.

Zakaz nakładania dyskryminujących podatków wewnętrznych

Podczas gdy art. 30 TFUE reguluje podatki nakładane podczas przekraczania granic, art. 110 komplementuje ramy prawne wspólnego rynku regulując opodatkowanie krajowe i zakazując podatków wewnętrznych o charakterze dyskryminującym. Art. 110 TFEU⁵⁴ ułatwia swobodny przepływ towarów poprzez zapewnienie „całkowitej neutralności podatków wewnętrznych w odniesieniu do konkurencji między produktami krajowymi, a produktami przywożonymi z innych państw członkowskich”⁵⁵. Zgodnie z podziałem kompetencji, Państwa Członkowskie zachowują autonomię w zakresie polityki podatkowej, jednakże podatki nakładane w ramach kompetencji krajowych muszą być zgodne z prawem unijnym, w tym art. 110 TFUE. W sprawie *Chemial Farmaceutici* ETS uznał, że stosowanie różnych stawek podatkowych w odniesieniu do różnych kategorii produktów jest dozwolone, pod warunkiem, że takie rozróżnienie jest oparte na obiektywnych kryteriach takich jak rodzaj użytych surowców lub zastosowanych procesów produkcyjnych. Wybór kryteriów nie może też stać w sprzeczności z przepisami prawa wspólnotowego lub wymogami polityki przyjętej w ramach Wspólnoty⁵⁶. W przypadku w którym różne stawki podatkowe nie są nakładane w oparciu o obiektywne kryteria, Trybunał sprawdzi czy do naruszenia stosuje się tiret pierwszy art. 110 TFUE, który reguluje opodatkowanie towarów podobnych, czy tiret drugi art. 110 TFUE, który reguluje opodatkowanie towarów konkurencyjnych. Bogate orzecznictwo ETS pozwala określić kiedy towary są podobne bądź kiedy następuje między nimi relacja konkurencji, a środki natury fiskalnej tę relację naruszają⁵⁷. W przypadku naruszenia, Państwo Członkowskie jest zobowiązane do usunięcia efektu dyskryminacyjnego i wyeliminowania środków fiskalnych.

Zakaz ograniczeń ilościowych na import

Kolejnym filarem prawa wspólnego rynku jest zakaz ograniczeń ilościowych. Na mocy art. 34 TFUE ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między Państwami Członkowskimi. Europejski Trybunał Sprawiedliwości podał częściową wykładnię art. 34 TFUE w sprawie *Geddo* (C-2/73), gdzie postanowił, że zakaz stosowania ograniczeń ilościowych obejmuje środki stanowiące całkowite lub częściowe ograniczenie, w zależności od okoliczności, przywozu, wywozu lub towarów w tranzycie. Za to pierwsze orzeczenie definiujące środki o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego (ŚOSR) zostało podane przez Trybunał w sprawie *Procureur du Roi vs. Benoit o Gustav Dassonville* (C-8/74). Sprawa dotyczyła braci Dassonville, którzy sprowadzali szkocką whisky z Francji do Belgii. Na mocy belgijskiego dekretu królewskiego nr 57 z 2 grudnia 1934 r. importerzy byli zobligowani przedstawiać certyfikat autentyczności, wystawiony przez producenta produktu. Nie mogąc przedstawić certyfikatów od producenta, bracia Dassonville wystawili własne certyfikaty, za co zostali następnie oskarżeni o złamanie dekretu i fałszowanie dokumentów. W swojej obronie przed ETS bracia Dassonville argumentowali, że wymóg certyfikatu ogranicza swobodę przepływu towarów. Trybunał zgodził się z obroną, orzekając, że „wszelkie przepisy państw członkowskich dotyczące obrotu handlowego mogące bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, utrudnić wewnątrzspółnotową wymianę handlową, uznać należy za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych”⁵⁸. Tym samym ETS ustanowił bardzo szeroką definicję ŚOSR, która przeszła do historii jako formuła Dassonville.

Następne fundamentalne zasady zostały wykute w sprawie *Rewe-Zentral A.G. vs. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* powszechnie znanej jako *Cassis de Dijon*⁵⁹. Sprawa ta dotyczyła francuskiego

54 Art. 110 (1) TFUE: 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.

Art. 110 (2) TFUE Ponadto żadne Państwo Członkowskie nie nakłada na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych, które pośrednio chronią inne produkty.

55 Sprawa 193/85 *Cooperativa Co-Frutta Srl przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato*.

56 Sprawa 140/79 *Chemial Farmaceutici SpA przeciwko DAF SpA*.

57 Istnieje bogate orzecznictwo pozwalające określić czym są produkty podobne

i produkty w konkurencji. Zob. Sprawa 106/84 *Komisja przeciwko Danii*, Sprawa 170/78 *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

58 Poszczególne przesłanki formuły Dassonville zostały zdefiniowane w kolejnych sprawach, zob.: Sprawa 249/81 *Komisja przeciwko Irlandii*, Sprawa 21/84 *Komisja przeciwko Francji*, Sprawa 265/95 *Komisja przeciwko Francji*, Sprawa 177/82 *postępowanie karne przeciwko van de Haar*, Połączone sprawy C-321-324/94 *Pistre*, Sprawa C-325/00 *Komisja przeciwko Niemcom*, Sprawa 249/81 *Komisja przeciwko Irlandii*.

59 Sprawa 120/78 *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

likieru z czarnej porzeczki Cassis de Dijon, którego zawartość alkoholu zawierała się w przedziale 16-22 proc. Obowiązujące wówczas w Niemczech prawo stanowiło, że likier musi zawierać minimum 25 proc. alkoholu. Na tej podstawie niemiecka spółka Rewe-Zentral A.G. nie dostała pozwolenia na import likieru Cassis de Dijon na teren Republiki Federalnej Niemiec. Rewe-Zentral A.G. odwołała się od decyzji, a w trakcie postępowania zostało zadane pytanie prejudycjalne do ETS. W tym wyroku Trybunał wprowadził zasadę wymogów koniecznych oraz zasadę wzajemnego uznawania standardów. Pierwsza zasada stanowiła potwierdzenie prawa państwa członkowskiego do wprowadzenia ograniczeń w przepływie towarów ze względu na ważny i uzasadniony interes publiczny. Ograniczenia były jedynie możliwe w przypadku spełnienia przesłanek określonych w *Cassis*, czyli braku harmonizacji na poziomie wspólnotowym, stosowania ograniczeń w sposób niedyskryminujący i proporcjonalny, konieczności wprowadzenia ograniczeń dla ochrony interesu publicznego, oraz uwzględnienia interesu wspólnotowego polegającego na swobodnym przepływie towarów. Ciężar dowodu spoczywa na państwie członkowskim. Druga zasada oznacza, że towar który został wyprodukowany i wpuszczony do obrotu legalnie w jednym państwie członkowskim, musi zostać dopuszczony do obrotu w innym państwie członkowskim.

Zastosowanie formuły *Dassonville* zostało następnie ograniczone przez sprawę *Keck*⁶⁰. Powodami w tej sprawie byli Bernard Keck i Daniel Mithouard, przeciwko którym toczyło się postępowanie karne za dumping. Podczas postępowania menadżerowie w trybie prejudycjalnym zarzucili niezgodność przepisów krajowych z prawem Unii Europejskiej. TSUE wówczas postanowił, że „należy stwierdzić, że w przeciwieństwie do dotychczasowego orzecznictwa, 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 ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, obrotu produktami krajowymi i produktami pochodzącymi z innych państw członkowskich, nie utrudniają, bezpośrednio ani pośrednio, rzeczywiście ani potencjalnie wymiany handlowej między państwami członkowskimi w rozumieniu wyroku z 11 lipca 1974 r. w sprawie 8/74 *Dassonville*”. Tym samym Trybunał w *Keck* podzielił ŚOSR na przepisy dotyczące produktu (jego oznakowania, wagi etc.) oraz na przepisy dotyczące sposobu jego sprzedaży (warunków wprowadzania na rynek). *Keck* stanowi wyjątek od *Dassonville* w takim rozumieniu, że przepisy regulujące sposób sprzedaży towarów, odnoszące się w jednakowy sposób do wszystkich przedsiębiorców, w jednakowy sposób traktujący produkty krajowe, jak też importowane, nie będą miały skutku podobnego do ograniczeń ilościowych, a zatem będą zgodne z prawem UE. Rozróżnienie stworzone w *Keck* wywołało poważną debatę.⁶¹ Orzeczenie stało się obiektem krytyki m.in. Rzecznika Generalnego TSUE Jacobsa w sprawie *Leclerc-Siplec (C-412/93)*, który stwierdził, że stworzone kryteria są niejasne i zbyt formalistyczne, a test dyskryminacji jest niewłaściwy, ponieważ dostęp do rynku może zostać utrudniony przez środki niedyskryminujące⁶². W okresie bezpośrednio następującym po wyroku TSUE trzymał się rygorystycznie kryteriów ustanowionych w *Keck*, natomiast w późniejszym orzecznictwie Trybunał odchodził od formalistycznego podejścia⁶³.



60 Połączone sprawy C-267/91 i C-268/91, postępowanie karne przeciwko Bernardowi Keck i Danielowi Mithouard.

61 Laurence Gormley, *Reasoning Renounced? The Remarkable Judgment in Keck & Mithouard?*, w *European Business Law Review* 5 (1994) 63-67.

62 *Ibid.*

63 Połączone sprawy C-34/95, C-35/95 i C-36/95 *Konsumentombudsmannen*

(KO) przeciwko De Agostini (Svenska) Förlag AB (C-34/95) and TV-Shop i Sverige AB (C-35/95 and C-36/95), Sprawa C-405/98 *Konsumentombudsmannen (KO) przeciwko Gourmet International Products AB (GIP), Sprawa C-322/01 Deutscher Apothekerverband eV przeciwko O800 DocMorris NV i Jacques Waterval.*

Najnowszy nurt w orzecznictwie dotyczącym ŚOSR został wyznaczony przez sprawę *Trailers*. Przywołując swoje wcześniejsze orzecznictwo, Trybunał stwierdził, że "środki przyjęte przez państwo członkowskie, których celem lub skutkiem jest mniej korzystne traktowanie produktów pochodzących z innych państw członkowskich, należy uznać za środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie w rozumieniu art. 28 WE [obecnie art. 34 TFUE], podobnie jak środki, o których mowa w pkt 35 niniejszego wyroku [wymogi dotyczące produktów]. Pojęcie to obejmuje również wszelkie inne środki utrudniające produktom pochodzącym z innych państw członkowskich dostęp do rynku państwa członkowskiego". Tym samym, TSUE na nowo zdefiniował koncept ŚOSR, jako środka stanowiącego przeszkodę w dostępie do rynku⁶⁴.

Zakaz ograniczeń ilościowych na eksport

Orzecznictwo omówione powyżej wynika z art. 34 TFUE i reguluje ograniczenia ilościowe w przypadku importu. Ograniczenia ilościowe w eksporcie są za to zakazane na mocy art. 35 TFUE⁶⁵. Początkowo art. 35 był stosowany jedynie do środków stosowanych w sposób niejednakowy (w przeciwieństwie do środków stosowanych w sposób jednakowy)⁶⁶. Niemniej, z biegiem czasu orzecznictwo ETS ewoluowało w kierunku środków stosowanych w sposób jednakowy, a tym samym również w kierunku większej zgodności z art. 34. W sprawie *Gybrechts* (C-205/07) TSUE stwierdził, że środek stosowany w sposób jednakowy wchodzi w zakres art. 35 i może być uzasadniony wymogami interesu publicznego, co brzmi jak formuła *Cassis de Dijon* zastosowana w stosunku do eksportu.

Natomiast w sprawie C-161/09 *Kakavetsos Fragkopoulos*, TSUE zastosował formułę *Dassonville*⁶⁷.

Ograniczenia swobodnego przepływu towarów

Formuła *Cassis de Dijon* wprowadziła zasadę wymogów koniecznych jako potencjalne uzasadnienie dla ograniczenia środka o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego. Nie jest to jednak jedyny sposób w jaki Państwa Członkowskie mogą egzekwować swoją autonomię regulacyjną.

Na mocy art. 36 TFUE Państwa Członkowskie mogą stosować środki mające skutek równoważny do ograniczeń ilościowych wówczas, gdy jest to uzasadnione względami ogólnymi, niemającymi charakteru gospodarczego⁶⁸. Art. 36 zawiera również katalog zamknięty przesłanek, które umożliwiają derogację i są to:

- moralność publiczna,
- porządek publiczny,
- bezpieczeństwo publiczne,
- ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrona roślin,
- ochrona narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej
- ochrona własności przemysłowej i handlowej⁶⁹.

Co ciekawe, derogacja art. 36 TFUE stosuje się jedynie do środków mających skutek równoważny do ograniczeń ilościowych, czyli do art. 34 i 35 TFUE. Zakaz ograniczeń o charakterze fiskalnym z art. 30 TFUE ma natomiast charakter bezwzględny i takie ograniczenie nie może być wyłączone na podstawie przesłanek art. 36 TFUE.

⁶⁴ Sprawa C-142/05 *Åklagaren przeciwko Percy Mickelsson i Joakim Roos*.

⁶⁵ Art. 35 TFUE: Ograniczenia ilościowe w wywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między Państwami Członkowskimi.

⁶⁶ Rozróżnienie to ilustruje Sprawa 15/79 P.B. *Groenveld BV przeciwko Produktschap voor Vee en Vlees*, która dotyczy holenderskiego Rozporządzenia w sprawie przetwórstwa i przygotowania mięsa z 5 grudnia 1973 r., zakazującego każdemu producentowi przetworzonych produktów mięsnych posiadania na składzie i przetwarzania mięsa zwierząt nieparzystokopytnych, czyli koniny. Spółka *Groenveld B.V.* prowadziła działalność w zakresie importu i handlu mięsem końskim. *Groenveld* chciał rozszerzyć swoją działalność na produkcję kielbas z koniny, jednak nie uzyskał na to pozwolenia na mocy powyższego Rozporządzenia. Spółka odwołała się od decyzji, a w toku postępowania, sąd holenderski zadał pytanie prejudycjalne do ETS czy zakaz zapisany w ów rozporządzeniu stoi w sprzeczności z art. 34 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą Wspólnotę, obecnie art. 35 TFUE. Podana wówczas przez ETS wykładnia stanowiła, że "[Artykuł 35] dotyczy środków krajowych, których szczególnym celem lub skutkiem jest ograniczenie struktury wywozu, a tym samym ustanowienie różnicy w traktowaniu handlu krajowego państwa

członkowskiego i handlu zagranicznego w taki sposób, aby zapewnić szczególną korzyść produkcji krajowej lub rynku krajowego danego państwa kosztem produkcji lub handlu innych państw członkowskich. Nie ma to miejsca w przypadku takiego zakazu, jak ten, o którym mowa, który jest stosowany obiektywnie do produkcji towarów określonego rodzaju bez rozróżnienia w zależności od tego, czy towary te są przeznaczone na rynek krajowy, czy na wywóz". Tym samym, Trybunał zdecydował, że art. 35 EWG stosuje się jedynie do środków stosowanych w sposób niejednakowy.

⁶⁷ C-161/09, *Kakavetsos Fragkopoulos Ae Epepergasias Kai Emporias Stafidas przeciwko Nomarchiaki Aftodioikisi Korinthias*.

⁶⁸ Parlament Europejski, Swobodny Przepływ Towarów, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/030102/04A_FT\(2013\)030102_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/030102/04A_FT(2013)030102_PL.pdf) (ostatni dostęp 07.11.2020).

⁶⁹ Istnieje bogate orzecznictwo pozwalające określić jakie kryteria muszą zostać spełnione by ŚOSR kwalifikował się na którąś z powyższych przesłanek, a tym samym derogację z art. 36 TFUE. Zob. Sprawa 34/79 *Henn and Darby*, Sprawa C-54/99 *Eglise de Scientologie*, Sprawa 72/83 *Campus Oil*, Sprawa C-322/01 *Doc Morris*, Sprawa 7/68 *Komisja przeciwko Wlochom*, Sprawa 15/74 *Centrafarm przeciwko Sterling Drug*.

Art. 36 zdanie drugie TFUE uściśla, że zakazy i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między Państwami Członkowskimi. Z jednej strony, art. 36 TFUE jest wyrazem podziału kompetencji pomiędzy UE, a Państwami Członkowskimi. Z drugiej strony, zapis ten obrazuje obecne w prawie wspólnotowym napięcia pomiędzy imperatywem wspólnego rynku, a kompetencjami Państw Członkowskich.

Zachowanie odpowiedniego balansu pomiędzy spełnianiem tych dwóch konkurencyjnych celów było i pozostaje istotne z perspektywy politycznej. Warunkiem koniecznym do stworzenia wspólnego rynku było poparcie Państw Członkowskich. Naturalnie, gdyby ustanowienie jednolitego rynku oznaczało całkowitą utratę zdolności do regulowania jakości lub norm produktów wprowadzanych na rynki, Państwa Członkowskie nie wspierałyby takiego projektu. Kluczową rolę w równoważeniu tych interesów odgrywa TSUE.

Istotny w kontekście derogacji jest również temat harmonizacji prawa na poziomie unijnym. Biorąc pod uwagę fakt, że coraz większa część legislacji w UE podlega harmonizacji, autonomia regulacyjna Państw Członkowskich w zakresie objętym harmonizacją jest naturalnie mniejsza. To pociąga za sobą konsekwencje na poziomie art. 36 TFUE. Maksymalna harmonizacja może uniemożliwić uzyskanie derogacji z art. 36 TFUE.⁷⁰ Natomiast w przypadku minimalnej harmonizacji możliwość uzyskania derogacji będzie zależeć od tego czy środek harmonizujący pozostawił miejsce na regulację krajową w danym zakresie^{71,72}. Tym samym, uzasadnienie ograniczeń dla swobody przepływu towarów w kwestiach podlegających harmonizacji unijnej będzie znacznie trudniejsze. Należy również dodać, że w przypadku harmonizacji

niemożliwe jest powoływanie się na orzecznictwo w celu uzasadnienia ŚOSR⁷³.

Z kolei w przypadku braku harmonizacji Państwa Członkowskie mogą uzasadnić środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych poprzez omówione już wyłączenia art. 36 TFUE jak również zasadę wymogów koniecznych ustanowioną w sprawie *Cassis de Dijon*. Nie istnieje katalog zamknięty wymogów imperatywnych. Ich źródłem jest ewoluujące orzecznictwo TSUE, które zawiera m.in. następujące wymogi nadrzędne:

- Skuteczność nadzoru fiskalnego⁷⁴.
- Uczciwość transakcji handlowych⁷⁵.
- Obrona konsumenta⁷⁶ chroniąca jednak „racjonalnie myślących konsumentów”⁷⁷.
- Ochrona środowiska⁷⁸.
- Prawa podstawowe, ale "Państwa Członkowskie nie mogą jednak powoływać się na swobodę wypowiedzi swoich urzędników w celu uzasadnienia przeszkody, a tym samym uniknięcia własnej odpowiedzialności na mocy prawa [unijnego]"⁷⁹.
- Utrzymanie różnorodności prasy⁸⁰.

Względy ekonomiczne nie mogą same w sobie stanowić podstawy do ograniczenia swobodnego przepływu towarów⁸¹.

Ponadto, dążąc do uzasadnienia środków, które mają ograniczający wpływ na handel, Państwa Członkowskie muszą również wykazać, że takie środki są proporcjonalne w stosunku do ich uzasadnionego celu. Tym samym test proporcjonalności dostarcza obiektywnych kryteriów pozwalających ustalić, czy osiągnięto równowagę między uzasadnionymi interesami państw członkowskich z jednej strony, a swobodnym przepływem towarów z drugiej. Aby wymóg proporcjonalności został spełniony, środki muszą spełniać trzy kryteria:

70 Zob. sprawa C-573/12 *Alands Vindkraft*.

71 Sprawa 120/78 *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

72 Sprawa C-1/96 *The Queen przeciwko Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd.*

73 Sprawa 120/78 *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

74 Sprawa 120/78 *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

75 *Ibid.*

76 *Ibid.*

77 Sprawa C-370/93 *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. v Mars GmbH*.

78 Sprawa 302/86 *Komisja przeciwko Danii - System kaucji i przyjmowania zwrotów*, sprawa C-28/29 *Komisja przeciwko Austrii - Ograniczenia w transporcie*, sprawa C-204-208/12 *Essent Belgium*.

79 Sprawa C-112/00 *Schmidberger przeciwko Austrii - protesty ekologiczne*.

80 Sprawa C-368/95 *Familiapress*

81 *Peter Olivier, When, If Ever, Can Restrictions on Free Movement Be Justified on Economic Grounds?*, w *European Law Review* 41 (2016) 147-177.

- Odpowiedniości – środki muszą być właściwe dla osiągnięcia uzasadnionego celu,
- Niezbędności – wybrane środki są najmniej inwazyjnymi, aczkolwiek efektywnymi, środkami do osiągnięcia celu.

Stosując test należy również wziąć pod uwagę czy dane środki nie wpływają nadmiernie na swobodny przepływ towarów (proporcjonalność sensu stricto).

Podsumowanie

Powyższa sekcja przedstawiła ramy prawne regulujące swobodny przepływ towarów w Unii Europejskiej. Prawo wspólnego rynku zawiera szeroki wachlarz zakazów i nie dopuszcza stosowania: ceł przywzowowych i wywzowowych lub opłat o skutku równoważnym, podatkowania dyskryminującego produktu pochodzące z innych państw członkowskich, ograniczeń ilościowych oraz środków o skutku równoważnych do ograniczeń ilościowych w przywozie oraz w wywozie. Bogate orzecznictwo unijnego Trybunału podaje wykładnie przepisów i pozwala na precyzyjne określenie jaki środki są kompatybilne z rynkiem wewnętrznym, a jakie mu zagrażają.

Porównując przedstawione w sekcji trzeciej typy środków protekcjonistycznych ze środkami zakazanymi na mocy wspólnotowych przepisów, widzimy, że prawo unijne tworzy kompleksowe ramy prawne, które mogą wyłapać większość wymienionych typów środków⁸². Cła i kontyngenty ilościowe są zakazane wprost poprzez art. 30, 34 i 35, natomiast wymogi dotyczące lokalnej zawartości oraz wymogi dodatkowych certyfikatów lub opłat mogą zostać zakwalifikowane jako środki o skutku równoważnym. Niemniej, z kilku powodów obecne ramy prawne mogą okazać się niewystarczające, aby zaadresować wszystkie problemy wspólnego rynku. Po pierwsze, obecne przepisy mogą okazać się niewystarczające aby sprostować problemowi

większej skrupulatności w egzekwowaniu przepisów w stosunku do zagranicznych firm. Po drugie, zakaz nie oznacza automatycznego przestrzegania i na temat przepisów wspólnego rynku co roku toczy się kilkaset postępowań naruszeniowych przeciwko Państwom Członkowskim, choć u podstaw tych procesów leżą nie tylko środki ograniczające handel wewnątrz UE, ale również błędy w transpozycji Dyrektyw⁸³. Po trzecie, przedstawiony powyżej krótki przegląd orzecznictwa nie oddaje rzeczywistego poziomu skomplikowania orzecznictwa TSUE, a mimo to okazuje wątpliwości interpretacyjne, np. sprawa *Keck*. Innymi słowy, stopień skomplikowania orzecznictwa może przyczyniać się do sporów. Ponadto niektóre zachowania protekcjonistyczne wywodzące się z instytucji unijnych całkowicie umykają przedstawionym ramom prawnym – jako przykład można tu przywołać nowelizację Dyrektywy o pracownikach delegowanych. Nowe inicjatywy mające na celu poprawę jakości przepisów wspólnego rynku oraz poprawę stosowania prawa są przedstawione w kolejnej części tej sekcji. Natomiast analiza problemu protekcjonizmu wewnątrz instytucji unijnych, zobrażona przez przykład pracowników delegowanych, jest przedstawiona w sekcji piątej niniejszego opracowania.



⁸² Niewymienione do tej pory subsydia wymienione w części trzeciej są regulowane przez Dyрекcję Generalną ds. Konkurencji na poziomie unijnym. Pomoc publiczna jest elementem prawa konkurencji, a co za tym idzie nie znajduje się będzie omówiona w niniejszym opracowaniu.

⁸³ Komisja Europejska, Single Market Scoreboard, https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm (data ostatniego dostępu 07.11.2019).

5.2. Nowe inicjatywy

Pomimo istnienia wyrafinowanych przepisów i bogatego orzecznictwa TSUE, wspólny rynek wciąż pozostawia wiele do życzenia. Poprawa jakości jednolitego rynku jest stałym priorytetem Komisji Europejskiej i stała się przedmiotem wydanego w marcu 2020 r. Długofalowego planu działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku⁸⁴. Niniejsza część opracowania analizuje przedstawione przez Komisję inicjatywy oraz przedkłada propozycje ich ulepszenia.

Długofalowy plan działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku

W ramach długofalowego planu, Komisja Europejska przewidziała sześć głównych obszarów działania: (i) poszerzanie wiedzy i podnoszenie świadomości na temat przepisów dotyczących jednolitego rynku, (ii) poprawa transpozycji, wdrażania i stosowania przepisów UE, (iii) jak najlepsze wykorzystanie mechanizmu zapobiegawczego, (iv) wykrywanie niezgodności na jednolitym rynku i na granicach zewnętrznych, (v) skuteczniejsze egzekwowanie przepisów w terenie, oraz (vi) usprawnienie rozpatrywania spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Po pierwsze, w ramach poszerzania wiedzy oraz podnoszenia świadomości na temat prawa wspólnego rynku, Komisja przewiduje szereg działań takich jak: zapewnienie bardziej szczegółowych wytycznych dla organów krajowych, poprawa dostępu przedsiębiorców do informacji na temat przepisów i wymogów, stworzenie platformy internetowej ułatwiającej przestrzeganie wymogów dotyczących produktów, zorganizowanie szkoleń dla sędziów krajowych i przedstawicieli innych zawodów prawniczych, budowanie potencjału krajowych administracji publicznych, oraz budowanie potencjału specjalistów ds. zamówień publicznych i zacieśnienie współpracy między organami krajowymi.

Przedstawione działania należy ocenić pozytywnie, ponieważ adresują one problem nieświadomości organów krajowych oraz przedsiębiorców, w szczególności z sektora MŚP, na temat możliwości i korzyści związanych z prawem wspólnego rynku. W kontekście swobodnego przepływu towarów szczególnie interesująca jest propozycja aktualizacji wytycznych dotyczących stosowania art. 34–36 TFUE oraz publikacja wytycznych dotyczących zasady wzajemnego uznawania.

Po drugie, w kwestii transpozycji Komisja proponuje stworzenie zorganizowanego dialogu oraz partnerstwa na rzecz lepszego wdrażania unijnych przepisów. Działania te mają polegać na prowadzeniu ustrukturyzowanego dialogu z Państwami Członkowskimi już w okresie transpozycji. Celem takiego działania jest przeciwdziałanie fragmentacji unijnego prawa na poziomie krajowym oraz uproszczenia procedury kontroli zgodności. W tym kontekście, Komisja planuje położyć szczególny nacisk na zmniejszenie częstotliwości korzystania z praktyki *gold-plating-u*. Ponadto, planowane jest przeprowadzenie warsztatów dotyczących wdrożenia przepisów w celu zmniejszenia obciążenia dla Państw Członkowskich oraz zwiększenia efektywności procesu transpozycji. W ocenie ZPP, proponowane działania mogą w znaczący sposób przeciwdziałać praktyce stosowania nadmiernie rygorystycznego wdrażania unijnego prawa, a co za tym idzie powinny zostać ocenione pozytywnie.

Po trzecie, Komisja planuje wdrożyć działania mające na celu poprawę wykorzystania mechanizmu zapobiegawczego. Aktywności te obejmą: poprawę ocen *ex ante* restrykcyjnych regulacji zgodnie z dyrektywą w sprawie analizy proporcjonalności, usprawnienie funkcjonowania dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku, zapobieganie nowym barierom w świadczeniu usług na jednolitym rynku, oraz uwolnienie pełnego potencjału

⁸⁴ Komisja Europejska, Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Długofalowy plan działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania

przepisów dotyczących jednolitego rynku, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/PL/COM-2020-94-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> (ostatni dostęp 07.11.2020).

mechanizmu powiadomienia przewidzianego w dyrektywie o handlu elektronicznym. Szczególnie obiecujące w kontekście funkcjonowania wspólnego rynku jest ściślejsze stosowanie dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności. Instrument ten zobowiązuje Państwa Członkowskie do dogłębnej analizy proporcjonalności krajowych regulacji przed wejściem ich w życie, a tym samym pozwoli na wyłapanie nadmiernie restrykcyjnych regulacji nim wywołają one przeszkody dla przedsiębiorców i konsumentów.

Następnie, w ramach wykrywania niezgodności na jednolitym rynku i granicach zewnętrznych Komisja przewiduje racjonalizację systemów informatycznych dotyczących jednolitego rynku i stworzenie platformy do egzekwowania przepisów online, działania w kierunku skuteczniejszego zwalczania podrabianych i nielegalnych produktów, skuteczniejsze egzekwowanie przepisów w łańcuchu rolno-spożywczym, oraz opracowanie systemów znakowania i identyfikowalności. Obecnie istnieje kilka systemów służących wymianie informacji o nielegalnych produktach przemysłowych i konsumenckich, co prowadzi do braku koordynacji pomiędzy różnymi służbami. W związku z tym propozycja wprowadzenia wspólnych systemów informatycznych dla instytucji unijnych oraz Państw Członkowskich może doprowadzić do większej efektywności i ułatwienia prowadzenia transgranicznej działalności gospodarczej.

Ponadto Komisja ma zamiar poprawić egzekwowanie unijnych przepisów poprzez stworzenie unijnej sieci ds. zgodności produktów oraz polepszenie działania systemu SOLVIT. W ramach SOLVIT krajowi urzędnicy bezpłatnie pomagają w rozwiązywaniu sporów wynikających z niepoprawnego stosowania prawa unijnego. Obecnie istnieją różne instrumenty służące do rozwiązywania takich sporów, niemniej świadomość o ich istnieniu jest niska, a ich mnogość prowadzi do fragmentacji w egzekwowaniu przepisów. Celem Komisji jest wzmocnienie SOLVIT oraz doprowadzenie do sytuacji, w której jest to domyślne narzędzie pozasądowego rozwiązywania sporów wynikających ze stosowania prawa wspólnego rynku.



Komisja planuje również usprawnienie rozpatrywania sporów dotyczących uchybienia zobowiązaniom Państw Członkowskich. W tej kwestii są przewidziane następujące działania: lepsze ustalenie priorytetów w zakresie egzekwowania przepisów, jasność i spójność w rozpatrywaniu spraw, lepsze wykorzystanie systemu EU Pilot, oraz regularne okresowe spotkania pakietowe. Istotna w tym kontekście jest propozycja uzupełnienia pisemnych wymian informacji w ramach postępowań naruszeniowych o tzw. spotkania pakietowe poświęcone poszczególnym dziedzinom wspólnego rynku. Celem tych spotkań jest pomoc Państwom Członkowskim w znalezieniu rozwiązań zgodnych z prawem wspólnotowym oraz uniknięcie eskalacji sporów. Spotkania te wydają się być formą pozasądowego rozwiązywania sporów pomiędzy Komisją, a Państwami Członkowskimi, które mogą doprowadzić do szybszej i bardziej efektywnej implementacji prawa wspólnego rynku.

W ocenie ZPP, przedstawione przez Komisję Europejską propozycje są kompleksowe oraz daleko idące. Należy pozytywnie ocenić fakt, że Komisja dostrzegła i w sposób dogłębny przeanalizowała problemy trawiące wspólny rynek. Jeśli zaimplementowane poprawnie, zaproponowane działania mogą doprowadzić do większej harmonizacji przepisów krajowych oraz bardziej efektywnego egzekwowania unijnych przepisów. Niemniej, poważnym zagrożeniem dla powodzenia tych działań jest ich zależność od dobrej woli Państw Członkowskich. Większość z tych działań, jakkolwiek

dobrze zaplanowania i wdrożona, może pozostać daremna przy braku zaangażowania ze strony krajowej administracji oraz narodowych decydentów politycznych. W związku z tym, w kolejnej części niniejszego opracowania ZPP przedstawia propozycje ich ulepszenia i uzupełnienia.

Propozycje ZPP w zakresie lepszego funkcjonowania wspólnego rynku

Aby usprawnić funkcjonowanie wspólnego rynku i odbudować konkurencyjność europejskiej gospodarki potrzebne są zdecydowane kroki. Dlatego ZPP apeluje o powołanie Rzecznika Jednolitego Rynku (*Internal Market Ombudsman*) oraz wprowadzenie horyzontalnego bezpośredniego skutku swobodnego przyływu towarów.

W pierwszej kolejności, apelujemy o powołanie Rzecznika Jednolitego Rynku. Zadaniem Rzecznika będzie informowanie przedsiębiorców operujących w innych Państwach Członkowskich o prawach przysługujących im na mocy wspólnotowych przepisów oraz wystawianie stanowisk, określających te przepisy. Tym samym głównym celem tego urzędu będzie poprawa funkcjonowania wspólnego rynku. *Internal Market Ombudsman* ma być urzędnikiem unijnym, niezależnym od krajowej administracji. Będzie zatrudniony przez Komisję Europejską, lecz nie będzie pracował w centrali w Brukseli, ale Przedstawicielstwach Komisji Europejskiej w Państwach Członkowskich. Tym samym, przedsiębiorcy, którzy napotykają na praktyki protekcjonistyczne będą mogli zgłosić się do jednego z 33 Przedstawicielstw zlokalizowanych w miastach Państw Członkowskich.

Rzecznik Jednolitego Rynku powinien być niezależnym stanowiskiem, niezwiązanym z żadną Dyrekcją Generalną. Obecnie w ten sposób funkcjonuje Służba Prawna Komisji Europejskiej, która odpowiada bezpośrednio przed Przewodniczącą Komisji Europejskiej, oraz *European Semester Officers*, którzy są delegowani przez Sekretariat Generalny KE.

Rzecznik Jednolitego Rynku musi posiadać dwie kluczowe kompetencje: posiadać dogłębną

znajomość prawa wspólnego rynku oraz znać prawo Państwa Członkowskiego, w którym ma pracować. Rzecznik wyposażony w takie umiejętności z jednej strony będzie w stanie zrozumieć problemy, z którymi zmagają się zagraniczni przedsiębiorcy w danym Państwie Członkowskim, a z drugiej strony będzie mógł rzetelnie doradzać i wystawiać autorytatywne opinie prawne z zakresu prawa UE.

Rzecznik Jednolitego Rynku jest potrzebny pomimo działań KE mających na celu wzmocnienie pozycji SOLVIT-u. Po pierwsze, główną słabością SOLVIT-u jest fakt, że opiera się on na krajowych urzędnikach. Jak pokazały badania ZPP i Komisji Europejskiej, Państwa Członkowskie wciąż dopuszczają się stosowania praktyk niezgodnych z prawem wspólnego rynku by generować dla siebie krótkoterminowe korzyści. Po drugie, jedną z barier dla wspólnego rynku, zidentyfikowanych przez KE, jest niewystarczający poziom wiedzy eksperckiej wśród krajowych urzędników. Po trzecie, SOLVIT nie może interweniować w sporach pomiędzy przedsiębiorcami. Powołanie Rzecznika Jednolitego Rynku adresuje wszystkie te słabości.

W odróżnieniu od znanego nam z polskiego prawa Rzecznika Praw Finansowych czy Rzecznika Praw Konsumenta, *Internal Market Ombudsman* nie mógłby dołączać do postępowań sądowych. Mimo iż zwiększyłyby to efektywność urzędu, to takie rozwiązanie oznaczałoby, iż Komisja Europejska wspiera Europejczyków przeciwko Państwom Członkowskim, co niesie ze sobą negatywne konsekwencje polityczne i byłoby kontr-produktywne. Niemniej, Rzecznik mógłby posiadać miękkie kompetencje interwencyjne takie jak prawo zadawania pytań do organów administracji krajowej oraz przedsiębiorców. Ponadto na podstawie swojej działalności sporządzałby raport roczny nt. przestrzegania przepisów wspólnego rynku w danym Państwie Członkowskim, który byłby przekazywany bezpośrednio do Przewodniczącego KE. Byłoby to działanie komplementarne w stosunku do istniejącego *Single Market Scoreboard*, który monitoruje funkcjonowanie wspólnego rynku z perspektywy systemowej (implementacja dyrektyw etc.).

W drugiej kolejności, wzywamy do wprowadzenia horyzontalnego bezpośredniego skutku swobodnego przepływu towarów. Obecnie osoby prywatne mogą powoływać się na przepisy swobodnego przepływu towarów jedynie w sporach z administracją. Wprowadzenie horyzontalnego bezpośredniego skutku otworzy drogę do powoływania się na te przepisy w sporach pomiędzy osobami prywatnymi przed sądami krajowymi, tym samym rewolucjonizując funkcjonowanie wspólnego rynku.

Ustanowiona w sprawie *Van Gend en Loos* w 1963 r. zasada bezpośredniego skutku pozwala podmiotom prywatnym powołać się na normy europejskie przed sądami Państw Członkowskich, nawet jeśli dana norma nie została zaimplementowana poprawnie lub wcale (po upływie terminu transpozycji) w prawie krajowym. Krąg norm, na jakie mogą powoływać się podmioty indywidualne, został zawężony do tych, które tworzą jasne, bezwarunkowe i nieodwołujące się do dodatkowych środków, krajowych czy wspólnotowych, obowiązki dla Państw Członkowskich. Tym samym, rozporządzenia zawsze mają bezpośredni skutek, natomiast dyrektywy jedynie w przypadku spełnienia określonych przesłanek⁸⁵.

W ramach tej zasady, rozróżniamy bezpośredni skutek wertykalny i horyzontalny. Pierwszy reguluje stosunki między osobami, a Państwem Członkowskim, co oznacza, że obywatele mogą powoływać się na normę europejską w stosunku do kraju. Drugi reguluje stosunki między osobami, co oznacza, że obywatele mogą powoływać się na normę europejską w relacjach między sobą. Wertykalny bezpośredni skutek istnieje dla wszystkich czterech swobód. Horyzontalny bezpośredni skutek swobodnego przepływu pracowników, usług i przedsiębiorczości został uznany przez TSUE dekady temu. Niemniej, Trybunał konsekwentnie odmawiał istnienia horyzontalnego bezpośredniego skutku swobodnego przepływu

towarów. TSUE argumentuje swoją pozycję stwierdzeniem, że prawo przepływu towarów odnosi się do postępowania instytucji publicznych, a nie osób prywatnych. Ta niespójność w argumentacji TSUE jest źródłem krytyki ze strony akademików, którzy wykazują, że w efekcie nie wszystkie swobody mają ten sam zakres stosowania⁸⁶.

Co ciekawe, w świetle doktryny *effet utile* art. 34 TFUE mógłby mieć horyzontalny bezpośredni skutek. Kobler przeanalizował wykorzystanie doktryny *effet utile* do ustanowienia horyzontalnego bezpośredniego skutku art. 45, 49 i 56 TFUE i podzielił ją na cztery etapy⁸⁷. Ta analiza została zaadoptowana i zastosowana przez Kremer do art. 34 TFUE:

1. Brzmienie art. 34 jest neutralne, co zasadniczo pozwala na włączenie podmiotów prywatnych do grona jego adresatów.
2. Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, na którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Swobodny przepływ towarów służy realizacji celu rynku wewnętrznego poprzez zapewnienie swobodnego przepływu.
3. Nie tylko państwa, ale również podmioty prywatne mogą zagrozić funkcjonowaniu wspólnego rynku.
4. W związku z tym, art. 34 TFUE musi mieć zastosowanie do postępowania podmiotów prywatnych⁸⁸.



⁸⁵ W sprawie *Van Duyn* Trybunał uznał, że dyrektywa ma bezpośredni skutek, jeśli jej przepisy są bezwarunkowe oraz wystarczająco jasne i precyzyjne oraz w momencie, gdy kraj UE nie transponował dyrektywy w wyznaczonym terminie.

⁸⁶ Christoph Krenn, *A missing piece in the horizontal effect "jigsaw": Horizontal direct effect and the free movement of goods*, w *Common Market Law Review* 49 (2012) 177 – 215.

⁸⁷ Christoph Krenn, *A missing piece in the horizontal effect "jigsaw": Horizontal direct effect and the free movement of goods*, w *Common Market Law Review* 49 (2012) 177 – 215.

⁸⁸ Christoph Krenn, *A missing piece in the horizontal effect "jigsaw": Horizontal direct effect and the free movement of goods*, w *Common Market Law Review* 49 (2012) 177 – 215.

Prawdopodobnym powodem dla którego TSUE unika rozszerzenia bezpośredniego skutku swobodnego przepływu towarów na osoby prywatne jest konflikt z prawem do wolności prowadzenia działalności gospodarczej, zagwarantowanym na mocy art. 16 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Niemniej, analiza możliwych zagrożeń dla funkcjonowania wspólnego rynku dla osób prywatnych pozwala na delimitację stosowania art. 16 Karty. Znane z orzecznictwa i literatury działania osób prywatnych zagrażające wspólnemu rynkowi to: strajki i blokady szlaków importowych; prywatne kampanie promujące zakup krajowych towarów; czasopisma, drukujące wyłącznie reklamy krajowe; odmowa badania jakości produktów zagranicznych przez prywatną organizację konsumencką; lub zakład ubezpieczeń, który nie posiada pozycji dominującej na rynku i odmawia ubezpieczenia importowanych samochodów⁸⁹. Cechą

wspólną wymienionych działań jest ich efekt, czyli odmowa dostępu do rynku. Wyłączenie ochrony wynikającej z art. 16 Karty Praw Podstawowych do sytuacji, w których działania prywatnych podmiotów prowadzą do odebrania dostępu do rynku byłoby zgodne z najnowszym trendem w orzecznictwie TSUE zapoczątkowanym przez sprawę *Mickelsson*.

Wprowadzenie horyzontalnego bezpośredniego skutku swobodnego przepływu towarów nie tylko zrewolucjonizuje funkcjonowanie wspólnego rynku, ale również doprowadzi do usystematyzowania orzecznictwa TSUE i lepszej ochrony praw Europejczyków. Biorąc pod uwagę konieczność odbudowy konkurencyjności europejskiej gospodarki, nadszedł czas by zacząć wywierać presję na TSUE o rozszerzenie doktryny bezpośredniego skutku i inwestowanie w strategiczne postępowania sądowe, które doprowadzą do zmiany orzecznictwa.

⁸⁹ Christoph Krenn, *A missing piece in the horizontal effect "jigsaw": Horizontal direct effect and the free movement of goods*, w *Common Market Law Review*

49 (2012) 177 – 215.

6. PERSPEKTYWA POLITYCZNA

Nowelizacja dyrektywy o pracownikach delegowanych jest przykładem legalnego protekcjonizmu wewnątrz Unii Europejskiej. Jest on legalny, ponieważ Dyrektywa została znowelizowana zgodnie z prawem UE uzasadniając ograniczenie swobód wspólnego rynku o nadrzędny interes publiczny, jakim, zdaniem pomysłodawców nowelizacji, było zapewnienie odpowiednich standardów socjalnych i eliminacja zjawiska tzw. dumpingu społecznego. Polska i Węgry żądały unieważnienia nowelizacji dyrektywy przed TSUE, argumentując, iż narusza ona swobodę świadczenia usług, utrudnia konkurencję oraz pogłębia podziały wśród Państw Członkowskich. Choć na wyrok musimy jeszcze poczekać, istotnym jest fakt, że Rzecznik Generalny zaproponował oddalenie skargi. Sprawa pracowników delegowanych obrazuje polityczny wymiar protekcjonizmu wewnątrz UE. Celem tej sekcji nie jest jednak analiza unijnego otoczenia politycznego, ale zaproponowanie działań, które muszą zostać podjęte, aby Polska mogła bronić skuteczniej swojego interesu na forum UE.

Na wstępie należy zaznaczyć, że Państwa Członkowskie, mimo iż związane zasadą solidarności, pozostają suwerennymi państwami, które mają prawo, a nawet obowiązek dbać o własne interesy. Naiwnością jest również twierdzenie, że sprawa pracowników delegowanych czy inne podobne sprawy są wymierzone w interes Polski. Raczej są one efektem konsekwentnego zabezpieczania interesu własnego kraju – obojętnie jakim kosztem – oraz umiejętności budowania pozycji i koalicji na forum Unii Europejskiej.

Próbę skwantyfikowania zjawiska protekcjonizmu wewnątrz instytucji unijnych podjął Państwowy Instytut Ekonomiczny (PIE) w raporcie pt. *Protekcjonizm gospodarczy w Unii Europejskiej*. W naszej ocenie, autorzy stawiają częściowo trafną tezę, iż „przy zwalczaniu niektórych aspektów

protekcjonizmu Komisja Europejska wydaje się nierówno traktować niektóre Państwa Członkowskie lub grupy państw”⁹⁰. O ile można zgodzić się ze stwierdzeniem, że Komisja Europejska czasami nie wydaje się przykładać równej miary do wszystkich Państw Członkowskich, o tyle metodologia przyjęta przez PIE budzi pewne wątpliwości (porównanie samego tylko czasu trwania określonych faz postępowania w odniesieniu do konkretnych państw może nie dać miarodajnego rezultatu z uwagi na mnogość czynników, które mogą mieć wpływ na długość postępowań).

W poszukiwaniu alternatywnego sposobu skwantyfikowania problemu protekcjonizmu wewnątrz instytucji UE, przyjrzelśmy się polityce kadrowej, a mianowicie liczbie wysokich unijnych stanowisk zajmowanych przez różne narodowości. Poniższy wykres pokazuje odsetek stanowisk zajmowanych przez daną narodowość w KE. Najbardziej liczną grupą w Komisji są Belgowie (14,8 proc.), a zaraz po nich Włosi (12,5 proc.), Francuzi (9,8 proc.), Hiszpanie (7,7 proc.), Niemcy (6,5 proc.) i na szóstym miejscu Polacy (4,5 proc.) Czesi stanowią 1,6 proc. pracowników Komisji, a Słowacy 1,3 proc.⁹¹



90 Państwowy Instytut Ekonomiczny, *Protekcjonizm gospodarczy w Unii Europejskiej*, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/01/Raport_Protekcjonizm_gospodarczy_w_Unii_Europejskiej.pdf (ostatni dostęp 07.11.2020).

91 Komisja Europejska, *Key HR Figures*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-commission-hr_key_figures_2020_en.pdf (ostatni dostęp 07.11.2020)

Wykres 5: odsetek stanowisk okupowanych przez daną narodowość w KE⁹²


Plasując się na szóstym miejscu pod względem liczby zajmowanych stanowisk, Polska posiada relatywnie dużą nieformalną reprezentację w strukturach KE. Niemniej, liczby te odnoszą się do ogółu wszystkich stanowisk w Komisji Europejskiej począwszy od dyrektorskich przez urzędnicze po asystenckie. Choć liczebność zajmowanych stanowisk jest istotna, to kluczowe dla kształtowania polityki europejskiej są wysokie stanowiska.

Najwyższym rangą urzędnikiem Komisji Europejskiej po Komisarzu jest Dyrektor Generalny. Poniższy wykres pokazuje ilu urzędników jakiej narodowości zajmuje te stanowiska. Francuzi są najliczniej reprezentowaną grupą i zajmują 6 stanowisk. Niemcy i Włosi okupują po 4 stanowiska, Holandia i Finlandia po 3, Dania, Hiszpania, Bułgaria, Grecja po 2, a Irlandia, Austria, Cypr, Belgia, Estonia, Szwecja,

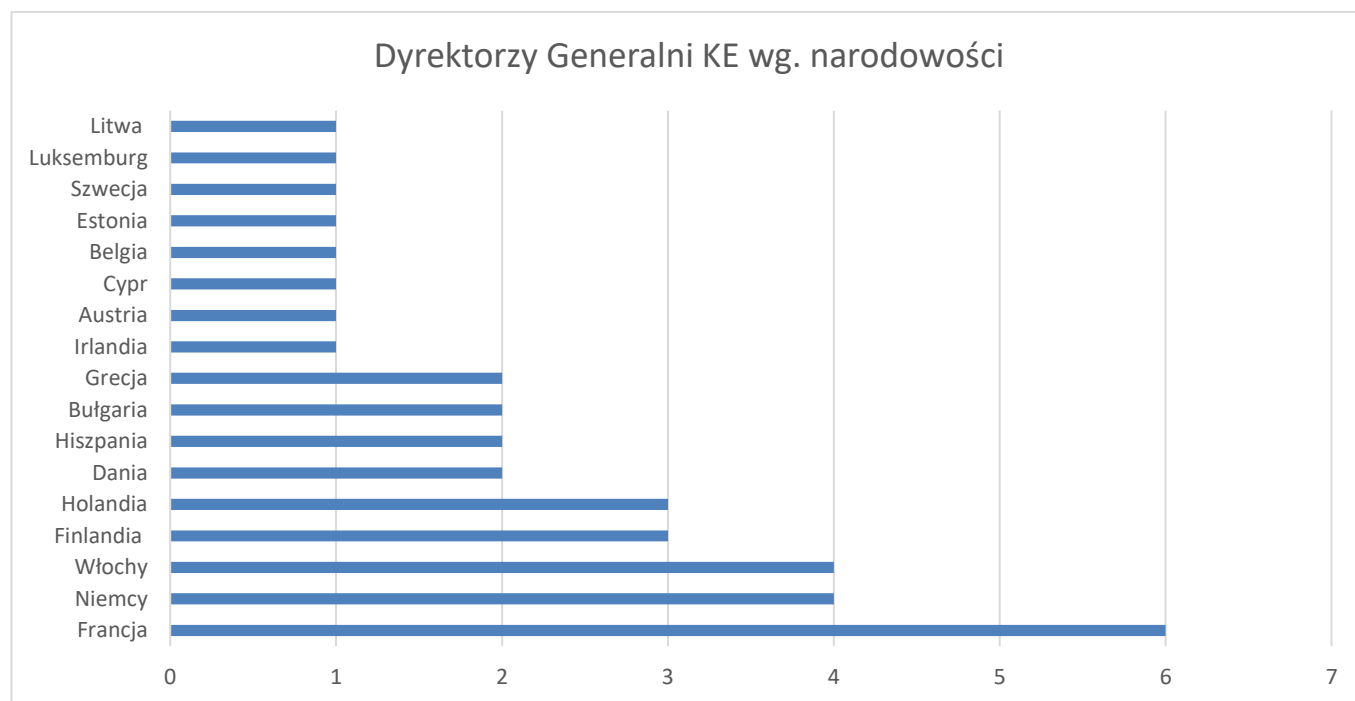
Luksemburg i Litwa po 1. Natomiast wśród Dyrektorów Generalnych nie ma ani jednego Polaka. To pokazuje, że pomimo relatywnie dużej liczby Polaków w Komisji Europejskiej, ich istotny wpływ na kształtowanie polityki europejskiej jest znacznie organiczny.

Jednym z powodów dla którego Polska znajduje się w tak złej pozycji jest systematyczne zaniedbywanie polityki kadrowej w polskiej dyplomacji i administracji publicznej względem instytucji unijnych⁹³. Nieefektywny system obsadzania stanowisk, brak programów wsparcia dla polskich kandydatów do instytucji unijnych oraz przedkładanie wewnętrznych sporów politycznych nad interes Polski, leżący w posiadaniu jak największej liczby Polaków na wysokich unijnych stanowiskach, uniemożliwia prowadzenie skutecznej polityki kadrowej⁹⁴.

92 Opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska, Key HR Figures, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-commission-hr_key_figures_2020_en.pdf (ostatni dostęp 07.11.2020)

93 Magdalena Cedro, Szklany Sufit, w *Dzienniku Gazecie Prawnej* 82 (2019) A18-A19.

94 *Ibid.*

Wykres 6: Dyrektorzy Generalni KE wg. narodowości⁹⁵


Wiele stanowisk w instytucjach międzynarodowych, włączając w to instytucje unijne, jest dostępna dla tzw. *seconded nationals*, czyli osób zatrudnionych na stałe w korpusie dyplomatycznym i administracji publicznej, które są następnie delegowane na międzynarodowe stanowisko. Aby zakwalifikować się na tego rodzaju stanowiska kandydaci muszą wykazać się odpowiednim wykształceniem, doświadczeniem oraz przejść przez serię wymagających konkursów i rozmów. Zazwyczaj po pozytywnie zdanych konkursach, delegację musi zaakceptować placówka wysyłająca, czyli w naszym przypadku MSZ. Niestety, dochodzi do sytuacji, w których polscy kandydaci na tym ostatnim etapie rekrutacji nie otrzymują wsparcia, co rodzi nieporozumienia i napięcia z instytucjami unijnymi, a w rezultacie utrudnia prowadzenie efektywnej polityki kadrowej.

Dobra reprezentacja w instytucjach unijnych nie dzieje się przypadkiem. Państwa Członkowskie, których obywatele okupują wiele eksponowanych

stanowisk, stworzyły ku temu odpowiednie programy wsparcia. Do najlepiej zorganizowanych krajów zaliczają się Włochy i Hiszpania⁹⁶. Programy wsparcia wraz z aktywnym lobbowaniem przekładają się na 12,5 proc. stanowisk, w tym 4 Dyrektorów Generalnych, okupowanych przez Włochów oraz 7,7 proc., w tym 2 Dyrektorów Generalnych, przez Hiszpanów. Do niedawna Włosi i Hiszpanie wyprzedzali Niemców⁹⁷. Kandydaci naszych sąsiadów mieli trudności ze zdaniem egzaminów oraz przejściem rozmów kwalifikacyjnych – dlatego w Niemczech stworzono system szkoleń, który przysposabia kandydatów do unijnych konkursów⁹⁸. Rozwiązanie okazało się skuteczne, ponieważ dziś Niemcy mogą pochwalić się 6,5 proc. stanowisk oraz 4 Dyrektorami Generalnymi. Tymczasem, w Polsce o takich programach nikt nie słyszał, a MSZ funduje zaledwie kilka stypendiów rocznie do Kolegium Europejskiego, czyli kuźni unijnych kadr, gdzie koszt rocznej nauki wynosi 24 tysięcy euro⁹⁹. Ponadto liczba stypendiów systematycznie spada – w 2018 r. było ich 6, a rok później już 5.

⁹⁵ Opracowanie własne przygotowane na podstawie: Komisja Europejska, Urzędowa Organizacyjna Baza Danych Unii Europejskiej, <https://op.europa.eu/pl/web/who-is-who>, ostatni dostęp 07.11.2020).

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Justin Stares, *To Brussels, on the gravy train*, w *The Guardian* (2005), <https://www.theguardian.com/education/2005/mar/01/internationaleducationnews.highereducation> (data ostatniego dostępu 09.11.2020)

Aby budować pozycję Polski w Unii Europejskiej konieczne jest obsadzanie wysokich urzędniczych stanowisk Polakami, prowadzenie stabilnej i merytorycznej polityki kadrowej polskiej dyplomacji względem instytucji unijnych oraz budowanie koalicji. Oczywiście, to zadanie wymaga zdefiniowania ponadpartyjnego interesu narodowego. Niemniej

w obliczu faktu, że Państwa Członkowskie takie jak Niemcy, Szwecja czy Holandia, są w stanie taki interes zdefiniować, Polska nie ma innego wyboru, jeśli chce efektywnie bronić się przed protekcjonizmem ze strony instytucji unijnych i innych państw.

7. KONKLUZJE

Niniejsze opracowanie przeanalizowało problem protekcjonizmu na rynku wewnętrznym z perspektywy historycznej, ekonomicznej, praktycznej, prawnej oraz politycznej.

Unia Europejska mierzyła się z okresami kryzysu oraz rosnącego protekcjonizmu w przeszłości. Historia pokazuje jednak, że wyjściem z kryzysowych sytuacji jest zwrot w kierunku większego liberalizmu gospodarczego oraz integracji. Sytuacja, w której UE znajduje się obecnie przypomina pod wieloma względami początki lat 80. Dekada problemów nadszarpane zaufanie pomiędzy Państwami Członkowskimi, niespodziewany kryzys wywołał poważne negatywne skutki gospodarcze i społeczne, a konkurencyjność europejskiej gospodarki spada w porównaniu do partnerów z innych części świata. Przełamanie tego impasu wymaga podjęcia kontrintuicyjnych działań: protekcjonistyczne praktyki muszą zostać zastąpione odnową wspólnego rynku, a impuls dla tej inicjatywy musi po raz kolejny wyjść od przedsiębiorców.

Badania z wykorzystaniem modeli grawitacyjnych pokazują, że integracja gospodarcza odpowiada za znaczącą część wzrostu gospodarczego w Europie. Ekonomści wyliczyli również, że w ramach wspólnego rynku jest jeszcze wiele miejsca do pogłębienia integracji gospodarczej, która może przynieść korzyści w postaci inwestycji i miejsc pracy – czynników kluczowych dla odbudowy konkurencyjności europejskiej gospodarki.



Wyniki badań przeprowadzonych niezależnie przez Komisję Europejską oraz Związek Przedsiębiorców i Pracodawców pokazują, że mimo zakazu stosowania środków protekcjonistycznych takich jak cła, to protekcjonizm wewnątrz UE jest obecny i najczęściej przybiera formę rozmaitych praktyk administracyjnych.

Prawo UE oferuje narzędzia do walki z tymi praktykami. Prawo swobodnego przepływu towarów w UE zawiera szeroki wachlarz zakazów i nie dopuszcza stosowania: ceł przywozowych i wywozowych lub opłat o skutku równoważnym, podatkowania dyskryminującego produktu pochodzące z innych państw członkowskich, ograniczeń ilościowych oraz środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie oraz w wywozie. Bogate orzecznictwo unijnego Trybunału podaje wykładnie przepisów i pozwala na precyzyjne określenie jakie środki są kompatybilne z rynkiem wewnętrznym, a jakie mu zagrażają.

Niemniej, obowiązujące ramy prawne są niewystarczające aby zaadresować wszystkie obecnie stosowane praktyki protekcjonistyczne. Komisja Europejska pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen przedłożyła kompleksowe propozycje działań w celu poprawy jakości wspólnego rynku. Jeśli zostaną poprawnie zaimplementowane, działania te mogą zmniejszyć stopień fragmentacji krajowych przepisów oraz doprowadzić do bardziej efektywnego stosowania unijnego prawa. Zauważamy niestety, że skuteczność większości z przedstawionych działań będzie zależeć w dużej mierze od woli i zaangażowania ze strony Państw Członkowskich. Dlatego też ZPP przedstawia propozycje ich ulepszenia i uzupełnienia.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców apeluje o powołanie Rzeczników Praw Jednolitego Rynku (*Internal Market Ombudsman*) oraz wprowadzenie horyzontalnego bezpośredniego skutku swobodnego

przypływu towarów. W każdym przedstawicielstwie Komisji Europejskiej powinien znaleźć się Rzecznik Praw Jednolitego Rynku. Niezależny od konkretnych Dyrekcji Generalnych urzędnik Komisji Europejskiej ma pomagać przedsiębiorcom zmagającym się z problemami w prowadzeniu transgranicznej działalności gospodarczej poprzez informowanie o przysługujących prawach i wydawanie stosownych opinii prawnych. Ponadto wprowadzenie horyzontalnego bezpośredniego skutku swobodnego przepływu towarów pozwoli podmiotom prywatnym na powoływanie się na prawo wspólnego rynku w przypadku, gdy działania innych osób prywatnych ogranicza ich dostęp do rynku danego Państwa Członkowskiego. W tym celu należy zacząć wywierać presję na TSUE o ujednoczenie orzecznictwa i inwestowania w strategiczne postępowania sądowe, które umożliwią zmianę.

Niestety, niektóre praktyki protekcjonistyczne umykają obecnie obowiązującym ramom prawnym. Nowelizacja dyrektywy o pracownikach delegowanych

jest przykładem legalnego protekcjonizmu wewnątrz Unii Europejskiej i efektem nieumiejętności bronięcia własnych interesów przez Polskę.

Przeprowadzona przez ZPP analiza pokazuje, że pomimo relatywnie dużej liczby Polaków w Komisji Europejskiej, realny wpływ Polaków na kształtowanie polityki europejskiej jest znacznie ograniczony poprzez brak reprezentacji na wysokich urzędniczych stanowiskach. Odpowiedzialna za taki stan rzeczy jest między innymi zaniedbywanie od wielu lat polityka kadrowa w polskiej administracji i względem instytucji unijnych. Prowadzenie merytorycznej i stabilnej polityki kadrowej jest warunkiem koniecznym do budowania silnej pozycji Polski we Wspólnocie. To wymaga jednak zdefiniowania ponadpartyjnego interesu narodowego. W świetle faktu, że inne kraje są w stanie wykonać to zadanie, Polsce nie pozostaje inny wybór niż iść w ślady.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

8. BIBLIOGRAFIA

Legislacja

1. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 340 10.11.1997 (Wersja skonsolidowana na mocy Traktatu Nicejskiego)
2. Traktat o Unii Europejskiej Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326/13 26.10.2012
3. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326/47 26.10.2012
4. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326/319 26.10.2012
5. Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 018 , 21.01.1997

Orzecznictwo

1. Sprawa 7/68 Komisja przeciwko Włochom.
2. Sprawa 15/74 Centrafarm przeciwko Sterling Drug.
3. Sprawa 7/78 Regina przeciwko Ernest George Thompson, Brian Albert Johnson i Colin Alex Norman Woodiwiss.
4. Sprawa 120/78 Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein.
5. Sprawa 15/79 P.B. Groenveld BV przeciwko Produktschap voor Vee en Vlees.
6. Sprawa 34/79 Henn and Darby.
7. Sprawa 140/79 Chemical Farmaceutici SpA przeciwko DAF SpA.
8. Sprawa 249/81 Komisja przeciwko Irlandii.
9. Sprawa 177/82 postępowanie karne przeciwko van de Haar.
10. Sprawa 72/83 Campus Oil.
11. Sprawa 21/84 Komisja przeciwko Francji.
12. Sprawa 106/84 Komisja przeciwko Danii, Sprawa 170/78 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.
13. Sprawa 193/85 Cooperativa Co-Frutta Srl przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato
14. Sprawa 302/86 Komisja przeciwko Danii - System kaucji i przyjmowania zwrotów.
15. Sprawa C-2/90 Komisja przeciwko Belgia.
16. Połączone sprawy C-1/90 and C-176/90 Aragonesa de Publicidad Exterior SA i Publivia SAE przeciwko Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña.
17. Sprawa C-393/92 Commune d'Almelo i inni przeciwko NV Energiebedrijf Ijsselmij.
18. Połączone sprawy C-267/91 i C-268/91, postępowanie karne przeciwko Bernardowi Keck i Danielowi Mithouard.
19. Sprawa C-315/92 Clinique.
20. Sprawa C-370/93 Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. v Mars GmbH.
21. Połączone sprawy C-321-324/94 Pistre.
22. Sprawa 265/95 Komisja przeciwko Francji.
23. Sprawa C-368/95 Familiapress.
24. Połączone sprawy C-34/95, C-35/95 i C-36/95 Konsumentombudsmannen (KO) przeciwko De Agostini (Svenska) Förlag AB (C-34/95) i TV-Shop i Sverige AB (C-35/95 and C-36/95).
25. Sprawa C-1/96 The Queen przeciwko Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd.
26. Sprawa C-405/98 Konsumentombudsmannen (KO) przeciwko Gourmet International Products AB (GIP).
27. Sprawa C-54/99 Église de Scientologie.
28. Sprawa C-112/00 Schmidberger przeciwko Austrii - protesty ekologiczne.
29. Sprawa C-325/00 Komisja przeciwko Niemcom.
30. Sprawa C-322/01 Deutscher Apothekerverband eV przeciwko 0800 DocMorris NV i Jacques Waterval.
31. Sprawa C-142/05 Åklagaren przeciwko Percy

Mickelsson i Joakim Roos.

32. Sprawa C-161/09 Kakavetsos Fragkopoulos Ae Epexergasias Kai Emporias Stafidas przeciwko Nomarchiaki Aftodioikisi Korinthias.

33. Sprawa C-171/11 Fra.bo SpA v Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches

eV (DVGW).

34. Sprawa C-204-208/12 Essent Belgium.

35. Sprawa C-573/12 Alands Vindkraft.

36. Sprawa C-28/29 Komisja przeciwko Austrii - Ograniczenia w transporcie.

Źródła instytucjonalne

1. European Roundtable of Industrialists, Memorandum to EC Commissioner E. Davignon before the EEC summit meeting at Stuttgart on June 17-19, http://euactive.ru/lk/theory09_1.pdf (data ostatniego dostępu 07.11.2020).
2. Komisja Europejska, Europejska strategia przemysłowa, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_pl (data ostatniego dostępu 07.11.2019)
3. Eurostat, China, US and EU are the largest economies in the world, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10868691/2-19052020-BP-EN.pdf/bb14f7f9-fc26-8aa1-60d4-7c2b509dda8e> (data ostatniego dostępu 07.11.2019)
4. Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady,
5. Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie określenia i usuwania barier na jednolitym rynku, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0093&from=EN> (data ostatniego dostępu 07.11.2019)
6. Komisja Europejska, Single Market Scoreboard, https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm (data ostatniego dostępu 07.11.2019)
7. Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Długofalowy Plan Działania Na Rzecz Lepszego Wdrażania I Egzekwowania Przepisów Dotyczących Jednolitego Rynku, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/PL/COM-2020-94-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> (data ostatniego dostępu 07.11.2019)
8. Komisja Europejska, Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego I Komitetu Regionów Długofalowy plan działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/PL/COM-2020-94-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> (ostatni dostęp 07.11.2020).
9. Komisja Europejska, Orędzie o Stanie Unii Przewodniczego Jean-Claude Junckera 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 (data ostatniego dostępu 07.11.2019)
10. Komisja Europejska, Is this the worst crisis in European public opinion?, https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/topics/eb40years_en.pdf (data ostatniego dostępu 07.11.2019).
11. Komisja Europejska, Key HR Figures, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-commission-hr_key_figures_2020_en.pdf (ostatni dostęp 07.11.2020)
12. Komisja Europejska, Urzędowa Organizacyjna Baza Danych Unii Europejskiej, <https://op.europa.eu/pl/web/who-is-who> (ostatni dostęp 07.11.2020)
13. Państwowy Instytut Ekonomiczny, Protekcjonizm gospodarczy w Unii Europejskiej, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/01/Raport_Protekcjonizm_gospodarczy_w_Unii_Europejskiej.pdf (ostatni dostęp 07.11.2020).
14. Parlament Europejski, Dywidenda Europy w wysokości dwóch bilionów euro: zarys kosztów braku działań na poziomie europejskim, 2019-2024,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631745/EPRS_STU\(2019\)631745\(ANN19\)_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631745/EPRS_STU(2019)631745(ANN19)_PL.pdf) (data ostatniego dostępu 07.11.2020).

15. Parlament Europejski, Swobodny Przepływ Towarów, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/030102/04A_F

T(2013)030102_PL.pdf (ostatni dostęp 07.11.2020).

16. Światowa Organizacja Handlu, Technical Information on Rules of Origin, https://www.wto.org/english/tratop_e/roi_e/roi_info_e.htm (data ostatniego dostępu 07.11.2020).

Książki

1. Andrzej Krajewski, Krew cywilizacji. Biografia ropy naftowej, Mando (2018).
2. Jan Barcz, Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza (2003).
3. Jean Monnet, Memoirs, William Collins Sons & Co. Ltd (1978).
4. Jerzy Zdanowski, Historia Bliskiego Wschodu w XX wieku, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, (2010).
5. Michael Nollert and Nicola Fielder, Lobbying

for a Europe of big business: the European Roundtable of Industrialists, w State-building in Europe: The Revitalization of Western European Integration, Cambridge Press (2000).

6. Volker Bornschier, Western Europe's move toward political union, w State-building in Europe: The Revitalization of Western European Integration, Cambridge Press (2000).

Pisma naukowe

1. Anil Awesti, The Myth of Eurosclerosis: European Integration in the 1970s, w L'Europe en Formation 3 (2009) 39-52.
2. Christoph Krenn, A missing piece in the horizontal effect "jigsaw": Horizontal direct effect and the free movement of goods, w Common Market Law Review 49 (2012) 177 - 215
3. Gabriel Felbermayr, Jasmin Katrin Gröschl, Inga Heiland, Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model, w ifo Working Paper 250 (2018) 1-60.
4. Herbert Giersch, Eurosclerosis, w Kieler

Diskussionsbeiträge 112 (1985) 1-20.

5. Jan in 't Veld, The economic benefits of the EU Single Market in goods and services, w Journal of Policy Modeling 41 (2019) 803-818.
6. Laurence Gormley, Reasoning Renounced? The Remarkable Judgment in Keck & Mithouard?, w European Business Law Review 5 (1994) 63-67.
7. Peter Olivier, When, If Ever, Can Restrictions on Free Movement Be Justified on Economic Grounds?, w European Law Review 41 (2016) 147-177.

Gazety

1. Magdalena Cedro, Szklany Sufit, w Dzienniku

Gazecie Prawnej 82 (2019) A18-A19

Źródła internetowe

1. AmCham EU, The EU Single Market: Impact on Member States, http://www.amchameu.eu/sites/default/files/amcham_eu_single_market_web.pdf (data ostatniego dostępu 07.11.2020).

2. Arthur Guarino, The Economic Effects of Trade Protectionism, <https://www.focus-economics.com/blog/effects-of-trade-protectionism-on-economy> (data ostatniego dostępu 07.11.2020).

3. BBC Polska, Światowe zapasy ropy naftowej, http://www.bbc.co.uk/polish/specials/1643_oil_world/page5.shtml (data ostatniego dostępu 07.11.2019).
4. David Comerford and Sevi Rodriguez Mora, The gains from economic integration: The EU has still a long way to go, <https://voxeu.org/article/gains-economic-integration-eu> (data ostatniego dostępu 07.11.2020).
5. Jakub Wiech, Dzień, w którym stanęła Ziemia. 46 lat temu świat tonął w kryzysie naftowym, <https://www.energetyka24.com/ropa/dzien-w-ktorym-stanela-ziemia-46-lat-temu-swiat-tonal-w-kryzysie-naftowym-komentarz> (data ostatniego dostępu 07.11.2019).
6. Justin Stares, *To Brussels, on the gravy train,* w *The Guardian* (2005), <https://www.theguardian.com/education/2005/mar/01/internationaleducationnews.highereducation> (data ostatniego dostępu 09.11.2020)
7. Puls Medycyny, WHO ogłasza stan zagrożenia w związku z koronawirusem, <https://pulsmedycyny.pl/who-oglasza-stan-wyjatkowy-w-zwiazku-z-koronawirusem-981178> (data ostatniego dostępu 07.11.2019).
8. Puls Medycyny, WHO ogłosiło pandemię COVID-19. Co to oznacza?, <https://pulsmedycyny.pl/who-oglosilo-pandemie-covid-19-co-to-oznacza-984790> (data ostatniego dostępu 07.11.2019).



51 900

zrzeszonych firm



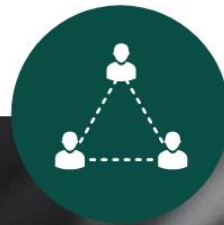
580 000

pracowników
w firmach
członkowskich



15

organizacji
regionalnych



20

organizacji
branżowych



SKONTAKTUJ SIĘ Z NAMI

WWW.ZPP.NET.PL



13 500

cytowań w mediach
rocznie



80 000

followers – profile na
Twitter



128 000

fanów
na Facebook



740 000

minimalny zasięg
miesięczny
na Facebook



PARTNER RAPORTU



ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW