

**Cezary Orlikowski**  
**Ośrodek Badań i Dokumentacji Unii Europejskiej**  
**Uniwersytet Wrocławski**

## **ZNOSZENIE BARIER TECHNICZNYCH W HANDLU NA JEDNOLITYM RYNKU EUROPEJSKIM**

Swobodny przepływ towarów to jedna z czterech wolności, które tworzą Jednolity Rynek Europejski. Jest to zarazem podstawowe źródło korzyści płynących z integracji gospodarczej. Swobodny przepływ towarów stwarza bowiem warunki sprzyjające specjalizacji w produkcji, powstawaniu korzyści skali, wpływa korzystnie na rozwój konkurencji.<sup>1</sup>

Pierwszego lipca 1968, zniesione zostały wszelkie bariery celne w handlu pomiędzy sześcioma państwami, które tworzyły wówczas Europejską Wspólnotę Gospodarczą.<sup>2</sup> Teoretycznie stworzyło to warunki do osiągnięcia wszystkich wspomnianych powyżej korzyści. Jednak już w 1970 roku Komisja Europejska oceniała, że pomimo istnienia formalnej swobody przepływu towarów, rynki sześciu państw członkowskich dalekie są od modelu jednolitego wspólnotowego rynku.<sup>3</sup> Jako jedną z przyczyn tej sytuacji wskazywano powolne dostosowywanie się producentów i konsumentów do nowych warunków. Niestety, częścią odpowiedzialności obarczono również same państwa członkowskie. Wciąż utrudniały one bowiem dostęp do własnych rynków za pomocą rozmaitych ograniczeń, innych niż niedozwolone już cła. Za przykładowe ograniczenia uznane zostały: specyficzne narodowe regulacje oraz standardy techniczne, długotrwałe kontrole graniczne, zróżnicowany poziom stawek podatkowych, pomoc państwa kierowana do przedsiębiorstw.<sup>4</sup> Brak pożądanego postępu w obszarze regulacji i standardów technicznych stał się szczególnie widoczny w połowie lat osiemdziesiątych, kiedy to państwa członkowskie porozumiały się w kwestii dokończenia budowy jednolitego rynku. Ogłoszona przez Komisję Europejską w 1985 Biała Księga uznała dalszy postęp w zakresie regulacji i standardów za jeden z istotnych warunków, które umożliwią realizację tego celu.<sup>5</sup>

Przedmiotem niniejszego artykułu jest jedna z wymienionych powyżej kategorii – regulacje i standardy techniczne. Wraz z procedurami certyfikacji produktów tworzą one grupę środków określanych mianem barier technicznych w handlu. Niniejszy artykuł służy przedstawieniu sposobów eliminowania tego rodzaju barier, jakie wypracowane zostały w procesie europejskiej integracji gospodarczej, wskazaniu ich znaczenia oraz ocenie skuteczności. Wejście naszego kraju do Unii Europejskiej powoduje, że zagadnienie to nabiera niezwykle istotnego znaczenia dla Polski.

### **1. Bariery techniczne w handlu**

Mianem barier technicznych w handlu określa się utrudnienia, które powstają jako rezultat rozbieżności pomiędzy narodowymi wymaganiami stawianymi takim samym

---

<sup>1</sup> S. F. Overturf, *The Economic Principles of European Integration*, Praeger, London 1986, str. 21

<sup>2</sup> F. Burrows, *Free Movement in European Community Law*, Clarendon Press, Oxford 1987, str. 34

<sup>3</sup> N. Moussis, *Access to European Union*, Euroconfidentiel, Genval 1997, str. 86

<sup>4</sup> F. McDonald, S. Dearden, *European Economic Integration*, Longman, New York 1999, str. 42

<sup>5</sup> Commission of the EU, *Completing the Internal Market*. White Paper from the Commission to the European Council, COM(85) 310 final

produktom.<sup>6</sup> Inaczej mówiąc, wszelkie różnice pomiędzy krajowymi wymaganiami co do składu, jakości lub walorów użytkowych konkretnego produktu stanowią potencjalne źródło utrudnień dla swobodnej wymiany handlowej tego produktu. Choć różnice te są najczęściej wynikiem odmiennie ukształtowanej tradycji, nie wyklucza to celowego wykorzystywania ich jako instrumentów protekcjonistycznej polityki państwa. Dlaczego stanowią one instrument ochrony własnego rynku? Konieczność sprostania specyficznym krajowym wymaganiom oznacza potrzebę dokonania adaptacji produktu lub ponownego przeprowadzenia testów. Związane z tym dodatkowe nakłady sprawić mogą, że eksport takiego produktu przestanie być opłacalny. W konsekwencji odmiennie wymagania, często dotyczące nawet drugorzędnych cech produktu, uniemożliwią lub w znacznym stopniu ograniczą międzynarodowy handel, a tym samym preferować będą rodzime produkty.

Teoria międzynarodowej wymiany handlowej zalicza bariery techniczne do grupy tzw. barier pozataryfowych. Termin ten obejmuje również wiele innych środków ograniczających swobodny przepływ towarów takich jak kontyngenty, pomoc państwa, zakazy importu i wiele innych<sup>7</sup>. Widoczne jest zatem, że do barier pozataryfowych zaliczyć można wiele środków o bardzo odmiennym charakterze. Każdy jednak w sposób mniej lub bardziej bezpośredni zakłóca wymianę handlową i nie ma przy tym charakteru cła. W ostatnich kilkudziesięciu latach bariery pozataryfowe odgrywają coraz większą rolę jako metoda ochrony własnego rynku. Tradycyjne bariery celne tracą bowiem na znaczeniu wraz z postępującym nieustannie procesem liberalizacji światowego handlu. W przypadku ugrupowań integracyjnych posługiwanie się cłami bywa najczęściej całkowicie niemożliwe. Stąd zatem wzrost zainteresowania barierami pozataryfowymi, określanymi jako przejawy tzw. nowego protekcjonizmu.

Pojęcie barier technicznych w handlu obejmuje trzy odrębne grupy środków.<sup>8</sup> Pierwsza z nich to regulacje techniczne. Mianem tym określane są przepisy prawne, które zawierają szczegółowe wymagania (specyfikacje techniczne) stawiane określonemu rodzajowi produktów. Dostosowanie produktu do tego rodzaju specyfikacji technicznych ma charakter obligatoryjny i może zostać wymuszone środkami przymusu. Do drugiej grupy zaliczane są standardy techniczne, które mają również charakter specyfikacji technicznych. Tworzone są jednak nie przez państwo, ale przez wiele organizacji standaryzacyjnych (najczęściej prywatnych) na poziomie narodowym, regionalnym lub międzynarodowym. Ponieważ organizacje te nie korzystają z przywileju stanowienia prawa, przestrzeganie stworzonych przez nie standardów nie jest obowiązkowe. Dobrowolność stosowania standardów to podstawowa cecha odróżniająca je od obowiązkowych regulacji technicznych. Trzecią grupę barier technicznych tworzą natomiast procedury certyfikacji i atestacji, a zatem procedury służące potwierdzaniu zgodności produktów z wymogami standardów i regulacji technicznych.<sup>9</sup>

Traktowanie regulacji technicznych za potencjalną przyczynę utrudnień dla swobodnego handlu nie budzi wątpliwości. Wiążący charakter regulacji wymusza bowiem dostosowanie się do zawartych w nich rozwiązań. Trudniej natomiast zaakceptować pogląd, że podobne problemy stwarzać mogą standardy techniczne, które nie posiadają przecież obligatoryjnego charakteru. Rzeczywistość pokazuje jednak, że jest to możliwe,

<sup>6</sup> P. Slot, *Technical and Administrative Obstacles to Trade in the EEC*, A.W. Siithoff, Leiden 1975, str.5

<sup>7</sup> B. R. Yarbrough, *The World Economy. Trade and Finance*, Harcourt, Orlando 2000, str. 227

<sup>8</sup> European Commission, *Dismantling barriers. Vol. 3 Technical Barriers to Trade*, Kogan Page, London 1998, str.13

<sup>9</sup> European Commission, *Cost of Non- Europe Vol.6 Technical Barriers in the EC: Illustration in Six Industries*, EUR-OP, Luxembourg 1986, str. 14

a standardy techniczne są w stanie utrudniać handel na równi z regulacjami.<sup>10</sup> Przyczyny tego stanu mają różny charakter. Po pierwsze, zdarza się, że to przepisy stwarzają konieczności dostosowania się do wymagań standardów, jeżeli w sposób bezpośredni nadają pewnym standardom moc obowiązującą. Warunek zgodności z określonym standardem bywa również umieszczany w specyfikacjach zamówień publicznych, stanowi niekiedy element wymagany przez firmy ubezpieczeniowe.<sup>11</sup> Podporządkowanie się określonym standardowi wymusza czasami sam rynek, o ile jest to niezbędne dla pozyskania zaufania klientów lub zapewnienia kompatybilności z innymi produktami.

Tabela 1.

Rodzaje barier pozataryfowych najczęściej odnotowanych w raportach

Rodzaje barier pozataryfowych	Ilość raportów (z ogółem 12)	
	wskazujących dany środek	Wskazujących dany środek jako jeden z pięciu najczęściej odnotowanych w raporcie
Bariery techniczne	10	10
Lokalne podatki i opłaty	8	6
Zasady i procedury celne	7	7
Zasadami konkurencji	7	5
Ilościowe ograniczenia importu	7	3
Procedury administracyjne	7	3
Zasady zamówień publicznych	7	2
Subsydia i inna pomoc państwa	7	2
Ograniczenia inwestycyjne	6	3

Źródło: OECD Working Party of the Trade Committee, Overview of Non-tariff barriers: Findings from existing business surveys, TD/TC/WP(2002)38/Final, str. 10

Znaczenie problemu barier technicznych dla międzynarodowej wymiany handlowej dobrze ilustruje powyższa tabela, zaczerpnięta z raportu OECD poświęconego problemowi barier pozataryfowych.<sup>12</sup> Stanowi ona podsumowanie dwunastu różnych raportów przygotowanych przez regionalne ugrupowania integracyjne (m.in. EU, COMESA) oraz niektóre państwa (Nowa Zelandia, Szwecja, Dania). Celem tych raportów było wytypowanie środków pozataryfowych utrudniających wymianę handlową oraz ocena ich negatywnego oddziaływania. Wśród wskazywanych środków zdecydowanie dominują bariery techniczne, stanowiąc najczęściej typowaną barierę międzynarodowej wymiany handlowej.

Uciążliwość barier technicznych dla międzynarodowej wymiany handlowej powoduje, że podejmowane są działania, których celem jest eliminowanie, a przynajmniej ograniczanie tego rodzaju utrudnień. Kroki zaradcze podejmowane są zarówno w skali ogólnej, w ramach Światowej Organizacji Handlu, jak również na poziomie ugrupowań integracyjnych oraz na podstawie dwustronnych umów pomiędzy określonymi państwami. W przypadku Wspólnoty Europejskiej polityka usuwania barier technicznych

<sup>10</sup> H. Schepel, J. Falke, Legal Aspects of Standardisation in the Member States of the EC and EFTA Vol.1, EUR-OP, Luxembourg 2000, str. 181- 198

<sup>11</sup> P. Slot op.cit. str. 56

<sup>12</sup> OECD Working Party of the Trade Committee, Overview of Non-tariff barriers: Findings from existing business surveys, TD/TC/WP(2002)38/Final

- istotny składnik procesu tworzenia jednolitego rynku - charakteryzuje się tym, że przeciwdziałanie barierom technicznym prowadzone jest równoległe za pomocą kilku metod. We wspólnotowym podejściu do problemu barier technicznych można zatem wyróżnić:

- działania służące eliminowaniu przypadków naruszenia swobody przepływu (zasada wzajemnego uznawania)
- działania o charakterze prewencyjnym, które ograniczają powstawanie nowych barier na poziomie krajowym (procedura notyfikowania projektów regulacji i standardów)
- działania, których celem jest wprowadzanie jednolitych wspólnotowych rozwiązań w miejsce krajowych (harmonizacja prawa: tradycyjna oraz oparta na Nowym Podejściu)

## **2. Zasada wzajemnego uznawania**

Zasada wzajemnego uznawania wypracowana została w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Jej podstawę stanowią przepisy traktatowe, które zabraniają ustanawiania jakichkolwiek przeszkód dla wymiany handlowej pomiędzy państwami członkowskimi (artykuły 25, 28 i 29 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej).<sup>13</sup> Dopuszczalne, przewidziane prawem ograniczenia tej zasady mają charakter wyjątkowy, usprawiedliwiony względami na interes publiczny. Niezbędne jest również zachowanie odpowiedniej proporcji pomiędzy interesami, które mają być chronione, a negatywnymi konsekwencjami tej ochrony dla wymiany handlowej. W żadnym wypadku ograniczenia te nie mogą służyć dyskryminacji zagranicznych towarów lub zawołowanemu ograniczaniu wymiany pomiędzy państwami członkowskimi.

Z punktu widzenia ochrony przed barierami technicznymi podstawowe znaczenie ma artykuł 28 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Zabrania on państwom członkowskim stosowania jakichkolwiek ograniczeń ilościowych wobec towarów pochodzenia wspólnotowego. Niezwykle istotne jest to, że przepis ten zawiera również zakaz wprowadzania instrumentów, których skutki równoważne są efektom ograniczeń ilościowych.<sup>14</sup> Znaczenie tego ostatniego pojęcia określone zostało przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Trybunał uznał, że do środków takich zaliczyć można wszelkie krajowe przepisy, które mogą utrudniać handel wewnątrz wspólnoty w sposób bezpośredni lub pośredni, rzeczywiście lub nawet potencjalnie.<sup>15</sup>

Oparcie się na treści artykułu 28 wymagało jednak rozwiązania jeszcze jednego problemu. Czy możliwe jest bowiem mówienie o naruszeniu swobody wymiany handlowej w sytuacji, gdy konieczność dostosowania się do krajowych regulacji lub standardów dotyczy na równi towarów pochodzenia krajowego jak i zagranicznego?<sup>16</sup> Brak takiej dyskryminacji wskazywałby, że dany przepis nie może ograniczać handlu, skoro nakładane wymogi nie zależą od kraju pochodzenia. Jednak w praktyce nawet regulacje nie zawierające takiego zróżnicowania mogą ograniczać dostęp do rodzimego rynku. Takie właśnie podejście znalazło swój prawny wyraz w poświęconej temu zagadnieniu dyrektywie.<sup>17</sup> Uznała ona za równoważne ograniczeniom ilościowym także te

<sup>13</sup> P. Olivier, *Free Movement of Goods in the European Community*, Sweet and Maxwell 1996, str.8

<sup>14</sup> A.C. Page, *The Concept of Measure Having an Effect Equivalent to Quantitative Restrictions*, *European Law Review* 1977, str. 105-117

<sup>15</sup> *Procureur du Roi v. B&G Dassonville (Case 8/74)*, ECR [1974] 837

<sup>16</sup> A.W.H. Meij, J.A. Winter, *Measure Having an Effect Equivalent to Quantitative Restrictions*, *Common Market Law Review*, str.86

<sup>17</sup> *Directive 70/50 EEC on the Abolition of Measures which have an effect equivalent to the Quantitative Restrictions on Import and are not covered by other provisions adopted in pursuance of the EEC Treaty*, Official

środki, które stosowane na równi wobec krajowych i zagranicznych produktów, w większym stopniu wpływały negatywnie na swobodny przepływ towarów niż na porządkowanie wewnętrznego rynku. Takie stanowisko podzielał również Trybunał Sprawiedliwości.

Ten sposób rozumienia artykułu 28 pozwolił Trybunałowi sformułować fundamentalną zasadę wzajemnego uznawania (mutual recognition rule). Jej faktyczną podstawą stała się sprawa sprowadzanego do Niemiec francuskiego likieru „Cassis de Dijon”.<sup>18</sup> Zgodnie z niemieckimi wymogami likier taki powinien być zawierać w swoim składzie co najmniej 25 procent alkoholu, podczas gdy faktyczna zawartość wahała się w przedziale 15-20 procent. Ta różnica stała się podstawą dla odpowiednich niemieckich władz do wydania zakazu wprowadzania francuskiego likieru na niemiecki rynek. W swoim rozstrzygnięciu, uznającym stanowisko niemieckie za naruszające postanowienia artykułu 28, Trybunał wyraził zasadę, że wszelkie produkty legalnie wyprodukowane i sprzedawane w którymkolwiek z państw członkowskich Unii muszą zostać dopuszczone do sprzedaży również w pozostałych państwach.

Zgodnie z opinią wyrażoną przez Trybunał zastosowanie zasady wzajemnego uznawania ma miejsce zawsze wtedy, gdy dla danej kategorii produktów nie istnieją regulacje na poziomie Wspólnoty<sup>19</sup>. W takim przypadku o wymogach jakości, bezpieczeństwa, sposobów wytwarzania decydują regulacje narodowe, właściwe danemu producentowi. Każdy produkt spełniający takie wymogi, dopuszczony do sprzedaży w kraju producenta, może podlegać swobodnej wymianie na obszarze całej Wspólnoty. Państwa członkowskie zachowały w pełni zdolność do swobodnego określania wymogów dla własnych producentów, jednakże niezgodność z rodzimymi regulacjami nie mogła już skutkować zakazem dostępu do rynku dla towarów sprowadzanych z innych państw Wspólnoty. Obowiązkiem zatem każdego państwa stało się powstrzymanie od działań, które dyskryminowałyby towary legalnie wyprodukowane na obszarze Wspólnoty.

Oparcie się na istniejących już w państwach członkowskich regulacjach i standardach pozwala uniknąć długotrwałych procedur uzgadniania wspólnych rozwiązań. Znacznie łatwiej bowiem skłonić państwa członkowskie do przestrzegania zasady wzajemnego uznawania, która wymaga jedynie powstrzymania się od wprowadzania nowych utrudnień i respektowania innych rozwiązań, niż skłonić je do zgodnej współpracy w celu wprowadzenia jednolitej regulacji. Co więcej, rozwiązanie takie nie wymaga przekazywania na rzecz Wspólnoty jakichkolwiek nowych kompetencji, do czego państwa członkowskie nie zawsze ustosunkowują się pozytywnie. Niestety, zasada ta, pomimo fundamentalnego znaczenia dla unijnego handlu, ogranicza się jedynie do poszanowania różnorodności, bez wprowadzania jednakże nowych, jednolitych regulacji. Z racji swojego sądowego charakteru, koncentruje się zatem na następczej kontroli pojedynczych przypadków.<sup>20</sup>

---

Journal of European Communities L 13/70

<sup>18</sup> Rewe-Zentrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Case 120/78), ECR [1979] 649

<sup>19</sup> E. White, In Search of the Limits to Article 30 of the EEC Treaty, *Common Market Law Review* 1989, str. 236

<sup>20</sup> S. Weatherill, Compulsory Notification of Draft Technical Regulation: Contribution of Directive 83/189 to the Management of the Internal Market, *Yearbook of European Law* 1996, str. 131

### 3. Notyfikowanie regulacji i standardów technicznych

We wspomnianej już Białej Księdze z 1985 Komisja Europejska jednoznacznie stwierdziła, że oparcie się wyłącznie na uznawaniu nie jest wystarczające dla stworzenia prężnego wspólnotowego rynku. Równolegle prowadzone były więc działania, które w sposób bardziej aktywny sprzyjać powinny realizacji takiego zadania: wprowadzona została procedura wzajemnego informowania na temat nowych standardów technicznych i regulacji. Kontynuowano również politykę harmonizowania krajowych przepisów, które wpływały na funkcjonowanie jednolitego rynku.

Procedura informowania o regulacjach i standardach technicznych wprowadzona została dyrektywą Rady Unii w 1983 roku.<sup>21</sup> Przekazywanie informacji na temat projektowanych standardów i regulacji technicznych służyć ma dwóm podstawowym celom.<sup>22</sup> Pierwszy z nich to zapewnienie przejrzystości procesu. Często zdarzały się bowiem przypadki dezorientacji eksporterów, którzy mieli problemy ze wskazaniem aktualnie obowiązujących regulacji. W konsekwencji wysyłanie produktów na nowe rynki napotykało niepotrzebne utrudnienia. Drugi cel dyrektywy to zapobieganie powstawaniu nowych barier w handlu. Ponieważ procedura informowania dotyczy etapu opracowywania normy, przewidziane w dyrektywie mechanizmy opiniowania projektów oraz okresy przejściowe umożliwiają modyfikowanie rozwiązań, które zagrażałyby swobodzie wymiany handlowej.

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy obowiązek informowania spoczywa:

- w przypadku regulacji technicznych – na państwach członkowskich, które powinny niezwłocznie powiadamiać Komisję o projektach wszelkich nowych regulacji technicznych (za pośrednictwem Komisji wiadomości takie przekazywane są pozostałym państwom członkowskim)
- w przypadku standardów – na narodowych organizacjach standaryzacyjnych, na które nałożony został obowiązek informowania Komisji oraz innych narodowych oraz europejskich instytucji standaryzacyjnych o projektach standardów

Państwo członkowskie, które przesłało projekt regulacji, nie powinno wprowadzać jej w życie przed upływem trzech miesięcy od momentu zgłoszenia. Czas ten przeznaczony został na kierowanie do projektodawcy szczegółowych opinii, w których Komisja lub pozostałe państwa członkowskie wskazują, jakie przeszkody dla swobody przepływu towarów niesie ze sobą planowana regulacja. W przypadku zgłoszenia takiej opinii okres zawieszenia dla proponowanej regulacji ulega wydłużeniu do sześciu miesięcy. Dyrektywa przewiduje również dwunastomiesięczne zawieszenie, jeżeli Komisja przygotowuje projekt dyrektywy lub rozporządzenia w tym samym przedmiocie. Powyższe zasady nie mają zastosowania w przypadku, gdy ze względu na nagłe i nieprzewidziane zagrożenie dla życia lub zdrowia obywateli, ochronę zwierząt lub upraw niezbędne jest szybkie przygotowanie i wprowadzenie właściwych regulacji. Nie zwalnia to jednak od obowiązku poinformowania o projektach takich regulacji oraz uzasadnienia wyjątkowego trybu. Opisana procedura nie ma zastosowania do standardów technicznych. W tym przypadku wymagania ograniczają się wyłącznie do obligatoryjnego informowania o projektach nowych norm.

---

<sup>21</sup> Directive 98/34/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 laying down procedure for the provisions of information in the field of technical standards and regulation, Official Journal of European Communities J 217/98 (tekst jednolity dyrektywy z 1983)

<sup>22</sup> F. Nicolas, J. Repussard. Common Standards for Enterprises, EUR-OP, Luxembourg 1994, str. 75

Chociaż postanowienia dyrektywy nie nakładają na państwa członkowskie obowiązku przyjmowania jednolitych rozwiązań w obszarze regulacji i standardów, w sposób pośredni przyczynia się ona do zbliżania krajowych rozwiązań. Obowiązek informowania sprzyja bowiem poprawie znajomości regulacji, które obowiązują na obszarze poszczególnych państw członkowskich. Poprawia się również przejrzystość procesu wprowadzania regulacji. Dzięki okresom zawieszenia oraz procedurze opiniowania projektów możliwe staje się również oddziaływanie prewencyjne na państwo przygotowujące regulacje, które mogą naruszać zasady jednolitego rynku (około jedna czwarta zgłaszanych projektów ulega modyfikacji). Samo istnienie mechanizmu opiniowania podnosi z pewnością jakość proponowanych regulacji. Warto również zauważyć, że dzięki szerokiej grupie podmiotów objętych obowiązkiem informowania organy Unii uzyskują rozległą wiedzę na temat aktualnych obszarów podlegających regulacjom. Taka wiedza sprzyjać powinna kierowaniu w te właśnie obszary wspólnotowych działań harmonizujących prawo.

#### **4. Harmonizacja ustawodawstwa w zakresie barier technicznych w handlu**

Harmonizacja ustawodawstwa zdaje się być najbardziej właściwym rozwiązaniem służącym eliminowaniu barier technicznych w handlu. Dzięki wprowadzaniu wspólnotowych, jednolitych rozwiązań możliwe staje się nie tylko oczekiwanie na pozytywne efekty związane z usuwaniem barier, ale również aktywne kształtowanie oblicza wspólnego rynku<sup>23</sup>.

W swojej tradycyjnej postaci, wprowadzonej w 1969 roku w ramach programu usuwania barier technicznych w handlu, harmonizacja podążała drogą szczegółowego określania wymogów (complete harmonization<sup>24</sup>). Dyrektywy zawierały zatem specyfikacje techniczne, które niezwykle drobiazgowo opisywały np. poszczególne elementy pojazdów mechanicznych. Niestety, szczegółowość ta nie sprzyjała realizacji ambitnych założeń programu, ponieważ znacząco wydłużała okres przygotowania kolejnych dyrektyw. Dodatkowo, wymagana przez traktat jednomyślność okazała się bardzo trudna do osiągnięcia. W rezultacie w ciągu roku udawało się przyjąć około 10 dyrektyw (lata 1968-1983). W tym samym czasie liczba nowych krajowych regulacji i standardów technicznych wielokrotnie przekraczała tę ilość. Dane w zamieszczonej poniżej tabeli dobrze ilustrują powolność tego procesu. Tylko w jednym roku (1976) liczba przyjętych dyrektyw przekroczyła dwadzieścia, a przeciętna wartość to zaledwie 10 dyrektyw wprowadzanych rocznie. Warto porównać te dane z początkowym założeniem wprowadzenia tylko do końca 1970 roku około 110 dyrektyw.

Wady tradycyjnego podejścia do harmonizacji ograniczały jej przydatność jako narzędzia służącego budowie jednolitego rynku. Potwierdziła to Biała Księga, w której wskazano jednoznacznie potrzebę wypracowania nowej strategii harmonizacji.<sup>25</sup> Nowa strategia służyć powinna nie tylko budowie jednolitego rynku, ale tworzeniu rynku prężnego, promującego postęp technologiczny. W obliczu takich potrzeb Komisja uznała, że wymaga to przede wszystkim jasnego wskazania, które obszary powinny zostać poddane harmonizacji (obszary o dużym zróżnicowaniu narodowych wymogów), które

<sup>23</sup> D. Vignes, *The Harmonisation of National Legislation and the EEC*, *European Law Review* 1990, str.362

<sup>24</sup> J. Falke, C. Joerges, *The „traditional” approach to removing technical barriers to trade and efforts at „horizontal” European product safety policy*, w *European Product Safety, Internal Market Policy and the New Approach to Technical Harmonization and Standards*, EUI Working Papers in Law nr 10-14/1991, str. 8

<sup>25</sup> Commission of the EU, *Completing the Internal Market...*

natomiast pozostawione zasadzie wzajemnego uznawania.<sup>26</sup> Sama harmonizacja wyselekcjonowanych już obszarów powinna ograniczyć się jedynie do określania podstawowych wymagań, niezbędnych dla ochrony zdrowia i bezpieczeństwa.

Tabela 2.

Dyrektywy harmonizujące przyjęte w ramach programu usuwania barier technicznych z 1968 roku

Liczba dyrektyw harmonizujących ustawodawstwo wpływające na Wspólny Rynek w latach 1969 – 1986								
1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
1	9	11	3	11	14	12	21	15
1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
15	11	10	7	7	8	16	4	19

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z J. Falke, C. Joerges, The „traditional” approach to removing technical barriers to trade and efforts at „horizontal” European product safety policy, w European Product Safety, Internal Market Policy and the New Approach to Technical Harmonization and Standards, EUI Working Papers in Law nr 10-14/1991, str. 56

Efektom takiego stanowiska Komisji stało się wprowadzanie tzw. Nowego Podejścia do harmonizacji technicznej i standardów, które przyjęte zostało na mocy rezolucji Rady Unii w 1985 roku.<sup>27</sup> Zgodnie z postanowieniami rezolucji, a w odróżnieniu od wcześniejszej praktyki harmonizacji, Nowe Podejście oparte zostało na czterech zasadach:

- harmonizacja techniczna ograniczona została jedynie do ustalania tzw. podstawowych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i życia, ochrony środowiska, które spełniać muszą produkty wprowadzane na wspólnotowy rynek
- w oparciu o podstawowe wymagania zawarte w dyrektywach przygotowywane są szczegółowe specyfikacje technicznych (tzw. zharmonizowane standardy); zadanie to powierzane jest właściwym w danej dziedzinie europejskim instytucjom standaryzacyjnym
- wspomniane standardy techniczne mają charakter dobrowolny
- państwa członkowskie zobowiązane są do uznania, że produkty spełniające wymagania powyższych standardów spełniają również podstawowe wymagania określone w odpowiednich dyrektywach.<sup>28</sup>

Zasady Nowego Podejścia dobitnie podkreślają odmiennność tego rozwiązania, które zrywa z nieefektywną praktyką uszczegółowiania dyrektyw. Tym razem dyrektywy ustalają jedynie niezbędne wymagania, które dopiero później stanowią podstawę zharmonizowanych standardów. Opracowanie standardów powierzane jest pozarządowym europejskim organizacjom normalizacyjnym. To również nowość, ponieważ harmonizacja oparta została nie na obligatoryjnych regulacjach technicznych, ale na dobrowolnych standardach. Warunek dopuszczenia towaru na wspólnotowy rynek to jedynie zgodność z podstawowymi wymogami dyrektyw. Wykazać ją można w oparciu o samą dyrektywę

<sup>26</sup> Commission of the EU, Technical harmonisation and standards: a new approach. Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament, COM (85) 19 final

<sup>27</sup> Council Resolution of 7 May 1985 on the New Approach to technical harmonisation and standards, Official Journal of European Communities C 136/85

<sup>28</sup> European Commission, Guide to the implementation of directives based on the New Approach and the Global Approach, EUR-OP, Luxembourg 2000, str.8



lub w oparciu o zharmonizowane standardy, powstałe na jej podstawie. Nowe Podejście sprzyja zatem utrzymaniu regulacji na rzeczywiście niezbędnym poziomie i osiągnięciu celów dyrektyw w sposób możliwie najmniej zbiurokratyzowany.

## **5. Podsumowanie**

Wspólnotowe doświadczenia w zakresie znoszenia barier technicznych w handlu jasno pokazują, że efektywne rozwiązanie tego problemu wymaga działań na kilku płaszczyznach. Z jednej strony potrzebna jest ochrona przed negatywnymi konsekwencjami takich barier, czemu służy zasada wzajemnego uznawania, wykorzystywana w praktyce w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. W sytuacji braku jednolitych, wspólnotowych rozwiązań gwarantuje ona dostępność całego rynku Wspólnoty dla tych produktów, które zgodne są ze standardami lub regulacjami obowiązującymi w którymkolwiek z państw członkowskich. Druga płaszczyzna to promowanie wspólnych rozwiązań. W sposób pośredni przyczynia się do tego obowiązek dostarczania informacji na temat nowych regulacji technicznych i standardów oraz towarzyszące mu procedury. W sposób bezpośredni służy temu harmonizacja prawa, oparta zarówno na tradycyjnej metodzie, jak również na zdecydowanie bardziej efektywnym Nowym Podejściu.

Pomimo ograniczeń każdej ze wskazanych metod, ich równoległe funkcjonowanie w zdecydowanym stopniu ogranicza problemy związane z występowaniem barier technicznych w handlu na obszarze Wspólnoty. Szacuje się jednak, że pomimo tych wieloletnich starań wciąż jeszcze około 40 procent wymiany handlowej pomiędzy krajami Wspólnoty dotkniętych jest w mniejszym lub większym stopniu problemem barier technicznych<sup>29</sup>. Wciąż zatem istnieje potrzeba dalszego udoskonalania tego właśnie aspektu Jednolitego Rynku Europejskiego. Staje się to tym bardziej istotne, że rychła perspektywa poszerzenia Unii może przyczynić się do powstania wielu nowych problemów w tym obszarze, które dotkną dotychczasowych, jak i przyszłych członków. W szczególności państwa takie jak Polska, jako nowi członkowie Wspólnoty, muszą liczyć się zarówno z koniecznością dostosowania swoich regulacji w obszarach objętych już harmonizacją, jak również z obowiązkiem nieograniczonego udostępniania własnego rynku dla towarów unijnego pochodzenia.

---

<sup>29</sup> European Commission, Dismantling barriers. Vol. 3 Technical Barriers to Trade, Kogan Page, London 1998, str. 8