

The new approach to technical harmonisation in the European Union and the free movement of goods

Abstract

This article is about the new approach directives and their impact on ensuring the free movement of goods in the single market. The author analysed the relevant legislation of the European Union adopted in the field of technical harmonisation: regulations and directives. The primary method of research used in this article is the legal and institutional analysis. Neofunctionalism and rational choice theory were also helpful to explain the processes of integration in this area. The analysis shows that the new approach directives affect the streamlining of procedures for the movement of goods in the single market. However, despite the simplification of procedures for the movement of goods, an adequate level of safety and consumer protection is ensured. The member states and the European Commission have effective response mechanisms when a product endangers life, health or safety of consumers.

Keywords: technical harmonisation, free movement of goods, new approach directives, old approach directives

Streszczenie

Artykuł dotyczy dyrektyw nowego podejścia do harmonizacji technicznej oraz ich wpływu na zapewnienie swobody przepływu towarów na wspólnym rynku. Autorka analizuje odpowiednie regulacje prawne Unii Europejskiej przyjęte w odniesieniu do harmonizacji technicznej – rozporządzenia i dyrektywy wydane przez instytucje unijne. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w niniejszej pracy jest analiza instytucjonalno-prawna. Do wyjaśnienia procesów integracji w przedmiotowym obszarze pomocne okazały się również neofunkcjonalizm oraz teoria racjonalnego wyboru. Z przeprowadzonej analizy wynika, że dyrektywy nowego podejścia wpływają na usprawnienie procedur przepływu towarów na wspólnym rynku. Jednocześnie, pomimo uproszczenia procedur przepływu towarów, zapewniony jest odpowiedni poziom bezpieczeństwa oraz ochrony konsumentów. Państwa członkowskie i Komisja Europejska posiadają skuteczne mechanizmy reagowania w przypadku, gdy dany wyrób zagraża zdrowiu lub życiu konsumentów albo ich bezpieczeństwu.

Słowa kluczowe: harmonizacja techniczna, swoboda przepływu towarów, dyrektywy nowego podejścia, dyrektywy starego podejścia

Iwona Miedzińska

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

Nowe podejście do harmonizacji technicznej w Unii Europejskiej a swoboda przepływu towarów

Przedmiotem artykułu¹ jest zagadnienie nowego podejścia do harmonizacji technicznej, w kontekście zasady swobodnego przepływu towarów. Celem badań jest identyfikacja roli i znaczenia dyrektyw nowego podejścia do harmonizacji technicznej oraz ich wpływu na zapewnienie swobody przepływu towarów na wspólnym rynku. Analiza odpowiednich rozwiązań prawnych służyć ma odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Czy dyrektywy nowego podejścia wpływają na usprawnienie procedur przepływu towarów na wspólnym rynku? Czy pomimo uproszczenia procedur przepływu towarów zachowany jest odpowiedni poziom bezpieczeństwa oraz ochrony konsumentów? W celu znalezienia odpowiedzi na powyższe pytania, analizie poddano odpowiednie regulacje prawne Unii Europejskiej.

Główną metodą badawczą stosowaną w niniejszej pracy jest analiza instytucjonalno-prawna. Badane źródła to przede wszystkim prawo pochodne UE regulujące harmonizację techniczną – rozporządzenia i dyrektywy wydane przez instytucje unijne. Podejście formalno-dogmatyczne pozwoli na ocenę funkcjonalności badanych instrumentów, z punktu widzenia swobody przepływu towarów. Do wyjaśnienia procesów integracji w przedmiotowym obszarze pomocne będą również neofunkcjonalizm oraz teoria racjonalnego wyboru – w kontekście analizy podejmowania decyzji w zakresie współpracy w dziedzinie harmonizacji technicznej.

W pierwszej części pracy scharakteryzowane zostaną pojęcia dyrektyw tzw. starego i nowego podejścia do harmonizacji technicznej, które wydawane są przez Komisję

¹ Niniejszy tekst powstał w oparciu o główne tezy referatu, pt. „Nowe podejście do harmonizacji technicznej a swoboda przepływu towarów”, który został wygłoszony 11 czerwca 2015 r. w Warszawie na Konferencji naukowej młodych badaczy „Wyzwania dla Europy”.

Europejską oraz zasady stosowania tych dyrektyw. Następnie autorka omówi zasadę swobodnego przepływu towarów w świetle dyrektyw nowego podejścia, z uwzględnieniem praktycznych aspektów wprowadzania wyrobów do obrotu. Artykuł zakończony jest podsumowaniem, w którym autorka zwraca uwagę na podstawowe problemy i wyzwania dla państw członkowskich i dla Unii Europejskiej w badanym obszarze.

Z zasady swobodnego przepływu towarów, jako jednej z podstawowych swobód wspólnego rynku wewnętrznego², wywodzi się zasada wzajemnego uznawania procedur wprowadzania wyrobów do obrotu oraz ich użytkowania³. Wszystkie towary wyprodukowane i wprowadzone na rynek w jednym państwie członkowskim UE zgodnie z krajowymi przepisami prawnymi powinny być dopuszczone do obrotu w pozostałych państwach członkowskich, jeśli tylko spełniają wymagania w zakresie bezpieczeństwa. W odniesieniu do wyrobów mających wpływ na bezpieczeństwo i zdrowie użytkowników uznano, że bariery w swobodnym obrocie towarów można ograniczyć poprzez harmonizację przepisów prawnych i technicznych na poziomie unijnym. Harmonizacja przepisów unijnych określających procedurę wprowadzania takich wyrobów na wspólny rynek wewnętrzny następuje przede wszystkim za pomocą dyrektyw. Należy zauważyć, że wyroby przemysłowe mogą być objęte dyrektywami starego podejścia lub dyrektywami nowego podejścia, a także krajowymi aktami prawnymi, jeśli takie zostały przez dane państwo członkowskie przyjęte. Natomiast wyroby nieobjęte żadnym z ww. rodzajów dyrektyw podlegają Dyrektywie 2001/95/WE. Produkty, dla których nie przyjęto takich dyrektyw, np. towary rolno-spożywcze, objęte są innymi przepisami, np. sanitarnymi, weterynaryjnymi, jak również dyrektywami dotyczącymi dodatków do żywności (Alemanno 2007).

Dyrektywy starego podejścia do harmonizacji technicznej

Podstawą prawną harmonizacji technicznej na poziomie unijnym są dyrektywy tzw. starego podejścia i dyrektywy tzw. nowego podejścia. Celem wydania tych pierwszych było stworzenie szczegółowych przepisów technicznych, zastępujących przepisy poszczególnych państw członkowskich UE lub obowiązujących alternatywnie do przepi-

² Pozostałe swobody wspólnego rynku Unii Europejskiej to: swobodny przepływ osób, swoboda przepływu usług oraz swoboda przepływu kapitału i płatności. Na temat przedmiotowego i podmiotowego zakresu swobód rynku wewnętrznego zob.: Wróbel 2006; Barcz 2011.

³ Na temat zasady wzajemnego uznawania w ramach swobodnego przepływu towarów zob. Górka 2014: s. 89-154.

sów krajowych. Za pomocą dyrektyw starego podejścia UE starała się usuwać bariery techniczne w rozwoju handlu wspólnotowego⁴ poprzez ujednocianie szczegółowych wymagań technicznych w zakresie wytwarzania wyrobów i wprowadzania ich do obrotu. Dyrektywami „starego” podejścia są przykładowo dyrektywy dotyczące urządzeń pomiarowych: Dyrektywa 71/318/EWG, odnosząca się do gazomierzy, i Dyrektywa 75/33/EWG, odnosząca się do wodomierzy.

Można wyróżnić następujące cechy charakterystyczne dyrektyw „starego” podejścia:

- mają charakter zbliżony do norm *stricte* technicznych;
- zawierają przepisy techniczne harmonizujące konkretny obszar lub wyrób na poziomie wspólnotowym, a odnoszące się do niego wymagania, w tym sposób przeprowadzenia badań, określają w sposób szczegółowy;
- wymaga się w nich udziału organów państwowych jeszcze przed wprowadzeniem wyrobu na rynek;
- charakteryzuje je opcjonalność prawna – państwa członkowskie nie mają obowiązku wycofania przepisów krajowych, nawet jeśli są one niezgodne z daną dyrektywą.

Niewątpliwą zaletą dyrektyw starego podejścia jest łatwość identyfikacji wyrobu oraz dokonania procedury oceny zgodności z nimi, ponieważ dyrektywy te określają w sposób szczegółowy wszelkie wymagania dotyczące produktu (szczegóły projektowania, wzory produktu, ograniczenia liczbowe wymiarów itp.), co ułatwia kontrolę zgodności, ponieważ wystarczy porównanie parametrów konkretnego wyrobu z wartościami podanymi w dyrektywie. Z drugiej strony, właśnie z powodu nadmiernej szczegółowości, dyrektywy starego podejścia stały się hamulcem postępu technicznego, utrudniając prace badawczo-rozwojowe. Wskazać należy na powolny przebieg tworzenia i nowelizacji tych dyrektyw – ich opracowanie na poziomie Rady Unii Europejskiej było bardzo trudne, ponieważ wymagało jedności. Zdarzało się, że standardy wypracowane po długich latach negocjacji, w momencie osiągnięcia konsensusu, stawały się już nieaktualne lub nieprzydatne w związku ze zmianami realiów życia gospodarczego (Schepel 2013: s. 522–523). Poza tym, jak zostało wspomniane powyżej, charakterystyczną cechą większości dyrektyw starego podejścia była ich opcjonalność – państwa członkowskie UE miały obowiązek uznawania wyrobów zgodnych z wymaganiami dyrektywy i dopuszczania ich na swój rynek, ale nie miały obowiązku wycofania przepisów krajowych, nawet jeśli nie były one zgodne z daną dyrektywą (Craig 2009: s. 110). Takie

⁴ Na temat usuwania barier w swobodnym przepływie towarów zob.: Wiktor 2005: s. 64–71; Czermińska 2010: s. 26–39.

zachowanie można wyjaśnić za pomocą teorii racjonalnego wyboru (Ward 2006): każde państwo, mając określone alternatywy wyboru, podejmowało decyzję w zakresie implementacji poszczególnych dyrektyw starego podejścia, kierując się swoimi preferencjami i oczekiwaniami, które zapewne uzależnione były od dziedziny, której dotyczyła dana dyrektywa, oraz zakresu jej ingerencji w prawo krajowe. W miarę pogłębiania integracji w badanym obszarze, państwa podejmowały decyzję, kierując się trzema technikami uzależnionymi od stopnia zaawansowania tworzenia się wspólnoty politycznej: techniką znajdowania najmniejszego wspólnego mianownika, techniką określenia różnicy oraz techniką poszukiwania obszaru wspólnego interesu (Haas 1964). Niewątpliwie za taki obszar wspólnego interesu należy uznać zapewnienie swobodnego przepływu towarów na wspólnym rynku.

Stare podejście do harmonizacji technicznej nie przyniosło znaczącego postępu w dziedzinie harmonizacji technicznej na poziomie unijnym ani nie przyczyniło się do rozwoju rynku wewnętrznego⁵. W opublikowanej w 1985 r. *Białej księdze*⁶ zrezygnowano z opracowywania szczegółowych wymagań dla poszczególnych wyrobów i ujednolicania przepisów w specyfikacjach technicznych, a rozpoczęto proces harmonizacji poprzez przyjmowanie zasadniczych wymagań (Wolanin: s. 1). Działania prawodawcze na poziomie unijnym skoncentrowano na ustalaniu wymagań zasadniczych w zakresie bezpieczeństwa, zdrowia, ochrony środowiska oraz konsumenta, które to wymagania są określane w dyrektywach tzw. nowego podejścia w dziedzinie harmonizacji technicznej i normalizacji.

Adaptując poglądy Wolfganga Wesselsa (Czaputowicz 2010: s. 266), należy stwierdzić, że w dłuższym czasie integracja w dziedzinie harmonizacji technicznej pogłębia się, a państwa podejmują współpracę w coraz to nowych obszarach, zyskując szerszy wpływ na zapewnienie swobody przepływu towarów na wspólnym rynku. W świetle głównych założeń neofunkcjonalizmu (Haas 1964), szczególne znaczenie dla integracji, która dokonuje się z inspiracji i w interesie państw, mają struktury instytucjonalne i transfer uprawnień decyzyjnych od rządów narodowych do instytucji ponadnarodowych – głównie Parlamentu Europejskiego i Rady, które przyjmują dyrektywy

⁵ Podstawowe informacje na temat genezy rynku wewnętrznego UE zob. Czermińska 2010: s. 21–24.

⁶ *Biała księga* przyjęta została na szczycie Rady Europejskiej, który odbył się w dniach 28–29 czerwca 1985 roku w Mediolanie, zaś 1 stycznia 1986 roku weszła w życie. Dokument ten, zwany *Białą księgą Cockfielda* (od nazwiska lorda Francisa Arthura Cockfielda pełniącego wówczas funkcję komisarza ds. rynku wewnętrznego), stanowił raport obejmujący 282 akty prawne (w większości dyrektywy), których wdrożenie miało przyspieszyć utworzenie rynku wewnętrznego jako „obszaru bez granic wewnętrznych”.

w zakresie harmonizacji technicznej. *Spill-over* funkcjonalny w badanym obszarze jest odbiciem rosnącego stopnia współzależności współczesnych gospodarek narodowych oraz potrzeb w zakresie koordynacji i harmonizacji polityk mających wpływ na przepływ towarów na wspólnym rynku. Właśnie zapewnienie swobodnego przepływu towarów, przy braku barier technicznych, legło u podstaw nowego podejścia do harmonizacji technicznej.

Dyrektywy nowego podejścia do harmonizacji technicznej

Strategia nowego podejścia została zdefiniowana w Rezolucji Rady (1985) i opiera się na czterech następujących zasadach (por. Pelkmans 1987: s. 253):

- harmonizacja jest ograniczona do zasadniczych wymogów bezpieczeństwa lub innych wymagań o charakterze społecznym i tylko wyroby spełniające te wymagania mogą być wprowadzone na rynek unijny i korzystać z prawa swobodnego przepływu w obrębie UE;
- zakłada się, że wyroby wyprodukowane zgodnie ze zharmonizowanymi normami unijnymi są zgodne z odpowiednimi wymaganiami zasadniczymi (domniemanie zgodności);
- stosowanie specyfikacji technicznych jest dobrowolne; producenci mają swobodę w wyborze norm i rozwiązań technicznych, które zapewnią zgodność ich wyrobu z wymaganiami zasadniczymi określonymi w dyrektywach dotyczących danego produktu;
- producenci mają wybór między różnymi procedurami oceny zgodności dozwolonymi przez konkretną dyrektywę.

Uwzględniając powyższe założenia, na konferencjach dyplomatycznych, które odbyły się 17 i 28 lutego 1986 roku, odpowiednio w Luksemburgu i w Hadze, państwa członkowskie przyjęły Jednolity Akt Europejski – traktat nowelizujący traktaty powołujące Wspólnoty Europejskie. JAE wszedł w życie 1 lipca 1987 roku i wprowadził do Traktatu ustanawiającego Europejską Współpracę Gospodarczą m. in. art. 100a, zobowiązujący Komisję Europejską do wydawania dyrektyw harmonizacji technicznej, zwanych również dyrektywami nowego podejścia. Celem tych dyrektyw jest utworzenie i zapewnienie sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego na całym obszarze UE, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa oraz ochrony zdrowia konsumentów i użytkow-

ników wyrobów wprowadzanych do obrotu w państwach członkowskich UE. Nowe podejście zaowocowało wprowadzeniem takiej formy zarządzania w dziedzinie harmonizacji technicznej, która została uznana przez Komisję Europejską za niezwykle wydajną i skuteczną (Craig, de Búrca 2015: s. 64).

Wskazać należy, że dyrektywy nowego podejścia dotyczą grup wyrobów, takich jak: urządzenia elektryczne (Dyrektywa 2006/95/WE), wyroby budowlane (Dyrektywa 89/106/EWG), koleje linowe (Dyrektywa 2000/9/WE) i zabawki (Dyrektywa 2009/49/WE). Wszystkie dyrektywy nowego podejścia charakteryzują się jednolitą strukturą uregulowań prawnych – co do zasady zawierają następujące elementy:

- wymagania zasadnicze dla typu wyrobów wprowadzanych do obrotu, określane w sposób ogólny na podstawie okoliczności przewidzianych w art. 36 TFUE oraz zgodnie z sądową doktryną *mandatory requirements* (Schepel 2013: s. 528),
- postanowienia dotyczące informowania odbiorców o właściwościach wyrobu i wszelkich ograniczeniach w jego stosowaniu;
- wskazanie dopuszczalnych systemów oceny zgodności – tzw. moduły, które są różne w zależności od stopnia zaawansowania wytwarzania wyrobu (np. faza projektu lub produkcji), sposobu oceny zgodności (np. sprawdzenie dokumentacji lub kontrola jakości produkcji) oraz osoby, która przeprowadza ocenę (producent albo osoba trzecia)⁷;
- warunki i wymogi odnoszące się do notyfikowania jednostek upoważnionych do przeprowadzania poszczególnych procedur oceny zgodności;
- zobowiązanie do zorganizowania i utrzymywania systemu nadzoru nad wyrobami wprowadzonymi już na rynek;
- informację o konieczności oznakowania CE wyrobu, jeżeli dana dyrektywa tego wymaga⁸.

Tabela nr 1. Standardowe procedury oceny zgodności

Moduł	Przebieg procedury oceny zgodności
A	<u>Wewnętrzna kontrola produkcji</u> Obejmuje wewnętrzną kontrolę projektu i produkcji. Moduł ten nie wymaga zaangażowania jednostki notyfikowanej.

⁷ Więcej informacji na temat dostępnych modułów oceny zgodności w tabeli nr 1.

⁸ Wykaz dyrektyw przewidujących obowiązkowe oznakowanie CE dostępny jest m.in. na stronie internetowej: <http://www.oznaczenie-ce.pl/dyrektywy.php?&sessionID=cc3db6875cd38067ddf9755d5d3cf29e&mId=3> (30.08.2015).

B	<p><u>Kontrola typu</u></p> <p>Obejmuje fazę projektowania. Po module B musi nastąpić moduł przewidujący przeprowadzenie oceny w fazie produkcji. Jednostka notyfikowana uczestniczy w ocenie i wydaje świadectwo badania typu WE.</p>
C	<p><u>Zgodność z typem</u></p> <p>Obejmuje fazę produkcji i następuje po module B. Moduł stosowany w celu zapewnienia zgodności wyrobu z typem posiadającym świadectwo badania typu WE, wydany zgodnie z modulem B. Nie wymaga angażowania jednostki notyfikowanej.</p>
D	<p><u>Zapewnienie jakości produkcji</u></p> <p>Obejmuje fazę produkcji i następuje po module B. Wywodzi się z normy zapewnienia jakości EN ISO 9002 i przewiduje interwencję jednostki notyfikowanej, która zatwierdza i kontroluje system jakości dotyczący produkcji, wyrobu końcowego i testów sprawdzających, wprowadzony przez producenta.</p>
E	<p><u>Zapewnienie jakości wyrobu</u></p> <p>Obejmuje fazę produkcji i następuje po module B. Wywodzi się z normy zapewnienia jakości EN ISO 9003 i przewiduje interwencję jednostki notyfikowanej, która zatwierdza i kontroluje system jakości dotyczący wyrobu końcowego i testów, wprowadzony przez producenta.</p>
F	<p><u>Weryfikacja wyrobu</u></p> <p>Następuje po module B. Jednostka notyfikowana sprawdza zgodność z typem określonym w świadectwie badania typu WE, wydanym zgodnie z modulem B, i wystawia świadectwo zgodności.</p>
G	<p><u>Weryfikacja jednostkowa</u></p> <p>Obejmuje fazę projektowania i produkcji. Każdy pojedynczy wyrób jest badany przez jednostkę notyfikowaną, która wydaje certyfikat zgodności.</p>
H	<p><u>Pełne zapewnienie jakości</u></p> <p>Obejmuje fazę projektowania i produkcji. Oparty na normie EN ISO 9001, przewiduje ingerencję jednostki notyfikowanej, zatwierdzającej i kontrolującej stworzony przez producenta system jakości działający na etapach projektowania, produkcji, kontroli końcowej i badań wyrobu.</p>

Źródło: R. Wolanin, *System nadzoru rynku w zakresie dyrektyw nowego podejścia*, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=5233>, s. 5 (28.08.2015).

Można wyróżnić następujące cechy dyrektyw nowego podejścia⁹:

- odnoszą się tylko do wyrobów, które są po raz pierwszy wprowadzane na rynek unijny i/lub po raz pierwszy oddane do użytku, tj. do wyrobów nowych pocho-

⁹ Opracowano na podstawie: *Dyrektywy nowego podejścia* (WWW); UOKiK 2005: s. 8-9.

dających z państw członkowskich UE, a także do wyrobów zarówno nowych, jak i używanych a importowanych spoza terytorium Unii;

- harmonizacja ograniczona jest do wymagań zasadniczych, natomiast szczególne specyfikacje techniczne zawarte są w normach zharmonizowanych;
- wyrób może być wprowadzony na rynek wyłącznie wtedy, gdy spełnia przepisy wszystkich dyrektyw, które mają do niego zastosowanie oraz jeśli poddany został ocenie zgodności przeprowadzonej zgodnie z tymi dyrektywami i zakończonej wynikiem pozytywnym;
- państwa członkowskie UE mają obowiązek implementować dyrektywę do ustawodawstwa krajowego;
- przepisy krajowe muszą być w pełni zgodne z postanowieniami dyrektyw, a wszelkie krajowe regulacje prawne sprzeczne z nimi powinny zostać uchylone. Państwa członkowskie mają swobodę wyboru formy transponowania przepisów krajowych (np. za pomocą rozporządzenia, ustawy lub innego aktu prawnego).

Podstawowym założeniem każdej dyrektywy nowego podejścia jest to, że dany wyrób spełnia zasadnicze wymagania bezpieczeństwa i w związku z tym może być wprowadzony na rynek unijny, jeżeli wyprodukowany został według norm technicznych, które:

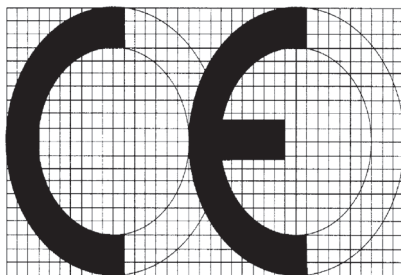
- są normami zharmonizowanymi, tj. normami europejskimi przyjętymi przez jedną z europejskich instytucji normalizacyjnych na podstawie mandatu (zlecenia) Komisji Europejskiej;
- zostały transponowane do systemu krajowego przynajmniej w jednym państwie członkowskim UE i których symbole zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Odnosząc się do kwestii norm zharmonizowanych, wskazać należy, że europejskimi organizacjami kompetentnymi w zakresie opracowywania wszelkich norm technicznych są: Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN – fr. *Comité européen de normalisation*), Europejski Komitet Normalizacyjny Elektrotechniki (CENELEC – fr. *Comité Européen de Normalisation Electrotechnique*), Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI – ang. *European Telecommunications Standards Institute*). Komisja Europejska może zażądać od nich przygotowania standardów unijnych dla produktów określonego sektora gospodarki (Schepel 2013: s. 523). Normy zharmonizowane przeniesione do zbioru polskich norm oznaczane są jako PN-EN¹⁰.

¹⁰ Wykazy tych norm publikowane są w Monitorze Polskim przez Prezesa Polskiego Komitetu Normalizacyjnego w formie obwieszczeń.

Jak już zostało wspomniane, niektóre produkty należące do grup wyrobów unormowanych w dyrektywach nowego podejścia objęte są obowiązkiem oznakowania symbolem CE (patrz rysunek nr 1 poniżej). W aktualnym stanie prawnym podstawowe zasady oznakowania tym symbolem określa rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 765/2008, natomiast główne informacje na temat stosowania zharmonizowanych procedur oceny zgodności zawiera decyzja 768/2008/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Stosując oznakowanie CE producent lub jego upoważniony przedstawiciel w UE deklaruje, że dany wyrób jest zgodny z ogólnymi przepisami bezpieczeństwa, określonymi w dyrektywach odnoszących się do danego produktu. Oznakowanie CE w szczególności potwierdza, że konkretny wyrób spełnia wymagania zasadnicze dyrektyw, oraz fakt, że został on poddany procedurom oceny zgodności (jednej lub więcej, w zależności od wymagań określonych w dyrektywie) zawartym w dyrektywach dotyczących danego wyrobu.

Rysunek nr 1. Oznakowanie CE



Źródło: Załącznik II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 765/2008.

Wskazać należy, że CE nie jest znakiem bezpieczeństwa ani znakiem jakości. Nie informuje również, za pomocą jakich specyfikacji odniesienia producent uzyskał zgodność z wymaganiami prawnymi. Wyłącznie na jego podstawie nie można ustalić też kraju pochodzenia towaru. Natomiast jeżeli z prawej strony oznakowania CE znajduje się numer, oznacza to, że w procedurze oceny zgodności brała udział jednostka notyfikowana o podanym numerze, przy czym w przypadku, gdy jednostka notyfikowana była zaangażowana w fazę produkcji, jej numer identyfikacyjny należy zamieścić obok oznakowania CE obowiązkowo. Jeżeli oznakowanie CE zostanie powiększone lub zmniejszone, należy zachować proporcje określone w ww. decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu.

Swobodny przepływ towarów w świetle dyrektyw nowego podejścia

Celem nowego podejścia do harmonizacji technicznej jest m.in. zniesienie barier technicznych w handlu na wspólnym rynku (Pelkmans 1987: s. 254). Należy zauważyć, że nowe podejście do harmonizacji technicznej to przede wszystkim zbiór przepisów unijnych, których trzeba przestrzegać, i wymagań, które należy spełnić, aby móc swobodnie wprowadzać produkty na rynek unijny (Mendes 2011: s. 121–124). Każdy producent deklaruje ich spełnienie, umieszczając oznakowanie CE na swoim wyrobie. Jednocześnie producenci muszą zadeklarować zgodność produktów z wymaganiami zasadniczymi, załączając do nich kopię podpisanej przez siebie tzw. deklaracji zgodności, która powinna zawierać informacje pozwalające zidentyfikować: wyrób i dyrektywę, której on podlega, producenta, jednostkę notyfikowaną, jeśli brała udział w ocenie zgodności, normy zharmonizowane i inne dokumenty, które były stosowane w procesie oceny zgodności (UOKiK 2005: s. 19). Szczegóły na temat tego, jakie informacje powinna zawierać deklaracja zgodności, określają poszczególne dyrektywy nowego podejścia. Wystawiając deklarację oceny zgodności, producenci deklarują, że ich wyrób jest zgodny z zasadniczymi wymaganiami i spełnia wymogi określone w dyrektywach, które dotyczą danego wyrobu. Bez tego „przrzeczenia” nie mogliby umieścić oznakowania CE na oferowanym produkcie.

Z powyższego wynika, że producent musi ustalić, jakimi dyrektywami objęty jest jego wyrób, jeszcze na etapie jego projektowania. Produkt musi spełniać wymagania dyrektyw, gdy jest wprowadzany na rynek po raz pierwszy i/lub oddawany do użytkowania. W niektórych dyrektywach, zależnie od procedury przewidzianej dla danego produktu, określony jest wymóg dokonania oceny zgodności przez podmiot zewnętrzny – niezależną stronę trzecią, którą jest zazwyczaj tzw. jednostka notyfikowana¹¹. Podkreślić trzeba, że wybór jednostki notyfikowanej należy do wytwórcy, a zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 765/2008, działalność jednostek notyfikowanych nie jest ograniczona terytorialnie do konkretnego państwa członkowskiego.

Zgodnie z zasadami wynikającymi z dyrektyw nowego podejścia, swobodny przepływ danego produktu jest zapewniony bez wcześniejszej kontroli spełniania przez niego zasadniczych wymogów, czy to w trybie krajowym, czy na poziomie unijnym (Pelkmans 1987: s. 253–255). Państwa członkowskie UE uznają za zgodne wyroby

¹¹ Wykaz jednostek notyfikowanych w zakresie poszczególnych dyrektyw nowego podejścia prowadzi Komisja Europejska.

posiadające jeden z dowodów zgodności przewidziany przez konkretną dyrektywę, deklarujący ich zgodność z normami zharmonizowanymi albo – w przypadku braku takich norm – z odpowiednimi przepisami krajowymi. Warto podkreślić, że państwa członkowskie mogą ustanawiać dodatkowe przepisy, na przykład w celu ochrony konsumentów, pracowników lub ich zdrowia albo ochrony środowiska naturalnego¹², jednakże przepisy te nie mogą nakazywać modyfikacji wyrobu zgodnego z dyrektywą, zwłaszcza w sposób z nią sprzeczny, jak też nie mogą mieć wpływu na warunki wprowadzania produktu na rynek. Kontrola przez krajowe organy nadzoru rynku¹³ jest podejmowana dopiero, gdy wyrób jest już dostępny na rynku¹⁴.

Jak wskazano powyżej, powołanie się przez producenta na normy europejskie ma tę zaletę, iż automatycznie zapewnia domniemanie zgodności z wymaganiami zasadniczymi odnoszącymi się do konkretnego typu wyrobów (Pelkmans 1987: s. 257–258). Dzięki temu dany produkt może być sprzedawany na innych rynkach krajowych, a odpowiednie organy i służby handlowe w każdym państwie członkowskim muszą uznać go za zgodny z wymaganiami unijnymi. Domniemanie zgodności z normami zharmonizowanymi ustanowione zostało w art. R8 Decyzji 768/2008/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Taka zasada wynika również z przepisów krajowych. Przykładowo, stosownie do treści art. 9 Ustawy 2016/542, domniemuje się, że wyroby, na których umieszczono oznakowanie CE lub dla których sporządzono dokumentację potwierdzającą spełnienie zasadniczych wymagań, są zgodne z wymaganiami wynikającymi z obowiązujących przepisów.

Zgodnie z zasadą swobodnego przepływu towarów, państwa członkowskie UE nie mogą zakazać wprowadzenia na swój rynek wyrobów, które spełniają zasadnicze wymagania i zawierają oznakowanie CE. Jednakże, gdy jakieś państwo uzna, że dany produkt jest niebezpieczny, tj. stwarza zagrożenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa osób albo innych kwestii ważnych dla ochrony interesów publicznych, ma prawo wycofać go z rynku, po przeprowadzeniu odpowiedniej procedury wyjaśniającej, określonej w art. R31 Decyzji 768/2008/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Po zakończeniu

¹² Na temat zasady wymogów imperatywnych (koniecznych), zgodnie z którą każde państwo członkowskie UE może wprowadzać pewne ograniczenia swobody obrotu towarowego, powołując się na ważny i uzasadniony interes publiczny, zob. Chmielewski 2015: s. 1–11.

¹³ Organ nadzoru rynku mają za zadanie egzekwować prawo chroniące interesy konsumentów i pracowników oraz zapobiegać nieuczciwej konkurencji. W Polsce funkcję taką sprawuje Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w porozumieniu z organami sektorowymi – np. Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego.

¹⁴ Na temat możliwych do zastosowania środków nadzoru zob. art. 19 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 765/2008.

postępowania informuje Komisję Europejską o przyjętym środku, podając przyczyny swojej decyzji. Natomiast Komisja konsultuje się z pozostałymi państwami członkowskimi i stałym komitetem, i jeśli działanie uzna za uzasadnione, informuje pozostałe państwa członkowskie UE o konieczności zakazania wprowadzenia danego wyrobu do obrotu lub nakazania wycofania go z obrotu gospodarczego.

Ponadto, zgodnie z art. R9 Decyzji 768/2008/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, państwa członkowskie mogą zgłaszać formalne zastrzeżenia do norm zharmonizowanych. Jeśli krajowy organ nadzoru oceni, że zharmonizowana norma nie spełnia wymagań zasadniczych, Komisja Europejska zwraca się do Komitetu ds. Norm i Przepisów Technicznych, który bezzwłocznie wydaje opinię, zgodnie z którą dana norma może być utrzymana, poddana przeglądowi lub wycofana.

Jednocześnie wskazać należy, że w państwach członkowskich UE istnieją przepisy prawne zapobiegające powstawaniu takiej sytuacji, w której na rynku, a następnie w użytkowaniu, znajdzie się produkt niespełniający odpowiednich wymagań, a tym samym mogący stwarzać zagrożenie dla użytkowników. W Polsce odpowiednie procedury w tym zakresie zostały przyjęte w następujących aktach prawnych: Ustawie 2012/1225, Ustawie 2014/1662, Ustawie 2016/655 oraz Ustawie 2016/542. Powyższe przepisy ustanowione zostały w wyniku implementacji Dyrektywy 85/374/EWG oraz Dyrektywy 2001/95/WE. Pierwsza z nich określa zasady odpowiedzialności producenta za wprowadzenie do obrotu wyrobów wadliwych, natomiast druga – zobowiązuje państwa członkowskie UE do monitorowania, czy wyroby wprowadzane na rynek spełniają normy bezpieczeństwa, a także do stosowania środków umożliwiających wycofanie z rynku produktów niebezpiecznych, w tym przewiduje możliwość zastosowania odpowiednich kar dla dystrybutorów wprowadzających określony wyrób na rynek. Należy zwrócić uwagę, że Dyrektywa 85/374/EWG ma zastosowanie do wszystkich wyrobów objętych dyrektywami nowego podejścia i nie dotyczy odpowiedzialności za sam produkt, ale za szkody przezeń wyrządzone, jeżeli był on wadliwy lub niebezpieczny dla użytkowników. Odpowiedzialność ta występuje również wtedy, gdy nie stwierdzono winy umyślnej producenta.

Zakończenie

W celu przyspieszenia procesu ujednoczenia wymagań technicznych na poziomie unijnym, odstąpiono od opracowywania szczegółowych wymagań dla konkretnych

produktów, zawartych w dyrektywach starego podejścia, a rozpoczęto proces harmonizacji poprzez przyjmowanie zasadniczych wymagań. Dyrektywy zawierające zasadnicze wymagania określa się mianem dyrektyw nowego podejścia. Należy zauważyć, że dyrektywy starego podejścia obejmują konkretne wyroby, a odnoszące się do nich wymagania i procedury prowadzenia badań określone są w nich w sposób szczegółowy. Natomiast dyrektywy nowego podejścia formułują je w sposób ogólny, tak aby można było objąć nimi możliwie największą liczbę przypadków danego przedmiotu. Podsumowując, dyrektywy nowego podejścia:

- usunęły bariery we wprowadzaniu postępu technicznego, poprzez odejście od ścisłego definiowania wyrobu na rzecz określenia dla niego zasadniczych wymagań, np. w zakresie bezpieczeństwa i ochrony konsumentów, ale bez definiowania szczegółów (Mendes 2011: s. 124–125);
- wprowadziły odpowiedzialność producenta lub jego przedstawiciela za wyrób (deklaracja zgodności);
- wprowadziły regulacje w zakresie oceny wyrobu pod względem zgodności z ustalonymi wymaganiami (jednostki oceniające zgodność).

Przypomnieć należy, że proces oceny owej zgodności dokonywany jest jeszcze przed wprowadzeniem wyrobu na rynek, natomiast zadaniem organów nadzoru rynku jest kontrola tej zgodności dopiero po wprowadzeniu produktu do obrotu. Zapewniona jest swoboda przepływu towarów objętych dyrektywami nowego podejścia i korzystających z domniemania zgodności, ale państwa członkowskie i Komisja Europejska posiadają skuteczne mechanizmy reagowania w sytuacji, gdy okaże się, że dany wyrób zagraża zdrowiu lub życiu konsumentów albo ich bezpieczeństwu.

W związku z powyższym, odpowiadając na pytania badawcze postawione na początku niniejszego artykułu, w świetle przedstawionej analizy, można stwierdzić, że dyrektywy nowego podejścia wpływają na usprawnienie procedur przepływu towarów na wspólnym rynku. Jednocześnie, pomimo uproszczenia procedur przepływu towarów, zapewniony jest dzięki nim odpowiedni poziom bezpieczeństwa oraz ochrony konsumentów. Przeprowadzona analiza pokazuje również, że w przedmiotowej dziedzinie następuje pogłębianie procesów integracyjnych, a także poszerzanie harmonizacji technicznej o nowe dziedziny gospodarki. Poszerzanie integracji w kolejnych sferach dokonuje się niejako samoczynnie, pod wpływem zjawisk integracyjnych w innych dziedzinach, w związku z występowaniem tzw. zjawiska *spill-over*, wymuszanego realiami życia gospodarczego.

Bibliografia

- ALEMANNO Alberto (2007), *Trade in Food: Regulatory and Judicial Approaches in the EC and the WTO*, London.
- BARCZ Jan (2011), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa.
- BIAŁA KSIĘGA (1985) w sprawie realizacji rynku wewnętrznego opublikowana 14 czerwca 1985 roku, http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf (30.08.2015).
- CHMIELEWSKI Jan (2015), *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa.
- CRAIG Paul P. (2009), *Legal Control of Regulatory Bodies: Principle, Policy and Teleology*, w: Patrick Birkinshaw, Mike Varney (red.), *The European Legal Order After Lisbon*, Oxford.
- CRAIG Paul P., DE BÚRCA Gráinne (2015), *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford.
- CZAPUTOWICZ Jacek (2010), *Perspektywy teoretyczne w studiach europejskich*, w: Konstanty A. Wojtaszczyk, Wojciech Jakubowski (red.), *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, Warszawa.
- CZERMIŃSKA Małgorzata (2010), *Swoboda przepływu towarów jako jedna z wolności wspólnego rynku Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 845.
- DECYZJA 768/2008/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylająca decyzję Rady 93/465/EWG, Dz. Urz. UE L 218 z 13.08.2008.
- DYREKTYWA 2000/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. odnosząca się do urządzeń kolei linowych przeznaczonych do przewozu osób, Dz. Urz. WE L 106 z 03.05.2000.
- DYREKTYWA 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz. Urz. WE L 11 z 03.12.2002.
- DYREKTYWA 2006/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do sprzętu elektrycznego przewidzianego do stosowania w określonych granicach napięcia, Dz. Urz. WE L 374 z 27.12.2006.
- DYREKTYWA 2009/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie bezpieczeństwa zabawek, Dz. Urz. UE L 170 z 30.06.2009.

- DYREKTYWA 89/106/EWG Rady z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich odnoszących się do wyrobów budowlanych, Dz. Urz. EWG L 40 z 11.02.1989.
- DYREKTYWA Rady 71/318/EWG z dnia 26 lipca 1971 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do gazomierzy, Dz. Urz. EWG L 202 z 06.09.1971.
- DYREKTYWA 75/33/EWG Rady z dnia 17 grudnia 1974 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do wodomierzy do wody zimnej, Dz. Urz. EWG L 14 z 20.01.1975.
- DYREKTYWA 85/374/EWG Rady z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe, Dz. Urz. WE L 210 z 07.08.1985.
- DYREKTYWY NOWEGO PODEJŚCIA (WWW), <http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Bezpieczenstwo+produktow+i+uslug/Ocena+zgodnosci/Dyrektywy+Nowego+Podejscia> (29.08.2015).
- GÓRKA Maciej (2014), *Zasada wzajemnego uznawania w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa.
- HAAS Ernst B. (1964), *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organisation*, Stanford.
- <http://www.oznaczenie-ce.pl/dyrektywy.php?&sessionID=cc3db6875cd38067ddf9755d5d3cf29e&mId=3> (30.08.2015).
- JAE, Jednolity akt europejski, Dz. Urz. WE L 169 z 1987.
- MENDES Joana (2011), *Participation in EU Rule-making: A Rights-Based Approach*, Oxford.
- PELKMANS Jacques (1987), *The New Approach to Technical Harmonization and Standardization*, „Journal of Common Market Studies”, Volume 25, Issue 3, Maastricht.
- POLSKI SYSTEM oceny zgodności i kontrola wyrobów podlegających dyrektywom nowego podejścia – przewodnik, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=11116>, Warszawa 2005 (30.08.2015).
- RADA (1985), Rezolucja z dnia 7 maja 1985 r. w sprawie nowego podejścia do harmonizacji technicznej oraz normalizacji, Dz. Urz. WE C 136 z 4.06.1985.
- ROZPORZĄDZENIE 765/2008/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93, Dz. Urz. UE L 218 z 13.08.2008.

- SCHEPEL Harm (2013), *The New Approach To The New Approach: The Juridification Of Harmonized Standards In EU Law*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law”, nr 4, http://www.maastrichtjournal.eu/pdf_file/ITS/MJ_20_04_0521.pdf (28.07.2016).
- TEWG, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą zawarty 25 marca 1957 r., wszedł w życie 1 stycznia 1958 r.
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- UOKiK (2005), *Polski przedsiębiorca w Unii Europejskiej. Wyroby podlegające ocenie zgodności i oznakowaniu CE*, Warszawa, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=11115> (30.08.2015).
- USTAWA (2012/1225) z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, Dz. U. 2012, poz. 1225, z późn. zm.
- USTAWA (2014/1662) z dnia 20 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów Dz. U. 2014, poz. 1662, z późn. zm.
- USTAWA (2016/542) z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, Dz. U. 2016, poz. 542
- USTAWA (2016/655) z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. 2016, poz. 655, z późn. zm.)
- WARD Hugh (2006), *Teoria racjonalnego wyboru*, w: David Marsh, Gerry Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków.
- WIKTOR Jan W. (2005), *Rynek Unii Europejskiej. Koncepcja i zasady funkcjonowania*, Kraków.
- WOLANIN Renata, *System nadzoru rynku w zakresie dyrektyw nowego podejścia*, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=5233> (28.08.2015).
- WRÓBEL Andrzej (2006), *Pojęcie wspólnego rynku i rynku wewnętrznego a swobody wspólnotowe*, w: Jan Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa.