



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SANCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 3 maja 2016 r.¹

Sprawa C-525/14

**Komisja Europejska
przeciwko
Republice Czeskiej**

(skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego)

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Swobodny przepływ towarów —
Artykuł 34 TFUE — Ograniczenia ilościowe w przywozie — Środki o skutku równoważnym —
Metale szlachetne oznakowane w państwie trzecim zgodnie z ustawodawstwem niderlandzkim —
Przywóz do Republiki Czeskiej po dopuszczeniu do swobodnego obrotu w jednym państwie
członkowskim, którym może być inne państwo niż Królestwo Niderlandów — Odmowa uznania cech
probierczych — Ochrona konsumentów — Dopuszczalność

1. Republika Czeska kwestionuje uchybienie, które zarzuca jej Komisja, i twierdzi, że art. 34 i 36 TFUE nie zakazują stosowania praktyki administracyjnej jej krajowego laboratorium probierczego, ponieważ cechy probiercze WaarborgHolland wybijają się zarówno w Niderlandach, jak i w zakładach mieszczących się w państwach trzecich (Chinach i Tajlandii).
2. Do dorobku Trybunału należy mocno ugruntowane orzecznictwo dotyczące wzajemnego uznawania krajowych cech probierczych państw członkowskich. Nowy element zawarty w skardze polega na tym, że należy zdecydować, czy orzecznictwo to stosuje się również do wyrobów z metali szlachetnych, które pomimo że pochodzą z państw trzecich, są importowane i wprowadzane do swobodnego obrotu w Unii Europejskiej z cechą probierczą laboratorium niderlandzkiego WaarborgHolland wybijaną w tych państwach trzecich.
3. Prawdą jest przy tym, że dopuszczenie do swobodnego obrotu prowadzi do zrównania ze sobą towarów pochodzących spoza Unii oraz towarów wewnątrzwspólnotowych. Zrównanie to jednak może nie wystarczać do tego, aby prowadzić do wzajemnego uznawania: to uprzednie wprowadzenie do obrotu towaru w jednym państwie członkowskim zgodnie z jego prawem krajowym stanowi warunek, aby inne państwo członkowskie (przeznaczenia) uznało równoważność i nie narzucało stosowania swych własnych przepisów. W niniejszej sprawie dalszego wyjaśnienia wymaga kwestia, do jakiego stopnia oraz w jakich okolicznościach warunek ten musi zostać spełniony.

I – Przebieg postępowania w sprawie o uchybienie zobowiązaniom

4. W dniu 30 września 2011 r. Komisja doręczyła Republice Czeskiej wezwanie, w którym zwróciła się o wyjaśnienia w kwestii odmowy uznania niderlandzkich cech probierczych, w szczególności pochodzących z laboratorium WaarborgHolland.

¹ — Język oryginału: hiszpański.

5. W odpowiedzi z dnia 30 listopada 2011 r. Republika Czeska przyznała, że nie uznaje wspomnianych niderlandzkich cech probierczych, co jej zdaniem mogło stanowić problem swobodnego świadczenia usług, a nie problem swobodnego przepływu towarów. Rząd czeski uzasadnił swoją odmowę niemożnością odróżnienia towarów oznakowanych cechą probierczą WaarborgHolland w Niderlandach oraz tych oznakowanych w państwach trzecich i następnie importowanych do Unii.

6. Nieprzekonana wyjaśnieniami władz czeskich Komisja doręczyła Republice Czeskiej uzasadnioną opinię w dniu 30 maja 2013 r., w której wskazała, że postanowienia TFUE dotyczące swobody przepływu towarów stosuje się do towarów dopuszczonych do swobodnego obrotu na terytorium celnym Unii i z tego względu do towarów z państw trzecich importowanych do państwa członkowskiego zgodnie z art. 29 TFUE. Komisja zwróciła się do Republiki Czeskiej o dostosowanie jej działań do art. 34 TFUE w terminie dwóch miesięcy.

7. W odpowiedzi z dnia 23 lipca 2013 r. Republika Czeska podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko i ponownie stwierdziła, że odrzucenie możliwości wprowadzania do obrotu wyrobów z metali szlachetnych z cechą probierczą WaarborgHolland jest uzasadnione wymogiem ochrony konsumentów.

8. Wobec stanowiska Republiki Czeskiej Komisja wniosła skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w dniu 20 listopada 2014 r., podtrzymując twierdzenia wyrażone w trakcie dotychczasowego postępowania. W odpowiedzi na skargę Republika Czeska podtrzymała stanowisko przedstawione Komisji.

9. Pismem z dnia 26 lutego 2015 r. Francja zwróciła się z wnioskiem do prezesa Trybunału o dopuszczenie jej w charakterze interwenienta w postępowaniu po stronie Republiki Czeskiej. W dniu 9 kwietnia 2015 r. sekretariat Trybunału poinformował ją o uznaniu wniosku zgodnie z art. 130 regulaminu postępowania i w dniu 26 maja 2015 r. Francja złożyła uwagi interwenienta.

10. Zarówno Komisja, jak i Republika Czeska podtrzymały swoje przeciwstawne stanowiska w replice i duplice, a także w trakcie rozprawy przed Trybunałem, która odbyła się w dniu 17 lutego 2016 r.

II – Dopuszczalność skargi

11. Zdaniem Republiki Czeskiej skarga jest w części niedopuszczalna, ponieważ Komisja zarzuciła jej uchybienie zobowiązaniom w sposób niejasny i dwuznaczny, poprzez przywołanie odmowy uznawania „niektórych niderlandzkich cech probierczych”, „w szczególności cech probierczych WaarborgHolland”, podczas gdy w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, a także w samej skardze, mowa była jedynie o cechach probierczych WaarborgHolland i nie wspomniano o żadnych innych. Skarga powinna ograniczyć się zatem do tego ostatniego działania władz czeskich.

12. Komisja sprzeciwia się zarzutowi częściowej niedopuszczalności, twierdząc, że nie doszło do poszerzenia zakresu skargi, ponieważ w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi (w szczególności w uzasadnionej opinii) zarzuciła ona Republice Czeskiej naruszenie art. 34 TFUE z uwagi na nieuznawanie „określonych niderlandzkich cech probierczych”.

13. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału każda skarga wszczynająca postępowanie powinna wskazywać przedmiot sporu oraz zwięźle przedstawienie zarzutów, a informacja ta powinna być „wystarczająco jasna i precyzyjna”, tak aby pozwolić stronie pozwanej na przygotowanie obrony, a Trybunałowi na przeprowadzenie kontroli. Z powyższego wynika, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z treści samej skargi oraz że żądania w niej zawarte powinny być sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał ultra petita lub z pominięciem jednego z zarzutów.

14. Trybunał również uznał, że w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja powinna przedstawić zarzuty w sposób wystarczająco spójny i precyzyjny, tak aby państwo członkowskie oraz Trybunał miały jasne pojęcie o zakresie zarzucanego naruszenia prawa Unii. Wymóg ten umożliwia państwu członkowskiemu przygotowanie obrony, a Trybunałowi ocenę istnienia zarzucanego naruszenia².

15. W świetle powyższych wymagań uważam, że argument Republiki Czeskiej jest zasadny i należy uznać za częściowo niedopuszczalną skargę wniesioną przez Komisję. Wskazanie przedmiotu uchybienia jest nieprecyzyjne w zakresie, w jakim dotyczy czeskiej odmowy uznawania „określonych niderlandzkich cech probierczych”, a Komisja dokonuje uszczegółowienia – i zamieszcza informację – wyłącznie co do wyrobów oznakowanych przez laboratorium WaarborgHolland z siedzibą w Goudzie, które jako jedyne przeniosło swoją działalność do państw trzecich (tj. do Chin i Tajlandii).

16. Komisja nie przedstawiła żadnego dowodu na to, że władze czeskie odmówiły uznawania cech probierczych wybijanych przez inne niderlandzkie laboratorium (Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. z siedzibą w Joure). Dodatkowo Republika Czeska twierdzi, czemu nie zaprzeczyła Komisja, że wymaga ona jedynie naniesienia czeskiej cechy probierczej na wyroby z metali szlachetnych oznaczonych cechą probierczą WaarborgHolland.

17. Mimo że istnieje pewna zbieżność pomiędzy działaniem Komisji na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi oraz postępowania sądowego, przyjmuję, że brak było precyzji w zarzutach Komisji w stosunku do Republiki Czeskiej w odniesieniu do odmowy uznawania niderlandzkich cech probierczych WaarborgHolland. Z tego względu należy uznać skargę Komisji za częściowo niedopuszczalną, jeżeli chodzi o te cechy probiercze, a uznać za dopuszczalną w zakresie dotyczącym odmowy przez organy czeskie uznania wyrobów z metali szlachetnych oznakowanych cechami probierczymi WaarborgHolland.

III – Analiza istoty sprawy

18. Przed dokonaniem analizy uchybienia zarzucanego przez Komisję Republice Czeskiej wskazane jest przedstawić pewne charakterystyczne cechy regulacji prawnych w Unii Europejskiej oraz w dziedzinie międzynarodowej, dotyczących handlu wyrobami z metali szlachetnych.

A – Uwagi wstępne dotyczące sprzedaży wyrobów z metali szlachetnych

19. Sprzedaż tych wyrobów to jedna ze sfer, w ramach której przeszkody techniczne (będące skutkiem występowania odmiennych norm w państwach członkowskich), nie mogły zostać wyeliminowane na drodze harmonizacji porządków prawnych. Wobec niepowodzenia kolejnych wniosków Komisji³ juretyczna technika wzajemnego uznawania była stosowana w orzecznictwie Trybunału i popierana przez samą Komisję jako alternatywa w przypadku braku harmonizacji⁴.

2 — Wyroki: z dnia 10 maja 2012 r., Komisja/Estonia (C-39/10, EU:C:2012:282), pkt 24–26; z dnia 15 czerwca 2010 r., Komisja/Hiszpania (C-211/08, EU:C:2010:340), pkt 32; z dnia 18 listopada 2010 r., Komisja/Portugalia (C-458/08, EU:C:2010:692), pkt 49; z dnia 19 grudnia 2013 r., Komisja/Polska (C-281/11, EU:C:2013:855), pkt 121–123; z dnia 14 stycznia 2010 r., Komisja/Republika Czeska (C-343/08, EU:C:2010:14), pkt 25; z dnia 24 marca 2011 r., Komisja/Hiszpania (C-375/10, EU:C:2011:184), pkt 10–11.

3 — Propozycja dyrektywy Rady dotycząca zbliżania ustawodawstw państw członkowskich w zakresie wyrobów z metali szlachetnych, COM(1975) 607 wersja ostateczna z dnia 1 grudnia 1975 r. (Dz.U. 1976, C 11, s. 2), wycofana w 1977 r. Propozycja dyrektywy Rady dotyczącej wyrobów z metali szlachetnych, COM(93) 322 wersja ostateczna z dnia 14 października 1993 r., zmodyfikowana zmienioną propozycją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącą wyrobów z metali szlachetnych, COM(94) 267 wersja ostateczna z dnia 30 czerwca 1994 r. (Dz.U. 1994, C 209, s. 4), która została wycofana w 2005 r.

4 — Zobacz wytyczne Komisji, *Zastosowanie rozporządzenia wzajemnego uznawania do wyrobów z metali szlachetnych* z dnia 1 lutego 2010 r.

20. Powodem braku prawdziwego rynku wewnętrznego charakteryzującego się swobodnym przepływem wyrobów z metali szlachetnych jest to, że liczne państwa członkowskie dysponują krajowymi laboratoriami probierczymi, które stosują różne znaki i cechy probiercze mające na celu zagwarantowanie ich pochodzenia oraz stopnia czystości⁵. Celem tych cech probierczych jest ochrona konsumentów, zapobieganie oszustwom oraz zagwarantowanie lojalności transakcji handlowych.

21. Przekrój przepisów krajowych, które dotyczą wyrobów z metali szlachetnych, jest bardzo szeroki. Istnieje 15 państw (m.in. Republika Czeska i Niderlandy), które wprowadziły system obowiązkowego oznakowania przez swoje oficjalne laboratorium probiercze w celu wykazania, że wyrób został poddany wystarczającym testom. Siedem państw członkowskich dysponuje systemem dobrowolnego oznakowania, a jeszcze pięć innych nie posiada żadnego systemu.

22. Większość przeszkód technicznych dotyczących sprzedaży tych wyrobów wynika z istnienia procedury kontroli towaru przez oficjalne laboratorium probiercze („assay office”) przed wprowadzeniem na rynek krajowy, jak również z wymogu obowiązkowego oznakowania⁶, zwanego cechą probierczą, która informuje wytwórcę o charakterze metalu oraz o stopniu jego czystości. Najczęściej występujące cechy probiercze to:

- cecha probiercza oficjalnego laboratorium probierczego (zwana dalej „cechą probierniczą”), która zawiera informację, że wyrób został poddany testowi w sposób wystarczający, oraz, co do zasady, wskazuje również rodzaj metalu oraz stopień jego czystości,
- cecha probiercza identyfikująca (pochodzenia) wytwórcy lub importera, który jest zwykle zarejestrowany w państwie, w którym dokonuje się kontroli wyrobów z metali szlachetnych,
- cecha probiercza stopnia czystości (lub próba metalu)⁷, która wskazuje rodzaj metalu szlachetnego oraz stopień jego czystości, wyrażony w karatach lub częściach tysięcznych,
- wspólna cecha kontrolna ustanowiona Konwencją o kontroli i cechowaniu wyrobów z metali szlachetnych, sporządzoną w Wiedniu w dniu 15 listopada 1972 r.⁸.

23. Z uwagi na przeszkody techniczne, które powstają z powodu rozbieżności pomiędzy przepisami krajowymi dotyczącymi cech probierczych wyrobów z metali szlachetnych, Trybunał stosował w tej dziedzinie swoje orzecznictwo dotyczące art. 34–36 TFUE. Uczynił to w szczególności, odwołując się do obowiązku wzajemnego uznawania równoważnych cech probierczych.

5 — Zgodnie z dostępnymi danymi w okresie od dnia 13 maja 2009 r., to jest od dnia wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 764/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającego procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylającego decyzję nr 3052/95/WE (Dz.U. 2008, L 218, s. 21), do dnia 31 grudnia 2011 r., z 1524 notyfikacji odmowy wzajemnego uznawania 90% odnosiło się do wyrobów z metali szlachetnych. Zobacz dokument COM(2012) 292 wersja ostateczna, z dnia 15 czerwca 2012 r., komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, który zawiera pierwszy raport dotyczący zastosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 764/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającego procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylającego decyzję nr 3052/95/WE, s. 8.

6 — Zobacz informacja na stronie internetowej International Association of Assay Offices <http://www.theiaao.com/hallmarking/>.

7 — Zgodnie z danymi dostarczonymi przez Komisję w Unii istnieje obecnie 18 stopni czystości w przypadku złota, przy czym jedynie dwa są używane we wszystkich państwach członkowskich (585 oraz 750). W przypadku srebra istnieje 15 krajowych stopni czystości w całej Unii i jedynie próby 800 i 925 są uznawane we wszystkich państwach członkowskich. W przypadku platyny istnieje 5 stopni czystości w Unii i nie jest ona uznawana za metal szlachetny w Bułgarii, na Cyprze i w Niemczech (Komisja, *Zastosowanie rozporządzenia wzajemnego uznawania do wyrobów z metali szlachetnych*, z dnia 1 lutego 2010 r., s. 9).

8 — Tekst konwencji, wielokrotnie zmienianej, oraz wykaz państw stron jest dostępny na stronie internetowej <http://www.hallmarkingconvention.org/documents.php>.

24. Stanowisko Trybunału było jasne w wyrokach *Robertson i in.*, *Houtwiper*, *Komisja/Irlandia i Juvelta*⁹ w przypadku handlu wewnątrzwspólnotowego tymi towarami. Regulacje krajowe stanowią środki o skutku równoważnym w przywozie (a zatem niezgodne z art. 34 TFUE), jeżeli nakładają na towary przywożone z innych państw członkowskich, gdzie zostały oznakowane i wprowadzone zgodnie z prawem do obrotu, obowiązek uzyskania nowej cechy probierczej w państwie przeznaczenia, ponieważ wymóg ten utrudnia i czyni bardziej kosztownym wewnątrzwspólnotowy przywóz tych towarów.

25. Trybunał przyjął jednak, że wobec braku harmonizacji dokonanej przez Unię obowiązek wybijania krajowej cechy probierczej i nieuznawanie cechy probierczej państwa pochodzenia może znajdować pewne uzasadnienie w imperatywnych wymogach ochrony konsumentów oraz rzetelności transakcji handlowych, wdrażanych od czasu wyroku *Cassis de Dijon*¹⁰. To cecha probiercza gwarantuje, że konsument nie zostanie wprowadzony w błąd, gdyż nie da się ustalić metodą wzrokową, dotykową lub poprzez zważenie, stopnia czystości wyrobu z metali szlachetnych¹¹. Jak mówi stare przysłowie „nie wszystko złoto, co się świeci”.

26. Jednakże wymóg cechy probierczej państwa przeznaczenia nie miałby zastosowania, gdyby wyrób z innego państwa członkowskiego miałby wybitą cechę probierczą, która zawiera oznaczenia, niezależnie od ich formy, równoważne z oznaczeniami obowiązującymi w państwie członkowskim przywozu oraz zrozumiałe dla konsumentów z państwa przeznaczenia¹². Oznacza zatem szczegółowe zastosowanie zasady wzajemnego uznawania krajowych przepisów handlowych, do której Trybunał się często odwoływał jako do alternatywy w przypadku braku harmonizacji przepisów w celu wyeliminowania przeszkód technicznych w handlu wewnątrzwspólnotowym.

27. Jeżeli chodzi o handel (wyrobami z metali szlachetnych) Unii z państwami trzecimi, to przepisy znajdujące zastosowanie są nieliczne, a przeszkody techniczne występują nawet częściej niż w przypadku rynku wspólnotowego z uwagi na olbrzymią różnorodność krajowych systemów prawnych. Logicznie rzecz biorąc, handel ten podlega zastosowaniu ogólnych zasad Światowej Organizacji Handlu, w szczególności GATT oraz Porozumienia w sprawie barier technicznych w handlu (porozumienie BTB)¹³. W ramach wspólnej polityki handlowej Unia ani nie zawierała umów, ani też nie wprowadzała do traktatów z państwami trzecimi przepisów dotyczących obrotu wyrobami z metali szlachetnych.

28. Zamiar usunięcia przeszkód technicznych w handlu wewnątrzwspólnotowym tymi wyrobami doprowadził do zawarcia konwencji o kontroli i cechowaniu wyrobów z metali szlachetnych, podpisanej w Wiedniu w dniu 15 listopada 1972 r., która weszła w życie w 1975 r. i której stronami jest szesnaście państw członkowskich, obok Szwajcarii, Norwegii oraz Izraela (zwanej dalej „konwencją wiedeńską”) ¹⁴. W Republice Czeskiej konwencja obowiązuje od 1994 r., natomiast w Niderlandach od 1999 r.

9 — Wyroki: z dnia 22 czerwca 1982 r., *Robertson i in.* (220/81, EU:C:1982:239); z dnia 15 września 1994 r., *Houtwiper* (C-293/93, EU:C:1994:330); z dnia 21 czerwca 2001 r., *Komisja/Irlandia* (C-30/99, EU:C:2001:346); z dnia 16 stycznia 2014 r., *Juvelta* (C-481/12, EU:C:2014:11).

10 — Wyrok z dnia 20 lutego 1979 r., *Rewe-Zentral*, zwany „*Cassis de Dijon*” (120/78, EU:C:1979:42).

11 — Zobacz wyroki: z dnia 22 czerwca 1982 r., *Robertson i in.* (220/81, EU:C:1982:239), pkt 9, 11; z dnia 15 września 1994 r., *Houtwiper* (C-293/93, EU:C:1994:330), pkt 11, 14.

12 — Wyroki: z dnia 22 czerwca 1982 r., *Robertson i in.* (220/81, EU:C:1982:239), pkt 12; z dnia 15 września 1994 r., *Houtwiper* (C-293/93, EU:C:1994:330), pkt 15; z dnia 21 czerwca 2001 r., *Komisja/Irlandia* (C-30/99, EU:C:2001:346), pkt 30, 69; z dnia 16 stycznia 2014 r., *Juvelta* (C-481/12, EU:C:2014:11), pkt 22.

13 — Jednakże z uwagi na uwzględnienie wśród ogólnych wyjątków z art. XX GATT środków „dotyczących importu lub eksportu złota lub platyny” państwa mogą z łatwością uzasadnić swoje bardziej restrykcyjne przepisy krajowe.

14 — Wykaz państw stron oraz państw, którym przysługuje status obserwatorów (Chorwacja, Włochy, Serbia, Sri-Lanka i Ukraina), widnieje na stronie internetowej <http://www.hallmarkingconvention.org/members-observers.php>.

29. Konwencja wiedeńska przeprowadza w minimalnym zakresie harmonizację przepisów odnoszących się do cech probierczych w celu wspierania wzajemnego uznawania pomiędzy państwami, które są stronami konwencji. Krajowe laboratoria probiercze wyznaczone zgodnie z konwencją mogą stosować oznakowanie wspólną cechą kontrolną do wyrobów ze złota, srebra i platyny po sprawdzeniu czystości zgodnie z uznanymi metodami prób. Każde państwo strona zezwala, aby wyroby oznakowane wspólną cechą kontrolną¹⁵ były przywożone na jego terytorium bez konieczności dokonywania żadnej dodatkowej oceny czy też oznakowania dodatkową cechą probierczą. Wybicie wspólnej cechy kontrolnej jest dokonywane w sposób dowolny, a eksporter ma możliwość złożenia wniosku o nią do krajowego laboratorium probierczego lub też może wysłać towar bez niej do państwa przywozu, które dokona oznakowania, jeżeli zostały spełnione jego przepisy krajowe oraz wymagania konwencji. Wyroby noszące wspólną cechę kontrolną oraz trzy pozostałe przewidziane w konwencji są uznawane przez państwa strony bez domagania się żadnej dodatkowej próby lub oznakowania.

30. Powściągliwość niektórych państw europejskich (w szczególności tych, które dysponują oficjalnym laboratorium probierczym z bogatą infrastrukturą, tradycją i doświadczeniem), jeżeli chodzi o podpisanie konwencji wiedeńskiej, doprowadziła do zawierania umów dwustronnych o wzajemnym uznawaniu cech probierczych z państwami trzecimi prowadzącymi bardzo aktywną działalność w zakresie międzynarodowego handlu tymi wyrobami¹⁶.

B – Uchybienie zarzucane przez Komisję Republice Czeskiej

1. W przedmiocie ograniczenia swobody przepływu towarów

31. Komisja uważa, że praktyka stosowana przez Republikę Czeską, polegająca na żądaniu wybijania czeskiej cechy probierczej w przypadku wyrobów z metali szlachetnych, które noszą cechę probierczą WaarborgHolland, stanowi środek o skutku równoważnym w przywozie, zakazany w art. 34–36 TFUE.

32. Zdaniem Komisji orzecznictwo Trybunału dotyczące uznawania cech probierczych znajduje zastosowanie w całości do działania Republiki Czeskiej, ponieważ swoboda przepływu jest stosowana zasadniczo do towarów pochodzących z jednego z państw członkowskich, jak i z państw trzecich, które zostały dopuszczone do swobodnego obrotu zgodnie z art. 29 TFUE. Republika Czeska nie może uznawać cech probierczych jednych państw członkowskich i równocześnie traktować w sposób odmienny wyrobów noszących cechę probierczą WaarborgHolland z uwagi na to, że laboratorium wytłacza fizycznie cechę probierczą w państwach trzecich, po przeniesieniu części swojej działalności poza Niderlandy i Unię.

33. Republika Czeska kontrargumentuje, że jej zachowanie jest zgodne z art. 34 TFUE, ponieważ wzajemne uznawanie cech probierczych dotyczy jedynie towarów wewnątrzwspólnotowych oraz produktów z państw trzecich dopuszczonych do swobodnego obrotu w Unii, jeżeli zostały wprowadzone do obrotu w jednym państwie członkowskim zgodnie z jego prawem krajowym. Wyroby oznakowane cechą probierczą WaarborgHolland w państwach trzecich, dopuszczone do swobodnego obrotu w Unii i niewprowadzone do obrotu zgodnie z prawem w jednym państwie członkowskim Unii, nie mogą zatem korzystać z wzajemnego uznawania, nawet jeżeli oznakowanie WaarborgHolland poza Unią jest prowadzone zgodnie z ustawodawstwem niderlandzkim.

15 — Ustęp 4 załącznika II do konwencji wiedeńskiej stanowi, że oprócz wspólnej cechy kontrolnej, wyroby są oznaczone co najmniej następującymi cechami: cechą probierczą państwa pochodzenia lub przeznaczenia, znakiem wytwórcy lub znakiem pochodzenia oraz oznaczeniem próby.

16 — Convention entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relative à la reconnaissance réciproque des poinçons officiels apposés sur les ouvrages en métaux précieux, publiée comme annexe au Décret n° 89–216 du 10 avril 1989 (JORF z dnia 14 kwietnia 1989 r., s. 4741), zawarta w dniu 2 czerwca 1987 r., obowiązująca od dnia 1 maja 1989 r. Convention entre la Confédération suisse et la République italienne relative à la reconnaissance réciproque des poinçons apposés sur les ouvrages en métaux précieux (RO 1974 753), zawarta w dniu 15 stycznia 1970 r. i obowiązująca od dnia 30 marca 1974 r.

34. Moim zdaniem należy wyraźnie stwierdzić, po pierwsze, że praktyka administracyjna czeskiego laboratorium probierczego może zostać przypisana Republice Czeskiej, przez co kwalifikuje się jako środek o skutku równoważnym ograniczeniu ilościowemu w przywozie zgodnie z orzecznictwem Trybunału¹⁷.

35. Po drugie, nie podzielam argumentu Republiki Czeskiej (przywołanego na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi), że jej działania powinny być oceniane w świetle przepisów oraz orzecznictwa dotyczącego swobodnego przepływu usług. Jak wskazała Komisja, ograniczenia nałożone przez Republikę Czeską dotyczą bezpośrednio handlu wyrobami z metali szlachetnych, a nie świadczenia usług probierczych. Cecha probiercza jest wybijana na towarze, którego część stanowi, z uwagi na co czeska praktyka wpływa na swobodę przepływu towarów, nie usług. Jest to praktyka administracyjna państwa członkowskiego stosowana bez rozróżnienia, która wpływa na wprowadzanie do obrotu określonego rodzaju towarów.

36. Po trzecie, uważam, że czeska praktyka administracyjna mieści się bez problemu w definicji środka o skutku równoważnym ograniczeniu ilościowemu w przywozie, przyjętej przez orzecznictwo Trybunału w ramach wykładni art. 34 TFUE. Za taki należy uznać wszelkie uregulowania państw członkowskich dotyczące handlu mogące, bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, utrudnić handel wewnątrz Unii¹⁸.

37. Trybunał uznał, że stanowią środki o skutku równoważnym, zakazane w art. 34 TFUE, przeszkody w swobodnym przepływie towarów wynikające, wobec braku harmonizacji porządków prawnych, ze stosowania do towarów z innych państw członkowskich, gdzie są wyrabiane i wprowadzane zgodnie z prawem do obrotu, przepisów dotyczących wymogów, które muszą spełnić te towary, nawet jeżeli przepisy te są stosowane bez rozróżnienia do wszystkich produktów, jeśli ich stosowanie nie może zostać uzasadnione celem dotyczącym interesu ogólnego przeważającym nad wymogami swobody przepływu towarów¹⁹.

38. Wymóg wybijania czeskiej cechy probierczej na wyrobach oznakowanych cechą probierczą WaarborgHolland utrudnia ich sprzedaż na terytorium czeskim, poprzez nakładanie wymogu wybijania podwójnej cechy probierczej; wiąże się dodatkowo z obowiązkiem dokonania zapłaty na rzecz urzędowego laboratorium probierczego państwa przeznaczenia i opóźnia wprowadzenie na rynek, co powoduje wzrost kosztów²⁰.

39. Zasadniczo, uwzględniając niuans, który wskażę później, zakaz z art. 34 TFUE dotyczy zarówno towarów wewnątrzwspólnotowych, jak i pochodzących z państw trzecich znajdujących się w swobodnym obrocie w Unii. Trybunał szczegółowo wskazał, że jeżeli chodzi o swobodny przepływ towarów w ramach Unii, to produkty znajdujące się w swobodnym obrocie są ostatecznie i całkowicie zrównane z produktami pochodzącymi z państw członkowskich²¹.

17 — Wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r., Komisja/Niemcy (C-387/99, EU:C:2004:235), pkt 42; z dnia 5 marca 2009 r., Komisja/Hiszpania (C-88/07, EU:C:2009:123), pkt 54.

18 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 11 lipca 1974 r., Dassonville (8/74, EU:C:1974:82), pkt 5; z dnia 2 grudnia 2010 r., Ker-Optika (C-108/09, EU:C:2010:725), pkt 47; z dnia 16 stycznia 2014 r., Juvelta (C-481/12, EU:C:2014:11), pkt 16.

19 — Zobacz wyroki: z dnia 22 czerwca 1982 r., Robertson i in. (220/81, EU:C:1982:239), pkt 9; z dnia 15 września 1994 r., Houtwipper (C-293/93, EU:C:1994:330), pkt 11; z dnia 21 czerwca 2001 r., Komisja/Irlandia (C-30/99, EU:C:2001:346), pkt 26; z dnia 16 stycznia 2014 r., Juvelta (C-481/12, EU:C:2014:11), pkt 17.

20 — Wyroki: z dnia 15 września 1994 r., Houtwipper (C-293/93, EU:C:1994:330), pkt 13; z dnia 21 czerwca 2001 r., Komisja/Irlandia (C-30/99, EU:C:2001:346), pkt 27; z dnia 16 stycznia 2014 r., Juvelta (C-481/12, EU:C:2014:11), pkt 18.

21 — Zobacz w tym sensie wyroki: z dnia 5 marca 1986 r., Tezi Textiel/Komisja (59/84, EU:C:1986:102), pkt 26; z dnia 16 lipca 2015 r., UNIC i Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492), pkt 41.

40. Czeski środek narusza zatem art. 34 TFUE, jeżeli dotyczy wyrobów z metali szlachetnych, wyprodukowanych i wprowadzanych do obrotu w Niderlandach z cechą probierczą WaarborgHolland. Środek ten narusza również ten przepis przez to, że stosuje się go do tego rodzaju wyrobów, gdy są one wytwarzane w państwach trzecich i oznakowane w jednym z nich cechą probierczą WaarborgHolland, a następnie są importowane oraz dopuszczone do swobodnego obrotu w jakimkolwiek państwie członkowskim, przed ich przywozem do Republiki Czeskiej.

2. W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia

41. Republika Czeska, wspierana przez Francję stara się uzasadnić swoją praktykę administracyjną poprzez przywołanie nadrzędnego wymogu ochrony konsumentów. Wskazuje dodatkowo, że przestrzega ona zasady proporcjonalności, ponieważ nie ma metody pozwalającej na odróżnianie wyrobów oznakowanych przez WaarborgHolland na terytorium niderlandzkim od tych, które to laboratorium oznakowało cechą probierczą w państwach trzecich. Jak wskazuje w odpowiedzi na skargę, próby wypracowania w drodze prowadzonych rozmów z WaarborgHolland pewnych kroków w celu odróżnienia jednych od drugich okazały się bezowocne.

42. Trybunał przyznał, o czym była mowa powyżej, że w przypadku braku harmonizacji w ramach Unii, wybijanie krajowej cechy probierczej i nieuznawanie cechy probierczej państwa pochodzenia mogą być uzasadnione imperatywnymi wymogami ochrony konsumentów oraz rzetelności transakcji handlowych. Republika Czeska mogłaby zgodnie z tym kryterium powołać się na ochronę konsumentów w celu uzasadnienia praktyki chronienia rynku czeskiego oraz odrzucania cech probierczych WaarborgHolland.

43. Jednakże wskazana czeska praktyka administracyjna mogłaby zostać wsparta wymogiem ochrony konsumentów jedynie wtedy, gdy w sposób kumulatywny: a) cechy probiercze WaarborgHolland nie zapewniałyby ochrony równoważnej ochronie gwarantowanej przez czeskie cechy probiercze i b) praktyka ta respektowałaby zasadę proporcjonalności.

a) Równoważność oraz wzajemne uznawanie czeskich i niderlandzkich cech probierczych

44. Zdaniem Komisji cechy probiercze zarówno czeska, jak i niderlandzka przyznają konsumentom zbliżoną ochronę, z uwagi na co Republika Czeska powinna dopuścić do ich wzajemnego uznawania zgodnie z orzecznictwem Trybunału²². Czeskie organy nie kwestionują w rzeczywistości tego twierdzenia Komisji i akceptują równoważność pomiędzy czeską cechą probierczą i niderlandzką, lecz wyłącznie w odniesieniu do wyrobów oznakowanych przez WaarborgHolland na terytorium Niderlandów, ale już nie w przypadku wyrobów oznakowanych przez WaarborgHolland w państwach trzecich, a następnie dopuszczonych do swobodnego obrotu w Unii i przywożonych do Republiki Czeskiej.

45. Komisja utrzymuje, że wzajemne uznawanie czeskich i niderlandzkich cech probierczych nie może zostać wykluczone z uwagi na to, że WaarborgHolland przeniosła część swojej działalności do państw trzecich, skoro władze niderlandzkie nadal kontrolują ją zgodnie z własnym ustawodawstwem krajowym. Z tego względu wyroby oznakowane przez WaarborgHolland na terytorium Niderlandów oraz wyroby oznakowane przez to laboratorium w państwach trzecich po ich dopuszczeniu do swobodnego obrotu w jakimkolwiek państwie członkowskim Unii są ze sobą porównywalne.

22 — Zgodnie z którym państwo członkowskie narusza art. 34 TFUE, jeżeli nakłada na towary przywożone z innych państw członkowskich, w których są oznakowane i legalnie wprowadzone do obrotu, obowiązek uzyskania nowej cechy probierczej w państwie członkowskim przeznaczenia.

46. Z kolei Republika Czeska wspierana przez Francję uważa, że wzajemne uznawanie jest możliwe jedynie w przypadku wyrobów z metali szlachetnych, jeżeli cechy probiercze zostały wybite na terytorium państwa członkowskiego, a nie gdy chodzi o wyroby z metali szlachetnych oznakowane w państwach trzecich, nawet jeżeli oznakowania dokonały laboratoria probiercze państwa członkowskiego i to co do zasady zgodnie z prawodawstwem tego państwa. Wyroby te to towary z państw trzecich i nie rozciąga się na nie zasada wzajemnego uznawania, nawet jeżeli zostały dopuszczone do swobodnego obrotu w państwie Unii, chyba że są wprowadzone do obrotu w tym państwie zgodnie z jego prawem krajowym.

47. Rozwiązanie kwestii spornej wymaga moim zdaniem zastosowania zasady wzajemnego uznawania cech probierczych w sposób dostosowany do różnych stanów faktycznych. Po pierwsze, uznaję, że zasada ta znajduje w pełni zastosowanie w przypadku przedmiotów wytworzonych i wprowadzanych zgodnie z prawem do obrotu w Niderlandach, a następnie wywożonych do Republiki Czeskiej. Orzecznictwo Trybunału dotyczące wzajemnego uznawania równoważnych cech probierczych ma bez wątpienia zastosowanie w podobnych okolicznościach.

48. Po drugie, zasada ta znajdzie również zastosowanie do wyrobów z metali szlachetnych wytworzonych w państwach trzecich i oznakowanych przez WaarborgHolland niderlandzką cechą probierczą w oddziałach w Chinach lub Tajlandii, które zostały następnie importowane i dopuszczone do swobodnego obrotu w Unii, wprowadzone do obrotu zgodnie z prawem w Niderlandach, a następnie wywiezione do Republiki Czeskiej. W takim przypadku ponownie należy zastosować zasadę wzajemnego uznawania czeskich i niderlandzkich cech probierczych, ponieważ niderlandzkie organy przeprowadziły kontrolę pod kątem zgodności z ich przepisami krajowymi wyrobów importowanych z państw trzecich oznakowanych cechą probierczą WaarborgHolland.

49. Po trzecie, chodzi o wyroby wytworzone z metali szlachetnych w państwach trzecich, oznakowane przez WaarborgHolland niderlandzką cechą probierczą w oddziałach w Chinach lub Tajlandii, które są następnie importowane oraz dopuszczone do swobodnego obrotu w Unii i wprowadzone do obrotu zgodnie z prawem w jednym państwie członkowskim, innym niż Niderlandy, którego prawo krajowe przewiduje stosowanie cech probierczych podobnych do czeskich. W tym przypadku proponuję, aby wzajemne uznawanie działało w ten sam sposób co w przypadku drugim, gdyż państwo pochodzenia badałoby zgodność z własnym ustawodawstwem cech probierczych WaarborgHolland wybijanych w państwie trzecim. Republika Czeska powinna zaufać tej weryfikacji i zastosować wzajemne uznawanie cech probierczych do wyrobów przywożonych na jej terytorium w takich warunkach.

50. Ponadto istnieją trzy sytuacje, w których zasada wzajemnego uznawania (niderlandzkiej i czeskiej cechy probierczej) nie znajduje zastosowania, to jest: a) gdy towary są przywożone bezpośrednio do Republiki Czeskiej; b) gdy towary zostały oznakowane przez WaarborgHolland w oddziałach w Chinach lub Tajlandii, następnie zostały przywiezione i dopuszczone do swobodnego obrotu w państwie członkowskim, lecz nie wprowadzano ich w nim do obrotu, a następnie wywieziono do Republiki Czeskiej, oraz c) gdy wyroby zostały oznakowane przez WaarborgHolland w oddziałach mieszczących się poza Unią, następnie zostały przywiezione i dopuszczone do swobodnego obrotu oraz wprowadzone do obrotu w państwie członkowskim, w którym brak jest przepisów krajowych wymagających posługiwania się cechą probierczą, a następnie wywiezione do Republiki Czeskiej.

51. W tych trzech sytuacjach pojawia się do tej pory nierozstrzygnięty ostatecznie problem stosowania do towarów importowanych z państw trzecich zasady wzajemnego uznawania, rozwiniętej przez orzecznictwo Trybunału w odniesieniu do handlu wewnątrzwspólnotowego.

52. Komisja wskazuje, że dopuszczenie do swobodnego obrotu zrównuje przywożone towary oznakowane niderlandzką cechą probierczą wybijaną przez WaarborgHolland w państwach trzecich z tymi oznakowanymi przez to laboratorium na terytorium niderlandzkim. Republika Czeska utrzymuje z drugiej strony, że wzajemne uznawanie cech probierczych wymaga dopuszczenia do swobodnego obrotu tych wyrobów, a ponadto wprowadzenia ich do obrotu w jednym państwie członkowskim zgodnie z jego ustawodawstwem krajowym.

53. Artykuł 28 ust. 2 TFUE wskazuje, że przepisy dotyczące swobodnego przepływu towarów „stosują się do produktów pochodzących z państw członkowskich oraz do produktów pochodzących z państw trzecich znajdujących się w swobodnym obrocie w państwach członkowskich”. Artykuł 29 TFUE stwierdza: „Produkty pochodzące z państw trzecich są uważane za będące w swobodnym obrocie w jednym z państw członkowskich, jeżeli dopełniono wobec nich formalności przywozowych oraz pobrano wszystkie wymagane cła i opłaty o skutku równoważnym w tym państwie członkowskim i jeżeli nie skorzystały z całkowitego lub częściowego zwrotu tych ceł lub opłat”. Zarówno art. 79 Wspólnotowego kodeksu celnego, jak i art. 129 zmodernizowanego kodeksu celnego²³, który stosuje się od dnia 16 kwietnia 2016 r. stanowią, że dopuszczenie do swobodnego obrotu nadaje towarowi niewspólnotowemu status celny towaru wspólnotowego.

54. Przepisy te zrównują towary pochodzące z Unii z tymi z państw trzecich, które zostały dopuszczone do swobodnego obrotu po spełnieniu formalności celnych polityki handlowej, co znajdowało potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału od czasu wydania wyroku *Donckerwolke i in.*²⁴. Jednakże zrównanie to nie gwarantuje bez ograniczeń w przypadku towarów przywożonych z państw trzecich i dopuszczonych do swobodnego obrotu w jednym państwie członkowskim całkowitej swobody przepływu w pozostałych państwach członkowskich²⁵. Przywożony towar musi być zgodny z przepisami państwa członkowskiego, w którym zostaje po raz pierwszy wprowadzony do obrotu, aby mógł później korzystać ze swobody przepływu i wreszcie z zasady wzajemnego uznawania²⁶.

55. Trybunał podtrzymał to kryterium w wyroku *Expo Casa Manta*²⁷, wskazując, że „wprowadzenie do obrotu stanowi fazę następującą po przywozie. Podobnie jak produkt wyprodukowany zgodnie z prawem we Wspólnocie nie może być tylko z tego tytułu sprzedawany, zgodny z prawem import produktu nie oznacza, że jest on automatycznie dopuszczony na rynek” i że „w zakresie, w jakim nie istnieją przepisy wspólnotowe harmonizujące wymogi dotyczące sprzedaży przedmiotowych towarów, państwo członkowskie, w którym są wprowadzane do swobodnego obrotu, mogą sprzeciwiać się ich sprzedaży, jeżeli nie zostały spełnione wymogi przewidziane dla nich w prawie krajowym”.

23 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1992, L 302, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 2, t. 3, s. 307), i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny) (Dz.U. 2008, L 145, s. 1).

24 — W wyroku Trybunał wskazuje, jeżeli chodzi o swobodny przepływ towarów wewnątrz wspólnoty, że produkty znajdujące się w „swobodnym obrocie” są zrównane ostatecznie i całkowicie z produktami pochodzącymi z państw członkowskich. Dodatkowo podkreślił, że z tego zrównania wynika, że postanowienia art. 30, dotyczącego zniesienia ograniczeń ilościowych oraz jakiegokolwiek środka o skutku równoważnym, stosuje się bez rozróżnienia do towarów pochodzących ze Wspólnoty oraz do towarów dopuszczonych do swobodnego obrotu w którymkolwiek z państw członkowskich, niezależnie od pierwotnego pochodzenia towarów (wyrok z dnia 15 grudnia 1976 r., *Donckerwolke i in.*, 41/76, EU:C:1976:182, pkt 17, 18). Zobacz również wyroki: z dnia 13 marca 1979 r., *Grandes distilleries Peureux* (119/78, EU:C:1979:66), pkt 26; z dnia 5 marca 1986 r., *Tezi Textiel/Komisja* (59/84, EU:C:1986:102); pkt 26; z dnia 18 listopada 2003 r., *Budějovický Budvar* (C-216/01, EU:C:2003:618), pkt 95; z dnia 16 lipca 2015 r., *UNIC i Uni.co.pel* (C-95/14, EU:C:2015:492), pkt 41.

25 — Kwestia ta jest dyskutowana w doktrynie i odsyłam do prac L. Ankersmita, *What if Cassis de Dijon were Cassis de Quebec? The assimilation of goods of third country origin in the internal market*, *Common Market Law Review*, 2013, No 6, s. 1387–1410; J. Tegeder, *Applying the Cassis de Dijon doctrine to goods originating in third countries*, *European Law Review*, 1994, No 1, s. 86–94.

26 — Zobacz S. Enchelmaier, *Article 36 TFEU: General*, w: Peter Oliver (ed.), *Oliver on the Free Movement of Goods in the European Union*, 5th ed., Oxford, Hart, 2010, s. 233.

27 — Wyrok z dnia 30 maja 2002 r., C-296/00, EU:C:2002:316, pkt 31–32; wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., *Alliance for Natural Health i in.* (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449), pkt 95.

56. Przytoczone stwierdzenia Trybunału znalazły odzwierciedlenie w art. 27–29 rozporządzenia (WE) nr 765/2008²⁸, które dotyczą kontroli, jakim krajowe organy nadzoru rynku oraz organy celne mogą poddawać produkty importowane z państw trzecich przed dopuszczeniem do swobodnego obrotu w celu zapewnienia, iż są przestrzegane zharmonizowane normy europejskie. Kontrole ograniczają się do kwestii związanych z poważnym zagrożeniem dla zdrowia, bezpieczeństwa, wśród których nie znajduje się podrabianie wyrobów z metali szlachetnych.

57. Dodatkowo logika zasady wzajemnego uznawania prowadzi mnie do wniosku, że jej zastosowanie powinno ograniczyć się do: a) wewnątrzwspólnotowego handlu towarami pochodzącymi z Unii, wyprodukowanymi zgodnie z prawem i oferowanymi w sprzedaży w jednym państwie członkowskim zgodnie z jego prawem krajowym, i b) handlu towarami z państw trzecich znajdujących się w swobodnym obrocie, które zostały wprowadzone legalnie do obrotu w jednym państwie członkowskim i są wywożone do innego²⁹.

58. Drugą stroną wcześniejszych rozważań jest to, że importerzy nie mogą korzystać ze wzajemnego uznawania w celu wprowadzania do obrotu w Unii towarów pochodzących z państw trzecich, które nie spełniają wymogów żadnego państwa członkowskiego³⁰. Zastosowanie techniki wzajemnego uznawania w handlu międzynarodowym Unii z państwami trzecimi wymaga zawarcia szczególnego traktatu międzynarodowego³¹ lub włączenia odpowiednich przepisów do szerszej umowy handlowej, które byłyby zgodne z normami Światowej Organizacji Handlu.

59. Zgodnie z tymi założeniami należy wyjaśnić, czy Republika Czeska może odrzucić zasadę wzajemnego uznawania w celu ochrony konsumentów i nakazać wybite jej własnej cechy probierczej na wyrobach, które WaarborgHolland oznakowała w swych oddziałach poza Unią. Moim zdaniem zgodnie ze wcześniejszymi uwagami Republika Czeska jest uprawniona, aby czynić to w trzech wymienionych wcześniej przypadkach³², do których nie jest możliwe stosowanie orzecznictwa Trybunału co do wzajemnego uznawania cech probierczych pomiędzy państwami członkowskimi.

60. W rzeczywistości bowiem, jeżeli wyrób z metali szlachetnych nie spełnia wymogów prawa krajowego żadnego państwa członkowskiego dotyczących wprowadzania do obrotu tego typu towarów (w przypadku braku harmonizacji) lub jest importowany bezpośrednio z państwa trzeciego, to nie może korzystać z wzajemnego uznawania cech probierczych. Powtarzam, że prawo to znajduje

28 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 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.U. 2008, L 218, s. 30).

29 — Rozporządzenie nr 764/2008 wskazuje w motywie 3, iż zasada wzajemnego uznawania wynikająca z orzecznictwa Trybunału oznacza, że „państwo członkowskie nie może zakazać sprzedaży na swoim terytorium produktów, które zostały wprowadzone legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim, nawet jeśli te produkty zostały wytworzone zgodnie z przepisami technicznymi innymi niż przepisy, które dotyczą produktów krajowych. Jedynymi wyjątkami od tej zasady są ograniczenia proporcjonalne do wyznaczonego celu i uzasadnione względami określonymi w art. 30 traktatu lub innymi nadrzędnymi względami interesu publicznego”.
Sama Komisja przestrzega, że „jeżeli chodzi o towary przywożone z państw trzecich, to powinny zostać wprowadzone do obrotu zgodnie z prawem w jednym państwie członkowskim lub państwie EFTA sygnatariuszu do EOG, aby korzystać ze wzajemnego uznawania” [dokument COM(2013) 592 wersja ostateczna z dnia 18 sierpnia 2013 r., Wytyczne. Sformułowanie „wprowadzone legalnie do obrotu” w rozporządzeniu nr 764/2008 w sprawie wzajemnego uznawania, s. 6].

30 — Zdaniem Gardeñesa Santiaga w ramach handlu z państwami trzecimi „reguła, jaką należy stosować, to nie zasada wzajemnego uznawania, lecz właśnie odwrotnie, zasada ścisłego przestrzegania prawa państwa importera lub przyjmującego. Oznacza to, że towar lub usługi z państwa trzeciego, importowane do Wspólnoty powinny być zgodne ze zharmonizowanymi przepisami wspólnotowymi, jeżeli takie istnieją, oraz przepisami państwa członkowskiego, do którego się je wprowadza, a nie jest tu wystarczające zastosowanie się do przepisów państwa pochodzenia” (M. Gardeñes Santiago, *La aplicación de la regla del reconocimiento mutuo y su incidencia en el comercio de mercancías y servicios en el ámbito comunitario e internacional*, Madrid, Eurolex, 1999, s. 314).

31 — Unia Europejska zawarła różne umowy dotyczące wzajemnego uznawania oceny zgodności z państwami o gospodarkach zaawansowanych, takimi jak Stany Zjednoczone, Kanada, Australia, Nowa Zelandia, Japonia, Szwajcaria i Izrael. Z wszystkimi tymi umowami oraz z zasadami ich stosowania można zapoznać się na stronie internetowej Komisji:
http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/international-aspects/mutual-recognition-agreements/index_en.htm.

32 — Chodzi o: a) wyroby importowane i dopuszczone do swobodnego obrotu w Republice Czeskiej, b) wyroby importowane i dopuszczone do swobodnego obrotu w jednym państwie członkowskim bez wprowadzania do jego obrotu, a następnie wywiezione do Republiki Czeskiej i c) wyroby importowane, dopuszczone do swobodnego obrotu i wprowadzone do obrotu w jednym państwie członkowskim pozbawionym przepisów krajowych, wymagających posługiwania się cechą probierczą, a następnie wywiezione do Republiki Czeskiej.

zastosowanie do wyrobów, które spełniają przepisy państwa członkowskiego, którego prawo wymaga posługiwania się cechami probierczymi lub innymi podobnymi mechanizmami, ponieważ opiera się na wzajemnym zaufaniu pomiędzy państwami członkowskimi co do skuteczności ich odpowiednich środków służących zapobieganiu oszukiwaniu konsumentów w odniesieniu do wyrobów jubilerskich.

61. Owo zaufanie nie istnieje, gdy handel wyrobami z metali szlachetnych ma miejsce pomiędzy Unią i państwami trzecimi, w których, z wyjątkiem przypadku sygnatariuszy konwencji wiedeńskiej, używanie cech probierczych nie jest rozpowszechnione. Unia Europejska nie jest stroną tej umowy, do której przystąpiło szesnaście z jej państw członkowskich, w tym Niemcy i Republika Czeska. Konwencja wiedeńska, skoro nie należy do prawa Unii, nie może stanowić podstawy do stosowania zasady wzajemnego uznawania, która ma swoje początki dokładnie w tym ostatnim porządku prawnym.

62. Komisja utrzymuje, że również w tych trzech przypadkach należy stosować orzecznictwo Trybunału dotyczące wzajemnego uznawania cech probierczych. Zgodnie z tym twierdzeniem wyroby importowane z państw trzecich i wprowadzone do swobodnego obrotu w państwach członkowskich są zgodne z przepisami niderlandzkimi, ponieważ WaarborgHolland przy oznakowaniu swymi cechami probierczymi w oddziałach mieszczących się w państwach trzecich stosuje się do tych przepisów i poddaje swoje laboratoria kontroli organów niderlandzkich, podobnej do kontroli przeprowadzanej w odniesieniu do działalności prowadzonej w Niemczech. Przeniesienie usług probierczych do państw trzecich, jako takie dozwolone przez prawo niderlandzkie³³, nie może naruszać stosowania zasady wzajemnego uznawania.

63. Komisja podkreśliła, idąc w tym samym kierunku, że WaarborgHolland dysponuje certyfikatem wydanym przez niderlandzki organ akredytacyjny³⁴, który uprawnia go do prowadzenia działalności probierczej poza terytorium niderlandzkim. W trakcie rozprawy Komisja podnosiła, że na mocy art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 765/2008³⁵ czeskie organy są zobowiązane do uznania równoważności certyfikatów jednostek oceniających zgodność (w tym przypadku WaarborgHolland), należycie uprawnionych przez krajowy organ akredytacyjny [w tym przypadku Raad voor Accreditatie (radę akredytacyjną)].

64. Komisja wskazywała dodatkowo na uprawnienia kontrolne władz niderlandzkich do stosowania swojego prawa krajowego do działalności WaarborgHolland w państwach trzecich, chociaż nie przedstawiła żadnego dowodu co do częstotliwości i intensywności tych kontroli.

65. Nie uważam jednak, aby czynniki te były wystarczające, by uznać argument Komisji za słuszny. Z jednej strony wzajemne uznawanie przewidziane rozporządzeniem nr 765/2008 dla świadectw wydawanych przez laboratoria oceniające zgodność, należycie upoważnionych przez krajowy organ akredytujący, działa jedynie wtedy, gdy świadectwa są wydawane na terytorium państwa członkowskiego. W drodze wyjątku art. 7 rozporządzenia nr 765/2008 dopuszcza w określonych sytuacjach, akredytację transgraniczną, ale nie odnosi się do możliwości wydawania zaświadczeń poza

33 — College van Beroep voor het Bedrijfsleven (sąd apelacyjny do spraw gospodarczych) rozstrzygnął spór w kwestii zastosowania w tym zakresie prawa niderlandzkiego, w którym występowały przeciwko sobie dwa laboratoria probiercze w sprawie przeniesienia działalności WaarborgHolland do państw trzecich, co zostało uznane za zgodne z prawem wyrokiem z dnia 29 stycznia 2008 r. Tekst w angielskiej wersji językowej jest dostępny na stronie internetowej http://www.hallmarking.com/downloads/decision_by_the_netherlands_and_industry_appeals_tribunal_ewn_versus_min_ea.pdf.

34 — Komisja w taki sposób odpowiedziała na pytanie zadane przez Trybunał.

35 — Jego dosłowne brzmienie to: „Władze krajowe uznają równoważność usług świadczonych przez te jednostki akredytujące, które pomyślnie przeszły ocenę wzajemną na podstawie art. 10, i akceptują tym samym, na podstawie domniemania, o którym mowa w ust. 1, certyfikaty akredytacji tych jednostek oraz świadectwa wydane przez akredytowane przez nie jednostki oceniające zgodność”.

terytoriom Unii, zgodnie z praktyką uznawania ich jedynie wtedy, gdy Unia zawarła traktat międzynarodowy z państwem trzecim³⁶. Unia nie zawarła z Chinami ani Tajlandią żadnego międzynarodowego porozumienia co do wzajemnego uznawania oceny zgodności, które mogłoby znaleźć zastosowanie do cech probierczych wybijanych przez WaarborgHolland w tych państwach.

66. Z drugiej strony, jak stwierdziły Republika Czeska i Francja, uprawnienia kontrolne krajowego niderlandzkiego organu akredytacyjnego, który nadzoruje działalność laboratoriów probierczych, nie mogą być tożsame na terytorium niderlandzkim i w państwie trzecim. Kontrola oszustw dotyczących wyrobów z metali szlachetnych wymaga współpracy administracyjnej pomiędzy laboratoriami probierczymi, które wykrywają je za pomocą analizy chemicznej wyrobów, oraz pozostałych władz publicznych (urzędów celnych i podatkowych, policji, władzy sądowniczej), które ścigają je i im zapobiegają. Wykonywaniu tych uprawnień kontrolnych towarzyszą ewentualne karne środki prawa administracyjnego lub prawa karnego, które mają zasadniczo charakter terytorialny i których organy niderlandzkie nie mogą wykonywać w państwie trzecim.

67. Wreszcie obowiązkowe znakowanie w państwach, które je stosują, to działalność administracyjna związana z wykonywaniem suwerenności państwowej, która nie może łączyć się z przeniesieniem działalności do państw trzecich, chyba że istnieje odpowiednia umowa międzynarodowa³⁷.

68. Charakter administracyjny działalności probierczej gwarantuje również większą niezależność laboratoriów przy wykonywaniu tej działalności w stosunku do przedsiębiorstw z tego sektora. Przeniesienie działalności do państw trzecich, jak wskazywała Francja w trakcie rozprawy, może zatem zagrażać tej niezależności, a ochrona prawa administracyjnego w państwie trzecim może nie być podobna do tej istniejącej w państwie członkowskim.

69. Podsumowując, uwzględniając art. 34 TFUE oraz interpretujące ten przepis w związku z wzajemnym uznawaniem cech probierczych orzecznictwo Trybunału, Republika Czeska mogłaby zobowiązać do wybijania jej własnej cechy probierczej na wyrobach z metali szlachetnych z państw trzecich, oznakowanych niderlandzką cechą probierczą przez WaarborgHolland poza Unią w następujących trzech przypadkach:

- jeżeli są one przywożone bezpośrednio do Republiki Czeskiej,
- jeżeli są one przywożone i dopuszczone do swobodnego obrotu, lecz nie są wprowadzone zgodnie z prawem do obrotu w innym państwie członkowskim przed ich przywozem na terytorium czeskie,
- jeżeli są one importowane i dopuszczone do swobodnego obrotu i wprowadzone zgodnie z prawem do obrotu w państwie członkowskim, które nie posługuje się cechą probierczą.

70. Z drugiej strony, z uwagi na zasadniczą równoważność czeskiej i cechy probierczej i niderlandzkiej cechy probierczej wybijanej przez WaarborgHolland Republika Czeska narusza art. 34 TFUE oraz interpretujące ten przepis orzecznictwo Trybunału, domagając się wybijania czeskiej cechy probierczej na następujących kategoriach wyrobów z metali szlachetnych:

- wytworzonych, wprowadzonych do obrotu zgodnie z prawem w Niderlandach i oznakowanych niderlandzką cechą probierczą przez WaarborgHolland, które są wywożone do Republiki Czeskiej;

36 — Zobacz np. umowa między Unią Europejską a Australią zmieniająca Umowę w sprawie wzajemnego uznawania w odniesieniu do oceny zgodności, certyfikatów i oznakowania między Wspólnotą Europejską a Australią (Dz.U. 2012, L 359, s. 2).

37 — Okoliczność ta uzasadnia moim zdaniem, odrzucenie przez państwa strony konwencji wiedeńskiej tzw. offshore hallmarking, czy też przeniesienie działalności laboratoriów probierczych. Wszystkie państwa strony konwencji, z wyjątkiem Niderlandów, sprzeciwiły się możliwości przeniesienia działalności w trakcie posiedzenia stałego komitetu konwencji, który odbył się w 2008 r. w Londynie (<http://www.hallmarkingconvention.org/2008-spring-meeting-in-london-2.htm> i dokument PMC/SR 2/2008, z dnia 16 maja 2008 r., s. 6).

- wytworzonych w państwach trzecich, oznakowanych przez WaarborgHolland niderlandzką cechą probierczą w oddziałach mieszczących się poza Unią, które są importowane i dopuszczone do swobodnego obrotu i wprowadzone do obrotu zgodnie z prawem w Niderlandach, a następnie wywożone do Republiki Czeskiej;
- wytworzonych w państwach trzecich, oznakowanych przez WaarborgHolland niderlandzką cechą probierczą w oddziałach poza Unią, które są importowane oraz dopuszczone do swobodnego obrotu w Unii i wprowadzane do obrotu zgodnie z prawem w państwie członkowskim innym niż Niderlandy, którego prawo krajowe przewiduje stosowanie cech probierczych porównywalnych z czeskimi.

b) Proporcjonalność środka

71. W sytuacjach, w których moim zdaniem Republika Czeska narusza art. 34 TFUE, należy jeszcze zbadać, czy jej działanie może zostać uznane za zgodne z zasadą proporcjonalności, tj. czy nie ma alternatywnego środka ograniczającego handel wewnątrzspółnotowy w mniejszym stopniu, który służyłby ochronie konsumentów przed wprowadzeniem do obrotu tych towarów³⁸.

72. Jak wskazuje Francja w uwagach interwenienta, mniej ograniczająca opcja mogłaby polegać na tym, że WaarborgHolland mógłby posługiwać się w ramach swej działalności w państwach trzecich odmienną cechą probierczą od cechy używanej na terytorium Niderlandów. W ten sposób Republika Czeska mogłaby domagać się wybicia czeskiej cechy probierczej jedynie na wyrobach oznakowanych przez WaarborgHolland w oddziałach mieszczących się poza Unią Europejską, przy czym uznawałaby równoważność niderlandzkiej cechy probierczej wybijanej przez WaarborgHolland w Niderlandach. Ta możliwość była najwyraźniej rozważana przez Republikę Czeską, lecz WaarborgHolland jej nie zaakceptował³⁹, wobec czego, z uwagi na niemożliwość odróżnienia wyrobów oznakowanych przez WaarborgHolland w Niderlandach z jednej strony oraz oznakowanych w oddziałach poza Unią z drugiej, Republika Czeska nałożyła na wszystkich obowiązek uzyskania czeskiej cechy probierczej jako warunek wprowadzenia wyrobów na jej terytorium.

73. Moim zdaniem podobna praktyka nie uwzględnia zasady proporcjonalności, gdyż istnieją środki mniej ograniczające wymianę handlową wewnątrz Unii, jak np. wymaganie przez czeskie organy dowodu pochodzenia wyrobu. Mogłoby to znaleźć wyraz w tym, że wyroby oznakowane przez WaarborgHolland miałyby wybijaną cechą probierczą pochodzenia, która zawierałaby informację co do miejsca ich wykonania⁴⁰. Organy czeskie mogłyby w ten sposób uznawać niderlandzką cechą probierczą wybijaną przez WaarborgHolland w przypadku wyrobów wytwarzanych w Niderlandach, a równocześnie wymagać oznakowania czeską cechą probierczą jedynie w przypadku wyrobów oznakowanych przez WaarborgHolland w państwach trzecich.

74. Opisany środek nie jest jednak odpowiedni do zidentyfikowania wyrobów oznakowanych przez WaarborgHolland w państwach trzecich, które są importowane i wprowadzane do obrotu w Niderlandach (lub w państwach członkowskich dysponujących systemem cech probierczych podobnym do czeskiego), a następnie są wywożone do Republiki Czeskiej. W tych przypadkach wcześniejsze zgodne z prawem wprowadzenie do obrotu w jednym państwie członkowskim mogłoby zostać wykazane przez importera za pomocą różnych środków dowodowych, takich jak faktura lub

38 — Wyrok z dnia 2 grudnia 2010 r., Ker-Optika (C-108/09, EU:C:2010:725), pkt 65.

39 — Zdaniem WaarborgHolland stosowanie specyficznych cech probierczych innych niż niderlandzkie (w oddziałach mieszczących się w państwach trzecich) może prowadzić do utraty wartości handlowej związanej z reputacją cechy probierczej na rynku. Z tego punktu widzenia przeniesienie działalności probierczej byłoby pozbawione sensu.

40 — Oryginalna cecha probiercza jest zwykle wymagana i pojawia się m.in. w konwencji wiedeńskiej.

etykieta produktu, dokumenty podatkowe lub dotyczące sprzedaży, lub też pisemne zaświadczenie właściwego państwa członkowskiego wprowadzenia do obrotu⁴¹. Wszystkie te środki są mniej ograniczające dla handlu wyrobami z metali szlachetnych niż wymóg wybijania czeskiej cechy probierczej na wyrobach oznakowanych cechą probierczą WaarborgHolland.

IV – Wnioski

75. W świetle powyższych uwag proponuję, aby Trybunał:

- 1) uznał za niedopuszczalną z uwagi na brak precyzji skargę w zakresie zarzutów Komisji przeciwko Republice Czeskiej dotyczących odmowy uznania niderlandzkich cech probierczych, nieoznakowanych przez WaarborgHolland;
- 2) uwzględnił w części skargę Komisji i orzekł, że Republika Czeska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 34 TFUE, żądając wybijania czeskiej cechy probierczej w przypadku wyrobów z metali szlachetnych:
 - wytworzonych i wprowadzonych zgodnie z prawem do obrotu w Niderlandach oznakowanych niderlandzką cechą probierczą przez WaarborgHolland, które są wywożone do Republiki Czeskiej,
 - wytworzonych w państwach trzecich, oznakowanych przez WaarborgHolland niderlandzką cechą probierczą w jej oddziałach mieszczących się poza Unią, importowanych, dopuszczonych do swobodnego obrotu oraz wprowadzonych zgodnie z prawem do obrotu w Niderlandach, a następnie wywożonych do Republiki Czeskiej,
 - wytworzonych w państwach trzecich, oznakowanych przez WaarborgHolland niderlandzką cechą probierczą w oddziałach mieszczących się poza Unią, które są importowane, dopuszczone do swobodnego obrotu w Unii oraz wprowadzone zgodnie z prawem do obrotu w jednym państwie członkowskim innym niż Niderlandy, którego prawo krajowe przewiduje używanie cech probierczych równoważnych czeskim, a następnie wywożonych do Republiki Czeskiej;
- 3) oddalił skargę w pozostałym zakresie;
- 4) orzekł, że każdy z interwenientów pokrywa własne koszty.

41 — Komisja wymienia te i inne środki dowodowe w dokumencie COM(2013) 592 wersja ostateczna z dnia 18 sierpnia 2013 r., Wytyczne. Pojęcie „wprowadzone legalnie do obrotu” w rozporządzeniu nr 764/2008 w sprawie wzajemnego uznawania, s. 7.