



Protekcjonizm gospodarczy w Unii Europejskiej

Warszawa, grudzień 2018 r.

Autor: Piotr Semeniuk

Redakcja: Małgorzata Wieteska

Współpraca: Krzysztof Kutwa

Projekt graficzny: The New Look

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-61284-70-3

Spis treści

Kluczowe wnioski	04
Wstęp	06
Protekcjonizm gospodarczy w UE – zagadnienia teoretyczne	08
Protekcjonizm gospodarczy a naruszenia prawa unijnego przez Państwa Członkowskie	13
Protekcjonizm gospodarczy a unijna polityka pomocy publicznej	24
Protekcjonizm gospodarczy a unijna polityka antymonopolowa	29
Protekcjonizm gospodarczy a oceny skutków unijnych przepisów	32
Możliwe przykłady protekcjonizmu w Unii Europejskiej	35
Spis schematów, wykresów i tabel	40
Bibliografia	42

Kluczowe wnioski

Chociaż celem Unii Europejskiej jest budowa wspólnego rynku, Państwa Członkowskie cały czas stosują środki protekcjonistyczne. Przy zwalczaniu niektórych aspektów protekcjonizmu Komisja Europejska wydaje się nierówno traktować niektóre Państwa Członkowskie lub grupy państw.

3,1 bln euro

tyle wyniosła w 2016 r. wymiana towarowa między Państwami Członkowskimi

75%

tyle stanowi handel towarami w handlu wewnętrznym UE

21%

za tyle wygenerowanego PKB w UE odpowiada handel towarami

183 mld euro

tyle zyskałaby unijna gospodarka, gdyby usunąć przeszkody w handlu towarami

Działania Unii sprzyjające protekcjonizmowi mogą być skierowane „na zewnątrz” przez bariery taryfowe dla partnerów handlowych Unii, ale także „do wewnątrz” i tym samym szkodzić wspólnemu rynkowi. Bariery taryfowe, czyli cła, zakazy importu, ograniczenia i kontyngenty importowe to tradycyjne narzędzia protekcjonistyczne. Do bardziej wyrafinowanych należą bariery pozataryfowe, takie jak: nadmierna regulacja, ulgi podatkowe czy bezpośrednie transfery pieniężne.

Od momentu „dużego” rozszerzenia Unii (licząc od 2005 r.) państwa „starej” Wspólnoty przyznają około dziewięciokrotnie więcej pomocy publicznej (średnio 65 mld euro rocznie) niż kraje „nowej” Unii (7 mld euro).

Dyrekcja ds. Konkurencji kwestionuje pomoc przyznaną przez państwa „starej” Unii proporcjonalnie o wiele rzadziej niż w przypadku krajów „nowej” Unii. Szczególnie uprzywilejowane są duże kraje – Niemcy i Francja. Ponadto, z niejasnych przyczyn Komisja tylko wobec krajów „nowej” Unii korzysta z wyjątkowego instrumentu prawnego, którym jest nakaz zawieszenia pomocy.

Obecnie Komisja Europejska prowadzi najwięcej postępowań o naruszenie prawa unijnego przeciwko państwom „starej” Unii, takim jak Hiszpania, Niemcy czy Włochy. Pod względem „systemowych” naruszeń zasad wspólnego rynku najwięcej spraw toczy się przeciwko Niemcom.

W sprawach o naruszenie prawa unijnego Komisja stosuje też środki o charakterze „przewlekającym” częściej wobec państw „starej” (szczególnie wobec Niemiec) niż „nowej” Unii. Niemcy są krajem, wobec

10%

o tyle wzrosła liczba barier handlowych zgłoszonych przez europejskich eksporterów w 2016 r.

372

liczba zgłoszonych barier handlowych zgłoszonych przez europejskich eksporterów w 2016 r.

Hiszpania, Niemcy i Włochy

- kraje o największej liczbie postępowań o naruszenie prawa unijnego dotyczących wspólnego rynku

65 mld euro

to kwota średniej rocznej pomocy publicznej udzielonej państwom „starej” Unii

7 mld euro

to kwota średniej rocznej pomocy publicznej udzielonej państwom „nowej” Unii

którego Komisja postępuje najbardziej „przewlekłe”. W ostatnich 10 latach w sprawach przeciwko Niemcom od wszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie naruszenia prawa unijnego do kolejnego etapu postępowania lub zamknięcia postępowania minęło średnio prawie 50 dni więcej niż w sprawach przeciwko kolejnemu krajowi w zestawieniu – Hiszpanii.

Państwa „nowej” Unii zdają się częściej wygrywać z Komisją przed TSUE, jednak są o wiele mniej „chętne” do skarżenia decyzji Komisji do Trybunału.

Jeśli chodzi o sprawy antymonopolowe, w tych dotyczących nadużyć pozycji dominującej (art. 102 TFUE), jeżeli Komisja decyduje się już na podejmowanie takich spraw, wydaje się ona być nieznacznie bardziej pobłażliwa wobec firmy ze „starej” Unii (zarówno jeśli chodzi o skłonność do „ugodowego” załatwiania ich spraw, jak i o wysokość nakładanych kar). Komisja częściej też wydaje wobec firm z państw „nowej” Unii decyzje nakładające karę finansową. Szczególnie, biorąc pod uwagę rozmiar gospodarek „starej” i „nowej” Unii, wysokość kar na firmy z „nowej” Unii oraz liczba decyzji Komisji nakładających te kary wydaje się nieproporcjonalnie wyższa niż kary dla przedsiębiorstw ze „starej” Unii.

Wśród przykładów protekcjonizmu wewnątrz Unii Europejskiej można wymienić m.in. podatek od sprzedaży detalicznej, nowelizację dyrektywy w sprawie delegowania pracowników, regulacje dotyczące środków biobójczych (biocydów), duński system RUT.

Wstęp

OECD i Europejski Bank Centralny podkreślają, że narastający protekcyjizm to obecnie największe zagrożenie dla światowej gospodarki (Europejski Bank Centralny, 2018; OECD, 2018).

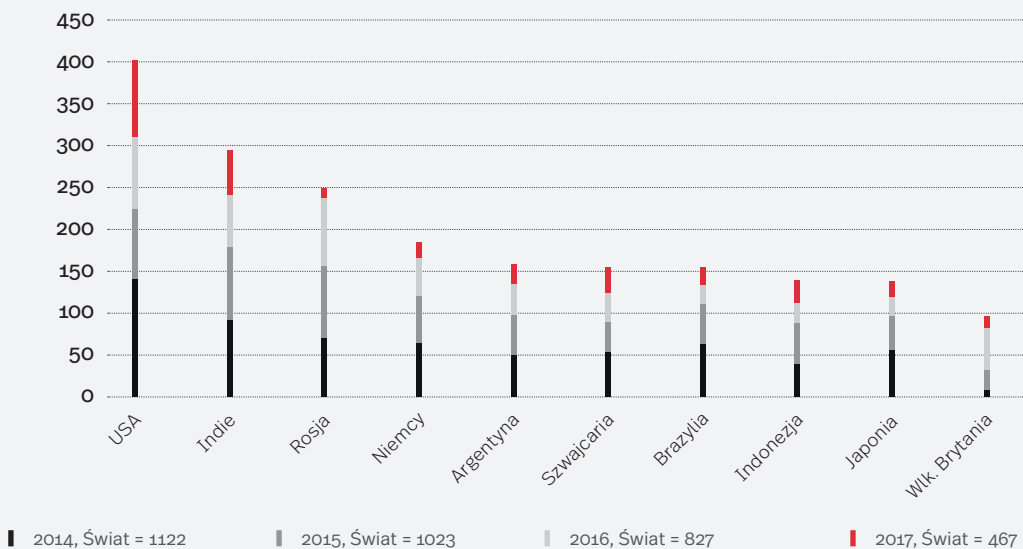
O eskalacji napięć handlowych w 2017 r. świadczy wprowadzenie na całym świecie 467 nowych środków protekcyjnych (Euler Hermes, 2018). Za jedną piątą nowych barier odpowiadały Stany Zjednoczone (90), które jako jedyny kraj na świecie wprowadziły więcej środków protekcyjnych w 2017 r. niż w 2016 r., kiedy ich liczba wyniosła 84.

W globalnym zestawieniu, w pierwszej dziesiątce krajów protekcyjnych znalazły się trzy europejskie i dwa UE-28 – Niemcy (4. miejsce), Szwajcaria (6. miejsce), Wielka Brytania (10. miejsce). W Niemczech i Szwajcarii głównym narzędziem protekcyjnym jest stosowanie polityki finansowania handlu w celu ochrony rozwiniętych gałęzi przemysłu, do których należy produkcja maszyn i urządzeń. Wielka Brytania stosuje politykę zwiększania swojej atrakcyjności m.in. przez finansowanie handlu i wspieranie zaopatrzenie w miejscowe surowce naturalne.

Także Komisja Europejska podkreśla nasilenie protekcyjizmu gospodarczego na świecie. W 2016 r. europejscy eksporterzy zgłosili 10-procentowy wzrost barier handlowych, których liczba na koniec grudnia 2016 r. wyniosła 372 (Komisja Europejska, 2017b). Szacowane straty dla biznesu sięgnęły 27 mld euro. W 2017 r. zarejestrowano 67 nowych barier w relacjach z 57 krajami spoza UE-28; najwięcej w relacjach z Chinami (10), Rosją (6) i Republiką Południowej Afryki (4). Przeptywy handlowe, których potencjalnie dotyczą wszystkie nowe zarejestrowane w 2017 r. bariery, mogą oznaczać stratę 23,1 mld euro dla europejskich eksporterów. Jednocześnie na koniec 2017 r. liczba aktywnych barier w handlu i inwestycjach w Unii wyniosła 396, z czego największy udział ma Rosja (36), następnie Chiny (25), Indie (21) i Stany Zjednoczone (20) (Komisja Europejska, 2018f).

Unia stara się reagować na zgłaszane przez eksporterów bariery dostępu do rynku. W 2017 r. skutecznie

WYKRES 1. 10 krajów z największą liczbą wprowadzonych nowych środków protekcyjnych na świecie



o Źródło: Euler Hermes (2018).

zniosła 45 barier, wśród których co szósta obejmowała sektor rolnictwa i rybołówstwa. W podziale geograficznym, najwięcej barier zniesiono w relacjach z Chinami (7) oraz Brazylią, Kanadą i Turcją – wobec każdego z tych krajów z powodzeniem wyeliminowano po trzy bariery. Przepływy handlowe, na które mogą mieć wpływ usunięte bariery handlowe szacuje się na 8,2 mld euro, czyli blisko dwukrotnie więcej niż w 2016 r. – 4,4 mld euro.

Bez wątpienia Komisja Europejska z powodzeniem podejmuje skuteczne działania w zakresie usuwania barier handlowych i inwestycyjnych, powodowanych środkami protekcyjnymi, które stosują kraje spoza Wspólnoty. Jednak z uwagi na eskalację napięć handlowych w Europie, niezbędna jest także analiza barier stosowanych wzajemnie przez kraje Unii.

Choć w Europie funkcjonuje wspólny rynek, to krajowe regulacje poszczególnych Państw Członkowskich Wspólnoty coraz częściej ulegają pokusie protekcyjności. Komisja powinna przeciwdziałać protekcyjności Państw Członkowskich, w szczególności jeżeli

taki protekcyjność utrudniałby budowę „wspólnego rynku”. Państwa Unii cały czas stosują jednak środki protekcyjności, a Komisja nie zawsze jest w stanie zapobiec takiemu działaniu. Niewykluczone, że czasami Komisja sprzyja nawet niektórym formom protekcyjności, a przynajmniej nie zwalcza ich z jednakową intensywnością w odniesieniu do poszczególnych Państw Członkowskich.

Celem niniejszej publikacji jest prześledzenie zjawiska protekcyjności gospodarczego w Unii Europejskiej, przede wszystkim pod kątem działań Komisji Europejskiej. Istotne jest również przyjrzenie się, czy Komisja nie jest bardziej „pobłażliwa” dla środków protekcyjności stosowanych przez poszczególne Państwa Członkowskie lub grupy tych państw (z uwzględnieniem podziału na tzw. „starą” i „nową” Unię, czyli państwa, które przystąpiły do Wspólnoty przed i po 2004 r.¹).

Inaczej niż dane statystyczne pozyskane z różnych rejestrów i baz danych, opisane w niniejszej publikacji przykłady możliwego sprzyjania protekcyjności przez organy Unii nie są reprezentatywne. Przykłady te dobrane zostały przede wszystkim celem zobrazowania mnogości form potencjalnego sprzyjania protekcyjności przez organy Unii. Dotyczą spraw „polskich”, zatem nie przesądzą także o tym, że Unia rzeczywiście sprzyjała protekcyjności w danym przypadku.

¹ W 2004 r. do Unii wstąpiły: Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia oraz Węgry, w 2007 r. – Rumunia i Bułgaria, a w 2013 r. – Chorwacja.

Protekcjonizm gospodarczy w UE – zagadnienia teoretyczne

Typologia środków protekcjonistycznych

Protekcjonizm to polityka „ochrony krajowego przemysłu przed zagraniczną konkurencją” przez cła, subsydia, kontyngenty importowe oraz inne narzędzia (Encyclopedia Britannica, 2018). Tradycyjnymi narzędziami protekcjonistycznymi stosowanymi przez państwa i ugrupowania integracyjne o charakterze gospodarczym są przede wszystkim cła (ang. *tariffs, custom duties*), a także zakazy importu, ograniczenia i kontyngenty importowe (ang. *import bans or quotas*) (WTO, 2015, s. 11), zwane często łącznie tzw. barierami taryfowymi (ang. *tariff barriers*). Protekcja w handlu może być również odpowiedzią na nieuczciwe praktyki partnerów handlowych – państw (środki wyrównawcze, cła ochronne) bądź firm (środki antydumpingowe).

Do bardziej wysublimowanych narzędzi protekcjonistycznych należą tzw. bariery pozataryfowe (ang. *non-tariff barriers*), czyli licencje importowe, przepisy dotyczące określenia wartości celnej oraz różnego rodzaju regulacje, w tym tzw. nadmierna regulacja (ang. *red tape*), czyli pozorna regulacja różnych dziedzin życia gospodarczego, która w rzeczywistości ma na celu ochronę krajowych firm. Do przykładów takich „nadmiernych” regulacji należą np. przepisy dotyczące kontroli zagranicznych przedsiębiorców, wobec których podczas kontroli stosuje się wyższe standardy niż wobec krajowych przedsiębiorców lub normy dotyczące pochodzenia produktów, tzw. reguły pochodzenia (ang. *rules of origin*) (WTO, 2015, s. 49–51). Warto zauważyć, że reguły pochodzenia mogą być czasem środkiem ułatwiającym import (np. w ramach stref wolnego handlu).

W przeciwieństwie do narzędzi o charakterze taryfowym, narzędzia protekcjonistyczne o charakterze *red tape* są trudniejsze do zidentyfikowania. W odniesieniu do nich niełatwo bowiem stwierdzić w sposób obiektywny, na ile wynikają z potrzeby regulacji danej dziedziny życia gospodarczego, a na ile są narzędziem protekcjonizmu. Dla przykładu, nie wszystkie kraje w ten sam sposób podchodzą do kwestii bezpiecznej żywności (PAP, 2014).

Do środków protekcjonistycznych można też z pewnością zaliczyć subsydia, czyli transfery finansowe do firm ze środków publicznych mające im pomóc w konkurowaniu z (najczęściej zagranicznymi) konkurentami (WTO, 2015, s. 44–46).

Wszystkie powyższe narzędzia protekcjonistyczne mają ograniczyć dostęp konkurentów do rynków (ang. *market access*) krajowych i rynków ugrupowań integracyjnych. Protekcja rynku krajowego może mieć

jednak charakter nie tylko publiczny (taryfy, subsydia, *red tape*). O swój udział w rynku „walczą” również same firmy. Ten drugi rodzaj barier powinien być zwalczany przede wszystkim przez przepisy antymonopolowe, które kierowane są do przedsiębiorców posiadających tzw. siłę rynkową (ang. *market power*). Przepisy antymonopolowe zakazują tzw. praktyk wykluczających stosowanych przez firmy mające pozycję dominującą lub firmy, które samodzielnie nie mają takiej pozycji, ale osiągają ją działając „w porozumieniu” – w terminologii prawa antymonopolowego mówi się wtedy o „wykluczających” nadużyciach pozycji dominującej lub „wykluczających” antykonkurencyjnych porozumieniach (ang. *exclusionary abuses of dominant position, exclusionary anticompetitive agreements*). Jeżeli dane państwo lub jurysdykcja nie egzekwuje swoich przepisów antymonopolowych w wystarczający sposób lub egzekwuje je w sposób wybiórczy, również można w takich sytuacjach mówić o stosowaniu przez to państwo lub jurysdykcję specyficznych narzędzi protekcjonistycznych. Szczegółową typologię środków protekcjonistycznych przedstawiono w tabeli 1.

▼ **TABELA 1.** Typologia środków protekcjonistycznych

TYP	PRZYKŁADY
bariery taryfowe	cła, zakazy importu, ograniczenia ilościowe (kontyngenty importowe)
protekcjonizm uwarunkowany	środki antysubsydyjne (wyrównawcze) i antydupingowe, cła ochronne
inne ograniczenia pozataryfowe (<i>red tape</i>)	normy dotyczące pochodzenia produktów, przepisy dotyczące kontroli przedsiębiorców, przepisy pracownicze
subsydia	bezpośrednie transfery pieniężne, ulgi podatkowe
brak przeciwdziałania barierom prywatnym	brak reakcji organów antymonopolowych na wykluczające „drapieżnictwo cenowe”, rabaty, agresywną politykę patentową itp.

o Źródło: Opracowanie własne.

Protekcjonizm vs. wspólny rynek

Chociaż unijne traktaty nie wspominają wprost o protekcjonizmie, jego zmniejszenie, a nawet wyeliminowanie jest jednym z podstawowych celów unijnego wspólnego rynku. Zgodnie z art. 26 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE): „Unia przyjmuje środki w celu ustanowienia lub zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego” czyli „obszaru bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału”.

Zgodnie z ideą wspólnego rynku, Unia i jej organy mają przeciwdziałać środkiem protekcjonistycznym stosowanym przez Państwa Członkowskie. O ile państwa Unii dziś już raczej nie stosują barier taryfowych (Chalmers, Davies, Monti, 2014, s. 673) (zgodnie z postanowieniami m.in. art. 30 i 31 TFUE, polityka celna należy do wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej, a cła między państwami Unii są zakazane), o tyle ograniczenia pozataryfowe cały czas zdarzają się stosunkowo często.

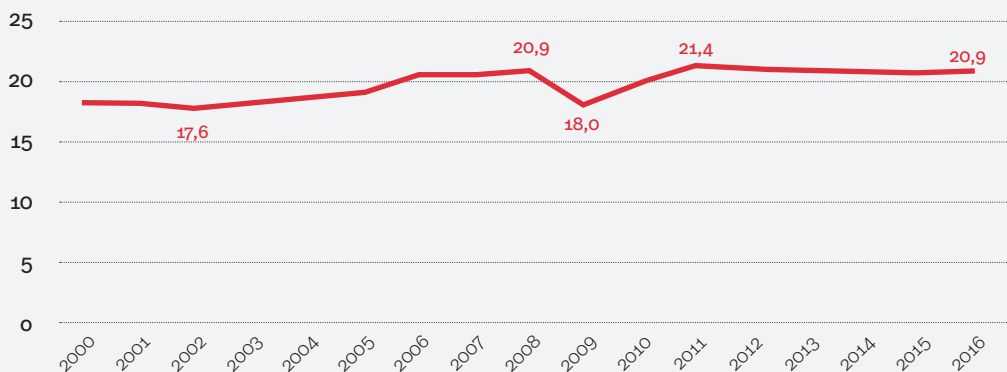
Handel towarami stanowi 75 proc. handlu wewnątrzunijnego, czyli ponad jedną piątą unijnego PKB. Wymiana towarowa

między Państwami Członkowskimi w 2016 r. osiągnęła wartość 3,1 bln euro. Usunięcie przeszkód w handlu mogłoby wnieść 183 mld euro do gospodarki UE (Parlament Europejski, 2018).

W celu redukcji barier dla wspólnego rynku (najczęściej pozataryfowych) Komisja Europejska ma prawo wszcząć procedurę przeciwko danemu państwu naruszającemu reguły wspólnego rynku. Procedura może ostatecznie doprowadzić do pozwania tego państwa przed Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Organy Unii mogą też podejmować działania legislacyjne: po pierwsze – mające na celu zniesienie barier we wspólnym rynku, po drugie – mające zapewnić tzw. harmonizację, czyli uspojnienie standardów stosowanych w państwach Unii (dotyczących np. składu produktów czy ochrony konsumentów) (Chalmers, Davies, Monti, 2014, s. 671). Ten drugi typ działań w teorii możliwy jest do podjęcia tylko tam, gdzie „zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich (...) ma na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego” (art. 114 TFUE). W praktyce jednak powyższą przesłankę rozumie się nad wyraz szeroko (Chalmers, Davies, Monti, 2014, s. 677).

Zadaniem organów Unii jest też przeciwdziałanie subsydiom, które w terminologii prawa unijnego określa się mianem pomocy publicznej lub tzw. pomocy państwa. Zgodnie z art. 107 TFUE, „wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów

▼ WYKRES 2. Wewnątrzunijny eksport towarów jako udział w PKB



o Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym”. Wreszcie, w celu budowy wspólnego rynku Unia stosuje własny reżim prawa antymonopolowego, na czele z Dyrekcją Generalną ds. Konkurencji Komisji Europejskiej czyli ciałem, który egzekwuje unijne reguły antymonopolowe wobec przedsiębiorstw (jeśli ich praktyki mogą „wpływać na handel między Państwami Członkowskimi”, zob. np. art. 101 i 102 TFUE).

Formy sprzyjania protekcjonizmowi ze strony Komisji Europejskiej

Unia Europejska ma więc zwalczać środki protekcjonistyczne stosowane przez Państwa Członkowskie w imię wspólnego rynku. Organy wspólnoty często spotykają się jednak z zarzutami, że same nie są wolne od tendencji protekcjonistycznych. Co prawda,

organy Unii mają działać na korzyść wspólnego rynku, jednak w praktyce nie jest to proste zadanie. Unia jest w końcu konglomeratem różnych państw o własnych interesach gospodarczych, które nie muszą być tożsame. Organy Unii mogą ulegać wpływowi rządów różnych krajów i faworyzować ich interesy, co czasami może przekładać się na działania tych organów szkodzące wspólnemu rynkowi. Organy Unii, tak jak inne organy publiczne, są też podatne na szeroko opisywane w literaturze akademickiej zjawisko tzw. regulacyjnego zawłaszczenia (ang. *regulatory capture*) (Carpenter, Moss, 2014).

Zarówno protekcjonizm w wykonaniu Państw Członkowskich, jak i organów Unii, może mieć dwie zasadnicze formy. Po pierwsze, może to być protekcjonizm skierowany przeciwko firmom spoza Unii, np. nakładane przez Dyrekcję Generalną ds. Handlu Unii Europejskiej cła na towary spoza Unii. Taki protekcjonizm skierowany „na zewnątrz” nie wpływa zasadniczo negatywnie na funkcjonowanie wspólnego rynku, chociaż może mieć oczywiście także negatywne konsekwencje gospodarcze (do przeciwdziałania takim konsekwencjom powołana jest Światowa Organizacja Handlu). Po drugie, może to być protekcjonizm „do wewnątrz” szkodzący wspólnemu rynkowi, czyli taki, w którym w imię interesów poszczególnych państw Unii, naruszony

➤ RYSUNEK 1. Zachowania protekcjonistyczne a zachowania szkodzące wspólnemu rynkowi – relacja zakresowa



jest interes gospodarczy ich sąsiadów. Ten drugi rodzaj protekcjonizmu zawsze będzie nosił znamiona dyskryminacji.

Zachowania protekcjonistyczne szkodzące wspólnemu rynkowi mogą polegać na podejmowaniu działalności legislacyjnej (tworzeniu prawa) faworyzującej niektóre Państwa Członkowskie oraz pochodzące z nich firmy. Organy Unii mogą też pozostawiać

biernie w obliczu szkodzących wspólnemu rynkowi działań protekcjonistycznych stosowanych przez Państwa Członkowskie. Powyższa bierność może odnosić się do braku aktywności legislacyjnej jak i zaniechania stosowania prawa unijnego.

W tabeli 2 przedstawiono formy potencjalnych zachowań Komisji Europejskiej sprzyjających protekcjonizmowi.

▸ **TABELA 2.** Formy potencjalnych zachowań Komisji Europejskiej sprzyjających protekcjonizmowi

RODZAJ ZACHOWANIA	DZIAŁANIE/ZANIECHANIE	ZACHOWANIE O CHARAKTERZE LEGISLACYJNYM/ NIELEGISLACYJNYM
Brak reakcji na szkodzące wspólnemu rynkowi środki protekcjonistyczne stosowane przez państwa Unii (albo zróżnicowana reakcja na takie same lub podobne środki protekcjonistyczne stosowane przez różne państwa Unii)	Zaniechanie/działanie	Nielegislacyjny
Przyjmowanie protekcjonistycznych regulacji mających nierówny wpływ na firmy w państwach Unii	Działanie	Legislacyjny
Brak przyjęcia pożądaných regulacji przeciwdziałających środkom protekcjonistycznym szkodzącym wspólnemu rynkowi przyjmowanym przez państwa Unii	Zaniechanie	Legislacyjny

o Źródło: Opracowanie własne.

Protekcjonizm gospodarczy a naruszenia prawa unijnego przez Państwa Członkowskie

Analiza

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznaje Komisji Europejskiej narzędzia, które mają jej służyć, by stać na straży zapisów Traktatów oraz reagować na niezgodności zachowań Państw Członkowskich wobec prawa unijnego. Na mocy art. 258 TFUE Komisja może więc występować przeciwko Państwom Członkowskim z formalnymi skargami o naruszenie prawa unijnego (w terminologii prawa Unii, skargami o „uchylenie zobowiązaniom wynikającym z prawa unijnego”, ang. *infringement procedure*). W takiej sytuacji Komisja najpierw wszczynają postępowanie przeciwko danemu państwu (ang. *formal notice*), a następnie (jeśli uzna, że „Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów”) wydaje „uzasadnioną opinię” po uprzednim umożliwieniu państwu „przedstawienia swoich uwag”. Jeżeli „państwo (...) nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję”, ta może wnieść przeciwko niemu sprawę do TSUE. W razie stwierdzenia przez TSUE, że Państwo Członkowskie naruszyło prawo unijne, „Państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału” (art. 260 TFUE). Ostatecznie, jeśli w opinii Komisji dane Państwo Członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału, Komisja może ponownie

skierować sprawę do TSUE, gdzie wnosi o nałożenie na państwo przez Trybunał „ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej”. W przypadku braku transpozycji przez państwo unijnej dyrektywy, Komisja może od razu zawnieść do TSUE o nałożenie na takie państwo ryczałtu².

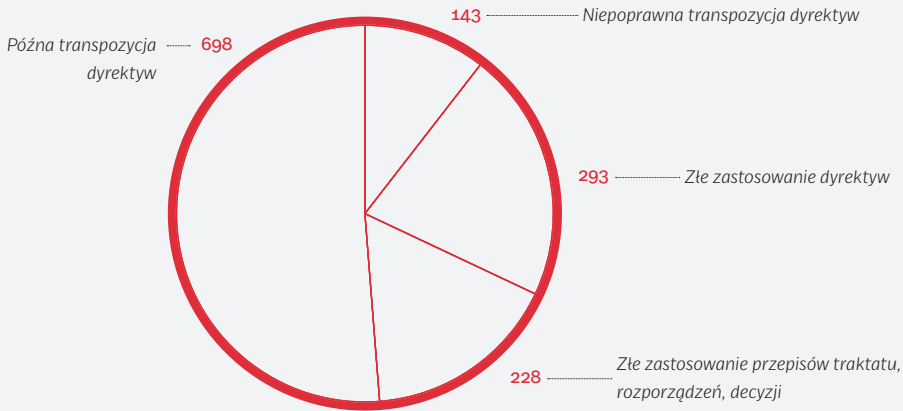
Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MSP publikuje coroczne sprawozdania podsumowujące dane na temat postępowań Komisji o naruszenie prawa unijnego (tzw. *single market scoreboard*). Dane obejmują „sprawy dotyczące wspólnego rynku”, czyli z dziedziny „podatków, zatrudnienia, polityki społecznej, edukacji, kultury, zdrowia publicznego, ochrony konsumentów, energii, transportu, społeczeństwa informacyjnego i mediów oraz środowiska (za wyjątkiem „ochrony natury”). Powyższe kategorie obejmują *de facto* większość spraw o naruszenie prawa unijnego prowadzonych przez Komisję Europejską³, jak wspomniano, budowie wspólnego rynku ma też służyć „harmonizacja standardów” stosowanych przez państwa Unii, a więc przeważająca część przepisów unijnych dotyczących poszczególnych polityk Państw Członkowskich w opinii Dyrekcji ds. Rynku Wewnętrznego „dotyczy wspólnego rynku”.

Większość spraw o naruszenie prawa unijnego dotyczących wspólnego rynku ma związek ze spóźnioną transpozycją przez państwa unijnych dyrektyw (zob. wykres 3). Najczęściej tego typu sprawy wszczynane są przez Komisję automatycznie po upływie terminu na wdrożenie dyrektywy, gdy państwo nie poinformuje Komisji o środkach przyjętych w celu jej implementacji.

²W 2008 r. Komisja wdrożyła procedurę „EU Pilot” polegającą na nieformalnej komunikacji z Państwem Członkowskim w sytuacji, gdy Komisja poweźmie podejrzenie, że takie państwo narusza prawo unijne.

³Nie ma wśród nich np. spraw z dotyczących ochrony praworządności.

▸ **WYKRES 3.** Liczba toczących się postępowań o naruszenie prawa unijnego dotyczących wspólnego rynku według rodzaju (stan na 1 grudnia 2017 r.)

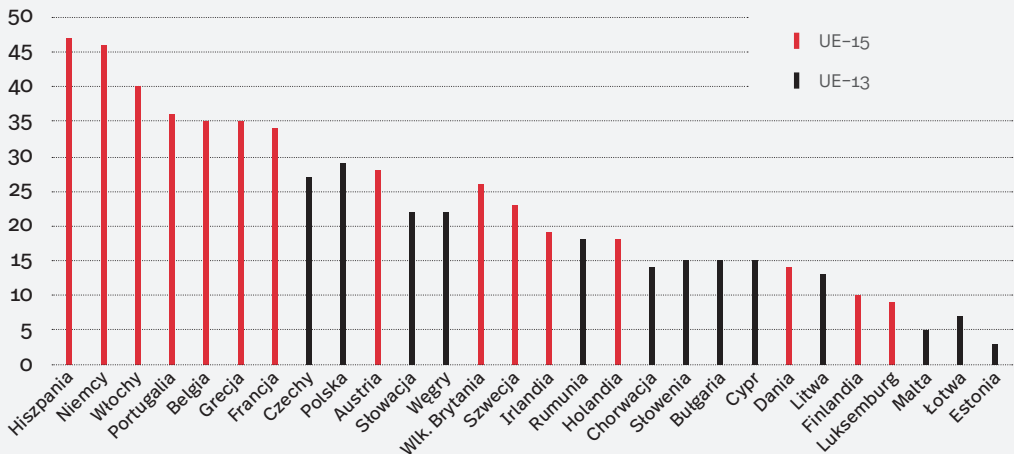


o Źródło: Komisja Europejska (2018e).

Ponieważ sprawy dotyczące późnej transpozycji dyrektyw wszczynane są automatycznie, nawet Dyrekcja ds. Rynku Wewnętrznego nie uwzględnia ich przedstawiając dane o sprawach dotyczących naruszenia prawa unijnego przez Państwa

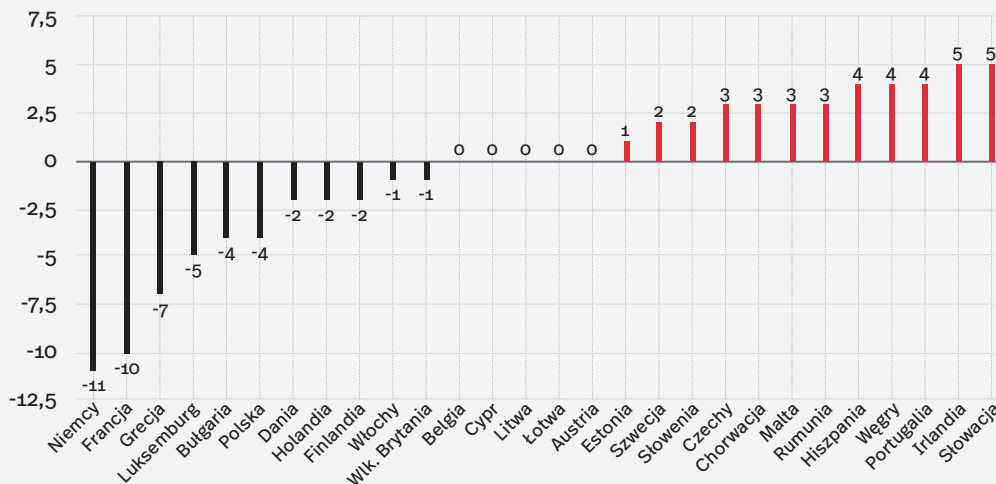
Członkowskie. Na wykresie 4 przedstawiono więc dane o liczbie prowadzonych postępowań Komisji o naruszenie prawa unijnego dotyczących wspólnego rynku z wyłączeniem spraw o spóźnioną transpozycję dyrektyw. Najwięcej takich postępowań toczy się przeciwko państwom „starej” Unii, takim jak Hiszpania, Niemcy czy Włochy.

▸ **WYKRES 4.** Liczba postępowań o naruszenie prawa unijnego dotyczących wspólnego rynku (stan na 1 grudnia 2017 r.)



o Źródło: Komisja Europejska (2018e).

▼ **WYKRES 5.** Zmiana liczby toczących się postępowań w sprawie naruszenia prawa unijnego dotyczącego wspólnego rynku, EU-28 = 0 (1 grudnia 2017 r. wobec 1 grudnia 2016 r.)

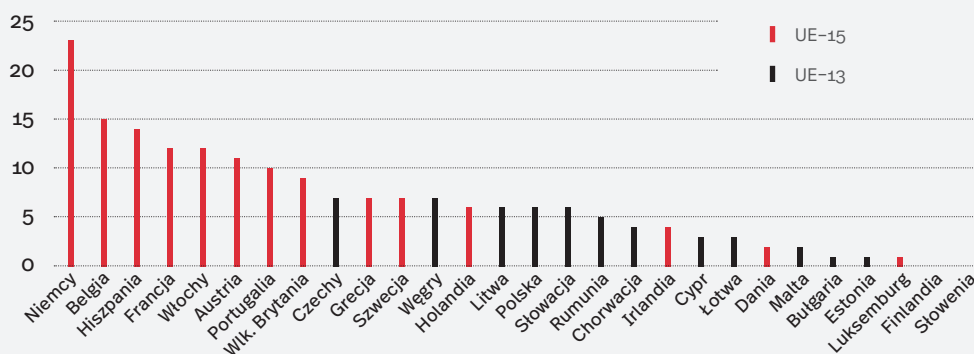


o Źródło: Komisja Europejska (2018e).

Jak już wspomniano, sprawy o naruszenie prawa unijnego ewidencjonowane przez Dyрекcyję ds. Rynku Wewnętrznego dotyczą bardzo szerokiego spektrum spraw, m.in. środowiska, energii, gospodarki odpadami, ochrony danych osobowych czy konsumentów. Część z nich ma stosunkowo odległy wpływ na przeciwdziałanie przez Unię środkom o charakterze protekcjonistycznym. Nieco inaczej od danych obejmujących liczbę postępowań Komisji o naruszenie prawa unijnego w sprawach „dotyczących wspólnego rynku” wyglądają dane o liczbie

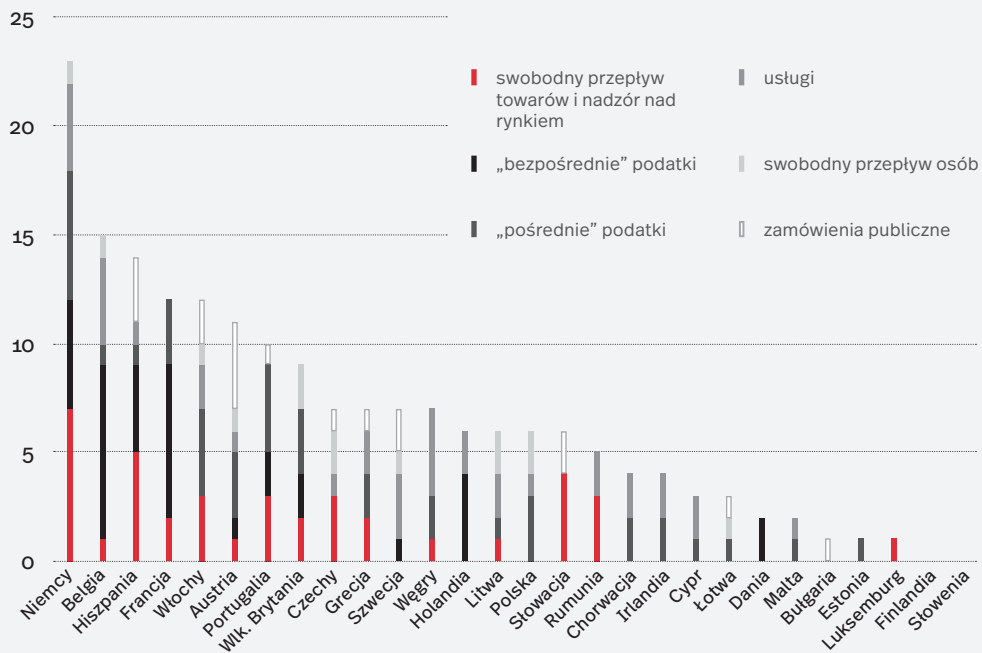
takich postępowań z wyłączeniem postępowań w sprawach o charakterze sektorowym (np. energia i transport), a obejmujące jedynie sprawy o charakterze „systemowym”, gdzie ewentualny protekcjonizm może przybierać „najczystsza” postać. Spośród kategorii spraw branych pod uwagę przez Dyрекcyję ds. Rynku Wewnętrznego, za takie sprawy można uznać te dotyczące swobodnego przepływu towarów i nadzoru nad rynkiem, „bezpośrednich” i „pośrednich” podatków, sprawy dotyczące usług, swobodnego przepływu osób oraz zamówień publicznych. Na wykresach 6 i 7 przedstawiono liczbę postępowań o naruszenie prawa unijnego prowadzonych przez Komisję właśnie w takich sprawach.

▼ **WYKRES 6.** Liczba postępowań w sprawach obejmujących „systemowe” naruszenia rynku wewnętrznego (stan na 1 grudnia 2017 r.)



o Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej.

▸ WYKRES 7. Liczba postępowań w sprawach dotyczących „istoty” rynku wewnętrznego (stan na 1 grudnia 2017 r.)

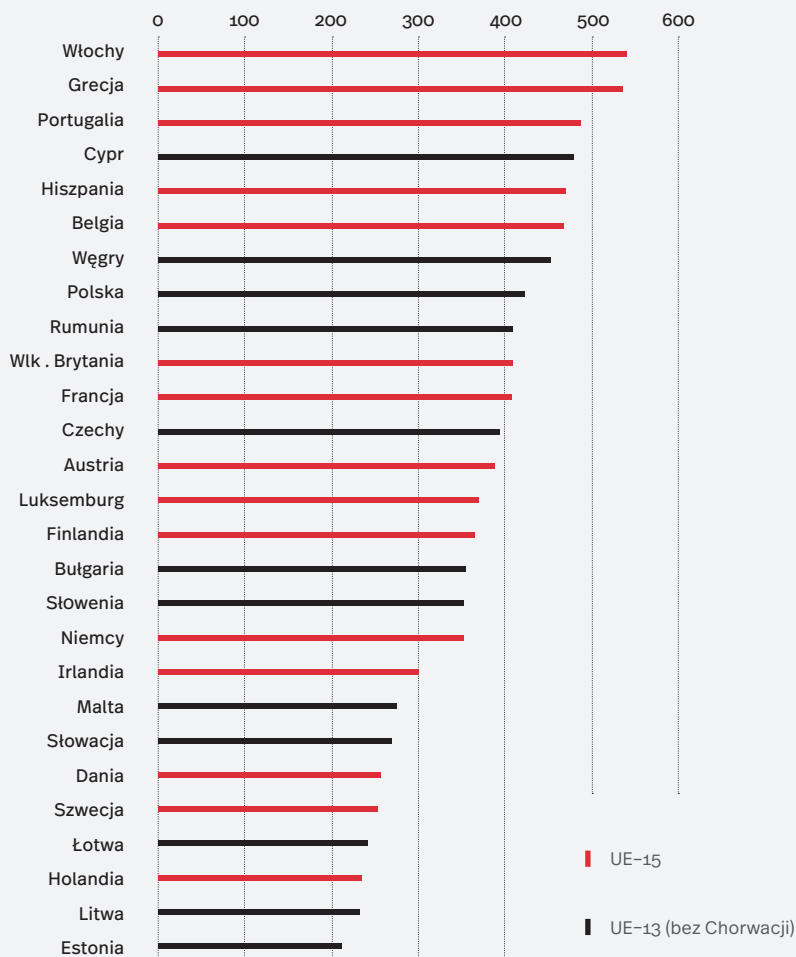


o Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej.

Alternatywnym sposobem pozyskania informacji ilościowych o postępowaniach w sprawie naruszenia prawa unijnego, w odróżnieniu od analizy danych przedstawianych przez Dyрекcję ds. Rynku Wewnętrznego, jest analiza bazy spraw podejmowanych przez Komisję prowadzonej przez Sekretariat Generalny Komisji. W powyższej bazie dostępne są informacje o wszystkich sprawach prowadzonych przez Komisję (w tym również tych już zakończonych), których liczba od 2008 r. wyniosła około 10 tys. W przeciwieństwie do danych przedstawianych przez

Dyрекcję ds. Rynku Wewnętrznego, baza Sekretariatu Generalnego Komisji zawiera informacje o wszystkich sprawach prowadzonych przez Komisję i umożliwia analizę także historycznych danych. Na wykresie 8 przedstawiono dane o łącznej liczbie spraw (zakończonych lub nie) prowadzonych przez Komisję przeciwko poszczególnym Państwom Członkowskim za ostatnie 10 lat (od początku 2008 r.). Najwyższą liczbę spraw dotyczących naruszenia prawa unijnego odnotowano we Włoszech, Grecji, Portugalii i Cyprze. Najmniej zaś postępowań wszczęto wobec Estonii, Litwy, Holandii i Łotwy. Polska znalazła się na 8. miejscu z 422 sprawami.

▼ WYKRES 8. Liczba spraw dotyczących naruszenia prawa unijnego (od 2008 r.)

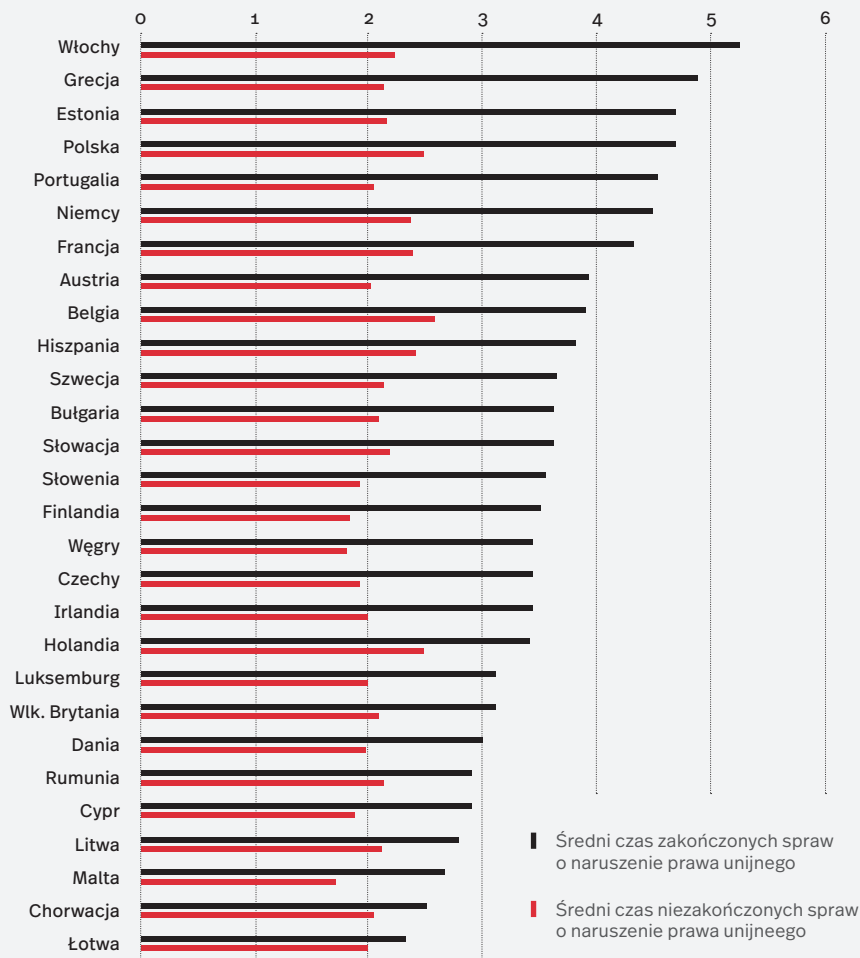


o Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej.

Informacje zawarte w bazie Sekretariatu Komisji Europejskiej umożliwiają też wyliczenie średniego czasu spraw o naruszenie prawa unijnego na podstawie art. 258 TFUE (z pominięciem środków o charakterze przewlekającym i bez względu na to, czy wszczęciu postępowania towarzyszyła informacja

prasowa czy nie) do kolejnego etapu postępowania odnotowanego przez Komisję albo do zamknięcia postępowania (ang. *closing of the case*), jeżeli takie zamknięcie nastąpiło bezpośrednio po wszczęciu postępowania na podstawie art. 258 TFUE. Na wykresie 9 przedstawiono średni czas trwania tych spraw dla poszczególnych krajów Unii za ostatnie 10 lat.

» WYKRES 9. Średni czas trwania spraw o naruszenie prawa unijnego z uwzględnieniem postępowania przed TSUE, sprawy rozpoczęte od 2008 r. (w latach)



o Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej.

Informacje o długości prowadzonej sprawy są jednak średnim wyznacznikiem „pobłażliwości” Komisji dla danego państwa – uwzględniają one także czas ewentualnej sprawy przed TSUE oraz przede wszystkim nie biorą pod uwagę powodów „przeciągania się” danej sprawy. Przykładowo, czasami postępowanie w sprawie naruszenia prawa unijnego przed Komisją jest *de facto* „zamknięte”, mimo braku jego formalnego zakończenia przez Komisję. Dlatego lepszym wyznacznikiem ewentualnej

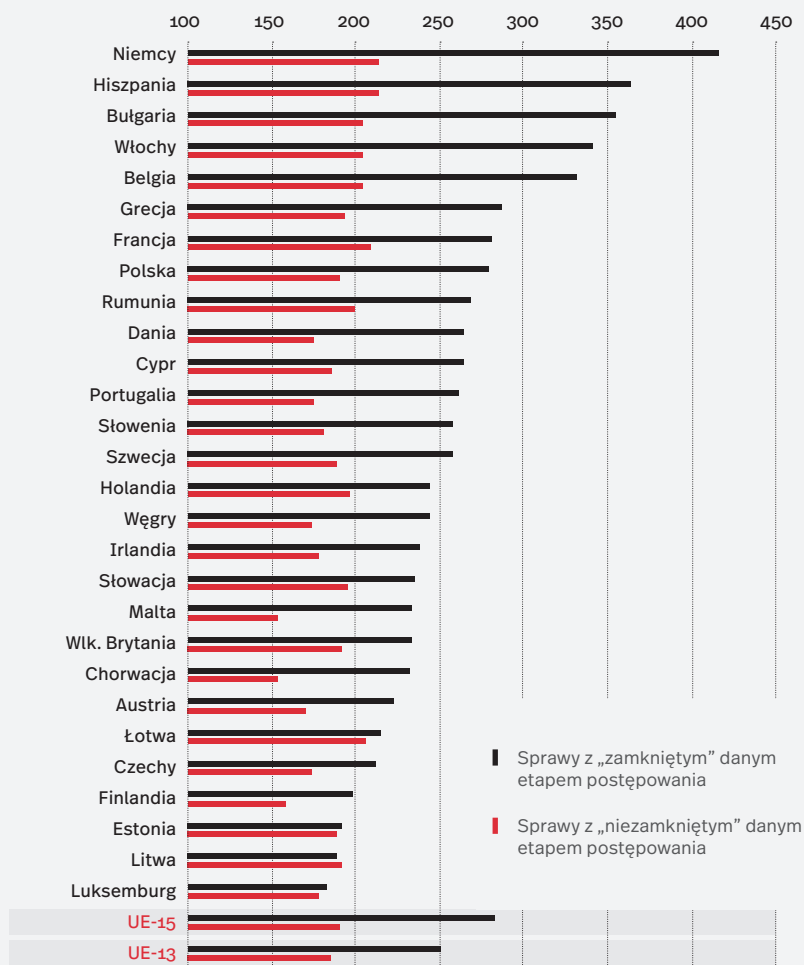
„pobłażliwości” Komisji wobec poszczególnych państw będzie nie tyle czas całego postępowania o naruszenie prawa unijnego, co czas poszczególnych etapów tego postępowania. Przykładowo, dobrym wyznacznikiem ewentualnej „pobłażliwości” Komisji dla poszczególnych państw wydaje się średni czas, który upływa od momentu formalnego wszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie naruszenia prawa unijnego do kolejnego etapu postępowania (którym to etapem, zgodnie z art. 258 TFUE, jest najczęściej przedstawienie przez Komisję Państwu Członkowskiemu „uzasadnionej opinii”) lub do zamknięcia postępowania⁴.

⁴Jeśli takie zamknięcie jest etapem, który następuje bezpośrednio po wszczęciu postępowania.

Jeżeli postępowanie przeciwko danemu państwu „utknęło” pomiędzy jego wszczęciem przez Komisję a przedstawieniem przez nią Państwu Członkowskiemu „uzasadnionej opinii”. Najczęściej oznaczać to będzie, że sprawa nie tyle została *de facto* zakończona, ale że między Komisją a Państwem Członkowskim trwa komunikacja, która powstrzymuje Komisję przed przejściem do kolejnych etapów postępowania. Wykres 10 obrazuje właśnie (w rozbiciu na Państwa Członkowskie) średni „odstęp” czasowy między wszczęciem postępowania przez Komisję a kolejnymi etapami

postępowania (najczęściej wydaniem przez Komisję „uzasadnionej opinii”). Przedstawione dane różnią się znacząco od danych pokazujących średnią łączną długość spraw o naruszenie prawa unijnego. W szczególności zwraca uwagę czas postępowania Komisji w sprawach dotyczących Niemiec. W ostatnich 10 latach w sprawach przeciwko Niemcom od wszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie naruszenia prawa unijnego do kolejnego etapu postępowania lub zamknięcia postępowania minęło średnio prawie 50 dni więcej niż w sprawach przeciwko kolejnemu w zestawieniu krajowi – Hiszpanii (odpowiednio, I etap postępowania przeciwko Niemcom od 2008 r. trwał średnio 415 dni, przy 363 dniach dla Hiszpanii).

➤ **WYKRES 10.** Średni czas po wszczęciu przez Komisję postępowania o naruszenie prawa unijnego na podstawie art. 258 TFUE od 2008 r. (w dniach)



o Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej.

Innym, dobrym wskaźnikiem obrazującym ewentualną „pobłażliwość” Unii w sprawach o naruszenie prawa unijnego wobec poszczególnych państw jest liczba stosowanych w takich postępowaniach przez Komisję środków o charakterze „dopytującym” czy „przewlekającym”. W sprawach o naruszenie prawa unijnego Komisja często przechodzi bowiem do kolejnych etapów postępowania od razu, czasami jednak kieruje ona do Państw Członkowskich dodatkowe wezwania do usunięcia naruszenia lub dodatkowe „zasadnione opinie”. Porównując dane o średniej liczbie takich środków o charakterze „przewlekającym” z łączną liczbą postępowań, również można

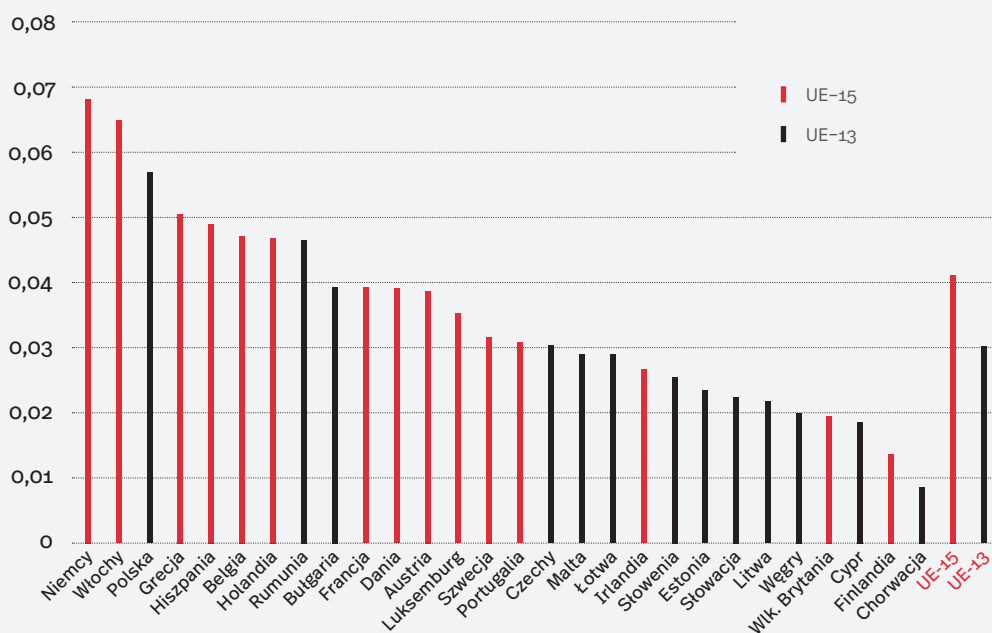
wyrobić sobie opinię o „pobłażliwości” Komisji wobec poszczególnych państw. Na podstawie analizy spraw podejmowanych przez Komisję przeciwko Państwom Członkowskim od 2008 r. można stwierdzić, że łącznie środki o charakterze przewlekającym (np. „drugie dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia (artykuł 258 TFUE)”) są stosowane częściej wobec państw „starej” niż „nowej” Unii (zob. tabela 3). Jeżeli porówna się stosunek liczby środków zastosowanych przez Komisję do łącznej liczby spraw prowadzonych przez Komisję przeciwko poszczególnym krajom, również okazuje się, że Komisja stosuje takie środki o charakterze „przewlekającym” proporcjonalnie częściej wobec państw „starej” Unii (najczęściej wobec Niemiec). Z istotnym wyjątkiem Polski, która w tej statystyce znajduje się na trzecim miejscu, za Włochami (zob. wykres 11).

▼ **TABELA 3.** Liczba środków formalnych o charakterze „dopytującym”/„przewlekającym” stosowanych przez Komisję Europejską w sprawach dotyczących naruszenia prawa unijnego (od 2008 r.), dane bez Chorwacji

WYSZCZEGÓLNIENIE		ŚREDNIA NA PAŃSTWO	
UE (13)	„drugie dodatkowe dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia (artykuł 258 TFUE)”	6	0,46
	„dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia (artykuł 258 TFUE)”	90	6,92
	„dodatkowa uzasadniona opinia (artykuł 258 TFUE)”	51	3,92
UE (13) ŁĄCZNIE	suma środków Komisji o charakterze „przewlekającym”	127	9,77
UE (15)	„drugie dodatkowe dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia (artykuł 258 TFUE)”	15	1
	„trzecie dodatkowe dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia (artykuł 258 TFUE)”	1	0,07
	„dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia (artykuł 258 TFUE)”	174	11,6
	„dodatkowe wezwanie (artykuł 260 TFUE)”	3	0,2
	„dodatkowa uzasadniona opinia (artykuł 258 TFUE)”	77	5,13
UE(15) ŁĄCZNIE	suma środków Komisji o charakterze „przewlekającym”	240	16
Suma całkowita		367	

o Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej.

▾ WYKRES 11. Stosunek środków o charakterze „przewlekającym” wobec liczby postępowań (od 2008 r.)



o Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej.

Ostatnim wyznacznikiem ilustrującym ewentualne zróżnicowane traktowanie Państw Członkowskich przez Komisję lub jej większą „pobłażliwość” wobec poszczególnych rządów, jest sposób „radzenia sobie” przez poszczególne rządy w sporach o naruszenie prawa unijnego z Komisją przed TSUE. Przynajmniej „na pierwszy rzut oka” wydaje się, że im częściej dane państwo wygrywa w TSUE z Komisją, tym częściej ta wszczyną przeciwko temu państwu „bezsadnie” sprawy. W tabeli 4 pokazano, jak często poszczególne Państwa Członkowskie wygrywają w TSUE spory z Komisją (w latach 2003–2014). Wyciąganie daleko idących wniosków z analizy częstotliwości „wygranych z Komisją w TSUE” przez poszczególne państwa jest jednak problematyczne. Po pierwsze, dane o wygranych w TSUE nie są reprezentatywne (państwa

rzadko skarżą się do Trybunału na decyzje Komisji). Po drugie, jak zauważył D. Toshkov, korelacja między wszczętymi przez Komisję sprawami a rezultatami potyczek w TSUE jest większa niż korelacja między tymi rezultatami a sprawami wniesionymi do TSUE. Oznacza to, że im rzadziej dane państwa angażują się z Komisją w spór przed TSUE (a tym samym, im częściej osiągają one z Komisją „ugodowe” rozwiązanie), tym (proporcjonalnie) częściej wygrywają z brukselskimi urzędnikami w Trybunale. Innymi słowy, pewna grupa państw ma tendencję zaskarżania decyzji Komisji tylko w sprawach, w których prawdopodobieństwo wygranej jest wysokie. Z kolei inna grupa państw skarży decyzje Komisji do TSUE stosunkowo często i w konsekwencji częściej w Trybunale przegrywa. Jeżeli chodzi o państwa „nowej” Unii, na początku 2015 r. były one ponad czterokrotnie mniej chętne, żeby skarżyć decyzje Komisji do TSUE, ale gdy już spierały się z Komisją w Trybunale, państwa te wygrywały praktycznie dwa razy częściej (0,21 proc. wobec 0,11 proc.).

▸ **TABELA 4.** Częstotliwość składania skarg i wygrywania w TSUE w sporach z Komisją dla poszczególnych Państw Członkowskich (bez Chorwacji)

KRAJ	SPRAWY DOTYCZĄCE NARUSZENIA PRAWA UE	SPRAWY BEZ SPORÓW O TRANSPOZYCJĘ DYREKTYWY	SPRAWY W TSUE	WYGRANE PAŃSTWA Z KOMISJĄ	% SPRAW W TSUE	% WYGRANYCH PAŃSTWA
Austria	744	352	67	2	0,19	0,03
Belgia	896	505	96	8	0,2	0,08
Niemcy	1357	1046	83	14	0,08	0,17
Dania	537	277	13	2	0,05	0,15
Grecja	1405	890	103	6	0,12	0,06
Hiszpania	1470	1143	120	10	0,1	0,08
Finlandia	723	277	37	6	0,13	0,08
Francja	1234	866	109	9	0,13	0,08
Irlandia	835	509	47	4	0,09	0,09
Włochy	1783	1230	149	13	0,12	0,17
Luksemburg	601	191	93	3	0,49	0,03
Holandia	627	365	41	6	0,12	0,17
Portugalia	951	403	71	6	0,18	0,08
Szwecja	624	314	33	4	0,11	0,12
Wlk. Brytania	1216	810	60	14	0,07	0,23
Bułgaria	386	194	1	0	0,01	0,5
Cypr	600	204	4	1	0,02	0,25
Czechy	645	202	18	2	0,09	0,11
Estonia	392	113	3	0	0,03	0
Węgry	567	230	6	1	0,03	0,17
Łotwa	290	133	3	0	0,02	0
Malta	555	205	6	2	0,03	0,33
Polska	761	446	30	3	0,07	0,1
Rumunia	494	154	1	1	0,01	1
Słowacja	444	171	6	2	0,04	0,33
Słowenia	450	139	5	0	0,04	0
Litwa	443	139	0	0	0	nd
Mediana UE (13)	502	194	7	1	0,03	0,21
Mediana UE (15)	1000	612	75	7	0,14	0,11

o Źródło: Toshkov (2016).

„Państwa nowej Unii częściej też wygrywają z Komisją z TSUE, jednak są o wiele mniej chętne, żeby skarżyć decyzje Komisji do Trybunału”

„Im rządziej dane państwa angażują się z Komisją w spór przed TSUE (a tym samym, im częściej osiągają one z Komisją ugodowe rozwiązanie), tym (proporcjonalnie) częściej wygrywają z brukselskimi urzędnikami w Trybunale”

Podsumowanie

Pod koniec 2017 r. Komisja Europejska prowadziła najwięcej postępowań o naruszenie prawa unijnego przeciwko państwom „starej” Unii, takim jak Hiszpania, Niemcy czy Włochy. Z kolei, jeżeli chodzi o liczbę postępowań Komisji o naruszenie prawa unijnego w sprawach dotyczących „systemowych” naruszeń rynku wspólnego, to zdecydowanie najwięcej postępowań prowadzonych jest przeciwko Niemcom.

Biorąc pod uwagę ostatnie 10 lat (od początku 2008 r.) Włochy, Grecja i Estonia to państwa, przeciwko którym sprawy dotyczące naruszenia prawa unijnego (z uwzględnieniem postępowania przed TSUE) toczą się średnio najdłużej. Katalog państw, wobec których toczą się „przewlekłe” postępowania wygląda już jednak zgoła inaczej, jeśli weźmie się pod uwagę (bardziej wiarygodny dla zobrazowania ewentualnej pobłażliwości Komisji wobec poszczególnych krajów) średni czas, który upływa od momentu formalnego wszczęcia przez Komisję postępowania do kolejnego etapu postępowania lub do zamknięcia postępowania. W szczególności zwraca uwagę czas postępowania Komisji w sprawach dotyczących Niemiec. W ostatnich 10 latach w sprawach przeciwko Niemcom od wszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie naruszenia prawa unijnego do kolejnego etapu postępowania lub zamknięcia postępowania minęło średnio prawie 50 dni więcej niż w sprawach przeciwko kolejnemu w zestawieniu krajowi – Hiszpanii.

Komisja, częściej wobec państw „starej” niż „nowej” Unii, stosuje też środki o charakterze „przewlekającym”. Jeżeli porówna się stosunek stosowania takich środków przez Komisję do łącznej liczby spraw przeciwko poszczególnym krajom, Komisja stosuje takie środki najczęściej wobec Niemiec.

Państwa „nowej” Unii częściej też wygrywają z Komisją z TSUE, jednak są o wiele mniej „chętne”, żeby skarżyć decyzje Komisji do Trybunału.

Protekcjonizm gospodarczy a unijna polityka pomocy publicznej

Analiza

Dyrekcja ds. Konkurencji Komisji Europejskiej egzekwuje unijne reguły dotyczące pomocy publicznej, czyli sprawdza, czy Państwa Członkowskie przyznają przedsiębiorcom nielegalne subsydia – pomoc publiczną (pomoc państwa). Jak już wspomniano, zakaz udzielania pomocy publicznej wynika z art. 107 TFUE, a pomoc publiczna definiowana jest przez prawo unijne szeroko: jako bezpośrednie transfery środków z budżetu państwa do danej firmy, państwowe gwarancje, selektywne zwolnienia podatkowe, a nawet zaangażowanie kapitałowe w nierentowną spółkę. Wspólnotowe przepisy wprowadzają jednak wiele wyjątków „legalizujących” przyznaną pomoc ze względu na jej cel (pomoc regionalna, dla małych i średnich przedsiębiorstw, na ochronę środowiska lub na badania i rozwój) czy wartość pomocy (tzw. *pomoc de minimis*). Państwa mają obowiązek zgłaszać Dyrekcji ds. Konkurencji fakt udzielanej pomocy (art. 108 TFUE) – w takiej sytuacji państwo powinno wstrzymać się z udzieleniem subsydium do uzyskania zgody Komisji. Kraje notyfikują pomoc zarówno w indywidualnych przypadkach, jak i przy programach pomocowych.

Na podstawie art. 6 rozporządzenia Komisji 794/2004⁵ Państwa Członkowskie co roku przekazują dane o pomocy udzielonej przedsiębiorcom. Komisja zestawia je, dodaje informacje o niezgłoszonej pomocy i publikuje raporty o subsydiach udzielanych w Unii. Analiza takich danych prowadzi do wniosku, że jeśli chodzi o łączny wolumen, w ostatnich latach zdecydowanie największej pomocy publicznej spośród państw Unii udzielają Niemcy. W 2016 r. władze w Berlinie przekazały firmom subsydia o łącznej wartości prawie trzykrotnie większej niż drugi

⁵Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE, Dz.Urz.UE, L 140, 30.4.2004 r., s. 1–134.

w kolejności kraj – Francja. Na wykresie 12 przedstawiono dane obrazujące łączne subsydia udzielone przez Państwa Członkowskie w 2016 r. Zgodnie z informacjami Komisji Europejskiej, dane o łącznej udzielonej pomocy (*Aid by main objectives*) nie obejmują

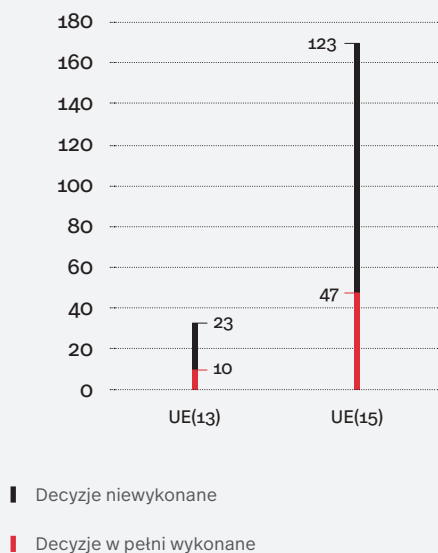
niektórych specyficznych rodzajów pomocy (m.in. dla sektora kolejowego), a także pomocy udzielonej w związku z kryzysem na rynkach finansowych. Przedstawione dane obejmują okres od kolejnego roku po „dużym” rozszerzeniu Unii, tj. od początku 2005 r.

▾ WYKRES 12. Pomoc publiczna udzielona przez państwa Unii w 2016 r. (mln EUR)



o Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2017c).

▼ **WYKRES 13.** Decyzje o nakazie zwindykowania pomocy, łącznie w latach 2005–2018

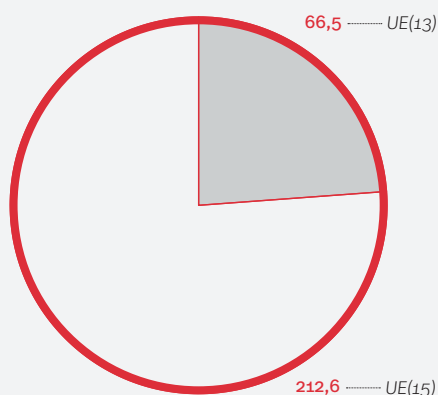


o Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dyrekcja ds. Konkurencji (2018).

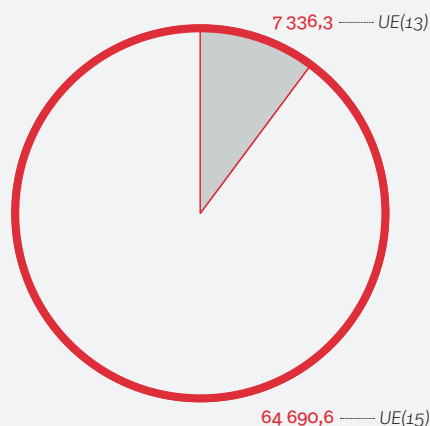
Państwa Członkowskie nie zawsze stosują się do obowiązków wynikających z unijnego prawa pomocy publicznej. Jeżeli Komisja uzna, że dany kraj przyznał nielegalną pomoc, może mu nakazać windykację subsydium. Windykacja pomocy może polegać m.in. na ściągnięciu od przedsiębiorcy podatku, od którego został on pierwotnie zwolniony lub na nakazie zwrotu udzielonego transferu pieniężnego. W praktyce decyzje o windykacji są wydawane w dwóch sytuacjach: gdy państwo nie zgłosi Dyrekcji ds. Konkurencji pomocy, która podlega obowiązkowi notyfikacji lub gdy pomoc zostanie zgłoszona, ale państwo nie wstrzyma się z jej przyznaniem do rozpatrzenia notyfikacji przez Komisję (która następnie uzna, że subsydium było sprzeczne z unijnymi przepisami). Niewykonanie decyzji wiąże się najczęściej z postępowaniem przeciw decyzji Komisji w TSUE lub uchynieniem tej decyzji Trybunał, rzadziej z jej ignorowaniem przez państwo.

Na wykresie 15 przedstawiono stosunek łącznej (2005–2018) liczby decyzji o windykacji pomocy wydanych przez Komisję wobec poszczególnych Państw Członkowskich do liczby decyzji, które dane państwa w całości wykonały. Wykres zestawia jednocześnie kraje „nowej” i „starej” Unii (UE-13 i UE-15).

▼ **WYKRES 14A.** Średnia pomoc zwindykowana w latach 2005–2018 (mln EUR)



▼ **WYKRES 14B.** Średnia pomoc udzielona w latach 2005–2016 (mln EUR)



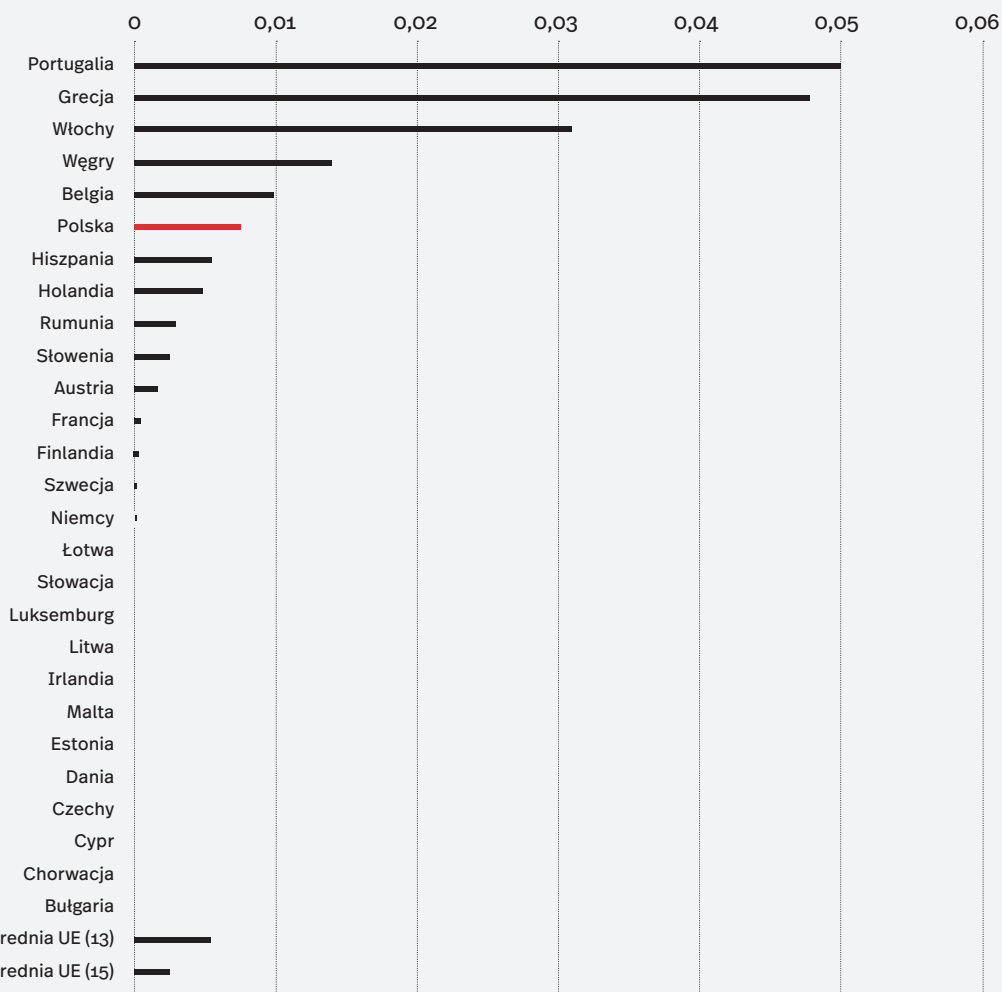
Dane dotyczące Rumunii, Bułgarii oraz Chorwacji zostały obliczone z uwzględnieniem tylko pełnych lat, w których państwa te były członkami Unii Europejskiej

o Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dyrekcja ds. Konkurencji (2018).

Przy procedurze windykacji pomocy publicznej stosowane są krajowe instrumenty prawne. Komisję interesuje jedynie, by pomoc została ostatecznie zwrócona. Rządy mogą też zaskarżyć decyzje o nakazie windykacji do TSUE. Na wykresach 14a i 14b przedstawiono stosunek pomocy skutecznie zakwestionowanej przez Komisję (średnia za lata 2005–2018) do

pomocy udzielanej przez Państwa Członkowskie (średnia za lata 2005–2016). Dane dotyczą pomocy skutecznie zakwestionowanej – to znaczy w TSUE lub sądach krajowych nie toczą się postępowania, w których próbuje się podważyć decyzję Komisji⁶. Dane obrazują, że Komisja wydaje się być o wiele bardziej „skłonna” kwestionować subsydia udzielane przez państwa „nowej” Unii.

▼ **WYKRES 15.** Stosunek średniej pomocy będącej przedmiotem nakazu windykacji (2005–2018) do średniej udzielonej pomocy (2005–2016)



Dane dotyczące Rumunii, Bułgarii oraz Chorwacji zostały obliczone z uwzględnieniem tylko pełnych lat, w których państwa te były członkami Unii Europejskiej

o Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dyrekcja ds. Konkurencji (2018).

⁶To ważne zastrzeżenie, bo dane nie obejmują np. głośnej niedawno sprawy, w której Komisja nakazała zwrot koncernowi Apple blisko 13 mld euro na rzecz Irlandii – Dublin skarży się na tę decyzję w unijnych Trybunałach.

Komisja może nakazać państwu „zawieszenie” pomocy jeszcze przed pełnym rozpoznanem sprawy. Zgodnie z art. 13 unijnego rozporządzenia 2015/1589⁷, jest to jednak środek o charakterze wyjątkowym, który może być stosowany,

jeżeli „wymagane jest pilne działanie” oraz „istnieje poważne ryzyko wyrządzenia konkurentowi poważnej i nieodwracalnej szkody”. Od 2005 r. nakaz zawieszenia Komisja wydała jedynie czterokrotnie, za każdym razem wobec państwa „nowej” Unii (zob. tabela 5).

▸ **TABELA 5.** Nakazy zawieszenia pomocy publicznej wydane przez Komisję Europejską w latach 2005–2018

DATA I NR DECYZJI	PAŃSTWO-ADRESAT DECYZJI	BENEFICJENT POTENCJALNEJ POMOCY	BRANŻA	UWAGI
2007 (41/2007)	Rumunia	Tractorul	maszyny rolnicze	zbyt niska cena uzyskana przez rumuński rząd z tytułu prywatyzacji (w zamian inwestor zobowiązał się prowadzić działalność przez 10 lat)
2014 (SA. 38517)	Rumunia	Ion Micula (osoba fizyczna) i spółki SC European Food, Starmill, Multipack	spożywcza	zachęty podatkowe stosowane przez rumuński rząd w specjalnych strefach inwestycyjnych
2015 (SA. 39235)	Węgry	średniej wielkości firmy medialne	media	węgierski progresywny podatek od firm medialnych z tytułu działalności reklamowej
2016 (SA. 44351)	Polska	mali i średni handlowcy	handel detaliczny	sprawa opisana w rozdziale 6.1

o Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dyrekcja ds. Konkurencji (2018).

Podsumowanie

Od momentu „dużego” rozszerzenia Unii (od 2005 r.) państwa „starej” Wspólnoty przyznają około dziewięciokrotnie więcej pomocy publicznej (średnio 65 mld euro rocznie) niż kraje „nowej” Unii (7 mld euro).

Analiza danych o kwotach pomocy podlegającej windykacji wskazuje, że Dyrekcja ds. Konkurencji kwestionuje pomoc przyznaną przez państwa „starej” Unii proporcjonalnie o wiele rzadziej niż w przypadku krajów „nowej” Unii (jeżeli weźmie się pod

uwagę proporcję skutecznie zakwestionowanej pomocy do udzielonych subsydiów). Szczególnie uprzywilejowane są duże kraje – Niemcy i Francja.

Mimo że państwa „starej” Unii udzielają dziewięciokrotnie więcej pomocy publicznej niż państwa „nowej” Unii, to wobec tej pierwszej grupy krajów Komisja wydała jedynie ok. pięciokrotnie więcej decyzji o windykacji pomocy (123) niż wobec państw „nowej” Unii (23).

Ponadto, z niejasnych przyczyn Komisja tylko wobec krajów „nowej” Unii korzysta z wyjątkowego instrumentu prawnego, którym jest nakaz zawieszenia pomocy.

⁷ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE L 248, 24.9.2015 r., s. 9–29.

Protekcjonizm gospodarczy a unijna polityka antymonopolowa

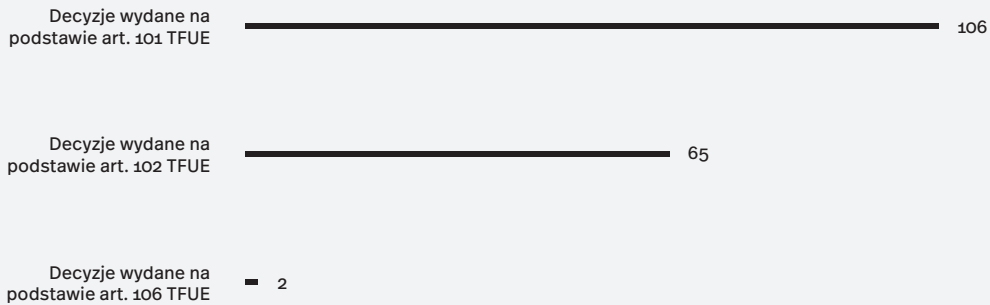
Analiza

W celu budowy wspólnego rynku Unia posiada własny reżim prawa antymonopolowego, a unijne przepisy prawa konkurencji, podobnie jak w sprawach z zakresu pomocy publicznej egzekwuje Dyrekcja ds. Konkurencji. Jeżeli Unia nie egzekwowałaby przepisów antymonopolowych w wystarczający sposób lub egzekwowała je w sposób wybiórczy, można byłoby mówić o stosowaniu przez Unię swoistego protekcjonizmu.

W świetle postanowień TFUE antykonkurencyjne praktyki naruszające unijne reguły wspólnego rynku mogą polegać na stosowaniu „porozumień ograniczających konkurencję” (art. 101 TFUE) lub „nadużyciu pozycji dominującej” (art. 102). Ponadto, art. 106 TFUE zakazuje też Państwowym Członkowskim utrzymywania w stosunku do „przedsiębiorstw publicznych i przedsiębiorstw, którym przyznają prawa specjalne lub wyłączne” środków sprzecznych z normami TFUE (w tym z art. 101 i 102 TFUE). Powyższe normy (art. 101, 102 oraz 106 TFUE) stanowią łącznie unijny system ochrony konkurencji, jednak to praktyki opisane w art. 102 oraz 106 będą miały najczęściej więcej wspólnego z protekcjonizmem niż „zakazane porozumienia” opisane w art. 101 TFUE.

Porozumienia ograniczające konkurencję zakazane na mocy art. 101 TFUE należą do tzw. praktyk „eksplotacyjnych”, w których poszkodowanymi są najczęściej konsumenci. W przeciwieństwie do praktyk firm zakazanych przez art. 101 TFUE, interwencje Komisji Europejskiej w sprawach dotyczących art. 102 oraz 106 TFUE mają przeciwdziałać przede wszystkim tzw. praktykom „wykluczającym”, czyli sytuacjom, gdzie państwo lub firma dominująca ogranicza dostęp do rynku dla innych przedsiębiorców (Semieniuk, 2018). Obserwując politykę antymonopolową Komisji Europejskiej można zauważyć, że zdecydowana większość podejmowanych i kończonych przez nią spraw dotyczący właśnie „porozumień ograniczających konkurencję” (art. 101 TFUE), a nie art. 102 oraz art. 106 TFUE (zob. Wykres 16 pokazujący rodzaje spraw antymonopolowych zakończonych przez Komisję w ostatnich 10 latach). Szczególnie interesujący jest spadek podejmowanych przez Komisję spraw dotyczących art. 106 TFUE, które najczęściej dotyczą właśnie protekcjonistycznych działań państw, gdzie rządy „za pośrednictwem” firm (najczęściej państwowych) będących tzw. naturalnymi monopolistami ograniczają dostęp do krajowych rynków. W ostatniej dekadzie (2008–2017) Komisja zakończyła 2 takie sprawy, podczas gdy w latach 1998–2007 przedmiotem rozstrzygnięcia Komisji było 10 spraw dotyczących art. 106 TFUE.

WYKRES 16. Decyzje antymonopolowe Komisji Europejskiej w latach 2008–2018



o Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dyrekcja ds. Konkurencji (2018).

W sprawach dotyczących art. 102 TFUE (nadużycia pozycji dominującej) Komisja może odstąpić od stwierdzenia, że dominująca firma naruszyła art. 102 TFUE i nałożyć na taką firmę „zobowiązania” (Komisja ma prawo do wydania decyzji zobowiązującej, jeżeli „za-interesowane przedsiębiorstwa zaproponują zobowiązania uwzględniające zastrzeżenia

wyrażone przez Komisję we wstępnej fazie rozpatrywania sprawy⁸⁹). Firmy dominujące zwykle preferują być adresatami decyzji zobowiązujących niż decyzji nakładających na nie kary finansowe. Od momentu rozszerzenia Unii o 10 nowych Państw Członkowskich Komisja proporcjonalnie częściej stosuje decyzje zobowiązujące wobec firm dominujących z państw „starej” Unii (zob. wykres 17).

WYKRES 17. Decyzje Komisji Europejskiej dotyczące naruszenia art. 102 TFUE w latach 2005–2018



o Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2018d).

⁸⁹Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, Dz.Urz.UE L 1, 4.1.2003 r., s. 1–25.

Komisja częściej, wobec firm z państw „nowej” Unii, wydaje decyzje nakładające karę finansową. Szczególnie, biorąc pod uwagę rozmiar gospodarek „starej” i „nowej” Unii, wysokość kar na firmy z „nowej” Unii oraz liczba decyzji Komisji nakładających te kary wydaje się nieproporcjonalnie wyższa niż kary dla przedsiębiorstw ze „starej” Unii⁹.

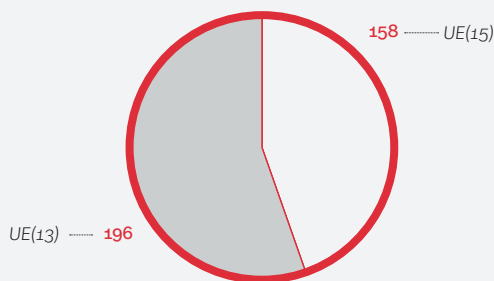
Podsumowanie

Można zaryzykować tezę, że w ostatnich latach Komisja Europejska w swojej polityce antymonopolowej skupia się na ochronie interesów unijnych konsumentów (sprawy porozumień ograniczających konkurencję zakazanych przez art. 101 TFUE), a nie zwalczaniu tzw. prywatnych barier wejścia na rynek, czyli zapobieganiu protekcjonizmowi (art. 102 i 106 TFUE). Powyższy trend wydaje się też nasilać.

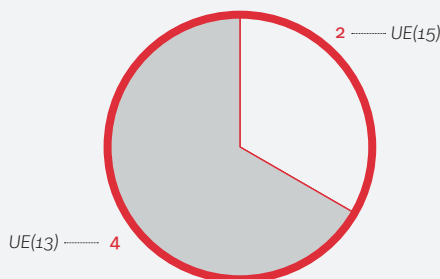
W sprawach dotyczących nadużyć pozycji dominującej (art. 102 TFUE), jeżeli Komisja decyduje się już na podejmowanie takich spraw, wydaje się ona być nieznacznie bardziej pobłażliwa wobec firmy ze „starej” Unii (zarówno jeśli chodzi o skłonność do „ugodowego” załatwiania ich spraw jak i o wysokość nakładanych kar).

WYKRES 18. Kary Komisji w sprawach antymonopolowych a PKB w latach 2005–2018

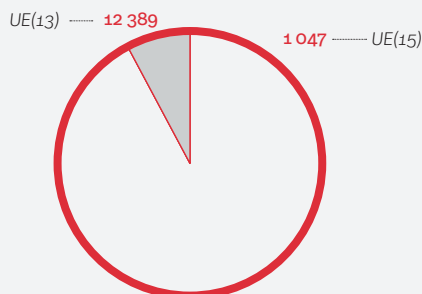
Łączne kary za naruszenie art. 102 TFUE (2005–2018 r., mln EUR)



Liczba decyzji nakładającej karę za naruszenie art. 102 TFUE (2005–2018 r.)



Średnie PKB (2005–2017 r., mld EUR)



o Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2018d).

⁹Zestawiając rozmiar gospodarek „starej” i „nowej” Unii z danymi na temat spraw o naruszenie art. 102 TFUE wzięto pod uwagę PKB w latach 2005–2017 (ceny bieżące w euro). Określając „pochodzenie” lub „narodowość” przedsiębiorstwa oparto się w pierwszej kolejności na treści decyzji Komisji Europejskiej w przedmiotowej sprawie. Komisja często określa dane przedsiębiorstwo jako „niemieckie”, „francuskie” lub „polskie”. Jeżeli Komisja nie wspominała o „narodowości” danej firmy, jako punkt wyjścia przyjęto siedzibę lub państwo rejestracji. Następnie pod uwagę wzięto faktyczne miejsce działalności przedsiębiorstwa, a na koniec – „narodowość” podmiotu (innego przedsiębiorstwa, osoby fizycznej, rządu) kontrolującego to przedsiębiorstwo. Ostatnie z powyższych kryteriów było decydujące, szczególnie w przypadkach, gdy rejestracja firmy w danym państwie (np. w Luksemburgu) wy dawała się być podyktowana względami podatkowymi. W niektórych przypadkach, gdy podmiot ostatecznie kontrolujący dane przedsiębiorstwo miał siedzibę w innym państwie niż kraj, w którym to przedsiębiorstwo zatrudniał większość pracowników, podano więcej niż jedną „narodowość”.

Protekcjonizm gospodarczy a oceny skutków unijnych przepisów

Analiza

Przedstawiając propozycję nowych przepisów, Komisja Europejska przygotowuje tzw. oceny skutków (ang. *impact assessment*). Oceny skutków sporządza się dla „inicjatyw, w przypadku których spodziewane są znaczące skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe”, takich jak „wnioski ustawodawcze, inicjatywy nieustawodawcze (np. programy finansowe, zalecenia dotyczące negocjowania umów międzynarodowych)” oraz „akty wykonawcze i akty delegowane” (Komisja Europejska, 2018a). Zgodnie ze stanowiskiem Komisji, sprawozdanie z oceny skutków musi zawierać „opis wpływu środowiskowego, społecznego i gospodarczego” danej inicjatywy, opis „skutków dla małych i średnich przedsiębiorstw i konkurencyjności”, „informacje o tym, kogo dotyczy dana inicjatywa i jaki będzie miała na niego wpływ”, a także „informacje o strategii konsultacji i ich wynikach”. Sprawozdania z ocen skutków są publikowane wraz z wnioskami ustawodawczymi lub aktami prawnymi przyjętymi przez Komisję. Są również przesyłane do unijnych prawodawców – Parlamentu Europejskiego i Rady – aby zdecydowali o przyjęciu lub odrzuceniu zaproponowanych przepisów (Komisja Europejska, 2018a).

Przy Komisji działa Rada ds. Kontroli Regulacyjnej (ma status doradcy kolegium komisarzy). Rada analizuje projekty ocen skutków wydawanych przez Komisję, a także sporządza

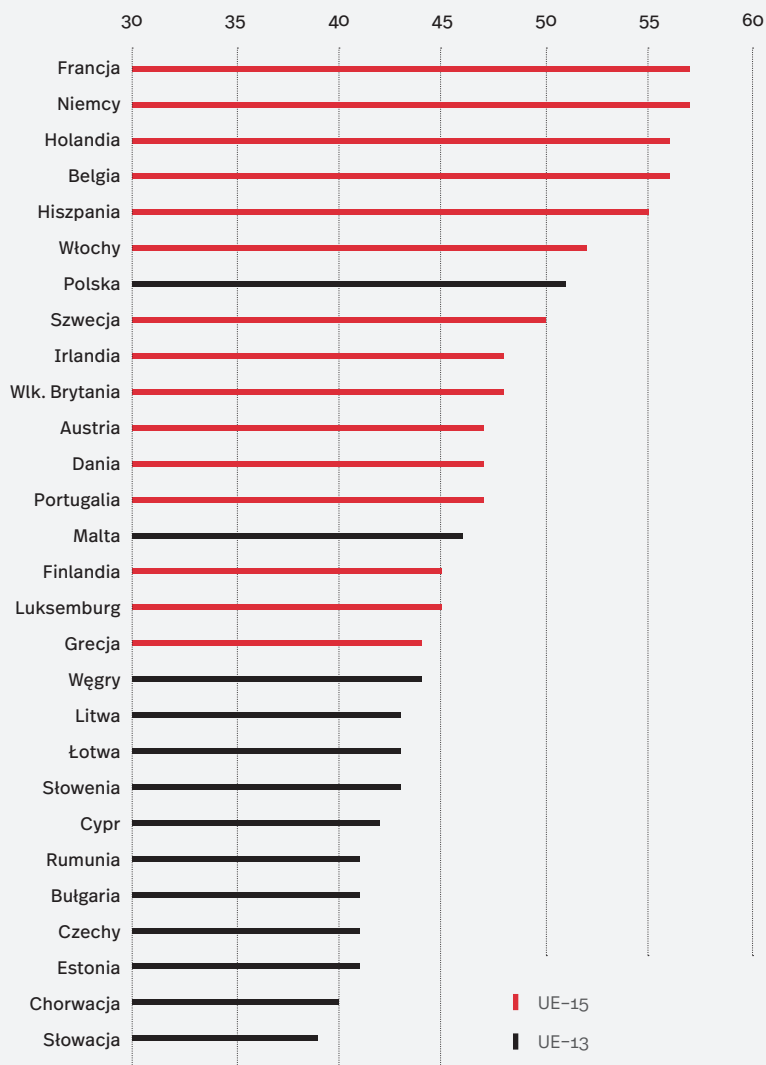
opinie i zalecenia na ich temat. W skład Rady wchodzi wysoce rangą urzędnicy Komisji oraz niezależni eksperci. Pozytywna opinia Rady jest wymagana w sprawie inicjatywy, której towarzyszy ocena skutków, „zanim zostanie ona przedłożona do przyjęcia przez Komisję”. W razie negatywnej opinii Rady, Komisja musi „podać przegładowi” ocenę skutków i przedstawić ją Radzie (Komisja Europejska, 2018b).

Po przyjęciu danego wniosku przez Komisję wszystkie oceny skutków oraz powiązane opinie rady są publikowane w internecie. Rada publikuje też coroczne sprawozdania, w których ocenia przygotowywane przez Komisję oceny skutków. Radzie (w poszczególnych opiniach oraz w rocznych sprawozdaniach) zdarza się krytykować oceny skutków sporządzane przez Komisję, m.in. za nieprecyzyjne określenie celów regulacji lub za obchodzenie zasady subsydiarności prawa unijnego (Komisja Europejska, 2018c).

Rada ds. Kontroli Regulacyjnej nie analizuje jednak przygotowywanych przez Komisję ocen skutków regulacji pod kątem ewentualnego zróżnicowanego wpływu na gospodarki poszczególnych Państw Członkowskich. Przynajmniej powyższa kwestia nie była przedmiotem rozważań Rady w jej rocznych raportach za ostatnie 5 lat. Po dokonaniu analizy wszystkich ocen skutków regulacji sporządzonych przez Komisję w 2016 r.¹⁰ (łącznie 61 dokumentów oraz ponad 19 tys. „wspomnień” poszczególnych krajów) okazuje się jednak, że niektóre Państwa Członkowskie są w nich „wspominane” przez Komisję zdecydowanie częściej niż inne. Kraje „starej” Unii takie jak Francja, Niemcy, Belgia i Holandia są „wspominane” w większej ilości ocen skutków regulacji niż państwa „nowej” Unii (zob. wykres 19).

¹⁰ Na dzień 15 listopada 2018 r. Komisja nie opublikowała jeszcze kompleksowej listy ocen skutków regulacji za rok 2017 r. (Komisja Europejska, 2017).

▾ WYKRES 19. Liczba ocen skutków unijnych przepisów ze „wspomnieniami” danego państwa (2016 r.)

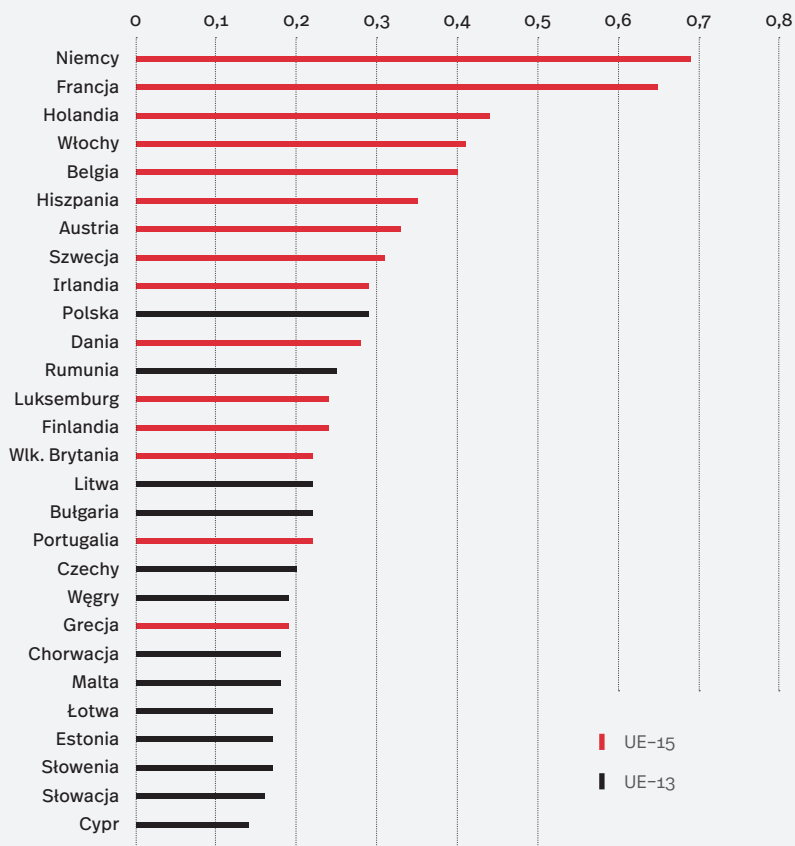


o Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2017a).

Powyższą dysproporcję między „wspomnieniami” państw „starej” i „nowej” Unii widać jeszcze wyraźniej, gdy porówna się łączną liczbę „wspomnień” w danym akcie dla danego kraju (przykładowo, w ocenie skutków danej regulacji Komisja może „wspominać” zarówno Polskę jak i Niemcy, natomiast liczba

wspomnień dla Niemiec może być nawet kilku lub kilkunastokrotnie razy większa). Na wykresie 19 przedstawiono dokładniejsze dane dotyczące „wspomnień” poszczególnych Państw Członkowskich w sporządzanych przez Komisję Europejską ocenach skutków regulacji biorąc pod uwagę nie tylko sam fakt wspomnienia, ale też stosunek między liczbą wspomnień poszczególnych krajów.

▸ WYKRES 20. Współczynnik częstotliwości „wspomnień” danego kraju w ocenach skutków unijnych przepisów (2016 r.)



o Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2017a).

Dane dotyczące liczby wspomnień poszczególnych Państw Członkowskich w przygotowywanych przez Komisję ocenach skutków regulacji pochodzą z zestawienia tych ocen skutków za 2016 r. (Komisja Europejska, 2017). Współczynnik częstotliwości wspomnień danego kraju w ocenach skutków unijnych przepisów Wykres 20 został wyliczony przy pomocy metody polegającej na tym, że dla każdej oceny skutków kraj z największą liczbą „wspomnień” otrzymywał wynik „1”, a pozostałe kraje otrzymywały wynik równy wynikowi dzielenia liczby „wspomnień” tego kraju w danej ocenie skutków przez liczbę „wspomnień” kraju,

który otrzymał najwięcej „wspomnień” w tej ocenie skutków. Następnie policzono średnią powyższych współczynników dla wszystkich ocen skutków z 2016 r.

Podsumowanie

Sporządzane przez Komisję Europejską oceny skutków unijnych regulacji nie są badane pod kątem uwagi, jaką Komisja przykłada do analizy wpływu poszczególnych przepisów na gospodarki różnych Państw Członkowskich.

Analiza treści ocen skutków regulacji zdaje się sugerować, że niektóre Państwa „starej” Unii (Niemcy, Francja, Holandia) są zdecydowanie częściej brane pod uwagę przez Komisję przy sporządzaniu przez nią ocen skutków unijnych przepisów.

Możliwe przykłady protekcjonizmu w Unii Europejskiej

Podatek od sprzedaży detalicznej

W lipcu 2016 r. polski Sejm uchwalił ustawę o podatku od sprzedaży detalicznej – podatek miał być wyliczany od obrotu i wejść w życie 1 września 2016 r. Ustawa wprowadzała kwotę wolną od podatku w wysokości 17 mln zł i dwie jego stawki: 0,8 proc. przy 7–170 mln zł miesięcznego przychodu oraz 1,4 proc. powyżej 170 mln zł. Zanim polskie urzędy skarbowe zdążyły pobrać pierwszą ratę podatku, we wrześniu 2016 r. Komisja Europejska wydała nakaz zawieszenia podatku, a w czerwcu 2017 r. uznała, że jest on sprzeczny z prawem pomocy publicznej. Według Komisji, progresywna struktura podatku i jego kwota wolna spowodują, że mniejsze przedsiębiorstwa zapłacą stosunkowo niższy podatek niż duże koncerny, a „tysiące lokalnych sklepów” są z niego całkowicie zwolnione. Jednym z rządowych argumentów za wprowadzeniem podatku była potrzeba sfinansowania socjalnego programu Rodzina 500 Plus¹¹, a także fakt płacenia bardzo niskich podatków dochodowych przez duże przedsiębiorstwa handlu detalicznego. W opinii Komisji, polski rząd nie „przedstawił żadnych przekonujących wyjaśnień, dlaczego w kontekście pobierania podatku od sprzedaży detalicznej większe i mniejsze podmioty gospodarcze są w innej sytuacji faktycznej i prawnej”. Polska złożyła skargę do TSUE. Sprawa dotychczas nie została rozstrzygnięta.

Interwencja Komisji w przypadku polskiego podatku była precedensowa. Bruksela nakazała zawieszenie domniemanej pomocy publicznej na podstawie wstępnych

zastrzeżeń, bez pełnego rozpoznania sprawy, z czego korzysta niezwykle rzadko. Dyskusyjna jest także zasadność argumentacji Komisji, ponieważ kwestionuje jeden z kluczowych elementów polityki podatkowej państw, tj. możliwość nakładania progresywnych podatków w zależności od wielkości płatników. Progresja podatkowa może być zaś uzasadniana celami redystrybucyjnymi. W przeszłości, jeszcze przed rozszerzeniem Unii w 2004 r., Komisja przyznawała, że niektóre przepisy łagodzące opodatkowanie dla małych i średnich przedsiębiorstw mogą być uzasadniane podobnie do tradycyjnej progresji podatkowej (*Commission notice on the application of the State aid rules to measures relating to direct business taxation*, pkt 27). Krytycy interwencji Komisji wobec Polski podkreślają, że podobny do zakwestionowanego w Polsce podatek obowiązuje we Francji, w której przedsiębiorstwa o obrotach ze sprzedaży detalicznej powyżej 460 tys. euro obowiązuje muszą zapłacić podatek od lokali o powierzchni użytkowej powyżej 400 m². Stawka francuskiej daniny obliczana jest na podstawie obrotów w przeliczeniu na 1 m² lokalu (SGH, 2016).

Pracownicy delegowani

21 czerwca 2018 r. Rada Unii przyjęła nowelizację dyrektywy w sprawie delegowania pracowników, która dotyczy regulacji statusu prawnego osób wysyłanych przez firmy do pracy przy realizacji zagranicznych kontraktów. Zgodnie z przepisami dyrektywy, nieograniczony obecnie czas delegowania, w którym pracownik podlega przede wszystkim przepisom kraju-siedziby pracodawcy, zostanie skrócony do 12 miesięcy (z opcją przedłużenia o 6-miesięcy). Po tym okresie pracownik zacznie podlegać miejscowym przepisom dotyczącym zatrudniania. Okres delegowania ma też być obliczany nie tyle wobec osoby, co wobec stanowiska pracy. Zgodnie ze znowelizowaną dyrektywą, przedsiębiorcy delegujący będą musieli wypłacać pracownikom lokalne wynagrodzenie, którego składowe są

¹¹ Zgodnie z nim, świadczenie w wysokości 500 zł przysługuje opiekunom na drugie i kolejne dzieci.

regulowane prawem krajowym. Obecne przepisy wymagają, by pracownik delegowany otrzymywał przynajmniej pensję minimalną kraju przyjmującego, ale wszystkie składki społeczne odprowadzał w państwie, które go wysyła. Nowe prawo unijne wejdzie w życie w połowie 2020 r. Dyrektywa nie obejmie od razu kierowców międzynarodowych przewozów towarowych. Stanie się tak, gdy zaczną obowiązywać tzw. pakiet mobilności, czyli zestaw przepisów wciąż negocjowany przez Państwa Członkowskie i unijne instytucje (negocjacje w ramach pakietu dotyczą m.in. okresu, po którym kierowcy byłiby uznawani za pracowników delegowanych oraz wymogów dotyczących szczegółowych typów przewozów, m.in. tak zwanych przewozów kabotażowych).

Dyrektywa została przyjęta przy sprzeciwie rządów Polski i Węgier oraz sceptycyzmie innych państw środkowoeuropejskich. W październiku 2018 r. rząd Polski i Węgier poinformowały, że zaskarżyły dyrektywę do TSUE. W oświadczeniu węgierski rząd stwierdził, że dyrektywa „nie przyczyni się do ochrony pracowników delegowanych, ale (...) jest narzędziem protekcjonizmu”. Podobne stanowisko wyraziła Polska (EURACTIV, 2018). Rzeczywiście, przepisy nowego prawa dotkną przede wszystkim kraje środkowoeuropejskie. Polska to państwo, które deleguje najwięcej pracowników w całej Unii: ponad 500 tys. w 2016 r. w takich sektorach, jak budownictwo, przemysł, rolnictwo czy usługi (np. w placówkach opiekuńczych i w sektorze finansowym) (Polityka Insight, 2018). Zmiany w dyrektywie znacząco zwiększą koszty polskich i środkowoeuropejskich firm delegujących pracowników, a tym samym osłabią ich konkurencyjność na rynku państw zachodnich. Polska jest też unijnym liderem na rynku międzynarodowych towarowych przewoźników samochodowych (Frączyk, 2017).

Jednocześnie Komisja Europejska do tej pory nie wydała decyzji w sprawie zastosowania przepisów o płacy minimalnej przez Francję i Niemcy. Komisja wszczęła postępowanie o naruszenie prawa unijnego przeciwko Niemcom w maju 2015 r. i rozszerzyła to postępowanie na Francję w czerwcu 2016 r. W opinii Komisji, stosowanie przepisów o płacy minimalnej przez Francję i Niemcy do wszystkich usług przewozowych na ich terytoriach w nieproporcjonalny sposób ogranicza traktatową zasadę swobodę przepływu towarów i usług. W komunikacie o wszczęciu postępowania Komisja podkreśliła jednoznacznie, że nie kwestionuje samej idei płacy minimalnej, a jedynie jej potencjalnie protekcjonistyczny charakter (Komisja Europejska, 2016). Od ponad 3 lat po zastosowaniu do Państw Członkowskich, Komisja nie przystąpiła jednak do kolejnych etapów postępowania poza skierowaniem do Niemiec i Francji skargi (ang. *formal notice*) z art. 258 TFUE.

Rynek środków biobójczych (biocydów)

Biocydy to związki (najczęściej syntetyczne) do zwalczania szkodliwych organizmów w rolnictwie, leśnictwie i przechowalnictwie. Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie dotyczące wprowadzania biocydów na rynek europejski jest unijne Rozporządzenie 528/2012¹². Rozporządzenie 528/2012 obowiązuje od 1 września 2013 r. powieliła i rozwija rozwiązania zastosowane we wcześniejszej dyrektywie, zaostrzając jednocześnie wymagania dotyczące dokumentacji przedkładanej wraz z wnioskiem o dokonanie rejestracji produktu biobójczego. Podstawowy problem stworzony przez europejską regulację biocydów polega na tym, że mimo powszechnej wiedzy branżowej o sposobie działania większości z substancji czynnych, europejskie rozporządzenie wymaga, aby – od czasu jego wejścia w życie – każda istniejąca substancja czynna została ponownie, niejako „od początku”, przebadana, przy czym badanie to stanowi warunek *sine qua non* możliwości wprowadzania takiej substancji do obrotu. Zakres wymaganych badań jest bardzo szeroki i oderwany od sposobu ich zastosowania, tj. niezależnie od tego, gdzie ma być stosowana dana substancja czynna (i niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie substancja jak dotąd została przebadana), należy ponownie przebadać jej wpływ na

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych, Dz.Urz. UE, L 167, 27.6.2012 r., s. 1–123.

pełne spektrum organizmów i procesów fizyko- i biochemicznych. W konsekwencji, przygotowanie kompletu dokumentów wymaganych rozporządzeniem do zarejestrowania produktu biobójczego (tzw. dossier rejestracyjne), związane jest z bardzo wysokimi kosztami przeprowadzenia badań, walidacji nowych metod badawczych oraz opracowania oceny ryzyka. Przedstawiciele producentów biocydów wskazują, że jest to koszt na poziomie ok. 6 mln euro za badania niezbędne do rejestracji pojedynczej substancji aktywnej. Rozporządzenie 528/2012 bezwzględnie zakazuje także powtarzania badań na kręgowcach. Jeżeli dany producent uzyskał pozwolenie na określony produkt biobójczy a w ramach procedury uzyskiwania pozwolenia prowadził badania na kręgowcach, nie jest możliwe powtórzenie tych badań na ten produkt. Jedynym wyjściem w takiej sytuacji jest wnioskowanie do producentów, którzy takie badania już przeprowadzili, o udostępnienie ich wyników i ponowne skorzystanie z tych wyników w procesie uzyskiwania zezwolenia na wprowadzenie substancji czynnej do obrotu. Praktyka rynkowa pokazuje, że firmy dysponujące wyłącznością na badania obejmujące daną substancję czynną zwykły piętrzyć przed swoimi konkurentami przeszkody, aby uniemożliwić im skorzystanie z wyników swoich badań.

Rynkową konsekwencją kształtu obecnej regulacji obrotu biocydami jest powstanie znacznych zaburzeń konkurencyjnych w handlu tymi produktami. Ich początek opiera się na wysokich kosztach rejestracji produktu – niewiele firm (zwłaszcza mniejszych producentów) jest w stanie wydać 6 mln euro na przebadanie pojedynczej substancji). Zazwyczaj czynią to zatem duże koncerny chemiczne, m.in. niemieckie firmy BASF i Bayer. Następnie, podmioty te – zapewniwszy sobie quasi-monopol na handel określoną substancją czynną – działają w kierunku maksymalizacji własnych zysków. Z jednej

strony czynią innym podmiotom przeszkody w skorzystaniu z przeprowadzonych przez siebie badań, z drugiej zaś odmawiają sprzedaży wyprodukowanych własnym sumptem substancji czynnych innym podmiotom (lub oferują ich sprzedaż na warunkach nierynkowych).

Powyższe zaburzenia rynkowe szczególnie mocno uderzają w polskich producentów biocydów, którzy – z uwagi na zaszczości historyczne i organizacyjne – co do zasady nie należą do największych graczy na rynku. W wielu przypadkach zakłady produkcyjne zakładane były na bazie zasobów lokalnych zakładów chemicznych (np. Organika-Azot S.A. w Jaworznie lub niegdysiejsza Firma Chemiczna Dwory S.A. w Oświęcimiu): byli pracownicy odchodząc z dotychczasowego miejsca pracy wykorzystywali zdobyte *know-how* i zakładali samodzielne firmy. Jakkolwiek część z tych firm osiąga istotne przychody, to jednak niewielu spośród producentów biocydów udało się wyjść poza status małego lub średniego przedsiębiorstwa, a niemal nikt nie dysponuje tak istotnym kapitałem, który pozwoliłby na przebadanie i swobodną rejestrację serii nowych substancji aktywnych czy też na swobodne konkurowanie z firmami takimi jak BASF czy Bayer.

Niewykluczone zatem, że część unijnych przepisów regulujących rynek biocydów w istocie nie ma na celu zapewnienia bezpieczeństwa produktów, ale jest *de facto* narzędziem protekcyjnym mającym pomóc w zachowaniu dotychczasowych wysokich udziałów rynkowych dominującym koncernom, które pochodzą przede wszystkich z krajów „starej” Unii.

Duński system RUT

W Danii istnieje elektroniczny rejestr zagranicznych zleceniobiorców (tzw. RUT). Do rejestru muszą zgłaszać się zagraniczne firmy prowadzące działalność gospodarczą na terenie Dani – firmy takie muszą także rejestrować swoich pracowników, którzy wykonują pracę w Danii. Według duńskiej administracji, „zgłoszenie do rejestru (...) jest niezbędne po to, aby duńskie władze były w stanie nadzorować firmy zagraniczne⁴³.” Według niektórych europostów, „upublicznianie części danych zawartych w rejestrze RUT umożliwi duńskim związkom zawodowym wyszukiwanie zagranicznych firm, często w celu zmuszenia ich do przystąpienia do układów zbiorowych, jak również ułatwi duńskim firmom nieuczciwą walkę z zagraniczną

⁴³ Zob. <https://workplacedenmark.dk/pl-pl/about-workplacedenmark> [dostęp: 16.11.2018]. Informacje na stronie internetowej pochodzą od duńskiego Urzędu ds. Wypadków przy Pracy, Ministerstwa Pracy, Urzędu Podatkowego, Agencji Pracy i Rekrutacji oraz Inspekcji Pracy, które to instytucje są odpowiedzialne za prowadzenie powyższej strony internetowej.

konkurencją”. Duńskie prawo wprowadza też obowiązek przedstawienia duńskiemu kontrahentowi dowodu zarejestrowania firmy w RUT na etapie przez podpisanie umowy prawa oraz statuuje surowe sankcje finansowe za brak rejestracji w systemie (każdorazowo 10 000 koron duńskich).

W odpowiedzi na zarzuty¹⁴, zgodnie z którymi szczegóły funkcjonowania RUT mogą naruszać unijne reguły wspólnego rynku we wrześniu 2013 r. Komisja Europejska oświadczyła, że jest „w pełni świadoma” zarzutów przeciwko RUT dlatego „rozpoczęła nieformalny dialog z duńskimi władzami w celu lepszego zrozumienia natury systemu RUT”, tak żeby stwierdzić, „czy jakiegokolwiek z jego elementów nie narusza swobody świadczenia usług w Unii¹⁵”. Jeszcze w październiku 2014 r. Komisja powtórzyła, że „niektóre obowiązki w ramach systemu RUT” mogą mieć zastosowanie nawet do zagranicznych przedsiębiorców, którzy nie zatrudniają pracowników w Dani, „co może być wątpliwe pod kątem orzecznictwa TSUE na temat swobody świadczenia usług”. Komisja oświadczyła, że toczą się dyskusje między nią a rządem Danii „w celu znalezienia rozwiązania¹⁶”.

Komisja nie wszczęła jednak postępowania o naruszenie prawa unijnego przeciwko Danii. Nie wygląda też na to, żeby system RUT został w istotny sposób zmieniony – za brak rejestracji nadal grożą kary (KPMG, 2017), a obowiązek rejestracji zdaje się dotyczyć nie tylko przedsiębiorców, którzy wykonują usługi poprzez pracowników znajdujących się na terytorium Danii¹⁷.

Podsumowanie

Protekcjonizm może przybierać wiele form. Środki protekcjonistyczne najczęściej stosowane są przez państwa, czasami jednak protekcjonizmowi mogą też sprzyjać działania organizacji ponadnarodowych takich jak Unia Europejska. Działania Unii sprzyjające protekcjonizmowi mogą być skierowane „na zewnątrz” (cła dla partnerów handlowych Unii) ale także „do wewnątrz” i tym samym szkodzić wspólnemu rynku. Unia może sprzyjać protekcjonizmowi szczególnie wtedy, gdy jej organy są bardziej „pobłażliwe” dla środków protekcjonistycznych stosowanych przez poszczególne Państwa Członkowskie lub grupy tych państw (m.in. przez państwa „starej” i „nowej” Unii). Przykłady różnych form możliwych zachowań organów Unii sprzyjających protekcjonizmowi zostały zobrazowane w rozdziale 1.3. Analiza ilościowa dokonana w niniejszej publikacji pokazuje, że protekcjonistyczne środki stosują nie tylko poszczególne Państwa Członkowskie, ale także – w niektórych obszarach swojej działalności – protekcjonizmowi może sprzyjać Komisja Europejska. Niektóre Państwa Członkowskie lub grupy krajów w sprawach związanych z protekcjonizmem wydają się być traktowane przez Komisję w sposób bardziej pobłażliwy od innych państw lub grup. Dotyczy to w szczególności dużych krajów tzw. „starej” Unii. Interesujące są w szczególności dane dotyczące Niemiec. Mimo tego, że są one jednym z najczęstszych, jeśli nie najczęstszym „naruszycielem” prawa unijnego w sprawach dotyczących wspólnego rynku, postępowania prowadzone przez Komisję przeciwko temu krajowi trwają najdłużej, Komisja najczęściej korzysta też wobec Berlina ze środków „przewlekających” postępowania w sprawie naruszenia prawa unijnego. Mimo że Niemcy udzielają swoim firm największej subsydiów (jeśli chodzi o ich całkowitą wartość¹⁸), Komisja praktycznie w ogóle nie kwestionuje takich subsydiów pod kątem przepisów o pomocy publicznej, a przy sporządzaniu oceny skutków unijnych regulacji brukselscy urzędnicy zdecydowanie najczęściej ze wszystkich Państw Członkowskich „wspominają” o wpływie tych regulacji na Niemcy.

¹⁴ W lipcu 2013 r. interpelację w sprawie RUT złożyła polska europosełanka Danuta Jazłowiecka, a w sierpniu 2014 r. pismo w sprawie duńskiego systemu do Komisji skierował polski minister gospodarki Janusz Piechociński; zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2013-008679+0+DOC+XML+Vo//EN&language=sl>;

¹⁵ Odpowiedź komisarza Michela Barniera na zapytanie polskiej europosełki Danuty Jazłowieckiej, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-008679&language=SL>

¹⁶ Odpowiedź komisarza Michela Barniera na zapytanie duńskiego europosała Ole Christensena http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2014-006801-ASW_BG.html?redirect [dostęp: 16.11.2018].

¹⁷ Zob. https://indberet.virk.dk/myndigheder/stat/ERST/Register_of_Foreign_Service_Providers_RUT#tab2 [dostęp: 16.11.2018].

¹⁸ Jeśli chodzi o relację do PKB, spośród krajów „wielkiej szóstki” w 2016 r. Niemcy udzieliły także największej subsydiów w stosunku do PKB (1,31 proc. wobec 1,08 proc. drugiej w tej „klasyfikacji” Polski i 0,65 proc. trzeciej Francji).

W końcu 2017 r. najwięcej postępowań o naruszenie prawa unijnego „dotyczących wspólnego rynku” Komisja prowadziła przeciwko państwom „starej” Unii, takim jak Hiszpania, Niemcy, czy Włochy. Z kolei, jeżeli chodzi o liczbę postępowań Komisji o naruszenia prawa unijnego w sprawach dotyczących „systemowych” naruszeń rynku wspólnego zdecydowanie najwięcej postępowań prowadzonych jest przeciwko Niemcom. Państwa „nowej” Unii zdają się też częściej wygrywać z Komisją z TSUE, jednak są mniej „chętne”, żeby skarżyć decyzje Komisji do Trybunału. Najlepszym wyznacznikiem ewentualnej „pobłażliwości” Komisji wobec poszczególnych Państw Członkowskich w sprawach o naruszenie prawa unijnego jest jednak nie tyle liczba prowadzonych postępowań, ile czas określonych stadiów postępowania Komisji oraz częstotliwość stosowania przez Komisję wobec poszczególnych państw środków o charakterze „przewlekającym”. Niemcy są krajem, wobec którego Komisja postępuje najbardziej „przewlekłe”. W ostatnich 10 latach w sprawach przeciwko Niemcom od wszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie naruszenia prawa unijnego do kolejnego etapu postępowania lub zamknięcia postępowania minęło średnio prawie 50 dni więcej niż w sprawach przeciwko kolejnemu krajowi w zestawieniu – Hiszpanii. Komisja częściej wobec państw „starej” (szczególnie wobec Niemiec) niż „nowej” Unii stosuje też środki o charakterze „przewlekającym”.

Od momentu „dużego” rozszerzenia Unii (od 2005 r.) państwa „starej” Wspólnoty przyznają około dziewięciokrotnie więcej pomocy publicznej (średnio 65 mld euro rocznie) niż kraje „nowej” Wspólnoty Unii (7 mld euro). Dyrekcja ds. Konkurencji kwestionuje jednak pomoc przyznaną przez państwa „starej” Unii o wiele rzadziej niż w przypadku krajów „nowej” Unii. Szczególnie uprzywilejowane są duże kraje, takie jak Niemcy i Francja. Ponadto z niejasnych przyczyn Komisja tylko wobec krajów „nowej” Unii korzysta z wyjątkowego instrumentu prawnego, którym jest nakaz zawieszenia pomocy.

W ostatnich latach Komisja w swojej polityce antymonopolowej skupia się na ochronie interesów unijnych konsumentów, a nie zwalczaniu tzw. prywatnych barier wejścia na rynek, czyli zapobieganiu protekcjonizmowi (art. 102 i 106 TFUE). Powyższy trend nasila się. W sprawach dotyczących nadużyć pozycji dominującej, jeżeli Komisja decyduje się już na podejmowanie takich spraw, wydaje się ona być nieznacznie bardziej pobłażliwa wobec firm ze „starej” Unii.

Wreszcie, analiza przygotowanych przez Komisję Europejską ocen skutków unijnych regulacji sugeruje, że niektóre państwa „starej” Unii (Niemcy, Francja, Holandia) są zdecydowanie częściej brane pod uwagę przez Komisję przy sporządzaniu przez nią ocen skutków unijnych przepisów. Nawet jeżeli przy powyższej statystyce wziąć udział rozmiar populacji danych Państw Członkowskich, państwa „starej” Unii nadal „okupują” pierwsze dziewięć miejsc.

Niniejsza publikacja nie przesądza, jakie są przyczyny możliwego sprzyjania przez Komisję niektórym państwom lub grupom państw. Po pierwsze, sytuacja Państw Członkowskich Unii nie jest oczywiście analogiczna. Rozmiary gospodarek tych państw oraz ich populacje różnią się znacząco. Tam gdzie wielkość gospodarki ma znaczenie dla dokonywanych porównań (np. w sprawach antymonopolowych: większa gospodarka oznacza większą liczbę przedsiębiorstw), różnice wielkości PKB zostały wzięte pod uwagę. Jeżeli jednak chodzi np. o liczbę spraw o naruszenie prawa unijnego, rozmiar gospodarki lub populacja danego kraju nie powinna mieć aż tak dużego znaczenia – bez względu na powyższe czynniki czuwanie nad zgodnością prawodawstwa danego kraju z unijnymi wymogami wspólnego rynku wydaje się być porównywalnym wyzwaniem dla wszystkich Państw Członkowskich. Po drugie, bardzo prawdopodobne, że niektóre Państwa Członkowskie (w szczególności państwa „starej” Unii) mają po prostu lepszą reprezentację prawną lub lobbingsową w sprawach przed Komisją lub na etapie stanowienia prawa i dlatego łatwiej jest im „uzyskać” przychylność organów Unii. Przykładowo, różna liczba „wspomnień” o poszczególnych państwach w przygotowywanych przez Komisję ocenach skutków regulacji może wynikać z większej aktywności organizacji biznesowych oraz NGOsów z krajów takich jak Niemcy czy Belgia na etapie stanowienia unijnego prawa. W każdym razie celem niniejszej publikacji jest raczej wywołanie dyskusji o zjawisku protekcjonizmu gospodarczego w Unii oraz roli Komisji Europejskiej w przeciwdziałaniu temu zjawisku niż stawianie radykalnych tez, czy też proponowanie gotowych rozwiązań.

Spis wykresów, tabel i rysunków

Spis wykresów

✎ WYKRES 1. 10 krajów z największą liczbą wprowadzonych nowych środków protekcyjnych na świecie	7
✎ WYKRES 2. Wewnątrzunijny eksport towarów jako udział w PKB	10
✎ WYKRES 3. Liczba toczących się postępowań o naruszenie prawa unijnego dotyczących wspólnego rynku według rodzaju (stan na 1 grudnia 2017 r.)	14
✎ WYKRES 4. Liczba postępowań o naruszenie prawa unijnego dotyczących wspólnego rynku (stan na 1 grudnia 2017 r.)	14
✎ WYKRES 5. Zmiana liczby toczących się postępowań w sprawie naruszenia prawa unijnego dotyczącego wspólnego rynku, EU-28=0 (1 grudnia 2017 r. wobec 1 grudnia 2016 r.)	15
✎ WYKRES 6. Liczba postępowań w sprawach obejmujących „systemowe” naruszenia rynku wewnętrznego (stan na 1 grudnia 2017 r.)	15
✎ WYKRES 7. Liczba postępowań w sprawach dotyczących „istoty” rynku wewnętrznego (stan na 1 grudnia 2017 r.)	16
✎ WYKRES 8. Liczba spraw dotyczących naruszenia prawa unijnego (od 2008 r.)	17
✎ WYKRES 9. Średni czas trwania spraw o naruszenie prawa unijnego z uwzględnieniem postępowania przed TSUE, sprawy rozpoczęte od 2008 r. (w latach)	18
✎ WYKRES 10. Średni czas po wszczęciu przez Komisję postępowania o naruszenie prawa unijnego na podstawie art. 258 TFUE, od 2008 r. (w dniach)	19
✎ WYKRES 11. Stosunek środków o charakterze „przewlekającym” wobec liczby postępowań (od 2008 r.)	20
✎ WYKRES 12. Pomoc publiczna udzielona przez państwa Unii w 2016 r. (mln EUR)	25
✎ WYKRES 13. Decyzje o nakazie zwindykowania pomocy, łącznie 2005–2018	26
✎ WYKRES 14A. Średnia pomoc zwindykowana w latach 2005–2018 (mln EUR)	26
✎ WYKRES 14B. Średnia pomoc udzielona w latach 2005–2016 (mln EUR)	26
✎ WYKRES 15. Stosunek średniej pomocy będącej przedmiotem nakazu windykacji (2005–2018) do średniej udzielonej pomocy (2005–2016)	27
✎ WYKRES 16. Decyzje antymonopolowe Komisji Europejskiej w latach 2008–2018	30
✎ WYKRES 17. Decyzje Komisji Europejskiej dotyczące naruszenia art. 102 TFUE w latach 2005–2018	30
✎ WYKRES 18. Kary Komisji w sprawach antymonopolowych a PKB w latach 2005–2018	31
✎ WYKRES 19. Liczba ocen skutków unijnych przepisów ze „wspomnieniami” danego państwa (2016 r.)	33
✎ WYKRES 20. Współczynnik częstotliwości „wspomnień” danego kraju w ocenach skutków unijnych przepisów (2016 r.)	34

Spis tabel

➤ TABELA 1. Typologia środków protekcyjnych	9
➤ TABELA 2. Formy potencjalnych zachowań Komisji Europejskiej sprzyjających protekcyjności	12
➤ TABELA 3. Liczba środków formalnych o charakterze „dopytującym”/„przewlekającym” stosowanych przez Komisję Europejską w sprawach dotyczących naruszenia prawa unijnego (od 2008 r.), dane bez Chorwacji	20
➤ TABELA 4. Częstotliwość składania skarg i wygrywania w TSUE w sporach z Komisją dla poszczególnych Państw Członkowskich (bez Chorwacji)	22
➤ TABELA 5. Nakazy zawieszenia pomocy publicznej wydane przez Komisję Europejską w latach 2005–2018	28

Spis rysunków

➤ RYSUNEK 1. Zachowania protekcyjności a zachowania szkodzące wspólnemu rynkowi – relacja zakresowa	11
---	----

Bibliografia

- Carpenter, D., Moss, D.A. (2014), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Chalmers, D., Davies, G., Monti, G. (2014), *European Union Law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dyrekcja ds. Konkurencji (2018), *Data and policy analysis*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html [dostęp: 16.11.2018].
- Encyclopaedia Britannica (2018), *Protectionism*, <https://www.britannica.com/topic/protectionism> [dostęp: 16.11.2018].
- Euler Hermes (2018), *Protectionism*, <http://www.eulerhermes.fr/mediacenter/actualites/Lists/NewsDocuments/protectionism-may-not-besurging-overall-but-new-barriers-are-rising.pdf> [dostęp: 16.11.2018].
- EURACTIV (2018), *Hungary, Poland challenge EU's posted workers reform in court*, <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/hungary-poland-challenge-eus-posted-workersreform-in-court/> [dostęp: 16.11.2018].
- Europejski Bank Centralny (2018), *Press conference*, <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2018/html/ecb.is180726.en.html> [dostęp: 16.11.2018].
- Frączyk, J. (2017), *Polska wciąż królem transportu. Nie wystraszyły nas niemieckie i francuskie regulacje*, <https://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artukul/transport-drogowyplaca-minimalna-komisja,208,0,2327248.html> [dostęp: 16.11.2018].
- Komisja Europejska (2016), *Transport: Commission takes legal action against the systematic application of the French and German minimum wage legislation to the transport sector*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2101_en.htm [dostęp: 16.11.2018].
- Komisja Europejska (2017a), *Final Impact Assessment (IA) reports 2016 – Impact Assessment*, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm [dostęp: 16.11.2018].
- Komisja Europejska (2017b), *Sprawozdanie: wzrost protekcjonizmu, UE skutecznie przeciwdziała barierom*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1765_pl.pdf [dostęp: 16.11.2018].
- Komisja Europejska (2017c), *State Aid Scoreboard 2017*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html [dostęp: 16.11.2018].
- Komisja Europejska (2018a), *Oceny skutków*, https://ec.europa.eu/info/law/law-makingprocess/planning-and-proposing-law/impact-assessments_pl [dostęp: 16.11.2018].
- Komisja Europejska (2018b), *Rada ds. Kontroli Regulacyjnej*, https://ec.europa.eu/info/law/lawmaking-process/regulatory-scrutiny-board_pl [dostęp: 16.11.2018].
- Komisja Europejska (2018c), *Regulatory Scrutiny Board Annual Report 2017*, https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_en [dostęp: 16.11.2018].
- Komisja Europejska (2018d), *Search competition cases*, <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/> [dostęp: 16.11.2018].
- Komisja Europejska (2018e), *Single Market Scoreboard*, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2018/infringements/2018-scoreboardinfringements_en.pdf [dostęp: 16.11.2018].
- Komisja Europejska (2018f), *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie barier w handlu i inwestycjach 1 stycznia 2017 r. – 31 grudnia 2017 r.*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/june/tradoc_156998.pdf [dostęp: 16.11.2018].

- KPMG (2017), *Minimum wage requirements within Europe in the context of posting of workers*, <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/ro/pdf/minimum-wage-survey-2017.pdf> [dostęp: 16.11.2018].
- OECD (2018), *Interim Economic Outlook*, <https://www.oecd.org/eco/outlook/High-uncertaintyweighing-on-global-growth-OECD-interim-economic-outlook-handout-20-September-2018.pdf> [dostęp: 16.11.2018].
- PAP (2014), *Europa dostanie ropę z USA, ale tylko w pakiecie z amerykańską żywnością GMO*, <https://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1245047,Europa-dostanie-rope-z-USA-ale-tylko-w-pakieciez-amerykanska-zywnoscia-GMO> [dostęp: 16.11.2018].
- Parlament Europejski (2018), *Free movement of goods within the EU single market*, http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_BRIE_615638_Free_movement_of_goods_within_the_EU_single_market-Final.pdf [dostęp: 16.11.2018].
- Polityka Insight (2018), *Zmiany w delegowaniu utrudnią życie firmom. Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej, Infringement decisions (database)*, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringementsproceedings/infringement_decisions/?lang_code=en [dostęp: 16.11.2018].
- Semeniuk, P. (2018), *Transgraniczne i międzynarodowe aspekty stosowania prawa konkurencji przez prezesa UOKiK*, http://www.pomysloprzyszlosci.org/att/pdf/UOKiK_02_2018.pdf [dostęp: 16.11.2018].
- SGH (2016), *Sprawozdanie z III Debaty Podatkowej SGH, Podatek handlowy*, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KZIF/struktura/IF/cykl_debat_podatkowych/Documents/III_Debata_Podatkowa.pdf [dostęp: 16.11.2018].
- Toshkov, D. (2016), *Compliance and enforcement of EU law: Who wins, who loses, and who settles*, http://wp.peio.me/wp-content/uploads/PEIOg/102_80_1443441937982_Toshkov28092015.pdf [dostęp: 16.11.2018].
- WTO (2015), *Understanding the WTO*, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf [dostęp: 16.11.2018].

Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny think tank gospodarczy, którego historia sięga 1928 roku. Obszary badawcze Instytutu to przede wszystkim handel zagraniczny, energetyka i gospodarka cyfrowa oraz analizy strategiczne dotyczące kluczowych obszarów życia społecznego i publicznego Polski. Instytut zajmuje się dostarczaniem analiz i ekspertyz do realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a także popularyzacją polskich badań naukowych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych w kraju oraz za granicą.