



Bruksela, dnia 28.10.2015 r.
COM(2015) 550 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw

{SWD(2015) 202 final}

{SWD(2015) 203 final}

1. USPRAWNIANIE JEDNOLITEGO RYNKU

Jednolity rynek jest jednym z największych osiągnięć Europy. W ciągu ostatnich 50 lat przyczynił się do powstania nowych możliwości i korzyści skali dla przedsiębiorstw europejskich, co wzmocniło konkurencyjność przemysłu, spowodował stworzenie nowych miejsc pracy, zapewnił konsumentom większy wybór po niższych cenach oraz pozwolił obywatelom żyć, uczyć się i pracować tam, gdzie chcą. Jednolity rynek przyczynił się także do lepszego włączenia unijnych przedsiębiorstw do międzynarodowych łańcuchów wartości oraz wzmocnienia konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich na świecie.

UE i jednolity rynek muszą jednak dostosować się do zmieniających się warunków. Europa stoi przed poważnymi wyzwaniami gospodarczymi i społecznymi. Kryzys gospodarczy i finansowy był trudną próbą dla naszych gospodarek i spowodował ogromne koszty społeczne. Bezrobocie pozostaje niezmiennie wysokie w całej Europie, zwłaszcza wśród młodych osób, które powinny być podstawą vitalności Europy. Niski poziom wzrostu wpłynął negatywnie na zaufanie obywateli do Europy. Niewystarczający poziom inwestycji i przeszkody na rynkach towarów i usług ograniczyły produktywność i konkurencyjność europejskiej gospodarki. Przedsiębiorstwa często czują się blokowane z powodu przestarzałych i nadmiernie uciążliwych przepisów i nie mogą znaleźć potrzebnych informacji.

Jednocześnie innowacje i globalne łańcuchy wartości dają istotne nowe możliwości. Technologie cyfrowe przekształcają wiele sektorów przemysłowych, co prowadzi do większej wydajności produkcji i nowych, innowacyjnych modeli biznesowych. Wytwórczość oraz usługi są coraz częściej połączone w ramach inteligentnych, przejrzystych ofert przedsiębiorstw, które zapewniają klientom wyższą wartość dodaną. Innowacje te stanowią jednak również wyzwanie dla tradycyjnych modeli biznesowych i ugruntowanych relacji między konsumentami i podmiotami gospodarczymi.

1.1. Pogłębiony i bardziej sprawiedliwy jednolity rynek

Komisja Europejska, która rozpoczęła swoją kadencję w listopadzie 2014 r., odpowiada na te wyzwania. Zwiększenie zatrudnienia, wzrost gospodarczy i inwestycje uznała ona za swój najważniejszy priorytet i realizuje go poprzez pogłębianie jednolitego rynku we wszystkich sektorach i obszarach polityki.

W ciągu miesiąca od rozpoczęcia kadencji Komisja zainicjowała swój **plan inwestycyjny** dla Europy oraz Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych. Plan ten jest już obecnie realizowany i zaczyna przeciwdziałać spadkowi inwestycji oraz napędzać ożywienie gospodarcze. Jednym z celów planu jest stworzenie lepszego środowiska biznesowego dla inwestycji poprzez zapewnienie większej przewidywalności regulacyjnej i dalszego wzmocnienia jednolitego rynku.

W ramach realizacji planu w lutym 2015 r. Komisja ogłosiła projekt **europejskiej unii energetycznej**, która ma na celu zapewnienie, by konsumenci i przedsiębiorcy mieli dostęp do bezpiecznej, taniej i przyjaznej dla klimatu energii, i która urzeczywistni wewnętrzny rynek energii w całej UE.

W maju Komisja przedstawiła **strategię jednolitego rynku cyfrowego**, która ma sprostać wyzwaniom gospodarki cyfrowej. Połączony jednolity rynek cyfrowy umożliwi poprawę dostępu konsumentów i przedsiębiorstw do towarów i usług online, przy jednoczesnym stworzeniu odpowiednich warunków dla rozwoju sieci oraz zmaksymalizowania potencjału wzrostu europejskiej gospodarki cyfrowej.

Wreszcie w zeszłym miesiącu ogłoszono plan działania dotyczący budowy **unii rynków kapitałowych**. Plan ten powinien doprowadzić do obniżenia kosztów finansowania zewnętrznego, lepszego finansowania przedsiębiorstw rozpoczynających działalność oraz do poszerzenia bazy inwestorów. Ułatwi to europejskim przedsiębiorstwom uzyskanie dostępu do finansowania na potrzeby modernizacji i rozbudowy poprzez powiązanie inwestorów z podmiotami, które potrzebują finansowania. Unia rynków kapitałowych ma zapewnić większą stabilność systemu finansowego i wzrost konkurencji.

Potrzebujemy otwartej na świat Europie i świata otwartego na Europę. Jak podkreślono w komunikacie Komisji „**Handel z korzyścią dla wszystkich**” przyjętym na początku tego miesiąca Komisja zmieniła swoją politykę handlową i inwestycyjną, aby uczynić ją bardziej skuteczną i przejrzystą, zgodnie z naszymi europejskimi wartościami. Komisja dokłada wszelkich starań, by zapewnić ambitne, sprawiedliwe i skuteczne zakończenie negocjacji w sprawie **transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego**.

Planowany **pakiet środków dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym** przyniesie Europie nową przewagę konkurencyjną. Jego celem jest zapewnienie, by zachowane zostały cenne zasoby naturalne przy jednoczesnym zwiększaniu konkurencyjności, innowacji i tworzeniu miejsc pracy w obszarze projektowania, wytwarzania, wykorzystywania, naprawy i recyklingu produktów oraz w zakresie gospodarowania odpadami.

Aby zapewnić bardziej sprawiedliwy jednolity rynek, UE musi również skutecznie reagować na obawy obywateli i przedsiębiorstw. Muszą oni mieć gwarancję, że jednolity rynek ich chroni i wzmacnia ich pozycję.

Obywatele muszą mieć pewność, że nie zostaną ograniczone ich prawa pracownicze. Aby rozwiać te obawy, przyszły **pakiet dotyczący mobilności pracowników** będzie wspierać mobilność siły roboczej poprzez lepszą koordynację systemów zabezpieczenia społecznego i ukierunkowany przegląd dyrektywy o delegowaniu pracowników.

Obywatele i przedsiębiorstwa muszą dostrzegać sprawiedliwość również w dziedzinie **opodatkowania**. Istotne jest, aby przedsiębiorstwa, które korzystają z jednolitego rynku, nie były już w stanie wykorzystywać różnic i luk w krajowych systemach podatkowych. Komisja kończy szczegółowe postępowania wyjaśniające w zakresie interpretacji indywidualnych prawa podatkowego w szeregu państw członkowskich i pracuje nad zapewnieniem szybkiego wdrożenia przyjętej niedawno dyrektywy w sprawie interpretacji indywidualnych prawa podatkowego. Wraz z niedawnym planem działania na rzecz sprawiedliwego i wydajnego systemu opodatkowania przedsiębiorstw Komisja opracowała ambitny program w celu zapewnienia, by podatki były płacone tam, gdzie generowany jest zysk.

Wreszcie Komisja podjęła szereg inicjatyw sektorowych mających znaczenie dla jednolitego rynku. Na przykład dalsze środki służące usprawnieniu jednolitego rynku w zakresie **transportu drogowego** przyczynią się do lepszych i bardziej konkurencyjnych usług transportowych. Komisja przeanalizuje w szczególności, w jaki sposób można uprościć przepisy w sprawie dostępu do rynku przewozów drogowych i sprawić, by można je było skuteczniej egzekwować. Komisja będzie szukała sposobów, by zapewnić równe traktowanie krajowych przewozów pasażerskich, większą konkurencję w zakresie wynajmu samochodów ciężarowych, oraz jak zwiększyć egzekwowanie przepisów mających zastosowanie w tym sektorze i zapewnić odpowiednie warunki pracy i uczciwą konkurencję.

By wesprzeć wszystkie te działania, Komisja ponowiła proces **lepszego stanowienia prawa**. Koncentrując się na rzeczywistych priorytetach Europy, tworzymy lepsze zasady, by uzyskać lepsze wyniki. W wielu przypadkach jeden zbiór przepisów unijnych zastępuje mozaikę 28 różnych zbiorów przepisów krajowych, co ułatwia życie obywatelom i przedsiębiorstwom,

upraszcza ramy prawne, zmniejsza obciążenia regulacyjne na całym jednolitym rynku i zwiększa przewidywalność przepisów.

1.2. Nowa strategia jednolitego rynku oparta na możliwościach, modernizacji i wynikach

Środki te muszą zostać uzupełnione o prawdziwy europejski jednolity rynek towarów i usług.

Mimo wszystkich dokonanych osiągnięć, pozostaje zbyt wiele istotnych barier ekonomicznych, zwłaszcza w dziedzinie usług. Komisja szacuje, że bardziej ambitne wdrożenie dyrektywy usługowej mogłoby spowodować wzrost unijnego PKB o 1,8 %¹.

Bariery dla swobodnej wymiany towarów i usług, niedostateczne egzekwowanie obowiązujących przepisów, niski poziom transgranicznych zamówień publicznych i niedostateczne poparcie polityczne dla reform strukturalnych ograniczają możliwości przedsiębiorstw i obywateli, prowadząc do mniejszej liczby miejsc pracy i niepotrzebnie wysokich cen.

Bariery te mają również wpływ na pozostałe kluczowe obszary polityki, takie jak transport, telekomunikacja i energia. Powodują one, że UE staje się mniej atrakcyjna dla inwestycji wewnętrznych i zewnętrznych. Hamują innowacyjność i zniechęcają przedsiębiorstwa do opracowywania nowych produktów i usług w Europie, do zatrudniania dodatkowych pracowników oraz do ekspansji na nowe rynki.

Jednolity rynek należy więc ożywić i zmodernizować w taki sposób, aby poprawić funkcjonowanie rynków produktów i usług oraz zagwarantować odpowiednią ochronę dla ludzi. Strategia ta ma służyć osiągnięciu tego celu. Składa się ona z ukierunkowanych działań w trzech kluczowych dziedzinach:

- **tworzenie możliwości** dla konsumentów, przedstawicieli wolnych zawodów oraz przedsiębiorstw;
- wspieranie i **umożliwianie modernizacji i innowacji**, których potrzebuje Europa.
- **zapewnienie praktycznych rozwiązań** przynoszących korzyści konsumentom i przedsiębiorstwom w ich codziennym życiu.

Strategia skupia się na praktycznych środkach wspierających małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) i podmioty rozpoczynające działalność gospodarczą w rozwoju i ekspansji, promowaniu innowacji, odblokowywaniu inwestycji oraz wzmacnianiu pozycji konsumentów. Środki te uzupełniają szereg inicjatyw sektorowych, takich jak inicjatywy poprawiające funkcjonowanie i egzekwowanie przepisów dotyczących jednolitego rynku w zakresie transportu drogowego. Są one poparte dowodami gospodarczymi i koncentrują się na najważniejszych gospodarczo przeszkodach. Działania legislacyjne będą przedmiotem dalszych prac nad oceną skutków, które będą stanowić podstawę ostatecznych decyzji Komisji.

2. TWORZENIE MOŻLIWOŚCI DLA KONSUMENTÓW I PRZEDSIĘBIORSTW

2.1. Umożliwienie zrównoważonego rozwoju gospodarki dzielenia się

Sposób, w jaki dostarcza się i konsumuje wiele usług i dóbr ulega szybkim zmianom: w szybkim tempie rozwija się gospodarka dzielenia się – kompleksowy ekosystem usług na

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf

żądanie i czasowego korzystania z dóbr w oparciu o kontakty za pośrednictwem platform internetowych. Gospodarka dzielenia się niesie za sobą większy wybór i niższe ceny dla konsumentów oraz stwarza możliwości wzrostu dla innowacyjnych nowych i istniejących przedsiębiorstw europejskich, zarówno w ich własnym kraju, jak i za granicą. Zwiększa ona również zatrudnienie i przynosi korzyści pracownikom poprzez umożliwienie bardziej elastycznych harmonogramów, począwszy od krótkotrwałego zatrudnienia niewykwalifikowanych pracowników po samozatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy. Zasoby mogą być wykorzystywane w sposób bardziej efektywny, co zwiększa wydajność i sprzyja zrównoważonemu rozwojowi.

Według najnowszego badania² pięć głównych sektorów gospodarki dzielenia się (finansowanie bezpośrednie, rekrutacja pracowników przez internet, bezpośredni wynajem miejsc noclegowych, współużytkowanie samochodów, streaming filmów i muzyki) ma potencjał pozwalający na zwiększenie globalnego przychodu z ok. 13 mld EUR obecnie do 300 mld EUR do 2025 r. Jedna trzecia konsumentów w Europie twierdzi, że będzie coraz częściej brała udział w gospodarce dzielenia się³.

Pojawienie się nowych modeli biznesowych często jednak wpływa na istniejące rynki, powodując napięcia z istniejącymi dostawcami towarów i usług. Obie strony skarżą się na brak pewności prawa co do stosowania przepisów dotyczących ochrony konsumenta, opodatkowania, licencjonowania, norm bezpieczeństwa i higieny pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony zatrudnienia. Pospieszne lub nieodpowiednie działania regulacyjne w odpowiedzi na te wyzwania grożą powstaniem nierówności i fragmentacją rynku.

Należy przeciwdziałać tym trudnościom i niepewności. Potrzebne jest jasne i zrównoważone środowisko regulacyjne, które umożliwi rozwój przedsiębiorczości w obszarze gospodarki dzielenia się; będzie chronić pracowników, konsumentów i inne interesy publiczne; i zapewni, by nie zostały nałożone żadne niepotrzebne przeszkody na istniejące lub nowe podmioty rynkowe, niezależnie od modelu biznesowego, który stosują.

W ramach strategii jednolitego rynku cyfrowego już rozpoczęły się prace w celu przeanalizowania roli platform, w tym gospodarki dzielenia się. Inicjatywa ta zostanie uzupełniona o inne analizy międzysektorowe i aktywną współpracę z podmiotami rynkowymi, konsumentami i organami publicznymi⁴.

Na podstawie tych prac Komisja opublikuje wytyczne dotyczące stosowania prawa Unii do modeli biznesowych gospodarki dzielenia się oraz właściwych przepisów prawa krajowego. Wytyczne te będą opierać się na dyrektywie usługowej, dyrektywie o handlu elektronicznym, unijnych przepisach dotyczących konsumentów, a także na odpowiednich postanowieniach traktatowych. Uwzględnią one najlepsze międzynarodowe praktyki i powinny pomóc państwom członkowskim i podmiotom rynkowym w lepszym rozumieniu obowiązujących przepisów. Wytyczne będą też przyświecać działaniom Komisji w zakresie egzekwowania prawa w celu zapewnienia, by przepisy krajowe nie utrudniały w nieuzasadniony sposób rozwoju gospodarki dzielenia się. Komisja oceni także, czy i w jaki sposób należy zająć się lukami prawnymi. Opracuje ramy monitorowania, dzięki którym będzie można śledzić rozwój

² *Consumer Intelligence Series: The Sharing Economy*. („Seria badań konsumenckich: gospodarka dzielenia się”). PwC 2015, <https://www.pwc.com/us/en/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.pdf>

³ *ING International Survey: What's mine is yours - for a price. Rapid growth tipped for the sharing economy*. („Międzynarodowy sondaż ING: Co moje to twoje – za pewna cenę. Przewidywany szybki wzrost gospodarki dzielenia się”). <http://www.economics.com/ing-international-survey/sharing-economy-2015>

⁴ We wrześniu 2015 r. rozpoczęto konsultacje społeczne w sprawie środowiska regulacyjnego dla platform, pośredników internetowych, przetwarzania danych, chmur obliczeniowych i gospodarki dzielenia się.

gospodarki dzielenia się na szczeblu lokalnym, krajowym oraz na poziomie przedsiębiorstw i poziomie sektorowym.

Działania: Komisja opracuje Europejski program dotyczącą gospodarki dzielenia się, w tym wytyczne dotyczące stosowania prawa unijnego do modeli biznesowych gospodarki dzielenia się. Komisja oceni możliwe luki prawne i będzie monitorować rozwój gospodarki dzielenia się.

2.2. Pomaganie w rozwoju MŚP i podmiotom rozpoczynającym działalność gospodarczą

MŚP są podstawą europejskiej gospodarki. Nadal istnieje jednak zbyt wiele przeszkód dla MŚP, podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą i młodych przedsiębiorców, pragnących rozwijać swoją działalność na jednolitym rynku. Wiele MŚP zaopatruje rynek lokalny lub regionalny. Niewiele z nich uważa UE za swój rodzimy rynek lub startuje z ambicjami na skalę ogólnoeuropejską. Ogranicza to innowacje i tworzenie miejsc pracy.

W szczególności MŚP narzekają na:

- złożoność przepisów o podatku VAT;
- niepewność co do prawa spółek;
- problemy ze zrozumieniem i spełnieniem wymogów regulacyjnych;
- brak dostępu do źródeł finansowania;
- strach przed represyjnymi przepisami prawa upadłościowego;
- bariery dla innowacji.

Komisja jest zdecydowana zająć się głównymi trudnościami napotykanymi przez MŚP, a w szczególności przez podmioty rozpoczynające działalność gospodarczą, na wszystkich etapach ich cyklu życia.

Wielu przedsiębiorców skarży się na złożoność **przepisów o podatku VAT** w odniesieniu do działalności transgranicznej. W strategii jednolitego rynku cyfrowego Komisja ogłosiła uproszczenie przepisów o podatku VAT, aby pomóc w szczególności małym przedsiębiorstwom handlu elektronicznego w działalności transgranicznej. Ponadto Komisja przedstawi, w ramach planu działania na rzecz systemu VAT odpornego na oszustwa, kompleksowy pakiet uproszczeń dla MŚP w celu ograniczenia obciążeń administracyjnych, jakich doświadczają te przedsiębiorstwa. Ma to decydujące znaczenie dla ich wzrostu i ułatwi handel transgraniczny.

Przedsiębiorcy skarżą się również na **niepewność co do prawa spółek**. Wniosek Komisji dotyczący spółki jednoosobowej, który powinien zostać przyjęty bezzwłocznie przez współprawodawców, spowoduje obniżenie kosztów rejestracji przedsiębiorstw i uproszczenie procedur. W oparciu o tę inicjatywę Komisja rozważy dalsze sposoby ustanowienia prostszych i mniej uciążliwych zasad dla przedsiębiorstw – nadal walcząc jednak z firmami przykrywkami – w tym umożliwienie korzystania przez przedsiębiorstwa z rozwiązań cyfrowych przez cały cykl życia, w szczególności w odniesieniu do ich rejestracji i archiwizowania dokumentów spółek i informacji o nich⁵. Z uwagi na ogromne trudności, w szczególności małych firm, przy przeprowadzaniu operacji transgranicznych, Komisja zbada również potrzebę aktualizacji istniejących przepisów dotyczących transgranicznego łączenia

⁵ Możliwe rozwiązania będą dążyły do osiągnięcia tych celów przy pomocy środków legislacyjnych lub nielegislacyjnych, ale bez określania konkretnego rodzaju przedsiębiorstwa.

się spółek⁶ i możliwość ich uzupełnienia o przepisy dotyczące transgranicznych podziałów spółek. Mogłoby to ułatwić MŚP wybranie preferowanej strategii biznesowej i lepsze dostosowanie się do zmieniających się warunków rynkowych, bez osłabiania ochrony socjalnej i zatrudnienia.

Przedsiębiorstwom rozpoczynającym działalność również trudno jest **zidentyfikować i spełnić wymogi regulacyjne**. Dlatego też Komisja, rozważając rozwiązania polityczne lub oceniając prawodawstwo, zwraca szczególną uwagę na przepisy, które dotyczą MŚP, wychodząc od zasady „najpierw myśl na małą skalę”⁷. Państwa członkowskie pracują nad stworzeniem „punktów kompleksowej obsługi”, które udzielałyby informacji o wszystkich wymogach regulacyjnych, na jakie mogą napotkać przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność w dowolnym sektorze gospodarki. W uzupełnieniu tych starań Komisja uruchomi inicjatywę dotyczącą rozpoczynania działalności, która ma objąć wszystkie zainteresowane podmioty, w tym przedsiębiorców, społeczności podmiotów rozpoczynających działalność, partnerów społecznych oraz władze regionalne i krajowe, w celu poprawy klimatu dla rozpoczynania działalności gospodarczej w Europie. W ramach tej inicjatywy Komisja zorganizuje konsultacje społeczne mające na celu zgromadzenie pomysłów przedsiębiorców. Komisja może również korzystać z platformy „REFIT”⁸, znajdując tam pomysły mogące wspomagać jej decyzje. Komisja zbada wraz z zainteresowanymi stronami, w jaki sposób jeden portal cyfrowy, zainicjowany w ramach strategii na rzecz jednolitego rynku cyfrowego, mógłby najlepiej rozwiązać kwestie wymogów, które muszą spełniać podmioty rozpoczynające działalność. Wraz z uczestnikami inicjatywy dotyczącej rozpoczynania działalności Komisja opracuje szczegółowe elementy portalu, aby ułatwić transgraniczną działalność nowych przedsiębiorstw i pomóc im rozwijać się na skalę europejską.

MŚP i nowe przedsiębiorstwa mają również trudności z **zapewnieniem sobie finansowania**. MŚP już znajdują się w centrum planu inwestycyjnego dla Europy. Na przykład ¼ gwarancji Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) będzie przeznaczona na wspieranie innowacyjnych MŚP i przedsiębiorstw o średniej kapitalizacji, aby zapewnić podmiotom rozpoczynającym działalność szerszy i szybszy dostęp do kapitału wysokiego ryzyka⁹. Ponadto w ramach unii rynków kapitałowych podejmuje się szereg działań na rzecz *venture capital* i finansowania kapitału podwyższonego ryzyka w UE. W związku z tym Komisja przedstawi propozycje stworzenia europejskiego funduszu funduszy *venture capital*, wspieranego z budżetu UE i otwartego dla innych podmiotów w celu przyciągnięcia prywatnego kapitału, zgodnie z planem inwestycyjnym. Fundusz będzie przeznaczony na wspieranie tworzenia nowych przedsiębiorstw i zwiększenie skali ich działania na jednolitym rynku.

Ponadto kilka programów finansowania UE, takich jak „Horyzont 2020”, COSME oraz europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, obejmuje inicjatywy wspierające MŚP i

⁶ Zob. dyrektywa 2005/56/WE w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych.

⁷ Zob. wytyczne Komisji dotyczące lepszego stanowienia prawa, SWD(2015) 111

⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/better-regulation/key_docs_en.htm

⁹ Unijne instrumenty finansowania dla podmiotów rozpoczynających działalność i MŚP obejmują europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne oraz InnovFin (fundusz unijny dla innowatorów), które mają wyraźny aspekt finansowania ryzyka w odniesieniu do innowacji, po części ze względu na ich związek z programem „Horyzont 2020”. Inicjatywa na rzecz MŚP – europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne oraz „Horyzont 2020”/COSME (Program UE na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw) – za pośrednictwem grupy Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), zapewnia nieograniczone co do wysokości gwarancje dla pożyczek udzielanych MŚP i małym spółkom o średniej kapitalizacji; Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne wspierają również wiele inkubatorów przedsiębiorczości i starają się zachęcić regiony z całej Europy do współpracy na rzecz inwestycji w inteligentną specjalizację w dziedzinie kluczowych technologii prorozwojowych.

nowe przedsiębiorstwa¹⁰. Programy UE finansują również doradztwo i wsparcie dla MŚP i podmiotów rozpoczynających działalność w zakresie możliwości finansowania i operacji transgranicznych¹¹. Komisja będzie korzystała z funduszy COSME w celu finansowania kampanii informacyjnych skierowanych do nowych, innowacyjnych MŚP i zachęcających je do ekspansji za granicą i wykorzystania wspomnianych możliwości.

Skutki **upadłości** również zniechęcają obywateli do prowadzenia działalności gospodarczej. Strach przed piętrem społecznym, skutki prawne oraz brak możliwości spłaty zadłużenia są poważniejsze w Europie niż w wielu innych regionach świata, na przykład ze względu na znacznie dłuższe okresy umarzania zadłużenia. Jest to istotny czynnik zniechęcający przedsiębiorców do rozpoczęcia działalności. Przedsiębiorcy muszą mieć pewność, że będą mieli możliwość skorzystania z **drugiej szansy**. Na podstawie dotychczasowych prac¹² Komisja będzie wspierać przedsiębiorców działających w dobrej wierze i przedstawi wniosek ustawodawczy w sprawie niewypłacalności przedsiębiorstw, w tym wczesnej restrukturyzacji przedsiębiorstw i drugiej szansy¹³, w celu zapewnienia, by państwa członkowskie stworzyły takie otoczenie regulacyjne, które będzie w stanie rozwiązać kwestie upadłości, nie zniechęcając przedsiębiorców do prób realizacji nowych pomysłów.

Istnieją również **bariery dla innowacji**. Ramy Komisji dotyczące lepszego stanowienia prawa przewidują narzędzie niezbędne do oceny ewentualnego wpływu nowego wniosku politycznego na innowacje oraz określenia istniejących barier i znalezienia możliwych sposobów ich usunięcia. Platforma REFIT może stanowić źródło porad dotyczących kwestii zidentyfikowanych w trakcie pracy platformy. W związku z tym Komisja będzie również dążyć do określenia innowacyjnych rynków, na których można by wprowadzić pilotażowe innowacyjne podejścia regulacyjne, dzięki czemu możliwe byłoby sprawdzenie wykonalności i opłacalności innowacyjnych rozwiązań i ich zdolności do stymulowania inwestycji, a tym samym do tworzenia miejsc pracy.

Europa skorzystałaby również z **przyciągnięcia** większej liczby **innowatorów** z zagranicy. Jak podkreślono w europejskim programie w dziedzinie migracji¹⁴, zasady dotyczące przyciągania przedsiębiorców, połączone ze środkami wsparcia pomagającymi im w prowadzeniu działalności na jednolitym rynku, mogą uczynić Europę bardziej atrakcyjnym miejscem docelowym dla innowatorów spoza UE. Mogłoby to pobudzić tworzenie nowych przedsiębiorstw w Europie¹⁵.

Działania: Komisja przedstawi wniosek ustawodawczy w sprawie niewypłacalności przedsiębiorstw, w tym wczesnej restrukturyzacji przedsiębiorstw i drugiej szansy, aby zmniejszyć strach przed niepowodzeniem i zaoferować przedsiębiorstwom drugą szansę.

¹⁰ Inicjatywy te przyczyniają się do finansowania z zastosowaniem dźwigni finansowej poprzez gwarancje kredytowe oraz finansowanie ryzyka we współpracy z grupą EBI. Ich celem jest wspieranie tworzenia i rozwoju nowych innowacyjnych przedsiębiorstw oraz MŚP poprzez ograniczenie ryzyka inwestycji prywatnych i tworzenie bardziej sprzyjającego ekosystemu. Obejmuje to wsparcie dla inkubatorów przedsiębiorczości na szczeblu regionalnym oraz strategiczne transgraniczne powiązanie łańcuchów wartości jako priorytet w kontekście inteligentnej specjalizacji,

¹¹ Np. za pośrednictwem sieci Enterprise Europe Network.

¹² Zalecenie Komisji z dnia 12 marca 2014 r. dotyczące nowego podejścia do niepowodzeń biznesowych i niewypłacalności, C(2014) 1500.

¹³ Zob. również Plan działania na rzecz unii rynków kapitałowych, COM(2015) 468.

¹⁴ COM(2015) 240.

¹⁵ Przedsiębiorcy z państw nienależących do UE mają duży potencjał w zakresie innowacji i tworzenia nowych miejsc pracy. Dane OECD (z 2011 r.) wskazują, że migranci z państw nienależących do UE są bardziej skłonni do rozpoczęcia działalności gospodarczej (13,5 % osób samozatrudnionych wobec 12,6 % w przypadku osób urodzonych w kraju) i przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy (samozatrudnione osoby urodzone za granicą, które są właścicielami małych lub średnich przedsiębiorstw, tworzą dodatkowo 1,4–2,1 miejsc pracy).

Komisja będzie dążyć do dalszego usuwania przeszkód administracyjnych dla przedsiębiorstw rozpoczynających i rozszerzających działalność, w tym poprzez inicjatywy mające na celu ułatwienie korzystania z technologii cyfrowych oraz transgranicznych połączeń i podziałów przedsiębiorstw. Komisja uruchomi inicjatywę dotyczącą rozpoczynania działalności gospodarczej, aby zainicjować szeroką ocenę wymogów dla podmiotów rozpoczynających działalność

i znaleźć sposoby ograniczania takich wymogów, a jeżeli nie jest to możliwe, ułatwić ich spełnienie. Będzie to obejmować opracowanie szczegółowych elementów jednego portalu cyfrowego, aby ułatwić transgraniczną działalność przedsiębiorstw, zwłaszcza podmiotów rozpoczynających działalność. Komisja skorzysta z funduszy COSME, aby dostarczyć ukierunkowanych informacji zachęcających nowe innowacyjne MŚP do ekspansji transgranicznej i do korzystania z możliwości oferowanych przez jednolity rynek. Poprzez plan inwestycyjny i unię rynków kapitałowych Komisja ułatwi przedsiębiorcom w Europie dostęp do finansowania. Komisja zwróci się do platformy REFIT o skoncentrowanie się na barierach dla innowacji i omówienie, w jaki sposób mogą one zostać zniesione lub obniżone. Wreszcie Komisja zbada dalsze możliwości działań mających pomóc przyciągnąć innowatorów, takie jak możliwość rozszerzenia systemu niebieskiej karty na przedsiębiorców.

2.3. Urzeczywistnienie rynku bez granic dla usług

Dyrektywa usługowa z 2006 r. doprowadziła do modernizacji gospodarki w różnych sektorach. Państwa członkowskie wprowadziły ponad tysiąc rodzajów środków znoszących nieuzasadnione przeszkody w świadczeniu usług przez przedsiębiorstwa i osoby wykonujące wolny zawód.

Mimo to przedsiębiorcy i przedstawiciele wolnych zawodów nadal napotykają zbyt wiele przeszkód podczas prowadzenia działalności transgranicznej. Są oni ograniczani przez różnice – czasem sprzeczności – w regulacji zawodów i „działalności zastrzeżonej” w całej UE, zbędne bariery regulacyjne dla świadczenia usług oraz brak jasności i przewidywalności w niektórych kluczowych sektorach dla tych, którzy chcą świadczyć usługi w innych państwach członkowskich.

Zniesienie najbardziej problematycznych ograniczeń może wywrzeć korzystny wpływ na przedsiębiorczość i zatrudnienie oraz doprowadzić do obniżenia cen i skuteczniejszej alokacji zasobów w Europie. Oznacza to prace nad przepisami dotyczącymi zarówno wolnych zawodów, jak i świadczenia usług.

Usługi świadczone w ramach wolnych zawodów są źródłem 9 % unijnego PKB, a zawody regulowane stanowią około 20 % siły roboczej w UE¹⁶. Usługi wolnych zawodów są silnie powiązane z innymi sektorami¹⁷. Bardziej konkurencyjny i wydajniejszy sektor usług wolnych zawodów mógłby zatem przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności przemysłu i całej gospodarki¹⁸.

¹⁶ *Measuring the prevalence of occupational regulation* („Pomiar częstości występowania regulacji zawodów”), ankieta i analiza zlecone przez Komisję w 2014 r., 2015 r., publikacja wkrótce.

¹⁷ Canton E., Ciriaci D., Solera I., *The Economic Impact of Professional Services Liberalisation* („Ekonomiczne skutki liberalizacji usług świadczonych w ramach wolnych zawodów”), *European Economy, Economic Papers* 533, 2014.

¹⁸ *Ibidem*

Obecnie w Europie istnieje ponad 5 000 zawodów regulowanych¹⁹, obejmujących ponad 50 mln osób. Wprawdzie regulacje w sprawie dostępu do tych zawodów i ich wykonywania zostały opracowane w celu ochrony zarówno interesu publicznego, jak i odbiorców świadczonych usług, wiele z tych regulacji jest obecnie nieproporcjonalnych i stwarza niepotrzebne przeszkody regulacyjne dla mobilności pracowników, obniżając wydajność.

Z ostatnich badań²⁰ wynika, że reformy zrealizowane przez szereg państw członkowskich w celu dalszego otwarcia zawodów regulowanych doprowadziły do stworzenia nowych miejsc pracy i uzyskania lepszych cen dla konsumentów²¹.

Na poziomie UE dyrektywa usługowa zakazuje szeregu regulacji i nakłada na państwa członkowskie wymóg dokonania oceny, czy inne regulacje są uzasadnione i proporcjonalne. Dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych²² ma na celu ułatwienie mobilności wolnych zawodów w Unii Europejskiej, zapewnia ramy prawne w celu ułatwienia wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych i organizuje proces z udziałem państw członkowskich i Komisji w zakresie oceny regulacji zawodów na szczeblu krajowym. W ostatnich latach państwa członkowskie zaangażowały się w proces reform, które złagodziły lub usunęły wiele barier regulacyjnych²³.

Jednakże z wzajemnej oceny dokonanej w ciągu ostatnich dwóch lat w następstwie przeglądu dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych wynika, że regulacja podobnych wolnych zawodów znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich, tak jak i niewykorzystane możliwości²⁴.

Komisja zaproponuje zatem, poprzez okresowe wydawanie wytycznych, konkretne działania służące poprawie dostępu do zawodów regulowanych i ich wykonywania na poziomie krajowym i całej UE. Działania te pozwolą zidentyfikować konkretne potrzeby reform w poszczególnych państwach członkowskich²⁵. Proces ten obejmie wszystkie kwestie dotyczące dostępu do zawodów regulowanych i ich wykonywania.

¹⁹ Europejska baza danych dotycząca zawodów regulowanych:

http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home

²⁰ Koumenta M., Humphris A., *The Effects of Occupational Licensing on Employment, Skills and Quality: A Case Study of Two Occupations in the UK* („Wpływ licencjonowania zawodów na zatrudnienie, umiejętności i jakość: studium przypadku dwóch zawodów w Wielkiej Brytanii”). Queen Mary University of London; Pagliero M., *The effects of recent reforms liberalising regulated professions in Italy* („Skutki niedawnych reform liberalizujących regulowane zawody we Włoszech”), Uniwersytet Turyński oraz Collegio Carlo Alberto; Athanassiou E., Kanellopoulos N., Karagiannis R., Kotsi A., *The effects of liberalisation of professional requirements in Greece* („Skutki liberalizacji wymogów dotyczących wolnych zawodów w Grecji”), Centrum Planowania i Badań Ekonomicznych (KEPE), Ateny; Rostam-Afschar D., *Regulatory Effects of the Amendment to the HwO in 2004 in German Craftsmanship* („Skutki regulacyjne zmiany HwO w 2004 r. w niemieckim rzemiośle”), Wolny Uniwersytet Berlin i Niemiecki Instytut Badań Ekonomicznych (DIW Berlin) — badania na zlecenie Komisji Europejskiej w 2014 r. (Publikacja wkrótce na stronie http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/index_en.htm).

²¹ Na przykład reformy usług zawodów prawniczych, księgowych, doradców podatkowych, agentów nieruchomości i fizyoterapeutów oraz bardziej innowacyjnych usług. Zob. Athanassiou E. i in., *ibidem*, badanie na zlecenie Komisji Europejskiej w 2014 r. (publikacja wkrótce).

²² Dyrektywa (UE) 2013/55 z dnia 20 listopada 2013 r., która powinna zostać wdrożona przez państwa członkowskie do dnia 18 stycznia 2016 r.

²³ Na przykład większość obowiązkowych taryf została zniesiona i zastąpiona cenami rynkowymi.

²⁴ Względy zasadności i proporcjonalności mogą różnić się w odniesieniu do poszczególnych działalności, przy czym niektóre państwa członkowskie wyraźnie określają możliwość polegania na funkcjonowaniu rynku i ogólnych przepisach (np. w przypadku ochrony konsumenta), podczas gdy inne państwa opowiadają się za rygorystyczną regulacją wolnych zawodów.

²⁵ W oparciu o trwający proces wzajemnej oceny, badania naukowe, ankietę przeprowadzoną na szeroką skalę i zaktualizowaną bazę danych dotyczącą zawodów regulowanych.

W pierwszym etapie wybrane zostaną pojedyncze zawody w sektorach priorytetowych²⁶. W drugim etapie reformy zostaną ocenione, a pozostałe bariery zostaną ograniczone²⁷. W zależności od państwa członkowskiego i indywidualnej oceny ustalania priorytetów rozpatrywane będą priorytety reform w ramach procesu europejskiego semestru.

Komisja określi również ramy analityczne, z jakich powinny korzystać państwa członkowskie przy przeglądzie istniejących regulacji dotyczących wolnych zawodów lub przy proponowaniu nowych. Ramy te będą obejmować metodykę kompleksowej oceny proporcjonalności regulacji zawodów. Państwa członkowskie będą musiały wykazać, że cele interesu publicznego nie mogą zostać osiągnięte za pomocą środków innych niż poprzez ograniczenie dostępu do prowadzenia danej działalności zawodowej.

Ponadto proces wzajemnej oceny pozwoli również na modernizację ram prawnych w tym obszarze poprzez rozwiązanie problemów wynikających z różnej formy prawnej, wymogów dotyczących struktury udziałowej i wielodyscyplinarnych ograniczeń mających zastosowanie do niektórych usług dla biznesu. Komisja proponuje, prawdopodobnie w ramach inicjatywy w sprawie paszportu dotyczącego świadczenia usług, działanie legislacyjne mające na celu ograniczenie barier regulacyjnych, takich jak różne formy prawne, wymogi dotyczące struktury udziałowej i wielodyscyplinarne ograniczenia mające zastosowanie do kluczowych usług dla biznesu²⁸ oraz, w stosownych przypadkach, wymogi organizacyjne dla przedsiębiorstw budowlanych²⁹.

Jeśli chodzi o **szerzej pojęte usługi**, często barierą jest dostęp do rzetelnych informacji na temat obowiązujących wymogów, zwłaszcza dla podmiotów świadczących usługi transgraniczne. Podobnie dostawcy usług budowlanych czasami napotykać na pewne wymogi dotyczące ich organizacji w krajach ojczystych, które sprawiają, że świadczenie usług za granicą jest zbyt skomplikowane. Dostawcom usług dla biznesu i usług budowlanych często trudno spełnić wymogi ubezpieczeniowe i tym problemem należy się zająć.

Zaproponowany zostanie zatem wniosek legislacyjny dotyczący dostawców usług transgranicznych, w szczególności w sektorach budownictwa i usług dla biznesu. W ramach tej inicjatywy ujednoczone formularze umożliwiłyby usługodawcom przekazywanie krajom przyjmującym, w jednym miejscu, informacji wymaganych przez ustawodawstwo danego państwa od usługodawcy, aby mógł on świadczyć usługi transgraniczne w tym kraju. Dzięki temu przedsiębiorstwa będą miały całkowitą pewność co do wymogów obowiązujących w każdym państwie członkowskim w dziedzinach mających kluczowe znaczenie³⁰ dla transgranicznego świadczenia usług. Da to również dodatkową pewność konsumentom. Wymogi te będą obejmować powiadomienia dotyczące pracowników delegowanych, kwalifikacji zawodowych i innych wymogów w zakresie, w jakim są one zgodne z art. 16 dyrektywy usługowej i art. 9 dyrektywy w sprawie egzekwowania przepisów o delegowaniu pracowników³¹.

²⁶ Np. inżynierowie budownictwa, architekci, księgowi, prawnicy, agenci nieruchomości, przewodnicy turystyczni i rzecznicy patentowi.

²⁷ Na podstawie sprawozdań przedkładanych przez państwa członkowskie co dwa lata.

²⁸ Na przykład firmy zajmujące się księgowością, usługami architektonicznymi i budownictwem, z których wszystkie są bardzo istotne dla przemysłu.

²⁹ Na przykład wymogi dotyczące zatrudniania pewnej liczby architektów lub inżynierów bądź posiadania do dyspozycji określonych urządzeń, niezależnie od rzeczywistych prac, jakie mają zostać podjęte.

³⁰ Przy pełnym poszanowaniu istniejących ram prawnych UE.

³¹ Chociaż dotyczy to kwestii objętych dyrektywą usługową lub dyrektywą w sprawie egzekwowania przepisów o delegowaniu pracowników, paszport nie zmienia treści tych dyrektyw, ani faktu, że dostęp do działalności jest zarezerwowany dla pojedynczych przedstawicieli wolnych zawodów posiadających niezbędne kwalifikacje zawodowe.

Spowoduje to zacieśnienie współpracy między państwem członkowskim pochodzenia a przyjmującym państwem członkowskim we wspieraniu usługodawców pragnących świadczyć usługi za granicą. Na wniosek osoby zainteresowanej organy państwa członkowskiego pochodzenia wydają **paszport dotyczący świadczenia usług**, w celu umożliwienia wykazania, że spełnia ona wymogi mające do niej zastosowanie w państwie członkowskim, w którym chce świadczyć swoje usługi³².

Zgodnie z zasadą „tylko jeden raz” paszport dotyczący świadczenia usług wyeliminuje konieczność składania wielu wniosków o informacje i dokumentację, które już zostały przekazane państwu członkowskiemu pochodzenia, poprzez stworzenie elektronicznego repozytorium dokumentów przez administrację kraju pochodzenia na wniosek usługodawcy. Wspólnie – zharmonizowany formularz zgłoszeniowy i elektroniczne repozytorium dokumentów – ułatwiłyby spełnienie obowiązujących wymogów *ex ante* dotyczących zgłoszeń i kontroli.

Działania: Komisja uruchomi inicjatywę legislacyjną wprowadzającą paszport dotyczący świadczenia usług wraz ze zharmonizowanym formularzem zgłoszeniowym i elektronicznym repozytorium dokumentów, aby zwiększyć pewność prawa i ograniczyć bariery dla usługodawców, którzy szukają dostępu do innych rynków UE w celu rozszerzenia swojej działalności. Przyczyni się to do dalszej poprawy dostępu do usług świadczonych w ramach wolnych zawodów na szczeblu krajowym i unijnym poprzez wydawanie okresowych wytycznych określających konkretne potrzeby reform dla poszczególnych państw członkowskich i wolnych zawodów, których regulacja jest nieuzasadniona. Komisja określi również ramy analityczne, z jakich powinny korzystać państwa członkowskie przy przeglądzie istniejących regulacji lub proponowaniu nowych. Wreszcie Komisja zaproponuje podjęcie działań legislacyjnych w celu ograniczenia barier regulacyjnych, takich jak rozbieżne wymogi dotyczące formy prawnej i struktury udziałowej, a także multidyscyplinarne ograniczenia w odniesieniu do kluczowych usług dla przedsiębiorstw oraz, w stosownych przypadkach, wymogi organizacyjne dla przedsiębiorstw budowlanych. Komisja dokona przeglądu zmian na rynku, a w razie potrzeby podejmie działania związane z wymogami ubezpieczeniowymi dla dostawców usług dla biznesu i usług budowlanych.

2.4. Zmniejszenie ograniczeń w sektorze handlu detalicznego

Działalność w zakresie handlu detalicznego i hurtowego jest jednym z największych sektorów usług w Europie, odpowiadającym za 9,6 % wartości dodanej i 13,1 % całkowitego zatrudnienia w 2012 r. W latach 2010–2012 r. wzrost wydajności w tym sektorze w UE był nieznaczny w porównaniu ze wzrostem o 3,9 % w USA. Z ostatnich badań³³ wynika, że restrykcyjne przepisy stanowią istotną barierę wejścia na rynek, co prowadzi do zmniejszenia liczby nowych możliwości zbytu dla większości rodzajów sklepów, hamując konkurencję i prowadząc do wyższych cen dla konsumentów. Nawet przy rozwoju handlu elektronicznego będzie to wciąż stanowić problem, ponieważ fizyczna obecność jest często ważna dla budowania zaufania konsumentów.

Obowiązek określania przepisów dotyczących zakładania i prowadzenia działalności w sektorze detalicznym spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich. Przepisy

³² Państwo członkowskie, w którym usługodawca chce świadczyć usługi, pozostanie odpowiedzialne za określenie tych wymogów, o ile wymogi te są zgodne z odpowiednimi przepisami prawa UE.

³³ Holland van Giizen Advocaten, *Legal study on retail establishment through the 28 Member States: Restrictions and freedom of establishment* („Analiza prawna dotycząca przedsiębiorstw handlu detalicznego w 28 państwach członkowskich: ograniczenia i swoboda przedsiębiorczości” – publikacja wkrótce; wewnętrzna analiza Komisji, 2015).

regionalne i lokalne także często odgrywają istotną rolę. Zgodnie z podstawową swobodą przedsiębiorczości określoną w Traktacie, przepisy te muszą być jednak uzasadnione celami polityki publicznej, takimi jak ochrona środowiska, zagospodarowanie przestrzenne lub ochrona konsumentów. Muszą one być odpowiednie i proporcjonalne do wytyczonych celów. Wzajemna ocena³⁴ dotycząca przedsiębiorstw handlu detalicznego wykazała, że detaliści napotykają na nieproporcjonalne i nieodpowiednie warunki i procedury dotyczące zakładania działalności.

Państwa członkowskie mają margines swobody w regulowaniu sektora detalicznego, ale nie mogą nadmiernie ograniczać swobód jednolitego rynku. Państwa członkowskie powinny dokonywać oceny i, w miarę potrzeb, modernizacji swoich rynków detalicznych, biorąc przykład w stosownych przypadkach z dobrze funkcjonujących i mniej uciążliwych rozwiązań wypracowanych w innych państwach członkowskich.

Komisja określi zatem dobre praktyki dotyczące ograniczeń na jednolitym rynku w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności w obszarze handlu detalicznego, przy zachowaniu pełnej zgodności z zasadą pomocniczości i uzasadnionymi celami polityki publicznej prowadzonej przez państwa członkowskie. W ten sposób Komisja będzie wspierać państwa członkowskie w oferowaniu konsumentom wyboru, na jaki zasługują. W ramach inicjatywy opracowane zostaną również wytyczne w sprawie ustalania przez Komisję priorytetów dotyczących działań w zakresie egzekwowania prawa w odniesieniu do ograniczeń w sektorze detalicznym.

Działania: Komisja określi najlepsze praktyki w celu ułatwienia podejmowania działalności handlowej i zmniejszenia ograniczeń prowadzenia działalności w ramach jednolitego rynku. Będą one stanowić wytyczne dla przeprowadzenia przez państwa członkowskie reform i ustalania przez nie priorytetów dotyczących polityki egzekwowania przepisów w sektorze detalicznym.

2.5. Zapobieganie dyskryminacji konsumentów i przedsiębiorców

Wzrost handlu elektronicznego i częstsze podróże pomiędzy państwami członkowskimi stwarzają nowe możliwości biznesowe dla przedsiębiorców i otwierają dostęp do szerszej oferty towarów i usług dla konsumentów.

Zbyt często jednak zdarzają się przypadki dyskryminacji ze względu na obywatelstwo lub miejsce zamieszkania. Komisja i sieć europejskich centrów konsumenckich regularnie otrzymują skargi od konsumentów, którym odmówiono dostępu do tańszych stron internetowych, ofert lub rabatów. Często muszą płacić wyższe ceny lub nie są w stanie uzyskać tych samych usług, co klienci lokalni. Takie praktyki dotyczą szerokiego spektrum towarów i usług – od parków rozrywki po opłaty za media.

Różne warunki dostępu, ceny lub warunki sprzedaży mogą wynikać z obiektywnych różnic (np. w kosztach dostawy lub związanych z uzasadnionymi wymogami prawnymi), są one często motywowane nieuzasadnionymi strategiami fragmentacji rynku opartymi na podziale terytorialnym.

Jest to sprzeczne z ideą jednolitego rynku. Prowadzi to do mniejszego zaufania konsumentów oraz wzrostu niechęci do zakupów transgranicznych – osobiście lub przez internet. Stracone możliwości dla przedsiębiorstw i dla gospodarki europejskiej mają o wiele większe znaczenie niż indywidualne zakupy, z których dany przedsiębiorca może osiągnąć wyższe zyski.

³⁴ Wzajemna ocena ram regulacyjnych mających zastosowanie do przedsiębiorstw handlu detalicznego została przeprowadzona w latach 2014-2015.

W art. 20 dyrektywy usługowej³⁵ zakazano już wszelkiego rodzaju nieuzasadnionych ograniczeń terytorialnych³⁶, ale określono w nim jedynie ogólne zasady, które nie zawsze były w stanie zapobiec dyskryminacyjnym praktykom. Dlatego konieczne są dalsze działania w celu wdrożenia tych zasad i opracowania konkretnych przepisów zabraniających dyskryminacji ze względu na obywatelstwo lub miejsce pobytu uczestników rynku.

W swojej strategii jednolitego rynku cyfrowego³⁷ Komisja stwierdziła, że do połowy 2016 r. przedstawi wnioski ustawodawcze mające położyć kres nieuzasadnionemu blokowaniu geograficznemu. Znajduje to odzwierciedlenie w konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca 2015 r.³⁸. W ramach szerszych wysiłków na rzecz bardziej sprawiedliwego jednolitego rynku Komisja pragnie kompleksowo zwalczać wszelkie formy nieuzasadnionej dyskryminacji nabywców z różnych państw członkowskich, niezależnie od tego, czy są one stosowane w sprzedaży bezpośredniej czy za pośrednictwem kanałów dystrybucji, jak również niezależnie od sposobu dyskryminacji czy też stosowanej technologii.

We wrześniu Komisja rozpoczęła konsultacje społeczne w sprawie blokowania geograficznego oraz innych ograniczeń opartych na kryterium geograficznym podczas zakupów oraz uzyskiwania dostępu do informacji w UE³⁹. Ich wyniki dostarczą istotnych wskazówek dla przygotowywanego przez Komisję działania legislacyjnego dotyczącego problemu blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji przez podmioty gospodarcze ze względu na miejsce zamieszkania lub obywatelstwo. Działanie to musi iść w parze z surowszym egzekwowaniem przepisów w każdym państwie członkowskim, dodatkowo wzmocnionym dzięki reformie rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, jak zapowiedziano w strategii jednolitego rynku cyfrowego.

Działania: Zgodnie z inicjatywą dotyczącą blokowania geograficznego, o której mowa w strategii jednolitego rynku cyfrowego, oraz w ramach kompleksowego podejścia do dalszego zwiększenia uczciwości na jednolitym rynku Komisja przyjmie środki – prawodawcze i egzekucyjne – których celem będzie zwalczanie nieuzasadnionego odmiennego traktowania konsumentów ze względu na miejsce zamieszkania lub obywatelstwo w odniesieniu do dostępności, cen i innych warunków sprzedaży, poprzez: zidentyfikowanie i zakazanie określonych form dyskryminacji opartej na miejscu zamieszkania, które nie wynikają z obiektywnych i możliwych do sprawdzenia czynników; ułatwienie konsumentom i organizacjom konsumenckim dostępu do informacji o tym, czy i w jaki sposób ma miejsce dyskryminacja, włącznie z wykorzystaniem narzędzi przejrzystości; oraz lepsze egzekwowanie przepisów przez władze krajowe poprzez reformę rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów.

³⁵ Dyrektywa 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r.

³⁶ Europejskie przedsiębiorstwa oferują swoje towary i usługi w całej UE. Nie mogą one być traktowane inaczej ze względu na ich przynależność państwową, miejsce prowadzenia działalności lub siedzibę. Podobnie na prawdziwie jednolitym rynku europejskim nie ma miejsca na dyskryminację konsumentów ze względu na ich obywatelstwo, miejsce zamieszkania lub lokalizację. Tylko obiektywne i możliwe do sprawdzenia okoliczności mogą uzasadniać stosowanie różnych cen i warunków w odniesieniu do klientów wyłącznie dlatego, że mieszkają oni w innym państwie członkowskim.

³⁷ COM(2015) 192.

³⁸ W konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca 2015 r. wezwano Komisję Europejską do podjęcia działań, aby „usunąć pozostałe bariery dla swobodnego przepływu towarów i usług sprzedawanych w internecie oraz zwalczać nieuzasadnioną dyskryminację ze względu na położenie geograficzne”.

³⁹ Zob. <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/geoblocksurvey2015/>

3. ZACHĘCANIE DO MODERNIZACJI I INNOWACJI

3.1. Modernizacja systemu norm

Normy są kluczowe dla innowacyjności i postępów w zakresie jednolitego rynku: prowadzą do zwiększenia bezpieczeństwa, interoperacyjności i konkurencji oraz są pomocne w usuwaniu barier w handlu. Mają one zasadnicze znaczenie dla konkurencyjności europejskiej. Europejski system normalizacji w znacznym stopniu przyczynił się do tego sukcesu w ubiegłych dziesięcioleciach. Z przeprowadzonego niedawno w Zjednoczonym Królestwie badania⁴⁰ wynika, że stosowanie norm przyczyniło się do wzrostu wydajności w tym państwie o ponad 28 %, a ogólne korzyści dla przedsiębiorstw wynikające ze stosowania norm wynoszą do 5 % ich rocznych obrotów. Sukces był możliwy ze względu na wyjątkowe partnerstwo publiczno-prywatne pomiędzy regulatorem europejskim a europejską wspólnotą normalizacyjną.

Proces normalizacji musi jednak zmierzyć się z wyzwaniami związanymi ze zmieniającym się charakterem gospodarki i zróżnicowaniem modeli biznesowych, coraz większą rolą technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz rosnącym znaczeniem usług w dzisiejszych globalnych łańcuchach wartości, gdzie towary i usługi są coraz częściej dostarczane razem.

Europejski system normalizacji musi sprostać tym wyzwaniom i umożliwić – w sposób angażujący wszystkich zainteresowanych – powstawanie aktualnych norm opartych na zapotrzebowaniu rynku oraz umacniać wiodącą rolę Europy w międzynarodowej normalizacji. Normy europejskie muszą wspierać strategię polityczne UE; muszą również oferować większe bezpieczeństwo i interoperacyjność, jeśli chodzi o innowacje cyfrowe. Dlatego też w strategii jednolitego rynku cyfrowego przedstawiono zintegrowany plan priorytetów normalizacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem technologii ICT oraz przeglądu europejskich ram interoperacyjności.

Ogólnie rzecz biorąc oznacza to modernizację istniejącego partnerstwa. Komisja zaproponuje zatem wspólną inicjatywę dotyczącą normalizacji między Komisją, zainteresowanymi branżami przemysłu, europejskimi organizacjami normalizacyjnymi i społecznością normalizacyjną ogółem. Celem wspólnej inicjatywy będzie przyspieszenie stanowienia norm we wszystkich dziedzinach i usprawnienie priorytetów w tym zakresie. W wyniku dyskusji z zainteresowanymi stronami wspólna inicjatywa mogłaby zostać uzgodniona na początku 2016 r.

Ponadto istnieje znaczny niewykorzystany potencjał w zakresie opracowania i stosowania dobrowolnych europejskich norm w celu rozwiązania kwestii serwicyzacji i osiągnięcia bardziej zintegrowanego europejskiego rynku usług⁴¹. Przyjęcie takich norm mogłoby zmniejszyć koszty i rozdrobnić rynek, ale obecnie stanowią one zaledwie 2 % wszystkich unijnych norm. Korzystając z pozytywnych doświadczeń dotyczących produktów, Komisja wyda specjalne wytyczne, w których poruszy kwestie takie jak zagwarantowanie, by takie normy były tworzone w odpowiedzi na zapotrzebowanie i przyjmowane w dziedzinach, w których są one najbardziej potrzebne.

Działania: W celu modernizacji systemu normalizacji Komisja proponuje i uzgodni wspólną inicjatywę dotyczącą normalizacji we współpracy z europejską wspólnotą normalizacyjną. Ponadto wyda specjalne wytyczne dotyczące normalizacji usług. Działanie to

⁴⁰ British Standards Institution (BSI), „The Economic Contribution of Standards to the UK Economy” (Wkład gospodarczy norm w gospodarce brytyjskiej), 2015.

⁴¹ Jak opisano w sekcji 2.3 powyżej.

zwiększy zaufanie przedsiębiorstw i konsumentów do usług transgranicznych oraz pobudzi handel transgraniczny.

3.2. Bardziej przejrzyste, skuteczne i odpowiedzialne zamówienia publiczne

Zamówienia publiczne stanowią około 19 % PKB UE, a organy publiczne i służby użyteczności publicznej wydają na ten cel rocznie ponad 2,3 bln EUR. W 2014 r. UE przyjęła znaczne zmiany ram UE dotyczących zamówień publicznych, polegające na uproszczeniu procedur, uelastycznieniu przepisów i dostosowaniu ich w sposób umożliwiający lepszą realizację innych polityk sektora publicznego, w szczególności w dziedzinie innowacji. Dzięki temu zamówienia publiczne powinny być bardziej wydajne i strategiczne, spełniać zasady przejrzystości i konkurencji, z korzyścią zarówno dla publicznych nabywców, jak i podmiotów gospodarczych, w szczególności MŚP.

Jednak UE może i powinna pójść dalej. Zamówienia publiczne są nadal często prowadzone bez niezbędnych umiejętności biznesowych, wiedzy technicznej i proceduralnej, co prowadzi do niespełniania wymogów oraz ma negatywne skutki dla przedsiębiorców i podatników.

Największym wyzwaniem jest brak dostępnych danych i narzędzi analitycznych, które umożliwiłyby zapobieżenie problemom lub nieprawidłowościom bądź ich wykrycie. Ponadto sposób funkcjonowania krajowych systemów kontroli może się znacznie różnić, w szczególności w odniesieniu do długości procedury. Występują również znaczne różnice w poziomie opłat i kosztów postępowania sądowego. Ponadto dane dotyczące skarg nie są zbierane w sposób zorganizowany.

Kolejnym wyzwaniem jest fakt, że – w szczególności w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych – złożoność i czas trwania procesu zamówień publicznych często powoduje opóźnienia. Dziewięć na dziesięć dużych projektów infrastrukturalnych nie przebiega zgodnie z planem: często dochodzi do przekroczenia kosztów nawet o 50 %. Często zdarzają się także opóźnienia na wszystkich etapach procesu – od planowania po realizację projektu i wykonanie zamówienia.

Z dostępnych danych wynika, że zakontraktowanie projektów o wartości powyżej 700 mln EUR trwa zazwyczaj znacznie dłużej niż inne procedury zamówienia⁴² i nie jest to spowodowane dłuższym terminem składania ofert. Średni czas trwania standardowej procedury (od wysłania zaproszenia do składania ofert do momentu udzielenia zamówień) wynosi trzy i pół miesiąca, zaś w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych wynosi on około 25 miesięcy, a w przypadku procedury negocjacyjnej nawet 35 miesięcy.

Komisja podejmie zatem szereg inicjatyw. Będzie dążyć do ułatwiania gromadzenia, scalania i analizowania danych dotyczących zamówień publicznych i zarządzania nimi oraz wspierać wysiłki państw członkowskich w zakresie poprawy zarządzania w dziedzinie zamówień publicznych. Opierając się na już wprowadzonych strategiach, takich jak elektroniczne zamówienia publiczne, Komisja będzie wspierać rozwój narzędzi służących poprawie jakości i dostępności danych, usprawniając istniejące mechanizmy gromadzenia danych i wspierając proces tworzenia rejestrów zamówień. Będzie również promować rozwój narzędzi służących analizie danych, w szczególności w celu wykrywania nieprawidłowości w procedurach przetargowych.

⁴² Czas trwania procedury w przypadku dużych projektów jest obliczany na podstawie danych TED dotyczących zamówień udzielonych w latach 2010-2014, zaś obliczenia dotyczące typowego projektu pochodzą z dokumentu Komisji Europejskiej pt. „Wpływ i skuteczność prawodawstwa UE w zakresie zamówień publicznych”, dokument roboczy służb Komisji, SEC(2011) 853.

Komisja będzie także dążyć do poprawy efektywności, skuteczności i przejrzystości systemu środków odwoławczych w zakresie zamówień publicznych ustanowionego zgodnie z dyrektywami w sprawie procedur odwoławczych⁴³. Celem tych dyrektyw jest zagwarantowanie, by decyzje dotyczące zamówień publicznych były poddawane przeglądowi w sposób skuteczny i tak szybko, jak to możliwe. Procedury odwoławcze są dostępne we wszystkich państwach członkowskich i są szeroko stosowane przez podmioty gospodarcze.

Komisja będzie zachęcać organy odwoławcze pierwszej instancji do współpracy i tworzenia sieci kontaktów w celu usprawnienia wymiany informacji i najlepszych praktyk. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na wzmocnienie specjalistycznych administracyjnych organów odwoławczych pierwszej instancji. Komisja usprawni także monitorowanie skuteczności krajowych systemów kontroli poprzez regularne oceny, w tym za pośrednictwem tabeli wyników jednolitego rynku. Działanie to uzupełni sprawozdanie oceniające REFIT dotyczące dyrektyw w sprawie procedur odwoławczych.

Ponadto Komisja zapewni państwom członkowskim możliwość korzystania z pomocy i porad dotyczących zgodności z prawem aspektów zamówień publicznych w odniesieniu do projektów, które zamierzają przedsięwziąć. Pomoc ta będzie oferowana na zasadzie dobrowolnego mechanizmu oceny *ex ante* projektów infrastrukturalnych, których łączna wartość jest równa lub przekracza 700 mln EUR.

Opracowana zostanie specjalna procedura umożliwiająca organom uzyskanie opinii Komisji w sprawie zgodności planowanej procedury przetargowej z unijnymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych w oparciu o powiadomienie o projekcie. Powiadomienie powinno zawierać informacje na temat projektu oraz wszelkie odpowiednie dokumenty, w tym projekt dokumentacji przetargowej. Komisja wyda opinię w terminie, który zasadniczo nie powinien przekraczać trzech miesięcy od powiadomienia o projekcie. W odpowiednim czasie Komisja przeanalizuje zdobyte doświadczenia, aby sprawdzić, czy system działa zgodnie z potrzebami i oczekiwaniami.

Działania: Komisja utworzy dobrowolny mechanizm oceny *ex ante* kwestii dotyczących zamówień niektórych dużych projektów infrastrukturalnych. Będzie zachęcać państwa członkowskie do usprawnienia procesu przeglądu decyzji o zamówieniach poprzez zachęcanie do tworzenia sieci kontaktów między organami odwoławczymi pierwszej instancji, zapewnienie specjalnego wsparcia prawnego i technicznego państwom członkowskim pragnącym stworzyć lub umocnić specjalistyczne administracyjne organy odwoławcze pierwszej instancji oraz poprzez poprawę monitorowania za pomocą regularnej oceny skuteczności, w tym za pośrednictwem tabeli wyników jednolitego rynku. Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi w celu poprawy przejrzystości i jakości krajowych systemów zamówień publicznych, poprzez zapewnienie lepszej jakości danych, stworzenie rejestrów zamówień obejmujących cały cykl życia zamówień oraz poprzez wspieranie rozwoju i wdrożenia narzędzi służących analizie danych i wykrywaniu nieprawidłowości, co ma pomóc w zwiększeniu wykrywania aktualnych lub potencjalnych nieprawidłowości w zamówieniach.

3.3. Konsolidacja ram własności intelektualnej w Europie

Sektory, w których własność intelektualna ma kluczowe znaczenie, odpowiadają za 39 % PKB i 35 % miejsc pracy w UE oraz są siłą napędową innowacji. Poczyniono już znaczne postępy w zakresie ochrony własności intelektualnej w Europie, szczególnie dzięki

⁴³ Dyrektywa 2007/66/WE z dnia 11 grudnia 2007 r.

niedawnemu przyjęciu jednolitego systemu ochrony patentowej⁴⁴ i modernizacji dorobku prawnego dotyczącego znaków towarowych.

Jednolity system ochrony patentowej będzie odgrywać ważną rolę we wspieraniu innowacji⁴⁵ w uczestniczących państwach członkowskich⁴⁶. Europa stoi obecnie na progu wdrożenia jednolitego patentu i utworzenia wyspecjalizowanego sądu ds. patentów europejskich, do czego przemysł wzywał już od dziesięcioleci. Największym wyzwaniem jest osiągnięcie założonych celów, w tym wyjaśnienie wątpliwości dotyczących tego, jak jednolity patent będzie współgrał z patentami krajowymi i krajowymi dodatkowymi świadectwami ochronnymi (SPC) wydanymi w ramach systemu SPC oraz z ewentualnym utworzeniem jednolitego tytułu dodatkowych świadectw ochronnych.

Dodatkowe świadectwo ochronne ma decydujące znaczenie dla producentów produktów farmaceutycznych, sprzętu medycznego, produktów ochrony zdrowia zwierząt oraz produktów pielęgnacji upraw, ale również dla nowych sektorów, w których może być wymagane pozwolenie na dopuszczenie produktów do obrotu.

Jednolity tytuł dodatkowych świadectw ochronnych przyniosłoby większą pewność branżom, których produkty są przedmiotem pozwolenia na rynku regulowanym. Dokładniej rzecz ujmując, tytuł dodatkowych świadectw ochronnych poprawiłby przejrzystość i pewność w odniesieniu do ochrony leków. Dzięki temu producenci nowatorskich i generycznych lub biopodobnych leków mogliby w łatwiejszy sposób inwestować, a państwa członkowskie mogłyby zoptymalizować budżety na ochronę zdrowia, co przyniosłoby poprawę dostępu pacjentów do leków.

W celu wzmocnienia europejskiej produkcji i konkurencyjności w sektorach przemysłu, których produkty są przedmiotem pozwolenia na rynku regulowanym, Komisja rozważy zmianę pewnych aspektów ochrony patentu i dodatkowego świadectwa ochronnego. Zwolnienie dotyczące wytwarzania produktów objętych dodatkowym świadectwem ochronnym mogłoby umożliwić europejskiej branży leków generycznych i biopodobnych stworzenie tysięcy miejsc pracy wymagających znajomości zaawansowanych technologii w UE, a także powstanie wielu nowych przedsiębiorstw⁴⁷. Aktualizacja zakresu unijnego zwolnienia dotyczącego prowadzenia badań mogłaby doprowadzić m.in. do lepszych dostaw farmaceutycznych składników czynnych na całym jednolitym rynku.

UE i jej państwa członkowskie muszą zwiększyć wsparcie na rzecz MŚP, aby zapewnić pełną ochronę ich inwestycji. Z przeprowadzonego niedawno badania Urzędu Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (UHRW) wynika, że tylko 9 % MŚP w Europie posiada prawa własności intelektualnej, ale te MŚP, które są właścicielami praw, osiągają średnio o 32 % więcej

⁴⁴ Jednolity patent to tytuł prawny, który zapewni jednolitą ochronę w całej UE za pośrednictwem punktu kompleksowej obsługi, co pozwoli na znaczne zmniejszenie kosztów i obciążeń administracyjnych. Pakiet przyczyni się do utworzenia Jednolitego Sądu Patentowego, który będzie stanowił jednolity wyspecjalizowany sąd mający wyłączną jurysdykcję w odniesieniu do patentów.

⁴⁵ Pełne wdrożenie jednolitego patentu doprowadzi do wzrostu PKB w UE o 0,25 %. Potencjalne korzyści dla poszczególnych państw członkowskich różnią się, ale w niektórych państwach członkowskich wzrost PKB może przekroczyć 1 %.

⁴⁶ W dniu 30 września 2015 r. Komisja przyjęła decyzję potwierdzającą udział Włoch we wzmocnionej współpracy w dziedzinie jednolitego systemu ochrony patentowej w UE. Całkowita liczba uczestniczących państw członkowskich wynosi zatem 26 – Chorwacja i Hiszpania nie uczestniczą w systemie.

⁴⁷ Vanda Vicente i Sergio Simoes, 2014, *Manufacturing and export provisions: Impact on the competitiveness of European pharmaceutical manufacturers and on the creation of jobs in Europe*. (Przepisy dotyczące produkcji i eksportu: wpływ na konkurencyjność europejskich producentów produktów leczniczych i tworzenie miejsc pracy w Europie).

dochodów na pracownika niż te, które nie są właścicielami praw⁴⁸. W następstwie planu działań w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej z 2014 r.⁴⁹ Komisja będzie pomagać małym przedsiębiorstwom w skuteczniejszym zdobywaniu praw własności intelektualnej, zarządzaniu nimi i egzekwowaniu ich poprzez lepszą koordynację dostępu do informacji i programów pomocy finansowej. Komisja będzie również kontynuować prace nad jak najlepszym wykorzystaniem tradycyjnej europejskiej wiedzy fachowej oraz podejmie działania następcze w odniesieniu do konsultacji społecznych w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych niezwiązanych z rolnictwem.

Ponadto, jak zapowiedziano w strategii jednolitego rynku cyfrowego dla Europy, Komisja dokona przeglądu ram egzekwowania praw własności intelektualnej w odpowiedzi na coraz bardziej transgraniczny charakter naruszeń. Komisja będzie propagować podejście polegające na śledzeniu przepływów pieniężnych (ang. „follow the money”)⁵⁰ w celu pozbawienia sprawców naruszeń na skalę komercyjną dochodów, ponieważ to właśnie ten rodzaj naruszeń praw własności intelektualnej przynosi największe szkody dla gospodarki UE. Zgodnie z celami strategii szczególna uwaga zostanie poświęcona MŚP, by pomóc im w ochronie ich praw własności intelektualnej.

Działania: Komisja przedstawi inicjatywy mające na celu konsolidację i modernizację ram własności intelektualnej, obejmujące środki wspierające korzystanie z własności intelektualnej przez MŚP. W stosownych przypadkach Komisja przeprowadzi konsultacje oraz rozważy i zaproponuje dalsze środki, aby ulepszyć system patentowy w Europie, zwłaszcza w przemyśle farmaceutycznym i innych gałęziach przemysłu, których produkty są przedmiotem pozwolenia na rynku regulowanym. Zgodnie z zapowiedzią w strategii jednolitego rynku cyfrowego w 2016 r. Komisja dokona przeglądu unijnych ram egzekwowania praw własności intelektualnej, mając na uwadze wsparcie podejścia polegającego na śledzeniu przepływów pieniężnych w przypadku naruszeń na skalę komercyjną.

4. ZAPEWNIENIE PRAKTYCZNEJ REALIZACJI

4.1. Kultura przestrzegania przepisów i ich inteligentne egzekwowanie

Skuteczne przestrzeganie przepisów jest niezbędne dla wykorzystania możliwości i osiągnięcia korzyści związanych z jednolitym rynkiem. W połowie 2015 r. prowadzonych było ok. 1090 postępowań o naruszenie w dziedzinie jednolitego rynku⁵¹. Administracje krajowe, wspomagane przez Komisję, potrzebują średnio prawie 30 miesięcy na rozstrzygnięcie postępowania o naruszenie. Ponadto wielu obywateli i przedsiębiorstw często nie posiada informacji dotyczących możliwości w zakresie poszanowania ich praw. Czynniki te osłabiają jednolity rynek i obniżają zaufanie obywateli. Konieczne są zmiany.

Zmiana oznacza dążenie do kompleksowego podejścia, obejmującego wszystkie etapy kształtowania polityki – od opracowywania i realizacji po informowanie – zgodnie z zasadą lepszego stanowienia prawa. Obejmuje to uwzględnienie w większym zakresie kwestii oceny i egzekwowania przepisów w kształtowaniu polityki, lepszą pomoc i wskazówki dla państw

⁴⁸ OHIM, „*Intellectual property rights and firm performance in Europe: an economic analysis*” (Prawa własności intelektualnej a wyniki przedsiębiorstw w Europie: analiza gospodarcza), sprawozdanie z analizy na szczeblu przedsiębiorstw, 2015.

⁴⁹ COM(2014) 392.

⁵⁰ Zamiast obciążać obywateli, którzy – często nieświadome – naruszają prawa własności intelektualnej, podejście polegające na śledzeniu przepływów pieniężnych ma na celu pozbawienie sprawców naruszeń na skalę komercyjną dochodów osiągniętych z takich działań.

⁵¹ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm

członkowskich przy wdrażaniu przepisów dotyczących jednolitego rynku oraz bardziej skuteczną i spójną politykę egzekwowania prawa mającą na celu poprawę całkowitej zgodności z przepisami jednolitego rynku oraz prawem UE ogółem. Komisja jest zdeterminowana, aby osiągnąć ten cel.

Aby tego dokonać, Komisja opiera się na wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa oraz promuje wzmocnione partnerstwo z państwami członkowskimi poprzez szereg inicjatyw, takich jak plany wdrożenia nowych ważnych aktów prawnych, prowadzenie corocznych rozmów w kwestii przestrzegania przepisów z każdym państwem członkowskim oraz wykorzystanie szerokiego wachlarza narzędzi wspierających zgodność z przepisami⁵². Komisja zwiększy wysiłki w zakresie przeprowadzania systematycznych kontroli zgodności ustawodawstwa krajowego. Będzie również dążyć do opracowania narzędzia służącego analizie danych, co może przyczynić się do lepszego wykrywania naruszeń.

Komisja opracuje i zastosuje także strategie sektorowe w celu usprawnienia systemu monitorowania stosowania prawa UE. W następstwie komunikatu z 2012 r. dotyczącego lepszego zarządzania jednolitym rynkiem podjęto szereg środków egzekucyjnych, aby poczynić szybkie postępy w dziedzinach kluczowych dla wzrostu gospodarczego. Strategia ta przyniosła pewne pozytywne rezultaty. W oparciu o doświadczenia zdobyte podczas realizacji tego zadania, Komisja rozważy możliwość dalszego rozszerzenia zakresu sektorów objętych tymi środkami.

W szczególności Komisja zaproponuje inicjatywę regulacyjną dotyczącą narzędzia pozyskiwania informacji dla jednolitego rynku, umożliwiającego gromadzenie informacji od wybranych uczestników rynku. Możliwość uzyskania aktualnych, wyczerpujących i rzetelnych informacji ilościowych i jakościowych od wybranych uczestników rynku poprawi zdolność Komisji do monitorowania i egzekwowania przepisów UE w obszarach priorytetowych. Pomoże to również Komisji w zaproponowaniu udoskonalień, jeśli ocena pokaże, iż niedociągnięcia w egzekwowaniu przepisów spowodowane są wadami w odpowiednim prawodawstwie sektorowym. To nowe narzędzie mogłoby być stosowane dopiero po przeprowadzeniu odpowiedniej kontroli bezpieczeństwa wszystkich dostępnych informacji, co ukazuje konieczność zebrania bezpośrednio od uczestników rynku kompleksowych i wiarygodnych informacji o zachowaniach rynkowych przedsiębiorstw oraz przy uwzględnieniu najlepszych praktyki wśród państw członkowskich, jeśli chodzi o istniejące praktyki mające wpływ na prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku. Na tej podstawie Komisja opublikuje sprawozdanie, biorąc pod uwagę poufny charakter niektórych zebranych informacji. Nowe narzędzie pozyskiwania informacji z rynku pomoże Komisji lepiej ukierunkować współpracę z państwami członkowskimi, wzmocnić podstawy postępowań o naruszenie oraz określić, gdzie potrzebne są rozwiązania regulacyjne.

Wraz z państwami członkowskimi Komisja wzmocni i usprawni istniejące narzędzia rozwiązywania problemów na jednolitym rynku, takie jak SOLVIT⁵³. Problemy najlepiej jest rozwiązywać wcześniej i na szczeblu krajowym. W szczególności Komisja rozważy podejmowanie odpowiednich działań następczych w odniesieniu do przypadków powtarzających się lub strukturalnych, które nie mogą być rozstrzygnięte przez SOLVIT. Podniesie również poziom wiedzy obywateli i przedsiębiorstw o ich prawach oraz o możliwości korzystania z krajowych mechanizmów dochodzenia roszczeń, m.in. za pośrednictwem jednego portalu cyfrowego.

⁵² Np. sieci kontaktów, posiedzenia komisji ekspertów i wytyczne.

⁵³ SOLVIT jest usługą świadczoną przez administracje państwowe w państwach UE oraz w Islandii, Liechtensteinie i Norwegii. Jego celem jest znalezienie rozwiązania w ciągu 10 tygodni, począwszy od dnia, w którym sprawa zostaje przejęta przez ośrodek SOLVIT w kraju, w którym pojawił się problem.

Działania: Komisja będzie stosować strategię inteligentnego egzekwowania przepisów, w tym strategię sektorowe. Zaproponuje inicjatywę regulacyjną, umożliwiającą gromadzenie wiarygodnych informacji bezpośrednio od wybranych uczestników rynku, w celu utrzymania i poprawy funkcjonowania jednolitego rynku. Komisja zacieśni współpracę z państwami członkowskimi poprzez wdrożenie planów dotyczących nowych ważnych aktów prawnych, rozmowy dotyczące przestrzegania przepisów organizowane corocznie z każdym państwem członkowskim oraz ewentualne opracowanie narzędzia służącego analizie danych w celu poprawy monitorowania przepisów dotyczących jednolitego rynku. Ponadto Komisja wzmocni i usprawni narzędzia rozwiązywania problemów na jednolitym rynku, w tym sieć SOLVIT, oraz będzie dążyć do zwiększenia poziomu wiedzy obywateli i przedsiębiorstw na temat ich praw.

4.2. Usprawnianie procesu wdrażania dyrektywy usługowej poprzez zreformowanie procedury notyfikacyjnej

W celu zapewnienia, by wszystkie nowe środki regulacyjne nałożone przez państwa członkowskie były niedyskryminacyjne, uzasadnione interesem publicznym i proporcjonalne, dyrektywa usługowa zobowiązuje państwa członkowskie do powiadamiania Komisji o nowych środkach regulacyjnych dotyczących usług.

Mimo to wciąż istnieją liczne, różnorodne krajowe przepisy i regulacje, a procedura powiadamiania często nie jest przestrzegana. Siedem państw członkowskich nie poinformowało o żadnych nowych przepisach od czasu wejścia w życie w 2009 r. dyrektywy usługowej. Pięć państw członkowskich zgłosiło tylko niewiele nowych przepisów. Natomiast inne państwa członkowskie przesłały dużą liczbę powiadomień.

Ponadto możliwości skutecznej interwencji Komisji lub pozostałych państw członkowskich jest poważnie ograniczona przez fakt, że większość państw członkowskich powiadamia o przepisach końcowych, a nie o ich projektach⁵⁴.

Ponadto powiadomienia nie są przejrzyste: konsumenci i przedsiębiorstwa nie mają do nich dostępu i mogą zareagować jedynie poprzez skargę na późniejszym etapie, kiedy już są dotknięci obciążeniem regulacyjnym i dodatkowymi kosztami. Jest to wyraźnie sprzeczne z dyrektywą w sprawie przejrzystości⁵⁵, która przewiduje przejrzystość dla podmiotów działających w dziedzinie towarów i usług społeczeństwa informacyjnego.

Wreszcie obecne ramy powiadamiania nie przewidują dogłębnej oceny proporcjonalności. W rezultacie państwa członkowskie często mają trudności w ocenie proporcjonalności nowych wymogów dotyczących usług. System prewencyjny będący częścią usprawnionego systemu powiadamiania mógłby zatem w znacznej mierze poprawić identyfikację możliwych rozwiązań alternatywnych i mniej inwazyjnych środków osiągnięcia zamierzonych celów.

Biorąc pod uwagę liczne niedociągnięcia, Komisja przedstawi wniosek ustawodawczy mający na celu poprawę procedury notyfikacyjnej określonej w dyrektywie usługowej. W ramach wniosku dobre rozwiązania obecnej procedury dotyczącej towarów i usług społeczeństwa informacyjnego zostaną rozszerzone na inne usługi; chodzi tu m.in. o wymóg notyfikacji projektów aktów prawnych oraz przejrzystość dla zainteresowanych stron. W rezultacie

⁵⁴ W okresie od września 2013 r. do lutego 2015 r. Komisja otrzymała 277 powiadomień od państw członkowskich; 198 z tych powiadomień dotyczyło uchwalonych aktów prawnych, a 79 – projektów aktów prawnych, co oznacza, że 71 % zgłoszonych wymagań już obowiązywało.

⁵⁵ Dyrektywa 98/34/WE ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych („dyrektywa w sprawie przejrzystości”). Dyrektywa ta została zastąpiona dyrektywą (UE) 2015/1535 z dnia 9 września 2015 r.

środek, o którym nie powiadomiono, powinien zostać uznany za nieważny i należy zastosować okres zawieszenia. Należy zwrócić uwagę również na potrzebę przeprowadzenia właściwej oceny proporcjonalności.

Działania: Komisja przedstawi wniosek ustawodawczy wzorowany na dobrych rozwiązaniach procedury notyfikacyjnej określonej w dyrektywie (UE) 2015/1535 w odniesieniu do usług nieobjętych obecnie tą dyrektywą. Pozwoli to poprawić istniejącą procedurę notyfikacyjną określoną w dyrektywie usługowej. Umożliwi to również wcześniejszą weryfikację zasadności i proporcjonalności nowych przepisów krajowych ograniczających swobodny przepływ usług.

4.3. Wzmocnienie jednolitego rynku towarów

Towary stanowią około 75 % handlu wewnątrzunijnego. W 2014 r. handel towarami między państwami członkowskimi UE wyceniono na 2 900 mld EUR. Usunięto przeszkody prawne dla ponad 80 % produktów przemysłowych poprzez przyjęcie wspólnych przepisów oraz, w przypadku braku takich przepisów unijnych, poprzez zasadę wzajemnego uznawania.

W obszarach, gdzie nie istnieje prawodawstwo Unii, zasada wzajemnego uznawania oznacza, że towary, które są wprowadzane do obrotu zgodnie z prawem w jednym państwie członkowskim, korzystają z prawa do swobodnego przepływu i mogą być sprzedawane w innym państwie członkowskim. Jednakże niewłaściwe stosowanie zasady wzajemnego uznawania utrudnia przedsiębiorstwom dostęp do rynków w innych państwach członkowskich. Ponadto rosnąca obecność na rynku produktów niezgodnych z przepisami UE stawia przestrzegające prawa podmioty gospodarcze w niekorzystnym położeniu i jest szkodliwa dla konsumentów.

Pomimo wysokiego stopnia integracji rynku w dziedzinie towarów, prowadzi to do utraconych możliwości dla całej gospodarki.

Komisja będzie zatem działać na rzecz poprawy stosowania zasady wzajemnego uznawania oraz podejmie działania w celu zwalczania produktów nielegalnych i niezgodnych z przepisami.

Przyjęcie **rozporządzenia w sprawie wzajemnego uznawania**⁵⁶ w 2008 r. miało kluczowe znaczenie dla przerzucenia ciężaru udowodnienia, że produkty zostały wprowadzone legalnie do obrotu w innym państwie, z podmiotów gospodarczych na organy krajowe.

Jednak krajowe przepisy i praktyki prowadzą do powstawania barier. Organy krajowe często wymagają szczególnego dowodu, że produkt został wprowadzony do obrotu zgodnie z prawem lub po prostu odmawiają dostępu do rynku krajowego. Podmioty gospodarcze często muszą przedkładać określoną dokumentację lub przeprowadzać dodatkowe badania swoich produktów. Zwiększa to koszty ponoszone przez podmioty gospodarcze lub zniechęca je do ekspansji na nowe rynki. Choć problemy te występują w wielu sektorach przemysłu, są one szczególnie widoczne w sektorze budownictwa, artykułów spożywczych, suplementów żywnościowych i nawozów. Oznacza to utracone możliwości dla przedsiębiorców, mniejszą konkurencję i wyższe ceny dla konsumentów.

Komisja przedstawi zatem ogólnounijny plan działania w celu podniesienia świadomości na temat zasady wzajemnego uznawania, obejmujący konkretne działania w sektorach, w których stosowanie zasady wzajemnego uznawania mogłoby osiągnąć największy wzrost konkurencyjności UE (np. w budownictwie). Dokona również przeglądu rozporządzenia w sprawie wzajemnego uznawania w celu rozwiązania problemu fragmentacji administracji i

⁵⁶ Rozporządzenie (WE) nr 764/2008.

uproszczenia dokumentacji niezbędnej do udowodnienia, że produkt został legalnie wprowadzony do obrotu w państwie członkowskim.

Cel ten zostanie osiągnięty poprzez umożliwienie podmiotom gospodarczym wydania oświadczenia, że produkt został wprowadzony do obrotu zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim. Odpowiednie domniemanie zgodności ułatwi przedsiębiorstwom sprzedaż towarów w innym państwie członkowskim, chyba że zostanie podjęta oficjalna decyzja, przekazana Komisji i danemu podmiotowi gospodarczemu. Aby wesprzeć oferowanie zintegrowanych produktów i usług przeanalizowane zostaną synergie z paszportem dotyczącym świadczenia usług.

Komisja będzie również w bardziej strategiczny sposób wykorzystywać narzędzia dyrektywy w sprawie przejrzystości w celu promowania wzajemnej świadomości i zaufania między państwami członkowskimi.

Aby poprawić funkcjonowanie jednolitego rynku produktów zdrowotnych, Komisja przedstawi inicjatywę dotyczącą oceny technologii medycznych⁵⁷ mającą na celu zwiększenie koordynacji i uniknięcie kilkukrotnych ocen produktu w różnych państwach członkowskich.

Rosnąca liczba **nielegalnych i niezgodnych z wymogami produktów** dostępnych na rynku powoduje zakłócenie konkurencji i stwarza zagrożenie dla konsumentów. Przykładowo w dziedzinie urządzeń radiowych dowody wskazują na bardzo niski poziom dostępności produktów w pełni zgodnych z wymogami – od 28 % do 56 %⁵⁸. Podobny odsetek niezgodności jest widoczny w innych kategoriach produktów przemysłowych.

W przypadku produktów konsumenckich państwa członkowskie przekazały w 2014 r. niemal 2 500 powiadomień o niebezpiecznych produktach za pośrednictwem europejskiego systemu szybkiej informacji o produktach niebezpiecznych (RAPEX). To o 3 % więcej niż w 2013 r. Niemal 90 % wszystkich powiadomień dotyczyło produktów stwarzających poważne ryzyko dla konsumentów.

Wiele podmiotów gospodarczych lekceważy przepisy w wyniku niewiedzy lub umyślnie w celu zdobycia przewagi konkurencyjnej. Potrzebne są lepsze środki odstraszające, ale właściwe organy nadzoru rynku są często niedofinansowane i mogą działać jedynie w granicach swojego kraju, podczas gdy podmioty gospodarcze działają na szczeblu europejskim, a nawet globalnym. W szczególności w przypadku handlu elektronicznego organy nadzoru rynku mają duży problem ze śledzeniem niezgodnych produktów importowanych z państw trzecich i określeniem podmiotu odpowiedzialnego w ramach swojej jurysdykcji.

Komisja przedstawi zatem inicjatywę mającą na celu wzmocnienie zgodności produktu poprzez zapewnienie właściwych zachęt dla podmiotów gospodarczych, wzmożenie kontroli przestrzegania przepisów i propagowanie ściślejszej współpracy transgranicznej między organami egzekwowania prawa, w tym współpracy z organami celnymi. Dokona ona konsolidacji obowiązujących ram nadzoru rynkowego; będzie wspierać wspólne działania organów nadzoru rynku z kilku państw członkowskich; poprawi wymianę informacji i będzie propagować koordynację programów nadzoru rynku.

⁵⁷ Oceny technologii medycznych stanowią podstawę krajowych decyzji dotyczących ustalania cen i zwrotu kosztów działań w zakresie ochrony zdrowia.

⁵⁸ Zob. dokument roboczy służb Komisji (2012) 300 z dnia 17 października 2012 r., „Streszczenie oceny skutków towarzyszące wnioskowi dotyczącemu zmiany dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących udostępniania na rynku urządzeń radiowych”.

Ponadto w oparciu o istniejące punkty kontaktowe ds. produktów Komisja ustanowi dostępny dla przedsiębiorstw pierwszy punkt kontaktowy w odniesieniu do unijnego prawodawstwa dotyczącego produktów. Pomoże to zwiększyć świadomość i zrozumienie obowiązujących przepisów. Podmioty gospodarcze będą również mogły skorzystać z systemu, który umożliwi im wykazanie właściwym organom, że produkt jest zgodny z przepisami; informacje takie będą również potencjalnie dostępne dla konsumentów poprzez środki elektroniczne (e-zgodność). Ułatwi to kontrolę przestrzegania przepisów przez organy przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów ponoszonych przez podmioty gospodarcze oraz przyczyni się do odnowienia zaufania konsumentów.

Działania: Komisja przedstawi ogólnounijny plan działania mający na celu poszerzenie wiedzy na temat zasady wzajemnego uznawania oraz dokona przeglądu rozporządzenia w sprawie wzajemnego uznawania. Aby ułatwić przedsiębiorstwom wprowadzanie produktów do obrotu w innym państwie członkowskim, Komisja wprowadzi dobrowolne oświadczenie producenta w zakresie zgodności z odnośnymi przepisami, z których przedsiębiorstwa mogą korzystać, jeżeli wyrażą takie życzenie. Komisja podejmie również kompleksowy zestaw działań mających na celu dalsze wzmocnienie wysiłków w celu uniemożliwienia wprowadzania do obrotu w UE produktów niezgodnych z przepisami poprzez zwiększenie nadzoru rynku i tworzenie odpowiednich zachęt dla podmiotów gospodarczych.

5. WNIOSEK

Celem Komisji jest stworzenie pogłębionego i bardziej sprawiedliwego jednolitego rynku ze wzmocnioną bazą przemysłową. Aby osiągnąć ten cel, musimy wzmocnić jednolity rynek zgodnie z obecnymi realiami gospodarczymi, takimi jak rosnąca digitalizacja, nowe modele biznesowe i wzmocnienie powiązań między produkcją i usługami w dzisiejszych globalnych łańcuchach wartości. W strategii jednolitego rynku zaproponowano konkretne i ambitne działania na rzecz usunięcia znaczących gospodarczo barier, które powstrzymują rozwój zatrudnienia, wzrostu gospodarczego i inwestycji w Europie. Komisja ma nadzieję, że Parlament Europejski i Rada, jak również wszystkie zainteresowane strony, udzielą zdecydowanego wsparcia dla tego ambitnego i pilnie potrzebnego programu i przyczynią się do istotnego kroku naprzód w interesie obywateli i przedsiębiorstw w całej Europie. Co najważniejsze, wymaga to prowadzenia programu w państwach członkowskich na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, ponieważ jednolity rynek może powstać wyłącznie przy wsparciu i zaangażowaniu państw członkowskich.

Działania przewidziane w niniejszej strategii rozpoczną się w 2016 i 2017 r. Do końca 2017 r. Komisja dokona przeglądu postępów w jego realizacji i na podstawie kompleksowej analizy ekonomicznej rozważy, czy konieczne są dodatkowe działania, aby zrealizować cel zakładający stworzenie pogłębionego i bardziej sprawiedliwego jednolitego rynku UE.

Plan działania na rzecz realizacji strategii jednolitego rynku

Działania	Harmonogram
Wytyczne dotyczące zastosowania prawa unijnego do modeli biznesowych gospodarki dzielenia się	2016
Plan działania dotyczący podatku VAT	2016
Inicjatywa ustawodawcza w sprawie niewypłacalności przedsiębiorstw, w tym wczesnej restrukturyzacji i drugiej szansy	2016
Inicjatywy mające na celu ułatwienie korzystania przez przedsiębiorstwa z rozwiązań cyfrowych przez cały cykl życia oraz transgraniczne połączenia i podziały przedsiębiorstw	2017
Inicjatywa dotycząca rozpoczynania działalności	2016
Wytyczne dotyczące konieczności reform w państwach członkowskich w zakresie regulacji zawodów	2016
Ramy analityczne dla państw członkowskich stosowane przy przeglądzie obowiązujących regulacji zawodów i proponowaniu dodatkowych regulacji	2016
Działania legislacyjne w celu zniesienia barier regulacyjnych w kluczowych usługach dla przedsiębiorstw i usługach budowlanych	2016
Inicjatywa legislacyjna na rzecz wprowadzenia paszportu dotyczącego świadczenia usług w kluczowych sektorach gospodarki, takich jak budownictwo lub usługi dla przedsiębiorstw	2016
Komunikat określający najlepsze praktyki w celu ułatwienia podejmowania działalności handlowej i zmniejszenia ograniczeń prowadzenia działalności	2017
Działania legislacyjne na rzecz zapobiegania dyskryminacji konsumentów ze względu na obywatelstwo lub miejsce zamieszkania	Połowa 2016 r.
Wspólna inicjatywa dotycząca normalizacji	2016
Specjalne wytyczne dotyczące normalizacji w sektorze usług	2016
Zamówienia publiczne: dobrowolny mechanizm oceny <i>ex ante</i> dużych projektów infrastrukturalnych	2017

Inicjatywy na rzecz lepszego zarządzania zamówieniami publicznymi poprzez stworzenie rejestrów zamówień, usprawnienie gromadzenia danych oraz tworzenie sieci organów odwoławczych	2017-2018
Inicjatywy mające na celu unowocześnienie systemu praw własności intelektualnej, w tym przegląd ram UE dotyczących egzekwowania praw własności intelektualnej	2016-2017
Narzędzie analizy danych w celu monitorowania prawodawstwa dotyczącego jednolitego rynku	2017
Wniosek w sprawie narzędzia pozyskiwania informacji z rynku, umożliwiającego Komisji zbieranie informacji od wybranych uczestników rynku	2016
Wniosek ustawodawczy wzorowany na dobrych rozwiązaniach procedury notyfikacyjnej określonej w dyrektywie (UE) 2015/1535 w odniesieniu do usług nieobjętych obecnie tą dyrektywą	2016
Plan działania mający na celu zwiększenie wiedzy na temat zasady wzajemnego uznawania	2016
Przegląd rozporządzenia w sprawie wzajemnego uznawania	2017
Kompleksowy zestaw działań mający na celu dalsze wzmocnienie wysiłków w celu uniemożliwienia wprowadzania do obrotu w UE produktów niezgodnych z przepisami (w tym ewentualna inicjatywa ustawodawcza)	2016-2017