



Bruksela, dnia 7.3.2013 r.
COM(2013) 122 final

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

Inteligentne regulacje – odpowiedź na potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw

{SWD(2013) 60 final}

Inteligentne regulacje – odpowiedź na potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw

1. Wprowadzenie

Małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią trzon gospodarki europejskiej i wnoszą znaczący wkład w innowację, wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. W UE istnieje 20,7 mln MŚP, a zatrudniają one 67% wszystkich pracowników sektora prywatnego. Niedawne badanie wykazało, że w latach 2002–2010 85% nowych miejsc pracy netto w UE zostało stworzonych przez MŚP. To wyraźnie wskazuje na ich znaczenie dla wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w Europie¹.

MŚP rozwijają się najlepiej w otoczeniu biznesu, w którym regulacje uwzględniają szczególne potrzeby MŚP, realizując jednocześnie założone cele strategiczne. Regulacji potrzebuje jednolity rynek, gdyż gwarantują one równe warunki wyjściowe poprzez zapewnienie uczciwej konkurencji, przyczynianie się do poprawy zdrowia i bezpieczeństwa ludzi oraz ochrony środowiska naturalnego, pracowników i konsumentów. Regulacje te służą do osiągnięcia celów polityki publicznej UE i przynoszą korzyści obywatelom Europy. Należy je zatem opracowywać z myślą o MŚP.

Od czasu przyjęcia programu „Small Business Act” dla Europy (SBA) zmniejszanie formalności administracyjnych i słuchanie głosu MŚP stały się nieodzownymi aspektami prac Komisji. Komunikat Komisji „Zmniejszanie obciążeń regulacyjnych dla MŚP – dostosowanie przepisów UE do potrzeb mikroprzedsiębiorstw” z 2011 r. posunął te prace o krok dalej. Komunikat ten został przygotowany w oparciu o zasadę „najpierw myśl na małą skalę” określoną w programie SBA, zgodnie z którą przy opracowywaniu prawodawstwa należy uwzględniać jego wpływ na MŚP, a także należy upraszczać istniejące otoczenie regulacyjne². W komunikacie przewidziano możliwość wyłączenia mikroprzedsiębiorstw z regulacji, w przypadku gdy jest to uzasadnione, oraz wprowadzenia mniej rygorystycznych przepisów w odniesieniu do MŚP³. Całkiem niedawno w komunikacie dotyczącym polityki w dziedzinie przemysłu⁴ zalecono uproszczenie otoczenia regulacyjnego i administracyjnego, w szczególności dla MŚP, i podkreślono znaczenie prostych, stałych i przewidywalnych długoterminowych ram regulacyjnych dla inwestycji w nowe technologie i innowacje. Ponadto zgodnie z nowym programem sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) identyfikacja możliwości uproszczenia, niepotrzebnych kosztów regulacyjnych oraz obszarów dla poprawy wydajności stanie się integralnym i trwałym elementem kształtowania polityki i programowania⁵.

¹ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2012/do-smes-create-more-and-better-jobs_en.pdf

² COM(2008) 394 final, s. 7.

³ Sprawozdanie Komisji „Zmniejszanie obciążeń regulacyjnych dla MŚP – dostosowanie przepisów UE do potrzeb mikroprzedsiębiorstw”, COM(2011) 803.

⁴ COM(2012) 582 final – Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Silniejszy przemysł europejski na rzecz wzrostu i ożywienia gospodarczego”.

⁵ COM(2012) 746 final http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2013_en.pdf

W niniejszym komunikacie omawia się postępy w następujących dziedzinach:

- stosowanie zwolnień w odniesieniu do mikroprzedsiębiorstw;
- wprowadzanie mniej rygorystycznych przepisów dla MŚP;
- wprowadzanie tablicy wyników dla MŚP;
- zapewnianie sprawności regulacyjnej.

Wskazano w nim również kolejne kroki, które zostaną podjęte w odniesieniu do MŚP w procesie kształtowania polityki i programowania.

2. Zwolnienie mikroprzedsiębiorstw ze stosowania przepisów UE

Komisja Europejska proponuje nowe inicjatywy lub nowelizację istniejącego prawodawstwa UE dopiero po przeprowadzeniu kompleksowych prac przygotowawczych. Rozpoczyna się to opublikowaniem planów działania („roadmaps”), przy pomocy których informuje się zainteresowane strony na temat ewentualnych inicjatyw Komisji, dostępnych danych i faktów oraz planowanych prac przygotowawczych i konsultacyjnych. Plany działania zawierają informacje na temat początkowego zdefiniowania problemu, celów, możliwych wariantów oraz wstępnej oceny skutków i przewidywanego harmonogramu. Są to dokumenty publiczne, a więc szerokie grono zainteresowanych stron – począwszy od MŚP a skończywszy na partnerach społecznych – może wyrazić swoją opinię na ich temat i z tego prawa korzysta. Plany działania wskazują również, kiedy i jak będą przebiegać konsultacje z zainteresowanymi stronami⁶. Komisja analizuje możliwe gospodarcze, społeczne i ekologiczne konsekwencje wszystkich swoich wniosków mających znaczący wpływ przy pomocy ocen skutków. W ocenach skutków przedstawia się różne warianty rozwiązania problemu, przy czym jeden z nich musi być zawsze wariantem zakładającym brak jakichkolwiek działań. Przed przyjęciem wniosku przez Komisję oceny skutków podlegają niezależnej kontroli jakości.

Procedura oceny skutków przeprowadzana przez Komisję ma na celu uniknięcie zbędnych obciążeń regulacyjnych. W jej trakcie analizuje się, czy mikroprzedsiębiorstwa mogą być zwolnione z zakresu inicjatywy bez podważania celu danego ewentualnego wniosku legislacyjnego.

Przykłady zwolnień dla MŚP, które zostały przyjęte przez prawodawcę UE i są właśnie wdrażane przez państwa członkowskie:

- Małe sklepy sprzedające urządzenia elektryczne i elektroniczne nie muszą zapewniać specjalnego miejsca w celu spełnienia obowiązku odbioru odpadów zgodnie z nową *dyrektywą w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego*⁷. Obowiązek odbioru zużytego sprzętu odnosi się wyłącznie do sklepów detalicznych o powierzchni co najmniej 400 m².

⁶ Przykładowo w dziedzinie polityki społecznej Traktat nakłada obowiązek przeprowadzenia konsultacji z partnerami społecznymi przed przedstawieniem wniosków ustawodawczych przez Komisję.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE), Dz.U. L 197 z 24.7.2012, s. 38.

Przykłady zwolnień dla MŚP, które zostały zaproponowane przez Komisję i są obecnie przedmiotem unijnej procedury ustawodawczej:

- Producenci odpowiedzialni za mniej niż 500 rejestracji *nowych samochodów osobowych* rocznie są wyłączeni z obowiązku osiągnięcia docelowego poziomu emisji CO₂ zgodnie z wnioskiem Komisji w sprawie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 443/2009 dotyczącego emisji pochodzących z samochodów⁸.
- Proponuje się zwolnić niektóre kategorie pojazdów użytkowane w promieniu mniejszym niż 100 km od bazy przedsiębiorstwa ze stosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 561/2006, a więc z wymogów dotyczących tachografów⁹.
- W nowym rozporządzeniu o ochronie danych osobowych¹⁰ proponuje się, by przedsiębiorstwa liczące mniej niż 250 pracowników nie musiały posiadać inspektora ochrony danych. Przewidziano w nim również obowiązek uwzględniania szczególnych środków w odniesieniu do MŚP w kontekście aktów delegowanych Komisji mających na celu bardziej szczegółowe określenie kryteriów służących do ustalania, czy ocena skutków dotycząca ochrony danych jest konieczna.
- MŚP zatrudniające mniej niż 250 osób nie będą musiały spełniać wymogu zawartego we wniosku Komisji w sprawie kobiet w organach spółek¹¹, zgodnie z którym przedsiębiorstwa, które mają mniej niż 40% udziału niedostatecznie reprezentowanej płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, będą musiały stosować przejrzyste procedury rekrutacji oparte na neutralnych kryteriach wyboru, aby osiągnąć poziom 40% do dnia 1 stycznia 2020 r.

Oceny skutków pokazały również, że zwolnienie mikroprzedsiębiorstw nie zawsze jest możliwe. Dzieje się tak przykładowo wówczas, gdy jest jasne, że przez ich zwolnienie osiągnięcie celów danej regulacji, np. ochrony pracowników i konsumentów, byłoby niemożliwe. Nie mogą one zostać wyłączone z wymogów Traktatu UE służących na przykład ochronie praw podstawowych. Ponadto nie mogą one zostać zwolnione w przypadkach, gdy ustawodawstwo jest skierowane konkretnie do małych przedsiębiorstw, takich jak „firmy-skrzynki pocztowe”¹², które omijają przepisy prawa dotyczące np. usług i konkurencji. W

⁸ Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 443/2009 w celu określenia warunków osiągnięcia docelowego zmniejszenia emisji CO₂ z nowych samochodów osobowych przewidzianego na 2020 r., COM(2012) 393.

⁹ Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urzędzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2011)451.

¹⁰ COM(2012) 11.

¹¹ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, których akcje są notowane na giełdzie i odnośnych środków z dnia 14.11.2012 r., COM(2012) 614 final.

¹² Firmy-skrzynki pocztowe to przedsiębiorstwa, które zostały założone w celu wykorzystania luk prawnych. Same nie świadczą żadnych usług klientom, a służą tylko jako adres dla świadczenia usług przez ich właścicieli. Przedsiębiorstwa takie są zazwyczaj bardzo małe, a ich działalność ogranicza się często jedynie do posiadania skrzynki pocztowej, stąd ich potoczna nazwa.

takich przypadkach, gdy mikroprzedsiębiorstwa nie mogą zostać wyłączone z wniosków legislacyjnych, ocena skutków musi zawierać odpowiednią analizę i wyjaśniać tego powody.

Ograniczenia możliwych zwolnień:

- Gdy w kontekście *dyrektywy o delegowaniu pracowników* dyskutowano nad problemem omijania minimalnych standardów UE dotyczących ochrony pracowników przez „firmy-skrzynki pocztowe”¹³, stało się jasne, że nie można wyłączyć w tym przypadku mikroprzedsiębiorstw. Wynika to z faktu, że takie „firmy-skrzynki pocztowe” są już niemalże ze swojej natury mikroprzedsiębiorstwami i wyłączenie ich podważyłoby główny cel tego środka, jakim jest walka z nieuczciwymi praktykami handlowymi i niesprawiedliwym traktowaniem pracowników.
- We wniosku Komisji dotyczącym nowego *rozporządzenia w sprawie prekursorów narkotyków* ogólne wyłączenie mikroprzedsiębiorstw było niemożliwe, ponieważ mogłoby to stanowić łatwy sposób obejścia celów tych przepisów. Handlarze mogliby zakładać działalność jako mikroprzedsiębiorstwa w celu unikania kontroli właściwych organów. Jednocześnie istniejące ramy prawne już uwzględniają szczególne potrzeby mikroprzedsiębiorstw, gdyż na podstawie ustalonych progów przedsiębiorstwa, których wielkość zakupu lub sprzedaży prekursorów narkotyków nie przekracza określonego progu, są zwolnione z konieczności wypełnienia większości zobowiązań.

3. Nacisk na mniej rygorystyczne przepisy dla MŚP

Jeżeli wprowadzenie odstępstw od przepisów nie jest możliwe, podejmowane są starania mające na celu dostosowanie proponowanych uregulowań prawnych do MŚP, na przykład: poprzez wprowadzenie uproszczonych wymogów dla mniejszych przedsiębiorstw, obniżone opłaty itp.¹⁴.

Przykłady mniej rygorystycznych uregulowań dla MŚP, które zostały ostatnio przyjęte przez prawodawcę UE i niedawno weszły w życie lub są właśnie wdrażane przez państwa członkowskie:

- Zachęca się MŚP, ale nie zobowiązuje ich, do przeprowadzania audytu energetycznego zgodnie z nową dyrektywą w sprawie efektywności energetycznej 2012/27/UE. Państwa członkowskie mogą ustanowić systemy wsparcia dla MŚP, by w przypadku zawarcia przez te ostatnie dobrowolnych umów pokryć poniesione przez nie koszty zarówno audytu energetycznego, jak i realizacji bardzo kosztownych zaleceń audytu.
- Mikroprzedsiębiorstwa mają obecnie możliwość wybrania prostszego sposobu na wykazanie, że wszelkie jednorazowe *wyroby budowlane* wprowadzane przez nie do obrotu spełniają obowiązujące normy zgodnie z rozporządzeniem nr 305/2011.

Przykłady mniej rygorystycznych przepisów dla MŚP, które zostały zaproponowane przez Komisję i są obecnie przedmiotem unijnej procedury ustawodawczej:

¹³ Przedsiębiorstwa mające oficjalną siedzibę w państwie członkowskim, w którym nie prowadzą swojej działalności, założone w celu uniknięcia regulacji istniejących w innym państwie członkowskim.

¹⁴ COM (2011) 803, s. 6.

- Komisja przedstawiła propozycje zmierzające do ułatwienia uczestnictwa MŚP w zamówieniach publicznych. Oferenci składający oferty w przetargach publicznych mogą zamiast dokumentów oryginalnych lub zaświadczeń przedkładać oświadczenia własne, by wykazać, że spełniają oni kryteria kwalifikowalności. Jedynie zwycięski oferent zostanie poproszony o przedstawienie dokumentów w oryginale. Zachęcać się będzie do dzielenia zamówień publicznych na mniejsze części. Wraz z szerszym stosowaniem elektronicznych zamówień publicznych te zmodernizowane zasady w proponowanej *dyrektywie o zamówieniach publicznych*¹⁵ ułatwią uczestnictwo MŚP w umowach o wartości około 18% unijnego PKB.

Ponadto niektóre przepisy UE pozostawiają każdemu państwu członkowskiemu decyzję co do tego, czy chce ono wprowadzić mniej rygorystyczne regulacje dla MŚP (na przykład w dziedzinie informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji¹⁶, higieny żywności¹⁷, odpadów¹⁸ i sprawozdań rocznych¹⁹).

4. Tablica wyników dla MŚP

Komisja publikuje co roku tablicę wyników²⁰ obejmującą inicjatywy regulacyjne, które przypuszczalnie mogą mieć znaczący wpływ na MŚP. Dzięki niej wszystkie zainteresowane strony, w tym sieci krajowych rzeczników ds. MŚP, mogą stwierdzić, w jakich dziedzinach i w jaki sposób na poziomie UE dokonują się postępy w zakresie przepisów istotnych dla MŚP. Tablica ta umożliwi śledzenie postępów w cyklu legislacyjnym począwszy od wniosku Komisji aż po wdrażanie w państwach członkowskich. Wskazuje ona na główne kwestie w tym względzie i stanowiska przyjęte w całym cyklu legislacyjnym oraz odpowiednio sygnalizuje, gdy obciążenie regulacyjne zwiększyło się lub zmniejszyło na różnych etapach tego procesu, od przyjęcia wniosku przez Komisję do wdrażania przepisów. Śledzenie postępów wdrażania w państwach członkowskich pozwoli na ocenę wyniku w świetle najlepszych praktyk na poziomie, który ma bezpośredni wpływ na przedsiębiorstwa²¹. Dzięki temu będzie widoczne, w jaki sposób różne koncepcje wdrażania mogą wpłynąć na ogólne wyniki.

Główne akty prawne i wnioski ustawodawcze, które monitoruje się ściśle w tablicy, zostały opisane w sprawozdaniu „Zmniejszanie obciążeń regulacyjnych dla MŚP – dostosowanie

¹⁵ COM (2011) 896.

¹⁶ Dyrektywa 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami.

¹⁷ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności; rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych; rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego; rozporządzenie (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów.

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/6/UE z dnia 14 marca 2012 r. dotycząca zmiany dyrektywy Rady 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek w odniesieniu do mikropodmiotów.

²⁰ Zob. dokument roboczy służb Komisji załączony do niniejszego komunikatu.

²¹ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm.

przepisów UE do potrzeb mikroprzedsiębiorstw” z listopada 2011 r.²². Z wymienionych tam 13 inicjatyw Komisja przyjęła 3 wnioski²³, które znajdują się w tegorocznej tablicy. Tablica wyników zawiera również informacje na temat innych inicjatyw z roku 2012 mających znaczący wpływ na MŚP.

5. Wspieranie i konsultowanie MŚP

5.1 Konsultacje z MŚP – ogólne aspekty

MŚP oraz organizacje reprezentujące ich interesy chcą wiedzieć, jakie nowe inicjatywy regulacyjne są obecnie rozpatrywane przez Komisję, jaki wpływ mogą mieć te inicjatywy oraz kiedy będzie można przedstawić swoje opinie w trakcie prac przygotowawczych. Przyjęły one z zadowoleniem opublikowanie planów działania, a wiele MŚP poprosiło o informowanie ich z wyprzedzeniem o przyszłych konsultacjach. Komisja unowocześnia swoje standardy w zakresie konsultacji i przewiduje publikację stale aktualizowanego kalendarza planowanych konsultacji na stronie internetowej „Twój głos w Europie”. Komisja stworzyła również mechanizm ostrzegania dla podmiotów ujętych w rejestrze służącym przejrzystości w celu informowania zainteresowanych stron o planach działania i przyszłych konsultacjach.

W programie „Small Business Act” ustanowiono również silne mechanizmy zarządzania oparte na ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i przedstawicielami MŚP. Wdrażanie programu SBA jest obecnie wspierane przez rzeczników ds. MŚP, czyli sieć przedstawicieli wysokiego szczebla z państw członkowskich. Wyznaczenie jednego punktu kontaktowego dla wszystkich kwestii związanych z SBA w państwach członkowskich wzmocniło stosowanie zasad SBA i umożliwia państwom członkowskim wymianę najlepszych praktyk. W posiedzeniach tej sieci jako obserwatorzy uczestniczą reprezentatywne organizacje przedsiębiorców z sektora MŚP na szczeblu europejskim. Dzięki temu zainteresowane strony włączone są bezpośrednio w jej prace. Działania te mają na celu zapewnienie, by zmniejszenie obciążeń regulacyjnych stało się priorytetem w państwach członkowskich poprzez intensywne dzielenie się najlepszymi praktykami. Sieć przyczyniła się przykładowo znacząco do skrócenia czasu niezbędnego do uruchomienia działalności gospodarczej w Europie²⁴. Ponadto Komisja zaproponowała, by powołanie rzecznika ds. MŚP oraz wdrożenie testu MŚP przez państwa członkowskie zostały wprowadzone jako kryteria dla państw członkowskich niezbędne dla utrzymania wsparcia dotyczącego MŚP z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego²⁵.

Obecnie odbywają się również regularne coroczne spotkania stowarzyszeń MŚP i Komisji mające na celu identyfikację priorytetowych inicjatyw istotnych dla MŚP w programie prac Komisji (patrz załącznik II do dokumentu roboczego służb Komisji dołączonego do

²² Zob. załącznik II komunikatu Komisji COM (2011) 803.

²³ Wniosek dotyczący zmienionego rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych (COM (2012) 11) i wniosek dotyczący zmienionej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych (COM (2011) 896). Wniosek w sprawie zmienionej dyrektywy w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego już doprowadził do zmiany dyrektywy 2012/19/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE).

²⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/start-up-procedures/progress-2011/index_en.htm

²⁵ COM(2011) 615 final/2.

niniejszego komunikatu) i monitorowanie ich skutków dla MŚP. Komisja wykorzystuje sieć Enterprise Europe Network (EEN) do bezpośredniego konsultowania się z MŚP, w tym z mikroprzedsiębiorstwami, w sprawie przyszłego prawodawstwa (konsultacje w ramach „panelu MŚP”) oraz do zbierania od nich informacji zwrotnych na temat istniejącego prawodawstwa UE (baza danych „informacje zwrotne od MŚP”). Organizacje przedsiębiorców oraz państwa członkowskie przyjęły z zadowoleniem taki rozwój wydarzeń jako ważny dla polityki w zakresie MŚP.

Dodatkowo Komisja zorganizowała w 2012 r. konferencje z udziałem MŚP z Niemiec, Niderlandów, Szwecji, Zjednoczonego Królestwa, Polski i Włoch. Konferencje te pozwoliły przedsiębiorcom z MŚP na wyrażenie swoich obaw w różnych dziedzinach, takich jak prawo pracy, uregulowanie wprowadzania produktów do obrotu i związany z nim proces ustalania europejskich norm produktów potwierdzających zgodność produktów z wymogami regulacyjnymi, zdrowie i bezpieczeństwo, środowisko, VAT, higiena żywności i etykietowanie. Konferencje umożliwiły również prowadzenie osobistych rozmów oraz wymianę szczegółowych informacji i stanowisk. Zebrane informacje są także wykorzystywane do przeprowadzenia inwentaryzacji i programowania w ramach procesu REFIT.

Komisja prowadzi również regularne konsultacje z organizacjami pracodawców z sektora MŚP w ramach konsultacji UE z partnerami społecznymi oraz poprzez działalność europejskich komitetów dialogu społecznego. Stowarzyszenia MŚP wnoszą aktywny wkład w opracowanie i realizację programu pracy europejskich partnerów społecznych na lata 2012–2014²⁶.

Ponadto problematyka MŚP stała się jednym z priorytetów Grupy Wysokiego Szczebla ds. Obciążeń Administracyjnych (HLGAB). Jest to grupa ekspertów utworzona w 2007 r., której celem jest doradzanie Komisji w sprawie możliwości ograniczenia obciążeń administracyjnych wynikających z prawodawstwa UE. Komisja przedłużyła niedawno mandat tej grupy do października 2014 r.²⁷. Grupa będzie doradzać w sprawie środków regulacyjnych UE przyjętych przez Parlament Europejski i Radę w ramach Programu na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych oraz zbada, w jaki sposób wszystkie 27 państw członkowskich wprowadziło w życie te środki. MŚP będą proszone o wyrażenie opinii na temat tego, w jakim stopniu podjęte środki przyniosły dla nich istotną zmianę. Prace te ułatwią wymianę informacji między państwami członkowskimi na temat różnych sposobów wdrażania prawodawstwa UE i przyczynią się do lepszego zrozumienia ostatecznego skutku przyjętych środków.

5.2 Konsultacje „TOP 10”

W ramach ogólnounijnych otwartych konsultacji internetowych przeprowadzonych od października do grudnia 2012 r. Komisja poprosiła MŚP oraz organizacje reprezentujące ich

²⁶ http://www.ueapme.com/IMG/pdf/EUSD_work_prog_2012-2014.pdf

²⁷ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm

interesy do podania dziesięciu obszarów lub aktów prawnych UE, które ich zdaniem powodują dla nich największe utrudnienia. Respondenci mogli przy tym wybierać z niewyczerpującego wykazu lub wpisać swobodnie inne pozycje. Nie żądano od nich uzasadnienia ani wyjaśnienia wyboru, chociaż niektórzy z nich się na to zdecydowali. Nie musieli oni ponadto precyzować, czy ciężar ten wynika z prawa UE czy też z prawa krajowego. Dzięki konsultacjom MŚP mogły przedstawić swoje problemy bezpośrednio Komisji.

Dokument roboczy służb Komisji załączony do niniejszego komunikatu zawiera streszczenie wyników tych konsultacji. Wszystkie odpowiedzi są obecnie analizowane, a dalsze działania zostaną określone w ramach programu sprawności regulacyjnej realizowanego przez Komisję (zob. pkt 6 poniżej)²⁸.

W trakcie konsultacji TOP 10 otrzymano w sumie 1000 odpowiedzi²⁹, w tym odpowiedzi od indywidualnych MŚP (ponad 600 odpowiedzi od MŚP z siedzibą w UE, z czego 40% stanowiły mikroprzedsiębiorstwa) oraz od organizacji reprezentujących interesy MŚP na różnych szczeblach w UE (prawie 150 odpowiedzi). Otrzymano komentarze z niemalże wszystkich państw członkowskich UE (przy czym ponad połowa odpowiedzi nadeszła od indywidualnych MŚP z 3 państw członkowskich: BE, DE, IT), a także z niektórych państw spoza UE, przede wszystkim z Turcji.

W załączniku III (zob. dokument roboczy służb Komisji załączony do niniejszego komunikatu) wymienione są zarówno obszary polityki, jak i akty prawne UE, które zostały zgłoszone przez największą liczbę indywidualnych MŚP i organizacji reprezentujących ich interesy.

Środkiem UE, który był najczęściej wymieniany zarówno przez indywidualne MŚP, jak i organizacje reprezentujące ich interesy, było rozporządzenie REACH (rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów). Obie grupy respondentów wskazały także na: przepisy dotyczące VAT³⁰, dyrektywę w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (dyrektywa 2001/95/WE), dyrektywę w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (dyrektywa 2005/36/WE) oraz dyrektywę w sprawie ochrony danych (dyrektywa 95/46/WE). Mimo podania różnych szczególnych środków legislacyjnych obie kategorie respondentów wskazały też na przepisy prawne dotyczące odpadów³¹ oraz prawodawstwo związane z rynkiem pracy³². Na liście TOP 10 znalazły się również przepisy dotyczące urządzeń stosowanych w transporcie drogowym do rejestrowania czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku (rozporządzenie (EWG)

²⁸ COM (2012) 746 final, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2013_en.pdf

²⁹ Pełne wyniki konsultacji zostały opublikowane na stronie internetowej „Twój głos w Europie”.

³⁰ Wspólny system podatku od wartości dodanej – dyrektywa Rady 2006/112/WE, zwrot podatku od wartości dodanej podatnikom niemającym siedziby w państwie członkowskim zwrotu, lecz mającym siedzibę w innym państwie członkowskim – dyrektywa Rady 2008/9/WE.

³¹ Przemieszczanie odpadów – rozporządzenie (WE) nr 1013/2006, dyrektywa ramowa w sprawie odpadów – dyrektywa 2008/98 oraz wykaz odpadów – decyzja Komisji 2000/532/WE.

³² Środki mające na celu poprawę bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy – dyrektywa 89/391/EWG; dyrektywa dotycząca delegowania pracowników – dyrektywa 96/71/WE oraz dyrektywa dotycząca czasu pracy – dyrektywa 2003/88/WE były wymienione we wszystkich odpowiedziach w ramach konsultacji. Jeśli chodzi o klasyfikację według odpowiedzi udzielonych przez indywidualne MŚP i organizacje reprezentujące MŚP, dyrektywa 89/381/WE uplasowała się odpowiednio na 6. i 3. miejscu, dyrektywa 96/71 odpowiednio na 19. i 8. miejscu, zaś dyrektywa 2003/88/WE odpowiednio na 5. i 7. miejscu.

nr 3821/85), procedury udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (dyrektywa 2004/18/WE), a także zmodernizowany kodeks celny (rozporządzenie (WE) nr 450/2008).

6. Reakcja na konsultacje z MŚP

Komisja uważa, że wyniki konsultacji stanowią istotny sygnał świadczący o obawach MŚP. Komisja podejmie odnośne działania następcze na różne sposoby.

Po pierwsze, w odniesieniu do wielu aktów prawnych wskazanych w konsultacjach TOP 10 prace są już w toku:

- *Rejestracja, ocena, udzielanie zezwoleń i stosowane ograniczenia w zakresie chemikaliów (REACH) – rozporządzenie (WE) nr 1907/2006: przegląd zakończono w 2012 r. i przyjęto na początku 2013 r. Przegląd ten opierał się na licznych analizach tematycznych, do których wkład wniosło ponad 1600 przedsiębiorstw. W ramach przeglądu stwierdzono, że REACH funkcjonuje prawidłowo i spełnia wszystkie swoje cele, które można w obecnej chwili poddać ocenie³³. Wskazano jednak również, że udział obciążeń w osiągnięciu rezultatów jest w przypadku MŚP nieproporcjonalny i że należy temu problemowi stawić czoła, gdyż w następnym etapie rejestracji substancji do 2018 r. o wiele więcej MŚP zostanie objętych tym obowiązkiem. W tym kontekście Komisja stwierdza, że zmiany do części normatywnej rozporządzenia REACH nie zostaną zaproponowane, ale formułuje ona konkretne zalecenia w odniesieniu do zmniejszenia skutków tego rozporządzenia dla MŚP. Należy jednak zauważyć, że propozycja obniżenia poziomów opłat wnoszonych na rzecz Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA) w zależności od wielkości przedsiębiorstwa jest rozpatrywana w kontekście wprowadzenia zmian do rozporządzenia (WE) nr 340/2008.*
- *Wspólny system podatku od wartości dodanej (VAT) – dyrektywa Rady 2006/112/WE: Komisja opublikowała komunikat³⁴ dotyczący prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT dostosowanego do wymagań jednolitego rynku. W 2012 r. Komisja zaproponowała pakiet środków w celu sprawnego wprowadzenia mini-punktów kompleksowej obsługi („one stop shop”) w 2015 r., tak aby opodatkowanie usług telekomunikacyjnych, usług nadawczych i usług elektronicznych było bardziej przyjazne dla MŚP. W tym celu zaproponowała, by umożliwić dostawcom tych usług wypełnienie swoich obowiązków w całej UE poprzez złożenie jednej deklaracji VAT oraz płatność VAT w państwie członkowskim, w którym mają one siedzibę. Komisja będzie apelować o rozszerzenie tego punktu kompleksowej obsługi. Ostatnią oznaką poprawy sytuacji w tym względzie jest fakt, że nowy akt prawny³⁵ od stycznia 2013 r. pozwala państwom członkowskim na wprowadzenie fakultatywnego uregulowania, na podstawie którego przedsiębiorstwa o rocznym obrocie poniżej 2 000 000 EUR mogą odsunąć w czasie zapłatę VAT do właściwego organu podatkowego aż do momentu faktycznego otrzymania płatności od swoich klientów („metoda rachunkowości kasowej”). Komisja kontynuuje również starania na rzecz ulepszenia dyrektywy w sprawie zwrotu podatku*

³³ COM(2013) 49.

³⁴ COM(2011) 851.

³⁵ Dyrektywa 2010/45/WE.

VAT, by zapewnić jej funkcjonowanie zgodnie z intencją oraz umożliwić łatwiejsze składanie wniosków o zwrot podatku VAT drogą elektroniczną.

- *Dyrektywa 2001/95/WE w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (ang. General Product Safety Directive, GPSD)*: W ramach pakietu dotyczącego bezpieczeństwa produktów i nadzoru rynku przyjętego w dniu 13 lutego 2013 r. Komisja proponuje uchylene dyrektywy 2001/95/WE i dyrektywy 87/357/EWG dotyczącej produktów przypominających żywność i zastąpienie ich rozporządzeniem w sprawie bezpieczeństwa produktów konsumenckich. Ze względu na przedmiot i cel proponowanego rozporządzenia MŚP nie mogą zostać zwolnione z jego wymogów, gdyż przepisy mające na celu ochronę zdrowia i bezpieczeństwa osób muszą być stosowane niezależnie od wielkości podmiotu gospodarczego. W pakiecie wskazuje się jednak wyraźnie na znaczenie, jakie Komisja przypisuje potrzebom małych przedsiębiorstw, oraz oferuje się doradztwo i pomoc, jakiego potrzebują one, by być w stanie zapewnić zgodność z przepisami.
- *Procedury udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi – dyrektywa 2004/18/WE*: Komisja Europejska zaproponowała w 2011 r. nową dyrektywę w sprawie zamówień publicznych³⁶, która wciąż jest przedmiotem dyskusji w ramach procedury ustawodawczej UE w Parlamencie i Radzie. Dyrektywa przewiduje znaczne uproszczenie procedur, w tym możliwość składania oświadczeń własnych i zachętę do dzielenia zamówień publicznych na części, co ułatwiłoby uczestniczenie MŚP w zamówieniach.
- *Środki mające na celu poprawę bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy – dyrektywa Rady 89/391/EWG*: Komisja rozpoczęła w 2012 r. kompleksową ocenę polityki w celu określenia istotności, skuteczności i spójności podstawowej dyrektywy i ponad 20 dyrektyw pochodnych. Wyniki spodziewane są w 2015 r.
- *Prawodawstwo UE dotyczące odpadów*: W 2013 r. Komisja rozpocznie kompleksowy przegląd polityki UE dotyczącej odpadów oraz przepisów obejmujących główne cele dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, dyrektywy w sprawie składowania odpadów oraz dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, ocenę *ex-post* („kontrolę sprawności”) pięciu dyrektyw dotyczących poszczególnych strumieni odpadów i ocenę możliwości lepszego rozwiązania problemu odpadów z tworzyw sztucznych.
- *Dyrektywa w sprawie czasu pracy – dyrektywa 2003/88*: Komisja przeprowadziła w 2010 r. kompleksowy przegląd tej dyrektywy, w wyniku którego stwierdziła, że konieczna jest jej zmiana. Europejscy partnerzy społeczni wzięli udział w konsultacjach i wykazali w nich gotowość do podjęcia negocjacji w sprawie warunków takiej zmiany. Poinformowali oni jednak ostatecznie, że negocjacje takie zostały zawieszono bez osiągnięcia porozumienia. Komisja bada obecnie możliwości dalszego postępowania.
- *Urządzenia stosowane w transporcie drogowym do rejestrowania czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku – rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85*: W 2011 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący nowego rozporządzenia³⁷, które jest nadal przedmiotem dyskusji w Parlamencie i Radzie. Przyniosłoby ono korzyści MŚP,

³⁶ COM (2011) 896.

³⁷ COM (2011) 451.

ponieważ w odniesieniu do niektórych rodzajów pojazdów użytkowanych w promieniu mniejszym niż 100 km od bazy przedsiębiorstwa nie byłoby obowiązku instalowania tachografów.

- *Uznawanie kwalifikacji zawodowych – dyrektywa 2005/36/WE*: W 2011 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący nowej dyrektywy³⁸ mającej na celu aktualizację dyrektywy obowiązującej obecnie. Wniosek ten jest nadal przedmiotem dyskusji w Parlamencie i Radzie. Nowe przepisy pomogłyby MŚP, gdyż ułatwiłyby mobilność pracowników, między innymi poprzez wprowadzenie europejskiej legitymacji zawodowej. Dzięki takiej legitymacji organy państw członkowskich, które regulują te działania, mogłyby łatwiej i szybciej przeprowadzać formalną procedurę uznawania kwalifikacji pracowników zdobytych w innych państwach członkowskich. Powodzenie indywidualnych rekrutacji i czas potrzebny na ich przeprowadzenie mogą mieć dla mniejszych podmiotów proporcjonalnie większy skutek.

Po drugie, wyniki zostaną uwzględnione w inwentaryzacji unijnego prawodawstwa, która jest przeprowadzana w ramach niedawno ogłoszonego programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT)³⁹. Pierwszym krokiem w ramach REFIT będzie przegląd dziedzin prawodawstwa i obszarów polityki w celu zidentyfikowania wszelkich nadmiernych obciążeń, niekonsekwencji, luk, nieskutecznych środków i skumulowanych skutków, tak aby umożliwić jak najlepsze osiągnięcie korzyści. Uwaga zostanie zwrócona na potencjalne obciążenia regulacyjne wynikające ze sposobu wdrażania prawodawstwa UE na poziomie krajowym i niższym niż krajowy. Uwzględniona zostanie specyfika MŚP oraz znaczenie stabilności regulacyjnej zgodnie z postulatami zgłaszanymi w trakcie licznych konsultacji z MŚP.

W niektórych przypadkach wyniki tego przeglądu umożliwią szybkie zainicjowanie propozycji zmiany przepisów prawnych ze względu na jednoznaczne wykazanie, że zmniejszenie kosztów regulacyjnych i uproszczenie jest niezbędne. W innych przypadkach konieczna może okazać się szczegółowa analiza, gdyż może co prawda istnieć ogólny potencjał w zakresie uproszczenia przepisów i zmniejszenia obciążeń regulacyjnych, ale niezbędna byłaby dalsza ocena. W jeszcze innych przypadkach może okazać się, że podejmowanie natychmiastowych działań następczych nie jest konieczne, np. gdy przepisy prawne lub dziedziny prawodawstwa uważa się za racjonalne pod względem kosztów lub w przypadku gdy jest zbyt wcześnie, by ocenić ich wyniki lub efektywność kosztową.

Dzięki REFIT zapewniona będzie również koordynacja przeglądu dorobku prawnego UE rozpoczętego w 2011 r. i takie określenie jego priorytetów, by wzmocnić stosowanie zasady „najpierw myśl na małą skalę” oraz zidentyfikować dalsze możliwe zwolnienia lub zmniejszenia obciążeń dla MŚP, a w szczególności mikroprzedsiębiorstw.

Opublikowane zostaną wieloletnie plany REFIT, a zainteresowane strony i inne podmioty będą miały możliwość wyrażenia swoich uwag. Pozwoli to zatem zainteresowanym stronom, w tym MŚP i mikroprzedsiębiorstwom, lepiej zrozumieć prace Komisji i wnieść do tych prac większy wkład.

³⁸ COM (2011) 883 final.

Przegląd i wieloletnie planowanie w ramach REFIT będą uwzględniać prace, do przeprowadzenia których Komisja jest już zobowiązana w świetle wymogów prawnych w obowiązującym prawodawstwie UE w odniesieniu do badań, ocen lub sprawozdań, czy też w ramach swoich aktualnych programów oceny. Komisja jest w szerszym ujęciu zobowiązana do regularnej oceny tego, czy przepisy prawa UE osiągają zamierzone cele, a także czy istnieją prostsze i tańsze sposoby uzyskania takich samych korzyści i osiągnięcia takich samych rezultatów⁴⁰. Komisja zbada również, czy akty prawne są dla MŚP łatwe do zrozumienia i wdrażania i co mogłoby w tym względzie wymagać poprawy. Jeżeli w trakcie takiej oceny stwierdzone zostaną możliwości wprowadzenia mniej rygorystycznych uregulowań, będzie to mogło prowadzić do zmian w kierunku bardziej przyjaznych dla MŚP przepisów przy równoczesnym poszanowaniu przewidzianych w Traktacie obowiązków przeprowadzania konsultacji w konkretnych obszarach polityki oraz przy należyтым uwzględnieniu opinii innych zainteresowanych stron.

7. Kolejne kroki

Podczas opracowywania i przeglądu poszczególnych obszarów polityki Komisja będzie w dalszym ciągu zwracać szczególną uwagę na MŚP. Program REFIT będzie wdrażany stopniowo, zaś wyniki, w tym tablica wyników MŚP, będą publikowane corocznie, by umożliwić zainteresowanym stronom wyrażenie swoich uwag. Konsultacje i dialog pomiędzy MŚP a Komisją będą w dalszym ciągu udoskonalane dzięki rzecznikom ds. MŚP, bardziej intensywnemu wykorzystaniu sieci Enterprise Europe Network i konferencjom poświęconym MŚP, jak również dzięki konsultacjom z partnerami społecznymi. Komisja będzie dalej rozwijać możliwości pozyskiwania danych i opinii od MŚP podczas przeglądu swoich wytycznych dotyczących analiz i oceny skutków w 2013 r. i 2014 r. Ta praca analityczna musi opierać się na solidnych podstawach faktycznych i danych statystycznych, by móc w pełni uwzględnić skutki dla MŚP.

Mechanizmy zarządzania i konsultacji w ramach programu „Small Business Act” dla Europy będą odgrywały kluczową rolę w pracach nad zminimalizowaniem obciążeń regulacyjnych dla MŚP oraz zapewnieniem szeroko zakrojonych konsultacji i zaangażowania zainteresowanych stron z sektora MŚP, w tym państw członkowskich. Sieć krajowych rzeczników ds. MŚP będzie nadal w znacznym stopniu przyczyniała się do monitorowania programu prac Komisji dotyczących skutków dla MŚP i do zadbania o to, by zmniejszenie obciążeń regulacyjnych stało się priorytetem w państwach członkowskich dzięki zwiększeniu wymiany najlepszych praktyk. Kontynuowane będą regularne spotkania ze stowarzyszeniami MŚP mające na celu ścisłe monitorowanie stosowania zasady „najpierw myśl na małą skalę” w kolejnych inicjatywach Komisji określonych jako priorytetowe. Komisja będzie nadal wzmacniać sieć Enterprise Europe Network (EEN) w celu zwiększania jej zdolności do wyjaśniania przepisów prawnych UE oraz pozyskiwania opinii MŚP na temat prawodawstwa UE poprzez panele MŚP.

Uwzględnianie problematyki MŚP jest wspólnym zadaniem. Wzywa się Parlament Europejski i Radę do zadbania o to, by MŚP mogły czerpać korzyści z prawodawstwa UE oraz by w procesie legislacyjnym UE nie powstawały dla nich nadmierne obciążenia. Państwa członkowskie wzywa się do wykorzystywania możliwości, jakie daje prawodawstwo UE, do zmniejszania wszelkich obciążeń dla MŚP.

⁴⁰ COM (2012)746. Zob. także sekcja 7.

Dokument roboczy służb Komisji:

Tablica wyników dla MŚP

Priorytetowe dossier dotyczące MŚP w programie prac Komisji na 2013 r.

Wyniki konsultacji TOP 10