



Bruksela, dnia 10.3.2020 r.
COM(2020) 93 final

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

w sprawie określenia i usuwania barier na jednolitym rynku

{SWD(2020) 54 final}

Wprowadzenie

35 lat temu w czerwcu 1985 r. Komisja Europejska przedstawiła Radzie Europejskiej białą księgę dotyczącą urzeczywistnienia jednolitego rynku. Przesłanie było jasne: dążyć do prawdziwej integracji, realizując ambitne cele traktatu rzymskiego, lub powrócić do przeciętności, pozwalając by Europa stała się jedynie strefą wolnego handlu.

UE zdecydowała się na ściślejszą integrację i dziś mamy największy na świecie jednolity rynek z ponad 447 milionami konsumentów i 56 milionami miejsc pracy zależnych od handlu na tym rynku.

Dzięki swojej skali i integracji jednolity rynek wzmocnił pozycję i wpływ UE na świecie. Zasady, wartości i standardy stanowią podstawę przywództwa i aktywnej roli UE w dążeniu do ładu światowego opartego na zasadach i równych warunków działania w kraju i za granicą.

Europa jest obecnie liderem w procesie dwojakiej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej i przywództwa cyfrowego. Modernizacja i wzmocnienie jednolitego rynku jest w tym kontekście jednym z głównych priorytetów Komisji na najbliższych pięć lat.

Pomimo rzeczywistych osiągnięć jednolitego rynku, przedsiębiorstwa i konsumenci nadal zgłaszają wiele przeszkód. W październiku 2018 r. na końcowym posiedzeniu Europejskiego Parlamentu Przedsiębiorstw, blisko 70 % przedsiębiorców odpowiedziało negatywnie na pytanie, czy ich zdaniem jednolity rynek jest wystarczająco zintegrowany.

W niniejszym komunikacie wykorzystano doświadczenia i opinie przedsiębiorstw i konsumentów („użytkowników”), którzy codziennie próbują korzystać z jednolitego rynku, jako punkt wyjścia do określenia kluczowych utrzymujących się barier na poszczególnych etapach ich „podróży” w kierunku działalności transgranicznej.

Opierając się na dowodach zebranych w dwóch sprawozdaniach¹, w niniejszym komunikacie zwrócono uwagę na 13 głównych barier z punktu widzenia użytkownika. Pokazuje on, że bariery są nie tylko natury regulacyjnej lub administracyjnej, ale także praktycznej. W praktyce, działając ponad granicami państw UE, przedsiębiorstwo lub konsument często boryka się z kilkoma ograniczeniami jednocześnie. Ponadto użytkownikami najbardziej dotkniętymi w tej sytuacji są małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) oraz specjaliści.

Wszyscy Europejczycy mają prawo do jak najlepszego i najszerszego wyboru towarów, usług, zatrudnienia i możliwości w zakresie przedsiębiorczości, które może zapewnić jednolity rynek, i nie należy im tego uniemożliwiać.

Aby zaproponować rozwiązania zarówno na poziomie UE, jak i państw członkowskich, w komunikacie wskazano pięć głównych pierwotnych przyczyn tych barier: wybory regulacyjne na szczeblu unijnym i krajowym; transpozycja, wdrażanie i egzekwowanie przepisów; zdolności i praktyki administracyjne w państwach członkowskich; ogólne otoczenie biznesowe i konsumenckie oraz pierwotne przyczyny niezwiązane z polityką publiczną, takie jak język czy kultura. Wśród nich istotne są trudności związane z ogólnym otoczeniem biznesowym i konsumenckim, ponieważ dotyczą one w równym stopniu użytkowników krajowych i użytkowników z innych państw członkowskich.

¹ Dokument roboczy służb Komisji *Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers*; przygotowana przez Komisję tablica wyników sytuacji konsumentów: konsumenci czujący się pewnie na jednolitym rynku – edycja 2019.

W marcu 2019 r. Rada Europejska wezwała UE i państwa członkowskie do usunięcia pozostałych nieuzasadnionych przeszkód na jednolitym rynku, podkreślając jednocześnie, że nie należy tworzyć nowych barier.

Usuwanie barier wskazanych w niniejszym komunikacie i ich pierwotnych przyczyn będzie musiało odbywać się poprzez wykorzystanie zestawu środków zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym: cyfryzacji administracji publicznej i lepszej komunikacji, aby pomóc użytkownikom w „podróży”, w razie potrzeby nowego i ulepszanego prawodawstwa UE, lepszego wdrażania i ostatecznie egzekwowania przepisów.

Jednego z kluczowych obszarów działania, egzekwowania przepisów, dotyczy „komunikat w sprawie długofalowego planu działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku”², w którym określono priorytety Komisji w odniesieniu do odnowionego partnerstwa z państwami członkowskimi.

W dzisiejszej nowej strategii przemysłowej dla Europy³ podkreślono, że silny, zintegrowany jednolity rynek jest punktem wyjścia i warunkiem wstępnym konkurencyjnego przemysłu UE. Aby jednolity rynek służył wszystkim, w prawie UE wprowadza się wspólne zasady w celu zniesienia barier i ułatwienia przepływu towarów i usług w całej UE, przy jednoczesnej ochronie konsumentów. Sprawozdanie pokazuje również, że w sytuacji, gdy jednolity rynek nie osiągnie swojego pełnego potencjału, prawdopodobnie najbardziej ucierpią MŚP i obywatele z powodu swoich ograniczonych zasobów. W szczególności przedsiębiorstwa typu start-up i wysoce innowacyjne MŚP nie mogą stać się podmiotami konkurencyjnymi w skali międzynarodowej. Przyjęta również dzisiaj strategia MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy⁴ określa dodatkowe ukierunkowane środki, które pomogą MŚP lepiej wykorzystać jednolity rynek.

Niniejszy komunikat jest również powiązany z europejskim semestrem, w ramach którego usunięcie najbardziej problematycznych obciążeń regulacyjnych i administracyjnych jest przedmiotem ciągłej troski, a także z narzędziami lepszego stanowienia prawa na szczeblu UE.

Dostosowanie jednolitego rynku do dzisiejszych wyzwań to ambitny cel, a lepsze funkcjonowanie jednolitego rynku mogłoby uwolnić niewykorzystany potencjał gospodarczy. W niedawnej aktualizacji badania Parlamentu Europejskiego dotyczącego kosztu braku działań na poziomie europejskim⁵ szacuje się, że korzyści wynikające z usunięcia pozostałych barier dla w pełni funkcjonującego jednolitego rynku towarów i usług mogą wynieść 713 mld EUR do końca 2029 r.

Zapewnienie korzyści płynących z jednolitego rynku jest wspólnym obowiązkiem Komisji i państw członkowskich. Ochrona integralności jednolitego rynku UE przed wyzwaniami zewnętrznymi jest równie ważna, jak wzmocnienie go od wewnątrz. Komisja jest gotowa zwiększyć swoje wysiłki i pomóc państwom członkowskim w stworzeniu jednolitego rynku realizującego swoje założenia.

² COM(2020) 94 10.3.2020.

³ COM(2020) 102 10.3.2020.

⁴ COM(2020) 103 10.3.2020.

⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631745/EPRS_STU\(2019\)631745\(ANN19\)_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631745/EPRS_STU(2019)631745(ANN19)_PL.pdf)

I. PUNKT WIDZENIA UŻYTKOWNIKA: NAJCZĘŚCIEJ ZGŁASZANE BARIERY

Niniejszy komunikat opiera się na dwóch sprawozdaniach Komisji⁶. Pierwsze, opublikowane w tym samym czasie co niniejszy komunikat, skupia się na praktycznych przeszkodach i barierach dla jednolitego rynku postrzeganych przez przedsiębiorstwa. Opiera się ono na źródłach uwzględniających spostrzeżenia przedsiębiorstw, które zamierzają działać lub już prowadzą działalność na jednolitym rynku. Źródła te obejmują badania przedsiębiorstw, bazy danych i analizy. Ponadto przeprowadzono konsultacje z izbami handlowymi, aby uzyskać pełniejszy obraz różnych przeszkód. Analiza opiera się również na wewnętrznej wiedzy eksperckiej Komisji. W sprawozdaniu tym uwzględniono dane przeszkody, jeżeli były one konsekwentnie zgłaszane przez znaczący odsetek przedsiębiorstw objętych badaniem lub przez różne źródła. Drugie sprawozdanie, czyli tablica wyników sytuacji konsumentów w UE opublikowana w listopadzie 2019 r., opiera się na analizie stosunku konsumentów do handlu transgranicznego. Oba sprawozdania przedstawiają w skrócie bariery na jednolitym rynku postrzegane przez jego użytkowników i nie mają wyczerpującego charakteru.

Opierając się na dowodach zgromadzonych w tych dwóch sprawozdaniach, w niniejszym komunikacie skupiono się przede wszystkim na 13 najważniejszych barierach w działalności transgranicznej najczęściej zgłaszanych przez przedsiębiorstwa (w odniesieniu do handlu transgranicznego lub transgranicznego prowadzenia działalności gospodarczej) i konsumentów (w odniesieniu do transgranicznego zakupu towarów lub usług).

Przedstawione bariery odpowiadają kluczowym etapom „podróży” przedsiębiorców i konsumentów na jednolitym rynku, jak pokazano w ramce poniżej.

Główne etapy „podróży” przedsiębiorcy obejmują: gromadzenie informacji w celu przygotowania transakcji transgranicznych (lub ekspansji); spełnianie wymogów dotyczących sprzedaży towarów lub usług; marketing i sprzedaż; dostawę; usługę posprzedażną i rozstrzyganie sporów; podatki; (dodatkowe etapy w przypadku założenia działalności gospodarczej) rozpoczęcie działalności gospodarczej; rekrutację pracowników; inwestycje i finansowanie.

Główne etapy „podróży” konsumenta: gromadzenie informacji o produkcie/usłudze; zakup; płatność; uzyskanie dostawy; działania po sprzedaży i rozstrzyganie sporów.

Gromadzenie informacji niezbędnych do przygotowania transakcji transgranicznych lub ekspansji

1. Przedsiębiorstwa zgłaszają trudności z uzyskaniem informacji nie tylko na temat możliwości rynkowych i potencjalnych partnerów handlowych, ale również na temat odpowiednich wymogów regulacyjnych.

Według ostatniego badania⁷ 31 % MŚP posiadających doświadczenie w zakresie eksportu i 21 % MŚP bez takiego doświadczenia wspomina o trudnościach w identyfikowaniu partnerów handlowych w innym państwie członkowskim jako bariery w prowadzeniu działalności na jednolitym rynku. Ponadto odpowiednio 22 % i 11 % MŚP twierdzi, że nie wie, gdzie można znaleźć informacje o potencjalnych możliwościach rynkowych. Europejskie izby handlowe również stwierdziły, że

⁶ Dokument roboczy służb Komisji *Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers*; przygotowana przez Komisję tablica wyników sytuacji konsumentów: konsumenci czujący się pewnie na jednolitym rynku – edycja 2019.

⁷ Centrum Studiów nad Polityką Europejską *Hidden Treasures: Mapping Europe's sources of competitive advantage in doing business*, 2019 (raport Hidden Treasures).

niedostępność informacji o przepisach i wymogach plasuje się na trzecim miejscu wśród przeszkód na jednolitym rynku, co zgłosiło 69 % respondentów spośród ich członków⁸. Według innego niedawnego badania dotyczącego pięciu największych gospodarek UE nieznaną zasad, których należy przestrzegać, stanowi barierę dla 31 % MŚP, które nie mają doświadczenia w eksporcie, i dla 9 % MŚP z doświadczeniem w eksporcie w pięciu największych państwach członkowskich⁹.

Spełnianie wymagań i przestrzeganie procedur sprzedaży towarów lub usług

2. Przedsiębiorstwa zgłaszają uciążliwe i skomplikowane procedury administracyjne związane ze sprzedażą towarów lub usług w innym państwie członkowskim.

W kilku ostatnich badaniach konsekwentnie wskazywano na „złożone procedury administracyjne” jako jedną z najpoważniejszych przeszkód na jednolitym rynku dla przedsiębiorstw, a w szczególności dla MŚP. Wśród tych procedur, w obszarze usług często wyodrębniane są procedury delegowania pracowników do innego państwa członkowskiego, które stanowią przeszkodę dla 58 % respondentów w ostatnim badaniu europejskich izb handlowych¹⁰. 22 % respondentów, którzy wzięli udział w badaniu przeprowadzonym przez fińską organizację branżową¹¹, uważa, że jest to poważna lub bardzo poważna przeszkoda. 10 % spraw kierowanych przez przedsiębiorstwa do sieci SOLVIT w 2018 r. dotyczyło trudności związanych z delegowaniem pracowników¹².

Chociaż w Europejskim kodeks łączności elektronicznej odniesiono się do szeregu długotrwałych przeszkód dla rozbudowy sieci, w tym terminowej dostępności widma dla sieci 5G, przeszkody wciąż istnieją. Skomplikowane lub uciążliwe procedury udzielania zezwoleń/licencji odnotowano w szczególności w szeregu sektorów usług, w tym w sektorze łączności elektronicznej, zawodów regulowanych oraz w sektorze budowlanym. Szczególne kwestie zgłoszone przez przedsiębiorców obejmują brak procedur elektronicznych, uciążliwe wymogi dotyczące dokumentacji (w tym dotyczące poświadczonych tłumaczeń i kopii), wysokie opłaty lub długie terminy podejmowania decyzji przez organy. Na przykład przedsiębiorstwa realizujące usługi i sieci łączności elektronicznej, w tym 5G, i zarządzające nimi, borykają się z wieloma trudnościami (uciążliwe procedury administracyjne dotyczące uzyskania pozwoleń na budowę; wysokie opłaty związane z potrzebami inwestycyjnymi, w szczególności za przydzielanie widma; problemy z dostępem do informacji lub brak informacji o istniejącej infrastrukturze fizycznej, takiej jak kanały czy słupy itp.). Sytuacja ta prowadzi do wolniejszego, droższego i mniej efektywnego wykorzystywania sieci łączności elektronicznej, które mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju jednolitego rynku cyfrowego¹³.

3. Przedsiębiorstwa skarżą się na nierówny dostęp do zamówień publicznych.

Pomimo cyfryzacji zamówień postrzegany brak przejrzystości i ewentualne dyskryminacyjne, nieproporcjonalne lub nieobiektywne zachowania instytucji zamawiających stanowią powracający problem dla przedsiębiorstw. W ostatnim badaniu „arbitralne praktyki w obszarze zamówień

⁸ Eurochambres, *Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions*, 2019 r.

⁹ Centrum Studiów nad Polityką Europejską *Hidden Treasures: Mapping Europe's sources of competitive advantage in doing business*, 2019 r. (raport Hidden Treasures).

¹⁰ Eurochambres, *Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions*, 2019 r.

¹¹ Konfederacja Fińskiego Przemysłu.

¹² Tablica wyników jednolitego rynku z 2018 r.

https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm

¹³ W tej sprawie zob. pierwotna przyczyna nr 1 poniżej.

publicznych” zostały zgłoszone jako przeszkoda przez 38 % przedsiębiorstw¹⁴. Wydaje się, że problem ten znajduje odzwierciedlenie w danych gromadzonych na szczeblu UE. Chociaż wskaźnik publikowania informacji o zamówieniach publicznych w UE ogólnie poprawił się, jego poziom różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich: w niektórych z nich nadal jest on niższy niż szacowana wielkość poszczególnych rynków zamówień publicznych. Ponadto odsetek przetargów w których złożono tylko jedną ofertę zwiększył się w latach 2009–2018, osiągając poziom 35 % w 2018 r.¹⁵.

4. Przedsiębiorstwa zgłaszają nieefektywności związane z dodatkowymi wymogami technicznymi, normami i innymi przepisami w niektórych sektorach na poziomie krajowym (w przeciwieństwie do wymogów UE).

Według niedawnego badania do 71 % MŚP, które wypróbowały istniejący system wzajemnego uznawania towarów niezharmonizowanych¹⁶, spotkało się z decyzją odmowną w sprawie dostępu do rynku¹⁷.

Problemy pojawiają się również na obszarach zharmonizowanych na mocy prawa UE. „Różne standardy techniczne” są zgłaszane jako przeszkoda przez 18 % samozatrudnionych w ostatnim sprawozdaniu z badania w Niderlandach¹⁸. Na przykład w sektorze maszyn przemysłowych lub wyrobów budowlanych szczególne obawy budzą nadmierne dodatkowe oznakowania, przepisy i wymogi dotyczące towarów, które są już zgodne ze zharmonizowanym prawodawstwem. Sektor łączności elektronicznej jest kolejnym przykładem sytuacji, w której pewne wąskie gardła wydają się być w dużej mierze spowodowane nieodpowiednimi lub niespójnymi przepisami stosowanymi we wszystkich państwach członkowskich (na przykład ustalanie różnych stawek za zakańczanie połączeń głosowych)¹⁹. Przyszłe działania są również konieczne, aby zapobiec ponownemu pojawieniu się już zniesionych barier (np. roamingu).

5. Przedsiębiorstwa w sektorze usług konsekwentnie zgłaszają problemy związane z wymogami dotyczącymi wejścia na rynek i wykonywania działalności w odniesieniu do określonych rodzajów działalności lub zawodów.

Dostawcy usług często muszą spełniać ogólne lub sektorowe wymogi w przypadku rozszerzania działalności na jednolity rynek (świadczenie usług transgranicznych lub zakładanie przedsiębiorstwa w innym państwie członkowskim). Do celów prezentacji przepisy te można podzielić na dwie następujące kategorie: (i) zasady dotyczące dostępu do rynku (wymogi dotyczące wejścia na rynek) oraz (ii) zasady postępowania w przypadku świadczenia usługi (wymogi dotyczące wykonywania działalności).

Przedsiębiorcy regularnie podkreślają, że te krajowe wymogi dotyczące usług stanowią ważną przeszkodę. 71 % respondentów w ostatnim badaniu przeprowadzonym przez europejskie izby handlowe uznało je za znaczące lub bardzo znaczące (odpowiednio 81 % i 60 % usługodawców i producentów wyrobów gotowych). Za istotne bariery dla wielu zawodów regulowanych (np.

¹⁴ Eurochambres, *Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions*, 2019 r.

¹⁵ sprawozdanie z funkcjonowania jednolitego rynku z 2019 r., SWD (2019) 444 final.

¹⁶ Towary niezharmonizowane w prawodawstwie UE, takie jak wyroby włókiennicze, obuwie, artykuły pielęgnacyjne dla dzieci, biżuteria, naczynia stołowe lub meble.

¹⁷ Zob. pierwotna przyczyna nr 2 poniżej.

¹⁸ Niderlandzkie Ministerstwo Gospodarki, holenderska agencja ds. eksportu, *Doing Business in Europe*, 2018 r.

¹⁹ W tej sprawie zob. pierwotna przyczyna nr 1 poniżej.

księgowi, doradcy podatkowi, audytorzy, zawody budowlane, architekci i inżynierowie, zawody prawnicze czy pełnomocnicy ds. własności intelektualnej) oraz w dziedzinie usług detalicznych uznano w szczególności wymogi dotyczące wejścia na rynek i wykonywania działalności. W przypadku zawodów regulowanych wymogi dotyczące wejścia na rynek wiążą się z takimi kwestiami, jak dostęp do działalności zastrzeżonej (wymagającej szczególnych kwalifikacji i spełnienia innych warunków, takich jak obowiązkowe członkostwo w organizacji zawodowej) oraz wymogi dotyczące zezwoleń. Wymogi dotyczące wykonywania działalności obejmują ograniczenia dotyczące reklamy, formy prawnej lub posiadania udziałów, zakazy wspólnego wykonywania zawodu lub wymogi dotyczące ubezpieczenia. W handlu detalicznym przedsiębiorcy mogą borykać się z nieproporcjonalnymi zasadami dotyczącymi zakładania sklepów stacjonarnych, a także zasadami dotyczącymi ich codziennej działalności, na przykład z przepisami dotyczącymi lokalizacji sklepów lub asortymentu sprzedawanych produktów, a także z ograniczeniami dotyczącymi promocji sprzedaży i rabatów.

Zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru w dużej mierze odzwierciedlają te kwestie. Zalecenia dla niektórych państw członkowskich wyraźnie dotyczą zniesienia obciążeń regulacyjnych i administracyjnych w sektorze zawodów regulowanych oraz w handlu detalicznym. Komisja opracowała również wskaźniki restrykcyjności, koncentrując się w szczególności na regulacji szeregu zawodów i handlu detalicznego. Wyniki te są dodatkowym dowodem na istnienie barier napotykanych przez przedsiębiorstwa.

Transgraniczne zakupy towarów lub usług

6. Z doświadczeń konsumentów i przedsiębiorców wynika, że ich zamówienia w ramach zakupów transgranicznych są odrzucane lub przekierowywane.

Przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego²⁰ jeden z najczęściej zgłaszanych problemów konsumentów z internetowymi zakupami transgranicznymi był związany z blokowaniem geograficznym²¹. Wydaje się, że sytuacja poprawiła się po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego²²: jedynie 14 z 200 stron internetowych skontrolowanych w ostatnim dochodzeniu²³ dokonywało (nielegalnego) przekierowania bez zgody konsumenta. Nie oznacza to jednak, że zniknęły wszystkie przeszkody związane ze sprzedażą transgraniczną. W 53 przypadkach konsumenci nie zostali poinformowani, że ich zakupy nie mogą zostać zrealizowane w krajach obsługiwanych przez przedsiębiorcę. Ponadto w badaniu Flash Eurobarometr 477b²⁴ stwierdzono, że często nie działa transgraniczny dostęp do treści audiowizualnych (w około połowie przypadków), głównie ze względu na praktyki blokowania geograficznego²⁵. Obawy budzi również fakt, że producenci treści lub posiadacze praw ograniczają

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/302 z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji klientów ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym oraz w sprawie zmiany rozporządzeń (WE) nr 2006/2004 oraz (UE) 2017/2394 i dyrektywy 2009/22/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG).

²¹ Zob. pierwotna przyczyna nr 5 poniżej.

²² Rozporządzenie (UE) 2018/302, które odnosi się do nieuzasadnionej dyskryminacji sprzedaży w internecie i poza nim ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym. Rozporządzenie przynosi korzyści „klientom” – zarówno konsumentom, jak i przedsiębiorstwom nabywającym towary lub usługi jako użytkownicy końcowi.

²³ Kontrola przeprowadzona przez sieć współpracy w zakresie ochrony konsumentów https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_156

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/flash-eurobarometer-study-intra-eu-communications>

²⁵ Treści te nie są objęte rozporządzeniem w sprawie blokowania geograficznego.

transgraniczny dostęp do treści w umowie licencyjnej. W tym kontekście wkrótce zostanie przyjęte sprawozdanie z oceny rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego.

W niektórych przypadkach przedsiębiorstwa napotykać również sytuacje, w których nie mogą zaopatrywać się w towary w wybranym przez siebie kraju. Sprzedawcy detaliczni skarżą się na te terytorialne ograniczenia dostaw narzucane przez dostawców, którzy nakazują im dokonywanie zakupów w swoim kraju. Praktyki te, które mogą naruszać prawo konkurencji, mogą też prowadzić do fragmentacji jednolitego rynku ze szkodą dla konsumentów i przedsiębiorstw.

7. Konsumenty zgłaszają niższy poziom zaufania do transgranicznych zakupów przez internet.

W latach 2012–2018 różnica w zaufaniu do transgranicznych zakupów przez internet w porównaniu z zakupami krajowymi nie zmniejszyła się. Dzieje się tak pomimo gwałtownego wzrostu zakupów online, a zwłaszcza odsetka konsumentów dokonujących zakupów online wewnątrz UE, który niemal się podwoił z 11 % w 2012 r. do 21 % w 2018 r. (dla porównania, krajowe zakupy online wzrosły z 40 % w 2012 r. do 52 %²⁶). Konsumenty mają nadal znacznie mniej zaufania, kupując w sklepie internetowym w innym kraju UE (48 %) niż w sklepie internetowym w swoim kraju (72 %). W 2012 r. obie te liczby były o 15 punktów procentowych niższe. Konsumenty nie są wystarczająco świadomi i poinformowani o obowiązywaniu zharmonizowanych przepisów dotyczących ochrony konsumentów oraz o istnieniu transgranicznych środków dochodzenia roszczeń. W związku z tym bardziej wahają się, by szukać lepszych ofert online poza granicami swojego kraju.

8. Konsumenty są celem oszustw o transgranicznym charakterze.

W ciągu ostatnich dwóch lat w UE około 56 % ankietowanych konsumentów padło ofiarą oszustw, w tym oszustw internetowych²⁷. Niektóre oszustwa internetowe (scam), takie jak np. prośbienie konsumentów o wpłacenie pieniędzy w celu odebrania nagrody, są najczęściej zgłaszaną formą oszustw o nieznanym pochodzeniu geograficznym (9 % konsumentów doświadczyło takiego oszustwa, nie będąc w stanie zidentyfikować pochodzenia przedsiębiorcy)²⁸. Liczba ta pokazuje, że należy poprawić i zintensyfikować współpracę administracyjną i w sprawach karnych w UE, aby sprostać wyzwaniom stojącym przed organami egzekwującymi prawo ochrony konsumentów w obecnej gospodarce, w tym w sprawach o wymiarze transgranicznym²⁹.

Dostawa towarów i usług za granicę

9. Przedsiębiorstwa zgłaszają uciążliwe procedury wynikające z różnic w systemach podatkowych i administracji.

Brak harmonizacji podatkowej pozostaje jedną z głównych przeszkód napotykaną przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną. Należy kontynuować wysiłki w celu zmniejszenia rozbieżności w systemach podatkowych i ponownie rozważyć wymóg jednomyślności w Radzie. Zgodnie z rocznym sprawozdaniem dotyczącym europejskich MŚP w latach 2017–2018³⁰

²⁶ Tablica wyników sytuacji konsumentów, wydanie z 2019 r., DG ds. Sprawiedliwości i Konsumentów, s. 66.

²⁷ Badanie Komisji dotyczące postaw Europejczyków wobec cyberbezpieczeństwa – specjalne badanie Eurobarometr 499 z dnia 29 stycznia 2020 r.

²⁸ Tablica wyników sytuacji konsumentów, wydanie z 2019 r., DG ds. Sprawiedliwości i Konsumentów, s. 34.

²⁹ Zob. pierwotna przyczyna nr 3 poniżej.

³⁰ Komisja Europejska, „Roczne sprawozdanie dotyczące europejskich MŚP w latach 2017–2018”, 2018 r.

63 % MŚP uważa, że „kwestie dotyczące podatków zagranicznych są zbyt skomplikowane” i zgłaszają to jako barierę dla eksportu (i przedsiębiorczości). W ostatnich sprawozdaniach holenderskich i fińskich organizacji przedsiębiorców³¹ podkreśla się, że dla jednego respondenta na pięciu barierę dla działalności gospodarczej na jednolitym rynku stanowi przestrzeganie przepisów dotyczących podatku od wartości dodanej (VAT). Sytuacja ta znajduje potwierdzenie w sprawozdaniu Komisji, w którym stwierdzono, że koszty przestrzegania przepisów dotyczących podatku VAT rosną wraz z działalnością transgraniczną³². Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku kosztów przestrzegania przepisów związanych z opodatkowaniem dochodu przedsiębiorstw³³. Podobnie jak w kontekście krajowym, jest to większym wyzwaniem dla MŚP niż dla dużych przedsiębiorstw. W badaniu oszacowano, że bezpośrednie koszty przestrzegania przepisów podatkowych wynoszą około 2 % podatków płaconych w przypadku dużych przedsiębiorstw, natomiast w przypadku MŚP wynoszą one około 30 % płaconych podatków³⁴. Według innego badania³⁵ dotyczącego względnego obciążenia związanego z przestrzeganiem przepisów podatkowych zarówno w przypadku podatków bezpośrednich, jak i pośrednich w 19 państwach członkowskich UE, MŚP wydają 2,5 % swoich obrotów na pokrycie kosztów przestrzegania przepisów podatkowych, podczas gdy koszty te stanowią jedynie 0,7 % obrotu w przypadku dużych przedsiębiorstw³⁶.

Barierzy związane z obsługą posprzedażną

10. Przedsiębiorstwa zgłaszają problemy z rozstrzygnięciem sporów handlowych/cywilnych i pobieraniem płatności.

W ostatnim badaniu przeprowadzonym przez europejskie izby handlowe³⁷ „różne praktyki umowne/prawne” zajmują piąte miejsce pod względem przeszkód w handlu na jednolitym rynku i zostały zgłoszone przez 66 % respondentów. Według najnowszych danych Eurostatu³⁸ sprzedawcy detaliczni prowadzący sprzedaż internetową zgłosili, że napotkali znacznie większe trudności w transgranicznej sprzedaży internetowej niż w przypadku ogólnej sprzedaży internetowej (58 % w porównaniu z 38 %). Według innych aktualnych danych Komisji³⁹ ponad 3 na 10 sprzedawców detalicznych uważa, że „potencjalnie wyższe koszty rozstrzygnięcia sporów i skarg transgranicznych” (prawie 35 %) stanowią przeszkodę w sprzedaży internetowej na rzecz konsumentów z innych państw UE. Problemem pozostaje brak informacji, a prawie połowa sprzedawców detalicznych ankietowanych na potrzeby tablicy wyników sytuacji konsumentów z 2019 r. oświadczyła, że nie zna organów oferujących pozasądowe rozstrzygnięcie sporów w swoich krajach⁴⁰.

³¹ Niderlandzkie Ministerstwo Gospodarki, Niderlandzka Agencja ds. Eksportu, *Doing Business in Europe*, 2018 r. oraz Konfederacja Fińskiego Przemysłu.

³² <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0ed32649-fe8e-11e8-a96d-01aa75ed71a1>

³³ W oparciu o ocenę skutków CCCTB z 2016 r. (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/swd_2016_341_en.pdf)

³⁴ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0ed32649-fe8e-11e8-a96d-01aa75ed71a1>

³⁵ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf

³⁶ KPMG GFK (2018), *Study on tax compliance costs for SMEs*. Badanie zlecone przez Komisję Europejską, Komisja Europejska, nr przetargu EASME/COSME/2015/004.

³⁷ Zob. pierwotna przyczyna nr 1 poniżej.

³⁸ Eurochambres, *Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions*, 2019 r.

³⁹ Postawy sprzedawców wobec handlu transgranicznego i ochrony konsumentów (główne sprawozdanie) – 2018 r.

⁴⁰ Postawy sprzedawców wobec handlu transgranicznego i ochrony konsumentów (główne sprawozdanie) – 2018 r.

⁴⁰ Tablica wyników sytuacji konsumentów, wydanie z 2019 r., DG ds. Sprawiedliwości i Konsumentów.

Podjęmowanie działalności gospodarczej w innym państwie członkowskim

11. Przedsiębiorstwa zgłaszają problemy z rejestracją działalności gospodarczej w innym państwie członkowskim.

Pięć z dziewięciu izb handlowych, które podzieliły się z Komisją obawami swoich członków związanymi z handlem transgranicznym, zgłosiło problemy dotyczące rejestracji działalności gospodarczej w UE, głównie w związku z trudnościami z rejestracją spółki przez internet. Opinię tę potwierdza niedawne badanie dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej w UE przygotowane przez władze Niderlandów⁴¹: 27 % respondentów w tej ankiecie zgłosiło ten sam problem. Dane Komisji wydają się również potwierdzać ten pogląd. Zgodnie z wynikami konsultacji publicznych przeprowadzonych w 2016 r. w związku z przygotowaniem wniosku w sprawie jednolitego portalu cyfrowego, rejestrację działalności gospodarczej uznano za jedną z trzech priorytetowych procedur, które powinny być dostępne online. W szczególności w ramach konsultacji publicznych przygotowujących wnioski w sprawie unijnego pakietu dotyczącego prawa spółek z 2018 r., obecnie już przyjętego, uzyskano silne poparcie ze strony organizacji przedsiębiorców (70 %) i państw członkowskich (64 %) na rzecz wprowadzenia nowych przepisów dotyczących w pełni internetowej rejestracji spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz przekazywania informacji o spółce w rejestrach przedsiębiorstw.

Rekrutacja pracowników

12. Przedsiębiorstwa zgłaszają problemy z niedoborami i niedopasowaniem umiejętności.

Niedobory kwalifikacji utrudniają integrację jednolitego rynku, ponieważ mogą utrudniać odnoszącym sukcesy przedsiębiorstwom z danego państwa członkowskiego rozszerzanie działalności i prowadzenie jej w innym miejscu na jednolitym rynku, w tym za granicą. Dostępność wykwalifikowanych pracowników lub doświadczonych kierowników coraz częściej uznaje się za najważniejszy problem, z jakim borykają się MŚP w ostatnich latach (26 % MŚP w 2019 r.). W szczególności w 2018 r. 53 % przedsiębiorstw, które zatrudniły lub próbowały zatrudnić specjalistów w dziedzinie ICT, zgłosiło trudności z obsadzeniem wolnych stanowisk w porównaniu z 41 % w roku poprzednim. Ponadto kosztowne procedury uznawania kwalifikacji zawodowych w zawodach regulowanych (takich jak inżynierowie w wielu państwach członkowskich) ograniczają mobilność pracowników.

Bariery językowe

13. Wiele badanych przedsiębiorstw stwierdziło, że barierą jest język.

„Bariery językowe” zostały zgłoszone przez 36 % przedsiębiorstw w ostatnim badaniu europejskich izb handlowych⁴². Podobnie „brak umiejętności językowych” został zgłoszony jako bariera przez

⁴¹ Niderlandzkie Ministerstwo Gospodarki, holenderska agencja ds. eksportu, *Doing Business in Europe*, 2018 r.

⁴² Eurochambres, *Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions*, 2019 r.

32 % MŚP nieposiadających doświadczenia w zakresie eksportu oraz 10 % MŚP posiadających takie doświadczenie w pięciu największych państwach członkowskich⁴³.

Podsumowanie

Wydaje się, że przedsiębiorstwa i konsumenci napotykać bariery, takie jak typowe bariery regulacyjne, zazwyczaj regulowane unijnymi przepisami, ale często także bariery wykraczające poza takie przypadki. Ponadto inne przeszkody mogą nie mieć charakteru regulacyjnego lub administracyjnego, a raczej praktyczny, ale są równie ważne. W praktyce, działając w UE, przedsiębiorstwo lub konsument często boryka się z kilkoma ograniczeniami jednocześnie. Ponadto użytkownikami najbardziej dotkniętymi w tej sytuacji są MŚP i specjaliści.

II. PIERWOTNE PRZYCZYNY 13 NAJCZĘŚCIEJ ZGŁASZANYCH BARIER I KIERUNKI DALSZYCH DZIAŁAŃ NA SZCZEBLU UNIJNYM I KRAJOWYM

Zidentyfikowano pięć pierwotnych przyczyn zgłoszonych w sprawozdaniu i opisanych powyżej barier. Niektóre z nich mogą wchodzić w zakres odpowiedzialności UE, niektóre w zakres odpowiedzialności państw członkowskich, a niektóre mogą wchodzić w oba te zakresy. Inne przyczyny nie wynikają lub tylko częściowo wynikają z polityki publicznej i mogą być skutkiem szczególnego zachowania konsumentów lub decyzji handlowych podejmowanych przez przedsiębiorstwa. Każda pierwotna przyczyna jest istotna dla co najmniej jednej z 13 najczęściej zgłaszanych barier przez przedsiębiorstwa i konsumentów zgodnie z sekcją I powyżej, jak przedstawiono w tabeli poniżej. W odniesieniu do każdej pierwotnej przyczyny określono priorytety dla związanych z nią działań, w tym istniejące i możliwe przyszłe inicjatywy.

Tabela: istotność pierwotnych przyczyn dla 13 najważniejszych barier i przeszkód zgłaszanych przez przedsiębiorstwa i konsumentów

	Pierwotne przyczyny				
		1. Wybory regulacyjne na szczeblu unijnym i krajowym	2. Transpozycja, wdrażanie i egzekwowanie przepisów UE	3. Zdolności i praktyki administracyjne	4. Ogólne otoczenie biznesowe i konsumenne w państwach członkowskich

Zgłoszone bariery i przeszkody w „podróży przedsiębiorcy/konsumenta”

⁴³ Centrum Studiów nad Polityką Europejską *Hidden Treasures: Mapping Europe's sources of competitive advantage in doing business*, 2019 r. (raport Hidden Treasures).

	Restrykcyjne przepisy krajowe i ograniczona rola prawodawstwa UE	Prawodawstwo UE pozostawia elastyczność w harmonizacji lub praktykach państw członkowskich (nadmierne rygorystyczne wdrażanie)	Wymogi uzasadnione względami polityki publicznej	Złożone przepisy UE	Niewłaściwa transpozycja dyrektyw UE	Niewłaściwe wdrażanie przepisów UE	Niedostateczne egzekwowanie przepisów UE	Niewystarczające lub niekompatybilne rozwiązania dotyczące administracji elektronicznej na szczeblu krajowym	Niewystarczająca koordynacja między Komisją a administracjami krajowymi oraz między administracjami krajowymi	Niewystarczający personel lub wiedza ekspercka na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym		
1	Trudności w uzyskaniu informacji (B, C)	x				x	x	x			x	
2	Skomplikowane procedury administracyjne związane ze sprzedażą towarów lub usług za granicą (B)	x	x	x	x		x	x	x	x	x	
3	Nierówny dostęp do zamówień publicznych (B)	x		x			x	x		x	x	
4	Nieefektywność związana z dodatkowymi wymogami technicznymi, normami i innymi przepisami w niektórych sektorach na poziomie krajowym (B)	x					x	x				
5	Kwestie związane z wymogami dotyczącymi wejścia na rynek i wykonywania działalności (B w sektorze usług)	x			x	x	x	x	x	x	x	
6	Zamówienia w ramach zakupów transgranicznych są odrzucane lub przekierowywane (B, C)		x		x							x
7	Niższy poziom zaufania do transgranicznych zakupów przez internet (C)						x		x			
8	Cele oszustw o charakterze transgranicznym (C)							x	x			x
9	Uciążliwe procedury wynikające z różnic w systemach podatkowych i administracjach (B)	x						x	x	x	x	
10	Problemy z rozwiązywaniem sporów handlowych/cywilnych i windykacją płatności (B)	x						x		x	x	
11	Problemy z rejestracją działalności gospodarczej w innym państwie członkowskim (B)	x		x	x			x	x	x	x	
12	Problemy z niedoborem i niedopasowaniem kwalifikacji (B)	x									x	x
13	Język jako bariera (B, C)		x									x

Legenda: (B): przedsiębiorstwa, (C): konsumenci

1. Wybory regulacyjne na szczeblu unijnym i krajowym

Restrykcyjne przepisy krajowe i rola prawodawstwa UE

Przedsiębiorstwa działające na jednolitym rynku często napotykają restrykcyjne przepisy krajowe. Może to stanowić szczególny problem w sektorach, w których państwa członkowskie stosują restrykcyjne i często rozbieżne podejścia regulacyjne, w tym w obszarach, w których obecne są innowacje i nowe modele biznesowe. Komisja określiła kilka obszarów priorytetowych dla dalszych

inicjatyw ustawodawczych w odpowiedzi na niektóre bariery zgłoszone w sekcji I powyżej, które powinny ułatwić działalność transgraniczną przedsiębiorstwom i konsumentom⁴⁴. Niektóre istotne inicjatywy dotyczą transformacji ekologicznej i cyfrowej i są określone w programie prac Komisji na 2020 r.⁴⁵. Obejmują one rozwój jednolitego rynku zrównoważonych produktów, sztucznej inteligencji, usług cyfrowych i związanych z danymi.

Restrykcyjne przepisy krajowe są szczególnie ważne w przypadku usług i obejmują na przykład wymogi dotyczące wejścia na rynek i wykonywania niektórych rodzajów działalności lub zawodów, takie jak systemy zezwoleń, obowiązkowa przynależność do izby w przypadku szeregu zawodów regulowanych, wymogi w zakresie ubezpieczeń lub ograniczenia dotyczące struktur korporacyjnych. W przypadku gdy prawo UE zapewnia już ramy oceny takich ograniczeń (dyrektywa usługowa, dyrektywa w sprawie analizy proporcjonalności itp.), w celu przyspieszenia wyników Komisja skoncentruje swoje wysiłki na lepszym wdrażaniu i egzekwowaniu przepisów zgodnie z przedstawionym dzisiaj długofalowym planem działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku.

Rozbieżne i restrykcyjne podejścia regulacyjne istnieją również w obszarach, w których UE nie ma kompetencji ustawodawczych lub kompetencje te są ograniczone (zabezpieczenie społeczne lub edukacja), bądź w przypadkach gdy w Traktacie przewidziany jest wymóg jednomyślności (opodatkowanie). Nie oznacza to, że inicjatywy ustawodawcze nie są możliwe, jak ostatnio wykazano w dziedzinie podatków bezpośrednich. UE przyjęła dyrektywę w celu usprawnienia rozstrzygania sporów w dziedzinie podatków bezpośrednich⁴⁶, zwłaszcza w zakresie obowiązkowego arbitrażu. Ponadto Rada przyjęła ostatnio wniosek Komisji w sprawie zmiany przepisów dotyczących zwolnień z podatku VAT dla MŚP⁴⁷. Program prac Komisji na 2020 r. obejmuje również plan działania na rzecz zwalczania uchylania się od opodatkowania i zapewnienia prostego i łatwego opodatkowania.

Jednomyślność jest również wymagana do stworzenia form spółek przewidzianych w prawie europejskim. Nie wyklucza to inicjatyw UE, ale w praktyce utrudnia osiągnięcie porozumienia w tej sprawie⁴⁸. Niektóre inne aspekty prawa spółek są jednak zharmonizowane na szczeblu UE. Co ważne dyrektywa z 2019 r. dotycząca wykorzystywania narzędzi i procedur cyfrowych wkrótce umożliwi przedsiębiorcom tworzenie nowych spółek lub oddziałów w całości przez internet we wszystkich państwach członkowskich oraz w wymiarze transgranicznym w całej UE, a także zobowiąże państwa członkowskie do udostępniania nieodpłatnie w internecie informacji na temat najważniejszych wymogów prawa spółek. Powinno to usunąć niektóre z wyżej wymienionych barier i doprowadzić do znacznych oszczędności kosztów i zwiększenia wydajności przedsiębiorstw, w szczególności w przypadku MŚP. Kwestie transpozycji i zgodności dotyczą zarówno Komisji, jak i państw członkowskich. Ich rozwiązanie powinno zatem opierać się na pogłębionej współpracy między nimi. W „komunikacie w sprawie długofalowego planu działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku” przedstawiono konkretne inicjatywy w tym zakresie.

⁴⁴ Przegląd dyrektywy w sprawie ograniczenia kosztów usług szerokopasmowych (zob. bariera nr 2), dalsza harmonizacja stawek za zakańczanie połączeń głosowych w ramach zapowiedzianego aktu delegowanego (zob. bariera nr 4), ustawa o usługach cyfrowych (zob. bariera nr 4).

⁴⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Program prac Komisji na 2020 r. Unia, która mierzy wyżej, Bruksela, 29.1.2020 COM(2020) 37 final.

⁴⁶ Dyrektywa Rady (UE) 2017/1852 z dnia 10 października 2017 r. w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej (Dz.U. L 265 z 14.10.2017, s. 1).

⁴⁷ Zob. reforma podatku VAT (bariera nr 9).

⁴⁸ Na przykład wniosek Komisji z 2008 r. dotyczący statutu europejskiej spółki prywatnej oraz wniosek z 2012 r. w sprawie statutu fundacji europejskiej zostały następnie wycofane z uwagi na brak postępów w negocjacjach.

Wreszcie ograniczona rola UE może również wynikać z konieczności przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności w danej dziedzinie.

Prawodawstwo UE może pozostawić pewną elastyczność w poziomie harmonizacji lub praktykach państw członkowskich („nadmiernie rygorystyczne wdrażanie”).

Niektóre kwestie związane z jednolitym rynkiem są w pełni zharmonizowane na poziomie UE. Prawodawca unijny uregulował w sposób wyczerpujący daną kwestię, równoważąc potrzebę otwarcia rynku z potrzebą realizacji celów leżących w interesie publicznym. W odniesieniu do tych kwestii przepisy UE określają zarówno „poziom bazowy”, jak i „pułap”: nie ma już miejsca na dodawanie wymogów na szczeblu krajowym⁴⁹.

W wielu dziedzinach (takich jak niektóre aspekty ochrony konsumentów) niektóre kwestie są przedmiotem minimalnej harmonizacji na poziomie UE, co pozostawia państwom członkowskim swobodę ustalania norm ponad ustalony poziom bazowy. Może to prowadzić do powstania częściowo rozbieżnych przepisów na jednolitym rynku, które mogą nakładać obciążenia na podmioty rynkowe („nadmiernie rygorystyczne wdrażanie”). Te rozbieżne przepisy mogą również utrudnić konsumentom zrozumienie podstawy prawnej i zakresu ich ochrony podczas dokonywania zakupów transgranicznych.

W kwestiach, które nie są w pełni zharmonizowane na szczeblu UE, państwa członkowskie mogą zdecydować o ustanowieniu dodatkowych wymogów na szczeblu krajowym, o ile są one konieczne i proporcjonalne do celu realizacji określonych uzasadnionych interesów publicznych. Jednak często przekłada się to na dodatkowe obciążenia regulacyjne lub administracyjne dla przedsiębiorstw, co ma szczególny wpływ na MŚP. Nadmiernie rygorystyczne wdrażanie jest szczególnym problemem w odniesieniu do sektora usług. Wymogi te mają również pośredni wpływ na konsumentów w zakresie, w jakim mogą być oni pozbawieni korzyści wynikających z ofert zagranicznych przedsiębiorstw, a w szczególności innowacyjnych MŚP.

W kwestiach objętych zakresem stosowania prawa UE państwa członkowskie muszą przestrzegać zasad swobodnego przepływu zawartych w Traktacie, prawodawstwie wtórnym, ogólnych zasadach prawa UE (takich jak zasada proporcjonalności i pewności prawa) oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, aby zapewnić pełny efekt swobodnego przepływu osób, towarów, usług i kapitału.

Komisja przypomina o obowiązku przestrzegania przez państwa członkowskie prawa UE i wzywa je do zintensyfikowania działań na rzecz uproszczenia i zmniejszenia niepotrzebnych obciążeń administracyjnych⁵⁰. Dodatkowe wymogi krajowe muszą być uzasadnione nadrzędnym względem interesu publicznego, muszą być niedyskryminacyjne, proporcjonalne, łatwe do zrozumienia i zgodne z minimalnymi normami zharmonizowanymi⁵¹. Ponadto, nawet w ramach przepisów prawa, w świetle celu, jakim jest jednolity rynek, różnice należy ograniczyć do minimum. Na mocy Traktatu Komisja jest uprawniona do wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz, jak wspomniano w „komunikacie w sprawie długofalowego planu działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku”, jest gotowa

⁴⁹ Kwestię, czy harmonizacja jest wyczerpująca, czy też nie, należy oceniać nie tylko w odniesieniu do obszaru, ale także do konkretnej kwestii.

⁵⁰ Pkt 43 Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. stanowi, że państwa członkowskie dokonując transpozycji dyrektyw do prawa krajowego i podejmując decyzję o dodaniu elementów, które nie są w żaden sposób związane z tym przepisami unijnymi, powinny wskazać te dodatkowe elementy w aktach transponujących lub też w powiązanych dokumentach.

⁵¹ Zob. komunikat Komisji z dnia 19 lipca 2018 r. pt. „Ochrona inwestycji wewnątrzunijnych”.

pomóc państwom członkowskim w poprawie zgodności z prawem UE w dążeniu do osiągnięcia wspólnego celu, jakim jest dobrze funkcjonujący jednolity rynek.

Wymogi uzasadnione względami polityki publicznej

Niektóre obawy zgłoszone przez użytkowników mogą częściowo wynikać z sytuacji, w których prawodawstwo UE realizuje inne uzasadnione cele polityczne mające na celu osiągnięcie równowagi między takimi celami a swobodnym przepływem na jednolitym rynku. Cele te obejmują na przykład ochronę konsumentów, ochronę praw pracowniczych i ochronę praw socjalnych. W niektórych przypadkach cele te można osiągnąć lepiej i przy mniejszym rozdrobnieniu jednolitego rynku dzięki wspólnym unijnym ramom prawnym. Na przykład dyrektywa o delegowaniu pracowników miała na celu ułatwienie swobodnego przepływu pracowników, swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług poprzez przyjęcie wspólnego zbioru przepisów na szczeblu UE. Ponadto istnieje potrzeba lepszego wdrażania obowiązujących przepisów UE przez państwa członkowskie, aby przedsiębiorstwa nie musiały stawić czoła nieuzasadnionym lub nieproporcjonalnym przepisom i formalnościom krajowym.

Złożone przepisy UE

Interakcja między różnymi aktami prawnymi, często na szczeblu unijnym i krajowym, oraz często zmieniające się przepisy stanowią wyzwanie. Może to powodować niepewność prawa oraz koszty przestrzegania przepisów, a tym samym negatywnie wpływać na otoczenie biznesowe i działalność gospodarczą, a w szczególności na MŚP i konsumentów indywidualnych. Ponadto bardziej ekologiczna i cyfrowa gospodarka wymaga dostosowanych przepisów dotyczących produktów na poziomie UE. Na przykład, zgodnie z nowym planem działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym, ekologiczna transformacja będzie wymagać, aby unijne przepisy dotyczące produktów, rozpatrywane jako całość, oferowały odpowiednie zachęty do zrównoważonego rozwoju i obiegu zamkniętego. Trwające konsultacje w sprawie ewentualnych dostosowań do zasad bezpieczeństwa i odpowiedzialności w świetle sztucznej inteligencji, robotyki i internetu rzeczy nie mogą wyczerpywać kwestii związanych z cyfryzacją, na przykład w odniesieniu do normalizacji. W tym celu Komisja podejmie niezbędne kroki w celu zapewnienia, aby system prawny uwzględniał, w sposób spójny, gospodarkę cyfrową o obiegu bardziej zamkniętym dla produktów niespożywczych, rozszerzając w niezbędnym zakresie istniejące konsultacje.

Na szczeblu UE przepisy dotyczące lepszego stanowienia prawa mają na celu zapewnienie, aby prawodawstwo UE przynosiło korzyści zwykłym obywatelom i przedsiębiorstwom, opierało się na dowodach i dogłębnej ocenie skutków oraz by obciążenia regulacyjne dla osób fizycznych i przedsiębiorstw były ograniczone do minimum. Dokładna ocena istotnych zmian w pierwotnych wnioskach Komisji pomogłaby zminimalizować ryzyko niezamierzonego wpływu na przedsiębiorstwa i konsumentów. W ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) Komisja systematycznie monitoruje obowiązujące prawodawstwo w celu określenia, w jakich przypadkach można ograniczyć obciążenia dla osób fizycznych, przedsiębiorstw lub administracji oraz uprościć przepisy, nie ograniczając przy tym korzyści dla polityki publicznej. W swoim programie prac na 2020 r. Komisja określiła 44 akty prawne, które mają zostać poddane tej procedurze.

W przyszłości Komisja zastosuje zasadę „jedno więcej – jedno mniej”. Celem jest zapewnienie, by prawodawstwo UE przynosiło korzyści bez nakładania zbędnych obciążeń na obywateli

i przedsiębiorstwa. Nowa grupa ekspertów⁵² w ramach platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości będzie doradzać Komisji i ją wspierać w staraniach na rzecz uproszczenia prawodawstwa i zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw i osób fizycznych.

Ponieważ wyzwania związane z regulacjami są szczególnie odczuwalne dla MŚP, Komisja zobowiązuje się rozważyć ich wpływ na MŚP w swoich ocenach skutków⁵³. Test MŚP jest już częścią regularnej oceny i będzie nadal stosowany w odniesieniu do wszystkich odnośnych wniosków Komisji, w tym zielonego ładu. W dokumencie „Strategia MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy” proponuje się ponadto, że aby zapewnić dostosowanie nowych przepisów do potrzeb MŚP, nowy pełnomocnik UE ds. MŚP⁵⁴ przeanalizuje inicjatywy UE we współpracy z zainteresowanymi MŚP, aby zasygnalizować te, które zasługują na szczególną uwagę z perspektywy MŚP. Będzie on pełnił szczególną rolę w nowej platformie ds. dostosowania się do wymogów przyszłości.

Ponadto „komunikat w sprawie długofalowego planu działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku” wskazuje złożone prawodawstwo UE jako obszar, w którym konieczne jest dalsze wzmacnianie współpracy między Komisją a państwami członkowskimi, aby zapobiegać problemom związanym z nieprzestrzeganiem przepisów. Proponowane działania obejmują zwiększenie wiedzy i świadomości oraz poprawę dostępu do informacji na temat zasad i wymogów.

2. Transpozycja, wdrażanie i egzekwowanie przepisów UE

Niewłaściwa transpozycja dyrektyw UE

Brak terminowej, pełnej i prawidłowej transpozycji dyrektyw UE przez państwa członkowskie podważa prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku poprzez zwiększenie fragmentacji regulacyjnej. Podobnie niestosowanie przepisów wynikających z dyrektyw UE i uchybienia w zakresie przestrzegania przepisów w państwach członkowskich stwarzają problemy dla osób (konsumentów i przedsiębiorstw) pod względem naruszenia ich praw, niepewności prawa i braku równych szans, a ponadto prowadzi do braku równowagi i braku efektywności w ramach jednolitego rynku.

Niewłaściwe wdrażanie prawa Unii

Oprócz prawidłowej transpozycji dyrektyw UE państwa członkowskie są również odpowiedzialne za prawidłowe wdrażanie prawodawstwa UE. Kilka spośród 13 najczęściej zgłaszanych barier określonych powyżej, można pokonać poprzez lepsze wdrażanie obowiązującego prawa UE.

Na przykład w sektorze usług nadal istnieje duży potencjał w zakresie lepszego wdrażania obowiązujących przepisów (np. dyrektywy usługowej i dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych) w połączeniu z bardziej rygorystycznym egzekwowaniem tych przepisów.

⁵² Grupa składać się będzie z organów krajowych, regionalnych i lokalnych państw członkowskich, Komitetu Regionów, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz zainteresowanych podmiotów zewnętrznych.

⁵³ SWD (2017) 350. Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa.

⁵⁴ Pełnomocnik UE ds. MŚP zapewni powiązanie między tworzeniem polityki dotyczącej MŚP na szczeblu UE a krajowymi pełnomocnikami lub organami ds. MŚP odpowiedzialnymi za politykę na rzecz MŚP. Przewodniczy on sieci krajowych pełnomocników ds. MŚP, którzy z kolei dbają o to, by krajowe społeczności przedsiębiorców, organy krajowe i UE wspólnie pracowały nad polityką na rzecz MŚP.

Trudności pojawiają się również w dziedzinach podlegających zasadzie wzajemnego uznawania. W dziedzinie towarów niezharmonizowanych przedsiębiorstwa często muszą spełniać dodatkowe wymogi nałożone przez państwo członkowskie, do którego chcą eksportować. Nowe rozporządzenie w sprawie wzajemnego uznawania towarów zgodnie z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim w ramach „pakietu towarowego”, który zaczyna obowiązywać w kwietniu 2020 r., przyczyni się do zwiększenia skuteczności wzajemnego uznawania. W szczególności zwiększy się przejrzystość decyzji podejmowanych przez właściwe organy państw członkowskich, a przedsiębiorstwa mogą uzyskać informacje o wzajemnym uznawaniu i krajowych przepisach technicznych dotyczących towarów niezharmonizowanych w punktach kontaktowych ds. produktów⁵⁵.

Niedostateczne egzekwowanie przepisów UE

Państwa członkowskie są zobowiązane do egzekwowania przepisów UE. W tym celu mają one zwiększyć swoje wysiłki przy wsparciu Komisji. W szczególności Komisja przypomina im o obowiązku wdrożenia najnowszych środków ustawodawczych UE, które zapewniają organom państw członkowskich dodatkowe uprawnienia w zakresie egzekwowania przepisów, takich jak rozporządzenie w sprawie nadzoru rynku⁵⁶, dyrektywa w sprawie lepszego egzekwowania przepisów i unowocześnienia przepisów UE dotyczących ochrony konsumentów oraz rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów (które to rozporządzenie zapewni konsumentom lepszą ochronę i rekompensatę w kontekście transgranicznym). Lepsze egzekwowanie przepisów powinno również być uzupełnione współpracą poszczególnych osób. Jest to cel dyrektywy o ochronie sygnalistów (która ma zostać transponowana do grudnia 2021 r.)⁵⁷, nowego narzędzia wzmacniającego zdolność krajowych i unijnych organów egzekwowania przepisów do wykrywania naruszeń kluczowych obszarów jednolitego rynku, takich jak zamówienia publiczne i ochrona konsumentów, oraz przeciwdziałania tym naruszeniom i zapobiegania im. Wreszcie, jak określono w „komunikacie w sprawie długofalowego planu działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku”, Komisja zobowiązuje się do współpracy z państwami członkowskimi w celu wzmocnienia ustaleń roboczych oraz właściwego wykorzystania wszystkich dostępnych narzędzi administracyjnych w celu poprawy szybkości i skuteczności rozpatrywania domniemanych naruszeń.

W „komunikacie w sprawie długofalowego planu działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku” przedstawiono szereg nowych inicjatyw dotyczących wdrażania i egzekwowania przepisów w odniesieniu do określonych powyżej wyzwań związanych z prawodawstwem UE. Obejmują one skuteczniejsze wykrywanie i badanie niezgodności (racjonalizacja istniejących systemów informatycznych jednolitego rynku wykorzystywanych do wymiany informacji na temat nielegalnych i niezgodnych z wymogami towarów przemysłowych i konsumpcyjnych), a także utworzenie Grupy Zadaniowej ds. Egzekwowania Przepisów dotyczących Jednolitego Rynku obejmującej państwa członkowskie i Komisję, tworzenie organów egzekwowania

⁵⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/515 z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie wzajemnego uznawania towarów zgodnie z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 764/2008 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

⁵⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1020 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów oraz zmieniające dyrektywę 2004/42/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 765/2008 i (UE) nr 305/2011 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

⁵⁷ W dyrektywie (UE) 2019/1937 przewidziano wysoki poziom ochrony przed odwetem dla osób, które zgłaszają informacje na temat naruszeń prawa Unii zdobyte w kontekście działalności zawodowej. Dyrektywa ta zwiększa zdolność krajowych i unijnych organów egzekwowania przepisów do wykrywania i eliminowania naruszeń w kluczowych obszarach jednolitego rynku, takich jak zamówienia publiczne, usługi finansowe, przeciwdziałanie praniu pieniędzy, interesy finansowe UE i ochrona konsumentów, oraz zapobiegania takim naruszeniom.

przepisów posiadających odpowiednie uprawnienia (rola unijnej sieci krajowych koordynatorów ds. egzekwowania przepisów i Europejskiego Urzędu ds. Pracy⁵⁸).

3. Zdolności i praktyki administracyjne

Niewystarczające lub niekompatybilne rozwiązania dotyczące administracji elektronicznej na szczeblu krajowym

Niewystarczający rozwój rozwiązań w zakresie administracji elektronicznej może utrudniać rozwój jednolitego rynku. Dotyczy to w szczególności dostępu do informacji na temat zasad i wymogów. Jest to również pierwotna przyczyna trudności związanych z formalnościami lub procedurami krajowymi w celu spełnienia wymogów dotyczących sprzedaży towarów lub usług za granicą.

Jeżeli wdrażane są rozwiązania z zakresu administracji elektronicznej, interoperacyjność będzie prawdopodobnie problemem, jeżeli nie zostanie znalezione odpowiednie rozwiązanie. Europejskie ramy interoperacyjności – strategia wdrażania i plan działania⁵⁹, które zmieniono w 2017 r., zawierają wiele zaleceń wspierających interoperacyjność transgraniczną i międzysektorową. Wiele programów wspiera wykorzystanie tych rozwiązań⁶⁰. Inicjatywy takie jak transgraniczne uznawanie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania (określone w kilku aktach prawnych UE, takich jak rozporządzenie eIDAS (UE) nr 910/2014⁶¹) oraz zasada jednorazowości (art. 14 rozporządzenia o jednolitym portalu cyfrowym (UE) 2018/1724) wspierają transgraniczne cyfrowe usługi publiczne. W nowej strategii cyfrowej Komisja wzywa do wzmocnienia strategii rządów UE w zakresie interoperacyjności⁶². Wzywa również do przeglądu rozporządzenia eIDAS w celu zwiększenia jego skuteczności, zwiększenia korzyści dla sektora prywatnego i promowania wiarygodnych tożsamości cyfrowych dla wszystkich Europejczyków.

Od 12 grudnia 2020 r. dzięki wdrożeniu jednolitego portalu cyfrowego⁶³, portal internetowy Twoja Europa zapewni dostęp do wyczerpujących informacji na temat prowadzenia działalności na jednolitym rynku. Będzie on również kierować użytkowników do najbardziej odpowiednich usług wsparcia. W ramach portalu przewidziano również cyfryzację 21 często stosowanych procedur administracyjnych, pełną transgraniczną dostępność wszystkich procedur online oraz wdrożenie transgranicznego systemu opartego na zasadzie jednorazowości do grudnia 2023 r.

System integracji rejestrów przedsiębiorstw (BRIS), dostępny od 2017 r., łączy rejestry przedsiębiorców państw członkowskich i krajów EOG oraz umożliwia spółkom i przedsiębiorcom wyszukiwanie i uzyskiwanie bezpłatnych informacji na temat unijnych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością w wielojęzyczny i przyjazny dla użytkownika sposób za pośrednictwem portalu „e-Sprawiedliwość”⁶⁴.

⁵⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1149 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiające Europejski Urząd ds. Pracy.

⁵⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejskie ramy interoperacyjności – strategia wdrażania”, COM(2017) 134.

⁶⁰ Instrument „Łącząc Europę” i usługi podstawowe infrastruktury usług cyfrowych oraz rozwiązania interoperacyjne z programu ISA².

⁶¹ W trakcie przeglądu w celu zwiększenia skuteczności w warunkach handlowych.

⁶² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2020) 67 final.

⁶³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1724 z dnia 2 października 2018 r. w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego w celu zapewnienia dostępu do informacji, procedur oraz usług wsparcia i rozwiązywania problemów, a także zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

⁶⁴ https://e-justice.europa.eu/content_business_registers_at_european_level-105-en.do

Szereg wniosków dotyczących rozwiązania tych kwestii zawarto również we wniosku dotyczącym wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027. Na przykład działania w ramach programu „Cyfrowa Europa” będą miały na celu promowanie wdrażania rozwiązań z zakresu administracji elektronicznej i interoperacyjności. Pakiet towarowy⁶⁵ rozszerza mandat unijnych punktów kontaktowych ds. produktów, aby zapewnić przedsiębiorstwom lepsze i szybsze informacje na temat przepisów mających zastosowanie do ich towarów.

Niewystarczająca koordynacja między Komisją a administracjami krajowymi oraz między administracjami krajowymi.

Ta szczególna sytuacja jest głównym czynnikiem osłabiającym skuteczne egzekwowanie prawa, zaufanie i uczciwą konkurencję na jednolitym rynku. Przedsiębiorstwa lub specjaliści, którzy chcą zgodnie z prawem rozwijać swoją działalność w innym państwie członkowskim, skorzystaliby na bardziej efektywnej i skutecznej koordynacji.

Kwestia ta ma szczególne znaczenie w obszarze nadzoru rynku produktów, w którym rozbieżne opinie organów nadzoru rynku uznano za przeszkodę w działalności transgranicznej. Wzmocnienie koordynacji poprzez sprawny mechanizm wzajemnej współpracy w zakresie wzajemnej pomocy dla właściwych organów nadzoru rynku doprowadzi do stworzenia bezpieczniejszego jednolitego rynku i poprawy warunków konkurencji dla przedsiębiorstw.

Również w dziedzinie usług niewystarczająca lub nieskuteczna współpraca między organami krajowymi często prowadzi do nakładania restrykcyjnych przepisów i procedur na usługodawców. Z powodu ograniczonej wymiany informacji między państwami członkowskimi procedury krajowe często nie uwzględniają wymogów, które usługodawcy spełnili już w swoich państwach członkowskich pochodzenia. Dzieje się tak pomimo istniejącego obowiązku stosowania przez organy krajowe zasady wzajemnego uznawania na mocy Traktatu i prawa wtórnego (na przykład na mocy dyrektywy usługowej). W związku z tym może wystąpić niepotrzebne powielanie kontroli i złożoności dla usługodawców pochodzących z innych państw członkowskich.

UE opracowała narzędzia współpracy administracyjnej, takie jak narzędzie informacji na temat rynku wewnętrznego, które umożliwi przekazywanie informacji między organami administracji na temat poszczególnych sytuacji w bezpiecznym środowisku. Narzędzie to ma obecnie zastosowanie do 14 różnych obszarów i jest stale rozszerzane i ulepszane. Państwa członkowskie powinny z niego korzystać regularnie i w pełni.

Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów (2017/2394), obowiązujące od dnia 17 stycznia 2020 r., zapewnia organom krajowym większe uprawnienia wykonawcze oraz ramy współpracy między sobą oraz z Komisją⁶⁶.

Wyeliminowanie tej pierwotnej przyczyny w obszarach, w których nie ma konkretnej lub wystarczającej współpracy, jest głównym celem „komunikatu w sprawie długofalowego planu

⁶⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/515 z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie wzajemnego uznawania towarów zgodnie z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 764/2008 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1020 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów oraz zmieniające dyrektywę 2004/42/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 765/2008 i (UE) nr 305/2011 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

⁶⁶ Powinno to przyczynić się do zwiększenia zaufania konsumentów podczas dokonywania zakupów transgranicznych (bariera nr 7) lub poprawy ochrony przed oszustwami pochodzącymi z innych miejsc geograficznych.

działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku”. W szczególności przypomina on o znaczeniu utworzenia Sieci UE ds. Zgodności Produktów w celu zacieśnienia współpracy między organami nadzoru rynku w zharmonizowanym sektorze niespożywczym⁶⁷.

Niewystarczający personel lub niewystarczająca wiedza ekspercka na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym.

Niewystarczające zdolności administracyjne w zakresie wdrażania przepisów dotyczących jednolitego rynku, w tym na szczeblu regionalnym i lokalnym, nie umożliwiają czerpania korzyści z jednolitego rynku. Podważa to zaufanie publiczne do jednolitego rynku i utrudnia uczciwą konkurencję między przedsiębiorstwami. Ta pierwotna przyczyna jest istotna, gdy przedsiębiorstwa lub specjaliści chcą rozwijać działalność w swoim kraju lub w innym państwie członkowskim (w tym w dziedzinie zamówień publicznych), co wielokrotnie poruszano w zaleceniach dla poszczególnych państw członkowskich w ramach europejskiego semestru.

Komisja stworzyła kompleksowe ramy wsparcia dla administracji państw członkowskich obejmujące poprawę zdolności administracyjnych. Komisja nadal wspiera również profesjonalizację pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi w ramach różnych programów, na przykład szkoleń dotyczących polityki przyjaznej dla MŚP w centralnych jednostkach zakupujących.

Wniosek Komisji dotyczący programu na rzecz jednolitego rynku na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 sugeruje, że należy nadać priorytet budowaniu potencjału administracji krajowych i stowarzyszeń konsumentów, aby pomóc im w rozwijaniu działań w zakresie egzekwowania przepisów. Ponadto w „komunikacie w sprawie długofalowego planu działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku” zaproponowano nowe działania, w szczególności utworzenie sieci współpracy między krajowymi koordynatorami ds. egzekwowania przepisów w dziedzinie jednolitego rynku lub intensyfikację szkolenia przedstawicieli zawodów prawniczych odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów dotyczących jednolitego rynku.

4. Ogólne otoczenie biznesowe i konsumenckie w państwach członkowskich

Wiele barier wymienionych w niniejszym komunikacie jest często wspólnych dla krajowych konsumentów i przedsiębiorstw oraz dla podmiotów działających w wymiarze transgranicznym. Wynikają one z przyczyn, które nie mają konkretnego elementu transgranicznego i są związane z ogólnym otoczeniem biznesowym i konsumenckim. Obejmują one kwestie związane z pozwoleniami na budowę (np. w obszarze infrastruktury telekomunikacyjnej), wymogi dotyczące wejścia na rynek i wykonywania niektórych rodzajów działalności lub zawodów, pozyskiwanie energii elektrycznej, rozstrzyganie sporów między przedsiębiorcami w sądach i pozasądowo oraz płacenie podatków. Analiza *Doing Business Survey* Banku Światowego⁶⁸ odzwierciedla ten stan rzeczy: państwa członkowskie mogą się wysoko plasować w wymiarze „handlu transgranicznego”, ale nisko w odniesieniu do innych przeszkód w prowadzeniu działalności gospodarczej.

W 2019 r. zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru dotyczyły usunięcia najbardziej problematycznych obciążeń regulacyjnych i administracyjnych, niedociągnięć

⁶⁷ W wyniku nowego rozporządzenia w sprawie nadzoru rynku z 2019 r.

⁶⁸ Grupa Banku Światowego. *Doing Business* 2020.

w administracji publicznej i otoczeniu biznesowym oraz braku przewidywalnych ram regulacyjnych w 16 państwach członkowskich. Analiza w ramach europejskiego semestru uwidatnia również potrzebę poprawy jakości zarządzania i instytucji oraz skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej. Podobnie, jak wspomniano wcześniej, w sprawozdaniu Komisji z funkcjonowania jednolitego rynku wspomina się o szeregu wskaźników restrykcyjności w wielu obszarach o znaczeniu gospodarczym, takich jak zawody regulowane i usługi detaliczne.

Komisja wprowadziła również instrumenty mające na celu zapobieganie przyjmowaniu niepotrzebnie restrykcyjnych przepisów krajowych. Jednym z najnowszych przykładów jest dyrektywa w sprawie analizy proporcjonalności, którą państwa członkowskie muszą transponować do dnia 30 lipca 2020 r. Dyrektywa ta nałoży na państwa członkowskie obowiązek oceny *ex ante* proporcjonalności wszelkich nowych lub zmieniających przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, które nakładają ograniczenia w zakresie wejścia na rynek lub wykonywania zawodów regulowanych.

Polityka dotycząca umiejętności ma również do odegrania rolę w poprawie otoczenia biznesowego, zarówno pod względem dopasowania umiejętności do potrzeb przedsiębiorstw, jak i w zakresie lepszego gromadzenia informacji na temat umiejętności oraz zwiększenia ich widoczności i przejrzystości ponad granicami. Zapowiedziany wzmocniony europejski program na rzecz umiejętności zaproponuje szereg działań związanych z tymi celami. Ponadto zapowiedziany Europejski pakt o imigracji i azylu określi podejście do zarządzania legalną migracją, aby UE mogła lepiej przyciągać umiejętności i talenty, których potrzebuje rynek pracy w UE. Priorytetem pozostaje ponowne podjęcie i szybkie zakończenie negocjacji dotyczących dyrektywy w sprawie niebieskiej karty w celu przyciągnięcia wysoko wykwalifikowanych pracowników.

Strategia MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy uwzględnia potrzebę poprawy środowisk krajowych poprzez konkretne inicjatywy. Obejmują one wzmocnioną współpracę z państwami członkowskimi w zakresie wdrażania zasady „najpierw myśl na małą skalę” oraz wzmocnienie sieci pełnomocników ds. MŚP, a także kompletność i skuteczność krajowych punktów kompleksowej obsługi w celu dalszego wspierania MŚP, które chcą prowadzić działalność transgraniczną.

5. Pierwotne przyczyny niezwiązane z polityką publiczną

Pierwotne przyczyny powstawania barier nie zawsze są bezpośrednio związane z politykami publicznymi, zarówno krajowymi, jak i unijnymi. Rynki w różnych państwach członkowskich funkcjonują w szerszym kontekście kulturowym. Różne preferencje konsumentów lub języki w całej UE komplikują działalność transgraniczną. Wybory handlowe dokonywane przez podmioty prywatne lub problemy logistyczne mogą wyjaśniać pewne trudności zgłaszane przez przedsiębiorstwa, takie jak odrzucenie możliwości biznesowych lub terytorialne ograniczenia dostaw dla przedsiębiorstw handlu detalicznego. W tym względzie wyniki przeprowadzonego przez Komisję badania sektora handlu elektronicznego (z dnia 10 maja 2017 r.) pokazują, że ponad 11 % detalistów twierdzi, że ich dostawcy nakładają ograniczenia umowne na sprzedaż transgraniczną.

Istotną rolę mogą również odgrywać ogólne warunki makroekonomiczne i mikroekonomiczne. Ponadto warunki geograficzne i infrastrukturalne mogą stwarzać bariery w dostępie do rynku, na przykład ze względu na wydłużony czas transportu i odległości lub naturalne bariery wejścia na rynek.

Fakt, że te pierwotne przyczyny nie wynikają bezpośrednio z polityki publicznej, nie oznacza, że UE nie może odgrywać roli w zaradzeniu niektórym z nich. Dzieje się tak między innymi w przypadku barier, których pierwotną przyczyną są wybory handlowe podmiotów prywatnych, ponieważ jeśli nie

są one uzasadnione z obiektywnych powodów, mogą prowadzić do sztucznego podziału jednolitego rynku. Najnowszym przykładem podejmowania przez UE tych kwestii jest rozporządzenie w sprawie blokowania geograficznego⁶⁹. Innym przykładem są reguły konkurencji. W ramach działań następczych w wyniku badania sektorowego Komisja zajęła się ostatnio antykonkurencyjnymi porozumieniami niektórych przedsiębiorstw, które podzieliły jednolity rynek⁷⁰.

Jeżeli chodzi o terytorialne ograniczenia dostaw, oprócz wymogu pełnej zgodności z prawem konkurencji w następstwie komunikatu z 2018 r. w sprawie handlu detalicznego⁷¹ Komisja zwróciła się do dostawców o dobrowolną zmianę podejścia. Ponadto przed rozważeniem ewentualnych dalszych kroków Komisja bada obecnie, jak powszechnie jest stosowanie terytorialnych ograniczeń dostaw, jakich produktów dotyczy, jak ich stosowanie uzasadniają dostawcy, w jaki sposób konkurencja między detalistami może wpływać na występowanie terytorialnych ograniczeń dostaw oraz jakie są skutki gospodarcze na różnych poziomach łańcucha dostaw i dla konsumentów. W oparciu o wyniki Komisja rozważy potrzebę podjęcia dalszych działań politycznych.

Program Erasmus przyczynia się do poprawy znajomości języków wśród studentów. Podobnie europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne przyczyniają się do poprawy infrastruktury i eliminowania geograficznych wąskich gardeł w państwach członkowskich. Zostaną one uzupełnione innymi programami UE, w szczególności o kwotę 42,3 mld EUR zaproponowaną na nowy instrument „Łącząc Europę” w nowych wieloletnich ramach finansowych.

III. DZIAŁANIA PODSTAWOWE

W niniejszym komunikacie oraz w przyjętych dziś nowych inicjatywach politycznych określono działania priorytetowe, które mają zostać podjęte wspólnie przez państwa członkowskie i Komisję.

W szczególności Komisja wzywa państwa członkowskie i Parlament Europejski do:

- szybkiego przyjęcia wszystkich wniosków dotyczących wieloletnich ram finansowych odnoszących się do jednolitego rynku i istotnych dla administracji elektronicznej w celu finansowania nowych norm, narzędzi informatycznych (takich jak system wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI)), usług dla obywateli i przedsiębiorstw (takich jak SOLVIT) lub kampanii uświadamiających, w szczególności programu „Cyfrowa Europa” i Programu na rzecz jednolitego rynku;
- szybkiego przyjęcia oczekujących na rozpatrzenie wniosków ustawodawczych mających na celu wyeliminowanie pierwotnych przyczyn barier wskazanych w niniejszym komunikacie, w szczególności oczekujących na rozpatrzenie wniosków priorytetowych określonych w programie prac Komisji na 2020 r.

Ponadto wzywa państwa członkowskie do:

⁶⁹ Celem tego rozporządzenia jest uwzględnienie sytuacji opisanych powyżej w ramach bariery nr 6. Rozporządzenie (UE) 2018/302 weszło w życie w dniu 22 marca 2018 r. we wszystkich państwach członkowskich UE i obowiązuje od dnia 3 grudnia 2018 r.

⁷⁰ Oto niektóre z nich: praktyki stosowane przez czterech producentów elektroniki użytkowej (Asus, Denon & Marantz, Philips i Pioneer), na które Komisja nałożyła karę za narzucanie cen odsprzedaży w odniesieniu do szeregu powszechnie stosowanych produktów elektroniki użytkowej i (w przypadku Pioneera) również w odniesieniu do ograniczeń w handlu transgranicznym między państwami członkowskimi UE; praktyki stosowane przez amerykańską spółkę odzieżową Guess, na którą Komisja nałożyła karę grzywny za nakładanie, między innymi, ograniczeń transgranicznej sprzedaży na rzecz konsumentów (umowne blokowanie geograficzne) i narzucanie cen odsprzedaży; oraz praktyki trzech właścicieli marek i licencjodawców praw do produktów merchandisingowych (Nike, Sanrio i NBC Universal), na które Komisja nałożyła karę grzywny za ich umowy licencyjne i dystrybucyjne ograniczające transgraniczną i internetową sprzedaż produktów merchandisingowych, takich jak torby, zabawki, akcesoria szkolne i odzież, zwłaszcza dla dzieci.

⁷¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski sektor handlu detalicznego odpowiadający potrzebom XXI wieku, COM(2018) 219 final.

- wypełnienia swoich obowiązków prawnych i wzięcia odpowiedzialności za zajęcie się pierwotnymi przyczynami, które mieszczą się w ich kompetencjach, takimi jak uciążliwe przepisy i procedury, oraz zapewnienia, by ich negatywny wpływ, zarówno obecny, jak i przyszły, na jednolity rynek był zgodny z prawem UE, a w każdym razie ograniczony;
- wzmocnienia wysiłków w celu dostosowania się do przepisów dotyczących jednolitego rynku poprzez eliminację istniejących barier i unikanie tworzenia nowych
- przeznaczenia wystarczających zasobów na organy administracji, które mają kluczowe znaczenie dla wdrażania jednolitego rynku, takie jak organy koordynujące jednolity portal cyfrowy, organy nadzoru rynku, organy ds. konkurencji i organy odpowiedzialne za ochronę konsumentów, usługi wsparcia, takie jak pojedyncze punkty kontaktowe, punkty kontaktowe ds. produktów lub centra SOLVIT;
- zapewnienia skuteczności punktów kompleksowej obsługi, aby pomóc w szczególności MŚP poprzez udzielanie skoordynowanych odpowiedzi na obowiązujące przepisy, których muszą przestrzegać, aby prowadzić działalność gospodarczą na jednolitym rynku (w wymiarze transgranicznym i krajowym), a także w zakresie możliwości inwestycyjnych/programów oferowanych przez UE.

Z kolei Komisja:

- przyjmuje dzisiaj długofalowy plan działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku⁷² w celu usunięcia barier zgłoszonych w niniejszym komunikacie, których pierwotną przyczyną jest niewystarczające egzekwowanie przepisów UE. W związku z tym zostanie powołana wspólna Grupa Zadaniowa ds. Egzekwowania Przepisów dotyczących Jednolitego Rynku (SMET) złożona z państw członkowskich i Komisji;
- oceni potrzebę podjęcia dalszych działań regulacyjnych w celu usunięcia barier w zależności od innych pierwotnych przyczyn, którymi można się zająć na szczeblu UE. Komisja złoży sprawozdanie z wyników tej analizy w przyszłym roku, również w celu uwzględnienia wpływu pierwszego roku stosowania długofalowego planu działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku.
- Będzie nadal współpracować z państwami członkowskimi w celu wyeliminowania pierwotnych przyczyn barier krajowych, w tym w zakresie zapobiegania, na przykład na mocy dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku⁷³ i dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności. Inne odpowiednie ramy monitorowania i eliminowania pierwotnych przyczyn barier i przeszkód zidentyfikowanych w niniejszym komunikacie zapewnią europejski semestr;
- usprawni program REFIT, w tym poprzez zastosowanie zasady „jedno więcej – jedno mniej” przy pełnym zaangażowaniu zainteresowanych stron. W ramach platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości zostanie dokonana analiza możliwości uproszczenia obowiązujących przepisów i zapewnienia, by mogła ona sprostać przyszłym wyzwaniom; dąży się do tego, by wszystkie przyszłe akty prawne na szczeblu europejskim i krajowym były opracowywane z myślą o użytkowniku końcowym, identyfikując potencjalne bariery i łagodząc je na wczesnym etapie procesu, na przykład poprzez wykorzystanie narzędzi cyfrowych.

⁷² COM(2020) 94 10.3.2020.

⁷³ Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego. Dz.U. L 241 z 17.9.2015, s. 1.

IV. PODSUMOWANIE

Wraz z niniejszym komunikatem i załączonymi do niego sprawozdaniami Komisja przyjmuje inne spojrzenie na funkcjonowanie jednolitego rynku: spojrzenie jego użytkowników. Pokazuje to, że obecnie zbyt wiele barier nadal utrudnia funkcjonowanie jednolitego rynku. Komplikuje to „podróżę” przedsiębiorców i konsumentów. Potrzebujemy woli politycznej i determinacji, by – podobnie jak w roku 1985 – pracować wspólnie na szczeblu UE i państw członkowskich w celu usunięcia pozostałych barier poprzez usunięcie ich pierwotnych przyczyn. Przyjęty dziś pakiet inicjatyw – nowa strategia przemysłowa dla Europy, strategia MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy, „komunikat w sprawie długofalowego planu działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku” oraz niniejszy komunikat – stanowią podstawę, dzięki której możemy ponownie ożywić nasze partnerstwo, aby zapewnić Europie wzrost gospodarczy, dobrobyt i stabilność dla jej obywateli i przedsiębiorstw w kraju i na świecie.