



Bruxelles, 22.11.2018.
COM(2018) 772 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I
ODBORU REGIJA**

Jedinstveno tržište u svijetu koji se mijenja

Iznimna prednost koja zahtijeva obnovljeni politički angažman

Jedinstveno tržište jedno je od najvećih postignuća europskog projekta. Upravo zahvaljujući jedinstvenom tržištu Europa je jedno od najprivlačnijih mjesta u svijetu za život i poslovanje. Tijekom posljednjih 25 godina imalo je ključnu ulogu u povećanju blagostanja i bogatstva građana Europske unije. Poduzećima nudi pristup velikom i konkurentnom tržištu, a uklanjanjem prepreka njihovu rastu, inovacijskim nastojanjima i napretku povećava konkurentnost industrije. Svojom diversifikacijom jedinstveno tržište pridonijelo je povećanju otpornosti europskog gospodarstva i ekonomske i monetarne unije¹, a svojim opsegom ojačalo je položaj i utjecaj Europske unije u svijetu. Prednosti jedinstvenog tržišta uvelike nadilaze samo slobodno područje trgovine i carinsku uniju te uključuju slobodno kretanje proizvoda, osoba, usluga i kapitala. Te četiri slobode, koje zajedno omogućuju neometanu trgovinu i gospodarsku aktivnost, temelj su jedinstvenog tržišta. Komisija procjenjuje da gospodarska korist jedinstvenog tržišta iznosi približno 8,5 % bruto domaćeg proizvoda Unije.

Iako su postignuća važna, jedinstveno tržište zahtijeva i uvijek će zahtijevati napore u cilju njegova održavanja i poboljšanja. Kako bi jedinstveno tržište i dalje bilo izvor rasta i prilika za građane i poduzeća, ono se mora nastaviti prilagođavati novim kretanjima i izazovima. Stajališta o tome koji bi se prioriteti trebali odabrati sve su različitija, kao i poimanja mogućih koristi. Globalizacija i nove tehnologije donose goleme prilike, ali i postavljaju ključna pitanja o tome kada, što i kako te treba li uopće donositi propise. Nedosljedna ili slaba provedba zajedničkih pravila i dalje je izazov, dok osiguranje svrsishodnosti tih pravila u okruženju koje se brzo mijenja zahtijeva stalan napor.

Iznad svega, sa svakim daljnjim napretkom u integraciji, svaki „dodatni korak” postaje sve veći politički izazov kako se dotičemo sve osjetljivijih gospodarskih i socijalnih pitanja. Daljnja integracija u područjima kao što su usluge pokazala se teškom, iako bi se njome produktivnost i rast mogli znatno potaknuti, te u oporezivanju, u kojem mnoga poduzeća smatraju da su odstupanja od primjenjivih propisa velika prepreka na jedinstvenom tržištu. Isto vrijedi i za socijalnu dimenziju jedinstvenog tržišta, gdje je napredak od ključne važnosti kako bi se svim građanima omogućilo da u potpunosti iskoriste prednosti integracije.

Zbog tih izazova, za dublju integraciju danas je potrebna veća politička hrabrost i odlučnost nego prije 25 godina te veći naponi nego ikad prije kako bismo premostili jaz između retorike i provedbe. Prečesto se suočavamo sa situacijom u kojoj se čini da postoji konsenzus na najvišoj razini o potrebi za produbljivanjem jedinstvenog tržišta, ali nedostaje političke volje za donošenje konkretnih mjera koje Komisija predlaže i koje bi urodile promjenom odnosno za prenošenje i provedbu onih već dogovorenih. Čak i kada izražavaju potporu daljnjoj integraciji tržišta ili daljnjem usklađivanju, države članice često promiču samo svoj domaći pristup kao temelj europskih propisa, što može izazvati političke napetosti. To pak dovodi do situacije da se Komisiju stalno poziva da iznese nove ideje, no spremnost da se te ideje provedu u praksi nije zajamčena. Stoga je ta pitanja potrebno otvoreno raspraviti, a europski čelnici trebali bi ponovo izraziti svoju predanost svim dimenzijama jedinstvenog tržišta.

U posljednje četiri godine Komisija je u okviru strategije jedinstvenog tržišta, unije tržišta kapitala i strategije jedinstvenog digitalnog tržišta predložila ambiciozan i uravnotežen niz mjera kako bi se jedinstveno tržište dodatno produbilo i učinilo pravednijim. Tim se prijedlozima izgrađuje pravni okvir za jedinstveno tržište usmjereno na budućnost. Već je doneseno nekoliko prijedloga, ali Europski parlament i Vijeće još se moraju složiti oko 44 od

¹ Govor M. Draghija, Ekonomska i monetarna unija: nekad i sada, 19. rujna 2018., Berlin <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

ukupno 67 prijedloga navedenih u tim strategijama (vidjeti Prilog I.). Komisija je osim toga donijela važne i budućnosti okrenute prijedloge u području kružnog gospodarstva, energetike, prometa i klimatskih politika, kojima će se produbiti jedinstveno tržište i potaknuti održivi razvoj. Kako bi jedinstveno tržište i dalje bilo pravedno, Komisija je predložila zaštitne mjere u području zapošljavanja, oporezivanja i prava trgovačkih društava.

U ožujku 2018. Europsko vijeće zatražilo je od Komisije da ocijeni stanje jedinstvenog tržišta u pogledu provedbe, primjene i izvršenja postojećeg zakonodavstva ključnog za funkcioniranje jedinstvenog tržišta kao i preostale prepreke i mogućnosti za potpuno funkcionalno jedinstveno tržište. Ova je Komunikacija prvi odgovor na taj zahtjev Europskog vijeća i donosi se zajedno s Godišnjim pregledom rasta i Komunikacijom o pregledu stanja Plana ulaganja.² U njoj se opisuje trenutno stanje, pri čemu se podsjeća na koristi za građane, potrošače i poduzeća i naglašava hitna potreba za usuglašavanjem o podnesenim prijedlozima prije kraja tekućeg zakonodavnog ciklusa. Osim toga, naglašava se potreba za učinkovitijom provedbom, primjenom i izvršenjem pravila jedinstvenog tržišta te ocjenjuju glavne prepreke koje je potrebno ukloniti kako bi jedinstveno tržište i dalje učinkovito funkcioniralo, a Unija mogla iskoristiti prilike koje nudi jedinstveno tržište otporno na promjene u budućnosti. Time će joj se u konačnici omogućiti da osigura rast i blagostanje za svoje građane i poduzeća te oblikuje globalni program.

1. Osnajivanje i zaštita

Jedinstveno tržište snažan je pokretač konkurentnosti Unije i blagostanja njezina stanovništva. Ono ima važnu društvenu funkciju stvaranja zajedničkog životnog prostora na temelju zajedničkih pravila za više od 512 milijuna Europljana. Prema podacima Eurobarometra za proljeće 2018., 82 % građana Unije podupire slobodu življenja, rada, studiranja i poslovanja u drugim državama članicama. To je među svim politikama Unije najviša razina potpore³. Osim toga, vanjska dimenzija jedinstvenog tržišta stvara gospodarske i socijalne koristi jer Uniji pruža iznimnu prednost u međunarodnim trgovinskim pregovorima te je sredstvo za privlačenje stranih ulaganja i talenata. To je još važnije s obzirom na činjenicu da su konkurenti Unije na globalnoj razini gospodarstva veličine kontinenta.

1.1. Više prilika i koristi za građane

1.1.1. Veći izbor, niže cijene i bolja zaštita potrošača

Uklanjanje prepreka slobodnom kretanju proizvoda i usluga, uključujući podatke, donijelo je znatne gospodarske koristi potrošačima i poduzećima. Potrošači tako imaju koristi od većeg izbora visokokvalitetnih proizvoda i usluga po nižim cijenama dok nenarušeno tržišno natjecanje poduzeća potiče na inovacije i poboljšanje svojih proizvoda i usluga⁴. Dobri su primjeri tih izravnih koristi smanjenje cijena telekomunikacijskih usluga za 35 % tijekom posljednjeg desetljeća⁵, ukidanje naknada za roaming i smanjenje troškova zračnog prijevoza.

² COM(2018) 770 odnosno COM(2018) 771.

³ Standardno istraživanje Eurobarometra, br. 89, proljeće 2018.

⁴ SWD (2018) 198.

⁵ Indeks gospodarske i društvene digitalizacije (DESI), 2018., SWD (2018) 198; referentno razdoblje: 2006. – 2015.

Jedinstveno tržište građanima omogućuje mnogo jeftinija i brža plaćanja diljem europodručja. Uvođenjem eura i jedinstvenog europskog platnog područja (SEPA) te stupanjem na snagu zakonodavstva Unije⁶, naknade za prekogranična plaćanja u eurima usklađene su s onima za domaća plaćanja u europodručju, čime su u prosjeku postale 85 % jeftinija. Time se građanima koji rade i studiraju u drugoj državi članici omogućuje da se koriste svojim postojećim računom u matičnoj zemlji kako bi primali plaću ili plaćali račune u državi u kojoj borave.

Da bi jedinstveno tržište učinkovito funkcioniralo, potrošači moraju imati povjerenja u proizvode koje žele kupiti, bilo da je riječ o robi ili uslugama, kupnji na internetu ili izvan njega, lokalno ili iz druge države članice. To povjerenje osigurava se uspostavom jedinstvenog skupa propisa Unije za zaštitu potrošača, kojima su već utvrđeni zajednički standardi zaštite u mnogim područjima, kao što su sigurnost proizvoda i hrane, okoliš, prava putnika, privatnost i zaštita podataka te dobrobit životinja.

Usklađenim pravilima Unije za informiranje o hrani povećana je zaštita potrošača i pravna sigurnost za poduzeća koja posluju s hranom. Time se poboljšava protok i dostupnost hrane unutar jedinstvenog tržišta. Konkretno, na temelju tog zakonodavstva na pretpakiranim prehrambenim proizvodima i restoranskim obrocima mora se jasno označiti prisutnost alergena i prehrambene informacije. Na taj se način štiti zdravlje potrošača i omogućuje im se da donesu informirane odluke.

1.1.2. Sloboda kretanja unutar Unije

Ukupno 17 milijuna građana Unije živi ili radi u drugoj državi članici, a 9,5 milijuna njih gospodarski je aktivno. Približno dva milijuna građana svakodnevno prelazi granicu jer rade ili studiraju u jednoj državi, a žive u drugoj⁷. Tijekom posljednjeg desetljeća mobilnost osoba⁸ unutar Unije znatno se povećala (vidjeti grafikon u nastavku). Osim toga, od početka programa Erasmus više od devet milijuna građana imalo je priliku provesti neko vrijeme u drugoj zemlji kako bi studirali, učili ili se osposobljavali⁹. Iako je napredak u tim područjima impresivan, te su brojke i dalje niske za kontinent s više od 512 milijuna stanovnika. Trebalo bi ih promatrati u kontekstu specifičnih čimbenika kao što su jezik i razlike u socijalnim sustavima koje je teško prevladati i koje znače da će mobilnost radne snage u Uniji vjerojatno uvijek biti niža nego na drugim integriranim tržištima.

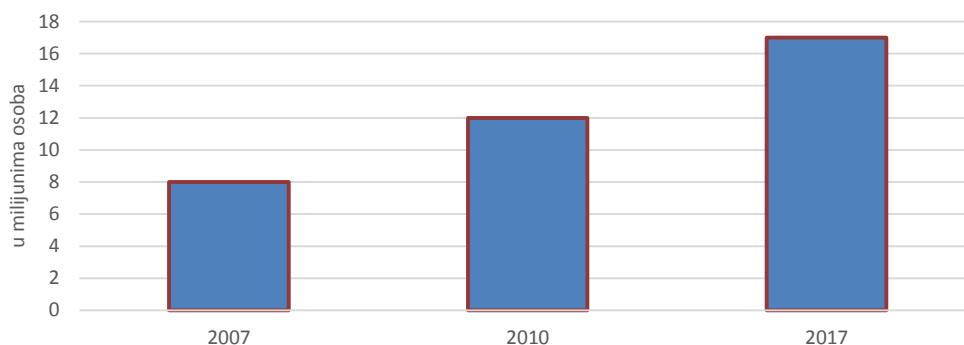
⁶ Uredba (EZ) br. 924/2009.

⁷ COM (2017) 534.

⁸ Mobilnost osoba unutar Unije odnosi se na ukupan broj građana Europske unije svih dobi koji žive u drugoj državi članici, uključujući umirovljenike, studente i radnike.

⁹ To uključuje 4,4 milijuna studenata u sustavu visokog obrazovanja, 1,4 milijuna sudionika u razmjenama mladih, 1,3 milijuna sudionika u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju, 1,8 milijuna članova osoblja, 100 000 volontera i 100 000 sudionika programa Erasmus Mundus.

Građani Unije koji žive u drugoj državi članici



Izvor: Eurostat – vlastiti izračuni

Uklanjanjem diskriminirajućih, neopravdanih ili nerazmjernih prepreka za mobilnost radne snage te uspostavom načela jednakog postupanja prema domaćim radnicima i radnicima iz Unije, jedinstveno tržište otvara nove mogućnosti zapošljavanja za građane Unije koji žele raditi u drugoj državi članici. I gospodarski sektori suočeni s manjkom radne snage imaju koristi od mobilnosti radne snage. Tijekom gospodarske i financijske krize to je europskim radnicima pomoglo da nađu posao u manje pogođenim državama Unije.

Građanka Unije radila je četiri godine u Njemačkoj i 32 godine u Portugalu. Budući da u Njemačkoj građanin mora imati najmanje pet godina staža kako bi ostvario pravo na mirovinu, ona u pravilu ne ispunjava uvjete nacionalnog mirovinskog sustava u Njemačkoj. Zahvaljujući pravilima Unije o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, njemačko mirovinsko tijelo mora uzeti u obzir godine koje je osoba radila u Portugalu i isplatiti joj dio mirovine za četiri godine odrađene u Njemačkoj.

Međutim, važno je i priznati da pozitivan učinak jedinstvenog tržišta nije ravnomjerno raspoređen i da svi građani ne mogu iskoristiti slobode koje ono donosi. Postoji jasna potreba za otklanjanjem zabrinutosti građana u regijama s visokom nezaposlenošću ili koje se suočavaju sa strukturnim promjenama. Povećanje mobilnosti radne snage ili integracije tržišta može dovesti do problema povezanih s prihodima i sigurnosti radnih mjesta. U tu je svrhu Unija poduzela mjere kako bi svoju radnu snagu učinila otpornijom na promjene na tržištu rada, primjerice dokvalifikacijom ili prekvalifikacijom, te uspostavom snažnih standarda tržišta rada. Tako se, na primjer, nedavnom revizijom zakonodavstva o upućenim radnicima pruža pojačana zaštita i posebno uvodi načelo jednake plaće za jednak rad na istom mjestu. Europskim stupom socijalnih prava¹⁰ odražava se zajedničko razumijevanje europskih socijalnih standarda, utvrđuje program za osiguravanje novih i djelotvornijih prava građanima i radnicima te rješavaju novonastali društveni i demografski izazovi i promjene u svijetu rada. Kohezijska politika Unije također ima važnu ulogu kao bi se građanima i geografskim područjima pomoglo da se nose s neravnomjernom raspodjelom koristi od jedinstvenog tržišta.

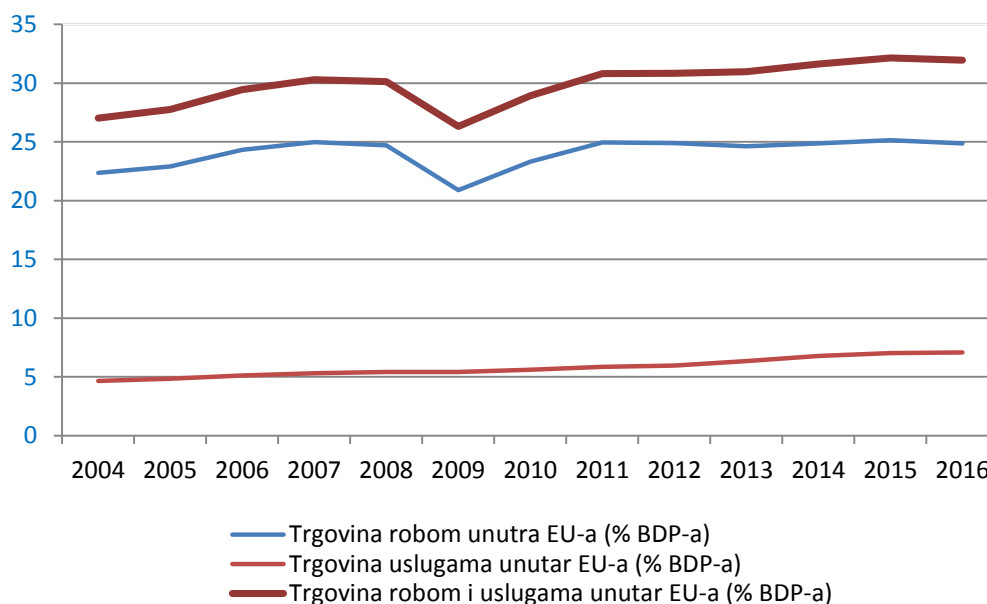
Komisija je u lipnju 2016. donijela Novi program vještina za Europu kako bi se građanima diljem Unije osiguralo odgovarajuće osposobljavanje, stjecanje vještina i potpora na promjenjivim tržištima rada. U okviru toga Komisija je pokrenula Plan za sektorsku suradnju kako bi se u nizu gospodarskih sektora zadovoljile kratkoročne i srednjoročne potrebe za vještinama.

¹⁰ COM(2017) 250.

1.2 Koristi za poduzeća

Zahvaljujući usklađivanju nacionalnih propisa, zajedničkim normama u državama članicama, umjesto 28 različitih skupova normi, i načelu uzajamnog priznavanja, jedinstveno tržište nudi pristup tržištu s više od 512 milijuna potrošača na kojem se mogu testirati nove ideje i proizvodi. Propisima Unije o javnoj nabavi omogućuje se pristup javnoj potrošnji koji je u većoj mjeri strateški, a državama članicama te regionalnim i lokalnim tijelima vlasti omogućuje odabir najbolje ponude na temelju šireg raspona kriterija, a ne samo na temelju najniže cijene¹¹. Diversifikacija, razmjeri, eksperimentiranje i inovacije koje jedinstveno tržište omogućuje pokretači su produktivnosti te su stoga od ključne važnosti kako bi europska poduzeća ostala konkurentna u globaliziranom svijetu. Jedinstveno tržište proizvoda osobito je uspješno. Donošenjem zajedničkih propisa i, ako takvih propisa nema, načelom uzajamnog priznavanja uklonjene su regulatorne prepreke za više od 80 % industrijskih proizvoda. Produbljena je i njegova integracija te je, u odnosu na veličinu bruto domaćeg proizvoda Unije, trgovina robom i uslugama unutar Unije porasla s 27 % u 2004. na 33 % u 2017., iako je trgovina uslugama i dalje ograničenija i mnogo niža od potencijala.

Trgovina robom i uslugama unutar Unije (u odnosu na veličinu bruto domaćeg proizvoda Unije)

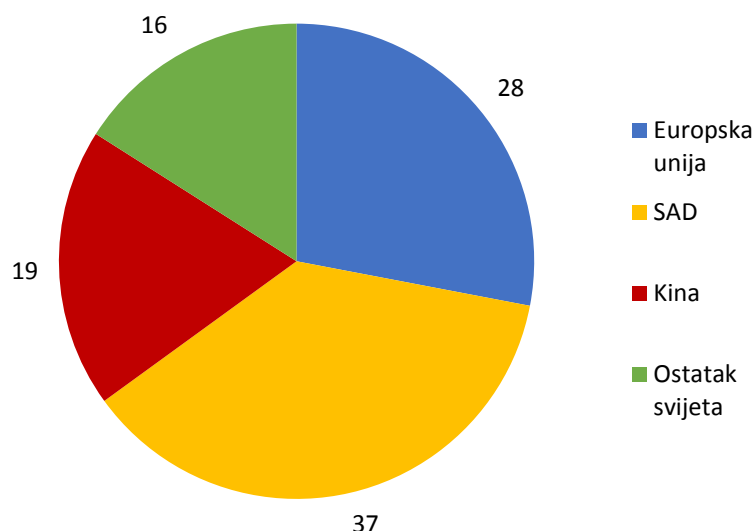


Izvor: Eurostat

Za sva poduzeća, mala i velika, jedinstveno tržište nudi mogućnost privlačenja ulaganja za rast poslovanja izvan njihove matične zemlje te postizanje razmjera koji će im omogućiti da se prošire diljem Unije i svijeta. Zahvaljujući jednom od najvećih tržišta na svijetu, Unija europskim poduzećima pomaže da postanu konkurentna na globalnoj razini.

¹¹ Na javnu nabavu otpada znatan dio javnih ulaganja u gospodarstvo Unije: godišnje iznosi 2 bilijuna EUR, što je 14 % bruto domaćeg proizvoda Unije, COM(2017) 572.

Broj europskih poduzeća među prvih 100 svjetskih poduzeća u 2017.



Izvor: Europski centar za političke strategije

1.2.1. Koristi od integracije financijskog sektora

Unatoč financijskoj krizi, integracija tržišta kapitala u Europi povećala se u posljednjih 25 godina. Tržišta kapitala od 1992. znatno su se proširila, te su u 2015. bila više nego dvostruko veća od gospodarstva Unije. Sve više pružatelja financijskih usluga može poslovati diljem Unije na temelju jedinstvene putovnice¹². Na taj način potiče se tržišno natjecanje, a poduzećima koja trebaju financiranje na tržištima kapitala nude nove mogućnosti jer sada za više svojih aktivnosti mogu pronaći sredstva na cijelom jedinstvenom tržištu i manje ovise o bankovnom financiranju. Pojačani nadzor na razini Unije doveo je do viših razina zaštite potrošača i ulagača. Integracijom tržišta kapitala potiču se i europske inovacije, što je presudno za povećanje učinkovitosti i produktivnosti trgovačkih društava.

1.2.2. Oblikovanje otvorenog, multilateralnog trgovinskog sustava utemeljenog na pravilima i osiguravanje pristupa međunarodnim vrijednosnim lancima

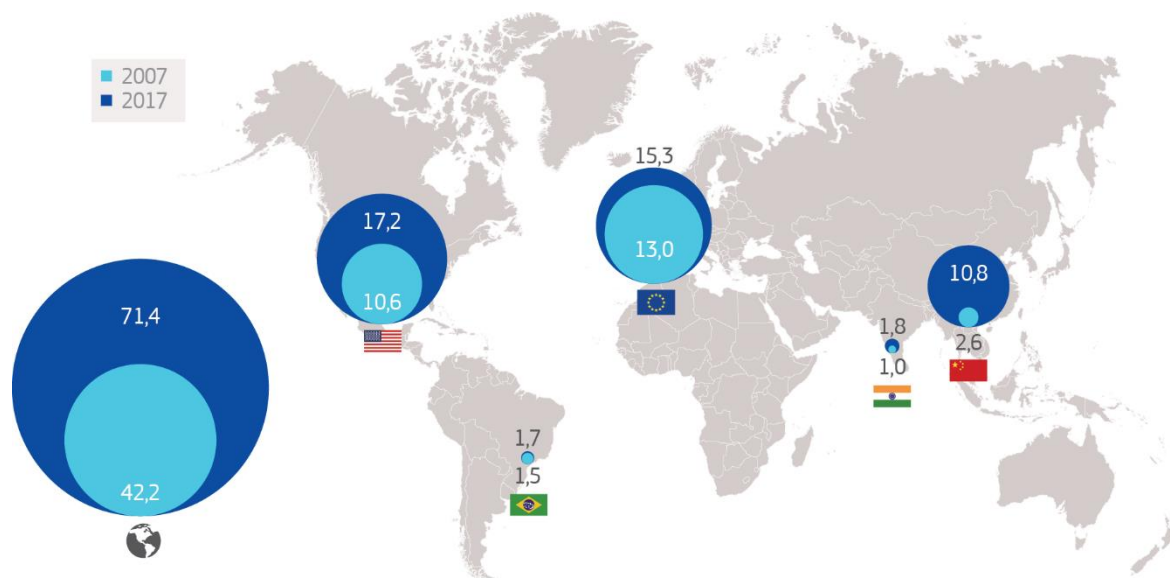
Jedinstveno tržište Uniji omogućuje da u međunarodnim trgovinskim pregovorima zastupa jedinstveni stav. S obzirom na svojih više od 512 milijuna potrošača i ukupni bruto domaći proizvod od 15 300 milijardi EUR¹³, jedinstveno tržište jedno je od najvećih tržišta na svijetu. Stoga je privlačno našim trgovinskim partnerima i može se iskoristiti kao sredstvo za otvaranje inozemnih tržišta uz obostranu korist. Primjeri su toga nedavno potpisivanje sporazuma o slobodnoj trgovini s Japanom i Singapurom, prijedlog Komisije za potpisivanje sporazuma s Vijetnamom, zaključenje pregovora s Meksikom i tekući pregovori s Mercosurom¹⁴, Čileom, Australijom i Novim Zelandom. Ambiciozni trgovinski program Unije doprinosi osiguranju poštenog tržišnog natjecanja i jednakih uvjeta za europska poduzeća na tržištima trećih zemalja.

¹² Trenutačno 13 484 financijskih institucija koristi 359 953 putovnice za pružanje financijskih usluga u Uniji.

¹³ Podaci za 2017.

¹⁴ „Zajedničko južno tržište”, koje se sastoji od Argentine, Brazila, Paragvaja i Urugvaja.

*Europsko gospodarstvo na globalnoj razini
(bruto domaći proizvod, u bilijunima EUR – tekuće cijene, 2007. – 2017.)*



Izvor: Svjetska banka i Europska središnja banka, Europski centar za političke strategije – vizualizacija

Osim toga, zbog razmjera jedinstvenog tržišta Unija može oblikovati otvoren, multilateralan trgovinski sustav utemeljen na pravilima. Kako bi pristupila jedinstvenom tržištu, poduzeća iz trećih zemalja moraju se pridržavati zakonodavstva Unije, među ostalim u područjima zdravlja, okoliša, sigurnosti hrane i proizvoda te zaštite potrošača. Usklađene europske norme često postaju globalni modeli, a trgovinskom politikom promiču se u okviru sporazuma o slobodnoj trgovini. Uz potpuno poštovanje propisa Unije o zaštiti podataka i privatnosti, Unija u svojim pregovorima o trgovini i ulaganjima s trećim zemljama predlaže horizontalne odredbe za prekogranični protok podataka i zaštitu osobnih podataka.

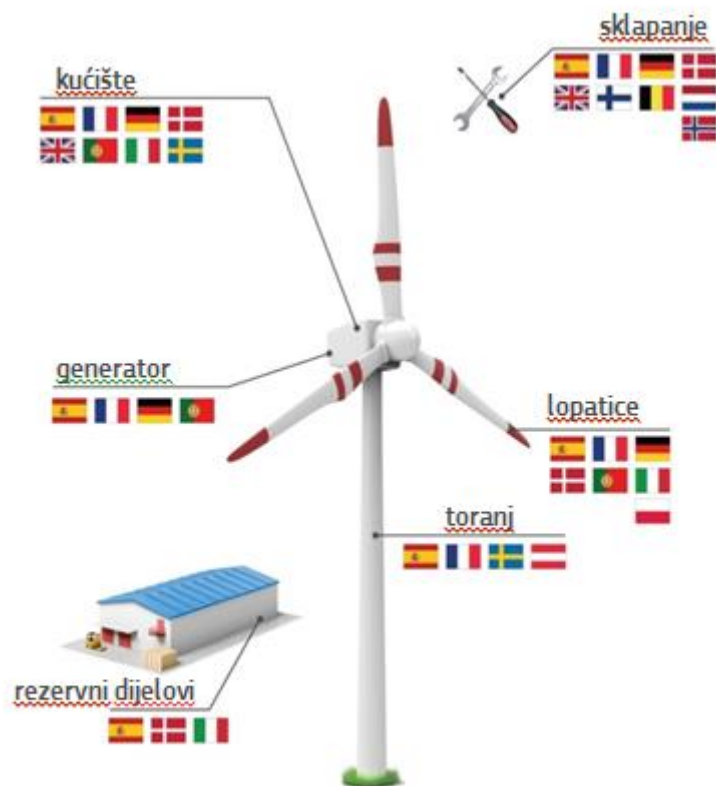
Predloženim novim okvirom za provjeru izravnih stranih ulaganja doprinjet će se zaštititi strateških interesa Unije na temelju veće transparentnosti i nadzora. To poduzećima donosi znatne koristi i otvara nove mogućnosti. Na taj način jedinstveno tržište doprinosi ciljevima Unije za potporu miru, njezinim vrijednostima i dobrobiti njezinih građana, a te se vrijednosti odražavaju i promiču u zakonodavstvu o jedinstvenom tržištu i Unijinu ambicioznom trgovinskom programu.

Međunarodna je proizvodnja u sve većoj mjeri organizirana u okviru globalnih vrijednosnih lanaca, u kojima proces inovacija i proizvodnje obuhvaća nekoliko zemalja. Zahvaljujući jedinstvenom tržištu poduzeća Unije imaju pristup raznolikijim, kvalitetnijim i jeftinijim sirovinama te su stoga konkurentnija na svjetskoj razini. Ono olakšava integraciju poduzeća u europske vrijednosne lance, čime se pomaže zadržavanje gospodarske aktivnosti unutar Unije. Na primjer, udio sirovina iz drugih država članica u proizvodnim lancima u porastu je i sada premašuje 14 %¹⁵. Iz toga logično proizlazi da svaka nova ili ponovna prepreka na jedinstvenom tržištu u konačnici smanjuje konkurentnost poduzeća iz Unije. Jedinstveno

¹⁵ Ti rezultati znatno su veći u automobilskoj (32 %) i kemijskoj (31 %) industriji, a obje bilježe rast u odnosu na 23 % u 2000.

tržište od ključne je važnosti za mala i srednja poduzeća jer nudi sve veće poslovne prilike poduzećima koja sama ne izvoze¹⁶.

*Vrijednosni lanac europskih proizvođača vjetroturbina:
Glavne lokacije proizvodnih pogona*



Izvor: na temelju podataka Zajedničkog istraživačkog centra

Europski savez za baterije dobar je primjer strateškog vrijednosnog lanca u Europi koji jedinstveno tržište omogućuje. Iako će baterijske ćelije činiti visok udio dodane vrijednosti u automobilu budućnosti, Unija ih trenutačno ne može masovno proizvesti i oslanja se na uvoz iz trećih zemalja. To može prouzročiti probleme u pogledu sigurnosti opskrbe i povećanja troškova prijevoza, kašnjenja ili slabije kontrole kvalitete. Godinu dana od uspostave Saveza, osnivaju se konzorciji s poslovnim nastanom u Uniji, grade prvi proizvodni pilot-pogoni i najavljeni su daljnji projekti kako bi Unija postala vodeći akter u tom strateškom području.

2. Izazov ostvarenja u praksi

Građani i poduzeća osjetit će prednosti jedinstvenog tržišta samo ako njegovi propisi budu funkcionirali na terenu. Bez obzira na to je li riječ o prehrambenim proizvodima, osiguranju ili zahtjevima u pogledu zaštite zdravlja i sigurnosti na radu, neusklađenost s pravom Unije u jednoj državi članici može imati dalekosežne posljedice u drugoj. Neusklađenost sa zakonodavstvom može potkopati povjerenje potrošača u jedinstveno tržište, a time se narušavaju i jednaki uvjeti za poduzeća. Dobra provedba, primjena i izvršenje propisa

¹⁶ Vidjeti na primjer „25 godina jedinstvenog europskog tržišta – studija koju je financirao Danski ured za poduzetništvo” <http://www.hbseconomics.dk/wp-content/uploads/2018/09/25-years-of-the-Single-Market.pdf>.

jedinstvenog tržišta stoga su preduvjeti da se inicijative za produbljivanje jedinstvenog tržišta stvarno provedu u praksi.

2.1. Provedba i primjena pravila jedinstvenog tržišta

Države članice odgovorne su za prenošenje direktiva u nacionalno zakonodavstvo. Tijekom posljednjih 20 godina ostvaren je dobar napredak u prenošenju direktiva o jedinstvenom tržištu, što je vidljivo iz znatnog smanjenja prosječnog manjka prenošenja (sa 6,3 % u 1997. na 0,9 % u 2017.). Međutim, ispravna provedba cjelokupnog zakonodavstva koje je u posljednjih nekoliko godina doneseno radi jačanja jedinstvenog tržišta bit će jedan od glavnih zajedničkih izazova u neposrednoj budućnosti te će zahtijevati stalnu predanost svih država članica¹⁷. Novije naznake nisu uvijek ohrabrujuće. Na primjer, u lipnju 2018. manjak prenošenja za 16 direktiva s rokovima za prenošenje u nacionalno zakonodavstvo između prosinca 2017. i svibnja 2018. iznosio je 25 %. U slučaju triju direktiva o javnoj nabavi koje su trebale biti prenesene do travnja 2016., Komisija je morala pokrenuti 58 postupaka zbog povrede protiv 21 države članice, koje nisu obavijestile ni o jednoj mjeri prenošenja, a tri su postupka još uvijek u tijeku.

U slučajevima minimalnog usklađivanja nacionalnih propisa na razini Unije, legitimno je da države članice, ako to žele, odu dalje od propisanog u zakonodavstvu Unije. Međutim, to ne bi smjelo dovesti do prekomjerne regulacije, u kojoj nacionalne mjere uzrokuju nerazmjerno opterećenje za građane i poduzeća.¹⁸ Primjer tog rizika jest integracija, prema potrebi, Opće uredbe o zaštiti podataka u nacionalne pravne okvire te je tako u jednoj državi članici doneseno gotovo 600 stranica dodatnog zakonodavstva. Godine 2016. Europski parlament, Vijeće i Europska komisija u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva¹⁹ obvezali su se da će objaviti tekst nacionalnih mjera za prenošenje zakonodavstva EU-a i pojasniti koje odredbe proizlaze iz direktiva Unije, a koje ih nadilaze. Ta transparentnost sama po sebi može pomoći osigurati da svi dodatni zahtjevi budu razmjerni i jasno opravdani. Komisija je državama članicama stavila na raspolaganje alat za obavješćivanje o tome kako prenose direktive Unije u svoje zakonodavstvo, ali su ga dosad iskoristile samo dvije države članice u vezi s trima direktivama.

Tijela država članica odgovorna su i za primjenu propisa jedinstvenog tržišta. U nekoliko je slučajeva tijekom posljednjih godina loša primjena propisa imala znatne posljedice. Kao rezultat povećava se nadzor na razini Unije.

Skandal Dieselgate otkrio je slabosti u provedbi propisa Unije u postupcima homologacije za automobile, za što su nadležna tijela na razini država članica, i nedostatak pravnih instrumenata koji su na raspolaganju Komisiji kako bi se to ispravilo. Novim okvirom za homologaciju, koji je donesen u svibnju 2018., primjena propisa Unije postat će učinkovitija, a nadzor na razini Unije znatno će se ojačati.

Kako bi zakonodavstvo u području jedinstvenog tržišta bilo učinkovito, često je potreban nadzor na nacionalnoj razini od strane neovisnih tijela koja raspolažu dostatnim ljudskim resursima i opremom. To je slučaj u područjima kao što su tržišno natjecanje, nadzor tržišta,

¹⁷ Rezolucija Europskog parlamenta od 26. svibnja 2016. o strategiji jedinstvenog tržišta, 2015/2354(INI); Rezolucija Europskog parlamenta od 19. siječnja 2016. o aktu „Prema jedinstvenom digitalnom tržištu”, 2015/2147(INI).

¹⁸ Vidjeti i francusku inicijativu na razini država članica o utvrđivanju i uklanjanju nekoliko slučajeva prekomjerne regulacije, povezanih s prenošenjem direktiva Unije: <https://ue.delegfrance.org/suppression-de-sur-transpositions>.

¹⁹ SL L 123, 12.5.2016., str. 1.

zaštita podataka, energetika, promet, telekomunikacije ili financijske usluge. Ta su tijela dodatno jamstvo dobre primjene propisa jedinstvenog tržišta, a Komisija će i dalje pridavati posebnu pozornost osiguravanju njihova ispravnog funkcioniranja i pokrivenosti odgovarajućim resursima. Konkretno, Komisija će ojačati svoju potporu izgradnji administrativnih kapaciteta, primjerice u okviru predloženih programa potpore jedinstvenom tržištu i reformama u okviru sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira.

Zaštita potrošača od prijevare beskrupuloznih poduzeća izazov je koji zahtijeva povećanu prekograničnu suradnju među upravama. Slučaj fipronila u jajima iz 2017. primjer je koji pokazuje da ima prostora za poboljšanje suradnje u području sprečavanja prijevara s hranom. Prekogranična suradnja potrebna je i kako bi se građanima i poduzećima pomoglo da iskoriste svoje slobode jedinstvenog tržišta te da bi se riješili sukobi javnih tijela. Komisija je u tom području poduzela odlučne mjere donošenjem prijedloga o Europskom nadzornom tijelu za rad²⁰ u cilju poboljšanja slobodnog kretanja radnika, posebno prekograničnom suradnjom nacionalnih tijela i posredovanjem u prekograničnim sukobima.

Kao što je potvrđeno u Pregledu stanja u području pravosuđa²¹, Komisija podsjeća da su neovisnost, kvaliteta i učinkovitost pravosudnog sustava i poštovanje vladavine prava na nacionalnoj razini ključni za održavanje povjerenja u jedinstveno tržište. Poboljšanje nacionalnih pravosudnih sustava stoga je prioritet za Komisiju, u okviru europskog semestra, tj. godišnjeg ciklusa koordinacije ekonomskih politika Unije, ili potpore izobrazbi i radu sudaca, primjerice putem Europske pravosudne mreže. Komisija je predložila i jačanje sposobnosti građana da ostvare svoja prava. Na temelju paketa „Nove pogodnosti za potrošače”, kvalificirani²² subjekti moći će pokrenuti sudski postupak u ime potrošača. Ako se taj paket donese, rezultirat će jeftinijim i učinkovitijim mjerama za zaustavljanje i uklanjanje povreda kojima se nanosi šteta velikom broju potrošača u Uniji. Kao što se pokazalo u nekoliko nedavnih skandala, zviždači mogu imati ključnu ulogu u područjima u kojima bi povrede prava Unije biti teško otkriti, a mogle bi ozbiljno naštetiti javnom interesu. Prijedlogom Komisije koji se bavi tim pitanjem osigurat će se da se zviždači pri prijavljivanju takvih povreda osjećaju sigurnima²³.

2.2. Izvršenje na razini Unije

Kao čuvarica Ugovorâ, Komisija osigurava da države članice poštuju propise Unije, uglavnom putem postupaka zbog povrede, u skladu sa strateškim pristupom utvrđenim u Komunikaciji „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata”²⁴, i kontrole državnih potpora. Unija je uspostavila i pojačane mehanizme nadzora, na primjer europska nadzorna tijela u području financijskih usluga. S obzirom na to da prijetnje financijskoj stabilnosti i zaštiti ulagača ne poštuju granice, Komisija je iznijela prijedloge²⁵ za osiguranje snažnijeg i integriranijeg financijskog nadzora koji provode ta tijela, uključujući u području pranja novca. Osim toga, Komisija je u skladu sa svojim ciljem da bude „veća i ambicioznija u pogledu velikih stvari, a manja i skromnija kada je riječ o malim stvarima” odlučila, u okviru kontrole državnih potpora i postupaka zbog povrede, staviti dodatan naglasak na mjere koje imaju znatan učinak na jedinstveno tržište, na primjer one koje se odnose državne potpore u

²⁰ COM(2018) 131.

²¹ COM(2018) 364.

²² COM(2018) 183.

²³ COM(2018) 218.

²⁴ C(2016) 8600.

²⁵ COM(2017) 536 i COM(2018) 645.

području poreza na dobit²⁶.

Trgovačka društva također mogu narušiti funkcioniranje jedinstvenog tržišta postavljanjem prepreka trgovini, ulaganjima ili poduzetništvu. Kada sudjeluju u nezakonitim dogovorima kako bi izbjegla tržišno natjecanje ili kada dominantni subjekti sprečavaju ulazak konkurenata na svoja tržišta, to dovodi do viših cijena i smanjenja izbora za potrošače. Štetu trpe i poduzeća koja su žrtve te prakse. Komisija će u takvim slučajevima i dalje intervenirati kako bi zaštitila potrošače na jedinstvenom tržištu i nadopunila djelovanje nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, koja su slabije opremljena za rješavanje velikih prekograničnih predmeta. Osim toga, trebalo bi izbjegavati nove prepreke na dijelovima jedinstvenog tržišta koji funkcioniraju dobro.

Kako bi utvrdila prepreke na unutarnjem tržištu koje su stvorila trgovačka društva, Komisija je provela opsežne istrage u sektoru e-trgovine. Kao rezultat toga, Komisija mjere izvršenja u području prava tržišnog natjecanja usmjerava na ugovorna ograničenja koja ometaju prekograničnu e-trgovinu. Komisija je novčano kaznila četiri trgovačka društva u srpnju 2018. jer su ograničila sposobnost svojih trgovaca na malo da samostalno odluče o maloprodajnim cijenama elektroničkih proizvoda te su im ograničila države u kojima mogu prodavati na internetu.

3. Iskorištavanje punog potencijala jedinstvenog tržišta

Da bi se dosegnule održivo više razine gospodarskog rasta, Unija hitno mora poboljšati uvjete koji pogoduju rastu produktivnosti. Kako je istaknuto u Komisijinu Godišnjem pregledu rasta, uz inovacije i širenje tehnologije, tržišta koja učinkovito funkcioniraju glavni su pokretač rasta produktivnosti. Jedinstveno tržište jedan od temelja ekonomske i monetarne unije, a integracija jedinstvenog tržišta ključna je za poboljšanje njegove otpornosti. Istodobno, euro potiče prekograničnu trgovinu i olakšava ostvarivanje koristi od ekonomije razmjera.

Puni potencijal jedinstvenog tržišta za stvaranje rasta, otvaranje radnih mjesta i poticanje međunarodne konkurentnosti u mnogim se područjima tek treba ostvariti. Tako je, primjerice, u slučaju digitalizacije i novih tehnologija, u kojima je ključni izazov odlučiti što, kada i kako regulirati ili ne regulirati, i u slučaju kružnog gospodarstva, u kojem je cilj uspostaviti regulatorni okvir kojim se osigurava veća održivost gospodarskih aktivnosti uz otvaranje radnih mjesta, povećanje inovacija i rasta. U rješavanju problema u oba je slučaja potrebno primijeniti europski pristup kako bi se izbjegla fragmentacija jedinstvenog tržišta koja bi nastala zbog mnoštva nacionalnih pristupa. Usluge, proizvodi, oporezivanje i mrežne industrije također nude znatan potencijal i ulaganja u dodatnu gospodarsku integraciju u tim područjima zahtijevaju ulaganje većeg političkog kapitala nego dosad. Ne treba podcijeniti vanjski utjecaj daljnje integracije jedinstvenog tržišta u sve nestabilnijem svijetu jer će to Uniju učiniti još privlačnijom međunarodnim trgovinskim partnerima i osigurati joj dodatnu prednost na međunarodnoj sceni.

Da bi jedinstveno tržište pravilno funkcioniralo, važno je imati jasna, pravedna i svrsishodna pravila. Komisija redovito evaluira postojeća propise i pri izradi novih provodi javna savjetovanja i opsežne procjene učinka kako bi se pobrinula da zakonodavni okvir ispunjuje svoju svrhu bez nepotrebnih troškova. Osim toga, primjenom načela inovacija pridonosi se osiguravanju zakonodavnog okvira koji može proći test vremena. Komisija nastavlja razvijati

²⁶ 2017/C 18/02.

alate za praćenje i provoditi evaluacije koristi i prepreka na jedinstvenom tržištu te učinka zakonodavstva Unije na jedinstveno tržište na temelju iskustva korisnika, potrošača i poduzeća.

3.1. Tradicionalno i digitalno tržište

Digitalne tehnologije postale su sastavni dio jedinstvenog tržišta do te mjere da razlika između tradicionalnog i digitalnog jedinstvenog tržišta više nema važnost. Digitalizacija je nužna u poduzećima, uključujući tradicionalne industrije, i upravama te je potrebno izraditi propise za jedinstveno tržište koji će se stalno ažurirati kako bi se osiguralo da se inovacijama i širenjem novih tehnologija potiče rast produktivnosti²⁷. Na taj će način jedinstveno tržište nastaviti biti podrška inovativnim poduzećima te rastu i razvoju novoosnovanih poduzeća u Uniji. To se posebno odnosi na e-trgovinu, platforme, financijske tehnologije²⁸ i ekonomiju suradnje.

Digitalne tehnologije poduzećima mogu omogućiti izravnu prodaju proizvoda i usluga više od 512 milijuna potrošača u cijeloj Uniji. U 2017. 33 % europskih potrošača i 18 % europskih poduzeća prekogranično je prodavalo ili kupovalo putem interneta²⁹. Međutim, nove prepreke koje su uvele države članice ili poduzeća kočile rast e-trgovine i utječu na prekograničnu trgovinu te ih stoga treba rješavati na razini Unije. Glavni nalaz nedavnih istraga Komisije pokazao je da gotovo 40 % *web*-mjesti korisnicima iz drugih država članica nije omogućilo prodaju putem interneta³⁰.

U kontekstu strategije jedinstvenog digitalnog tržišta Komisija je predložila niz inicijativa za uklanjanje najvećih prepreka e-trgovini. Neke od njih već su donesene: o geografskom blokiranju³¹, uslugama prekogranične dostave paketa³², porezu na dodanu vrijednost za e-trgovinu³³ i suradnji u zaštiti potrošača³⁴. Uredbom o geografskom blokiranju, koja se počinje primjenjivati 3. prosinca 2018., zabranit će se diskriminirajuće prakse na temelju državljanstva, boravišta ili poslovnog nastana. Prijedlozima za ažurirane digitalne ugovore³⁵, o kojima se još pregovara, potrošačima bi se zajamčilo da u svojoj zemlji i u inozemstvu imaju sličnu razinu zaštite pri kupnji digitalnih sadržaja kao i pri kupnji materijalne robe.

Internetske platforme postale su istaknuti akteri na jedinstvenom tržištu koji više od milijun poduzeća omogućuju da dopru do potrošača diljem Unije. Međutim, inovacijski potencijal internetskih platformi ograničen je nedostatkom povjerenja te brojnošću nacionalnih propisa. Kad je riječ o odnosima među poduzećima, djelovanje na razini Unije potrebno je kako bi se osigurala pravedna, transparentna i pouzdana internetska trgovina i tržišno natjecanje. Komisija je u travnju 2018. iznijela prijedlog novih usklađenih propisa za prakse između

²⁷ Govor M. Draghija, Ekonomska i monetarna unija: nekad i sada, 19. rujna 2018., Berlin, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

²⁸ Komisija je 2018. predstavila svoj Akcijski plan o financijskim tehnologijama (COM(2018) 109) kako bi osigurala da financijski sektor Unije može iskoristiti prednosti digitalizacije i tehnoloških inovacija, a poduzeća i potrošači inovativne i pristupačne financijske usluge.

²⁹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals;
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics.

³⁰ SWD(2017) 229; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/geoblocking-final-report_en.pdf.

³¹ Uredba (EU) 2018/302.

³² Uredba (EU) 2018/644.

³³ Direktiva (EU) 2017/2455.

³⁴ Uredba (EU) 2017/2394.

³⁵ COM(2015) 634; COM(2015) 635.

platformi i poduzeća³⁶. Propise o autorskom pravu i oporezivanju također treba prilagoditi digitalnom dobu i Komisija je iznijela odgovarajuće prijedloge³⁷.

Ekonomija suradnje koja je u nastajanju nudi mogućnosti građanima i poduzećima. Više od 400 000 građana već obavlja gospodarske djelatnosti kao što su prijevoz, smještaj i financije. Kako bi se omogućilo ostvarivanje punog potencijala³⁸ i širenje poslovnih modela koji se temelje na ekonomiji suradnje, ključno je izbjeći nekoordinirano reguliranje država članica, primjerice pri utvrđivanju granica između rada zaposlenih osoba i uzajamnog pružanja usluga pojedinaca („peer-to-peer“). Potrebno je uspostaviti pravu ravnotežu između zaštite radnika i prilagodljivosti tržišta rada, kao u nedavnom prijedlogu Komisije o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Uniji³⁹. Taj je prijedlog dio provedbe europskog stupa socijalnih prava, a Europski parlament i Vijeće trebaju do ožujka 2019. ostvariti daljnji napredak u pregovorima o raznim zakonodavnim inicijativama kako bi ona postala učinkovitija.

3.2. Maksimalno povećanje mogućnosti europskog podatkovnog gospodarstva

Za uspješno digitalno gospodarstvo potreban je podatkovni ekosustav koji počiva na tri temelja: povjerenju, raspoloživosti podataka i kapacitetima/infrastrukturi. Upravo je jedinstveno tržište prava razina za izgradnju takvog ekosustava. Brz razvoj i donošenje europskih i, prema potrebi, međunarodnih pravila i standarda kojima se osigurava usklađenost tržišta i interoperabilnost digitalnih proizvoda i usluga utvrđeni su kao prioriteti.

Opća uredba o zaštiti podataka ključno je jamstvo povjerenja u jedinstveno tržište osobnih podataka. Obuhvaća temeljna prava i vrijednosti europske digitalne politike te utvrđuje novi globalni standard. Građanima omogućuje veću kontrolu nad načinom na koji trgovačka društva obrađuju njihove osobne podatke, jamči im pravo na zaborav te pruža jedinstveni skup pravila za poduzeća u cijeloj Uniji.

Predloženom uredbom o e-privatnosti⁴⁰ dopunit će se Opća uredba o zaštiti podataka tako što će se uvesti jedinstven skup pravila kojima se jamči visoka razina privatnosti u svoj elektroničkoj komunikaciji. Povjerenje u europski podatkovni ekosustav i njegova otpornost potaknut će se mjerama kojima se promiče jedinstveno tržište kibersigurnosti, kako je utvrđeno u strategiji za kibersigurnost⁴¹.

Pristup podacima ključan je za podatkovno gospodarstvo. Donošenjem uredbe o slobodnom protoku neosobnih podataka⁴² prepreke takvom slobodnom protoku postat će nezakonite, čime će se olakšati prekogranično poslovanje poduzeća u podatkovnom gospodarstvu Unije. Donošenjem revidirane direktive o javnom sektoru⁴³ pridonijet će se i osiguravanju veće dostupnosti visokokvalitetnih podataka za poduzeća i inovatore. Kako bi uspostavila potrebne alate za učinkovito korištenje podataka, Unija mora povećati svoje kapacitete u području umjetne inteligencije, računalstva visokih performansi i kvantnih tehnologija. U području umjetne inteligencije u tijeku je rad na koordiniranom planu za utvrđivanje i mobiliziranje

³⁶ COM(2018) 238.

³⁷ COM(2016) 594; COM(2016) 593; COM(2018) 147; COM(2018) 148; COM(2018) 329.

³⁸ Gotovo jedan od pet građana tvrdi da su nudili usluge putem platformi ili bi mogli zamisliti da to čine (vidjeti Flash Eurobarometer 467/2018, „Primjena ekonomije suradnje“).

³⁹ COM(2017) 797.

⁴⁰ COM(2017) 10.

⁴¹ JOIN/2017/0450.

⁴² COM(2017) 495.

⁴³ COM(2018) 234.

potrebnih ulaganja i na etičkim smjernicama za razvoj i upotrebu tih tehnologija kada su u interakciji s ljudima.

3.3. Uzimanje u obzir novih sklonosti potrošača i ulagača u kružnom gospodarstvu i održivog financiranja

Potrošači sve češće biraju proizvode i usluge koji su razvijeni i funkcioniraju na održiv način. Taj trend treba podržati jer se njime pridonosi kružnom gospodarstvu s niskom razinom emisija ugljika i otvaraju nove poslovne mogućnosti. Međutim, gomilanje inicijativa na nacionalnoj ili lokalnoj razini može dovesti do fragmentacije i u konačnici otežati postizanje tih ciljeva. Djelovanjem na razini Unije jedinstveno tržište pridonosi ostvarivanju povoljnih uvjeta za ulaganja i inovacije i učinkovitijem postizanju ciljeva u području klime, javnog zdravlja i održivosti⁴⁴.

Kružno gospodarstvo, u kojem se vrijednost proizvoda, materijala i resursa čuva koliko je god moguće, a stvaranje otpada svodi na najmanju moguću mjeru, mora postati sastavni dio jedinstvenog tržišta. U okviru Akcijskog plana za kružno gospodarstvo⁴⁵ Komisija je uvela niz mjera potpore kružnom gospodarstvu u cijelom lancu vrijednosti – od oblikovanja i proizvodnje do potrošnje, popravka i ponovne proizvodnje, gospodarenja otpadom i sekundarnih sirovina koje se vraćaju u gospodarstvo. Taj se pristup već primijenio na plastiku, no potencijal za recikliranje plastičnog otpada i dalje je u velikoj mjeri neiskorišten. Do 2030. sva plastična ambalaža trebala bi se moći reciklirati na troškovno učinkovit način. Komisija je predložila i zajedničke propise za zabranu plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu i sprečavanje fragmentacije jedinstvenog tržišta, do koje bi moglo doći zbog različitih skupova nacionalnih propisa.

Izgradnja jedinstvenog tržišta kapitala također može biti sredstvo za pomoć Uniji u ispunjenju njezinih obveza u okviru Pariškog sporazuma⁴⁶. Da bi se privatni kapital usmjerio u održive projekte, financijskim akterima potrebni su ravnopravni uvjeti. Kako bi odgovorila na rastuću potražnju, Komisija je predstavila Akcijski plan o financiranju održivog rasta⁴⁷ te je predložila propise kojima se utvrđuje zajedničko razumijevanje održivih financijskih proizvoda i transparentnost koja je potrebna za njihov razvoj⁴⁸. Da bi utvrdila viziju dugoročnog smanjenja emisija stakleničkih plinova u Uniji, Komisija će uskoro predstaviti strategiju koja odražava ciljeve Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama. Uskoro će predstaviti i dokument za razmatranje o putu prema održivoj Europi do 2030. u skladu s ciljevima održivog razvoja Ujedinjenih naroda.

3.4. Stalni izazovi na tržištu proizvoda i usluga

Jedinstveno tržište moćan je alat za širenje inovacija i novih tehnologija koje povećavaju produktivnost europskih gospodarstava i pridonose društvenom napretku za građane. Procjenjuje se da bi se daljnjim reformama za poboljšanje funkcioniranja jedinstvenog tržišta za proizvode, koje je već uspješno, mogao ostvariti prihod do čak 183 milijarde EUR godišnje⁴⁹. Međutim, najveće bi se prednosti ostvarile daljnjom integracijom usluga, posebno

⁴⁴ Vidjeti, npr. COM(2013) 196.

⁴⁵ COM(2015) 614.

⁴⁶ Sporazum od 12. prosinca 2015. u okviru Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime (UNFCCC).

⁴⁷ COM(2018) 097.

⁴⁸ COM(2018) 353, COM(2018) 354 i COM(2018) 355.

⁴⁹ Pregled troškova nedjelovanja na razini Europe, 2014.–2019., Službe Europskog parlamenta za istraživanja, http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_Mapping_the_Cost_of_Non-Europe-June%202014.pdf.

poslovnih, ponajviše zbog većeg spajanja proizvodnih i uslužnih djelatnosti, npr. u podatkovnom gospodarstvu. Procjenjuje se da moguća dobit u tom području iznosi do 338 milijardi EUR godišnje⁵⁰. Zajedno s oporezivanjem i socijalnim pravima, usluge su područje u kojem je jaz između retorike o integraciji jedinstvenog tržišta i provedbe potrebnih mjera najočitiji⁵¹.

Trgovina proizvodima koja počiva na načelu uzajamnog priznavanja u nedostatku usklađenih propisa na razini Unije i dalje je znatno manja od trgovine proizvodima na koju se primjenjuju takvi propisi (35 % u odnosu na 55 % domaće potrošnje)⁵². Kako bi odgovorila na taj izazov, Komisija je 2017. predložila Paket o robi⁵³, kojim bi se poduzećima olakšalo stavljanje proizvoda na tržište u drugim državama članicama i dokazivanje usklađenosti sa zakonodavstvom matične države.

Normizacija je imala vodeću ulogu u razvoju jedinstvenog tržišta podupiranjem tržišnog natjecanja i pridonošenjem ostvarivanju interoperabilnosti proizvoda i usluga. Proizvodi koji su u skladu s dobrovoljnim usklađenim normama odobrenima na razini Unije ostvaruju korist od pretpostavke o sukladnosti i stoga mogu biti u slobodnom prometu na jedinstvenom tržištu. To se pokazalo korisnim, primjerice, u području inženjerstva ili informacijskih tehnologija. Iako europska tijela za normizaciju izrađuju usklađene norme, Komisija pokreće, upravlja i prati te norme te ima krajnju odgovornost, kao što je 2016. podsjetio Sud Europske unije⁵⁴. Sadašnji je sustav funkcionalan, ali Komisija priznaje da su potrebna daljnja poboljšanja te je stoga uz ovu Komunikaciju predložila akcijski plan za bržu izradu još učinkovitijih i transparentnijih usklađenih normi⁵⁵.

Unija je uslužno gospodarstvo (70 % bruto domaćeg proizvoda Unije), ali prekogranična trgovina uglavnom se odnosi na robu. Prekogranična trgovina uslugama obuhvaća samo 20 % trgovine uslugama i čini samo 5 % bruto domaćeg proizvoda Unije⁵⁶. U znatnom dijelu uslužnog gospodarstva ne iskorištavaju se prednosti jedinstvenog tržišta, posebno poslovnih usluga i mrežnih industrija. U slučaju poslovnih usluga (11 % bruto domaćeg proizvoda Unije) europska poduzeća rijetko kupuju usluge od stranih računovođa ili poreznih savjetnika. Poslovne usluge primjer su usluga koje postaju sve važnije za proizvodnju: oko 80 % outputa pravnih, računovodstvenih, inženjerskih i arhitektonskih usluga zapravo se upotrebljava kao posrednički element u drugim sektorima, uključujući proizvodne djelatnosti. Slično tome, ograničenja u maloprodajnom sektoru prelijevaju se u druge sektore gospodarstva, posebno uzvodno u proizvodnom lancu⁵⁷.

S obzirom na sve veće natjecanje na globalnim tržištima proizvoda, konkurentna prednost Unije sve se više oslanja na usluge i uslužnu komponentu ukupnog lanca vrijednosti. Stoga je uspostava dinamičnijeg tržišta za prekogranično pružanje usluga u Uniji ključna sastavnica buduće konkurentnosti industrije Unije. Niži stupanj prekogranične aktivnosti djelomično se može objasniti velikim brojem pravnih i regulatornih zahtjeva na nacionalnoj razini u mnogim

⁵⁰ Pregled troškova nedjelovanja na razini Europe, 2014.–2019., Službe Europskog parlamenta za istraživanja.

⁵¹ Vidjeti i izvješće Copenhagen Economics „Making EU Trade in services work for all” („Trgovina uslugama u EU-u za sve”), studeni 2018.

⁵² COM(2017) 475

⁵³ COM(2017) 787.

⁵⁴ Predmet C-613/14, James ElliConstruction, ECLI:EU:C:2016:821.

⁵⁵ COM(2018) 764.

⁵⁶ Govor M. Draghija, Ekonomska i monetarna unija: nekad i sada, 19. rujna 2018., Berlin, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

⁵⁷ COM(2018) 219.

uslužnim sektorima. Ti zahtjevi, koji obuhvaćaju pitanja kao što su pravni oblik i vlasnička struktura, zabrana multidisciplinarnih djelatnosti i oglašavanje, posebno su prisutni u vrlo reguliranim stručnim uslugama. Kako bi se izbjegla zlouporaba ili nerazmjerni zahtjevi, u nedavno dogovorenom prijedlogu Komisije od država članica zahtijeva se da provedu ispitivanja proporcionalnosti prije donošenja novih pravila o reguliranim profesijama⁵⁸. Komisija je također predložila da države članice dostave svoje nacрте zakonodavstva u području usluga⁵⁹ kako bi Komisija mogla ocijeniti jesu li u skladu s pravom Unije prije njihova donošenja. Taj je prijedlog još u postupku donošenja na razini suzakonodavaca i noviji je primjer razilaženja između želje za unapređenje jedinstvenog tržišta i političke volje za donošenje potrebnih mjera.

Nadalje, Komisija je predložila da se pravila o koordinaciji socijalne sigurnosti ažuriraju⁶⁰ kako bi se dodatno olakšala zaštita socijalnih prava prekograničnih radnika i nacionalnim tijelima omogućilo da provode bolje kontrole prijevara. Novo Europsko nadzorno tijelo za rad također će pridonijeti jačanju suradnje među državama članicama u tom području i osiguravanju pristupa pravim informacijama o mobilnosti radne snage.

Sektori u kojima intelektualno vlasništvo ima veliku ulogu važan su dio europskoga gospodarstva (39 % bruto domaćeg proizvoda Unije i 35 % radnih mjesta u Uniji). Novija postignuća u tom području uključuju donošenje revidirane Direktive o žigovima⁶¹ 2015., kojom se dodatno modernizira vrlo uspješna europska pravna stečevina u tom području. Međutim, pogodnosti sustava jedinstvenog patenta u cijelosti će se moći iskoristiti tek kad Sporazum o Jedinstvenom sudu za patente stupi na snagu, što se još nije dogodilo.

3.5. Veliki izazovi mrežnih industrija

Potrošači i poduzeća ne ostvaruju sve koristi od tržišnog natjecanja u reguliranim mrežnim industrijama. Dobar je napredak ostvaren u integraciji unutarnjeg energetskog tržišta, na kojem se energijom sve slobodnije trguje preko granica. Međutim, znatan pad veleprodajnih cijena električne energije – oko 40 % u razdoblju od 2008. do 2017., ne odražava se u potpunosti u potrošačkim cijenama koje su se u tom razdoblju u prosjeku smanjile za samo 13 %. To je djelomično posljedica tržišne snage postojećih operatora, a djelomično prepreka ulasku novih konkurenata, kao što su regulirane cijene. Prijedlogom modela tržišta u okviru paketa „Čista energija za sve Europljane”⁶² nastoji se potaknuti tržišno natjecanje stvaranjem ravnopravnih uvjeta za različite tehnologije proizvodnje električne energije i informiranjem potrošača kako bi postali aktivni sudionici na tržištu električne energije. Tim će se paketom pridonijeti i integraciji tržišta električne i toplinske energije te tržišta prometa upotrebom digitalnih tehnologija kojima će se povećati tržišno natjecanje i pridonijeti ostvarenju ciljeva dekarbonizacije.

U području prometa i mobilnosti i dalje postoje brojne prepreke, a novi konkurenti često se suočavaju s neopravdanim ograničenjima pristupa u domaćim željezničkim i cestovnim uslugama. Fragmentacija prometnog tržišta i nedostaci u socijalnom zakonodavstvu prvenstveno se odnose na cestovni promet. Istovremeno, nedostatna interoperabilnost zbog različitih nacionalnih zahtjeva sprečava razvoj tržišnog natjecanja u željezničkom prijevozu robe i međunarodnim uslugama željezničkog prijevoza. Provedbom 4. željezničkog paketa

⁵⁸ Direktiva (EU) 2018/958.

⁵⁹ COM(2016) 821.

⁶⁰ COM(2016) 815.

⁶¹ Direktiva (EU) 2015/2436.

⁶² COM(2016) 860.

unaprijedit će se interoperabilnost i otvoriti domaća željeznička tržišta (za putnike), dok će se donošenjem akata predloženih u okviru tri paketa za mobilnost iz 2017. i 2018. uvelike pridonijeti stvaranju jedinstvenog europskog prometnog prostora⁶³.

Tehnologija 4G sporo se uvodi u Europi zbog različitih nacionalnih pravila i pristupa prema dodjeljivanju pojaseva spektra. Nedavnim donošenjem Akcijskog plana za 5G⁶⁴ i Europskog zakonika elektroničkih komunikacija⁶⁵, uključujući nova pravila za upravljanje radiofrekvencijskim spektrom, osigurat će se dostupnost novih 5G usluga do 2020. pod istim tehničkim uvjetima za cijelu Uniju. Time će se poduprijeti uvođenje tehnologije 5G te će se osigurati poticaji za razvoj fiksnih i mobilnih mreža vrlo velikog kapaciteta koje su ključne za podatkovno gospodarstvo, umjetnu inteligenciju i digitalizaciju našeg gospodarstva i društva.

3.6. Napredak u integraciji tržišta kapitala i dovršetku bankarske unije

Europski potrošači i poduzeća i dalje ne ostvaruju koristi od svih povećanih mogućnosti, učinkovitosti i sigurnosti koje bi pružile sasvim integrirana tržišta kapitala i dovršena bankarska unija. Uvođenjem eura integracija financijskih tržišta Unije postala je još važnija. U mnogim državama članicama financijska kriza znatno je utjecala na bankovno kreditiranje, što je dovelo do smanjenja kredita za poduzeća te velikih poremećaja u realnom gospodarstvu. Prekogranični bankovni krediti i alternativni izvori financiranja u Europi i dalje nisu dovoljno razvijeni. Europa ima samo 26 „jednoroga”, tj. novoosnovanih poduzeća koja vrijede više od 1 milijarde EUR, dok ih SAD ima 106, a Kina 59. Kako bi se potaknula daljnja privatna i javna ulaganja u gospodarstvo, važno je pojačati napore za utvrđivanje i uklanjanje postojećih prepreka na razini Unije i na nacionalnoj razini, kako je navedeno u Komunikaciji „Plan ulaganja za Europu – pregled stanja i sljedeći koraci” koju je danas donijela Komisija⁶⁶.

Diversifikacija izvora financiranja za poduzeća Unije prioritet je u okviru unije tržišta kapitala. Komisija je donijela prijedloge za privlačenje novih ulagača (npr. u području skupnog financiranja), povećanje kapaciteta banaka za kreditiranje s pomoću propisa za jednostavniju, transparentniju i standardiziraniju sekuritizaciju i uklanjanje prepreka prekograničnim ulaganjima. Bolja pravila o zaštiti potrošača i ulagača ključna su za stvaranje povjerenja i stabilnosti potrebnih za povećanje prekogranične bankovne aktivnosti. Prijedlogom Komisije o paneuropskom osobnom mirovinskom proizvodu⁶⁷ građanima će se pružiti više mogućnosti štednje za mirovinu, među ostalim u prekograničnom okruženju. Države članice trebale bi štititi njegovu paneuropsku prirodu u korist svih građana Unije i osigurati da različita porezna pravila i složene strukture ne sprečavaju buduću primjenu tog proizvoda. To je bio jedan od ključnih ciljeva bankarske unije, kao i cilj daljnje integracije europskih bankarskih sustava i kidanja veza između banaka i država. Od 2012. uvedena su dva stupa bankarske unije: jedinstveni nadzorni mehanizam i jedinstveni sanacijski mehanizam za banke s vlastitim jedinstvenim fondom za sanaciju koji financiraju banke. U tijeku je rad na operacionalizaciji zajedničkog zaštitnog mehanizma za jedinstveni fond za sanaciju, koji će se osigurati putem Europskog stabilizacijskog mehanizma. Osim toga, Komisija je iznijela prijedlog o Europskom sustavu osiguranja depozita⁶⁸ kako bi se zajamčila

⁶³ COM(2011) 144.

⁶⁴ COM(2016) 588.

⁶⁵ COM(2016) 590.

⁶⁶ COM(2018) 771.

⁶⁷ COM(2017) 343.

⁶⁸ COM(2015) 586.

jednaka razina zaštite za deponente banaka na cijelom europodručju. Hitno je potrebno dovršiti bankarsku uniju i uniju tržišta kapitala.



Izvor: Europska komisija

3.7. Smanjenje administrativnog opterećenja i olakšavanje porezne discipline

Administrativne i regulatorne prepreke i dalje odvrćaju mala poduzeća od prekograničnog širenja. Nedavno istraživanje⁶⁹ pokazalo je da poduzeća pri prelasku granice više brine administrativna složenost (83 %) nego jezične prepreke (45 %). Troškovi usklađivanja s različitim nacionalnim zahtjevima i postupcima mogu biti izvan dosega građana, malih i srednjih poduzeća te novoosnovanih poduzeća.

Na razini Unije dostupna je praktična i sve veća potpora. Primjeri su portal Vaša Europa (stranice o poslovanju) i Europska poduzetnička mreža. Nedavno donesenom Uredbom o jedinstvenom digitalnom pristupniku građanima i poduzećima olakšat će se pristup internetskim informacijama o njihovim pravima na jedinstvenom tržištu. Zajednička pravila za elektroničku identifikaciju i usluge povjerenja sigurno su i transparentno sredstvo za interakciju građana i poduzeća s javnim upravama i privatnim sektorom. U okviru paketa o pravu trgovačkih društava⁷⁰ Komisija je predložila i nova pravila kojima se utvrđuju jasni i usklađeni zajednički postupci o tome kako se trgovačko društvo može preseliti iz jedne države članice u drugu, spojiti ili podijeliti preko granica, uz snažne zaštitne mjere protiv zlouporabe. Poduzeća će se također moći putem interneta registrirati, osnivati nove podružnice ili podnositi dokumente u poslovni registar.

Digitalna transformacija potencijalno može znatno smanjiti administrativno opterećenje i poboljšati okvirne uvjete za ulaganja u poduzeća, primjerice u području e-javne nabave. Anketa iz 2016. pokazala je da je u Europi 82 % javnih usluga dostupno na internetu. Smanjuje se razlika između zemalja s najlošijim i najboljim rezultatima. Prioritet je ostvariti daljnji napredak u provedbi Akcijskog plana za e-upravu⁷¹ donesenog 2016. To

⁶⁹ Istraživanje koje je proveo Eurochambres u ljeto 2015. i obuhvaćalo je 592 poduzetnika iz Unije.

⁷⁰ COM(2018) 239; COM(2018) 241.

⁷¹ COM(2016) 179.

uključuje inicijative kojima se olakšava razmjena informacija te razvoj i inkorporiranje potrebnih alata informacijske tehnologije, kao što su Sustav povezivanja poslovnih registara (BRIS), prekogranične usluge e-zdravstva i infrastrukture digitalnih usluga.

Digitalne tehnologije mogu pojednostavniti i izvršenje poreznih obveza te smanjiti troškove u području oporezivanja. Izvršenje obveza povezanih s PDV-om utvrđeno je kao jedna od najvećih prepreka prekograničnoj aktivnosti. Mini sustav jedinstvene kontaktne točke za PDV poduzećima je već omogućio uštedu više od 500 milijuna eura. Na temelju toga su zakonodavci su u prosincu 2017. dogovorili niz mjera kojima se uvode jednostavnija i učinkovitija pravila za poduzeća koja prodaju robu na internetu. Prijedlog Komisije za smanjenje administrativnog opterećenja poreza na dodanu vrijednost za mala i srednja poduzeća⁷² mogao bi pridonijeti povećanju prekogranične trgovine za oko 13 %. Donošenjem prijedloga o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit (CCCTB)⁷³ dodatno bi se smanjio godišnji trošak porezne discipline za novo društvo kćer u drugoj državi članici za oko 65 %. Samo time bi se ulaganja povećala do 3,4 %, a bruto domaći proizvod Unije do 1,2 %. No treba napraviti više. Jedinstveno tržište u području oporezivanja danas je još uvijek nedovoljno razvijeno. Države članice moraju poduzeti odlučne mjere za donošenje ključnih prijedloga u cilju poboljšanja buduće konkurentnosti EU-a. S obzirom na poteškoće u postizanju jednoglasnog dogovora država članica u Vijeću oko bitnih prijedloga o oporezivanju, Komisija će uskoro predstaviti komunikaciju o mogućnosti prelaska na donošenje odluka kvalificiranom većinom kad je riječ o određenim pitanjima oporezivanja. Ta pitanja potrebno je dodatno razmotriti prije rasprave o budućnosti Europe 9. svibnja 2019. u Sibiu.

3.8. Poticajne mjere

Sama pravila nisu dovoljna da bi jedinstveno tržište funkcioniralo, a sposobnost prodaje proizvoda i pružanja usluga diljem Unije ovisi o dostupnosti i pristupačnosti infrastrukture ili mreža, npr. u području prometa, energetike i telekomunikacija. Unija je uložila u ta područja i olakšala javna i privatna ulaganja. Očekuje se da će se u razdoblju 2014. – 2020. putem instrumenta za povezivanje Europe, Europskog fonda za strateška ulaganja i programa Obzor 2020. financirati više od 2000 projekata u području prometa, energetike i telekomunikacija u cilju podupiranja visokokvalitetnih, održivih i međusobno povezanih mreža.

Komisija je za razdoblje od 2021. do 2027. predložila jednostavniji, učinkovitiji i fleksibilniji proračun kojim će se omogućiti učinkovitija potpora u svim područjima koja su ključna za razvoj jedinstvenog tržišta. To posebno uključuje predloženi novi Instrument za povezivanje Europe, Svemirski program i program Digitalna Europa te strukturne i investicijske fondove. Tim će se programima promicati inicijative kao što su uvođenje prekograničnih koridora 5G za povezanu i automatiziranu vožnju, satelitsko promatranje i navigaciju, računalstvo visokih performansi, umjetnu inteligenciju ili kibersigurnost. Istovremeno, novim programom Obzor Europa nastaviti će podupirati buduća istraživanja tih tehnologija. Kako bi jedinstveno tržište ostvarilo rezultate na terenu, Unija bi trebala financijski podupirati i nacionalne uprave. To posebno vrijedi za administrativnu suradnju, provedbene aktivnosti, pristup informacijama za građane i poduzeća i izgradnju kapaciteta. Poduzećima koja žele imati pristup jedinstvenom tržištu radi širenja svojeg poslovanja također je potrebna potpora. Ta je potpora predviđena u budućim programima kao što su program jedinstvenog tržišta, InvestEU ili program suradnje

⁷² COM(2018) 21.

⁷³ COM(2016) 685; COM(2016) 683.

u području oporezivanja i carine. Brzim dogovorom o prijedlozima Komisije za proračun za razdoblje 2021. – 2027. ta će se potpora moći pravovremeno dodijeliti.

Obrazovanjem, osposobljavanjem i cjeloživotnim učenjem, koji su u nadležnosti država članica, olakšava se stjecanje vještina kojima se može potaknuti mobilnost radne snage na jedinstvenom tržištu. S druge strane, mobilnost radne snage može olakšati stjecanje novih kompetencija i vještina. Unija može pomoći državama članicama da postignu bolje rezultate, na primjer u Novom programu vještina za Europu, Koaliciji za digitalne vještine i radna mjesta, europskom prostoru obrazovanja⁷⁴ i europskom istraživačkom prostoru. Jezik je često i dalje praktična prepreka mobilnosti radne snage, osnivanju poduzeća u drugoj državi članici ili prekograničnom poslovanju. Primjerice, kad je riječ o javnoj nabavi, 23 % ispitanih poduzeća smatra da je jezik „vrlo važna prepreka” u prekograničnom nadmetanju. Obrazovanje, razmjene u okviru programa Erasmus i, u određenoj mjeri, automatsko prevođenje mogu biti dio rješenja. U prethodno navedenom jedinstvenom digitalnom pristupniku te su informacije dostupne građanima i poduzećima barem na jednom drugom jeziku. Osim toga, bilateralne inicijative, kao što su europski centri za zaštitu potrošača, pokazale su se učinkovitima u izgradnji povjerenja koje nadilazi jezične granice.

Zaključak

Jedinstveno tržište i nakon 25 godina od osnivanja ima znatan neiskorišteni potencijal. Ono je najbolji alat koji Europa ima za poticanje rasta i inovacija, privlačenje ulaganja i poticanje konkurentnosti poduzeća na globaliziranim tržištima. Njegove su koristi jasne i građanima. Zahvaljujući jedinstvenom tržištu, Europljani mogu studirati, putovati, živjeti i raditi gdje žele. Omogućuje im veći izbor i niže cijene te visoke standarde zaštite okoliša, socijalne zaštite i zaštite potrošača. S obzirom na nizak rast i sve veću međunarodnu konkurenciju, program jedinstvenog tržišta i dalje će imati središnju ulogu u jačanju otpornosti, inovativnosti, produktivnosti, pravednosti i uključivosti gospodarstva Unije.

Europska unija treba pokazati vodstvo i političku hrabrost kako bi jedinstveno tržište podigla na višu razinu. Za produblјivanje integracije u područјima jedinstvenog tržišta u kojima postoji znatan neiskorišteni potencijal, uključujući usluge i oporezivanje, te za promicanje pravednosti i uključivosti bit će potreban veliki politički angažman. Potreban će biti i ambiciozan plan kako bi se osigurala stalna i pravodobna prilagodba novim izazovima, što zahtijeva produblјivanje integracije jedinstvenog tržišta, i kako bi se izbjegle ponavljajuće prepreke na tradicionalnim tržištima i nove prepreke koje se pojavljuju u strateškim sektorima budućnosti, kao što su digitalno gospodarstvo, umjetna inteligencija te kružno gospodarstvo i gospodarstvo s niskim emisijama ugljika. Više nego ikad prije moramo uskladiti retoriku s praksom i voditi otvorenu raspravu na najvišoj razini koja će dovesti do ponovne predanosti čelnika jedinstvenom tržištu u svim njegovim aspektima.

U današnjem svijetu, u kojem se multilateralizam dovodi u pitanje, jedinstveno tržište još je važnije nego prije 25 godina. Ono nije samo sebi cilj, nego instrument za postizanje dobrobiti građana i konkurentnosti gospodarstva Unije. Ključni je temelj stabilne i otporne jedinstvene valute te potpora položaju i utjecaju Unije u svijetu. Komisija će stoga u bliskoj suradnji s državama članicama intenzivnije pratiti i analizirati jedinstveno tržište te o razvoju događaja obavještavati Europsko vijeće. Osim toga, Komisija:

⁷⁴ Tom vodećom inicijativom Unije nastoji se osigurati da granice ne ometaju učenje, studiranje i istraživanje.

- poziva Europsko vijeće da osigura brzo djelovanje Vijeća i Europskog parlamenta kako bi do kraja ožujka 2019. donijeli zakonodavne inicijative u okviru strategije jedinstvenog tržišta, jedinstvenog digitalnog tržišta i unije tržišta kapitala te bankarske unije, kako je navedeno u Prilogu I., te druge inicijative koje se spominju u ovoj Komunikaciji i odnose se, među ostalim, na socijalnu dimenziju, zaštitu potrošača te energetiku i promet;
- poziva Europsko vijeće da zajamči da će uprave na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini uz potporu Komisije pojačati napore za prenošenje, primjenu i provedbu cjelokupnog zakonodavstva o jedinstvenom tržištu i pritom izbjegavati pretjerano reguliranje;
- poziva Europsko vijeće da se ponovno angažira oko građana i poduzeća u cilju promicanja stalne političke i javne potpore jedinstvenom tržištu, posebno u kontekstu izbora za Europski parlament;
- poziva Europsko vijeće da na temelju ove Komunikacije posveti detaljnu raspravu na razini čelnika jedinstvenom tržištu u svim njegovim aspektima kako bi se utvrdili zajednički prioriteti djelovanja i prikladni mehanizmi koja će ići ukorak s prijeko potrebnom novom političkom predanošću jedinstvenom tržištu i konkretnom provedbom na svim razinama upravljanja.