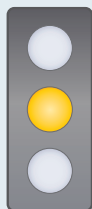


PRZEDMIOT KONSULTACJI: Komisja przedstawia swoje pomysły na usunięcie istniejących przeszkód w funkcjonowaniu jednolitego rynku UE oraz na to, jak – dzięki temu – osiągnąć cele strategii „Europa 2020”.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Przedsiębiorcy, konsumenci, pracownicy.



- ZA:**
- Większość planowanych działań spowoduje zmniejszenie istniejących wad jednolitego rynku, szczególnie w sektorze usług, oraz wzmocni innowacyjność przedsiębiorstw
- PRZECIW:**
- Wspieranie wybranych rodzajów inwestycji oraz wykorzystanie zamówień publicznych do osiągnięcia celów politycznych raczej zmniejsza potencjał wzrostu niż go poszerza.
 - Przedstawiony przez Komisję pomysł emitowania „obligacji projektowych” w celu uzupełnienia finansowania projektów infrastrukturalnych oznacza złagodzenie unijnego zakazu zadłużania. Poza tym, to pomysł niepotrzebny – do powyższych celów istnieje Europejski Bank Inwestycyjny.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat z 27 października 2010 r.: W kierunku **Aktu o Jednolitym Rynku – 50 wniosków** na rzecz wspólnej poprawy rynku pracy, przedsiębiorczości i wymiany. Sygnatura COM(2010) 608.

Treść

Uwaga: Liczby w nawiasach dotyczą 50 wniosków zawartych w Komunikacie

› Tło i cel

- Proponując Akt o Jednolitym Rynku, Komisja chciałaby nadać nowy impuls rozwojowi wspólnego rynku, włączając ten dokument do gospodarczej strategii „Europa 2020” na rzecz zrównoważonego wzrostu i zwiększonego zatrudnienia. Komisja przygotowała 50 wniosków, o charakterze legislacyjnym lub pozalegisacyjnym, które mają zostać przyjęte do roku 2012.
- W zamyśle inicjatywa doprowadzić ma do osiągnięcia potencjalnego wzrostu PKB o 4 proc. rocznie w ciągu najbliższych 10 lat, poprzez „rozwój, pogłębienie i pełne wykorzystanie jednolitego rynku”.
- Komisja bardzo szczególnie traktuje „podejście właściwe społecznej gospodarce rynkowej”, którego celem jest integracja wszystkich podmiotów rynku, czyli „przedsiębiorstw, konsumentów i pracowników”. W szczególności odbudowane ma zostać zaufanie obywateli do jednolitego rynku.
- Obywatele, organizacje i władze mogą wyrazić swe opinie w sprawie 50 wniosków do 28 lutego 2011 r. Zgłoszone uwagi zostaną włączone do nowej wersji Komunikatu. Parlament Europejski i Rada mają przyjąć ostateczną wersję Aktu o Jednolitym Rynku wiosną 2011 r., czyniąc z niego „plan działań polityki” na rok 2011 i 2012.

› Jednolity rynek

By pogłębić funkcjonowanie jednolitego rynku produktów i usług, Komisja chce:

- zwiększyć skuteczność procedur normalizacji i rozszerzyć ich obowiązywanie na usługi (nr 6).
- ocenić inicjatywę „Śladu Ekologicznego” jako potencjalnej europejskiej metody oceny i znakowania produktów, która może zapobiegać negatywnym skutkom ruchu towarów i usług, wynikającym z obowiązywania różnych standardów oceny „oddziaływania produktów na środowisko” (nr 10).
- rozwijać handel elektroniczny, skupiając się przede wszystkim na problemach klientów (nr 5).
- kontynuować rozwój jednolitego rynku usług na bazie Dyrektywy Usługowej, w szczególności usług typu „business-to-business”. (nr 4)

› Ochrona praw własności intelektualnej

W celu „pobudzenia europejskiej konkurencyjności” i stymulowania innowacji, Komisja zamierza ujednoczyć „ochronę” praw własności intelektualnej. W tym celu chce:

- przyspieszyć wprowadzenie patentu UE i ujednoczonego europejskiego systemu sądownictwa patentowego (nr 1).
- zwalczać podróbki i piractwo oraz dostosować przepisy do szczególnych warunków działania internetu (nr 3).
- przyjąć europejskie ramy prawne dotyczące zarządzania prawami autorskimi, a przez to ułatwić dostęp do dzieł twórców zamieszczonych w sieci (nr 2).

Analiza z dnia 7 lutego 2011 r.

› Infrastruktura sieciowa

Ze względu na to, że nowoczesna i dobrze rozwinięta infrastruktura sieciowa ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania jednolitego rynku, Komisja planuje działania w dziedzinie transportu, energii i widma radiowego.

- W celu promowania jednolitego europejskiego systemu transportowego, służącego „swobodnemu przepływowi dóbr, ludzi i usług”, Komisja chce:
 - przedstawić Białą Księgę dotyczącą polityki transportowej, w celu usunięcia barier między krajowymi systemami transportowymi (nr 7).
 - skorygować wspólnotowe wytyczne dotyczące rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej. Komisja chce w szczególności przygotować ogólne ramy w dziedzinie „planowania i finansowania projektów” związanych z transportem, jako element wieloletnich ram finansowych (nr 26).
- W kwestii infrastruktury energetycznej Komisja zapowiedziała opublikowanie komunikatu na temat „priorytetów w zakresie infrastruktury energetycznej do roku 2020/2030”, co przyczynić się ma do lepszego połączenia krajowych sieci energetycznych, a przez to do lepszej integracji odnawialnych źródeł energii.
- Europejskie, zharmonizowane widmo radiowe powinno być dostępne na „elastycznych warunkach technicznych”. W tym celu Komisja zwróci się do Rady i Parlamentu Europejskiego o szybką zgodę na proponowaną Decyzję, ustanawiającą Plan Działań w sprawie Europejskiego Widma Radiowego [COM(2010) 471] (nr 28).

› Podatki

By ułatwić funkcjonowanie przedsiębiorstw transgranicznych, Komisja chciałaby:

- zaproponować Dyrektywę wprowadzającą wspólną, jednolitą podstawę opodatkowania osób prawnych, dzięki której musiałyby one przestrzegać „jednego zestawu przepisów podatkowych oraz miałyby do czynienia wyłącznie z jednym organem podatkowym”. Komisja wyraźnie odrzuca zamiar ujednoczenia stawek podatkowych dla podmiotów prawnych (nr 19).
- rozwijać pomysł nowej strategii w odniesieniu do podatku VAT, mającej na celu ograniczenie biurokracji, zapobieganie oszustwom i bardziej efektywne pobieranie tego podatku (nr 20). (por. „Zielona Księga w sprawie przyszłości VAT”, COM[2010] 695)].
- zmienić Dyrektywę w sprawie podatku energetycznego [2003/96/EC], by lepiej służyła „walce ze zmianami klimatu” oraz „bardziej efektywnemu wykorzystywaniu energii” (nr 8).

› Dostęp do kapitału

By ułatwić prywatne inwestycje oraz zmniejszyć problemy z ich finansowaniem, Komisja chciałaby:

- przyjąć plan działań na rzecz ułatwień w dostępie do kapitału dla małych i średnich przedsiębiorstw (SME), poprzez dostosowanie „wymagań informacyjnych i obowiązków związanych z wprowadzeniem na giełdę” do możliwości SME (nr 12).
- stworzyć bodźce wspierające „długoterminowe, trwałe i odpowiedzialne inwestycje” prywatnych inwestorów, służące osiągnięciu celów strategii „Europa 2020” (nr 16).
- zagwarantować funduszom venture capital, działającym w Państwach Członkowskich, „swobodę działania i inwestowania” w całej UE (nr 16).
- wprowadzić „obligacje projektowe”; dzięki zaangażowaniu UE otrzymają one lepsze oceny ratingowe, przez co pozyskiwanie kapitału na europejskie projekty infrastrukturalne, w szczególności w sektorze transportu i energetyki, będzie łatwiejsze. (nr 15).

› Mobilność

W celu zwiększenia mobilności pracowników na wspólnym rynku, Komisja chce:

- znowelizować Dyrektywę w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (2005/36/EC), na podstawie dokonanej w 2011 oceny prawa wspólnotowego (nr 33).
- znowelizować Dyrektywę w sprawie delegowania pracowników (96/71/EC) – poprawić jej „wdrażanie, stosowanie i egzekwowanie” poprzez usunięcie barier w delegowaniu pracowników – w szczególności „skomplikowanych krajowych procedur administracyjnych” oraz „problemów związanych z podwójnym opodatkowaniem” (nr 30).
- powtórnie ocenić Dyrektywę w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (2003/41/EC) oraz zaproponować inne wnioski na bazie Zielonej Księgi w sprawie emerytur [COM(2010) 365] (nr 31).

› Zamówienia publiczne

W celu wsparcia systemu zamówień publicznych, Komisja zamierza:

- przygotować przepisy dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego, regulujące kwestię udzielania koncesji na świadczenie usług, przewidujących wykonywanie zamówień publicznych przez podmioty prywatne (nr 18).
- ponownie zbadać możliwość „uproszczenia i uaktualnienia” europejskich przepisów dotyczących zamówień publicznych (nr 17).
- zwiększyć skalę zastosowania zamówień publicznych „we wspieraniu innych strategii politycznych”, związanych np. z innowacją, ochroną środowiska i zatrudnieniem (nr 17).

› Rozwiązywanie sporów i dochodzenie zbiorowych roszczeń

By ułatwić korzystanie z pozasądowych procedur ugodowych, służących rozwiązywaniu transgranicznych sporów konsumenckich, Komisja zamierza rozwijać alternatywne sposoby rozstrzygania sporów, poprzez:

- przygotowanie zaleceń w sprawie transgranicznej sieci systemów alternatywnego rozstrzygania sporów w dziedzinie usług finansowych (FIN-NET);
- ustanowienie europejskiego, internetowego systemu rozstrzygania sporów dotyczących transakcji dokonywanych drogą elektroniczną;
- przeprowadzenie „szybkich” publicznych konsultacji w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń.

Analiza z dnia 7 lutego 2011 r.

Stosunek Komisji do zasady pomocniczości

Tło polityczne

Akt Jednolitego Rynku to efekt raportu w sprawie „Nowej strategii dla jednolitego rynku”, przedstawionego 9 maja 2010 r. przez Mario Montiego, poprzedniego Komisarza UE ds. konkurencji i rynku wewnętrznego. Według raportu, głównymi wyzwaniami dla jednolitego rynku są: „uczucie rozczarowania”, spowodowane utratą zaufania, potrzeba włączenia nowych sektorów biznesu w jednolity rynek, ukształtowanie go w taki sposób, by otworzyć przestrzeń dla „nowych graczy”, oraz ogólne wrażenie, że jednolity rynek został już osiągnięty (s. 6 i nast. Raportu Montiego). Również Parlament Europejski w swojej rezolucji na rzecz „ustanowienia jednolitego rynku klientów i obywateli” [2010/2011 (INI)], zauważył, że tworzenie jednolitego rynku wymaga pilnie nowych impulsów (nr 12 Decyzji).

Aktowi Jednolitego Rynku towarzyszy „Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE – Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE” [COM(2010) 603].

Część z 50 opisywanych wniosków pokrywa się z zapisami zawartymi w inicjatywach przewodnich strategii „Europa 2020”. Dotyczy to w szczególności Agendy Cyfrowej, Unii Innowacji oraz Polityki przemysłowej w erze globalizacji.

14 grudnia 2010 r. Komisja przedstawiła projekt Decyzji Rady w sprawie ujednoliconej ochrony patentowej, która ma być przyjęta w ramach wzmocnionej współpracy [COM(2010) 790].

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Dyrektoriat Generalny prowadzący sprawę: Dyrektoriat Generalny ds. jednolitego rynku i usług

Procedura konsultacyjna: Konsultacje trwają do 28 lutego 2011

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Jednolity rynek jest jednym z największych osiągnięć UE. Zwiększanie konkurencji między przedsiębiorstwami i jednocześnie poszerzanie ich rynków z jednej strony tworzy dla firm dodatkowe bodźce do innowacji. Z drugiej - umożliwia firmom wykorzystywanie efektu skali i synergii w taki sposób, że deficytowe zasoby wykorzystywane są w bardziej efektywny sposób. Korzystają też europejscy konsumenci, którzy mogą kupować tańsze towary i cieszyć się większym wyborem, oraz pracownicy – dzięki jednolitemu rynkowi mogą pracować w tych Państwach Członkowskich, w których ich umiejętności są najbardziej potrzebne i najwyżej cenione. W końcu, zyskują też inwestorzy – mają większy wybór możliwości inwestycyjnych, dzięki czemu mogą albo wybrać najlepszą opcję, albo lepiej zdywersyfikować swoje inwestycje.

Istnieją jednak pewne obszary, w których pozytywnych efektów jednolitego rynku nie widać – wciąż bowiem mamy do czynienia z ograniczeniami. Większość z działań zaproponowanych w Akcie Jednolitego Rynku jest słuszna w kontekście dalszej integracji jednolitego rynku. Część z nich nie przyczynia się jednak do pogłębienia go, jest bowiem motywowana osiągnięciem celów polityki przemysłowej lub społecznej. Inne propozycje są z kolei dość niejasne, wymagają więc pilnego doprecyzowania.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Wniosek dotyczący dalszego rozwoju transgranicznego handlu online (nr 5) jest słuszny. Oczekiwania Komisji w tym zakresie nie powinny być jednak zbyt wysokie, gdyż – podobnie jak bariery językowe – przeszkodą są również różniące się krajowe przepisy dotyczące ochrony praw konsumentów. Pełne ujednolicenie praw konsumentów, które mogłoby ożywić handel internetowy, nie jest jednak przewidywane.

Prawa własności intelektualnej muszą być skutecznie chronione, tak aby wpływ jednolitego rynku na promowanie innowacji mógł być w pełni widoczny. W innym razie działania innowacyjne mogą być wstrzymywane przez firmy i twórców. Program działań na rzecz zwalczania piractwa i podróbek należy więc powitać z uznaniem – powinien zostać natychmiast wdrożony (nr 3). To samo dotyczy zamiaru stworzenia europejskich przepisów w sprawie praw autorskich (nr 2) - różniące się przepisy krajowe stanowią bowiem barierę w rozwoju transgranicznego, internetowego handlu muzyką, książkami i innymi dziełami kultury. Godny pochwały jest również przedstawiony przez Komisję zamiar zastosowania szybkiej ścieżki przy wprowadzaniu patentu UE i europejskiego systemu rozstrzygania sporów patentowych. Ten pierwszy zmniejszy koszty ochrony patentowej, ten drugi zaś ograniczy koszty egzekwowania prawa i zwiększy pewność prawną.

Niezbędna dla ukończenia budowy jednolitego rynku jest też realizacja wniosków Komisji dotyczących rozwoju infrastruktury sieciowej (nr 7, 26 i 27). Stanowią one powtórzenie podobnych projektów Komisji, zaprezentowanych już w ramach Strategii Energetycznej 2020 oraz w Zielonej Księdze dotyczącej zmian w transeuropejskich sieciach transportowych.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Fundusze venture capital są niezbędne dla rozwoju innowacyjności, a więc jednocześnie są warunkiem osiągnięcia wysokiego wzrostu gospodarczego. Wniosek Komisji przewidujący zwiększenie wewnątrz europejskiej mobilności tego typu funduszy jest słuszny, mogą być one bowiem wykorzystane w bardziej efektywny sposób (nr 16). Ze względu na większy rynek znacznie łatwiej będzie bowiem inwestorom wyspecjalizować się w konkretnych sektorach. W szczególności zyskają na tym małe Kraje Członkowskie.

Odrzucić należy natomiast pomysł emitowania przez Komisję „obligacji projektowych”, uzupełniających źródła finansowania długoterminowych projektów transportowych i energetycznych (nr 15). Mimo iż budowa europejskiej infrastruktury również leży w obszarze odpowiedzialności UE, finansowanie takich projektów jest zadaniem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). W takiej sytuacji Komisję można więc podejrzewać o szukanie sposobu na złagodzenie ogólnego zakazu zwiększania zadłużenia krajowego, by stworzyć przestrzeń do finansowych nadużyć.

Analiza z dnia 7 lutego 2011 r.

Wyrażony przez Komisję zamiar wspierania „długoterminowych, zrównoważonych i etycznych inwestycji” i uprzywilejowania niektórych dziedzin, wskazanych na mocy politycznej decyzji w strategii „Europa 2020”, szkodzi wzrostowi gospodarczemu (nr 16). Komisja powinna pozostawić przedsiębiorcom podejmowanie decyzji dotyczących inwestycji – po pierwsze dlatego, że to oni najlepiej potrafią przewidzieć trendy w przyszłości, a po drugie – jednocześnie są w stanie oszacować szanse i zagrożenia. Wszelkie próby uzyskania wpływu polityków [w tej dziedzinie] zwiększają ryzyko podjęcia inwestycji gorszych od optymalnych. Z tego względu propozycję Komisji, by wykorzystała zamówienia publiczne jako dźwignię dla innowacji, polityki ekologicznej lub wzrostu zatrudnienia należy odrzucić (nr 17). Przesuwanie finansowania do sektorów, w których może ono okazać się mniej wydajne niż to możliwe, jest bowiem ryzykowne. Co więcej, istnieje też ryzyko uzyskania tzw. efektu deadweight, czyli znalezienia się w sytuacji, w której cele były osiągalne bez podjęcia jakichkolwiek działań.

Pochwalić należy wyrażony przez Komisję zamiar wprowadzenia ułatwień w uznawaniu kwalifikacji zawodowych (nr 33). Jedynie wówczas bowiem, gdy Państwa Członkowskie uznawać będą kwalifikacje zawodowe uzyskane w innych krajach, pracownicy będą mogli korzystać z zalet jednolitego rynku. Za właściwy należy również uznać pomysł usunięcia przeszkód w swobodnym przemieszczaniu się siły roboczej, wynikających z różnic w systemach emerytalnych – chodzi np. o nieuznawanie za granicą uprawnień emerytalnych, co może przeszkodzić pracownikom w podejmowaniu pracy w innych krajach (nr 31). Niepokoi jednak fakt, że Komisja chce wykroczyć daleko poza ten cel. W swojej Zielonej Księdze na temat Systemów Emerytalnych [COM(2010) 365] proponuje, na przykład, wprowadzenie gwarancji minimalnych świadczeń emerytalnych oraz dożywotnich emerytur w przypadku kapitałowych systemów emerytalnych.

Znaczenie dla Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Planowane ujednoczenie oraz skonsolidowanie podstawy podatkowej od osób prawnych (nr 19) ma pozytywny wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji. Z jednej strony ogranicza biurokrację, a z drugiej zwiększa przejrzystość konkurencji w dziedzinie podatków pomiędzy Państwami Członkowskimi. Prowadzi to do bardziej efektywnego wykorzystania wpływów z podatków oraz/i ich zmniejszenia. Komisja słusznie nie dąży do ujednoczenia stawek podatkowych, gdyż wyeliminowałoby to konkurencję w dziedzinie podatków.

Ze szczególnym uznaniem powitać należy zamiar znalezienia Dyrektywy w sprawie podatku energetycznego, w celu poświęcenia większej uwagi problemowi emisji CO₂. Uwagi Komisji na ten temat są jednak dość niejasne i powinny być szybko skonkretyzowane. W przeciwnym razie prywatni inwestorzy mogą się poczuć niepewnie i odłożyć, a nawet zaniechać inwestycji.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Bez zastrzeżeń: celem Aktu o Jednolitym Rynku jest usunięcie przeszkód w swobodnym przepływie towarów, ludzi, usług i kapitału (art. 26 TFEU, art. 3 (3) TEU).

Pomocniczość

Bez zastrzeżeń, pod warunkiem, że inicjatywy dotyczyć będą kwestii ponadgranicznych.

Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Obecnie niemożliwa do przewidzenia.

WNIOSKI

Większość rozwiązań proponowanych przez Komisję ma szanse poprawić stopień integracji jednolitego rynku, na przykład działania związane z ochroną praw własności intelektualnej oraz ujednoczeniem i skonsolidowaniem podstawy opodatkowania osób prawnych. Odrzucić należy natomiast, jako motywowane polityką przemysłową, dążenia Komisji do uprzywilejowania inwestycji, wskazanych na mocy politycznej decyzji przez strategię „Europa 2020” oraz propozycje wykorzystania zamówień publicznych jako dźwigni dla innowacji, polityki ekologicznej lub wzrostu zatrudnienia. Odrzucić należy również pomysł emitowania przez Komisję „obligacji projektowych” – tego rodzaju obowiązki należą bowiem do Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl