



Usuwanie barier na jednolitym rynku UE – wyzwania i perspektywy

Marta Makowska

Pandemia COVID-19 ograniczyła funkcjonowanie jednolitego rynku, przyczyniając się do spadku handlu wewnątrz UE o 24% w drugim i trzecim kwartale 2020 r. Państwa członkowskie wprowadziły nowe – obok barier istniejących już wcześniej – ograniczenia transgranicznej działalności gospodarczej. W celu odbudowania pełnego potencjału gospodarczego UE, w tym konkurencyjności globalnej, Komisja Europejska (KE) opublikowała w marcu 2020 r. długofalowy plan działania na rzecz wzmocnienia jednolitego rynku. Wyzwaniem dla wdrażania tej koncepcji jest narastający protekcjonizm państw członkowskich.

Rozwój jednolitego rynku zlikwidował szereg barier natury regulacyjnej i technicznej, ograniczających wymianę towarów i usług wewnątrz Unii. Szacuje się, że przyczynił się do zwiększenia handlu w ramach UE o odpowiednio 55% w towarach i 33% w usługach oraz do powstania 56 mln miejsc pracy i wzrostu unijnego PKB o ok. 8–9%. Parlament Europejski (PE) wskazuje, że korzyści wynikające z usunięcia pozostałych barier (m.in. braku harmonizacji przepisów krajowych) dla w pełni funkcjonującego jednolitego rynku towarów i usług mogą wynieść 713 mld euro do końca 2029 r., przekładając się na wzrost unijnego PKB o kolejne 9–12%. Polska, zachowując wysoki poziom udziału państw UE w strukturze krajowego eksportu (ok. 80%), traci na istniejących barierach, zwłaszcza w sektorze budowlanym, rolno-spożywczym czy w usługach (m.in. e-commerce).

Bariery do likwidacji. Obecne bariery na rynku w przeważającej mierze nie są sprzeczne z unijnym prawem, a wynikają ze sposobu wdrażania i egzekwowania legislacji UE przez państwa. W marcu 2020 r. KE zdiagnozowała trzynaście barier handlowych najczęściej zgłaszanych przez przedsiębiorców i konsumentów (zob. tabela). Są one szczególnie odczuwalne przez sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), który ma ograniczone możliwości radzenia sobie ze złożoną biurokracją. Problemy występują zwłaszcza w sektorze usług, bardziej rozdrobnionym i mniej konkurencyjnym niż rynek towarów.

Pandemia COVID-19 zakłóciła funkcjonowanie jednolitego rynku. Kilkanaście państw (w tym Polska) ograniczyło transgraniczny handel sprzętem medycznym i żywnością (redukując import produktów spożywczych) lub wprowadziło obostrzenia w swobodnym przepływie osób, nakładając obowiązkową kwarantannę na pracowników transgranicznych. Pojawiły się zakłócenia w łańcuchach dostaw.

Działania KE na rzecz znoszenia barier. Reakcja instytucji UE pomogła wyeliminować niektóre problemy ujawnione w trakcie pandemii. KE wdrożyła zielone korytarze, czyli wytyczne dla państw członkowskich umożliwiające sprawny i ciągły przewóz towarów przez granice. Uwspółnotowano także zamówienia na poszczególne produkty, m.in. towary medyczne, a także utworzono wspólne zapasy respiratorów, sprzętu ochrony osobistej czy szczepionek.

Na prośbę Rady Europejskiej KE opublikowała w marcu 2020 r. pakiet inicjatyw odnoszących się do najczęstszych problemów w handlu transgranicznym i ich przyczyn oraz plan działania na rzecz lepszego wdrażania przepisów. Jednym z elementów planu było uruchomienie Grupy Zadaniowej ds. Egzekwowania Przepisów dotyczących Jednolitego Rynku – tzw. SMET (Single Market Enforcement Task-Force), składającej się z przedstawicieli państw członkowskich i KE. SMET ma pomóc w ocenie stanu

BIULETYN PISM

zgodności prawa krajowego z przepisami UE i proponować rozwiązania na rzecz efektywnego znoszenia barier. Od czasu powołania grupy udało się wyeliminować 43 środki ograniczające, które były stosowane przez państwa członkowskie w związku z pandemią COVID-19 (m.in. wstrzymanie eksportu produktów rolnych i spożywczych, zakazy wywozu produktów leczniczych) oraz znieść wymogi dotyczące uprzednich kontroli kwalifikacji w odniesieniu do łącznie 161 zawodów.

W maju 2021 r. KE opublikowała [aktualizację strategii przemysłowej](#), w której zapowiedziała wzmocnienie odporności jednolitego rynku na przyszłe kryzysy podobne do pandemii COVID-19 w sposób chroniący swobody transgranicznego handlu. Równoległe z aktualizacją strategii KE opublikowała pierwsze roczne sprawozdanie dotyczące jednolitego rynku, w którym przeanalizowała faktyczny wpływ pandemii na kluczowe sektory gospodarki. Wskazała protekcyjny praktyki państw, np. w postaci prawa wymuszającego na sklepach spożywczych zwiększenie udziału produktów rodzimych producentów.

Wyzwania dla planów KE. Część inicjatyw Komisji napotyka problemy w procesie legislacyjnym. Przykładem jest propozycja ze stycznia 2017 r., która miała na celu usprawnienie procedury notyfikacji. Zgodnie z dyrektywą usługową (w mocy od 2009 r.) państwa mają obowiązek powiadamiania Komisji o nowych krajowych środkach regulacyjnych mających wpływ na usługi transgraniczne. Procedura nie jest efektywna, ponieważ istnieje szereg przepisów i regulacji krajowych, które nie są z nią zgodne. Kilka państw (Francja, Niemcy, Austria, Włochy, Portugalia) uznało, że propozycja narusza zasady proporcjonalności i pomocniczości unijnej legislacji. Wniosek KE wycofano w kwietniu br. w obliczu braku perspektywy osiągnięcia porozumienia. Z kolei Pakiet Mobilności I (regulacja transportu drogowego, zwłaszcza przepisów obowiązujących firmy transportowe) został zaskarżony przez Polskę (a następnie kilka innych państw) do Trybunału Sprawiedliwości UE jako wprowadzający protekcyjny i dyskryminujący przepisy dla polskich firm transportowych. Skarga była wynikiem uzupełnienia propozycji KE – pod naciskiem PE i Rady UE – o dwa wymogi: obowiązkowego raz na osiem tygodni powrotu pojazdów do państwa, w którym mieści się siedziba firmy, oraz stosowania kontyngentów kabotażowych na międzynarodowe przewozy kombinowane. W zleconym przez KE badaniu skutków tych przepisów na środowisko wskazano, że UE grozi 3,3 mln ton dodatkowej emisji CO₂ rocznie, co jest sprzeczne z celami Europejskiego Zielonego Ładu.

Wnioski i rekomendacje. Mimo szeregu inicjatyw zgłoszonych przez KE w ostatnim czasie liczba barier nie zmniejsza się. Wynika to z niedostatecznej współpracy z państwami członkowskimi i braku skutecznych

mechanizmów egzekwowania przepisów. Najnowsze propozycje działań na rzecz znoszenia barier wpisane są w szerszą unijną strategię przemysłową, ale nie stanowią jej kluczowego komponentu. Oznacza to zbyt wolne tempo pogłębiania jednolitego rynku, zwłaszcza w obszarze usług świadczonych przez przedsiębiorstwa typu start-up i MŚP. W efekcie trudniej im stać się podmiotami konkurencyjnymi w skali międzynarodowej. Obywatele również tracą, nie mogąc w pełni skorzystać z możliwości jednolitego rynku.

Pandemia COVID-19 spowodowała powstanie nowych barier, przyczyniając się do długotrwałego zakłócenia łańcuchów dostaw i tym samym oddziałując na stabilność produkcji i handlu. Nasiliły się protekcyjny tendencje władz do ograniczania dostępu do rynku firmom z innych państw, odwracając uwagę od zdiagnozowanych wcześniej uciążliwych barier. To zjawisko było widoczne w pracach grupy SMET, która przez 1,5 roku działalności skupiła się głównie na bieżących wyzwaniach rynku w wyniku pandemii.

Wnioski zawarte m.in. w rocznym sprawozdaniu nt. jednolitego rynku powinny skłonić KE oraz państwa członkowskie do opracowania skutecznych mechanizmów na rzecz przeciwdziałania fragmentacji rynku w sytuacjach kryzysowych. Grupa SMET mogłaby koordynować te prace, zapraszając do współpracy przedstawicieli przedsiębiorców i konsumentów. W dłuższej perspektywie SMET mogłaby dostarczać rozwiązania dla zidentyfikowanych już barier, a także mobilizować państwa członkowskie do usuwania problemów zgłaszanych przez przedsiębiorców. Jednocześnie należy wyjaśnić zakres działań Grupy w obszarach należących do kompetencji dyrekcji generalnych KE i unikać powielania prac wykonywanych przez inne grupy doradcze.

Skuteczniejsze usuwanie barier będzie możliwe po uzyskaniu pełnej funkcjonalności jednolitego portalu cyfrowego (2023 r.), który ma stanowić źródło informacji o przepisach i procedurach administracyjnych niezbędnych do prowadzenia transgranicznej działalności gospodarczej. Istotna jest także analiza inicjatyw legislacyjnych na poziomie UE pod kątem ich wpływu na funkcjonowanie jednolitego rynku.

Dla Polski kluczowe jest upowszechnianie informacji o korzyściach z pogłębiania rynku dla europejskiej integracji i konkurencyjności. Administracja może wykorzystać doświadczenie dwóch czarnych ksiąg barier na jednolitym rynku (z 2020 i 2021 r.), tworząc trwałe koalicje na rzecz pogłębiania rynku i zwiększając siłę oddziaływania w gremiach takich jak SMET. Jednym z postulatów takiej koalicji mogłoby być utworzenie ogólnodostępnego zestawienia barier pozataryfowych w podziale na państwa członkowskie.

13 barier jednolitego rynku UE najczęściej zgłaszanych przez przedsiębiorców i konsumentów

1.	Trudności z uzyskaniem informacji nie tylko na temat możliwości rynkowych i potencjalnych partnerów handlowych, ale również na temat odpowiednich wymogów regulacyjnych
2.	Uciążliwe i skomplikowane procedury administracyjne związane ze sprzedażą towarów lub usług w innym państwie członkowskim
3.	Nierówny dostęp do zamówień publicznych
4.	Nieefektywności związane z dodatkowymi wymogami technicznymi, normami i innymi przepisami w niektórych sektorach na poziomie krajowym (w przeciwieństwie do wymogów UE)
5.	Problemy związane z wymogami dotyczącymi wejścia na rynek i wykonywania działalności w odniesieniu do określonych rodzajów działalności lub zawodów
6.	Zamówienia [przedsiębiorców i konsumentów] w ramach zakupów transgranicznych są odrzucane lub przekierowywane
7.	Niższy poziom zaufania konsumentów do transgranicznych zakupów przez internet
8.	Konsumenci są celem oszustw o transgranicznym charakterze
9.	Uciążliwe procedury wynikające z różnic w systemach podatkowych i administracji dla przedsiębiorców
10.	Problemy z rozstrzygnięciem sporów handlowych/cywilnych i pobieraniem płatności
11.	Problemy z rejestracją działalności gospodarczej w innym państwie członkowskim
12.	Problemy z niedoborami i niedopasowaniem umiejętności pracowników
13.	Bariery językowe

Źródło: [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie określenia i usuwania barier na jednolitym rynku.](#)