

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ku obywatelskiej i humanistycznej perspektywie polityki rynku wewnętrznego” (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 143/04)

Sprawozdawca: **Jorge Pegado LIZ**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Ku obywatelskiej i humanistycznej perspektywie polityki rynku wewnętrznego”.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 3 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

„Argumenty przemawiające za Europą stale się zmieniają. Europa to pojęcie, które trzeba dostosowywać do zmian uwarunkowań politycznych i gospodarczych”.

(José Manuel Durão Barroso, *Expresso*, 19 listopada 2011 r.)

### 1. Wprowadzenie

1.1 W chwili, gdy mija 20 lat od dnia, w którym według Jacques’a DELORSA miało zakończyć się tworzenie wewnętrznego rynku europejskiego, bez jakichkolwiek barier i przeszkód, konieczne i właściwe jest, by reprezentowane w EKES-ie zorganizowane społeczeństwo obywatelskie zadało sobie pytanie na temat stanu obecnego i przyszłych perspektyw.

1.2 Jednakże refleksja nad rynkiem wewnętrznym pociąga za sobą ponowne rozważenie całości projektu integracji europejskiej. Istnieją powody, by zadać sobie pytanie, czy Europa – tak jak sobie ją wyobrażają niektórzy z nas, którzy z takim zaangażowaniem starali się ją budować, podczas gdy inni próbowali ją powoli rozparcelować na przestrzeni ostatnich 60 lat – będzie nadal istniała w 2050 r. jako model wolności, ostoja kultury, promotor pokoju i braterstwa między narodami oraz orędownik równości, w świecie bez dyskryminacji i barier. Takie pytania postawił ostatnio komisarz Barnier podczas dobrze przygotowanej przemowy na Uniwersytecie Humboldta.

1.3 Jest to tym bardziej na czasie w chwili szczególnych wstrząsów, gdy Europa boryka się z uporczywym kryzysem o charakterze bardziej systemowym niż tylko koniunkturalnym. Chodzi tu nie tylko o kryzys gospodarczy i finansowy, lecz także o kryzys wartości społecznych i kulturalnych, z którego ogół zainteresowanych stron reprezentowanych w EKES-ie nie widzi prostego wyjścia.

1.4 Stoimy w obliczu kryzysu zatrudnienia. W obecnej sytuacji Europa nie może już zagwarantować pracy swoim obywatelom. Jedynym wyjściem jest generowanie wzrostu, a najważniejszym narzędziem jego osiągnięcia musi być pełne urzeczywistnienie rynku wewnętrznego.

1.5 **Społeczeństwo obywatelskie zadaje sobie więc uzasadnione pytanie** o możliwości obecnego modelu instytucjonalnego UE, mającego podstawę w traktacie lizbońskim, w zakresie zarządzania kryzysem. **Wyraża też wątpliwości** co do zdolności aktualnego modelu gospodarczo-finansowego do efektywnej i odpowiedniej samoregulacji, a także jest zdzi-

wione brakiem spójnych i skutecznych środków regulacyjnych oraz mnożeniem się oderwanych i sprzecznych decyzji różnych podmiotów. **Zastanawia się**, jak można osiągnąć skuteczniejszą i dokładniejszą kontrolę systemu finansowego w świetle kolejnych krachów na giełdzie i nieodłącznych problemów społeczno-gospodarczych. **Obawia się**, że głęboko zakorzenione symptomy kryzysu, w kontekście grożącej recesji światowej, wskazują na możliwe załamanie modelu europejskiego w jego obecnej formie. Społeczeństwo obywatelskie apeluje więc do obecnych przywódców o wykazanie się odpowiednimi ambicjami i wizją, by skutecznie ożywić europejski model społeczno-gospodarczy charakteryzujący się poszanowaniem wartości i zasad zapisanych w Traktacie.

1.6 Z tego względu bardzo pozytywnym wydarzeniem był, obok opracowania niniejszej opinii, fakt, iż Komitet Konsultacyjny EFTA uznał za konieczne przygotowanie opinii na ten sam temat oraz że zaistniała możliwość uzgodnienia punktów widzenia na wspólnym posiedzeniu w Oslo <sup>(1)</sup>.

### 2. Rynek wewnętrzny – co i dlaczego?

2.1 Koncepcja „wspólnego rynku” pojawiła się już na samym początku jako **instrument** służący harmonijnemu rozwojowi działalności gospodarczej, stałej i wyważonej ekspansji gospodarczej, zwiększaniu poziomu stabilności oraz przyspieszeniu poprawy standardu życia i zacieśnianiu stosunków między państwami członkowskimi (art. 2). **Od początku rynek wewnętrzny nie miał być oddzielną polityką czy zwykłą strefą wolnego handlu jak EFTA, lecz częścią ogólnej strategii.**

2.2 W ten sposób określono ramy rozwoju przyszłej polityki rynku wewnętrznego, słusznie uważanej przez niektórych za zwińczenie polityki europejskiej. „Stopniowe” ustanawianie tego rynku było przewidziane na okres przejściowy 12 lat (art. 8), a maksymalnie 15 lat od wejścia w życie Traktatu.

<sup>(1)</sup> Zob. wspólne wnioski Komitetu Konsultacyjnego EFTA i CMRZ: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.smo-observatory-smo-spotlight.21343>.

2.3 Mimo przewidzianych instrumentów realizacji, rzeczywistość polityczna, społeczna i ekonomiczna zdominowała ideały z 1957 r. i nieuchronnie trzeba było stwierdzić, że po 15 latach realizacja celów mających doprowadzić do faktycznego utworzenia „wspólnego rynku” była daleka od ukończenia.

2.4 Biała księga z 1985 r. w sprawie urzeczywistnienia rynku wewnętrznego określiła bardzo precyzyjne cele do 1992 r. Jednocześnie odczuwano potrzebę wprowadzenia zmian do traktatu rzymskiego, które ułatwiłyby realizację celów politycznych ustanowionych w białej księdze. Były to początki Jednolitego Aktu Europejskiego<sup>(2)</sup>, który w części dotyczącej rynku wewnętrznego, wprowadził następujące ważne zmiany:

- a) **Zasada kwalifikowanej większości** zamiast jednomyślności przy przyjmowaniu środków dotyczących zbliżenia legislacji w celu urzeczywistnienia rynku wewnętrznego (art. 8A i 100A);
- b) Pierwsza wzmianka o **wysokim poziomie ochrony** w odniesieniu do środków dotyczących zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony konsumentów (art. 100A ust. 3);
- c) Ogólne przyjęcie **zasady wzajemnego uznawania**, na podstawie słynnego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „Cassis de Dijon” (art. 100B);
- d) Wyraźne wezwanie do **spójności gospodarczej i społecznej** jako zasadniczego celu, który należy uwzględnić podczas urzeczywistniania rynku wewnętrznego (art. 130A i B).

2.5 Jednakże w rzeczywistości dopiero w 1992 r., dzięki traktatowi z Maastricht ustanawiającemu Unię Europejską<sup>(3)</sup> nowe przepisy dotyczące urzeczywistnienia rynku wewnętrznego nabrały znaczenia, kiedy oczywiste stało się, że rynek wewnętrzny jest daleki od ukończenia w terminie wyznaczonym na 1992 r.<sup>(4)</sup>

2.6 Przeciwnie, stwierdzono nasilenie przeszkód legislacyjnych i pozalegisacyjnych w większości państw członkowskich, co w powiązaniu z liberalną i przyzwalającą polityką Komisji doprowadziło do praktycznej stagnacji procesu realizacji rynku wewnętrznego w niektórych szczególnie ważnych dziedzinach, zwłaszcza jeżeli chodzi o usługi.

2.7 W istocie wiele inicjatyw podjętych w dziedzinie realizacji rynku wewnętrznego przełożyło się **jedynie na akumulację odosobnionych i niezbyt skoordynowanych środków na rzecz harmonizacji przepisów, oderwanych od całości polityki**. Inicjatywy te z kolei były często hamowane przez strategię krajowe ograniczające wolną konkurencję, przyznające nielegalną pomoc państwa, ustanawiające nowe ograniczenia ilościowe lub ich odpowiedniki, a także systematycznie torpedujące postępy w kluczowych dziedzinach, takich jak integracja przemysłu, opodatkowanie czy zarządzanie gospodarcze.

2.8 Nawet pozornie udane inicjatywy, takie jak przyjęcie zasad z Schengen, wprowadzenie euro i niedawne uwspólnotowanie przestrzeni sprawiedliwości i wolności oraz włączenie Karty praw podstawowych do ostatecznej wersji traktatu lizbońskiego, co należy przyjąć z zadowoleniem, miały ograniczony zakres oddziaływania i stosowania, choć nie były otwarcie hamowane, to nie towarzyszyły im inne niezbędne środki uzupełniające, takie jak prawdziwa europejska polityka finansowa. Jest to powodem **niezdolności Europy do sprostania obecnemu kryzysowi**, który doprowadził „na skraj przepaści”, jak stwierdził Jacques Delors w wywiadzie z 18 sierpnia 2011 r. dla dzienników Le Soir i Le Temps.

2.9 EKES od dawna zwracał uwagę na potrzebę wyraźnej zmiany paradygmatu, która kładłaby nacisk na jakość realizacji rynku wewnętrznego i stawiała w centrum konkretne interesy i prawa podstawowe obywateli i konsumentów, a w szczególności pracowników, oraz jednocześnie zrównałaby aspekty społeczne i ekonomiczne, w duchu humanizmu, wbrew dotychczasowemu czysto ekonomicznemu podejściu, które doprowadziło do ograniczeń, niechęci, wahań i braku zaufania<sup>(5)</sup>.

2.10 Na początku drugiej kadencji obecny przewodniczący Komisji przedstawił swoją nową wizję rynku wewnętrznego na XXI wiek<sup>(6)</sup>, w nawiązaniu do wcześniejszego komunikatu Komisji „Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach”<sup>(7)</sup>. Wydawało się wówczas, że Komisja optuje za fundamentalną zmianą swojego podejścia politycznego do jednolitego rynku, tak aby w ostatecznym rozrachunku korzyści czerpali z niego obywatele i konsumenci, co w naturalny sposób zwiększyło oczekiwania. Komisja odeszła od uznawania tej kwestii za odosobnioną politykę na rzecz włączenia jej do ogólnej strategii poprzedzającej strategię „Europa 2020” i ogłosiła, że głównymi celami rynku wewnętrznego będzie poprawa zaufania konsumentów, promowanie integracji gospodarczej i spójności społecznej oraz rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy w zrównoważonej Europie należącej do zglobalizowanego świata. Zasadniczym elementem tego nowego podejścia były coraz lepsze regulacje w uzdrowionym i uproszczonym otoczeniu prawnym<sup>(8)</sup>.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 169 z 29.6.1987.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 191 z 29.7.1992; uznano to za echo Projektu Spinelli’ego, próbę pogodzenia federalistów z ich przeciwnikami.

<sup>(4)</sup> Komunikat Komisji w sprawie „Funkcjonowanie rynku wewnętrznego Wspólnoty po 1992 r. – działania w następstwie raportu Sutherlanda” (SEC (92) 2277 z 2 grudnia 1992 r.) i opinia EKES-u (Dz.U. C 201 z 26.7.1993, s.59). Wnioski zawarte w tych dokumentach są nadal aktualne i zasługują na uważną refleksję.

<sup>(5)</sup> Zob. m.in. następujące ważne opinie EKES-u: Dz.U. C 39 z 12.2.1996, s. 70, Dz.U. C 255 z 14.10.2005, s. 22, Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 1, Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 8, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 68, oraz raport informacyjny „Wpływ traktatu lizbońskiego na funkcjonowanie rynku wewnętrznego”.

<sup>(6)</sup> Komunikat „Wspólny rynek dla obywateli”, COM(2007) 60 wersja ostateczna z 21 lutego 2007 r.

<sup>(7)</sup> COM(2006) 211 wersja ostateczna z 10 maja 2006 r.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 15.

2.11 Aby skonsolidować to nowe podejście, Komisja zleciła byłemu komisarzowi Máriowi Montiemu przeprowadzenie ważnej analizy, która następnie została przedstawiona w maju 2010 r. <sup>(9)</sup> Mniej więcej w tym samym czasie Rada zwróciła się do grupy refleksyjnej złożonej ze znanych osobistości oraz Mária Montiego i kierowanej przez byłego ministra Hiszpanii Felipe Gonzaleza, o opracowanie sprawozdania w sprawie perspektyw Europy do 2030 r. <sup>(10)</sup> Z kolei Parlament Europejski w maju 2010 r. przedstawił raport Grecha, który był podstawą rezolucji z 20 maja w sprawie przybliżenia jednolitego rynku konsumentom i obywatelom <sup>(11)</sup>.

2.12 Zasadniczo wszystkie te ważne dokumenty wskazują na konieczność podstawowej zmiany paradygmatu w określaniu i wdrażaniu polityki dotyczącej urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, zważywszy na wyczerpanie się możliwości obecnego modelu. Podkreśla się w nich także, że pomimo istotnych osiągnięć w niektórych dziedzinach, ogólnie rzecz biorąc wyniki są mało znane, niewystarczające i rozczarowujące pod wieloma względami, mając na uwadze, że Europa stoi przed niespodziewanymi wyzwaniami i mroczną przyszłością.

2.13 Te uwagi i wnioski są szeroko odzwierciedlone w kolejnych zestawieniach wyników dotyczących rynku wewnętrznego <sup>(12)</sup>, szczegółowych analizach okresowych Eurobarometru dotyczących opinii i doświadczeń obywateli i przedsiębiorstw w odniesieniu do rynku wewnętrznego w państwach członkowskich, takich samych zestawieniach wyników dotyczących konsumentów na rynku wewnętrznym <sup>(13)</sup>, a także sprawozdaniach rocznych Komisji w sprawie ogólnego stosowania prawa wspólnotowego <sup>(14)</sup> oraz dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta w szczególności <sup>(15)</sup>, które, jeśli się je odpowiednio zinterpretuje, krytycznie i według właściwych kryteriów, całkowicie potwierdzają obawy i wątpliwości wyrażone w wyżej wspomnianych dokumentach.

2.14 Oczekiwano, że Komisja faktycznie zmieni swoje podejście polityczne do jednolitego rynku, uwzględni wszystkie te wnioski i zaproponuje rzeczywiście nowy i inny, w kontekście obecnego kryzysu finansowego, jednolity rynek na miarę XXI w., odpowiadający oczekiwaniom wynikającym z szeregu deklaracji najważniejszych decydentów politycznych. Jednak z rozczarowaniem można stwierdzić, że dokument w sprawie priorytetów dla wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej, mimo jego licznych zalet, jedynie wymienia 50 oderwanych od siebie środków, bez wytyczenia strategicznych kierunków <sup>(16)</sup>. Jego słabe punkty i braki dobrze wskazano w rezolucji PE z 6 kwietnia 2011 r. <sup>(17)</sup>

<sup>(9)</sup> „Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku – w służbie gospodarki i społeczeństwa Europy”.

<sup>(10)</sup> „Projekt Europa 2030 – wyzwania i szanse” opublikowany również w maju 2010 r.

<sup>(11)</sup> Rezolucja PE A7-0132/2010.

<sup>(12)</sup> SEC(2011) 372 wersja ostateczna z 21 marca 2011 r.

<sup>(13)</sup> SEC(2011) 299 wersja ostateczna z 4 marca 2011 r., potwierdzony w dużym stopniu w sprawozdaniu Eurobarometru „E-Communications Household Survey” z lipca 2011 r.

<sup>(14)</sup> COM(2010) 538 wersja ostateczna z 11 października 2010 r.

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 100.

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 47.

<sup>(17)</sup> Doc A7-0072/2011, na podstawie sprawozdania Komisji IMCO w sprawie jednolitego rynku dla Europejczyków (2010/2278 (INI). PE 456.691v02-00 z 24 marca 2011 r.), sprawozdawca Correia de Campos.

2.15 Łuki tej nie zapełnił niedawny komunikat Komisji w sprawie wyboru 12 „dźwigni”, nie wiadomo też, jaki motyw przewodni podstawowego podejścia politycznego na rzecz realizacji rynku wewnętrznego leżał u podstaw wyboru tych właśnie „dźwigni”, a nie innych, np. wymienionych w opinii EKES-u <sup>(18)</sup>.

2.16 Jednakże różne wypowiedzi publiczne w ostatnim czasie, zwłaszcza przewodniczącego Komisji i komisarza Michela Barniera, a także przedstawiony w międzyczasie program Komisji <sup>(19)</sup> zdają się potwierdzać zamiar rzeczywistej zmiany paradygmatu w przyszłej realizacji rynku wewnętrznego. Wskazuje na to także deklaracja krakowska <sup>(20)</sup> i deklaracja europejskiego komitetu sterującego ośrodka analitycznego „Notre Europe”.

### 3. Nowy paradygmat realizacji rynku wewnętrznego

3.1 Należy raz jeszcze podkreślić, że w kontekście polityk wspólnotowych i na mocy podstawowych zasad zawartych w traktacie lizbońskim **realizacja rynku wewnętrznego nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem i instrumentem** realizacji szeregu celów politycznych w różnych dziedzinach <sup>(21)</sup>.

3.2 Trzeba też podkreślić, że cele te mają **jednocześnie charakter gospodarczy, społeczny i ekologiczny z zachowaniem równoważności każdego z tych elementów**, zaś ostatecznym celem jest dobrobyt narodów i promowanie wartości godności ludzkiej, równości, wolności, solidarności, demokracji, państwa prawa i poszanowania praw człowieka (art. 2 i 3 TUE) <sup>(22)</sup>.

3.3 W rezultacie środki realizacji rynku wewnętrznego należy rozpatrywać w świetle tych zasad, wartości i celów, których zakres jest dziś na mocy prawa znacznie szerszy niż w 1957 r.

3.4 Rynek wewnętrzny, wyraźnie zaplanowany od początku jako gospodarczy filar Europy federalnej, należy dziś przemyśleć w kontekście zmian ostatnich 30 lat oraz obecnej sytuacji. Pewne jest, że aktualne warunki pchają rynek wewnętrzny coraz bardziej w kierunku zwykłej strefy wolnego handlu, na wzór EFTA, co sprawia, że w przyszłości nie będzie już naturalną pochodną ponadnarodowego projektu politycznego, lecz **najmniejszym wspólnym dzielnikiem interesów narodowych państw europejskich**.

3.5 Dlatego też należy zdecydowanie poprzeć wizję rynku wewnętrznego jako **spoiwa tych interesów narodowych w całkowicie zintegrowanym instytucjonalnym systemie**

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 99.

<sup>(19)</sup> COM(2011) 777 wersja ostateczna z 15 października 2011 r.

<sup>(20)</sup> W ramach dalszych działań związanych z tworzeniem Forum Jednolitego Rynku (co przyjmujemy z zadowoleniem) w dn. 3–5 października 2011 r.

<sup>(21)</sup> Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 25.

<sup>(22)</sup> Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 1.

**zarządzania gospodarczego i finansowego, którego model musi zostać przekształcony i skonkretyzowany w krótkim czasie.**

3.6 Konieczne jest zatem przede wszystkim realistyczne spojrzenie na **ograniczenia samego rynku wewnętrznego**, odstąpienie od wyznaczania mu dróg, którymi nie powinien ani nie może podążać oraz nienarzucanie siłą często niepotrzebnych i nieuzasadnionych środków, które jedynie utrudniają funkcjonowanie przedsiębiorstw, zwłaszcza MSP<sup>(23)</sup>, do których zaliczają się także wolne zawody. Niekiedy nieuzasadnione są także środki na rzecz pełnej harmonizacji, gdyż przeważają tu inne wartości (jak choćby zapewnianie jakości), co ma miejsce np. w pewnych dziedzinach praw konsumentów i ochrony konsumentów. W tym kontekście w europejskiej polityce dotyczącej rynku wewnętrznego główną rolę – obok aspektów harmonizacji – powinna ponownie odgrywać maksyma *in credo* „siła tkwi w różnorodności”.

3.7 Konieczna jest zdecydowana, nieustępliwa i nieprzerwana kontynuacja **programu „Lepsze stanowienie prawa”**. EKES zawsze był aktywnie zaangażowany w ten program<sup>(24)</sup>, nie tylko z uwagi na tworzenie tekstów prawidlowych pod względem technicznym i likwidację niepotrzebnych i szkodliwych przeszkód biurokratycznych, lecz przede wszystkim z myślą o przyjęciu **proaktywnego podejścia do opracowywania przepisów i do praktyk administracyjnych**, z faktycznym udziałem społeczeństwa obywatelskiego i zainteresowanych podmiotów gospodarczych na wszystkich etapach opracowywania i kształtowania, zwłaszcza z lepszym uwzględnieniem **analiz wpływu ex ante**, z bardziej systematycznym wykorzystywaniem **rozporządzeń zamiast dyrektyw** do ujednolicania przepisów, gdy jest to zalecane, a także ze śmiałym korzystaniem z nowych i bardziej odpowiednich niż obecnie instrumentów prawnych, jak na przykład wybór **systemów opcjonalnych**, zawsze w odpowiednio uzasadnionych przypadkach<sup>(25)</sup>. Trzeba także mieć odwagę, by zupełnie zrezygnować z inicjatyw unijnych, jeśli nie widać dostatecznych efektów i korzyści.

3.8 Równie ważne jest dokonanie **przeglądu, uproszczenie i ujednolicenie dorobku wspólnotowego i formalności administracyjnych**<sup>(26)</sup>, a także wyeliminowanie wszystkiego, co jest nieużyteczne, niepotrzebne, przynoszące efekty przeciwne do zamierzonych, a nawet szkodliwe<sup>(27)</sup>. Należy jednak zachować ostrożność, gdyż brak koordynacji może spowodować pominięcie zasadniczych aspektów regulacji, które są niezbędne w pewnych dziedzinach.

<sup>(23)</sup> Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s.51.

<sup>(24)</sup> Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 39, Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 21, Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 107.

<sup>(25)</sup> Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 52, Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 26, Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 26.

<sup>(26)</sup> Powrót do podejścia określonego przez samą Komisję w komunikacie „Aktualizacja i uproszczenie wspólnotowego dorobku prawnego” (COM(2003) 71 wersja ostateczna z 11 lutego 2003 r.), wyraźnie popartego przez EKES (Dz.U. C 112 z 30.4.2004, s. 4), które następnie zostało najwyraźniej zapomniane.

<sup>(27)</sup> Zob. opinie Dz.U. C 14 z 16.1.2001, s. 1, Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 105, Dz.U. C 133 z 6.6.2003, s. 5, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 18, Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 8.

3.9 **Dewizą powinno być regulowanie bez dławienia**. Dlatego też konieczne jest podejście innowacyjne i kreatywne, a także ponowne przyjrzenie się propozycjom z pierwszego sprawozdania niezależnych ekspertów w sprawie uproszczeń prawnych i administracyjnych, których większość nie została wdrożona, choć nadal jest aktualna i wymaga skutecznego wdrożenia<sup>(28)</sup>.

3.10 Ważną rolę odgrywa **normalizacja czy standaryzacja** według nowego podejścia, zastosowanego nie tylko do produktów, lecz także do usług<sup>(29)</sup>. Także w tym przypadku trzeba jednak przeprowadzić dokładną analizę potrzeby i rezultatów przedsięwziętych środków, tak by przy normalizacji usług na rynku wewnętrznym dokonywano sensownego zróżnicowania usług.

3.11 Konieczne będzie także nadanie nowego impulsu i szerszego zakresu **systemowi wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI)**, rozszerzając jego zasięg i poprawiając współpracę administracyjną, zgodnie z sugestiami i zaleceniami wyrażonymi przez EKES przy różnych okazjach<sup>(30)</sup>, a także ponowne rozważenie sieci SOLVIT oraz nadanie jej nowych ram i odpowiednich środków.

3.12 Należy także przemyśleć **główne zasady kierujące tworzeniem rynku wewnętrznego**, zwłaszcza zasady wzajemnego uznawania<sup>(31)</sup>, pomocniczości<sup>(32)</sup>, proporcjonalności<sup>(33)</sup> i zasadę ostrożności, która dotąd ograniczała się jedynie do dziedzin specjalistycznych, takich jak bezpieczeństwo żywności, lecz powinna stać się zasadą ogólną, a także nadać im nowe ramy i formy zastosowania, które byłyby bliższe rzeczywistym interesom obywateli.

3.13 Należy **rozważyć ustanowić priorytety**. Nie chodzi jednak o wybór, mniej lub bardziej arbitralny, szeregu emblematycznych środków, lecz raczej o działanie zgodnie z dobrze określonymi kryteriami jasnego podejścia politycznego, które nadal nie zostało zdefiniowane i w ramach którego **absolutny priorytet przypadałby ludziom**.

<sup>(28)</sup> COM(95) 288 wersja ostateczna z 21 czerwca 1995 r.

<sup>(29)</sup> Zob. Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 1, Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 69 oraz Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 35.

<sup>(30)</sup> Zob. Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 14, a także pozostałe wcześniej cytowane opinie.

<sup>(31)</sup> Odniesienie w szczególności do sprawozdań Komisji w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania, zainicjowanych komunikatem Komisji z 16 czerwca 1999 r. (COM(99) 299 wersja ostateczna), lecz następnie zarzuconych. Zob. opinia Dz.U. C 116 z 20.4.2001, s. 14.

<sup>(32)</sup> Odniesienie do sprawozdania Monitor w celu odrzucenia niesłusznego oskarżenia o „krok w przód, dwa kroki w tył” (zob. Alexis Feral, „Le principe de subsidiarité, progrès ou statu quo après le Traité d'Amsterdam?”, w: Rev. du Marché Unique Européen, I, 1998, s. 95), ze względu na nieumiejętny sposób wdrażania jej przez Komisję, co przekształciło ją w prawdziwe „wyzwanie zmian”, według Jacquesa Delorsa.

<sup>(33)</sup> Należy tu wziąć pod uwagę różne opinie EKES-u w sprawie kolejnych sprawozdań rocznych Komisji, zgodnie z art. 9 protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

3.14 Wśród priorytetów szczególne miejsce należy przyznać **ogólnie sektorowi usług** <sup>(34)</sup>, a **w szczególności usługom finansowym dla klientów indywidualnych** <sup>(35)</sup>, gdyż w tej dziedzinie najbardziej widoczne są braki rynku wewnętrznego. Konieczne jest tu bardziej innowacyjne podejście nie tylko w odniesieniu do środków, lecz także narzędzi. W szczególności EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o monitorowanie wdrażania dyrektywy usługowej i składanie regularnych i jawnych sprawozdań w tym zakresie zważywszy, że jest to jedyny do tej pory akt prawny, który przewiduje otwarcie transgranicznego handlu usługami.

3.15 Na szczególną uwagę zasługuje praktyczne wdrażanie **wewnętrznego rynku transgranicznego handlu elektronicznego** ze względu na korzyści społeczno-gospodarcze dla konsumentów europejskich, a zwłaszcza dla mieszkańców obszarów mniej dostępnych oraz osób dotkniętych niepełnosprawnością, a także dla przedsiębiorstw UE, w szczególności MŚP. Rozwiązałoby to szereg problemów i kwestii, o których już wspomniano. Dotąd jednak nie opracowano instrumentów i mechanizmów niezbędnych dla uzyskania zaufania i zagwarantowania ochrony konsumentów oraz stworzenia otoczenia sprzyjającego przedsiębiorstwom i pracownikom <sup>(36)</sup>.

3.16 W szczególności chodzi tu o kwestie związane z fragmentacją rynku, rozbieżnościami stosowanych norm, niepewnością co do prywatności i poufności danych, bezpieczeństwem transakcji, ochroną prawną w przypadku konfliktów, występowaniem nielegalnych usług online, piractwem oraz cyberprześlępczością. Konieczne jest przekrojowe podejście ze strony różnych dyrekcji generalnych Komisji, aby **określić spójne ramy prawne na rzecz prawdziwego jednolitego rynku cyfrowego**.

3.17 Dodatkowych wysiłków wymaga dziedzina **skutecznego stosowania przepisów wspólnotowych**, w której niestety UE nie osiągnęła przekonujących wyników, a która jest jedyną gwarancją poszanowania prawa oraz skuteczności regulacji <sup>(37)</sup> i rozciąga się ponad wąskie ramy samej „współpracy administracyjnej” <sup>(38)</sup>. W tym względzie dla europejskich obywateli kluczowe znaczenie ma ustanowienie, bez niejasności i kolejnych opóźnień, **prawa do działań zbiorowych na szczeblu europejskim**, co byłoby ostatecznym gwarantem

odpowiedniej reakcji na nieprzestrzeganie przepisów wspólnotowych, tym samym przyczyniając się do ich dobrowolnego wypełniania <sup>(39)</sup>.

3.18 Jednak najważniejsze będzie określenie **parametrów jednolitego rynku, który w centrum stawia człowieka i obywatela**. Tego zadania nie wolno powierzyć grupie mniej lub bardziej oświeconych mędrców, lecz trzeba zapewnić bezpośredni wkład obywateli i społeczeństwa obywatelskiego oraz uwzględnić zarówno ich obawy i żądania, jak też frustracje i rozczarowania.

3.19 Istnieje pilna potrzeba podjęcia działań, lecz jednocześnie ważne jest, by nie były one nieskoordynowane lub tylko impulsywne. EKES proponuje **czas na refleksję** z okazji upływu 20 lat od 1992 roku. Jako swój wkład EKES pragnąłby wskazać szereg parametrów, które wydają mu się konieczne podczas takiej refleksji.

3.19.1 Po pierwsze konieczna jest refleksja nad wyraźnym poddaniem polityki rynku wewnętrznego podstawowym zasadom i kluczowym celom **Karty praw podstawowych Unii Europejskiej**, zwłaszcza wspomnianym w Tytule IV i V, ze szczególnym naciskiem na wzmocnienie wymiaru społecznego i praw konsumentów <sup>(40)</sup>.

3.19.2 Z drugiej strony potrzebna jest refleksja nas sposobem **wpisania polityki sektorowej we wspólny cel strategiczny**, obejmujący politykę gospodarczą, przemysłową, handlową, transportową, energetyczną, a także dotyczącą środowiska, konsumentów i konkurencji, **w ogólnych ramach prawnych wspierających integrację i wzmacniających zaufanie do partnerów społecznych** (konsumentów, gospodarstwa domowe, pracownicy, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe itp.). Wymagałoby to ponownej oceny i wznowienia strategii „Europa 2020”.

3.19.3 Należy też zastanowić się nad sposobem wzmocnienia i zagwarantowania **swobody poruszania się i mobilności obywateli**, a zwłaszcza pracowników bądź osób samozatrudnionych, przedstawicieli wolnych zawodów, nauczycieli i studentów, zapewniając im równe przestrzeganie praw socjalnych (zabezpieczenie społeczne, ochrona prawna, ubezpieczenie wypadkowe i zdrowotne, emerytury itp.) we wszystkich warunkach bez dyskryminacji, a jednocześnie dokonując przeglądu systemu uznawania kwalifikacji zawodowych i dyplomów. Punktem odniesienia muszą tu być wysokie wymogi dotyczące jakości celem zagwarantowania bezpieczeństwa i zdrowia konsumentów w UE.

<sup>(34)</sup> Zob. opinie Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 113, Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 14, Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 109.

<sup>(35)</sup> Zob. opinie: Dz.U. C 56 z 24.2.1997, s. 76, Dz.U. C 95 z 30.3.1998, s. 72, Dz.U. C 209 z 22.7.1999, s. 35, Dz.U. C 157 z 28.6.2005, s. 1, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 12, Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 126, Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 113, Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 134, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 26, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 51, Dz.U. C 115 z 16.5.2006, s. 61, Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 84, Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 18, Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 22, Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 62, Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 66, Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 30, Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 133.

<sup>(36)</sup> Mimo komunikatu Komisji z 22 października 2009 r. w sprawie transgranicznego elektronicznego handlu konsumenckiego w UE (COM(2009) 557 wersja ostateczna).

<sup>(37)</sup> Zob. opinie Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 67, Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 95.

<sup>(38)</sup> Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 103.

<sup>(39)</sup> EKES jest słusznie uważany za promotora działań zbiorowych; kwestii tej poświęcił szereg opinii: Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 1, Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 1, Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1, Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 40, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 97.

<sup>(40)</sup> Należy tutaj poświęcić uwagę i wyciągnąć wnioski ze sprawozdania Komisji w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii Europejskiej w latach 2007–2010 (COM(2010) 602 wersja ostateczna z 27 października 2010 r.) i z opublikowanego równoległe sprawozdania na temat obywatelstwa UE – 2010 r. „Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE” (COM(2010) 603 wersja ostateczna z 27 października 2010 r.).

3.19.4 W celu propagowania włączenia społecznego i zatrudnienia, konieczna jest refleksja nad **efektywnym otwarciem rynków pracy** dla wszystkich obywateli europejskich oraz zlikwidowaniem, po przeprowadzeniu dokładnej analizy, niezasadnionych ograniczeń i przejawów dyskryminacji.

3.19.5 Na szczególną uwagę zasługuje dawno zaległe określenie **odpowiednich ram prawnych dla przedsiębiorstw gospodarki społecznej**, a w szczególności fundacji, товариств wzajemnych i stowarzyszeń europejskich.

3.19.6 Istnieje też pilna potrzeba refleksji nad określeniem **jasnych ram prawnych dla usług świadczonych w interesie**

**ogólnym, a zwłaszcza usług socjalnych**, z ustaleniem kryteriów jakości niezbędnych usług publicznych oraz objaśnieniem systemu zamówień publicznych, konkurencji i odpowiedniej pomocy państwa <sup>(41)</sup>.

3.20 Wreszcie, należy zgromadzić środki i poczynić wysiłki na rzecz **skutecznej polityki komunikacji o jednolitym rynku**, w szerszych ramach spójnej i zintegrowanej polityki informowania na temat Europy, angażującej obywateli i odpowiednio uwzględniającej opinię publiczną i europejskie środki komunikacji społecznej, tak aby zapewnić prawidłowe informowanie obywateli europejskich, a w szczególności konsumentów, poprzez innowacyjne wykorzystanie mediów cyfrowych <sup>(42)</sup>.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(41)</sup> Dz.U. opinia CESE, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 80.

<sup>(42)</sup> Zob. opinia rozpoznawcza EKES-u, Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s.152 i opinia z inicjatywy własnej, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 62.