

# Odkrywając wzrost: Pokonywanie barier na jednolitym rynku Unii Europejskiej

## Spis treści

Wstęp.....	3
Rekomendacje.....	3
Analiza Jednolitego Rynku.....	4
Ekonomiczne skutki barier na rynku usług.....	6
Przykłady protekcjonizmu w poszczególnych sektorach.....	6
Ograniczenia w handlu usługami w UE.....	7
Ogólne bariery.....	10
Środowisko i zrównoważony rozwój.....	10
Rolnictwo.....	11
Cyfrowe Blokady Geograficzne: Ograniczenia w Dostępie do Dóbr i Usług w Internecie.....	11
Ograniczenia zawodowe i licencje.....	13
Optymalna równowaga regulacyjna.....	16
Propozycje regulacji procedowane w poprzedniej kadencji Parlamentu Europejskiego.....	17
1. Rozporządzenie w sprawie europejskiej przestrzeni danych dotyczących zdrowia.....	17
2. Rozporządzenie w sprawie homologacji i nadzoru rynku maszyn mobilnych nieporuszających się po drogach publicznych.....	18
3. Rozporządzenie ustanawiające nowy instrument UE gwarantujący funkcjonowanie jednolitego rynku w sytuacjach nadzwyczajnych (Single Market Emergency Instrument - SMEI).....	19
Konkretne bariery na jednolitym rynku zgłaszane przez poszczególne sektory.....	20
1. Etykietowanie produktów i opakowań na poziomie unijnym.....	20
2. Elektroniczne etykietowanie produktów.....	21
3. Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta – Procedury Rejestracyjne (Recykling) – Ujednolicenie EPR.....	22
4. EPR - Obowiązki Weryfikacyjne Internetowych Platform Handlowych.....	23
5. Harmonizacja zasad klasyfikacji i transportu odpadów z baterii litowo-jonowych, odpadów z produkcji oraz masy czarnej.....	24
6. Procedury oceny zgodności i kontrole celne.....	25
7. Centralizacja systemu monitorowania FDI.....	26
8. Zwolnienie z podatku VAT dla darowizn przekazywanych na cele charytatywne.....	27

9.	Likwidacja nadmiernych ograniczeń kabotażu. ....	28
10.	Bariery dla transportu CO2 w ramach CCS. ....	29
11.	Harmonizacja obowiązków sprawozdawczych związanych z delegowaniem pracowników	30
12.	Proces standaryzacji niskoemisyjnych produktów i rozwiązań budowlanych. ....	31
13.	Standaryzacja oceny technologii medycznych. ....	33
<b>Podsumowanie</b> .....		<b>34</b>

*Memorandum tworzone we współpracy z European Enterprise Alliance*

**Listopad 2024**

## Wstęp

Swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej uległa spowolnieniu. W odróżnieniu od w pełni funkcjonującego jednolitego rynku towarów, rynek usług pozostaje słabo rozwinięty, co skutkuje wolniejszym tempem wzrostu gospodarczego, niższym poziomem zatrudnienia oraz ograniczoną konkurencyjnością. Zgodnie z raportem rocznym o jednolitym rynku z 2023 roku, w 1993 roku integracja handlu usługami wynosiła 3%, a do 2021 roku wzrosła tylko do 6%, co wskazuje na stagnację w integracji rynku.<sup>1</sup>

## Rekomendacje

- Zalecamy wzmocnienie mechanizmów egzekwowania prawa oraz nadzoru nad przestrzeganiem przepisów w ramach regulacji UE, które dotyczą barier handlowych. Uważamy, że wzmocnienie tych środków zapewni skuteczne wdrażanie przepisów promujących swobodny przepływ usług w całej Unii Europejskiej.
- Rekomendujemy skoncentrowanie działań na uproszczeniu procesów oraz redukcji obciążeń administracyjnych w państwach członkowskich UE, w celu ułatwienia transgranicznego wykonywania zawodów w dziedzinach takich jak prawo, nieruchomości czy transport. Zalecamy uproszczenie procedur licencyjnych i certyfikacyjnych w celu zmniejszenia ich złożoności oraz zapewnienia sprawniejszego funkcjonowania transgranicznych operacji dla przedsiębiorstw.
- Ważna jest także priorytetyzacja polityki spójności w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju i integracji we wszystkich regionach Unii. Zalecamy skupienie się również na redukcji luk infrastrukturalnych i inwestycyjnych w regionach UE w celu promowania zrównoważonego rozwoju.
- Poza redukcją obciążeń regulacyjnych, uważamy za niezbędne wdrożenie mechanizmów egzekwowania przepisów w oparciu o analizy konkurencyjności.
- Naszym zdaniem Grupa Zadaniowa ds. Egzekwowania Przepisów dotyczących Jednolitego Rynku (SMET) powinna kłaść nacisk na interakcje z przedsiębiorstwami poprzez zwiększoną liczbę konsultacji i podejście sektorowe, aby identyfikować wąskie gardła

---

<sup>1</sup> Komisja Europejska. "Raport Roczny o Jednolitym Rynku 2023: Jednolity Rynek po 30 latach." s. 6.

i promować konkurencyjność poprzez rozwiązywanie problemów związanych ze standardami produktów, przepisami bezpieczeństwa i przepisami dotyczącymi ochrony środowiska na jednolitym rynku.

- Zalecamy zwiększenie współpracy między zarządcami infrastruktury w celu poprawy efektywności i atrakcyjności transportu towarowego, w tym znaczne inwestycje w Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym dla bezpieczniejszych i szybszych operacji przewozu towarów koleją. Rekomendujemy przyspieszenie działań na rzecz rozwoju konkurencyjnych rynków kapitałowych w całej UE poprzez ograniczenie praktyk protekcyjnych oraz promowanie szerszego dostępu do kapitału wysokiego ryzyka, co w szczególności przyniesie korzyści start-upom oraz małym i średnim przedsiębiorstwom.
- Rekomendujemy finalizację budowy unii bankowej w celu uwzględnienia publicznego podziału ryzyka i ułatwienia transgranicznego finansowania konsumenckiego, usuwając bariery, które obecnie utrudniają integrację usług bankowych w całej UE.
- Zalecamy zwiększenie mechanizmów współpracy między państwami członkowskimi oraz nadzoru publicznego w celu przewyciężenia oporu i zakorzenionych interesów, wspieranych przez proaktywne działania Komitetu Parlamentu Europejskiego ds. Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO). Ponadto, rekomendujemy ustanowienie dedykowanego Komisarza ds. jednolitego rynku i zapewnienie, że jednolity rynek pozostanie konsekwentnym priorytetem na agendzie Trojki Rady.

## Analiza Jednolitego Rynku

Jednolity rynek ma na celu zapewnienie swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i osób, tworząc zintegrowany obszar gospodarczy w ramach państw członkowskich UE. Jego ustanowienie służy wspieraniu wzrostu gospodarczego, zwiększaniu konkurencyjności oraz poprawie efektywności funkcjonowania rynku. Chociaż poczyniono znaczące postępy w eliminowaniu barier w przepływie towarów i kapitału, swoboda świadczenia usług wciąż jest ograniczana przez różne środki regulacyjne i protekcyjnych. Choć państwa członkowskie oraz instytucje unijne będą dążyły do przedstawiania systemu w korzystnym świetle, przyszłość funkcjonowania Europejskiego Jednolitego Rynku stoi przed poważnym zagrożeniem.

Jednym z najważniejszych czynników przyczyniających się do tego zagrożenia są protekcyjnistyczne środki stosowane przez państwa członkowskie, które omijają zasady jednolitego rynku. Przykładem jest sprawa *Laval un Partneri Ltd (C-341/05)*, w której Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł przeciwko Szwecji za niezezwolenie łotewskim firmom na świadczenie łotewskich usług na łotewskich warunkach.<sup>2</sup> Dodatkowo, w sprawie *Viking Line ABP v International Transport Workers' Federation* fiński operator promowy planował przeflagować jeden ze swoich statków do Estonii, aby skorzystać z niższych kosztów pracy. Międzynarodowa Federacja Pracowników Transportu (ITF) i Fiński Związek Marynarzy (FSU) zagroziły akcją protestacyjną, aby uniemożliwić przeflagowanie, w wyniku czego Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że choć prawo do podjęcia akcji zbiorowej jest podstawowym prawem, musi być zrównoważone z wolnością przedsiębiorczości. Trybunał stwierdził, że działania ITF i FSU mogą stanowić ograniczenie wolności przedsiębiorczości Viking Line, jeśli byłyby nieproporcjonalne do realizowanego celu. Jak pokazuje wiele przykładów, państwa członkowskie często mniej chętnie przestrzegają zasad jednolitego rynku. Mimo że Komisja Europejska zaproponowała regulację mającą na celu zmniejszenie protekcyjizmu państw członkowskich w zakresie swobodnego przepływu usług w UE, nadal widać, że protekcyjizm wpływa na dostawców usług. Obecnie, na mocy artykułu 30 TFUE, kraje mogą zakazać importu tylko wtedy, gdy zagraża on celom narodowym, takim jak zdrowie lub ochrona konsumentów.<sup>3</sup> Jednakże, wyjątek ten jest często ignorowany w celu ochrony krajowych przemysłów przed zagraniczną konkurencją, co kosztuje gospodarkę UE ponad 150 miliardów euro rocznie i uniemożliwia stworzenie 2,5 miliona miejsc pracy.<sup>4</sup> Komisja uważa zaproponowaną regulację ograniczającą protekcyjizm za kluczową dla zachowania jednolitego rynku, ale napotyka opór ze strony wpływowych grup w państwach członkowskich, które dążą do utrzymania swoich praktyk protekcyjnistycznych.

---

<sup>2</sup> "Sprawa C-341/05." Curia, Europejski Trybunał Sprawiedliwości, <https://curia.europa.eu>.

<sup>3</sup> Traktat o Wspólnocie Europejskiej, Artykuł 30.

<sup>4</sup> Bolkestein, Frits & Gerken, Lüder. „Jednolity Rynek UE: Wolne Rynki, Protekcyjizm i Nadmierna Regulacja”.

## Ekonomiczne skutki barier na rynku usług

Usługi stanowią około 70% PKB i zatrudnienia w UE.<sup>5</sup> Jednak tylko około 17,6% usług jest przedmiotem handlu transgranicznego, co podkreśla znaczące niedostateczne wykorzystanie wewnętrznego rynku usług. Według Światowego Forum Ekonomicznego, mniej niż połowa przedsiębiorstw internetowych, które stanowią zaledwie 8% MŚP, prowadzi sprzedaż transgraniczną w UE, a tylko 4% rozszerza swoją sprzedaż poza Unię.<sup>6</sup> Taka sytuacja stanowi zarówno szansę dla gospodarki światowej, jak i potencjalne zagrożenie dla globalnego dobrobytu. Dodatkowo, według OECD, między lutym 2020 a kwietniem 2021 roku, 70 do 80% MŚP w 32 krajach doświadczyło spadku przychodów o nawet 50%.<sup>7</sup> Niemniej jednak, wraz z rosnącą digitalizacją rynków, pełne odbudowanie i sukces MŚP zależy od ich zdolności do ekspansji międzynarodowej.

## Przykłady protekcyjności w poszczególnych sektorach

**Telekomunikacja:** Rynek telekomunikacyjny UE pozostaje rozdrobniony, z krajowymi regulatorami i operatorami opierającymi się konsolidacji, co skutkuje wyższymi kosztami i mniejszą efektywnością, uniemożliwiając stworzenie jednolitego rynku telekomunikacyjnego w UE.

**Usługi finansowe:** Krajowa separacja banków i brak unijnego systemu ubezpieczeń depozytów utrudnia integrację rynków finansowych. Utrzymywanie narodowych regulacji ostrożnościowych i praktycznych barier, takich jak niemożność otwarcia rachunków bankowych za granicą, ilustruje niechęć do harmonizacji usług finansowych.

**Sektor detaliczny:** Ograniczenia w sektorze detalicznym znacznie różnią się między państwami członkowskimi. Choć ograniczenia operacyjne są zazwyczaj niskie, bariery dotyczące zakładania

---

<sup>5</sup> „Jednolity rynek usług.” Jednolity Rynek Gospodarczy, Komisja Europejska, [https://single-market-economy.ec.europa.eu/singlemarket/services\\_en#:~:text=Services%20are%20crucial%20to%20the,for%20them%20to%20do%20business.&text=Business%20services%20cover%20many%20varied%20sectors](https://single-market-economy.ec.europa.eu/singlemarket/services_en#:~:text=Services%20are%20crucial%20to%20the,for%20them%20to%20do%20business.&text=Business%20services%20cover%20many%20varied%20sectors).

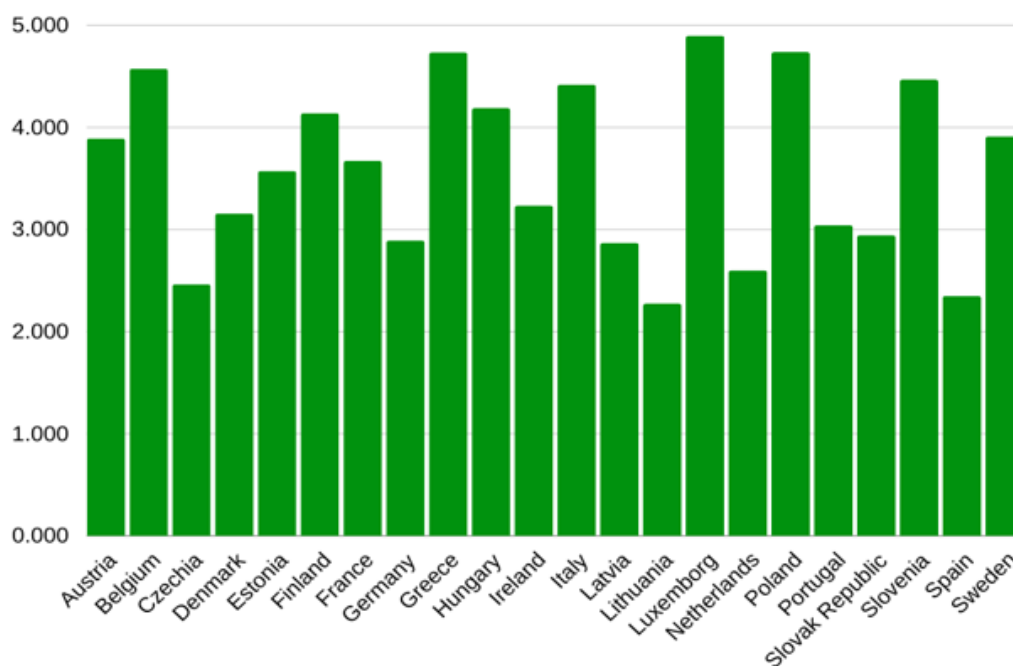
<sup>6</sup> Naas, Penelope. „Cyfrowe rozwarstwienie: Dlaczego MŚP muszą przekraczać granice.” Światowe Forum Ekonomiczne, 22 sierpnia 2022, <https://www.weforum.org/agenda/2022/08/smes-small-medium-business-cross-border-enterprise/>.

<sup>7</sup> „Rok polityki MŚP i przedsiębiorczości w odpowiedzi na COVID-19: Wnioski na przyszłość, aby 'budować lepiej'.” OECD, kwiecień 2021.

przedsiębiorstw są wysokie, a ich wyniki często przekraczają wartość 2, a w niektórych krajach nawet 3. Taki stan rzeczy odzwierciedla krajowy protekcjonizm oraz bariery regulacyjne, które zniechęcają do prowadzenia transgranicznych działalności detalicznych.

## Ograniczenia w handlu usługami w UE

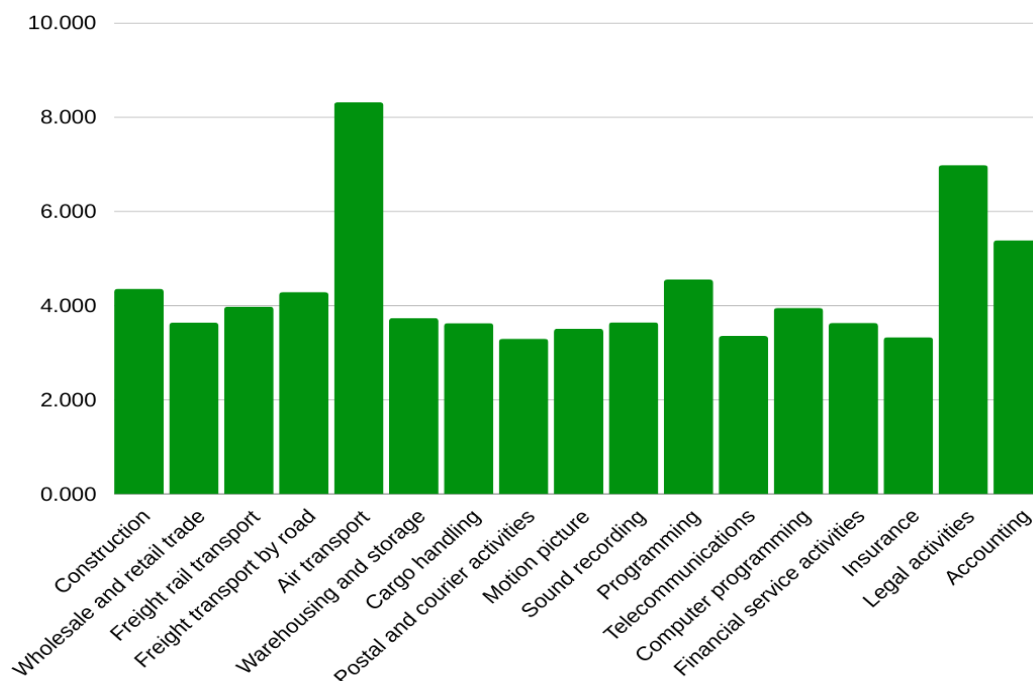
Analiza ograniczeń w handlu usługami w UE: Wgląd z bazy danych STRI



Rysunek 1. Źródło: Indeks Ograniczeń w Handlu Usługami OECD<sup>8</sup>

Baza danych STRI jest obszerna, a przedstawienie jej danych w czytelny sposób jest przydatne. Najprostszą metodą jest uszeregowanie krajów według ich łącznego wyniku STRI, który oblicza się przez zsumowanie wyników we wszystkich sektorach dla każdego kraju (patrz Rysunek 1). Według danych dotyczących EOG, Litwa ma najmniej ograniczeń, podczas gdy Luksemburg ma ich najwięcej w ramach jednolitego rynku UE.

<sup>8</sup> OECD (2023a). Indeks Ograniczeń w Handlu Usługami wewnątrz EOG.



Rysunek 2. Źródło: Indeks Ograniczeń w Handlu Usługami OECD OECD (2023b).<sup>9</sup>

Jak pokazano na Rysunku 2, transport lotniczy, usługi prawne i usługi księgowe borykają się z istotnymi wyzwaniem regulacyjnymi. Na rysunku możemy zauważyć, jak często dany kraj przekracza określony próg, używając tego samego progu co w Rysunku 1.1, który oznacza punkt, w którym 20% krajów przekracza tę wartość w różnych sektorach.

Przeszkody w handlu usługami są tak zróżnicowane, jak same usługi. Niniejszy dokument łączy różne wskaźniki, aby przedstawić ogólny obraz przeszkód regulacyjnych. Na podstawie danych OECD, niektóre sektory (takie jak usługi prawne, dystrybucja i transport kolejowy) mogłyby zostać zreformowane przy minimalnych kosztach. Jednak biurokracja i nadmierna regulacja stanowią wyzwanie dla wszystkich firm w UE. Blix argumentuje, że Jednolity Rynek Usług UE pozostaje niewykorzystany; ponad 90% PKB UE pochodzi z krajów, które w 2020 roku zajmowały miejsca poniżej 20 w ocenie Doing Business Banku Światowego.<sup>10</sup>

Kolejnym obszarem wymagającym reformy są regulowane zawody, których w UE jest ponad 5700. Dodatkowo należy zauważyć, że około 140 zawodów niemedycejskich jest regulowanych

<sup>9</sup> Indeks Ograniczeń w Handlu Usługami OECD: Trendy polityczne do 2023 roku. Luty.

<sup>10</sup> Blix, Márten. „Gdzie podziały się owoce? Niewykorzystany Jednolity Rynek Usług UE”. 2023, s. 2.



tylko w jednym kraju UE (na przykład floryści w Luksemburgu i degustatorzy win w Słowenii).<sup>11</sup> Istnieją także znaczne różnice regionalne w regulowaniu zawodów w poszczególnych krajach, zwłaszcza w Belgii. Tak licznie regulowane zawody ograniczają pełny potencjał jednolitego rynku i mogłyby zostać zredukowane oraz zharmonizowane, o ile istniałaby odpowiednia wola polityczna. Gdyby regulowane były jedynie te zawody, które są wspólne dla stosunkowo dużej liczby państw członkowskich UE (na przykład dwudziestu), lista takich zawodów znacznie by się skróciła.

Usługi wewnątrz UE również wzrosły, choć w dużo mniejszym stopniu, zwiększając się z 3% w 1993 roku do 6% w 2021 roku.<sup>12</sup> Jednak handel usługami jest znacznie mniejszy niż handel towarami. Lokalna obecność jest często kluczowa w usługach dla utrzymania stałych relacji klient-dostawca i budowania zaufania. Dlatego inwestycje zagraniczne w UE (FDI) lub zakładanie nowych filii są bardziej znaczące. Zagraniczne oddziały w UE stanowią 12% całkowitej wartości dodanej w UE, obejmując zarówno towary, jak i usługi.<sup>13</sup>

Handel usługami różni się nieco od handlu towarami, ponieważ w przypadku towarów historycznie bariery wynikały z ceł, kwot i taryf. Z kolei handel usługami jest znacznie szerszy i obejmuje przepisy krajowe i regulacje. Jednak ważne jest, aby dostrzegać bliskie powiązania między usługami a towarami. Około 38% wartości dodanej w przemyśle wytwórczym UE pochodzi z usług, w zakresie od 22% w górnictwie i wydobywaniu do 43% w produktach spożywczych.<sup>14</sup> Największy udział wartości dodanej usług w przemyśle występuje w hurtu i detalach. Redukcja barier w jednolitym rynku usług pozytywnie wpływa na rynki towarowe, z potencjalnymi mnożnikami wynoszącymi nawet dwa, trzy, a nawet cztery.

Aby sprostać tym wyzwaniom, dyrektywa usługowa 2006/123/WE została wprowadzona w celu usunięcia przeszkód w handlu usługami w UE. Początkowe wysiłki doprowadziły do usunięcia lub zmiany tysięcy przepisów, co przyniosło korzyści społeczne w wysokości 0,8% PKB UE do 2011 roku. Jednak dalsza liberalizacja postępowała wolniej niż przewidywano. Sugerowane

---

<sup>11</sup> Ibid., s. 2.

<sup>12</sup> Blix, Márten. „Gdzie podziały się owoce? Niewykorzystany Jednolity Rynek Usług UE”. 2023, s. 5.

<sup>13</sup> Komisja Europejska. Raport Roczny o Jednolitym Rynku 2023: Jednolity Rynek po 30 latach. s. 7.

<sup>14</sup> Komisja Europejska. Raport Roczny o Jednolitym Rynku 2023: Jednolity Rynek po 30 latach. s. 9.

skutki dla handlu w sektorze usług UE (7%) i inwestycji zagranicznych (FDI) związanych z usługami (4%) są rozważane tylko w kontekście krótkoterminowych rezultatów konkurencyjnych. Oczekiwane długoterminowe efekty mają przyczynić się do zwiększenia całkowitego wpływu ekonomicznego. Warto zauważyć, że około 80% wzrostu PKB następuje w ciągu pierwszych pięciu lat.<sup>15</sup> Badanie Komisji Europejskiej z 2021 roku zidentyfikowało 24 istotne ograniczenia, z czego co najmniej 14 zostało uwzględnionych we wskaźniku PRO SERV dotyczącym restrykcyjności usług profesjonalnych.<sup>16</sup> Badania sugerują, że pełne wdrożenie i rozszerzenie zasad Dyrektywy mogłoby przynieść korzyści w wysokości od 279 miliardów euro do 457 miliardów euro, co odpowiada nawet 2,28% PKB UE.<sup>17</sup> To wyraźny znak znacznych, potencjalnych korzyści płynących z dalszych wysiłków na rzecz uproszczenia regulacji dotyczących handlu usługami w UE.

## Ogólne bariery

### Środowisko i zrównoważony rozwój

Regulacje środowiskowe w UE często wymagają od firm przestrzegania rygorystycznych norm dotyczących etykietowania i zarządzania odpadami. Choć przepisy te mają na celu ochronę środowiska, mogą nakładać znaczne koszty i wyzwania operacyjne na przedsiębiorstwa. Przepisy UE nakładają obowiązek szczegółowego etykietowania produktów w celu informowania o ich wpływie na środowisko. Na przykład system Ekoetykiety UE wymaga od firm oznaczania swoich produktów szczegółowymi informacjami na temat zużycia energii, recyklingu i innych czynników środowiskowych. Może to być kosztowne i czasochłonne dla firm, zwłaszcza dla MŚP. Przykładowo szczegółowe wymagania Danii dotyczące etykietowania produktów spożywczych, w tym specyfikacji dodatków i składników, mogą zwiększyć koszty zgodności dla zagranicznych MŚP, co w konsekwencji może zniechęcić je do wejścia na rynek duński.<sup>18</sup> Dodatkowo Komisja Europejska zauważyła, że skumulowane obciążenia regulacyjne i różnice w standardach krajowych mogą nieproporcjonalnie wpływać na MŚP, utrudniając im konkurencję na poziomie

<sup>15</sup> Mustilli, Federica, i Pelkmans, Jacques. „Zapewnienie wzrostu UE dzięki usługom”. Centrum Studiów nad Polityką Europejską, nr 67, październik 2012, s. 18.

<sup>16</sup> Barbero et al. (2022).

<sup>17</sup> Pelkmans, Jacques. „Wzmocnienie Jednolitego Rynku: Dogłębna Analiza”. CEPS, 2024, s. 25.

<sup>18</sup> "Dania - Wymagania dotyczące etykietowania/oznaczania." Trade.gov, 20 stycznia 2024, [www.trade.gov/country-commercial-guides/denmark-labelingmarking-requirements](http://www.trade.gov/country-commercial-guides/denmark-labelingmarking-requirements).

transgranicznym. Dyrektywa WEEE (Waste Electrical and Electronic Equipment)<sup>19</sup> wymaga od firm zarządzania utylizacją i recyklingiem produktów elektronicznych. W związku z tym firmy muszą zbierać i przetwarzać odpady elektroniczne, co może być szczególnie uciążliwe dla mniejszych firm, które nie mają zasobów na stworzenie kompleksowych systemów zarządzania odpadami.

## **Rolnictwo**

Dodatkowo, Wspólna Polityka Rolna ma na celu wspieranie rolników oraz zwiększenie wydajności produkcji rolnej, jednak może także prowadzić do fragmentacji rynku i stwarzać przeszkody dla małych gospodarzy. Polityka ta obejmuje standardy środowiskowe i zrównoważonego rozwoju, które, choć ważne, mogą stwarzać niekorzystne warunki konkurencji dla mniejszych przedsiębiorców. Dotacje Wspólnej Polityki Rolnej często sprzyjają większym przedsiębiorstwom rolnym, prowadząc do fragmentacji rynku. Małe gospodarstwa mogą mieć trudności z konkurowaniem z większymi przedsiębiorstwami, które otrzymują większe wsparcie finansowe. Na przykład w krajach takich jak Francja i Niemcy duże przedsiębiorstwa rolne otrzymują większość dotacji Wspólnej Polityki Rolnej, co stawia mniejszych rolników w niekorzystnej sytuacji. Wspólna Polityka Rolna obejmuje rygorystyczne wymagania środowiskowe, które nakładają obowiązek dywersyfikacji upraw, utrzymywania trwałych użytków zielonych oraz obszarów ekologicznych. Wymagania te mogą być szczególnie trudne do spełnienia dla małych rolników, co może obniżać ich konkurencyjność w porównaniu z większymi, lepiej wyposażonymi przedsiębiorstwami rolnymi.<sup>20</sup>

## **Cyfrowe Blokady Geograficzne: Ograniczenia w Dostępie do Dóbr i Usług w Internecie**

Blokady geograficzne odnoszą się do ograniczeń, które uniemożliwiają konsumentom dostęp i zakupy usług oraz dóbr cyfrowych na podstawie ich lokalizacji. Blokady te mogą występować na różne sposoby, takie jak ograniczenia oparte na adresie IP, ograniczenia metod płatności lub przekierowywanie użytkowników na strony internetowe specyficzne dla danego kraju

---

<sup>19</sup> Zobacz Dyrektywę WEEE (Waste Electrical and Electronic Equipment), (2012).

<sup>20</sup> "Niesprawiedliwy udział: Jak subsydia rolnicze w Europie faworyzują wielki kapitał kosztem małych rolników." Slow Food, 15 maja 2024, [www.slowfood.com/blog-and-news/unfair-share-how-europes-farm-subsidies-favor-big-money-over-small-farmers/](https://www.slowfood.com/blog-and-news/unfair-share-how-europes-farm-subsidies-favor-big-money-over-small-farmers/).

z różnymi ofertami. Przykładem powyższych ograniczeń może być Netflix, międzynarodowa platforma streamingowa, która udostępnia różne zbiory treści w zależności od lokalizacji geograficznej z powodu umów licencyjnych. Ta blokada geograficzna ogranicza wybór konsumentów i tworzy nierówne warunki na rynku treści cyfrowych. Kolejnym przykładem może być klient internetowy na Węgrzech, próbujący kupić produkt z francuskiej strony e-commerce, który nie może dokończyć zakupu, ponieważ strona nie wysyła do Węgier. Alternatywnie, klient może być przekierowany do lokalnej wersji strony z wyższymi cenami i mniejszymi opcjami. Ta praktyka ogranicza dostęp konsumentów do szerszej gamy produktów i często prowadzi do wyższych kosztów dla konsumentów w niektórych regionach. Dodatkowo przykładem kolejnych ograniczeń są różne zasady sprzedaży e-commerce w poszczególnych państwach członkowskich UE, które stwarzają znaczne wyzwania dla firm. Zasady te mogą obejmować różnice w prawie ochrony konsumentów, politykach zwrotów, stawkach VAT i wymaganiach dotyczących ochrony danych. Takie rozbieżności regulacyjne komplikują sprzedaż transgraniczną i zwiększają koszty dla firm e-commerce. Przykładowo, firma e-commerce z siedzibą we Włoszech sprzedająca odzież online musi poruszać się wśród różnych zasad zwrotów w każdym państwie członkowskim UE. Na przykład, podczas gdy okres zwrotu w Niemczech wynosi 14 dni, w Finlandii może wynosić 30 dni. Firma musi dostosować swoją politykę zwrotów do specyficznych regulacji każdego kraju, działa, co prowadzi do zwiększonej złożoności administracyjnej i kosztów. Kolejnym przykładem ograniczeń jest sytuacja, w której mały przedsiębiorca zajmujący się sprzedażą elektroniki w Hiszpanii, prowadzący sprzedaż online do klientów w całej UE, staje przed wyzwaniami związanymi z różnymi stawkami VAT oraz regulacjami obowiązującymi w poszczególnych krajach. Na przykład, stawka VAT w Luksemburgu wynosi 17%, podczas gdy na Węgrzech wynosi 27%.<sup>21</sup> W rezultacie przedsiębiorca jest zobowiązany do rejestracji VAT w różnych krajach, monitorowania odmiennych stawek podatkowych oraz składania osobnych deklaracji VAT, co prowadzi do wzrostu obciążeń administracyjnych oraz kosztów związanych z zapewnieniem zgodności z przepisami.

---

<sup>21</sup> Mengden, Alex. "Stawki VAT w Europie, 2024." Tax Foundation, 30 stycznia 2024.

## Ograniczenia zawodowe i licencje

**Usługi zawodowe:** Wskaźnik PRO-SERV pokazuje wysokie bariery w zawodach takich jak usługi prawne, rachunkowość i architektura w niektórych państwach członkowskich.<sup>22</sup> Do barier tych zaliczają się surowe wymogi dotyczące uzyskiwania autoryzacji, restrykcyjne formy prawne oraz ograniczenia związane z udziałem kapitałowym. Na przykład, ograniczenia reklamowe pozostają powszechne w sześciu sektorach, a praktyki wielodyscyplinarne napotykają stałe ograniczenia w ośmiu podsektorach. Badania pokazują, że wdrożenie zaleceń reformy Komisji Europejskiej z 2017 roku tylko w czterech sektorach usług biznesowych (prawnym, rachunkowym, architektonicznym i inżynierskim) mogłoby przynieść wzrost PKB o ponad 14 miliardów EUR i stworzenie ponad 50 000 miejsc pracy w 12 państwach członkowskich UE w ciągu trzech lat; jest to znacząca korzyść biorąc pod uwagę minimalny koszt publiczny tych reform.<sup>23</sup>

**Transport:** Pomimo wysiłków UE mających na celu przesunięcie transportu towarów z dróg na kolej, struktura transportu pozostała taka sama z powodu niewystarczających inwestycji i fragmentacji polityki. Transport drogowy napotyka ograniczenia kabotażowe, podczas gdy transport kolejowy cierpi z powodu ograniczeń terytorialnych i braku interoperacyjnych taborów kolejowych. Transport lotniczy jest utrudniony przez niewłaściwe wdrożenie systemu kontroli ruchu lotniczego SES 2+. Transport stoi przed istotnymi wyzwaniami wynikającymi z niekompatybilności połączeń transgranicznych, które często cechuje niewystarczająca pojemność lub całkowity brak dostępności. Problem ten pogłębia częsta niekompatybilność krajowych systemów cyfrowych i infrastruktury fizycznej, tworząc bariery dla efektywnego i płynnego podróżowania. Znany przykładem jest Incydent w Rastatt, w którym niekompatybilności infrastrukturalne spowodowały znaczne zakłócenia. Incydent rastatcki, który sparaliżował transport kolejowy towarów podczas siedmiodniowej przerwy w operacjach kolejowych na linii Karlsruhe-Basel w Korytarzu Ren-Alp, spowodował szkody gospodarcze

---

<sup>22</sup> "Rynki usług." Single Market Scoreboard, Komisja Europejska, [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/services-markets\\_en](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/services-markets_en).

<sup>23</sup> Komisja Europejska. "Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie oceny i aktualizacji zaleceń reform dotyczących regulacji w usługach profesjonalnych z 2017 roku." COM(2021) 385 final, 9 lipca 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2021:385>

przekraczające dwa miliardy euro dla branży.<sup>24</sup> Dodatkowo, nieujednoliczone zasady VAT dla przewoźników autokarowych jeszcze bardziej komplikują operacje transgraniczne, dodając warstwę złożoności finansowej, która utrudnia rozwój i efektywność międzynarodowych usług transportowych. Wymienione problemy podkreślają pilną potrzebę poprawy infrastruktury, aby wspierać silne i niezawodne sieci transportu transgranicznego. Dodatkowo, wdrożenie Pakietu Mobilności UE, mającego na celu usprawnienie i poprawę warunków pracy w transporcie drogowym, wprowadziło złożone wymagania dotyczące zgodności, które niektórzy interesariusze uważają za ograniczające konkurencję i nakładające znaczne obciążenia administracyjne na firmy działające w wielu krajach. Chociaż ustanowienie Pakietu Mobilności Unii Europejskiej początkowo miało na celu poprawę warunków w sektorze transportu drogowego, to jednak niesie ze sobą kilka negatywnych konsekwencji dla jednolitego rynku i wyzwań dla jego efektywności.<sup>25</sup> Pakiet Mobilności działa przeciwko zasadzie jednolitego rynku poprzez zwiększenie kosztów operacyjnych dla firm transportowych i tworzenie istotnego obciążenia regulacyjnego. Ponadto jednolity rynek doświadcza podziałów, gdyż implementacja przepisów przebiega w sposób nierównomierny w poszczególnych państwach członkowskich UE. Przykładem mogą być regulacje takie jak obowiązkowy powrót ciężarówek co osiem tygodni oraz surowsze przepisy dotyczące kabotażu, które wymagają dodatkowych inwestycji, prowadząc do zwiększonych wydatków. Ten wpływ jest szczególnie dotkliwy dla sektora MŚP, gdzie mniejsze firmy mogą mieć trudności z tymi skomplikowanymi regulacjami, co może prowadzić do wycofania się z rynku i zmniejszenia konkurencji. Pakiet Mobilności zwiększa dysproporcje w UE, szczególnie w krajach silnie uzależnionych od sektora transportowego, które mogą doświadczać obniżonej konkurencyjności i wyższych kosztów oraz nieuchronnie pogłębia nierówności gospodarcze i hamuje spójny rozwój w całej UE. Dodatkowo, wyzwania związane z licencjonowaniem w sektorze transportu w ramach jednolitego rynku UE wynikają z rozbieżności regulacyjnych i wymagań dotyczących zgodności w różnych państwach członkowskich. Istnieje wiele wyzwań, w tym różne standardy dotyczące bezpieczeństwa pojazdów, regulacje środowiskowe i kwalifikacje kierowców, a także biurokratyczne przeszkody w uzyskiwaniu niezbędnych licencji i zezwoleń. W 2017 roku włoski Urząd Antymonopolowy stwierdził, że konieczność posiadania

---

<sup>24</sup> "Szkody ekonomiczne związane z incydem Rastatt wynoszą ponad 2 miliardy euro." RailFreight.com, 22 kwietnia 2018, [www.railfreight.com/corridors/2018/04/22/economic-damage-of-rastatt-incident-2-2-billion-euros/?gdpr=accept](http://www.railfreight.com/corridors/2018/04/22/economic-damage-of-rastatt-incident-2-2-billion-euros/?gdpr=accept).

<sup>25</sup> Mobilność i Transport. Transport w Unii Europejskiej: Aktualne trendy i problemy. Komisja Europejska, marzec 2019, <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2019-03/2019-transport-in-the-eu-current-trends-and-issues.pdf>.

krajowej licencji kolejowej do prowadzenia krajowych usług pasażerskich utrudnia konkurencyjne wejście.<sup>26</sup>

**Energia:** Dodatkowe połączenia transgraniczne dla przesyłu energii elektrycznej są kluczowe dla integracji rynku, zwłaszcza dla źródeł niekopalnych. Jednak krajowe ramy regulacyjne i niedobory inwestycyjne podważają rozwój w pełni zintegrowanego rynku energii UE.

Usługi zawodowe w całej UE napotykać różne stopnie restrykcyjności z powodu różniących się przepisów krajowych. Na przykład:

**Usługi prawne:** W niektórych państwach członkowskich zagraniczni specjaliści prawni napotykać znaczne bariery w praktyce – na przykład wymóg uzyskania lokalnych kwalifikacji. We Francji zagraniczni specjaliści prawa napotykać istotne bariery z powodu rygorystycznych wymagań dotyczących praktykowania prawa. Na przykład, adwokaci wykształceni poza Francją często muszą zdać wymagający egzamin ekwiwalencyjny i być może ukończyć dodatkową edukację prawniczą, aby praktykować przed sądami francuskimi, co może być długotrwałym i kosztownym procesem.

**Budownictwo i nieruchomości:** Specjaliści w tych sektorach napotykać złożone wymagania dotyczące licencjonowania, które znacznie różnią się między krajami, co stwarza przeszkody dla operacji transgranicznych. Przykładowo w Hiszpanii specjaliści w sektorze budownictwa i nieruchomości napotykać różne wymagania dotyczące licencjonowania w różnych regionach. Kolejnym przykładem jest Francja, w której inżynier budowlany licencjonowany we Francji może napotkać różne normy techniczne i procedury licencjonowania, gdy chce pracować w Hiszpanii. Tego rodzaju różnice mogą skutkować opóźnieniami oraz wyższymi kosztami, ponieważ specjaliści zmuszeni są dostosowywać się do skomplikowanego otoczenia regulacyjnego, co negatywnie wpływa na ich zdolność do świadczenia usług na poziomie transgranicznym.

---

<sup>26</sup> Mobilność i Transport. Transport w Unii Europejskiej: Aktualne trendy i problemy. Komisja Europejska, marzec 2019, <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2019-03/2019-transport-in-the-eu-current-trends-and-issues.pdf>, s. 80.

## Optymalna równowaga regulacyjna

Regulacja odgrywa kluczową rolę w balansowaniu wzrostu gospodarczego i interesów społecznych. Ekstremalne podejścia, takie jak motto Doliny Krzemowej „*move fast and break things*”, są krytykowane za uproszczenie złożonych potrzeb regulacyjnych. Osiągnięcie właściwej równowagi między rygorystycznymi zasadami, które mogą tłumić innowacje, a brakiem regulacji, który może prowadzić do chaosu, jest kluczowe. Optymalna regulacja nie tylko ustanawia niezbędne standardy, ale także buduje zaufanie wśród przedsiębiorstw i konsumentów, promując innowacje i zapewniając uczciwą konkurencję. Różnorodność przepisów wymaga od dostawców dużej elastyczności. Na przykład, sektor telekomunikacji podlega różnym wymaganiom licencyjnym i politykom alokacji widma, co komplikuje proces przemieszczania towarów. Podobnie, usługi finansowe z powodu szczegółowych regulacji inwestycji, ubezpieczeń i bankowości spowalniają proces rozszerzania usług przez firmy w różnych krajach.

Jednak w ramach Unii Europejskiej handel usługami napotyka istotne przeszkody. Należą do nich potrzeba dostosowania się do różnorodnych krajowych przepisów, rozbieżności w stosowaniu regulacji do firm krajowych i zagranicznych oraz skomplikowane regulacje dotyczące VAT. Takie obciążenia regulacyjne mogą wiązać się z wysokimi kosztami dla przedsiębiorstw, co potencjalnie hamuje wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w państwach członkowskich UE.

Przy ocenie biznesowej opłacalności eksportu usług w ramach UE, przedsiębiorstwa muszą dokładnie przeanalizować koszty oraz korzyści, uwzględniając w szczególności bariery pozataryfowe. Miara wartości równoważnej (AVE), stosowana do oszacowania dodatkowych kosztów wynikających z tych barier, pozwala na ilościową ocenę wyzwań. Niemniej jednak, tego rodzaju analizy często nie uwzględniają tzw. miękkich barier, takich jak różnice językowe i kulturowe, które mają istotny wpływ na możliwość realizacji usług oraz strategię wejścia na rynek.

Ponadto, środowiska regulacyjne w UE mogą być dyskryminacyjne, mimo że na pierwszy rzut oka mogą wydawać się niedyskryminacyjne. Firmy krajowe często korzystają z wiedzy instytucjonalnej i znajomości regulacji, co daje im przewagę nad konkurentami zagranicznymi. Miary takie jak ranking Doing Business Banku Światowego dostarczają wglądu w łatwość



prowadzenia działalności w różnych krajach, odzwierciedlając różne poziomy obciążenia regulacyjnego i złożoności administracyjnej.

Wyraźne bariery handlowe dodatkowo utrudniają funkcjonowanie dostawców usług w UE. Metodologie OECD wskazują na istotne ograniczenia sektorowe, które dyskryminują przedsiębiorstwa zagraniczne, wprowadzając dodatkowe elementy złożoności i nieprzewidywalności do działalności transgranicznej.

## **Propozycje regulacji procedowane w poprzedniej kadencji Parlamentu Europejskiego**

Zauważyć należy, że choć wiele istotnych barier na jednolitym rynku nie zostało jeszcze zaadresowanych w działaniach unijnych instytucji, Parlament Europejski w poprzedniej kadencji, rozpoczął procedowanie niektórych regulacji. Szczególnie warte przytoczenia są trzy propozycje rozporządzeń, nad którymi prace w opinii ZPP powinny zostać jak najszybciej wznowione w obecnej kadencji PE. Poniżej przedstawiamy więc najważniejsze projekty regulacji, które nie zdążyły wejść w życie przed końcem IX kadencji Parlamentu Europejskiego, wraz z naszymi rekomendacjami.

### **1. Rozporządzenie w sprawie europejskiej przestrzeni danych dotyczących zdrowia.**

**Bariera:** W większości państw członkowskich Unii Europejskiej kwestie związane z ochroną danych osobowych, w tym danych pacjentów, są uregulowane odrębnie i w sposób różniący się między sobą. Te różnice w przepisach prawnych prowadzą do licznych wyzwań i komplikacji, które utrudniają efektywną wymianę informacji zdrowotnych oraz mogą negatywnie wpływać na bezpieczeństwo danych pacjentów, zwłaszcza w kontekście rosnącej roli sztucznej inteligencji i zaawansowanych systemów analitycznych. Nie jest to też jedynie kwestią technologiczną, ale także prawną i etyczną.

**Proponowane rozwiązanie:** ZPP apeluje o utworzenie odrębnego aktu prawnego, który będzie regulował funkcjonowanie bezpiecznej bazy danych pacjentów. Konieczne jest stworzenie spójnych i przejrzystych regulacji prawnych, które będą sprzyjały bezpiecznej wymianie danych pomiędzy państwami członkowskimi. Rekomendujemy wprowadzenie norm i standardów technicznych, które umożliwią płynną wymianę danych pomiędzy różnymi

systemami informatycznymi stosowanymi w placówkach medycznych w różnych państwach członkowskich. Interoperacyjność jest niezbędna do skutecznego zarządzania danymi i zapewnienia ciągłości opieki nad pacjentem.

W związku z tym proponujemy utworzenie dokumentu, który zapewni harmonizację przepisów i procedur w zakresie wymiany danych zdrowotnych. Tylko dzięki wspólnym, zintegrowanym działaniom możemy zapewnić, że systemy opieki zdrowotnej w Unii Europejskiej będą mogły w pełni wykorzystać potencjał nowoczesnych technologii, jednocześnie gwarantując najwyższy poziom ochrony danych pacjentów.

**Dotychczasowy przebieg legislacji:** [Link](#)

**Dokument porównujący stan prawny w poszczególnych państwach członkowskich dotyczący przepisów o ochronie danych osobowych:** [Link](#)

2. Rozporządzenie w sprawie homologacji i nadzoru rynku maszyn mobilnych nieporuszających się po drogach publicznych.

**Bariera:** Obecnie w Unii Europejskiej brak jest ujednoliconych regulacji dotyczących bezpieczeństwa drogowego maszyn jezdnych nieprzystosowanych do poruszania się po drogach. Maszyny te są bardzo zróżnicowane, wśród nich są m.in. kombajny, koparki czy kosiarki samobieżne. Kwestia ta obejmuje więc swoim zakresem sektor rolniczy i leśny, budownictwo, ogrodnictwo, transport materiałów oraz sprzęt komunalny.

W związku z brakiem odpowiednich regulacji producenci tego rodzaju urządzeń ponoszą koszty wynikające z różnorodnych wymagań prawnych obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. Ponadto, bezpieczeństwo drogowe tego rodzaju maszyn nie jest zapewnione w jednolity sposób na terenie całej UE.

**Proponowane rozwiązanie:** ZPP uważa, że konieczne jest ustanowienie zharmonizowanych przepisów na poziomie UE dotyczących bezpieczeństwa drogowego maszyn mobilnych nieporuszających się po drogach. Prawidłowe funkcjonowanie tych urządzeń zapobiega wypadkom oraz minimalizuje ryzyko kolizji, co ma bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo publiczne. W związku z tym, zalecamy opracowanie dokumentu, który określiłby wymagania

techniczne i administracyjne oraz procedury dotyczące homologacji typu UE i wprowadzania do obrotu tych maszyn.

**Dotychczasowy przebieg legislacji:** [Link](#)

3. Rozporządzenie ustanawiające nowy instrument UE gwarantujący funkcjonowanie jednolitego rynku w sytuacjach nadzwyczajnych (Single Market Emergency Instrument - SMEI)

Pandemia COVID-19 spowodowała bezprecedensowe zakłócenia na jednolitym rynku, co skłoniło KE do rozpoczęcia prac nad utworzeniem instrumentu gwarantującego funkcjonowanie jednolitego rynku w sytuacjach nadzwyczajnych. Celem nowego mechanizmu jest zapewnienie swobodnego przepływu towarów, usług i osób, przy jednoczesnym zwiększeniu przejrzystości oraz lepszej koordynacji w sytuacjach kryzysowych.

Kluczowe elementy SMEI obejmowałyby:

- Udoskonalone narzędzia i procedury zarządzania jednolitym rynkiem;
- Zwiększenie przejrzystości i koordynacji w zakresie ograniczeń eksportowych oraz świadczenia usług w obrębie UE;
- Struktury i mechanizmy wspierające przepływ towarów i usług w kontekście ograniczeń granicznych;
- Ukierunkowane działania na rzecz przyspieszenia dostępności produktów;
- Wzmocnione procedury nadzoru rynkowego.

Zdaniem ZPP uchwalenie rozporządzenia w sprawie ustanowienia środków ułatwiających dostawę oraz zapewnienie dostępności towarów kluczowych dla kryzysu w kontekście sytuacji nadzwyczajnych na jednolitym rynku jest potrzebne, zwłaszcza w kontekście niestabilnej sytuacji geopolitycznej w Europie.

Istotne jest również uregulowanie procedur nadzwyczajnych w zakresie oceny zgodności, przyjmowania wspólnych specyfikacji i nadzoru rynku w ramach sytuacji kryzysowych. Proponowane rozporządzenie w sprawie instrumentu nadzwyczajnego dla jednolitego rynku definiuje ramy działań mających na celu prognozowanie, przygotowanie się oraz reagowanie

na skutki kryzysów na jednolitym rynku. Celem tego dokumentu jest ochrona swobodnego przepływu towarów, usług i osób oraz zapewnienie dostępności produktów i usług o znaczeniu strategicznym. Zdaniem ZPP racjonalne jest więc powołanie grupy doradczej, która będzie wspierać Komisję w zakresie odpowiednich działań w obszarze prognozowania, zapobiegania i reagowania na skutki kryzysów na jednolitym rynku.

**Dotychczasowy przebieg legislacji:** [Link](#)

## **Konkretne bariery na jednolitym rynku zgłaszane przez poszczególne sektory**

Od wielu lat firmy polskie i zagraniczne zgłaszają konkretne bariery występujące w poszczególnych sektorach na jednolitym rynku Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę zakres ich wpływu na swobodny przepływ towarów i usług w krajach członkowskich, a także wielkość sektorów i powszechność występujących problemów, dokonaliśmy wyboru 13 kwestii, które zdaniem ZPP powinny zostać jak najszybciej zaadresowane legislacyjnie w UE. W naszej opinii Polska powinna wykorzystać czas swojej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, aby nadać szczególny priorytet procedowaniu dotyczących nich aktów prawnych. Poniżej przedstawiamy wyszczególnione przez ZPP 13 barier wraz z proponowanymi rozwiązaniami.

### 1. Etykietowanie produktów i opakowań na poziomie unijnym.

**Bariera:** Na mocy francuskiego Dekretu od 2015r. przedsiębiorcy wprowadzający swoje produkty na rynek francuski mają obowiązek umieszczenia logo TRIMAN na swoich opakowaniach lub na etykietach produktów. Oznakowanie to musi być widoczne i umieszczone w sposób trwały, co wiąże się z koniecznością dostosowania procesów produkcji i pakowania. Wprowadzenie logo TRIMAN na produkty przeznaczone na rynek francuski wymaga dodatkowego nakładu pracy w procesie projektowania opakowań, druku i pakowania. Zdaniem ZPP wprowadzenie przez poszczególne państwa członkowskie zróżnicowanych wymagań w zakresie etykietowania produktów prowadzi do tworzenia barier handlowych, podniesienia kosztów związanych z przepływem towarów na jednolitym rynku oraz potencjalnych zakłóceń w łańcuchach logistycznych.

**Proponowane rozwiązanie:** W związku z powyższymi wyzwaniami ZPP proponuje zharmonizowanie przepisów dotyczących etykietowania na poziomie unijnym. Ujednolicenie regulacji w całej Unii Europejskiej pozwoli na wyeliminowanie barier handlowych, obniżenie kosztów dla przedsiębiorstw oraz zapewnienie spójnych informacji dla konsumentów. Takie ujednolicenie wspierałoby cele związane z gospodarką o obiegu zamkniętym i zrównoważonym rozwojem, jednocześnie chroniąc zasady jednolitego rynku.

## 2. Elektroniczne etykietowanie produktów.

**Bariera:** Wymóg umieszczania określonych informacji w formie tekstowej na etykiecie fizycznej lub produkcie, zwłaszcza gdy sprzedaż produktu w danym kraju jest niemożliwa bez etykiety w lokalnym języku, stanowi przeszkodę dla swobodnego przepływu towarów. Utrudnienie to występuje nawet w sytuacjach, gdy klienci chcą zakupić produkt w innym języku niż lokalny lub mają możliwość łatwego przetłumaczenia informacji dzięki powszechnie dostępnym darmowym narzędziom tłumaczeniowym w Internecie. Obecne wymagania dotyczące etykietowania stanowią bariery przede wszystkim dla małych i średnich producentów, którzy chcą rozwijać swoją sprzedaż transgraniczną, z uwagi na zasoby potrzebne do tłumaczenia i zamieszczania wszelkich wymaganych informacji na etykietach fizycznych. Obowiązek zamieszczania języków lokalnych na fizycznych etykietach lub produkcie (w momencie produkcji) utrudnia małym i średnim producentom oraz dystrybutorom sprzedaż w nowych krajach, co jednocześnie ogranicza konsumentom wybór produktów.

**Proponowane rozwiązanie:** ZPP wspiera zapewnienie konsumentom pełnych i dokładnych informacji o produktach w najprostszym i najbardziej przejrzystym sposobie. W momencie szybko postępującej cyfryzacji i możliwości wykorzystywania coraz większej liczby powszechnie znanych narzędzi cyfrowych, takich jak kody QR, kontynuacja polegania na papierowych rozwiązaniach może prowadzić do ograniczonej komunikacji z klientami oraz niepotrzebnych kosztów. Etykietowanie cyfrowe umożliwia także dostarczenie dodatkowych informacji o produkcie, zwiększając czytelność i zrozumiałość. W związku z tym ZPP rekomenduje utworzenie przepisów regulujących elektroniczne etykietowanie produktów, zwracając uwagę na to, że opcje cyfrowe umożliwiają szybszy swobodny przepływ towarów w UE, eliminując bariery między państwami członkowskimi o różnych wymaganiach językowych. Jednym

z możliwych rozwiązań byłoby również utworzenie Cyfrowego Paszportu Produktu, który może być okazją do wykorzystania jednego rozwiązania cyfrowego, które nie jest dodatkowym wymogiem oznakowania, lecz podstawą zintegrowanego systemu. W związku z tym Cyfrowy Paszport Produktu może być dobrym przejściem na cyfrowe, bardziej niezawodne i ekologiczne podejście do wymiany informacji i uproszczenia informacji dotyczących zgodności produktów.

### 3. Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta – Procedury Rejestracyjne (Recykling) – Ujednolicenie EPR.

**Bariera:** Chociaż rozszerzona odpowiedzialność producenta (EPR) ma na celu zmniejszenie wpływu produktów na środowisko, uważamy że skuteczność wprowadzonych systemów może negatywnie wpływać na wspólny unijny rynek. Różnorodne systemy EPR i procedury rejestracyjne w państwach członkowskich UE powodują obciążenia biurokratyczne i finansowe, które są szczególnie trudne dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

Do elementów przyczyniających się do tej złożoności należą:

- różnice w kategoriach produktów, które muszą być rejestrowane (np. Niemcy: opakowania, odpady elektryczne i elektroniczne (WEEE), baterie, jednorazowe tworzywa sztuczne; Francja: zabawki, opakowania, WEEE, opony itp.),
- różne rodzaje danych, które należy dostarczyć podczas rejestracji,
- procedury rejestracji produktów różnią się nie tylko między państwami członkowskimi UE, ale nawet w obrębie samych krajów (np. rejestracja jednorazowych tworzyw sztucznych różni się znacznie od rejestracji opakowań lub WEEE w Niemczech). W efekcie sprzedawcy muszą indywidualnie rejestrować się w każdym systemie EPR w każdym kraju i/lub płacić za różne usługi i opłaty systemowe w każdym kraju, w którym chcą sprzedawać, co stanowi duże obciążenie administracyjne. Formularze rejestracyjne często nie są dostępne w wielu językach, na przykład hiszpańskie przedsiębiorstwo musi wypełniać formularze po niemiecku, a często brak jest jakichkolwiek wytycznych dotyczących ich wypełniania.

Duża liczba różnych systemów EPR spowodowała, że wielu małych sprzedawców rezygnuje z przestrzegania przepisów lub odmawia sprzedaży poza swoim krajem. Ogranicza to również fundusze dostępne na recykling, co w konsekwencji zmniejsza jego wskaźniki.

**Proponowane rozwiązanie:** Proponujemy, aby Komisja Europejska opracowała wytyczne na poziomie UE dot. uproszczonych i jednolitych szablonów rejestracyjnych (np. podstawowe informacje o sprzedawcy, kategorie produktów, wymiary produktów itp.), co doprowadziłoby do bardziej uproszczonych i znormalizowanych formularzy rejestracyjnych w każdym państwie członkowskim.

#### 4. EPR - Obowiązki Weryfikacyjne Internetowych Platform Handlowych

**Bariera:** Internetowe platformy handlowe mają prawny obowiązek sprawdzenia, czy sprzedawcy na ich platformach działają zgodnie z prawem na ich platformach (tj. czy zarejestrowali swoje kategorie produktów i/lub opakowania). Chociaż większość kategorii EPR (rozszerzonej odpowiedzialności producenta) ma wspólne pochodzenie w przepisach UE (np. dyrektywa dotycząca zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE), dyrektywa dotycząca produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych (SUP) itd.), obowiązki związane z weryfikacją różnią się znacznie w zależności od państwa członkowskiego. W Niemczech platformy handlowe są zobowiązane do weryfikacji numeru rejestracyjnego sprzedawcy, marki i rodzaju sprzętu w ramach WEEE, ale nie we Włoszech, Francji czy Hiszpanii. Obowiązkowe kontrole znacznie się różnią w poszczególnych krajach (a czasem nawet w obrębie danego kraju dla różnych kategorii produktów), co prowadzi do wątpliwości wśród sprzedawców co do tego, dlaczego muszą dostarczać pewną liczbę różnych informacji w jednym kraju i zupełnie inną ilość informacji w innym kraju. Co więcej, platformy handlowe działające na poziomie całej UE muszą budować różne interfejsy zgodności dla każdego kraju.

**Proponowane rozwiązanie:** Uproszczone i jednolite obowiązki kontrolne dla wszystkich kategorii produktów we wszystkich krajach. Internetowe platformy handlowe powinny być zobowiązane do sprawdzania rejestracji partnera handlowego (poprzez sprawdzanie numerów rejestracyjnych w publicznie dostępnych bazach danych) oraz uczestnictwa w systemie za pomocą jednolitego szablonu.

5. Harmonizacja zasad klasyfikacji i transportu odpadów z baterii litowo-jonowych, odpadów z produkcji oraz masy czarnej.

**Bariera:** Obecne ramy legislacyjne UE, w szczególności przepisy ustanowione przez Dyrektywę Ramową o Odpadach UE oraz Rozporządzenie UE w sprawie przemieszczania odpadów, nie zapewniają jeszcze wystarczających wytycznych dotyczących zasad klasyfikacji i transportu materiałów w cyklu recyklingu baterii. Nie jest jasne, czy klasyfikacja jako produkt czy jako odpady (niebezpieczne) ma zastosowanie do zużytych baterii litowo-jonowych, a także do pośrednich produktów recyklingu, takich jak odpady z produkcji baterii i masa czarna.

Poglądy na właściwą klasyfikację tych materiałów różnią się znacznie w różnych państwach członkowskich UE. Na przykład Austria i niektóre landy w Niemczech obecnie klasyfikują niektóre typy zużytych baterii jako odpady. Hiszpania zdecydowała, że baterie litowo-jonowe (LIB) powinny być uznane za odpady z listy bursztynowej w ramach Konwencji Bazylejskiej. Inne państwa członkowskie uważają masę czarną za mieszankę produktów, substancję produktową lub odpad, w zależności od często różniących się kryteriów stosowanych po wstępnym przetworzeniu.

Brak wspólnej interpretacji (wynikający z nieudanego zintegrowania polityki na poziomie UE) powoduje poważne problemy z obiegiem materiałów na jednolitym rynku i tworzy znaczną niepewność dla recyklerów w UE. Bariery te są doświadczane zarówno w Niemczech, jak i w Polsce, ale problemy z obiegiem materiałów występują w większości krajów UE. Podobne bariery można przewidywać w kilku innych państwach członkowskich, ponieważ ramy regulacyjne – a w tym przypadku brak harmonizacji – są podobne we wszystkich krajach UE.

**Proponowane rozwiązanie:** Proponujemy nowelizację Dyrektywy Ramowej oraz Rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów poprzez wdrożenie rozwiązań regulacyjnych mających na celu jednoznaczną klasyfikację zużytych baterii litowo-jonowych, odpadów z produkcji baterii oraz masy czarnej jako „odpadów niebezpiecznych”, a także wyjaśnienie, harmonizację i egzekwowanie zasad ich transportu, co mogłoby wyeliminować szare strefy i pozostawić niezbędną przestrzeń do interpretacji. Zapewniłoby to, że odpady z baterii generowane w Europie pozostaną na jej terenie i będą traktowane



z pełnym poszanowaniem wysokich europejskich standardów EHS. Aby zredukować niepotrzebne opóźnienia i związane z tym zagrożenia dla bezpieczeństwa, proponujemy także, aby klasyfikacja „odpadów niebezpiecznych” była wsparta przyspieszoną procedurą zgłaszania do wcześniej zatwierdzonych zakładów recyklingu.

#### 6. Procedury oceny zgodności i kontrole celne.

**Bariera:** W przypadku niektórych produktów procedury oceny zgodności i kontrole celne różnią się między państwami członkowskimi, nawet dla identycznych towarów. Na przykład nadzór nad bezpieczeństwem produktów i ochroną zdrowia oraz zasady etykietowania są regulowane przez dyrektywy UE, jednak państwa członkowskie mają swobodę wprowadzenia odmiennych krajowych kontroli w celu dopuszczenia towarów do importu do UE (kontrole graniczne). Ta uznaniowość, przyznana różnym państwom członkowskim, prowadzi do istotnych różnic, co z kolei wywołuje problemy z dyskryminacją w zakresie formalności celnych (tzw. "obowiązków para-celnych") oraz niesprawiedliwych rozbieżności między krajami. Te z nich, które decydują się na wprowadzenie kontroli „para-celnych” innymi metodami niż kontrole graniczne (np. za pośrednictwem krajowych organów konsumenckich i/lub inspekcji na miejscu), ostatecznie uzyskują przewagę kosztem tych, które przeprowadzają te kontrole jako kontrole graniczne. W konsekwencji, przepisy, które mogą obejmować „kontrolę graniczną”, powinny być jednolicie uregulowane w całej Unii Europejskiej.

W ramach przykładu, w Hiszpanii przeprowadza się niezbędne kontrole zgodności importowanych produktów z obowiązującymi normami bezpieczeństwa i etykietowania przed wydaniem odpowiedniego certyfikatu dopuszczającego towary do swobodnego obrotu w Unii Europejskiej, co powoduje uciążliwe koszty i opóźnienia, których większość podmiotów w innych krajach nie musi ponosić.

**Proponowane rozwiązanie:** ZPP uważa, że aby uniknąć dyskryminacji między operatorami w krajach UE, na poziomie europejskim powinno wprowadzić się jednolitą regulację, która w zharmonizowany sposób określałaby procedury celne (opłaty celne lub podatki). Naszym zdaniem podobne podejście powinno być stosowane także do przepisów dotyczących „kontroli granicznych”, aby uniknąć różnych praktyk w różnych Państwach Członkowskich. W związku z tym, jeżeli jedno państwo wprowadza kontrole graniczne dla takich inspekcji,

wszystkie Państwa Członkowskie powinny realizować je w ramach odpraw celnych. Z drugiej strony, jeśli kraje UE uznają, że kontrole mogą być przeprowadzane wewnętrznie po zwolnieniu towarów przez organy celne, to wszystkie terytoria UE powinny mieć równe możliwości.

W opinii ZPP również przedsiębiorstwa powinny mieć dostęp do jednolitego systemu wprowadzania danych dla formalności celnych. Obecnie Unia Celną UE nie funkcjonuje tak sprawnie jak mogłaby. Brak jest jednolitego egzekwowania przepisów celnych przez każde państwo członkowskie. Uważamy, że pełna odprawa celna oraz związane z nią procedury (kontrole jakości, testy itd.) w UE powinny być przeprowadzane jednokrotnie przy ocenie analizy cyklu życia towarów.

Naszym zdaniem UE powinna również rozważyć wprowadzenie wiążących informacji taryfowych i wycenowych na poziomie centralnym, aby rozwiązać problemy związane z klasyfikacją taryfową i wyceną celną, które mogłyby być stosowane na poziomie unijnym.

#### 7. Centralizacja systemu monitorowania FDI.

**Bariera:** Istnieją poważne nieefektywności wynikające z połączenia różnych krajowych mechanizmów monitorowania FDI (Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne), które nakładają zwiększone obciążenie pracą na firmy próbujące inwestować w Europie, takie jak różne żądania informacji i formaty powiadomień poszczególnych organów krajowych. Ten rozdrobniony krajobraz regulacyjny stanowi istotną przeszkodę dla inwestorów. Brak harmonizacji tworzy środowisko inwestycyjne pozbawione pewności prawnej i przewidywalności. Każde państwo członkowskie UE ma własne rozumienie wrażliwych działań, krytycznej infrastruktury, zagranicznych inwestorów (z UE/spoza UE), rodzaju inwestycji (przejęcie kontroli, procent praw głosu itp.) oraz własny zestaw procedur (właściwe organy, forma powiadomienia, harmonogram, zestaw warunków itp.). Oprócz różnych wymagań dotyczących weryfikacji, istnieją także praktyczne przeszkody, takie jak: różnorodna dokumentacja, bariery językowe i potencjalnie różniące się specyficzne sektory interesu narodowego. Kwestia licznych wymagań stawianych przed inwestorami musi być priorytetem w przeglądzie ram FDI.

#### Proponowane rozwiązanie:

Najbardziej efektywnym rozwiązaniem byłby scentralizowany system weryfikacji FDI dla inwestycji w podmioty wspierające interesy UE lub które mogą wpłynąć na bezpieczeństwo lub porządek publiczny w więcej niż jednym państwie członkowskim. Kluczowe jest także przeprowadzenie przeglądu ram prawnych FDI, aby opracować kierunki usprawnienia procedur FDI w ramach UE oraz pomiędzy państwami członkowskimi UE.

Pewnym rozwiązaniem byłoby także zbadanie przez Komisję opcji uproszczenia procedur weryfikacji napływających FDI, które obejmują zgłoszenia w wielu państwach członkowskich. Na przykład poprzez wprowadzenie mechanizmu "punktu kompleksowej obsługi", w którym jurysdykcja nad transakcją FDI jest przydzielana jednemu państwu członkowskiemu na podstawie wcześniej określonych kryteriów, takich jak miejsce europejskiej siedziby.

#### 8. Zwolnienie z podatku VAT dla darowizn przekazywanych na cele charytatywne.

**Bariera:** W wielu krajach UE detaliści ponoszą dodatkowe koszty VAT, gdy przekazują nadwyżki (żywności i produktów nieżywnościowych) organizacjom charytatywnym oraz innym podmiotom wspierającym osoby potrzebujące. Podczas gdy europejskie przepisy dotyczące podatku VAT dają państwom członkowskim UE możliwość określenia warunków zwolnienia z podatku VAT w odniesieniu do darowizn na rzecz organizacji charytatywnych, tylko kilka krajów korzysta z tej opcji neutralizacji podatku VAT, aby wspierać cele zrównoważonego rozwoju i gospodarki o obiegu zamkniętym.

Tymczasem wiele innych krajów UE nadal nakłada podatek VAT na darowizny na cele charytatywne lub decyduje się na wprowadzenie ulg w podatku VAT w bardzo wąskim zakresie z wieloma dodatkowymi warunkami do spełnienia. Zachęca to do transportu nadwyżek do państw członkowskich, w których warunki VAT mogą być korzystniejsze. Przepisy dotyczące podatku VAT w niektórych państwach członkowskich powodują zatem niepotrzebne koszty administracyjne dla darczyńców i mają szkodliwy wpływ na środowisko.

**Proponowane rozwiązanie:** Ze względu na fakt, że obecne nieobowiązkowe rozwiązania nie są stosowane we wszystkich państwach członkowskich oraz warunki zwolnienia z podatku VAT od darowizn są niejednolite w całej UE, w przyszłości należy omówić bardziej precyzyjne przepisy na szczeblu UE. Wprowadzenie bardziej szczegółowego prawodawstwa w odniesieniu do neutralizacji podatku VAT od darowizn pozwoliłoby krajom UE na bardziej ujednolicone

i uniwersalne rozwiązania. Niemniej jednak, dopóki takie zmiany legislacyjne nie zostaną wprowadzone, Komisja Europejska powinna odgrywać wiodącą rolę w zachęcaniu krajów UE do wykorzystywania opcji neutralizacji VAT, aby umożliwić bezpłatne dostarczanie nadwyżek produktów uznanym organizacjom charytatywnym, bez powodowania dodatkowych kosztów VAT dla sprzedawcy detalicznego lub darczyńcy. Przyczyniłoby się to do realizacji unijnego programu zrównoważonego rozwoju i zielonej gospodarki o obiegu zamkniętym.

#### 9. Likwidacja nadmiernych ograniczeń kabotażu.

**Bariera:** Dodatkowe ograniczenia dotyczące kabotażu wprowadzone na poziomie UE w 2022 roku (w ramach Pakietu Mobilności UE z 2020 roku) nakładają na operatorów transportu drogowego obowiązek powrotu wszystkich pojazdów silnikowych co najmniej raz na osiem tygodni do bazy operacyjnej w państwie członkowskim, w którym są zarejestrowane. Ponadto wprowadzono czterodniowy okres „ochłodzenia” przed przeprowadzeniem kolejnej operacji kabotażowej tym samym pojazdem i w tym samym państwie członkowskim. Te przepisy wprowadziły nieproporcjonalne i dyskryminujące bariery operacyjne i administracyjne dla interesariuszy, co jest sprzeczne z liberalizacją sektora transportu w jednolitym rynku. Dodatkowo, środki te powodują niepotrzebny wzrost emisji gazów cieplarnianych.

Co więcej, wciąż brakuje pewności prawnej, ponieważ odpowiednie przepisy i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pozostawiają znaczną swobodę interpretacji przepisów dotyczących kabotażu dla władz państw członkowskich. Niektóre władze państw członkowskich (np. w Niemczech) unikają zobowiązania się do jasnych i publicznych wytycznych dotyczących ich interpretacji przepisów kabotażowych. Przykładem jest niedawne orzeczenie TSUE z 14 września 2023 r. (ECLI:EU:C:2023:673), które unieważniło wytyczne niemieckiego organu kompetentnego w kontekście transportu pustych kontenerów w ramach transportu kombinowanego. Obecne przepisy dotyczące kabotażu utrudniają swobodny przepływ towarów i usług na jednolitym rynku UE. Obowiązek powrotu do bazy prowadzi do niepotrzebnych podróży, często z pustymi pojazdami, co zwiększa koszty, powoduje zbędne spalanie paliwa i emisję CO<sub>2</sub>. Niejasne i sprzeczne interpretacje przedstawiane przez władze różnych państw członkowskich zwiększają obciążenie związane z przestrzeganiem przepisów, szczególnie dla małych firm transportowych.

**Proponowane rozwiązanie:** Zalecany rozwiązaniem byłoby całkowite usunięcie wszelkich ograniczeń utrudniających swobodny przepływ towarów drogą lądową, a przynajmniej zniesienie obowiązku powrotu do bazy. Alternatywnie, doprecyzowanie przepisów i ich interpretacji przez UE i/lub państwa członkowskie mogłoby usunąć część niepewności i zmniejszyć (obecnie znaczne) koszty przestrzegania przepisów, które muszą ponosić operatorzy transportowi (a które są szczególnie uciążliwe dla małych i średnich firm przewozowych niemających swoich siedzib w państwach Europy Zachodniej).

#### 10. Bariery dla transportu CO<sub>2</sub> w ramach CCS.

**Bariera:** Projekty Carbon Capture & Storage (CCS) w Europie często wymagają transportu CO<sub>2</sub> od emitentów znajdujących się w jednym kraju do miejsca składowania CCS zlokalizowanego w innym kraju. Transgraniczny transport CO<sub>2</sub> do celów CCS jest regulowany artykułem 6 Protokołu Londyńskiego, zmienionego w 2009 roku. W skrócie, umożliwia on eksport strumieni CO<sub>2</sub> do składowania tylko w przypadku, gdy kraje zainteresowane zawrą między sobą porozumienie lub umowę (typu MOU - Memorandum of Understanding). Umowa musi przydzielać obowiązki w zakresie wydawania pozwoleń pomiędzy krajami eksportującymi i odbierającymi odpady.

Poprawka ta jednak nie weszła jeszcze w życie: stanie się to dopiero wtedy, gdy ratyfikuje ją 36 państw będących stronami Protokołu Londyńskiego. Do listopada 2022 roku zrobiło to 10 państw (Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Iran, Niderlandy, Norwegia, Korea Południowa, Szwecja, Wielka Brytania).

W 2019 roku z inicjatywy Norwegii i Niderlandów wprowadzono mechanizm do Protokołu Londyńskiego, który umożliwia chętnym państwom (które już ratyfikowały poprawkę) zawieranie między sobą dwustronnych umów o tymczasowym stosowaniu poprawki przed jej wejściem w życie dla wszystkich państw będących stronami protokołu. Do tej pory tylko Belgia, Dania, Norwegia, Niderlandy, Korea Południowa, Szwecja i Wielka Brytania złożyły wnioski o tymczasowe stosowanie poprawki.

Ta sytuacja stanowi poważne ograniczenie regulacyjne dla projektów CCS, które obejmowałyby na przykład transport CO<sub>2</sub> od emitentów z Francji, Niemiec czy Wielkiej Brytanii do miejsc składowania w Danii, Niderlandach, Norwegii lub vice versa.

**Proponowane rozwiązanie:**

Unia Europejska powinna zachęcać państwa członkowskie z potencjałem w zakresie CCS (jako emitenci, przewoźnicy lub operatorzy składowisk) do ratyfikowania poprawki do artykułu 6 Protokołu Londyńskiego, podpisania odpowiednich umów o tymczasowe stosowanie poprawki i złożenia ich do Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO).

Unia Europejska powinna również rozważyć i wdrożyć wraz z IMO prawnie wiążące rozwiązania, aby zalecenia zawarte w jej raporcie z 30 września 2022 roku były prawnie wiążące dla państw członkowskich, które ratyfikowały poprawkę do artykułu 6.

#### 11. Harmonizacja obowiązków sprawozdawczych związanych z delegowaniem pracowników

**Bariera:** Państwa członkowskie UE wdrożyły dyrektywę o delegowaniu pracowników oraz odpowiadającą jej dyrektywę o egzekwowaniu przepisów na różne sposoby. Doprowadziło to m.in. do powstania niespójności w krajowych obowiązkach sprawozdawczych. W Grecji należy na przykład zgłaszać informacje o matce i ojcu delegowanego pracownika, podczas gdy w Hiszpanii obowiązki sprawozdawcze różnią się w zależności od regionu. Małe i średnie przedsiębiorstwa są w stanie sprostać krajowym obowiązkom sprawozdawczym jedynie dzięki wsparciu dodatkowego personelu lub korzystając z usług zewnętrznych dostawców, co wiąże się z dodatkowymi kosztami dla firmy.

Ponadto czynności, które należy zgłaszać, są definiowane w różny sposób w 27 państwach członkowskich UE. Niektóre państwa członkowskie wymagają obowiązkowego kontaktu w danym państwie członkowskim UE, a wiele dokumentów (np. odcinki wypłaty i umowy) musi być sporządzonych w języku narodowym. Jednocześnie zasada „równa płaca za równą pracę w tym samym miejscu” oznacza konieczność przeprowadzenia szczegółowych badań dotyczących polityki płacowej w ramach skomplikowanych i lokalnych układów zbiorowych, które mogą być trudne do uzyskania i są dostępne tylko w języku narodowym danego państwa członkowskiego UE.

To wszystko prowadzi do niepewności prawnej, dodatkowej biurokracji i zwiększonych kosztów. Szczególne nakłady ponoszone są na zewnętrzne usługi świadczone przez strony trzecie.

### **Proponowane rozwiązanie:**

Przede wszystkim konieczne jest zharmonizowanie i ujednoczenie obowiązków sprawozdawczych. W tym kontekście doceniamy wysiłki Komisji Europejskiej, która rozpoczęła inicjatywę mającą na celu stworzenie eDeklaracji w celu ujednoczenia i uproszczenia obowiązków sprawozdawczych dotyczących delegacji w ramach Unii Europejskiej. Niestety nie wszystkie państwa członkowskie są w nią zaangażowane. Aby odnieść sukces, państwa członkowskie powinny zaangażować się do udziału w projekcie i rozpocząć proces wdrażania eDeklaracji na poziomie krajowym.

### 12. Proces standaryzacji niskoemisyjnych produktów i rozwiązań budowlanych.

**Bariera:** Brak solidnego, dobrze funkcjonującego i ujednoczonego procesu standaryzacji uniemożliwia obecnie wprowadzenie na rynek niskoemisyjnych produktów i rozwiązań budowlanych w UE. Długi proces spełniania wymagań prawnych obecnego systemu standaryzacji w Europie, jak również bardzo zróżnicowanie praktyki w zakresie zamówień publicznych w krajach członkowskich stanowią istotne przeszkody, które uniemożliwiają przedsiębiorstwom stosowanie nowych technologii niskoemisyjnych na dużą skalę na jednolitym rynku. Jedną z kluczowych barier jest kwestia Mandatu M/114 dotyczącego prac standaryzacyjnych dla cementu, który od 8 lat nie jest już aktualny, a Komisja Europejska nie podjęła dotychczas działań, aby go zaktualizować. W celu stworzenia alternatywnego rozwiązania tego problemu, branża cementowa w UE wsparła tworzenie norm dotyczących cementów w Komitecie Technicznym 51 Europejskiej Komisji Normalizacyjnej (CEN/TC 51), aby przyspieszyć drogę do stworzenia nowych wytycznych wprowadzania nowych cementów niskoemisyjnych na rynek UE, m.in. norm EN 197-5 (Cement portlandzko-kompozytowy CEM II/C-M i cement kompozytowy CEM VI - Portland-composite cement CEM II/C-M and Composite cement CEM VI) oraz EN 197-6 (cement z materiałami budowlanymi pochodzącymi z recyklingu). Ponieważ proces wdrażania różni się w zależności od kraju, spowodowało to znaczne opóźnienia we wprowadzaniu na rynek nowych cementów do betonu

niskoemisyjnego. Na przykład Francja ustanowiła już zasady stosowania cementów EN 197-5 w betonie konstrukcyjnym, podczas gdy inne kraje wciąż przeprowadzają testy. Wprowadzenie powyższych norm zostało zastosowane jako tymczasowe rozwiązanie umożliwiające wprowadzenie na rynek nowych produktów przez wszystkie zainteresowane strony, przy jednoczesnym braku rozwiązania kwestii prawnych. Ścieżka ta jednak utrudnia skuteczność, spowalnia szybkość wdrożenia i optymalizację między krajami w ramach jednolitego rynku.

Nowelizacja rozporządzenia w sprawie wyrobów budowlanych (Construction Product Regulation - CPR), wraz z CRP Acquis umożliwiłaby rozwiązanie tej sytuacji. Jednakże, pomimo deklaracji interesariuszy o potrzebie uproszczenia procesu, proces normalizacji pozostaje powolny i bardzo skomplikowany, co uniemożliwia i opóźnia wprowadzenie na jednolity rynek UE kluczowych niskoemisyjnych produktów budowlanych.

**Proponowane rozwiązanie:** Potrzebne są ujednolicone standardy, które umożliwiłyby firmom wprowadzanie tych samych innowacyjnych technik we wszystkich 27 państwach członkowskich UE, bez dalszych opóźnień. Wraz z rozpoczęciem procesu CPR Acquis dla cementu, postulujemy szybkie opracowanie nowych wytycznych normalizacji w celu zastąpienia Mandatu M/114, w ramach którego powinno dojść do następujących zmian:

- przekształcenia istniejących norm dotyczących cementu zgodnie z prawnymi wytycznymi CPR i podstawowymi cechami cementów;
- zachowania tych części standardów, które były dotychczas skuteczne i wprowadzenia większej elastyczności dla nowych produktów, przy jednoczesnym uwzględnieniu wyróbowanych wymagań technicznych;
- umożliwienia harmonizacji norm EN 197-5 i EN 197-6;
- opracowania nowych standardów w celu wprowadzenia innych cementów niskoemisyjnych na rynek UE.

Aby przyspieszyć proces normalizacji nowych produktów, należy również opracować mechanizm uzupełniający na poziomie samego wniosku o normalizację (bez oczekiwania na jego rewizję).



### 13. Standaryzacja oceny technologii medycznych.

#### **Bariera:**

Ocena technologii medycznych (HTA) przeprowadzana jest aktualnie osobno w każdym z krajów wspólnoty. Choć do dedykowanych instytucji przekazywane są te same dowody kliniczne, wydawane są różne decyzje. Szeroko opisanym przykładem są leki onkologiczne. Dowody kliniczne z przeprowadzanych badań onkologicznych uzyskują różne oceny wiarygodności w zależności od państwa członkowskiego. Każda krajowa agencja patrzy inaczej na tzw. zastępczy punkt końcowy, który może być wykorzystywany jako substytut bezpośredniego pomiaru tego, jak pacjent czuje się, funkcjonuje lub przeżywa. Są one akceptowane przez polską agencję, często akceptowane są również w Szwecji. W Holandii zaś, takie rozwiązanie nie jest dopuszczane, podobnie jak w Portugalii. Anglia i Włochy natomiast rozpatrują poszczególne przypadki indywidualnie. Niektóre instytucje nie stosują nawet tych samych procedur oceny do różnych badanych leków. Ponadto, wiele krajów, szczególnie mniejsze państwa członkowskie UE, nie mają potencjału i możliwości (zarówno w kontekście personelu, wiedzy specjalistycznej i zasobów finansowych) do przeprowadzania wysokiej jakości ocen technologii medycznych. W związku z czym nie jest zaskoczeniem, że oceny korzyści klinicznych nowych leków różnią się pomiędzy krajami.

Producenci starający się wprowadzić ten sam lek w różnych krajach UE zmuszeni są więc poświęcić czas i środki finansowe, próbując spełnić szereg rozbieżnych i niespójnych wniosków o dodatkowe dowody kliniczne (zwykle w czasie, gdy nie można już uzyskać nowych dowodów klinicznych z badań, które się zakończyły). Na dłuższą metę szkodzi to konkurencyjności UE i obniża jej atrakcyjność dla firm wprowadzających innowacje farmaceutyczne.

Jednocześnie sprzeczne wnioski dotyczące wyników klinicznych tego samego leku mogą być mylące dla pacjentów, lekarzy i organów opieki zdrowotnej. Powielanie procesów kontroli leków jest także kolejnym kosztem dla budżetu państwa. Może również przyczynić się do znacznych opóźnień w negocjacjach cenowych i refundacyjnych w państwach członkowskich, co z kolei opóźnia dostępność terapii, które mogą przynieść pacjentom istotne korzyści.

**Proponowane rozwiązanie:** Komisja Europejska podejmowała już próby rozwiązania powyższej kwestii. W 2018 r. zaproponowała rozporządzenie w sprawie oceny technologii medycznych, które zobowiązywałoby państwa członkowskie do korzystania ze wspólnie opracowanych unijnych raportów HTA, eliminując w ten sposób równoległe oceny. Jednak ostateczne rozporządzenie w sprawie oceny technologii medycznych przyjęte w 2021 r. (EU HTAR 2021/2282) znacznie osłabia ten obowiązek, zwiększając ryzyko utrwalenia obecnej fragmentacji klinicznych ocen HTA przeprowadzanych przez państwa członkowskie. Aby możliwe było osiągnięcie przewidywanych korzyści z rozporządzenia w sprawie HTA dla pacjentów, systemów opieki zdrowotnej i sektora medycznego, należy dokonać odpowiednich zmian w zaproponowanym procesie. Proponujemy następujące zmiany:

- aby przyszłe oceny HTA w UE ściśle koncentrowały się na tym, co jest powszechnie wymagane przez państwa członkowskie, tak aby te oceny stanowiły coś więcej niż tylko połączenie rozbieżnych krajowych wymogów dowodowych i metodologii;
- systematyczne zaangażowanie twórców technologii medycznych (Health Technology Developers - HTDs), pacjentów, klinicystów i innych ekspertów w proces wspólnej oceny klinicznej (Joint Clinical Assessments - JCA);
- ujednolicone, najnowocześniejsze ramy metodologiczne, które mogą odzwierciedlać kontekst i wyzwania, w jakich opracowywane są innowacyjne leki;
- stworzenie krajowych procesów decyzyjnych w państwach członkowskich UE, aby były one przygotowane do skutecznego wykorzystania wspólnie opracowanych unijnych procesów oceny klinicznej HTA.

## Podsumowanie

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców oraz European Enterprise Alliance zdecydowanie popierają wizję w pełni zintegrowanego jednolitego rynku usług w UE. Zdajemy sobie sprawę z wyzwań związanych z różnicami regulacyjnymi i środkami protekcjonistycznymi, które utrudniają swobodny przepływ usług przez granice. Mając to na uwadze, opowiadamy się za zdecydowanymi działaniami mającymi na celu harmonizację przepisów, uproszczenie procesów licencyjnych i wzmocnienie mechanizmów egzekwowania prawa. Postulujemy

kontynuację prac nad trzema rozporządzeniami procedowanymi w IX kadencji Parlamentu Europejskiego, wymienionymi w niniejszym raporcie, jak również wykorzystanie polskiej prezydencji w Radzie UE do zaadresowania 13 wymienionych przez nas konkretnych barier na jednolitym rynku UE.