



Bruksela, dnia 22 listopada 2010 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 87/2010

Sprawozdanie nt. propozycji Komisji Europejskiej ws. wzmocnienia jednolitego rynku poprzez przyspieszenie wzrostu gospodarczego i poszerzenie praw obywateli

Bruksela, 27 października 2010 r.

Jednolity rynek Unii Europejskiej stanowi podwaliny integracji europejskiej, liczącej sobie już ponad 60 lat. Usunięto bariery, które przed laty uniemożliwiały swobodny przepływ towarów i usług od Lizbony po Helsinki. Przedsiębiorstwa czerpią korzyści z rynku liczącego 500 mln konsumentów. Konsumenty, którzy podróżują za granicę, byli świadkami decydującego spadku opłat za korzystanie z telefonów komórkowych. Robienie zakupów za granicą i podróżowanie do innych krajów ułatwiła wspólna waluta. Z obszernych praw korzystają dziś również pracownicy. Obywatele Unii Europejskiej mogą pracować, studiować i mieszkać w dowolnym spośród 27 państw członkowskich UE. Europejczycy mogą być z tych osiągnięć dumni. Niemniej jednak przedsiębiorcy oraz obywatele wiedzą również, że ciągle jeszcze utrzymują się trudności związane z korzystaniem z przysługujących im praw. W dwóch opublikowanych w dniu 27 października sprawozdaniach Komisja Europejska przedstawiła szereg propozycji konkretnych rozwiązań, które posłużyć mają wzmocnieniu jednolitego rynku. W Sprawozdaniu UE w sprawie obywatelstwa europejskiego z 2010 roku zaproponowano środki, które mają ułatwić życie mieszkańcom UE korzystającym z prawa do zawarcia związku małżeńskiego, nabycia domu lub zarejestrowania pojazdu w innym państwie UE. W celu przyspieszenia wzrostu gospodarczego i postępu społecznego oraz poprawy konkurencyjności zaprojektowano akt prawny w sprawie jednolitego rynku, w którym wezwano do podjęcia działań na rzecz ułatwienia życia wszystkim podmiotom obecnym na rynku – przedsiębiorstwom, konsumentom i pracownikom.

„Prawo swobodnego przepływu jest w Unii Europejskiej prawem cenionym. Przedsiębiorstwa i obywatele czerpią ogromne korzyści z nieustającego dążenia UE do usunięcia barier wewnętrznych, które utrudniały przepływ towarów, usług i osób. Chciałabym iść dalej, opierając się na naszych osiągnięciach, tak aby każdy – począwszy od turysty, poprzez studenta i pracownika, po właściciela małego przedsiębiorstwa – mógł faktycznie korzystać z europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, powiedziała wiceprzewodnicząca **Viviane Reding**, komisarz UE ds. sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa. „Dzisiaj moim celem jest dopilnowanie, aby usunięte zostały utrzymujące się utrudnienia, które napotykają nasi obywatele, korzystając ze swoich praw. Obywatele powinni czuć się swobodnie, podróżując, studiując czy też osiedlając się za granicą. Muszą oni korzystać z tych samych praw, niezależnie od miejsca pobytu”.

Komisarz ds. rynku wewnętrznego, **Michel Barnier**, powiedział: „Rynek musi służyć zarówno gospodarce, jak i naszym obywatelom. Tak funkcjonuje nasze społeczeństwo. Ale obecnie jednolity rynek UE nie osiąga najlepszych możliwych wyników: musi zaoferować nam więcej. Obywatele i przedsiębiorstwa, duże i małe podmioty – wszyscy muszą odnaleźć na jednolitym rynku coś dla siebie. Sprawa jest naprawdę pilna: Europa nie może sobie pozwolić na niewykorzystywanie tego potencjału. Z tego powodu przedstawiamy dzisiaj 50 propozycji, które mają zostać podjęte do 2012 r., i dzięki którym jednolity rynek będzie funkcjonować lepiej”.

- **Ułatwienie życia obywatelom**

W pierwszym w historii sprawozdaniu UE w sprawie obywatelstwa zwrócono uwagę na codzienne problemy, na jakie napotykają obywatele, korzystając ze swoich praw w przypadku przekraczania granic swojego państwa w różnych sytuacjach: czy to podróżując, studiując, pracując, zawierając związek małżeński, budując dom czy też kupując pojazd w innym państwie UE. W sprawozdaniu przedstawiono 25 środków, które Komisja zamierza podjąć w ciągu najbliższych trzech lat, mając na celu ułatwienie życia obywateli europejskich:

- **turyści/ekspatrianci:** Komisja zaktualizuje zasady ochrony urlopowiczów przed, na przykład, bankructwem ich biura podróży w trakcie wakacji. Komisja przedstawi również dodatkowe sposoby wzmocnienia praw pasażerów wszystkich środków transportu i wykonania praw pasażerów lotniczych (np. w przypadku dużego opóźnienia lub odwołania lotu). Komisja dalej będzie wzmacniać prawo ochrony konsularnej obywateli UE, których państwo pochodzenia nie jest reprezentowane w państwach trzecich; będzie to możliwe za pośrednictwem wzmocnienia ram prawnych oraz zwiększenia świadomości wśród obywateli i urzędników konsularnych;

- **konsumenci:** Komisja pomoże konsumentom w dochodzeniu roszczeń w przypadku konfliktu z przedsiębiorstwem handlowym. Dokona tego poprzez ułatwienie przeprowadzania szybkich i niekosztownych pozasądowych procedur rozpatrywania transgranicznych sporów konsumenckich, promując alternatywne sposoby rozwiązywania sporów i mediacji;
- **związki małżeńskie:** Komisja przedstawi wnioski legislacyjne w celu ułatwienia międzynarodowym związkom małżeńskim ustalenia właściwości sądu oraz prawa mającego zastosowanie w odniesieniu do ich wspólnych nieruchomości czy rachunków bankowych;
- **pracownicy:** Komisja opracowuje nowy system elektronicznej wymiany informacji między organami administracji poszczególnych krajów, tak aby ułatwić pracownikom zatrudnionym w innym państwie UE przenoszenie ich praw wynikających z ubezpieczenia społecznego i przyspieszyć tę procedurę;
- **właściciele pojazdów:** Komisja przedstawi wnioski legislacyjne w celu uproszczenia dokumentacji i ułatwienia formalności związanych z rejestracją pojazdów zakupionych w innym państwie członkowskim; Komisja będzie zajmować się sprawami, w których obywatele musieli zapłacić podwójną opłatę rejestracyjną.

- **Przedłużenie programu „Europa dla Obywateli”**

Program „Europa dla Obywateli”, w ramach którego wspierane są partnerstwa miast oraz projekty obywatelskie, znajduje się obecnie na etapie weryfikacji. Komisja rozpoczyna dzisiaj proces konsultacji społecznych, aby umożliwić obywatelom przedstawienie uwag na temat kolejnego etapu działania programu. W konsultacjach można wziąć udział we wszystkich 23 językach UE za pośrednictwem strony internetowej Komisji Europejskiej poświęconej konsultacjom

<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=Programme&lang=pl>

- **Jednolity rynek na rzecz wzrostu gospodarczego**

Przedsiębiorczość odgrywa zasadniczą rolę w przywróceniu wzrostu gospodarczego. Potwierdzają to liczby: 20 mln zarejestrowanych przedsiębiorstw oferujących 175 mln miejsc pracy. Akt prawny w sprawie jednolitego rynku uprości zasady funkcjonowania MŚP, które stanowią ponad 99% przedsiębiorstw europejskich. Jednak dobrobyt Europy i wzrost gospodarczy nie spoczywa jedynie na barkach europejskich przedsiębiorstw. Równie istotny jest dobry system socjalny, edukacja na wysokim poziomie, konkurencyjne miejsca pracy i wynagrodzenia. Akt prawny w sprawie jednolitego rynku wzmocni wysoce konkurencyjną społeczną gospodarkę

rynkową i sprawi, że w centrum jednolitego rynku znajdą się ludzie: jako konsumenci, podatnicy, pracownicy, inwestorzy, przedsiębiorcy, pacjenci i emeryci.

Kwestie priorytetowe:

- **Dla przedsiębiorstw: kapitał dla MŚP:** Dostęp MŚP do źródeł finansowania jest niełatwy. Dla potencjalnych inwestorów najmniejsze europejskie przedsiębiorstwa są właściwie niewidoczne, a warunki wejścia na giełdę są skomplikowane. Komisja przedstawi wnioski służące zmianie tej sytuacji. Ponadto Komisja obniży koszty ponoszone przez MŚP, upraszczając zasady rachunkowości oraz poprawiając dostęp MŚP do zamówień publicznych. Komisja rozważy możliwość wprowadzenia wspólnej podstawy opodatkowania dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w kilku państwach członkowskich, co przyniesie kolejne oszczędności.
- **Dla przedsiębiorstw: przedsiębiorczość społeczna i inwestycje długoterminowe.** Jeżeli chodzi o rozwój przedsiębiorczości społecznej, Europa dysponuje ogromnym potencjałem. W minionych latach osoby fizyczne, fundacje i przedsiębiorstwa podjęły szereg inicjatyw zmierzających do poprawy dostępu osób potrzebujących do żywności, mieszkań, opieki zdrowotnej, pracy i usług bankowych. Sprzyjając podejmowaniu dalszych działań transgranicznych, Komisja zaproponuje przyznanie statusu europejskiego tego typu organizacjom, służącym gospodarce społecznej i promującym taką gospodarkę. Komisja będzie również zachęcać do inwestycji długoterminowych, w tym inwestycji w ramach funduszu etycznego, badając możliwości wprowadzenia systemu szczególnych wymagań dotyczących etykietowania.
- **Dla konsumentów: zakupy w Internecie.** Młodzi Europejczycy nie potrafią zrozumieć, dlaczego nie zawsze mogą kupić muzykę za pośrednictwem dowolnej strony internetowej. Obecnie rynek online wykorzystuje swój potencjał jedynie w bardzo ograniczonym stopniu. Z tego powodu w 2011 r. Komisja przedstawi propozycję przepisów mających zagwarantować sytuację, w której twórcy i artyści będą mogli sprzedawać efekty swojej pracy na terenie całej Europy, zaś zezwolenia otrzymywać będą za pośrednictwem jednego punktu kompleksowej obsługi. Pozwoli im to na czerpanie faktycznych korzyści ze swojej pracy. Sytuacja poprawi się również w wyniku pełnego wdrożenia dyrektywy o usługach oraz zaktualizowanych przepisów dotyczących handlu elektronicznego.
- **Pracownicy: kwalifikacje zawodowe.** W poszczególnych państwach członkowskich obowiązują dziś różnicowane przepisy regulujące 4 600 różnych zawodów. Oznacza to, że nie należy dłużej zwlekać z rewizją dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Komisja jest przekonana, że do

ograniczenia biurokracji przyczyni się wprowadzenie legitymacji zawodowych (tzw. cartes professionnelles).

- **Zagwarantowanie funkcjonowania jednolitego rynku**

Brak skutecznego wdrożenia może spowodować trudności w funkcjonowaniu jednolitego rynku. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za terminowe i poprawne wdrożenie prawa europejskiego do prawa krajowego. W uzupełnieniu tradycyjnych środków na rzecz wdrożenia Komisja podejmie regularny dialog z państwami członkowskimi, dotyczący na przykład wzajemnej oceny przepisów UE oraz alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów.

Aby osiągnąć postępy w dyskusjach, Komisja uruchamia ogólnoeuropejską debatę na temat aktu prawnego w sprawie jednolitego rynku, z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów. W przyszłości Komisja pragnie wzmocnić swój proces konsultacji i dialogu ze społeczeństwem obywatelskim. W szczególności Komisja uruchomi grupy eksperckie, reprezentujące organizacje konsumentów, związki zawodowe, przedsiębiorstwa i władze lokalne.

Strona internetowa wiceprzewodniczącej Komisji Viviane Reding, komisarz UE do spraw sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa:

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/index_en.htm

Strona internetowa Michela Barniera, komisarza UE do spraw rynku wewnętrznego:

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/index_en.htm

Opracowała
dr Magdalena Skulimowska¹

Załączniki:

1. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „**W kierunku Aktu o jednolitym rynku W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności. 50 propozycji na rzecz wspólnej poprawy rynku pracy, przedsiębiorczości i wymiany**”

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0608:FIN:PL:PDF>

¹ Na podstawie informacji Komisji Europejskiej.

- 2. Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE -2010. Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0603:FIN:PL:PDF>

- 3. Sprawozdanie w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii Europejskiej latach 2007-2010**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0602:FIN:PL:PDF>

- 4. Sprawozdanie dotyczące wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego (akt z 1976 roku zmieniony decyzją 2002/772/WE, Euratom) oraz udziału obywateli Unii Europejskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania (dyrektywa 93/109/WE)**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0605:FIN:PL:PDF>

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.10.2010
KOM(2010) 608 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

W kierunku Aktu o jednolitym rynku

**W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej
konkurencyjności**

50 propozycji na rzecz wspólnej poprawy rynku pracy, przedsiębiorczości i wymiany

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

W kierunku Aktu o jednolitym rynku

**W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej
konkurencyjności**

50 propozycji na rzecz wspólnej poprawy rynku pracy, przedsiębiorczości i wymiany

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

WPROWADZENIE

Budowanie wielkiego rynku jest centralnym punktem projektu europejskiego założycieli Unii Europejskiej. Albowiem zrozumieli oni, jak istotne są spotkania, wymiana doświadczeń i współpraca przy tworzeniu społeczeństwa bardziej dostatniego, kreatywnego, inteligentnego, sprawiedliwego i zajmującego coraz ważniejszą pozycję w świecie. Wspólne użytkowanie należącej do wszystkich przestrzeni życia gospodarczego i społecznego w poszanowaniu właściwej nam różnorodności, **chęć bycia razem uzasadniona i skonsolidowana dzięki płynącym z tego pożytkom** – oto jaka była i jest obecnie ambicja wielkiego rynku europejskiego.

Wspólny rynek, jednolity rynek, rynek wewnętrzny – kolejne zmiany w nazewnictwie odzwierciedlają drogę, w jaki sposób pogłębiało się i wzbogacało pojęcie wielkiego rynku europejskiego. Koncentrując swoją strukturę wokół czterech podstawowych swobód: przepływu osób, towarów, usług i kapitału, rynek ten został następnie pogłębiony i wzbogacony, w szczególności dzięki skonsolidowaniu **integracji gospodarczej**, wprowadzeniu **jednej waluty** oraz rozwijaniu **polityki spójności**. Spójna polityka wspierająca jednolity rynek jest niezbędna, aby zapewnić wszystkim obywatelom, bez względu na ich miejsce zamieszkania, możliwość korzystania z niego i uczestniczenia w nim.

Sześćdziesiąt lat po utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali **osiągnięcia jednolitego rynku są niepodważalne**. W ciągu dwóch ostatnich dziesięcioleci stworzenie jednolitego rynku oraz otwarcie granic były jednymi z najważniejszych motorów wzrostu gospodarczego w Europie. W następstwie integracji rynku wewnętrznego, w szczególności dzięki liberalizacji przemysłu sieciowego, połączonej z rozszerzeniem Unii stworzono 2,75 mln miejsc pracy a wzrost gospodarczy w latach 1992-2009, zgodnie z szacunkami Komisji, wyniósł 1,85 %.

Europa stała się najbardziej rozległą gospodarką światową. Nawet nie uwzględniając handlu wewnątrz europejskiego jesteśmy największymi importerami i eksporterami na świecie. Jednolity rynek stanowi główny atut naszej konkurencyjności na arenie międzynarodowej. Pozbawieni jednolitego rynku nie zajmowalibyśmy tak ważnej pozycji w światowej

równowadze potęg gospodarczych, szczególnie w okresie pojawienia się na niej nowych graczy.

Jednak przede wszystkim jednolity rynek oferuje ciągle korzyści przedsiębiorstwom i obywatelom w ramach ich działalności. Handel wewnętrzny w Europie stanowi dzisiaj odpowiednio 17 % i 28 % światowego handlu towarów i usług. Konkretnym przykładem może tu być zmniejszenie o 70 % kosztu połączeń w telefonii komórkowej oraz spadek o 40 % cen biletów samolotowych.

Od prawie sześćdziesięciu lat nasz wielki rynek europejski jest kamieniem węgielnym projektu europejskiego, dzięki rzeczywistym **działaniom solidarnościowym** łączącym obywateli Europy, właściwej mu umiejętności reformowania się, pogłębiania i wzbogacania wraz z upływem czasu.

Jednak współczesny świat różni się od świata z 1985 r., kiedy to Komisja proponowała głęboką odnowę, która doprowadziła w dniu 1 stycznia 1993 r. do stworzenia jednolitego rynku.

Świat zmienił się. Globalizacja przyspieszyła wymianę i rozwój technologii oraz pozwoliła na wejście na scenę nowych podmiotów konkurujących z nami w obszarze stanowiącym nasz największy atut: są to produkty i usługi o dużej wartości dodanej. Stawia to Europę przed podwójnym wyzwaniem: rozwijać w sposób jeszcze bardziej zdecydowany nasze umiejętności w sektorach o dużej wartości dodanej oraz prowadzić politykę ułatwiającą przedsiębiorstwom europejskim, w szczególności MŚP, udział w fantastycznych możliwościach, jakie oferują nowe ośrodki wzrostu gospodarczego.

Europa również się zmieniła. Zjednoczyła się, poszerzyła i pogłębiła.

Szok związany z kryzysem finansowym i gospodarczym uderzył we wszystkie sektory gospodarki. Osłabił zarówno przedsiębiorców jak i pracowników; zmniejszył siłę nabywczą milionów konsumentów europejskich. Jednolity rynek jest jednym z naszych głównych atutów w obliczu tego kryzysu. Pozwolił załagodzić skutki kryzysu. Pozwoli nam również wyjść z kryzysu z podniesioną głową oraz będzie stanowił nasz kluczowy atut w przyszłości.

Wszystkie wspomniane wyżej przyczyny skłoniły Przewodniczącego Barroso do powierzenia profesorowi **Mario Monti** misji przedstawienia sprawozdania na temat ożywienia jednolitego rynku. Jak stwierdza **Mario Monti** w swoim sprawozdaniu „stworzenie ugruntowanego i efektywnego jednolitego rynku jest kluczowym czynnikiem mającym wpływ na ogólne wyniki makroekonomiczne UE”.¹ Dodaje również, że „jednolity rynek jest mniej popularny niż kiedykolwiek, ale bardziej potrzebny niż kiedykolwiek”.² W sprawozdaniu Mario Monti proponuje zatem „aby chronić jednolity rynek przed ryzykiem nacjonalizmu gospodarczego, rozszerzyć go na nowe obszary o kluczowym znaczeniu dla rozwoju Europy oraz zapewnić odpowiedni konsensus w tej dziedzinie”.³

Parlament Europejski podkreśla w swoim sprawozdaniu z 2010 r., że **„proces integracji nie jest procesem nieodwracalnym oraz że dalsze istnienie rynku wewnętrznego nie powinno być uważane za pewnik.”**

¹ Sprawozdanie Mario Monti dla Przewodniczącego Komisji Europejskiej: „Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku” z dnia 9 maja 2010, s. 9.

² Wspomniane sprawozdanie Mario Monti, s. 24.

³ Wspomniane sprawozdanie Mario Monti, s. 9.

Stwierdzenie to uzasadnia **dzisiaj nowe ambicje** w zakresie polityki jednolitego rynku w służbie „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności”. Ich celem jest ożywienie niezakończonych integracji i wykorzystanie naszego potencjału w zakresie wzrostu gospodarczego na potrzeby postępu w wymiarze ludzkim. Ambicje te obejmują odbudowę naszego zaufania do europejskiego modelu społecznej gospodarki rynkowej, poprzez ponowne umieszczenie obywateli w centrum problematyki rynkowej. Ich wyrazem byłaby propozycja nowego, globalnego podejścia do kwestii jednolitego rynku, które byłoby adresowane do wszystkich obecnych na nim graczy. Przedmiotem tych ambicji byłoby zagwarantowanie, że wszystkie przepisy Unii są zrozumiałe i przestrzegane, co będzie widoczne w życiu codziennym każdego z nas.

Jest to podejście właściwe społecznej gospodarce rynkowej. Jego punktem wyjścia jest stwierdzenie, że jednolity rynek musi opierać się na wszystkich uczestniczących w nim podmiotach: przedsiębiorstwach, konsumentach i pracownikach. W ten sposób jednolity rynek pozwoli Europie osiągnąć zbiorową konkurencyjność.

Jednolity rynek może bowiem zaoferować większy wzrost gospodarczy i więcej miejsc pracy. Jego potencjał nie jest w pełni wykorzystany. Transgraniczne zakupy publiczne stanowiły na przykład tylko około 1,5 % wszystkich udzielonych zamówień publicznych w 2009 r. Mimo znacznych postępów, jakich dokonano na jednolitym rynku usług, usługi transgraniczne stanowią jedynie 5 % unijnego PKB, w porównaniu z 17 %, jakie reprezentuje handel wyrobami przemysłowymi w obrębie jednolitego rynku. Zaledwie 7 % konsumentów dokonało zakupów transgranicznych przez Internet w 2008 r.⁴

Według szacunków Komisji⁵ dodatkowy rozwój, pogłębienie i pełne wykorzystanie jednolitego rynku, w szczególności dzięki środkom, o których mowa w niniejszym komunikacie, dałyby potencjalnie wzrost PKB o około 4 % w ciągu nadchodzących dziesięciu lat⁶.

Jednolity rynek nie jest celem samym w sobie. Jest instrumentem w służbie polityki dotyczącej innych obszarów. Wszelkie działania publiczne i prywatne, podejmowane w odpowiedzi na wyzwania związane ze wzrostem gospodarczym, spójnością społeczną, zatrudnieniem, bezpieczeństwem oraz zmianą klimatu, będą miały więcej szans powodzenia przy prawidłowo funkcjonującym jednolitym rynku.

Ożywienie jednolitego rynku wydaje się zatem być nieodzownym narzędziem **strategii „Europa 2020”**. W **strategii tej** proponuje się 7 projektów przewodnich: (i) „Unia innowacji”, (ii) „Mobilna młodzież”, (iii) „Europejska agenda cyfrowa”, (iv) „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, (v) „Polityka przemysłowa w erze globalizacji”, (vi) „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”. (vii) „Europejski program walki z ubóstwem”. Zmodernizowany jednolity rynek jest wspólnym fundamentem wszystkich tych projektów. Jest dźwignią, która wesprze tworzenie nowych miejsc pracy, tworząc dynamikę na rzecz inteligentnego, zrównoważonego i integrującego wzrostu gospodarczego, wzmacniając w ten sposób synergie pomiędzy poszczególnymi projektami przewodnimi.

⁴ Źródło: służby Komisji.

⁵ W oparciu o model „QUEST”.

⁶ Źródło: służby Komisji. Szacunki te koncentrują się wokół określonej liczby środków, z których niektóre stanowią część niniejszego komunikatu (w szczególności środki zmierzające do zmniejszenia obciążeń administracyjnych i prawnych oraz środki promowania otwartych zakupów publicznych). Ponieważ znaczna część wpływu wynika z wdrożenia dyrektywy usługowej a zmierzenie wpływu dużej części środków, które nie są wobec tego włączone do przedmiotowych szacunków, jest trudne lub wręcz niemożliwe, wartość 4 % można uznać za ostrożną hipotezę.

Niektóre elementy projektów przewodnich strukturyzują funkcjonowanie jednolitego rynku i stanowią środki, jakie należy podjąć w celu jego ożywienia. Środki te są zatem wymienione zarówno w niniejszym komunikacie, jak i w projektach przewodnich, w szczególności zaś w Europejskiej agendzie cyfrowej, Unii innowacji oraz Polityce przemysłowej w erze globalizacji.

Nie narzucając nowych ograniczeń, **ożywienie to powinno otworzyć nowe możliwości**. Poprzez opracowanie i skuteczne wdrażanie wspólnych przepisów jednolity rynek powinien służyć jako katalizator wzrostu strukturalnego. Jednolity rynek jako pole współzawodnictwa i konkurencyjności stanowi bazę dla obywateli Europy w zglobalizowanym świecie. Bez zbędnej naiwności, rynek ten powinien pozostawać otwarty na świat, sprzyjać współpracy z naszymi partnerami handlowymi, w szczególności aby zapewnić lepszą konwergencję przepisów i norm obowiązujących na różnych rynkach światowych, prowadząc w ten sposób do wzajemnych korzyści. W tym kontekście istotne jest, aby pamiętać, że powodzenie modelu europejskiego opiera się na jego zdolności do łączenia wyników gospodarczych i sprawiedliwości społecznej oraz na mobilizowaniu do działania wokół tego zadania wszystkich podmiotów gospodarczych i partnerów społecznych.

Musimy zatem kierować nasze starania przede wszystkim na to, co stanowi siłę gospodarki europejskiej: 20 milionów przedsiębiorstw w Europie, w szczególności małych i średnich, działających dzięki wytwórcom, pracownikom, studentom, rzemieślnikom i przedsiębiorcom, którzy są uczestnikami jednolitego rynku, i którzy potrzebują finansowania, aby tworzyć innowacyjne rozwiązania i miejsca pracy.

Aby odbudować zaufanie, należy również **zwrócić się do obywateli będących jednocześnie konsumentami, jako do podmiotów jednolitego rynku**, i umożliwić im nabywanie, inwestowanie i leczenie się wszędzie w Europie. Jednolity rynek musi zapewniać wszystkim konsumentom europejskim dostęp do towarów bezpiecznych i solidnych, odpowiadającym normom i oferowanych po przystępnych cenach. Dotyczy to zarówno produktów rolnych i spożywczych jak i wyrobów przemysłowych. Tak powinno być również w wielu innych obszarach działalności, w szczególności w zakresie usług, w tym usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz detalicznych usług finansowych i tak należy to rozumieć.

Aby podjąć te wezwania, odbudować zaufanie, pobudzić zrównoważony i zarazem sprawiedliwy wzrost gospodarki, Europa musi zmobilizować się do mocnego i zdecydowanego zaangażowania się. **Potrzebne jest zbiorowe zaangażowanie na poziomie Europy**, poczucie odpowiedzialności za wyznaczone cele i środki, które byłoby dzielone przez wszystkie podmioty publiczne i prywatne, gospodarcze i społeczne na szczeblu europejskim i regionalnym.

Taki jest sens niniejszego aktu zawierającego propozycję 50 działań, który Komisja poddaje dzisiaj pod dyskusję. Jego realizacja jest z jednej strony okazją do wykorzystania istotnych dźwigni wzrostu gospodarczego na jednolitym i odnowionym w ten sposób rynku, jakimi są gospodarka cyfrowa i usługi oraz nowe obszary związane ze środowiskiem i zmianą klimatu, a z drugiej strony okazją do znalezienia konsensusu w tej dziedzinie, co było przedmiotem troski Mario Monti⁷. Komisja pragnie zainicjować szeroko zakrojoną, czteromiesięczną, europejską debatę publiczną na temat ożywienia jednolitego rynku. **Po zakończeniu tej**

⁷ Wspomniane sprawozdanie, s.38.

debaty Komisja zaprosi pozostałe instytucje do przypieczętowania ich zaangażowania co do ostatecznej wersji aktu.

Realizacja Aktu o jednolitym rynku stanie się okazją do uświetnienia w dynamiczny sposób dwudziestej rocznicy jednolitego rynku, jaka przypada na koniec 2012 r.

Przyjęcie tego aktu odbywa się równocześnie z przyjęciem „Sprawozdania w sprawie obywatelstwa europejskiego z 2010 r.: usuwanie przeszkód w korzystaniu przez obywateli europejskich z należnych im praw”, które to sprawozdanie skupia się wokół likwidacji przeszkód, na jakie napotykają obywatele europejscy w życiu codziennym, np. kiedy podróżują, studiują, pobierają się, przechodzą na emeryturę, kupują, dziedziczą lub głosują w innym państwie członkowskim.

Niniejszy akt i sprawozdanie w sprawie obywatelstwa są dwoma uzupełniającymi się inicjatywami, których celem jest likwidacja utrzymującego się w Unii Europejskiej rozdrobnienia, jeśli chodzi o kwestie bezpośrednio interesujące obywateli, jak również urzeczywistnienie w ten sposób zobowiązania do tworzenia Europy dla obywateli i sprawnie działającego jednolitego rynku, w odpowiedzi na potrzeby obywateli i przedsiębiorstw oraz zgodnie z ich oczekiwaniami.

1. WYSOKI, ZRÓWNOWAŻONY I SPRAWIEDLIWY WZROST GOSPODARCZY DLA PRZEDSIĘBIORSTW

W Unii Europejskiej działa 20 milionów przedsiębiorstw, które dostarczają 175 milionów miejsc pracy i oferują dobra i usługi 500 milionom konsumentów w Unii oraz znacznej ich liczbie za granicą. **Jednolity rynek jest czynnikiem o kluczowym znaczeniu dla konkurencyjności przedsiębiorstw.** Powinien on stwarzać im korzystne warunki działalności oraz zachęcać do rozwoju, kupowania, sprzedaży i swobodnego inwestowania w całej Europie i poza jej granicami. **Małe i średnie przedsiębiorstwa mają największy potencjał zatrudnienia; z racji roli odgrywanej przez nie na jednolitym rynku zasługują one na szczególną uwagę oraz na to, aby w odpowiedzi na ich potrzeby podejmować ukierunkowane działania.**

Swobodny przepływ towarów i usług to dwie z podstawowych swobód zapisanych w traktatach. Swobodny przepływ towarów jest jednym z pierwszych osiągnięć jednolitego rynku. Swoboda ta, umocniona dzięki zniesieniu granic w ramach jednolitego rynku w 1993 r., w dużym stopniu przyczyniła się do poszerzenia wyboru produktów oferowanych konsumentom unijnym po jak najniższej cenie. Z myślą o utrzymaniu tego wyboru, polityka unijna stara się zapewnić, aby żadna nieuzasadniona przeszkoda nie ograniczała swobody przepływu towarów. Jej celem jest jednocześnie zagwarantowanie, aby towary będące w obiegu na jednolitym rynku były bezpieczne dla konsumentów. Cel ten wymaga szczególnej uwagi, jeśli chodzi o nadzór nad rynkami oraz walkę z piractwem i podrabianiem.

Rozdrobnienie jednolitego rynku jest problemem często podnoszonym przez przedsiębiorstwa jako hamulec konkurencyjności. **Różnorodność przepisów krajowych stanowi znaczne obciążenie** dla przedsiębiorstw, opóźnia inwestycje, ogranicza korzyści skali i synergie oraz stwarza bariery w wejściu na rynki. Należy zatem lepiej integrować rynki i likwidować przeszkody, określając dokładnie obszary, w których brak koordynacji i harmonizacji szkodzi prawidłowemu funkcjonowaniu jednolitego rynku.

Światowa konkurencja zaostrzyła się. Gospodarka europejska musi sprostać nowym wyzwaniom oraz wykorzystywać nowe możliwości w perspektywie zrównoważonego rozwoju. **Należy skonsolidować atuty**, jakimi dysponuje nasza gospodarka, tak aby miała równe szanse powodzenia w podejmowaniu tych wyzwań.

Polityka przemysłowa wymaga lepiej skonstruowanego rynku i odpowiednich ram do tworzenia i rozwijania oferty europejskiej. Europa musi utrzymać wiodącą pozycję na arenie światowej konkurencji. W obrębie całego łańcucha tworzenia wartości dodanej budowanie rynku, wspieranie badań i innowacji, rozwój agendy cyfrowej i handlu on-line oraz środki finansowania są elementami niezbędnymi do skonsolidowania sektorów przemysłowych i ogólnie pojętej oferty europejskiego rynku.

Od początku kryzysu Unia Europejska podjęła pilne środki zmierzające do przywrócenia prawidłowego funkcjonowania i stabilności rynków finansowych. Należy jednak podjąć dodatkowe środki, aby zagwarantować, że system finansowy jest nie tylko stabilniejszy, **ale też że sprzyja gospodarce realnej i stymuluje zrównoważony wzrost gospodarczy**. Liczne środki czekają obecnie na przyjęcie, toczą się też liczne dyskusje na temat przejrzystości rynków, nadzoru, stabilności finansowej, odpowiedzialności i ochrony konsumentów produktów finansowych czy zapobiegania kryzysom. Unia Europejska zobowiązała się do przyjęcia wszystkich wniosków związanych z reformą w tej dziedzinie do końca 2012 r. Należy zbudować ramy europejskie służące rozwojowi inwestycji długoterminowych, zostaną stworzone też dodatkowe środki, których zadaniem będzie kierowanie funduszy prywatnych w stronę tego rodzaju inwestycji.

Realizacja celów strategii „Europa 2020” w zakresie modernizacji gospodarki europejskiej będzie wymagała znacznych inwestycji. Unia może już teraz wesprzeć te projekty, dostarczając spójnych wytycznych strategicznych inwestorom, którzy podejmują decyzje w perspektywie wielu dziesiątek lat, oraz wdrażając odpowiednie ramy prawne. Budżet Unii Europejskiej oraz Europejski Bank Inwestycyjny mogą być pomocne w przyciąganiu prywatnego finansowania dla tych projektów.

Wobec złożoności i zmienności świata **Europa jest dobrą płaszczyzną, aby myśleć i działać w kontekście globalizacji**. Rynki mają wymiar międzynarodowy: Europa musi bardziej zdecydowanie bronić swoich interesów i wartości, w duchu wzajemności i wzajemnych korzyści. Polityka europejska powinna zmierzać do sytuacji, w której przepisy i normy są coraz bardziej spójne na poziomie międzynarodowym. Aby sprostać bezwzględnej konieczności zapewnienia globalnej konkurencyjności, jednolity rynek powinien faktycznie stanowić dla europejskich przedsiębiorstw bazę do rozwoju i prowadzenia wymiany na całym świecie.

Jednolity rynek powinien stać się rzeczywistością oferującą wytwórcom, producentom i konsumentom możliwość działania w skali kontynentalnej, co jest im niezbędne do zapewnienia rozwoju gospodarczego. Tylko trwały wzrost gospodarczy gwarantuje tworzenie trwałych miejsc pracy. Swobodny przepływ towarów oraz zdrowa i otwarta konkurencja są również narzędziami niezbędnymi do osiągania wzrostu gospodarczego i rozwoju; pozwalają także sprostać wyzwaniom demograficznym, ekologicznym i społecznym.

1.1. Stymulowanie i ochrona kreatywności

Aby móc lepiej sprostać międzynarodowemu współzawodnictwu, nasze przedsiębiorstwa, nowatorzy i wytwórcy muszą mieć możliwość działania na poziomie jednolitego rynku, w otoczeniu jak najbardziej sprzyjającym innowacyjności i kreatywności.

W otoczeniu tym powinni mieć dostęp do skutecznych narzędzi ochrony, w szczególności jeśli chodzi o walkę z piractwem i podrabianiem.

Propozycja nr 1: Parlament Europejski i Rada powinny podjąć niezbędne kroki w celu przyjęcia wniosków w sprawie patentu Unii Europejskiej, jego systemu językowego i jednolitego systemu sądowego rozwiązywania sporów. Celem jest wydanie pierwszych patentów unijnych w 2014 r.

Utrzymujące się rozdrobnienie systemu patentowego stanowi poważną przeszkodę w zapewnieniu ochrony praw patentowych przedsiębiorstwom europejskim, w szczególności małym i średnim przedsiębiorstwom, ośrodkom badawczym i wynalazcom. Taki system ochrony praw patentowych, nadmiernie skomplikowany i kosztowny, powoduje opóźnienia w działaniach badawczych i innowacyjnych w Europie, w porównaniu z innymi częściami świata, jak np. Stany Zjednoczone i Japonia. Brak jednolitej ochrony na jednolitym rynku oraz wysokie koszty ochrony praw patentowych powodują, że system ochrony jest rozdrobniony. Wysokie koszty związane z prowadzonymi w wielu państwach członkowskich licznymi sporami utrudniają dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Orzeczenia, które potrafią różnić się od siebie, w zależności od państwa członkowskiego, powodują brak pewności prawa, co utrudnia handel transgraniczny i podwyższa jego koszty. Wprowadzenie patentu Unii Europejskiej i jednolitego systemu sądowego rozstrzygania sporów patentowych ma zasadnicze znaczenie dla stymulowania konkurencyjności europejskiej, działalności badawczej i innowacyjności w Europie; pozwoliłoby to zmniejszyć koszty i uprościć system, zarówno jeśli chodzi o nabywanie praw, jak i o dochodzenie praw w Europie.

Propozycja nr 2: Komisja przedstawi w 2011 r. wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie zarządzania prawami autorskimi w celu otwarcia dostępu do treści cyfrowych, usprawniając w ten sposób zarządzanie, przejrzystość i elektroniczne administrowanie prawami autorskimi. Komisja zaproponuje również dyrektywę w sprawie utworów osieroconych.

Brak ram europejskich na potrzeby skutecznego zarządzania prawami autorskimi wewnątrz Unii w znaczny sposób utrudnia udostępnianie wiedzy i dóbr kultury on-line. Stworzenie jednolitego europejskiego rynku cyfrowego wymaga efektywnego wykorzystania potencjału dystrybucji on-line, poprzez zwiększenie dostępności kreatywnych treści przy jednoczesnym zagwarantowaniu, że właściciele praw autorskich otrzymują wynagrodzenie oraz odpowiednią ochronę swoich dzieł. Komisja jest świadoma faktu, że różne krajowe systemy opłat za kopiowanie do użytku prywatnego mają negatywny wpływ na transgraniczne usługi sprzedaży i produkcję nośników medialnych. Komisja uwzględni wyniki konsultacji z poszczególnymi zainteresowanymi stronami w celu zidentyfikowania elementów tworzących solidne rozwiązanie.

Chodzi również o udostępnienie prawdziwego jednolitego rynku tym Europejczykom, którzy są najbardziej przyzwyczajeni do poszukiwania rozrywki i kupowania on-line. Pokolenie internetowe nie wybaczyłoby nam, gdybyśmy ograniczali korzyści płynące z jednolitego rynku wyłącznie do dóbr materialnych. Należy zatem rozszerzyć swobody związane z jednolitym rynkiem na usługi on-line, zapewniając jednocześnie zwiększoną ochronę twórczości i własności intelektualnej.

Propozycja nr 3: Komisja zaproponuje w 2010 r. plan działania skierowany przeciw podrabianiu i piractwu, zawierający środki ustawodawcze i środki o charakterze nieustawodawczym. Ponadto w 2011 r. Komisja przedstawi wnioski ustawodawcze, w tym w szczególności wnioski dotyczące przyjęcia ram prawnych dla potrzeb powstałych w związku z rozwojem Internetu, jak również wniosek w sprawie wzmocnienia działań organów celnych w tym zakresie, oraz podda ponownej analizie swoją strategię dotyczącą egzekwowania przepisów o prawach własności intelektualnej w państwach trzecich.

Piractwo i podrabianie kosztują każdego roku gospodarkę europejską miliardy euro i tysiące miejsc pracy. OECD oceniła, że handel towarami podrobionymi w 2007 r. stanowił prawdopodobnie równowartość 188 miliardów euro⁸. Badanie Eurobarometru opublikowane w czerwcu 2009 r. wykazało, że 25 do 33 % obywateli Europy uważa, że z różnych przyczyn nabywanie podrobionych produktów jest uzasadnione⁹. Pomimo pewnej poprawy, brak wystarczająco zdecydowanej i skoordynowanej polityki egzekwowania praw chroniących własność intelektualną stanowił przeszkodę w walce z podrabianiem i piractwem.

1.2. Propagowanie nowego podejścia na rzecz zrównoważonego wzrostu gospodarczego

Główne wyzwania, przed jakimi stoi społeczeństwo, takie jak zmiana klimatu, bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię lub zmiany demograficzne, przedstawiają istotne możliwości rozwoju dla przedsiębiorstw europejskich, z powodu przyszłego zapotrzebowania na całym świecie na technologie i rozwiązania niezbędne do podjęcia tych wyzwań. Akt o jednolitym rynku należy wykorzystać jako dźwignię w korzystaniu z tych możliwości. Z tego też powodu szczególnie obiecujące wydają się być inicjatywy, które pozwalają wprowadzić w życie bardziej skuteczny mechanizm normalizacyjny, bardziej spójne opodatkowanie energii na całym rynku oraz dalszy rozwój jednolitego rynku usług czy też rynku obronności, bądź poszerzanie oferty wysokiej jakości produktów ekologicznych. Realizacja tych działań będzie mogła wpisać się w szersze ramy inicjatywy dotyczącej polityki przemysłowej, stanowiącej sztafardową inicjatywę strategii „Europa 2020”, która ma zostać wkrótce przyjęta przez Komisję. Należy również kontynuować proces wzajemnej oceny dyrektywy usługowej, aby w dalszym ciągu rozwijać ten kluczowy sektor gospodarki europejskiej. Sprawozdanie w sprawie sektora usług i dystrybucji zawierało szereg istotnych wniosków dotyczących funkcjonowania rynku usług¹⁰. **Ponadto jak zaznaczono w „Agendzie cyfrowej” Komisji, należy w pełni wykorzystać potencjał wzrostu i bogatą ofertę towarów i usług, które może dostarczać rynek cyfrowy.** Co jest prawdziwe, jeśli chodzi o ogólne narzędzie, jakim jest dyrektywa usługowa, jest również prawdziwe w odniesieniu do poszczególnych sektorów usługowych takich jak transport, które stanowią faktycznie „system nerwowy” jednolitego rynku.

⁸ OECD (2007), The Economic Impact of Counterfeiting and Piracy, Paris [OECD (2007), Skutki gospodarcze podrabiania i piractwa, Paryż]

⁹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_263_en.pdf.

¹⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/retail/docs/monitoring_report_en.pdf.

Propozycja nr 4: Komisja i państwa członkowskie będą współpracować na rzecz dalszego rozwoju wewnętrznego rynku usług w oparciu o proces wzajemnej oceny dyrektywy usługowej, aktualnie wdrażany przez państwa członkowskie i Komisję. W 2011 r. Komisja wskaże konkretne środki zmierzające do tego celu, w tym dotyczące sektora usług dla przedsiębiorstw.

Usługi są sektorem o kluczowym znaczeniu dla ożywienia gospodarki w Europie. Sektor ten zapewnia 70 % wszystkich miejsc pracy oraz taki sam odsetek tworzenia miejsc pracy w ujęciu netto na jednolitym rynku. Jednolity, prawidłowo funkcjonujący rynek usług ułatwi obywatelom i przedsiębiorstwom, w szczególności MŚP, korzystanie z atutów, jakie reprezentuje, oferując usługi wyższej jakości po przystępniejszych cenach i na bardziej konkurencyjnych rynkach. Dyrektywa usługowa stanowiła istotny krok na drodze prawdziwego jednolitego rynku usług. Według przeprowadzonego niedawno badania korzyści płynące z dyrektywy na poziomie Unii Europejskiej można oszacować, opierając się na ostrożnych szacunkach¹¹, na kwotę wahającą się od 60 do 140 miliardów euro, co stanowi potencjał wzrostu wynoszący od 0,6 % do 1,5 % PKB.

Wyniki procesu wzajemnej oceny dyrektywy usługowej dostarczają po raz pierwszy obrazu funkcjonowania podstawowej części wewnętrznego rynku usług (dyrektywa obejmuje rodzaje działalności stanowiące 40 % europejskiego PKB i rynku pracy w Europie). Ten szeroko zakrojony proces wykazał istnienie zapotrzebowania Komisji i państw członkowskich na całościowe i wnikliwe badanie praktycznego funkcjonowania ram prawnych mających zastosowanie w niektórych kluczowych sektorach. Należy wspólnie przeprowadzić test wydajności rynku wewnętrznego, aby sprawdzić jego wyniki w zakresie wzrostu, zatrudnienia i innowacji. W tym duchu należy stosować narzędzia wprowadzone dyrektywą usługową, służące przejrzystości i dialogowi z państwami członkowskimi. Należy również ocenić konieczność specjalnej inicjatywy służącej skuteczniejszemu i bardziej praktycznemu wdrożeniu praw usługodawców i usługobiorców na jednolitym rynku. Kolejnym przykładem dziedziny, która wymaga przeanalizowania, jest sektor usług dla przedsiębiorstw, który stanowi główny czynnik konkurencyjności europejskiego przemysłu.

Propozycja nr 5: Do końca 2011 r. Komisja podejmie inicjatywę zmierzającą do rozwijania handlu elektronicznego na jednolitym rynku. Inicjatywy te skoncentrują się w szczególności na problemach napotykanym przez konsumentów w gospodarce cyfrowej. W ich skład wejdzie komunikat w sprawie handlu elektronicznego, a także wytyczne dla państw członkowskich, których celem będzie zapewnienie skutecznego wdrożenia przepisów dyrektywy usługowej zwalczającej dyskryminowanie usługobiorców ze względu na ich obywatelstwo lub miejsce zamieszkania.

Aby w pełni wykorzystać potencjał rozwoju rynku wewnętrznego, a jednocześnie zaspokoić oczekiwania obywateli, konieczne jest rozwiązanie problemu niewystarczającego rozwoju handlu elektronicznego. Handel elektroniczny stanowi jedynie 2 do 4 % handlu ogółem, natomiast udział w nim handlu transgranicznego jest jeszcze mniejszy. Jednolity rynek cyfrowy jest jednym z sektorów, w których zaufanie konsumentów jest najbardziej

¹¹ „Expected economic benefits of the European Services Directive”, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), listopad 2007.

ograniczone, a dokonywane przez nich zakupy najrzadsze. Zbyt często konsumenci, którzy próbują dokonać zakupu produktów lub usług oferowanych on-line przez podmioty gospodarcze z innych państw członkowskich nie mogą tego zrobić lub są ofiarami dyskryminacji ze względu na obywatelstwo lub miejsce zamieszkania. Sytuacja ta nie jest jedynie objawem złego funkcjonowania rynku. Co ważniejsze, jest przyczyną frustracji i braku zaufania obywateli do możliwości, jakie oferuje jednolity rynek. Dyrektywa usługowa zabrania detalistom odmiennego traktowania konsumentów ze względu na ich obywatelstwo lub miejsce zamieszkania – również w Internecie – o ile nie jest to „obiektywnie uzasadnione”, na przykład różnymi kosztami transportu. Nowe wytyczne, które mają pomóc władzom krajowym we wprowadzeniu w życie klauzuli o niedyskryminacji zawartej w dyrektywie usługowej (art. 20), zostaną przyjęte w drugiej połowie 2011 r. i szczegółowo określą, w jaki sposób można powoływać się na te obiektywne powody. Jednak kwestia równego dostępu konsumentów europejskich do handlu elektronicznego w innym państwie członkowskim powinna stanowić tylko element szerszej pojętej polityki rozwoju handlu elektronicznego zmierzającej do poprawy ogólnie pojętej dostępności handlu z punktu widzenia obywatela. W pierwszej połowie 2011 r. Komisja przyjmie komunikat, którego celem będzie analiza barier w rozwoju handlu elektronicznego, propozycja kierunków działań oraz ocena dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego. Jednocześnie Komisja opíše w sposób bardziej zrozumiały prawa użytkowników usług on-line, publikując do 2012 r. kodeks praw on-line w UE¹².

Propozycja nr 6: Komisja przygotowuje w 2011 r. wniosek dotyczący zmiany ram prawnych zakresie normalizacji, w celu zwiększenia skuteczności, efektywności i partycypacyjności procedur normalizacji, oraz w celu rozszerzenia stosowania tych procedur na usługi.

Wprowadzenie norm europejskich dla produktów było narzędziem o kluczowym znaczeniu w zagwarantowaniu obywatelom dóbr i usług wysokiej jakości i nie stwarzających zagrożeń dla zdrowia oraz aby umożliwić przedsiębiorstwom łatwe stosowanie norm innowacyjnych i uznawanych na arenie międzynarodowej. Wciąż jednak istnieje margines rozwoju obowiązujących aktualnie ram normalizacyjnych, prowadzonego w konsultacji z krajowymi organizacjami ds. normalizacji, który mógłby pozwolić na szybsze ustanawianie norm w zgodzie z rozwojem technologii oraz przy jednoczesnym pełnym udziale wszystkich zainteresowanych podmiotów (przedsiębiorstwa, konsumenci, osoby publiczne) w opracowywaniu norm. Jaśniej skonstruowane ramy mogłyby również być konieczne w procesie normalizacji w sektorze usług, tak aby pozwolić na spójne podejście do tej kwestii na jednolitym rynku.

Propozycja nr 7: W 2011 r. Komisja przyjmie białą księgę w sprawie polityki transportowej, w której zaproponuje szereg działań zmierzających przede wszystkim do zlikwidowania utrzymujących się przeszkód wynikających z różnic w środkach transportu i systemach transportowych w poszczególnych krajach.

Transport w gospodarce pełni rolę porównywalną z rolą układu nerwowego. Wybuch wulkanu Eyjafjallajökull w kwietniu tego roku, który przypominał jak wrażliwa jest

¹² Zgodnie z zapowiedziami z agendy cyfrowej i sprawozdania w sprawie obywatelstwa z 2010 r.

gospodarka ogólnie pojęta oraz towarzyszący jej system transportowy, był tego doskonałym przykładem. Jednym z najważniejszych filarów nowoczesnej gospodarki jest zdolność jej systemu transportowego do przewożenia w możliwie niezakłócony sposób towarów, tam, gdzie należało je przewieźć, lub osób do miejsc przeznaczenia, do których chciały dotrzeć w danym czasie. Dzisiaj bardziej niż kiedykolwiek usługi transportowe – jako że mają strategiczne znaczenie w dostosowywaniu popytu do podaży – odgrywają zasadniczą rolę we wzroście gospodarczym i tworzeniu miejsc pracy. Jednocześnie, przyczyniając się do wyjścia z izolacji niektórych obszarów oraz łącząc ludzi, stanowią kluczowy element poprawy jakości życia. Tworzenie jednego europejskiego systemu transportowego, połączonego wewnątrz i efektywnego, ma zatem zasadnicze znaczenie dla zapewnienia płynnej mobilności dóbr, osób i usług – podstawowych i fundamentalnych swobód rynku wewnętrznego. Obecnie utworzenie jednego europejskiego systemu transportowego jest opóźnione z powodu szeregu przeszkód technicznych, administracyjnych i prawnych, które utrudniają konkurencyjność rynku wewnętrznego transportu intermodalnego w szczególności, również przez to ogólnie rozwój gospodarczy w Europie.

Propozycja nr 8: W 2011 r. Komisja przyjmie wniosek dotyczący przeglądu dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, którego celem będzie lepsze odzwierciedlenie celów związanych z klimatem i energią w UE w kontekście podatkowym, przez uzależnienie minimalnych stawek akcyzy od emisji CO₂ i zawartości energii.

Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. ustanawia ramy europejskie opodatkowania produktów energetycznych i elektryczności. Jej głównym celem jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego i uniknięcie w ten sposób zakłóceń konkurencji pomiędzy konsumentami energii. Jednak nie odzwierciedla ona wystarczająco celów UE w zakresie walki ze zmianą klimatu i bardziej wydajnym wykorzystywaniem energii. Nie pozwala ona państwom członkowskim na wykorzystanie w optymalny sposób narzędzia podatkowego. Celem wniosku będzie w szczególności zapewnienie spójnego traktowania w dyrektywie źródeł energii oraz faktycznie równego traktowania konsumentów energii, niezależnie od stosowanego źródła energii. W ten sposób wniosek zapewni również właściwą relację pomiędzy opodatkowaniem energii z jednej strony, a systemem handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w UE z drugiej, unikając zaszewiania się tych dwóch systemów.

Propozycja nr 9: Komisja przedstawi inicjatywę zmierzającą do powołania grupy wysokiego szczebla ds. usług dla przedsiębiorstw z zadaniem zbadania niedostatków rynku, kwestii normalizacji, innowacyjności i handlu międzynarodowego w sektorach takich jak logistyka, zarządzanie instalacjami, marketing i reklama¹³.

Stworzenie jednolitego rynku usług dla przedsiębiorstw wciąż pozostaje wyzwaniem, mimo istnienia dyrektywy usługowej. Sprawozdanie zatytułowane „W kierunku bardziej wydajnego i sprawiedliwego wewnętrznego rynku handlu i dystrybucji w perspektywie roku 2020”¹⁴ dostarczyło na to przykładów. W tym kontekście współistnienie licznych, różniących się od

¹³ Komunikat w sprawie polityki przemysłowej, COM(2010) 614 z 27.10.2010.

¹⁴ Sprawozdanie z 5.7.2010.
http://ec.europa.eu/internal_market/retail/docs/monitoring_report_pl.pdf.

Zob.

siebie przepisów krajowych, których celem jest regulowanie sektora, w szczególności jeśli chodzi o zwalczanie nieuczciwych praktyk, może zakłócać prawidłowe funkcjonowanie rynku handlu i dystrybucji. Inicjatywa, która stworzy ramy dla stosunków pomiędzy podmiotami gospodarczymi („business to business”), pozwoliłaby chronić różne podmioty działające w łańcuchu dostaw, umożliwiając jednocześnie stopniowe powstanie bardziej wydajnego i sprawiedliwego jednolitego rynku handlu i dystrybucji, w zgodzie z oczekiwaniami konsumentów i producentów co do konkurencyjności cen. Prace podjęte przez Komisję w zakresie konkurencyjności przemysłu rolno-spożywczego wykazały konieczność działania w tej dziedzinie.

Propozycja nr 10: Przed 2012 r. Komisja podda analizie przydatność inicjatywy w sprawie śladu ekologicznego produktów, z zamiarem rozwiązania problemu oddziaływania produktów na środowisko naturalne, w tym emisji CO₂. W inicjatywie zbadane zostaną sposoby ustanowienia wspólnej europejskiej metody do oceny i wskazywania poziomu emisji.

Niektóre sektory przemysłu i niektóre państwa członkowskie opracowały własne normy mierzenia wpływu na środowisko naturalne. W rezultacie w UE istnieje wiele różnych, nieodpowiadających sobie norm, co może tworzyć przeszkody w swobodnym przepływie towarów i usług w obrębie jednolitego rynku, narzucając przedsiębiorstwom liczne wymogi i powodując znaczne koszty.

Propozycja nr 11: Na początku 2011 r. Komisja przedstawi plan na rzecz efektywności energetycznej, którego celem będzie zbadanie potencjału istotnych oszczędności energii, w uzupełnieniu polityki prowadzonej we wszystkich sektorach zużycia energii.

Możliwa jest zmiana ram ekoprojektu, tak aby zapewnić poszanowanie w całej UE wymogów jednolitego rynku produktów. Należy również opracowywać podejście zmierzające do precyzyjniejszego ukierunkowania i wykorzystania funduszy publicznych i procedur zamówień, co stałoby się bodźcem do rozwoju rynków efektywności energetycznej w UE, w szczególności jeśli chodzi o remonty budowlane i zrównoważoną mobilność w miastach. W planie przeanalizowana zostanie również konieczność stworzenia wspólnych ram europejskich, które nadałyby aktywną rolę dostawcom energii w zakresie realizowania oszczędności energii u klientów oraz przyczyniłyby się do rozwoju europejskich rynków usług energetycznych. Plan mógłby również zawierać propozycję wzmocnienia polityki europejskiej, jeśli chodzi o rozwiązania dotyczące zaopatrzenia w energię zgodne ze zrównoważonym rozwojem (kogeneracja, ogrzewanie i chłodzenie).

1.3. Działania na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw

Małe i średnie przedsiębiorstwa w Europie, będąc źródłem innowacji i miejsc pracy, mogą w przyszłości stać się wielkimi przedsiębiorstwami. Dlatego też jednolity rynek powinien zwrócić szczególną uwagę na stworzenie w praktyce otoczenia prawnego sprzyjającego zakładaniu i rozwojowi takich przedsiębiorstw. W tym kontekście zasadnicze znaczenie wydaje się mieć kwestia dostępu do finansowania.

Propozycja nr 12: W 2011 r. Komisja przyjmie plan działania w celu lepszego dostępu MŚP do rynków kapitałowych. W planie tym Komisja zawrze środki zmierzające do poprawy widoczności MŚP z punktu widzenia inwestorów, rozwijania efektywnie działającej sieci giełd i rynków regulowanych pomyślanych specjalnie dla MŚP, lepszego dostosowania obowiązków informacyjnych i obowiązków związanych z wprowadzeniem na giełdę do uwarunkowań MŚP.

Jednym z głównych problemów, przed jakimi stają MŚP starające się rozwijać swoją działalność, jest trudny dostęp do kapitału. Jest to element decydujący przy podejmowaniu negatywnych decyzji dotyczących wprowadzania nowych produktów na rynek, inwestowania w nowe narzędzia produkcji, czy też zatrudniania. Jednak kapitał podstawowy jest często skoncentrowany na bardzo dużych rynkach, ze szkodą dla najmniejszych przedsiębiorstw poszukujących finansowania. Przyczyny tego stanu rzeczy są złożone: bardzo często MŚP nie są wystarczająco widoczne dla potencjalnych inwestorów lub też wymogi dotyczące możliwości notowania na rynkach kapitałowych są nieproporcjonalnie skomplikowane. Poprawa dostępu MŚP do finansowania jest głównym priorytetem polityki w tym obszarze. Centralnym elementem jest pobudzenie segmentu małych i średnich przedsiębiorstw na rynkach finansowych. Inicjatywa ta zostanie opracowana w ścisłej współpracy z forum w sprawie finansowania MŚP.

Propozycja nr 13: Do końca 2010 r. Komisja podda ocenie inicjatywę dotyczącą MŚP (program „Small Business Act”), co będzie miało na celu, między innymi, zagwarantowanie wprowadzenia do polityki i procedury ustawodawczej zasady „Think Small First”, tak aby ściśle połączyć program „Small Business Act” ze strategią „Europa 2020”.

Europejski program „Small Business Act” stanowi podstawowy instrument propagowania konkurencyjności i przedsiębiorczości na poziomie MŚP w obrębie jednolitego rynku i poza jego granicami. Ponowna analiza tego programu wzmocni wdrażanie związanych z nim działań (w szczególności zasady „najpierw myśl na małą skalę”) i dostosuje go do strategii „Europa 2020”, proponując nowe działania w dziedzinach takich jak internacjonalizacja MŚP.

Propozycja nr 14: W 2011 r. Komisja zaproponuje przegląd dyrektyw w sprawie standardów rachunkowości w celu uproszczenia obowiązków sprawozdawczości finansowej oraz zmniejszenia obciążeń administracyjnych, w szczególności odnośnie do obowiązków MŚP.

Obecne przepisy dotyczące rachunkowości są przestarzałe i zawierają wymogi stanowiące zbędne obciążenie administracyjne, w szczególności wobec MŚP i mikroprzedsiębiorstw.

1.4. Finansowanie innowacyjności i inwestycje długoterminowe

Dostęp do finansowania ma zasadnicze znaczenie dla innowacyjności i zrównoważonego wzrostu. Pożądane jest również, aby przedsiębiorstwa były w stanie opracowywać strategie długoterminowe. Ponadto należałoby w sposób efektywny móc uruchomić prywatne oszczędności – w razie potrzeby we współpracy z inwestycjami publicznymi – na rzecz powszechnego inwestowania w niektóre infrastruktury, od czego zależy powodzenie strategii

„Europa 2020”. Rynki finansowe odgrywają zasadniczą rolę w tym względzie, a otoczenie prawne nie powinno mieć negatywnego wpływu na inwestycje długoterminowe. Wdrożenie komunikatu Komisji z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie regulacji usług finansowych dla zapewnienia zrównoważonego wzrostu¹⁵ powinno przyczynić się do umocnienia roli tych rynków w służbie gospodarki realnej. Należy również poszukiwać nowych rozwiązań doskonalenia metod ładu korporacyjnego, nowatorskich form stymulowania określonych rodzajów inwestycji czy w końcu skutecznych szczegółowych form współpracy pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym, przyczyniając się, tam, gdzie jest to konieczne, do poszerzania horyzontów polityki inwestycyjnej.

Propozycja nr 15: Komisja rozważy wspieranie prywatnych pożyczek obligacyjnych przeznaczonych na finansowanie projektów europejskich (EU project bonds).

Ważnym sposobem uruchomienia inwestycji prywatnych na rzecz celów strategii „Europa 2020” byłyby uzupełnianie, częściej niż dotychczas, luk w finansowaniu prywatnym dzięki budżetowi UE. W wyniku przeglądu budżetu zaproponowano sposoby zwielokrotnienia wpływu budżetu. Dzięki innowacyjnym instrumentom finansowym fundusze europejskie byłyby wykorzystane w ramach partnerstwa z sektorem bankowym i prywatnym, w szczególności za pośrednictwem Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Stałoby się to zasadą w odniesieniu do projektów mających długoterminowy potencjał rynkowy. Ważną inicjatywą jest projekt obligacji („project bonds”), które byłyby emitowane przez sektor prywatny i w odniesieniu do których wykorzystywano by budżet europejski w celu wzmocnienia ich notowania, co miałyby przyciągać finansowanie ze strony EBI, innych instytucji finansowych i inwestorów prywatnych, takich jak fundusze emerytalne czy ubezpieczeniowe, na rynkach kapitałowych.

Propozycja nr 16: Komisja zbada środki, które mogą spowodować, że inwestycje prywatne – w szczególności inwestycje długoterminowe – będą w bardziej aktywny sposób przyczyniać się do realizacji celów strategii „Europa 2020”. Środki te mogłyby być związane z reformą ładu korporacyjnego, mogłyby tworzyć bodźce do inwestowania w perspektywie długoterminowej, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz etyką, która wymaga wzrostu inteligentnego, ekologicznego i integrującego. Ponadto do roku 2012 Komisja sprawi, że fundusze kapitału podwyższonego ryzyka utworzone w każdym z państw członkowskich będą mogły funkcjonować i inwestować swobodnie w całej Unii Europejskiej (w razie konieczności przez przyjęcie nowych ram ustawodawczych). Komisja podejmie starania, aby zlikwidować wszelkiego rodzaju niekorzystne dla działalności transgranicznej traktowanie pod względem podatkowym.

Pożądanym jest, aby zostały stworzone warunki bardziej aktywnego uruchamiania oszczędności prywatnych na rzecz wsparcia dla inwestycji, w szczególności tych inwestycji, które dzięki swoim kryteriom, przyczyniają się do realizacji celów strategii „Europa 2020”. Brak dostępu do finansowania jest jedną z najczęściej wskazywanych przez przedsiębiorstwa przeszkód w rozwoju i tworzeniu nowych miejsc pracy. Szczególne znaczenie ma nie tylko poprawa

¹⁵ COM(2010) 301.

dostępu MŚP do finansowania, ale również tworzenie mechanizmów zachęcających, które stymulowałyby wszelkie formy długoterminowych inwestycji lub wspierały długoterminowe strategie. Nieodzowne jest także odpowiednie finansowanie infrastruktur europejskich, od którego zależy powodzenie strategii „Europa 2020”. W tym celu Komisja zbada, do jakiego stopnia reforma ładu korporacyjnego przedsiębiorstw, rozwój oznakowań inwestycyjnych czy metody niezależnej oceny inwestycji mogą przyczynić się do realizacji tych celów.

Kapitał podwyższonego ryzyka jest podstawowym źródłem finansowania, w szczególności dla innowacyjnych przedsiębiorstw rozpoczynających działalność (start-up). Tymczasem dostęp do tego kapitału w Unii Europejskiej jest skomplikowany z powodu rozdrobnionych i mało wydajnych rynków kapitału wysokiego ryzyka. Niezbędne jest otoczenie prawne, które pozwoliłoby funduszom kapitału wysokiego ryzyka działać w całej Unii Europejskiej, jak również koordynacja przepisów podatkowych pozwalająca uniknąć ryzyka podwójnego opodatkowania.

Propozycja nr 17: *Po zakończeniu prowadzonej aktualnie oceny ustawodawstwa europejskiego w zakresie zamówień publicznych oraz w oparciu o szerokie konsultacje, Komisja przedstawi najpóźniej w 2012 r. wnioski ustawodawcze zmierzające do uproszczenia i modernizacji przepisów europejskich celem uzyskania większej płynności w udzielaniu zamówień publicznych oraz celem lepszego wykorzystywania zamówień publicznych do wspierania innych dziedzin polityki.*

Towary i usługi zakupione przez władze publiczne stanowią prawie 17 % unijnego PKB. Europejskie przepisy dotyczące zamówień publicznych mają na celu stworzenie transeuropejskiego, otwartego i konkurencyjnego rynku dużych zamówień publicznych, co pozwoli zaoszczędzić wiele miliardów euro rocznie z pieniędzy podatników. Równocześnie zaś zamówienia publiczne mogą być ważnym źródłem wsparcia, np. dla innowacji, ochrony środowiska lub zatrudnienia. Złożona interakcja pomiędzy przepisami europejskimi a krajowymi doprowadza często do bardzo skomplikowanych procedur zamówień publicznych. Przedsiębiorstwa wciąż bardzo rzadko składają oferty przetargowe w innych państwach członkowskich¹⁶.

Propozycja nr 18: *W 2011 r. Komisja przyjmie inicjatywę ustawodawczą w sprawie koncesji na usługi. Jasne i proporcjonalne przepisy pozwolą poprawić dostęp przedsiębiorstw europejskich do rynku, zapewniając przejrzystość, równe traktowanie oraz równe szanse dla wszystkich podmiotów gospodarczych. Będzie to stymulować partnerstwa publiczno-prywatne oraz pogłębi potencjał opłacalności z punktu widzenia usługobiorców i zamawiających władz publicznych.*

Koncesje na usługi stanowią 60 % umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (co w 2006 r. odpowiadało kwocie 118,8 miliardów euro) Udoskonalenie konkurencyjnych warunków udzielania koncesji na usługi oraz zmniejszenie niepewności prawnej powinno sprzyjać

¹⁶ Transgraniczne zakupy publiczne stanowiły tylko około 1,5 % wszystkich zamówień publicznych udzielonych w 2009 r. Intensywność wymiany handlowej w sektorze zamówień publicznych jest wciąż niższa niż w sektorze prywatnym, co pozwala przypuszczać, że nie wykorzystano w pełni korzyści płynących z handlu i konkurencji transgranicznej.

efektywnemu funkcjonowaniu infrastruktur. Partnerstwa publiczno-prywatne, w szczególności zaś koncesje na usługi, pozwalają uruchamiać inwestycje długoterminowe w sektorach takich jak energetyka, gospodarka odpadami i infrastruktury transportowe. Komisja przedstawi wniosek ustawodawczy, którego celem będzie stworzenie europejskich ram sprzyjających tego rodzaju partnerstwom publiczno-prywatnym, bez narzucania samorządom nadmiernych obciążeń.

1.5. Stworzenie otoczenia prawnego przyjaznego dla przedsiębiorstw

Aby nasze przedsiębiorstwa mogły w pełni korzystać ze wszystkich możliwości, jakie oferuje jednolity rynek, łącznie ze swobodą przedsiębiorczości, przepisy będące jego podstawą powinny być proste, dostosowane i odpowiadać problemom, jakie przedsiębiorstwa napotykają w swej codziennej działalności. Środki proponowane w tej części przewidują, między innymi, zmniejszenie obciążeń administracyjnych i regulacyjnych, co będzie miało pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy¹⁷. W tym kontekście podjęte zostaną bardzo konkretne inicjatywy, których celem będzie zapewnienie wzajemnego połączenia rejestrów spółek oraz wzajemnego uznawania elektronicznej identyfikacji i uwierzytelnienia spółek w Unii Europejskiej. Kwestie podatkowe mają również zasadnicze znaczenie. Celem inicjatyw w zakresie podstawy opodatkowania osób prawnych lub podatku VAT będzie ograniczenie obciążeń administracyjnych narzucanych przedsiębiorstwom oraz wspieranie działalności transgranicznej. Na uwagę zasługują tu między innymi sektory obronności i bezpieczeństwa, gdyż stymulują one rozwój i wzrost w całej gospodarce dzięki zaawansowanym technologiom, innowacyjności i wiedzy fachowej.

Propozycja nr 19: Komisja podejmie inicjatywy w celu poprawy koordynacji krajowych polityk fiskalnych, w szczególności w drodze wniosku w sprawie dyrektywy zmierzającej do ustanowienia w 2011 r. wspólnej jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych.

Istniejąca obecnie w UE olbrzymia różnorodność 27 krajowych systemów opodatkowania osób prawnych prowadzi do znacznych barier podatkowych, które zniechęcają przedsiębiorstwa do działalności transgranicznej lub nawet uniemożliwiają ją. Takie rozdrobnienie powoduje znaczne zakłócenia na rynku oraz pociąga za sobą koszty związane z przestrzeganiem rozbieżnych przepisów. Dotyka to w szczególności MŚP, które często nie dysponują wystarczającymi środkami by przezwyciężyć tego rodzaju niedogodności, i może je całkowicie zniechęcić do rozwijania działalności na jednolitym rynku. Celem wprowadzenia wspólnej jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych jest rozwiązanie problemu przepisów podatkowych hamujących wzrost gospodarczy. Grupy podmiotów prowadzących działalność gospodarczą musiałyby przestrzegać jedynie jednego zestawu przepisów podatkowych oraz miałyby do czynienia wyłącznie z jednym organem podatkowym w całej Unii (punkt kompleksowej obsługi). W ten sposób obrót byłby konsolidowany na poziomie grupy, a straty odliczone od dochodów bez przeszkody wynikającej z transgraniczności. Ponadto przedsiębiorstwa nie byłyby już zmuszone przestrzegać przepisów dotyczących cen transferowych w transakcjach wewnątrzgrupowych (tzn. dostosowania ceny poszczególnych transakcji w obrębie tej samej grupy przedsiębiorstw). W relacjach wewnątrz grupy zostałyby zlikwidowane przypadki

¹⁷ Zmniejszenie o 10 % obciążeń administracyjnych ciążących na przedsiębiorstwach dałoby wzrost PKB o 0,6 %.

podwójnego opodatkowania powodowane różnorodnością lub niedopasowaniem poszczególnych krajowych przepisów podatkowych. Nieskoordynowane działania na poziomie krajowym powieląby jedynie istniejącą sytuację, gdyż spółki wciąż miałyby do czynienia z tyłoma systemami podatkowymi, w ilu krajach prowadziłyby działalność. Wnioski przedstawione przez Komisję nie będą miały na celu harmonizacji stawki podatku od osób prawnych.

Propozycja nr 20: W 2011 r. Komisja opublikuje nową strategię dotyczącą podatku VAT, w oparciu o zieloną księgę przewidzianą na rok 2010, w której zostanie przeprowadzony dogłębny przegląd systemu podatku od wartości dodanej.

Aktualne ramy VAT zawierają szereg ograniczeń, co tworzy w szczególności nieproporcjonalnie duże obciążenie administracyjne dla przedsiębiorstw. Skomplikowany system stawek i zwolnień, odstępstw i opcji możliwych do wyboru dla państw członkowskich oraz specyficzne przepisy odnoszące się do transakcji transgranicznych, wszystko to utrudnia prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku oraz zagraża konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich, które ponoszą znaczne koszty związane z przestrzeganiem przepisów, w szczególności jeśli chodzi o przedsiębiorstwa prowadzące działalność w kilku państwach członkowskich. Mimo istotnych zmian otoczenia technicznego i ekonomicznego, jakie zaszły od czasu wprowadzenia VAT, sam system pozostał w zasadzie niezmieniony, w szczególności jeśli chodzi o obowiązki sprawozdawcze przedsiębiorstw i sposób pobierania VAT. Co gorsza obowiązujący obecnie system sprzyja oszustwom: prawie 12 % VAT nie jest pobierane z powodu oszustw podatkowych, uchylania się od płacenia podatków, unikania obowiązków podatkowych lub bankructw. Przyszła strategia w zakresie VAT położy nacisk na priorytety, którymi należy zająć się na pierwszym miejscu w drodze wniosków ustawodawczych, tak aby wprowadzić w życie ramy VAT solidniejsze i skuteczniejsze z punktu widzenia jednolitego rynku.

Propozycja nr 21: W 2011 r. Komisja przedstawi projekt aktu ustawodawczego wprowadzającego połączenie wzajemne rejestrów spółek.

Brak sieci łączącej krajowe rejestry spółek utrudnia dostęp do informacji na temat przedsiębiorstw z innych państw członkowskich, a w konsekwencji powoduje znaczne obciążenie administracyjne i wysokie koszty dla przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną, jak również brak przejrzystości dla pozostałych przedsiębiorstw, konsumentów i organów publicznych.

Propozycja nr 22: Do roku 2012 Komisja przedstawi wniosek dotyczący decyzji zmierzającej do zapewnienia wzajemnego uznawania identyfikacji elektronicznej i uwierzytelnienia elektronicznego w całej UE, w oparciu o usługi uwierzytelniania on-line, które powinny stać się dostępne we wszystkich państwach członkowskich. W 2011 r. Komisja zaproponuje przegląd dyrektywy w sprawie podpisów elektronicznych w celu stworzenia ram prawnych dla transgranicznego uznawania i interoperacyjności systemów elektronicznego uwierzytelniania.

Zgodnie z tym, co podkreślono w komunikacie Komisji dotyczącym agendy cyfrowej, instrumenty takie jak dyrektywa usługowa lub plan działania dotyczący elektronicznych zamówień publicznych wymagają, aby, w celu prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku, przedsiębiorstwa mogły porozumiewać się z administracją za pomocą środków elektronicznych, również na poziomie międzynarodowym. Interoperacyjność i wzajemne uznawanie krajowych ustaleń w zakresie e-identyfikacji i e-uwierzytelniania są nieodzownymi warunkami do wykorzystywania bez przeszkód elektronicznych usług publicznych poza kontekstem krajowym.

1.6. Zachowanie konkurencyjności na rynkach międzynarodowych

Przedsiębiorstwom europejskim udaje się sprzedawać swoje towary i usługi na całym świecie; korzystają w ten sposób z otwarcia i globalnej integracji handlu. Jednolity rynek stanowi nieodzowną bazę pozwalającą przedsiębiorstwom lepiej przygotować się do międzynarodowego współzawodnictwa i zdobywania nowych rynków. Pogłębia to jeszcze konieczność zagwarantowania spójności i komplementarności naszej polityki zewnętrznej i wewnętrznej.

Unia Europejska jest największym na świecie eksporterem towarów i usług oraz jednym z jednym z największych odbiorców bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Nie bądźmy jednak naiwni. Europa powinna bardziej zdecydowanie bronić swoich interesów i wartości, w duchu wzajemności i wzajemnych korzyści. Umowy o wolnym handlu mogą zapewnić przedsiębiorstwom europejskim dostęp do najważniejszych rynków oraz pogłębiać współpracę regulacyjną z naszymi głównymi partnerami handlowymi. Partnerstwa handlowe powinny zresztą opierać się na wzajemnych interesach i korzyściach, jak również uznawać, że zarówno Unia jak i jej partnerzy mają prawa ale również obowiązki. Komisja będzie nadal zwracać baczna uwagę na obronę europejskich interesów i miejsc pracy oraz będzie zwalczać przy pomocy wszelkich właściwych środków nieuczciwe praktyki handlowe.

Większa zbieżność międzynarodowych przepisów może przynieść przedsiębiorstwom europejskim wyłącznie korzyści, w szczególności dzięki zmniejszeniu kosztów wynikających z konieczności dostosowania się do przepisów lub norm innych niż te, które obowiązują w Europie. Ponadto niezwykle istotne wydaje się zapewnienie, aby przedsiębiorstwa europejskie miały dostęp do rynków zewnętrznych, w szczególności do zamówień publicznych, i to na uczciwych warunkach konkurencji.

Jednolity rynek musi również być atrakcyjny dla krajów kandydujących i potencjalnych kandydatów do przystąpienia do Unii, a także dla krajów sąsiadujących z Unią. Komisja podda refleksji dalsze rozszerzanie przepisów dotyczących jednolitego rynku, uwzględniając stopień zbliżenia przepisów oraz zdolność danego kraju do skutecznego wdrożenia odpowiednich przepisów.

Propozycja nr 23: Komisja będzie nadal pogłębiać współpracę w zakresie uregulowań prawnych z głównymi partnerami handlowymi (zarówno na poziomie dwustronnym – w formie dialogu dotyczącego regulacji – jak i międzynarodowym – np. w ramach grupy G-20). Cel jest dwojaki: wspierać zbliżenie przepisów, w szczególności zachęcając do możliwie jak największej równoważności systemów istniejących w państwach trzecich, oraz starać się o jak najpowszechniejsze przyjęcie norm międzynarodowych. W oparciu o to Komisja będzie negocjować międzynarodowe umowy handlowe (tak wielostronne, jak i dwustronne), ze szczególnym naciskiem zarówno na

dostęp do rynku jak i na zbliżenie przepisów, w szczególności w odniesieniu do usług, praw własności intelektualnej i subwencji.

Brak konwergencji regulacyjnej na poziomie międzynarodowym stanowi poważny hamulec dla handlu międzynarodowego. Aby zapobiec sporom i uniknąć arbitrażu regulacyjnego, Komisja Europejska jest aktywnie zaangażowana we współpracę regulacyjną, zarówno wielostronną, jak i dwustronną. Proces G-20 ma podstawowe znaczenie w tym kontekście, a Unia Europejska będzie nadal odgrywać w nim pierwszoplanową rolę w celu propagowania reform finansowych na arenie międzynarodowej, opracowywania przepisów o wysokiej jakości oraz wywierania presji w sprawie przyjmowania norm międzynarodowych. Unia Europejska jest jednocześnie zaangażowana w dialog regulacyjny z pewną liczbą partnerów strategicznych, w szczególności ze Stanami Zjednoczonymi, Japonią, Chinami, Rosją, Indiami i Brazylią, ale wciąż istnieje konieczność pogłębiania i poszerzania tego dialogu. Wraz z kryzysem finansowym zaczęły budzić się tendencje protekcjonistyczne. Negocjacje te mają na celu propagowanie zbliżenia przepisów, w tym w obszarach wrażliwych, takich jak ochrona praw własności intelektualnej i subwencji, oraz zaoferowanie przedsiębiorstwom europejskim szeregu nowych możliwości.

Propozycja nr 24: Komisja przedstawi w 2011 r. wniosek ustawodawczy w sprawie instrumentu wspólnotowego, który w oparciu o międzynarodowe zobowiązania Unii będzie wzmacniał jej zdolność do zapewnienia pogłębionej symetrii jeśli chodzi o dostęp do zamówień publicznych w krajach wysoko uprzemysłowionych i rozwijających się.

Istnieje rozdział między względnym otwarciem rynku zamówień publicznych w UE a brakiem dostępu do zamówień publicznych naszych partnerów handlowych. Międzynarodowe zobowiązania UE w zakresie dostępu do rynku zamówień publicznych (Porozumienie w sprawie zamówień publicznych - AGP, umowy o wolnym handlu) nie są jednakowo stosowane w całej Unii. Doprowadza to w konsekwencji do zakłóceń konkurencji dla przedsiębiorstw europejskich, zarówno w Unii jak i poza jej granicami, a także do zakłóceń konkurencji pomiędzy tymi przedsiębiorstwami a przedsiębiorstwami z państw trzecich. Na arenie międzynarodowej Unia napotyka na trudności w uzyskaniu lepszego dostępu do rynków, biorąc pod uwagę, że wykorzystuje tylko w ograniczony sposób efekt dźwigni w negocjacjach z krajami będącymi partnerami w porozumieniach w sprawie zamówień publicznych lub w negocjacjach umów dwustronnych o wolnym handlu.

2. ODZYSKANIE ZAUFANIA DZIĘKI UMIESZCZENIU EUROPEJCZYKÓW W CENTRUM JEDNOLITEGO RYNKU

„Pogodzenie rynku z wymiarem społecznym” Mario Monti proponuje realną opcję pobudzenia jednolitego rynku i samej Europy. Mimo tego, iż rynek potwierdził swoją solidność w czasach kryzysu, wciąż pozostaje przedmiotem troski. **Należy umieścić Europejczyków w centrum jednolitego rynku** i ponownie postawić na „społeczną gospodarkę rynkową o wysokiej konkurencyjności”.

Dobry system społeczny, sprawnie działające systemy kształcenia i szkolenia zawodowego, wysokiej jakości miejsca pracy oraz wymagająca polityka w dziedzinie zdrowia pracowników i bezpieczeństwa w pracy przyczyniają się do sprawnego funkcjonowania rynku oraz dobrobytu i wzrostu. Mają one wpływ na atrakcyjność kraju, tworzą więzi społeczne i są, tak

samo jak inne czynniki strukturalne takie jak jakość i zagęszczenie infrastruktury, czynnikami decydującymi o ogólnej konkurencyjności.

Z drugiej strony ubóstwo, bezrobocie, wykluczenie, strach przed przyszłością są kosztowne dla społeczeństwa i hamują rozwój gospodarczy. Zrozumiały to dobrze te europejskie przedsiębiorstwa, które w całej Europie i na świecie przyczyniają się do rozwoju swojego środowiska, angażując się w fundacje i społeczeństwo obywatelskie, wspierając swoich lokalnych radnych, współpracując ze swymi dostawcami lub klientami, tworząc partnerstwa będące gwarancją zrównoważonego, solidarnego i powszechnego rozwoju.

Jednolity rynek uczestniczy również w tworzeniu tożsamości każdego obywatela: nauka języków w szkole, podróże, wymiany w czasie studiów, stosowanie euro, różnorodność oferowanych produktów itp. to aspekty życia codziennego, które sprawiają, że wszyscy, niezależnie od tego, jaką kategorię reprezentujemy - konsumentów, pracowników, studentów, oszczędzających, przedsiębiorców, użytkowników usług publicznych, pacjentów, czy emerytów - jesteśmy również Europejczykami! Jednak wraz z upływem czasu widzimy, że możliwości wynikające z bycia Europejczykami są coraz mniejsze: w życiu zawodowym, nawykach konsumpcyjnych lub problemach zdrowotnych czy emeryturach, możliwości te stają się coraz mniej dostępne.

Pomijając kwestie systemów ochrony socjalnej, która należy do kompetencji państw członkowskich, istnieje wiele obszarów, w których wymiar ludzki społecznej gospodarki rynkowej musi pomóc **w budowie zaufania i zapewnieniu odpowiednich wyników gospodarczych w obrębie wielkiego rynku.** Należy zatem podkreślić znaczenie roli, jaką pełnią partnerzy społeczni, zarówno na szczeblu krajowym jak i unijnym, gdzie uznawana jest ich misja przekazywania głosów płynących z różnych sektorów gospodarki, a prowadzony z nimi dialog może czasami prowadzić do zawarcia umowy o zasięgu europejskim.

Istnieje również wiele instrumentów prawnych, które w bardziej wyraźny sposób pozwalają instytucjom europejskim na ponowne zaangażowanie się w wymiar społeczny oraz na włączenie inwestycji społecznych w program ożywienia gospodarczego i finansowego.

Karta praw podstawowych potwierdza szereg praw o charakterze gospodarczym i społecznym i przyczynia się do ich większej widoczności. Na mocy Traktatu o Unii Europejskiej Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Komisja zobowiązuje się dopilnować, aby Karta została uwzględniona przy opracowywaniu polityki Unii¹⁸. Zapisana w Traktacie o Unii Europejskiej horyzontalna klauzula społeczna¹⁹, która pozwala na dokonanie oceny znaczenia wszystkich środków o charakterze politycznym ze względu na ich społeczne konsekwencje, musi być stosowana i towarzyszyć każdego rodzaju wspólnej refleksji.

Nowe ambicje ukierunkowane są na to, **aby rynki skutecznie wspierały kreatywność i dynamikę unijnych przedsiębiorstw, a jednocześnie aby Europejczycy odzyskali wiarę w jednolity rynek.** Powinny one umieścić politykę europejską w bardziej trwałej perspektywie, lepiej przewidując kolejne kryzysy i łagodząc ich skutki oraz wzmacniając spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną Unii. Wzmocnienie spójności, a w szczególności jej terytorialnego wymiaru, pozostaje wstępnym warunkiem prawidłowego funkcjonowania

¹⁸ „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”, COM(2010) 573 wersja ostateczna z 19.10.2010.

¹⁹ Artykuł 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

jednolitego rynku. W tym kontekście Komisja przedstawi wkrótce propozycje na rzecz silniejszego oddziaływania polityki spójności, zwiększenia jej nastawienia na wyniki i wydajność, bardziej rygorystycznego wprowadzania jej w życie i skoncentrowania zasobów Unii na głównych priorytetach. Komisja przeanalizuje również możliwości poprawy infrastruktury jednolitego rynku, zachęcając także do partnerstwa publiczno-prywatnego.

Niniejszy Akt o jednolitym rynku dotyczy zarówno obywateli jak i uczestników życia gospodarczego. Kwestie związane z prawami o charakterze niegospodarczym, z których korzystają obywatele w życiu codziennym, zostały również poruszone w „**Sprawozdaniu w sprawie obywatelstwa europejskiego z 2010 r.: likwidowanie barier w korzystaniu ze swoich praw przez obywateli UE**”, równoległe przyjętym przez Komisję Europejską.

2.1. Poprawa usług publicznych oraz infrastruktury służącej interesowi ogólnemu

Pomimo że w europejskim projekcie oparto się na mechanizmach rynkowych, które zapewniają obywatelom możliwość wyboru jak największej ilości towarów i usług po najniższej cenie i zachęca do innowacyjności, to za równie ważne uznano zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej Unii oraz stwierdzono, że same mechanizmy rynkowe nie dają właściwej odpowiedzi na wszystkie zbiorowe potrzeby.

Dlatego też Unia Europejska uznaje, w szczególności w art. 14 TFUE i w protokole 26 do Traktatów, przydatność społeczną i wartość ekonomiczną usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz, zgodnie z zasadą pomocniczości, daje organom publicznym możliwość dostarczania, zlecania i organizowania tych usług w sposób odpowiadający potrzebom użytkowników. Z tego również powodu Unia zapewniła, aby stopniowej liberalizacji wielkich gałęzi przemysłu sieciowego, która jest gwarantem zwiększonej konkurencyjności gospodarki europejskiej, towarzyszyło zdefiniowanie ścisłych obowiązków użyteczności publicznej wobec wszystkich obywateli. Z tej samej przyczyny Unia dokłada starań na rzecz rozwoju wydajnej infrastruktury europejskiej, identyfikując brakujące ogniwa w poszczególnych sektorach i wspierając ich rozwój z wykorzystaniem środków zachęcających.

Duża część działań realizowanych na co dzień przez służby publiczne ma charakter działalności gospodarczej i z tego względu wchodzi w zakres stosowania prawa Unii. W szczególności, zgodnie z art. 106 TFUE, do wyłącznych kompetencji Komisji należy czuwanie, aby te rekompensaty, pod warunkiem że stanowią pomoc państwa, były zgodne z zasadami rynku wewnętrznego. Komisja kontynuować będzie ocenę i zobowiąże się do ewentualnego przeglądu decyzji i ram pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu obowiązku świadczenia usług publicznych (często nazywanej „pakietem Altmark”);

Stosowanie przepisów Unii Europejskiej w zakresie usług publicznych rodzi liczne problemy natury praktycznej, przed którymi stoją właściwe organy publiczne i niektórzy przedstawiciele sektora, w szczególności w dziedzinie usług społecznych. Zatem Unia i jej państwa członkowskie powinny być gwarantem istnienia ram prawnych umożliwiających służbom publicznym wykonywanie swoich zadań i skuteczne zaspokajanie potrzeb wszystkich obywateli. Unia musi również urzeczywistnić nowe ambicje związane z identyfikacją i udziałem w szybkim budowaniu takiej infrastruktury, która jest najistotniejsza dla płynności jednolitego rynku i rozwoju nowego rodzaju usług przeznaczonych dla Europejczyków. W szczególności strategia „Europa 2020” przewiduje rozwój infrastruktury, która zapewni wszystkim dostęp do szerokopasmowego Internetu w 2013 r. Celem tej strategii jest zapewnienie, aby do 2020 r. wszyscy Europejczycy mieli dostęp do wiele

szybszego Internetu, o przepustowości przekraczającej 30 Mb/s, a przynajmniej połowa gospodarstw domowych miała dostęp do połączeń o przepustowości przekraczającej 100 Mb/s.

Propozycja nr 25: Do 2011 r. Komisja zobowiązuje się przyjąć komunikat, któremu towarzyszyć będzie pełny pakiet działań na rzecz usług świadczonych w interesie ogólnym.

Unia i jej państwa członkowskie muszą dopilnować, aby usługi publiczne, włącznie z usługami społecznymi, które zaspokajają potrzeby Europejczyków można było łatwiej zapewnić na odpowiednim poziomie, a sposób ich finansowania był przejrzysty, tak by ich jakość była jak najwyższa i aby wszyscy mieli do nich rzeczywisty dostęp. W tej perspektywie inicjatywy Komisji wyrażać się będą w trzech płaszczyznach.

Po pierwsze chodzić będzie o zaoferowanie administracjom publicznym łatwego do wykorzystania i skutecznego zestawu narzędzi, obejmującego wszystkie odpowiednie obszary (takie jak finansowanie, zamówienia publiczne lub współpraca organów publicznych) pozwalającego im na zaoferowanie - w zakresie ich kompetencji i zgodnie z szeroką autonomią, jaką posiadają - wysokiej jakości lokalnych usług zaspokajających potrzeby obywateli. Powinno to pozwolić również na lepszą ocenę jakości tych usług oraz dokonywanie porównań sektorowych i ponadnarodowych.

Po drugie chodzić będzie o umożliwienie Europejczykom oceny, w jaki sposób zmienia się jakość usług oferowanych im, w szczególności w kontekście reform związanych z liberalizacją wielkich gałęzi przemysłu sieciowego (usługi transportowe, usługi pocztowe, energia).

Wreszcie chodzić będzie o lepsze spełnienie wymogu powszechnego dostępu do usług uważanych przez Europejczyków za istotne w ich codziennym życiu (np. usług pocztowych), ponieważ jakość usług publicznych musi wiązać się z ich dostępnością, również w jeśli chodzi o ceny. Istnienie możliwych barier w świadczeniu wysokiej jakości powszechnych usług powinno stać się przedmiotem dokładnej analizy, opartej na doświadczeniach zdobytych w praktyce. Troska o zaspokojenie powszechnych potrzeb powinna również uwzględniać dynamiczną ocenę potrzeb Europejczyków, które zmieniają się wraz ze zmianami zachodzącymi w społeczeństwie i zmianami obyczajów społecznych.

W szczególności Komisja zobowiązuje się do:

- dalszego udzielania aktualizowanych wciąż odpowiedzi na stawiane przez obywateli i organy publiczne praktyczne pytania dotyczące stosowania prawa UE (pomoc państwa i zamówienia publiczne) w odniesieniu do usług świadczonych w interesie ogólnym;
- wprowadzenia środków na rzecz poprawy oceny i porównania, w skali europejskiej, jakości usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności na podstawie zdobytych w praktyce doświadczeń; oraz
- zbadania możliwości objęcia nowych dziedzin obowiązkami świadczenia usługi powszechnej, mając na uwadze zmieniające się podstawowe potrzeby obywateli Europy, potencjalnie na podstawie art. 14 TFUE.

W tej samej logice mieszczą się propozycje dotyczące oceny i przeglądu przepisów mających zastosowanie do zamówień publicznych – również dotyczących współpracy między organami publicznymi oraz dyrektywa w sprawie udzielania koncesji, ponieważ one także mają stanowić uzupełnienie „zestawu narzędzi”, jakim będzie dysponować w tej materii administracja publiczna. Ponadto należy podkreślić, że inicjatywy, których celem jest modernizacja infrastruktury wspomnianych wyżej wielkich gałęzi przemysłu sieciowego (energia, transport i łączność elektroniczna), są również wyrazem ambicji Unii sprostania wyzwaniom związanym z modernizacją naszej infrastruktury publicznej.

Propozycja nr 26: W 2011 r. Komisja przyjmie zmienione wytyczne wspólnotowe dotyczące rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, jak również wniosek dotyczący ogólnych ram finansowania infrastruktury transportowej.

W chwili obecnej, mimo znacznej liczby realizowanych inwestycji, Unia Europejska nie posiada w wystarczającym stopniu połączonej, interoperacyjnej i wydajnej transgranicznej sieci infrastruktury transportowej. Infrastruktura transportowa ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz powinna wspierać wzrost i zrównoważony rozwój. Oprócz braku koordynacji między państwami członkowskimi w sferze planowania, finansowania i zarządzania projektami, główną przeszkodę stanowi brak ogólnych ram finansowania na poziomie europejskim, umożliwiających zidentyfikowanie największych luk istniejących na jednolitym rynku. Ramy finansowania zostaną określone na podstawie kolejnych wieloletnich ram finansowych, przewidzianych na połowę 2011 r.

Propozycja nr 27: Komisja przyjmie komunikat w sprawie priorytetów infrastruktury energetycznej na lata 2020-2030, aby dać swój wkład w stworzenie w pełni działającego wewnętrznego rynku energii, rozwiązując problem brakujących ogniw i ułatwiając integrację odnawialnych źródeł energii. Propozycje narzędzi koniecznych do wdrożenia tych priorytetów zostaną przedstawione w 2011 r. w nowym instrumencie na rzecz bezpieczeństwa energetycznego i infrastruktury energetycznej UE.

Stworzenie europejskiego rynku energii wymaga nowoczesnej infrastruktury. Głównym celem polityki zaopatrzenia Unii Europejskiej w energię jest zapewnienie konkurencyjności, zrównoważonego charakteru i pewności dostaw. Wymaga to infrastruktury energetycznej lepiej połączonej z krajowymi sieciami energetycznymi, zdolnej zintegrować rosnącą część energii odnawialnej i pozwalającej na zróżnicowanie źródeł energii. Aby sprostać tym wyzwaniom, należy szybko zmodernizować istniejącą infrastrukturę, podnieść jej jakość i ujednolicić. Aby zmienić sposób planowania i rozwoju sieci w UE, konieczna jest nowa polityka europejska na rzecz infrastruktury energetycznej. Trzeba znaleźć rozwiązania dotyczące najbardziej istotnych brakujących ogniw, takich jak sieci energetyczne na Morzu Północnym lub południowy korytarz gazowy. Sieci muszą stać się bardziej inteligentne, tak aby energia mogła być wykorzystywana i przesyłana w sposób bardziej wydajny. Należy zwiększyć skuteczność i przejrzystość procedur udzielania pozwoleń. Trzeba również znaleźć nowe sposoby finansowania - tak aby umożliwić realizację gigantycznych inwestycji, których wartość w kolejnej dekadzie ma wynieść ponad 200 miliardów euro²⁰ - wielkich europejskich

²⁰ Źródło: DG ENER.

sieci przesyłowych energii elektrycznej i gazu, do czego dojdzie ok. 400 milionów euro na utrzymanie, modernizację i rozbudowę krajowych sieci przesyłowych.

Propozycja nr 28: Parlament i Rada powinny przyjąć wniosek dotyczący decyzji ustanawiającej europejski program działania w zakresie widma radiowego, na rzecz skuteczniejszego zarządzania i wykorzystania widma radiowego w Europie.

Europejskie widmo radiowe powinno być wykorzystywane w sposób bardziej skuteczny, bardziej zharmonizowany i skoordynowany, tak aby dostępne widmo mogło zaspokoić potrzeby obywateli i przedsiębiorstw. Jeżeli te same pasma widma dostępne będą w całej UE na elastycznych warunkach technicznych, uzyskane w ten sposób ogromne oszczędności pozwolą na obniżenie cen usług telekomunikacyjnych dla wszystkich użytkowników.

2.2. Wzmocnienie solidarności w obrębie jednolitego rynku

Zdaniem Mario Monti zmęczenie niektórych jednolitym rynkiem można tłumaczyć również poczuciem, że postępująca liberalizacja przebiega kosztem przywilejów socjalnych zdobytych przez różnych uczestników życia gospodarczego. Traktat lizboński oraz uznanie koncepcji „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności” za jeden z kluczowych celów, zobowiązuje nas do przyjęcia pełniejszej wizji jednolitego rynku. Należy doprowadzić do pogodzenia swobód gospodarczych ze swobodami działań zbiorowych. Istotne znaczenie ma ożywienie dialogu między partnerami społecznymi, które dodatkowo pozwoli na tworzenie przepisów „przez i dla” partnerów społecznych, co wyraźnie przewiduje Traktat lizboński w art. 155.

Ze swobód jednolitego rynku muszą skorzystać zarówno najsilniejsi jak i najslabsi. Każdy powinien móc korzystać z możliwości oferowanych przez jednolity rynek, również osoby niepełnosprawne i starsze. Szczególną uwagę należy zwrócić na dostępność produktów i usług dla niedowidzących i niedosłyszących, zwłaszcza produktów i usług o charakterze kulturalnym; na przykład poprzez rozwój odpowiednich narzędzi technicznych (automatyczne napisy lub specjalne programy w kanałach publicznych).

Propozycja nr 29: Na podstawie nowej strategii na rzecz skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską²¹ Komisja dopilnuje, aby uwzględniane były prawa zagwarantowane w Karcie, również prawo do podejmowania działań zbiorowych. Komisja przeprowadzi wcześniej dogłębną analizę wpływu społecznego wszystkich wniosków ustawodawczych na jednolity rynek.

Propozycja nr 30: W 2011 r. Komisja przyjmie wniosek ustawodawczy mający na celu poprawę wdrażania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników, która prawdopodobnie będzie zawierać lub będzie uzupełniona wyjaśnieniem odnośnie do korzystania z podstawowych praw socjalnych w kontekście swobód gospodarczych jednolitego rynku.

²¹ „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”, COM(2010) 573 wersja ostateczna z 19.10.2010.

Korzystanie ze swobody świadczenia usług wiąże się z prawem do wysyłania swoich pracowników do innego państwa członkowskiego. Oddelegowywanie pracowników stanowi zatem ważny element rynku wewnętrznego usług. Na poziomie europejskim, aby w odpowiedni sposób zagwarantować prawa zainteresowanych pracowników, dyrektywa dotycząca oddelegowania pracowników określa podstawowe przepisy chroniące państwo przyjmujące, które muszą mieć również zastosowanie do pracowników oddelegowanych. Ponadto skomplikowane krajowe procedury administracyjne oraz problemy związane z podwójnym opodatkowaniem w dalszym ciągu komplikują kwestię oddelegowania pracowników, utrudniając korzystanie ze swobody świadczenia usług. Wdrażanie, stosowanie i warunki przestrzegania tej dyrektywy można poprawić, a jej interpretację doprecyzować.

Propozycja nr 31: W 2011 r. Komisja podda analizie dyrektywę w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (fundusze emerytalne) oraz, na podstawie zielonej księgi w sprawie emerytur z lipca 2010 r., przygotowuje inne wnioski, między innymi w celu usunięcia przeszkód, na jakie napotykają przechodzący na emeryturę pracownicy niestacjonarni.

Pracownicy powinni również móc korzystać ze swoich praw emerytalnych przy przechodzeniu na emeryturę. W tej dziedzinie prace należy prowadzić z uwzględnieniem starzenia się społeczeństwa i wpływu kryzysu gospodarczego i finansowego na finanse publiczne oraz stabilność finansową. Zielona księga z lipca 2010 r. rozpoczęła debatę nad wyzwaniem, którym trzeba będzie sprostać, aby Europejczycy mogli korzystać z odpowiednich i długoterminowo zagwarantowanych emerytur.

Propozycja nr 32: Komisja zainicjuje konsultacje z partnerami społecznymi, które mają doprowadzić do stworzenia europejskich ram przewidywanej restrukturyzacji przemysłu

Poza działaniami stanowiącymi wyłącznie reakcję na kryzys gospodarczy i finansowy, strategie wyprzedzające pozwoliły przedsiębiorstwom nie dopuścić do powstania konfliktów społecznych poprzez proaktywne i partnerskie zarządzanie działaniami restrukturyzacyjnymi. Jest to warunkiem sukcesu gospodarczego i społeczną koniecznością, ponieważ pozwala na dokonanie nowego podziału zasobów z przesunięciem do sektorów zyskujących na znaczeniu oraz daje pracownikom nowe możliwości w przypadku zagrożenia utratą pracy. Europejskie ramy restrukturyzacji pozwoliłyby zbudować środowisko oparte na wzajemnym zaufaniu.

2.3. Dostęp do zatrudnienia i kształcenia ustawicznego

Zatrudnienie słusznie znajduje się w centrum zainteresowania Europejczyków. Jednolity rynek stwarza doskonałe możliwości - jeszcze w niewystarczającym stopniu wykorzystane - do jak najlepszego wykorzystania wykształcenia lub kwalifikacji i ubiegania się o pracę w innych państwach członkowskich. Należy zaproponować konkretne narzędzia mające wesprzeć i ułatwić przepływ wiedzy w obrębie jednolitego rynku.

Możliwość kształcenia się wszędzie w Europie jest jednym z najbardziej atrakcyjnych aspektów swobód i możliwości, jakie daje jednolity rynek. Jednak możliwość podjęcia nauki i kształcenia się w innym państwie członkowskim nie jest jedynie kwestią rozwoju osobistego,

ale pozwala ustawicznie zdobywać nowe umiejętności, które przyczynią się do zbudowania gospodarki opartej na wiedzy w przyszłości.

Propozycja nr 33: W 2012 r. Komisja wystąpi z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu zreformowanie systemów uznawania kwalifikacji zawodowych na podstawie dokonanej w 2011 r. oceny dorobku prawnego, aby doprowadzić do zwiększenia mobilności pracowników i dostosować system kształcenia do aktualnych wymogów rynku pracy. W ramach tej inicjatywy zostanie poddany ocenie potencjał legitymacji zawodowej.

Prawo do wykonywania zawodu w innym państwie członkowskim jest jedną z podstawowych swobód zagwarantowanych w Traktacie. Jest ono bardzo istotne dla obywateli i swobodnego przepływu pracowników, swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, które mogą być ograniczone wymogami dotyczącymi uznawania kwalifikacji zawodowych uzyskanych w innym państwie członkowskim. W Unii jest 4 600 zawodów podlegających regulacji. Jeszcze dzisiaj wielu pracowników musi przejść długie i uciążliwe procedury, zanim ich kwalifikacje zostaną uznane. Problem uznawania dyplomów dotyczy 20 % przypadków SOLVIT. Dyrektywa z 2005 r. wprowadziła uproszczenia, przede wszystkim mające wesprzeć czasową mobilność pracowników. W celu ustalenia czy wszystkie możliwości, jakie daje ta dyrektywa, zostały w pełni wykorzystane, należy poddać ocenie obecny system. I tak na przykład dyrektywa ta sugerowała stosowanie legitymacji zawodowej, nie określając żadnych szczegółów. Taka legitymacja mogłaby stanowić wartość dodaną dla niektórych zawodów i zainteresowanych obywateli. Podobnie rośnie zapotrzebowanie na wykwalifikowaną siłę roboczą, którego zaspokojenie będzie w przyszłości coraz trudniejsze ze względu na spadek liczby ludności czynnej zawodowo. System musi również uwzględniać znaczące zmiany, jakie nastąpiły w systemach kształcenia i szkolenia państw członkowskich, mając na uwadze ułatwienie dostępu do i powrotu na rynek pracy. Dlatego też Komisja rozpoczęła prace nad oceną dyrektywy z 2005 r., które mają doprowadzić do powstania w 2011 r. zielonej księgi i zmiany dyrektywy w 2012 r.

Propozycja nr 34: We współpracy w państwach członkowskich Komisja opracuje kartę „Mobilna młodzież”. która ułatwi młodzieży wyjazdy do innych państw członkowskich w celu kształcenia się. Komisja rozbuduje swoją stronę internetową poświęconą „Mobilnej młodzieży”, umieszczając na niej informacje dotyczące kształcenia na odległość i możliwości studiowania i szkolenia w Europie.

Mobilność powinna stać się normalną częścią procesu kształcenia każdego młodego Europejczyka, co pozwoli mu w dalszej kolejności, po zdobyciu nowych umiejętności - zwłaszcza językowych - zdobyć satysfakcjonującą pracę. Wpisując się w ramy strategii „Europa 2020”, w komunikacie „Mobilna młodzież” Komisja zaproponowała serię środków, których celem jest pomoc młodzieży w zdobyciu wiedzy, umiejętności i doświadczenia, jakie są potrzebne do znalezienia pierwszej pracy. Między innymi Komisja przeprowadza obecnie ocenę możliwości stworzenia europejskiego systemu pożyczek dla studentów na potrzeby mobilności, w celu umożliwienia większej liczbie młodych Europejczyków, w szczególności tym, których sytuacja jest najtrudniejsza, odbycia studiów, szkolenia lub praktyki zawodowej w innym państwie.

Propozycja nr 35: We współpracy z państwami członkowskimi Komisja zapewni wdrożenie europejskich ram kwalifikacji. Komisja przedstawi propozycję zalecenia Rady dotyczącego wspierania i uznawania kształcenia pozaszkolnego ("non formal and informal learning"). Zaproponuje również stworzenie europejskiego paszportu umiejętności, który pozwoli każdemu określić szczegółowo swoje umiejętności i kwalifikacje zdobyte w ciągu całego życia. Komisja wypełni lukę jaka istnieje między europejskimi ramami kwalifikacji a wykazem zawodów w Europie.

Pomimo sukcesu takich programów jak Erasmus, akademickie uznawanie dyplomów i okresów kształcenia w innym państwie członkowskim pozostaje jeszcze problematyczne²². Celem wspierania mobilności należy zapewnić możliwość przenoszenia umiejętności i wiedzy.

2.4. Nowe środki na rzecz społecznej gospodarki rynkowej

W niniejszym rozdziale dotyczącym społecznej gospodarki rynkowej przedstawione są trzy propozycje odnoszące się do jednolitego rynku opartego na „społecznej gospodarce rynkowej o wysokiej konkurencyjności”. Po pierwsze Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej powinna pozwolić uwolnić rezerwy talentów i środków finansowych, jakie posiadają państwa członkowskie, zadowolając zarówno specjalistów od zarządzania i finansowania, jak i przedsiębiorców realizujących projekty innowacyjne pod względem społecznym i stymulujące wzrost gospodarczy. W drugiej części dotyczącej form prawnych przedstawiona jest propozycja inicjatyw na rzecz poprawy otoczenia prawnego, w którym odbywa się część działań z zakresu gospodarki społecznej. Wreszcie w ostatniej części, dotyczącej ładu korporacyjnego i społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, przedstawiona jest propozycja inicjatywy na rzecz ponownego zdefiniowania roli przedsiębiorstwa we współczesnej gospodarce.

Propozycja nr 36: W 2011 r. Komisja przedstawi propozycję inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej w celu wsparcia i monitorowania rozwoju projektów gospodarczych innowacyjnych pod względem społecznym, w obrębie jednolitego rynku, z wykorzystaniem w szczególności ratingu społecznego, etykiet o kryteriach etycznych i ekologicznych, zamówień publicznych, poprzez wprowadzenie nowego systemu funduszy inwestycyjnych i uruchomienie nieaktywnych oszczędności.

W ostatnich latach przedsiębiorcy indywidualni lub duże przedsiębiorstwa uruchomiły projekty wysoce innowacyjne pod względem społecznym. Pierwsza dekada trzeciego tysiąclecia pokazała, że w całej Europie i na świecie istnieje ogromny potencjał innowacyjności w sferze gospodarki społecznej. Bez konieczności rezygnacji z logiki zysków projekty te, powstałe z inicjatywy jednej osoby lub grupy osób, przyniosły twórcze rozwiązania istotnych problemów społeczno-gospodarczych, których przyczyną było często wykluczenie społeczne (dostęp do produktów rolno-spożywczych, dostęp do mieszkań, dostęp do opieki zdrowotnej, dostęp do rynku pracy, dostęp do usług bankowych, usług ułatwiających integrację osób niepełnosprawnych itd.), jak również starzenie się

²² W ramach swojego programu „Mobilna młodzież”, z myślą o usunięciu tych przeszkód, Komisja przyjęła wniosek dotyczący zalecenia Rady (COM(2010) 478 z 15.9.2010).

społeczeństwa. Innowacje, jakie wnoszą te nowe wzory, przyczyniają się do szybszego wzrostu gospodarczego i mają korzystne skutki dla wszystkich zainteresowanych (przedsiębiorców, pracowników, konsumentów, inwestorów i innych partnerów finansowych, itp.). Organizacja zamówień publicznych i prywatnych (polityka zakupów w sektorze prywatnym i społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw), lepszy dostęp do finansowania (przez banki lub na rynkach finansowych, w szczególności z wykorzystaniem nieaktywnych oszczędności), wprowadzenie nowego systemu funduszy inwestycyjnych celem propagowania i poprawy płynności inwestycji w odniesieniu do projektów o dużej innowacyjności społecznej, gospodarczej i technologicznej, których adresatem jest sektor finansowy i konsumenci produktów finansowych, oraz wdrożenie doraźnych narzędzi komunikacji – wszystko to stanowić będzie dźwignię działania.

Propozycja nr 37: Z kilku powodów związanych głównie z charakterem finansowania lub wyborem udziałowców lub inwestorów, którzy wspierają projekty o dużej innowacyjności społecznej, gospodarczej i czasami technologicznej, gospodarka społeczna jest zorganizowana z wykorzystaniem różnych form działalności o różnych statusach prawnych (fundacje, spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, itp.). Komisja przedstawi propozycje środków, które pozwolą poprawić jakość odpowiednich struktur prawnych w celu optymalizacji ich funkcjonowania i ułatwienia ich rozwoju w ramach jednolitego rynku.

Przedstawiona zostanie propozycja następujących działań:

- Przed końcem 2011 r. Komisja przedstawi rozporządzenie w sprawie ustanowienia statusu Fundacji europejskiej.

W ostatnich latach fundacje w znacznym stopniu rozwinęły swoją działalność, a ich działania pozwalają na realizację ambitnych celów w dziedzinach, w których europejska kreatywność i innowacyjność stały się najważniejszymi czynnikami konkurencyjności jednolitego rynku w zglobalizowanym świecie, w szczególności w dziedzinie badań. Obciążenia administracyjne, rejestracja w innym państwie członkowskim, ciężar dowodu, którym podlegają fundacje jednego państwa członkowskiego rozpoczynające działalność w innym państwie członkowskim, trudności w łączeniu zasobów finansowych w kontekście transgranicznym w Unii są przeszkodami utrudniającymi rozwój fundacji w Europie, a w pokonaniu których mogłoby pomóc rozporządzenie dotyczące statusu fundacji europejskiej.

- Komisja przedstawi propozycję konsultacji społecznej (zielona księga) w sprawie wdrożenia rozporządzenia w sprawie statutu spółdzielni europejskiej i, po przyjęciu w 2012 r. swojego sprawozdania oceniającego ocenę, podejmie odpowiednie działania.

Spółdzielnie odgrywają znaczącą rolę w strukturze i dynamice gospodarki. Ponadto oferują one swoim członkom niespotykane mechanizmy solidarności, budując w ten sposób solidne struktury akcjonariuszy, które z kolei tworzą silny etos grupy, akcjonariat pracowniczy i długoterminowe inwestycje.

- W 2011 r. Komisja zainicjuje przeprowadzenie analizy sytuacji towarzystw ubezpieczeń wzajemnych we wszystkich państwach członkowskich, w szczególności mając na uwadze zbadanie ich działalności transgranicznej.

Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych działają w większości państw europejskich, chociaż ich znaczenie w poszczególnych krajach jest różne. Na przykład ponad 120 milionów Europejczyków należy do towarzystw wzajemnych ubezpieczeń zdrowotnych w Europie. Zatrudnienie w sektorze ubezpieczeń wzajemnych stanowi znaczną część zatrudnienia w sektorze ubezpieczeniowym oraz w sektorze pośrednictwa finansowego.

Propozycja nr 38: Komisja zainicjuje konsultacje społeczne (zielona księga) w sprawie ładu korporacyjnego. Komisja zainicjuje również konsultacje społeczne w sprawie tego, jak można zwiększyć przejrzystość informacji dostarczanych przez przedsiębiorstwa dotyczących kwestii społecznych, ekologicznych i związanych z poszanowaniem praw człowieka. W wyniku tych konsultacji będą mogły powstać inicjatywy ustawodawcze.

Zasadnicze znaczenie ma fakt, że przedsiębiorstwa europejskie dają wyraz najwyższej odpowiedzialności, zarówno wobec swoich pracowników i akcjonariuszy, jak i ogółu społeczeństwa. Zarządzanie nimi można by poprawić, zwłaszcza w odniesieniu do składu i zróżnicowania składu zarządów, w tym udziału kobiet, długoterminowego zaangażowania akcjonariuszy lub akcjonariatu pracowniczego. Aby jednocześnie wzmocnić ład korporacyjny i społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw, podstawą dla refleksji powinno stać się zwiększenie przejrzystości, w szczególności w dziedzinie praw człowieka oraz zrównoważonego rozwoju, jak również środki mające na celu poprawę funkcjonowania przedsiębiorstwa, zwłaszcza w celu zwiększenia zaangażowania pracowników, poprawy stosunków z akcjonariuszami i ułatwienia dokładniejszej wyceny przedsiębiorstw przez rynki finansowe.

2.5. Jednolity rynek w służbie konsumentów

Dla europejskich konsumentów jednolity rynek musi stanowić wartość dodaną, oferując im wysokiej jakości, zróżnicowane towary i usługi. Szczególny nacisk należy również położyć na dostęp do produktów bankowych, które w dużym stopniu warunkują możliwość przemieszczania się lub pracy w obrębie jednolitego rynku. Ponadto organy nadzorujące muszą zapewnić europejskim konsumentom wysoki poziom ochrony przed wszelkim ryzykiem związanym z jakością oferowanych produktów lub usług.

Konsumenci często nie posiadają informacji, które pozwoliłyby im na wybranie najlepszej ceny lub dokonanie świadomego wyboru produktów, ponieważ informacje mogą być przedstawione w sposób utrudniający porównanie lub też są niejednoznaczne. Dotyczy to w szczególności ofert transgranicznych i kosztów dostawy. Dzisiaj w trakcie dokonywania zakupu konsument nie dysponuje wszystkimi informacjami, które umożliwiłyby mu dokonanie świadomego wyboru. Komisja dokona oceny obecnie stosowanych praktyk w odniesieniu do stron internetowych porównujących ceny oraz, na podstawie najlepszych praktyk i doświadczeń państw członkowskich, przygotowuje wytyczne dotyczące takich stron.

Propozycja nr 39: W 2011 r. Komisja przygotowuje wieloletni plan działania na rzecz rozwoju europejskiego nadzoru rynku. Ponadto w 2011 r., we współpracy ze służbami celnymi i organami nadzorującymi rynek państw członkowskich, Komisja przygotowuje wytyczne dla kontroli celnych w zakresie bezpieczeństwa produktów. Komisja przedstawi również propozycję zmiany dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów w celu zapewnienia spójnych i skutecznych ram dla bezpieczeństwa dóbr konsumpcyjnych w UE.

Obywatele Europy wymagają, aby ich zdrowie i prawa były chronione w całej UE, w szczególności w przypadku zagrożeń lub ryzyka, którym nie mogą stawić czoła indywidualnie. Aby sprostać temu zadaniu, Komisja wzmocni nadzór rynku w celu zapewnienia bezpieczeństwa produktów w UE. Cel zostanie osiągnięty poprzez przyjęcie planu działań, które mają zostać podjęte w 2011 r. Celem będzie wzmocnienie koordynacji organów nadzorujących rynek dla zapewnienia, aby towary swobodnie przemieszczające się w obrębie jednolitego rynku były bezpieczne i godne zaufania konsumentów. Zapewni to równe warunki konkurencji, pozwalające poważnym przedsiębiorstwom na pełne wykorzystanie możliwości, jakie daje rynek złożony z 500 milionów konsumentów. Ponadto Komisja przedstawi propozycję zmiany dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów celem zapewnienia spójnych i skutecznych ram bezpieczeństwa dóbr konsumpcyjnych w UE.

Propozycja nr 40: Na początku 2011 r. Komisja przyjmie inicjatywę ustawodawczą w sprawie dostępu do niektórych podstawowych usług bankowych. Do końca 2011 r. Komisja zwróci się również do sektora bankowego o wystąpienie z inicjatywą samoregulacyjną celem poprawy przejrzystości i możliwości porównywania opłat bankowych.

Obywatele, w szczególności studenci, napotykają na problemy z otwieraniem kont bankowych lub z otrzymaniem karty płatniczej w państwie członkowskim, do którego się właśnie przeprowadzili lub w państwie, w którym nie zamieszkują na stałe. Instytucje finansowe uzasadniają te odmowy faktem, że pewne kategorie potencjalnych konsumentów są dla banku kategoriami podwyższonego ryzyka i dlatego należy traktować je z większą ostrożnością. Wskazują one również na brak możliwości uzyskania dokładnej historii spłaty kredytu przez pożyczkobiorcę. Jednak w wielu przypadkach odmowy otwarcia rachunku bankowego nie można uznać za obiektywnie uzasadnioną i proporcjonalną. Ponadto brak przejrzystości w odniesieniu do opłat bankowych jest główną przeszkodą w dziedzinie detalicznych usług finansowych. Klienci nie mogą zrozumieć i porównać opłat związanych z ich kontami bankowymi, co zniechęca ich do zmiany konta na tańsze. W państwach członkowskich, w których opłaty bankowe są złożone i nieprzejrzyste, konsumenci ponoszą koszty wyższe niż powinni. Większa przejrzystość jest również warunkiem wstępnym dla transakcji transgranicznych i prawidłowego funkcjonowania jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA). Analiza 224 banków, obejmująca 81 % rynku bankowości detalicznej pod względem depozytów złożonych przez klientów, wykazała, że 66 % ich stron internetowych wymaga dodatkowych informacji niezbędnych do obliczenia kosztów posiadania konta bankowego. Analiza ta wykazała również, że różnice między kosztami kont bankowych na poziomie Unii Europejskiej są dużo większe niż różnice w cenach innych usług.

Propozycja nr 41: Do lutego 2011 r. Komisja przedstawi wniosek dotyczący dyrektywy mającej na celu stworzenie zintegrowanego jednolitego rynku kredytów hipotecznych charakteryzującego się wysokim poziomem ochrony konsumentkiej.

Rynek detalicznych usług finansowych jest sektorem, z możliwości którego nie mogą jeszcze w pełni korzystać konsumenci. Często z powściągliwością podchodzą do zmiany dostawcy usług lub posiadają zbyt mało informacji aby porównać dostępne oferty. Trudności te wzrastają w przypadku poszukiwań oferty poza granicami kraju. Równoległe z realizowanymi reformami strukturalnymi sektora finansowego należy kontynuować reformy, których celem

jest wzrost zaufania konsumentów na rynkach detalicznych usług finansowych. Przeszkody te należą do tych, które najdotkliwiej dotyczą obywateli w ich życiu codziennym. Europejskie rynki hipoteczne mają ogromne znaczenie dla milionów obywateli Europy. Zaciągnięcie kredytu hipotecznego stanowi jedną najważniejszych w życiu decyzji finansowych, która wiąże się z wieloletnimi zobowiązaniami finansowymi. Nieodpowiedzialne postępowanie operatorów może osłabić podstawy systemu finansowego, pociągając za sobą poważne skutki społeczne i gospodarcze. Integracja rynków hipotecznych jest również niepełna. Poziom bezpośredniej transgranicznej działalności kredytowej pozostaje niski i w dalszym ciągu występują istotne różnice między państwami członkowskimi pod względem kosztów, oferty produktów i podejścia do przepisów mających zastosowanie do poszczególnych podmiotów działających na rynku, takich jak kredytodawcy nie będący bankami i pośrednicy kredytowi. Kredytobiorcy i pośrednicy kredytowi napotykać na bariery, które uniemożliwiają prowadzenie działalności w innym państwie członkowskim lub w nieproporcjonalny sposób zwiększają jej koszty. Podobnie obywatele napotykać na przeszkody, w przypadku gdy chcą otrzymać kredyt hipoteczny w innym państwie członkowskim, lub nawet od kredytodawcy mającego siedzibę w tym samym państwie członkowskim, na zakup nieruchomości znajdującej się poza UE, i często spotykają się z odmową udzielenia kredytu. Poszukiwanie lepszej ceny lub produktu w poszczególnych państwach członkowskich jest również trudne lub wręcz niemożliwe ze względu na brak porównywalnych informacji. Integracja europejskich rynków kredytów hipotecznych zwiększyłaby stabilność finansową i byłaby bardzo korzystna dla konsumentów. Zwiększyłoby to skuteczność kredytodawców hipotecznych i doprowadziłoby do poszerzenia oferty produktów.

Propozycja nr 42: Do końca 2010 r. Komisja przyjmie komunikat mający na celu identyfikację i zniesienie przeszkód o charakterze podatkowym, na które wciąż napotykać obywatele Europy.

Przyczyną istnienia niektórych barier, uniemożliwiających obywatelom swobodne przemieszczanie, osiedlanie się i zakup towarów oraz korzystanie z usług w UE są problemy natury podatkowej. Takimi problemami mogą być trudności w korzystaniu z przywilejów związanych z unikaniem podwójnego opodatkowania, wynikające z ograniczonego zakresu stosowania umów o unikaniu podwójnego opodatkowania lub braku takich umów, dyskryminujące przepisy podatkowe i nakładanie się różnych systemów podatkowych, jak również trudności wynikające ze stosowania prawa podatkowego dwóch lub większej liczby państw członkowskich, i ubiegania się o obniżenie lub zwrot podatku w innym państwie członkowskim. Na trudności napotykać mogą w szczególności pracownicy transgraniczni, jak również występować mogą one w dziedzinie opodatkowania samochodów oraz opodatkowania emerytur i spadków.

Propozycja nr 43: W 2012 r. Komisja przyjmie wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie praw pasażerów linii lotniczych, zwłaszcza w świetle skutków niedawnego kryzysu spowodowanego przez wybuch wulkanu na Islandii, i - w przypadku przyjęcia wniosku ustawodawczego dotyczącego sektora transportu drogowego (autobusy i autokary) - komunikat Komisji dotyczący praw pasażera we wszystkich środkach transportu.

Mimo, że istnieją już przepisy, w szczególności dotyczące sektorów transportu lotniczego i kolejowego, a wkrótce wprowadzone zostaną przepisy dotyczące sektora transportu morskiego, prawa przysługujące pasażerom są różne w zależności od środka transportu i nie

są one zawsze przestrzegane przez przewoźników. Taka sytuacja stwarza ryzyko zakłócenia konkurencji w obrębie rynku wewnętrznego i zagraża celowi, jakim jest zapewnienie wystarczająco jednolitego poziomu jakości usług, zarówno w interesie obywateli jak i całej gospodarki europejskiej.

3. DIALOG, PARTNERSTWO, OCENA: NARZĘDZIA DOBREGO ZARZĄDZANIA JEDNOLITYM RYNKIEM

Jednolity rynek nie jest własnością instytucji europejskich ani kilku wielkich, paneuropejskich konsorcjów. **Tworzą go każdego dnia wszyscy Europejczycy pracując, oszczędzając, kupując, inwestując itd.** Tworzenie jednolitego rynku i korzystanie z niego naprawdę zależą od samych Europejczyków!

Celem niniejszego aktu jest zaproponowanie nowych ram dialogu, który ma służyć temu, by akty prawne były opracowywane i wdrażane z korzyścią dla Europejczyków. Zgodnie ze swoją rolą wnioskodawcy, stymulatora i pola wymiany poglądów **Komisja zobowiązuje się do przywrócenia sensu jednolitemu rynkowi, tak aby przedstawiał rzeczywistą wartość dla Europejczyków.** W ramach swych funkcji Parlament Europejski i Rada podejmą decyzje dotyczące działań adresowanych do państw członkowskich.

Niemniej Akt o jednolitym rynku zostanie uwieńczony powodzeniem, wyłącznie jeśli proces przedstawiania wniosków, podejmowania decyzji, wdrażania i monitorowania będzie bardziej otwarty dla innych partnerów i to już na wcześniejszych etapach.

Wiele elementów tego aktu, np. środki związane z usługami publicznymi czy kwestie podatkowe, wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich oraz ich samorządów i władz regionalnych. Jest to główny powód, dla którego wszystkie szczeble polityki terytorialnej muszą być zaangażowane w zarządzanie jednolitym rynkiem i w pełni w nim uczestniczyć, równoległe do ich aktywnego uczestnictwa w polityce spójności.

Przedmiotowy Akt o jednolitym rynku odzwierciedla zdecydowaną wolę przewodniczącego Barroso co do **zwiększenia szans realizacji strategii „Europa 2020” oraz praktycznego wdrożenia głównych zaleceń Parlamentu Europejskiego oraz sprawozdania Mario Monti.** Akt jest wyrazem zaangażowania Komisji w uzyskanie określonych wyników, usuwania barier z myślą o przyszłości i wzmocnienia pozycji Europy w perspektywie czekających ją wyzwań.

Akt oraz jego realizacja będą niewątpliwie okazją wyrażenia silnej woli dialogu, nawiązywania współpracy z zainteresowanymi stronami i obiektywnej oceny wyników.

Wpływu nie można narzucić, trzeba go zbudować. Dlatego Komisja nie będzie unikać nawet najdrażliwszych debat, tych na temat europejskich partii politycznych, krajowych rządów i parlamentów, samorządów, społeczeństwa obywatelskiego, związków zawodowych i przedsiębiorstw, konsumentów, stowarzyszeń itd., prowadzonych w bliskiej współpracy z Komitetem regionów i Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym.

Akt obejmuje propozycję 50 działań wraz z planowanym harmonogramem etapów konsultacji, które Komisja przeprowadzi zgodnie z zasadami inteligentnych regulacji. **Komisja wzywa wszystkich swych partnerów do przygotowania tych etapów dialogu, wnoszenia uwag i udziału w kształtowaniu przyszłości naszego wielkiego, jednolitego rynku, w duchu przejrzystości i odpowiedzialności.**

Komisja musi nadal pełnić rolę w nadzorowaniu i prawidłowym wdrażaniu polityki jednolitego rynku. Komisja jest świadoma tego, jakiego wysiłku wymaga od państw członkowskich dążenie do bardziej jednolitego i konkurencyjnego rynku. Będzie wsłuchiwać się w ich potrzeby, lecz jednocześnie dążyć do realizacji celów.

Propozycja nr 44: Komisja i państwa członkowskie będą współpracować w dalszym rozwoju wewnętrznego rynku usług w oparciu o proces oceny dorobku, w szczególności na podstawie procesu wzajemnej oceny dyrektywy usługowej, aktualnie wdrażanego przez państwa członkowskie i Komisję. Doświadczenie uzyskane przy okazji procesu wzajemnej oceny dyrektywy usługowej zostanie wykorzystane w odniesieniu do innych kluczowych przepisów jednolitego rynku.

Komisja będzie kontynuować działania związane z oceną w oparciu o konkretne doświadczenia, wypróbować nowe rozwiązania i wzmacniając synergie między istniejącymi narzędziami (nadzorem rynku, badaniami sektorowymi, tabelą wyników dla rynków konsumenckich itd.). W tym celu Komisja będzie regularnie opracowywać wykaz 20 najważniejszych oczekiwań uczestników jednolitego rynku (przedsiębiorstw, konsumentów, pracowników, studentów, emerytów). Będzie on pełnić funkcję swoistego barometru jednolitego rynku i jego funkcjonowania w praktyce.

Komisja będzie ponadto, we współpracy z wszystkimi zainteresowanymi stronami, regularnie analizować stan jednolitego rynku, organizując corocznie wraz z Parlamentem Europejskim **Forum jednolitego rynku**, w którym uczestniczyć będą inne instytucje, przedstawiciele państw członkowskich (w tym na poziomie regionalnym i lokalnym), parlamenty krajowe, obywatele i zainteresowane strony. Pierwsza edycja forum powinna się odbyć w 2011 r.

Propozycja nr 45: Na początku 2011 r. Komisja przedstawi strategię rozszerzenia systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) w 2011 r. na dodatkowe dziedziny ustawodawstwa, której celem będzie stworzenie prawdziwej sieci elektronicznej bezpośrednich kontaktów europejskich administracji. Strategia ta będzie przedmiotem wniosku ustawodawczego.

System wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) był opracowany jako elastyczne narzędzie wspierania współpracy administracyjnej w służbie ustawodawstw sektorowych. Obecnie jest wykorzystywany do celów dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych oraz dyrektywy usługowej. Aby w pełni wykorzystać potencjał IMI należy opracować wyraźną strategię w celu rozszerzenia go na inne sektory i tworzenia synergii między IMI oraz innymi narzędziami technologii informacyjnej. Strategia ta zostanie doprecyzowana w komunikacie Komisji. Główną przeszkodę w rozszerzeniu IMI stanowi brak podstawy prawnej, która w pełni zadowolilaby osoby odpowiedzialne za ochronę danych na szczeblu krajowym i unijnym. Przedyskutowana zostanie zatem możliwość zgłoszenia wniosku dotyczącego rozporządzenia. Wniosek ten określałby zasady przetwarzania danych i inne warunki korzystania z IMI oraz umożliwiał współpracę administracyjną w dziedzinach, w których jest ona niezbędna do stosowania przepisów w zakresie rynku wewnętrznego, a gdzie nie została wyraźnie przewidziana w obowiązującym prawie.

Propozycja nr 46: W 2011 r. Komisja przedstawi inicjatywy w zakresie wykorzystywania alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów w UE. W tym samym roku Komisja przyjmie zalecenie w sprawie sieci alternatywnych systemów rozwiązywania sporów w dziedzinie usług finansowych. Celem tych dwóch inicjatyw jest stworzenie prostych i opłacalnych pozasądowych procedur odwoławczych do rozpatrywania transgranicznych sporów konsumenckich. Do 2012 r. Komisja przedstawi propozycję europejskiego systemu rozwiązywania on-line sporów w zakresie transakcji cyfrowych. Oprócz tego, w latach 2010-2011, Komisja przeprowadzi konsultację społeczną w sprawie europejskich rozwiązań w zakresie powództw zbiorowych, w celu znalezienia sposobów, które mogłyby zostać uwzględnione w ustawodawstwie unijnym i w porządkach prawnych państw członkowskich.

Jeżeli konsumenci mają bez obaw kupować w innych państwach członkowskich i korzystać z praw, jakie zapewnia im unijne ustawodawstwo, muszą być pewni, że w razie problemu będą mogli uzyskać rekompensatę. Prawa, których przestrzegania nie można wyegzekwować, są nic niewarte. Zgodnie z niedawnym badaniem straty europejskich konsumentów w wyniku problemów związanych z nabytymi dobrami lub usługami szacuje się na 0,3 % europejskiego PKB rocznie. Alternatywne systemy rozwiązywania sporów i pomocy we wnoszeniu skarg, takie jak Europejskie Centra Konsumenckie, mogą oferować konsumentom rozwiązania proste, szybkie i tanie, chroniąc jednocześnie relacje między przedsiębiorstwami a ich klientami. Konsumenci i przedsiębiorstwa nie dysponują jednak wystarczającymi informacjami o istniejących alternatywnych systemach rozwiązywania sporów, a w wielu sektorach systemów takich brakuje. Na przykład w sektorze usług finansowych konsumenci często nie mają innego wyjścia jak wszczęcie skomplikowanej i kosztownej procedury sądowej. W niektórych państwach członkowskich nie istnieją mechanizmy rozwiązywania sporów drogą pozasądową. Ponadto, do tej pory, w kontekście ponadgranicznym istniejące mechanizmy nie okazały się wystarczająco skuteczne. Konieczne jest więc uzupełnienie luk w zasięgu geograficznym i sektorowym sieci FIN-NET. Oprócz tego przeprowadzenie powództwa zbiorowego, czy to przed sądem czy na drodze pozasądowej, nie zawsze jest łatwe. W sytuacji braku równych szans przedsiębiorstwa mogą doświadczać zakłóceń konkurencji. Tracą też możliwości dokonania korzyści skali polegające na łączeniu skarg. Udoskonalenie alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów między konsumentami a przedsiębiorstwami, w szczególności w dziedzinie usług finansowych, przyniosłoby konsumentom wymierne korzyści, przyczyniłyby się do zwiększenia ich zaufania i do rozwoju jednolitego rynku.

Propozycja nr 47: We współpracy z państwami członkowskimi, Komisja opracuje bardziej zdecydowaną politykę egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku. Komisja zobowiązuje się do przygotowania planów transpozycji i projektów tabel korelacji do wniosków ustawodawczych, o których mowa w przedmiotowym akcie oraz skrócenia średniego czasu rozpatrywania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Komisja wzywa państwa członkowskie do ograniczania deficytu transpozycji dyrektyw w sprawie jednolitego rynku do poziomu 0,5 % oraz do zgłaszania tabel korelacji ze środkami transpozycji.

Dużo wysiłku włożono i nadal się wkłada w rozwój współpracy między Komisją a państwami członkowskimi w zarządzaniu jednolitym rynkiem, w szczególności przez wdrażanie „zalecenia w sprawie partnerstwa” z 2009 r.²³. Ciągłe starania na rzecz poprawy wdrażania zasad jednolitego rynku przyniosły wyniki, o czym świadczy np. niewielki średni poziom deficytu transpozycji w ostatniej tabeli wyników rynku wewnętrznego²⁴.

Jednak mimo tych starań wciąż średnio całkowita transpozycja zabiera siedem miesięcy więcej niż okres przewidziany w danej dyrektywie²⁵. Z opublikowanych statystyk wynika, że opóźnienia zgłoszeń środków transpozycji dotyczyły 36% dyrektyw w 2008 r., 31 % w 2009 r. oraz 30 % w 2010 r.²⁶. Nadal jednak istnieją braki, wynikają one w szczególności z tego, że ustawodawstwo krajowe nie zawsze jest zgodne z dyrektywami, które transponuje. Przewlekłość formalnych postępowań o naruszenie przepisów prowadzonych przez Komisję oraz opóźnienia w wykonywaniu wyroków Trybunału przez organy krajowe to również wyzwania wymagające podjęcia. Konieczne jest też poświęcanie większej uwagi kwestiom stosowania przepisów już w czasie ich opracowywania oraz podczas ich oceny lub zmian. Komisja opracuje instrumenty wsparcia, np. regularnie wprowadzając w życie plany transpozycji w odniesieniu do wniosków ustawodawczych, o których mowa w akcie. Plany te umożliwią zwrócenie uwagi na problemy związane z transpozycją na wcześniejszym etapie.

Konieczne jest wznowienie wysiłków w zakresie wdrażania i przestrzegania zasad, tym bardziej, że niezbędnym warunkiem do prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku jest, aby te zasady obowiązywały jednakowo wszystkich. Wymaga to aktywnej współpracy i zaangażowania państw członkowskich w celu dalszego ograniczania braków w zakresie transpozycji. Konieczne jest wzajemne zobowiązanie w kwestii sprawdzania zgodności prawa krajowego z najważniejszymi przepisami dotyczącymi jednolitego rynku na bazie systematycznego stosowania tabel korelacji, które muszą być dostępne dla obywateli i dla przedsiębiorstw. Komisja dostarczy państwom członkowskim tego rodzaju tabele w odniesieniu do każdej nowej, kluczowej dyrektywy w ramach aktu. Należy również wspólnie dokładać starań by przyspieszyć wszczynane przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i wykonywanie wyroków Trybunału przez wspólne ustalenie ambitnych celów oraz w celu systematycznego wykorzystywania alternatywnych systemów rozwiązywania sporów jak SOLVIT i EU-PILOT.

Propozycja nr 48: Komisja zintensyfikuje konsultacje i dialog ze społeczeństwem obywatelskim w procesie opracowywania i wdrażania aktów prawnych. Szczególna uwaga poświęcona zostanie uwzględnianiu opinii konsumentów, organizacji pozarządowych, związków zawodowych, przedsiębiorstw, oszczędzających, użytkowników i samorządów terytorialnych podczas konsultacji poprzedzających przyjęcie wniosków, w szczególności w odniesieniu do prac grup ekspertów.

²³ Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 29 czerwca 2009 r. w sprawie środków na rzecz poprawy funkcjonowania jednolitego rynku (2009/524/WE).

²⁴ Zobacz tabela wyników rynku wewnętrznego nr 21.

²⁵ Zobacz tabela wyników rynku wewnętrznego nr 21.

²⁶ Na podstawie liczby wszczętych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wg danych opublikowanych na stronie: http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm.

Wkład szeroko reprezentowanych zainteresowanych stron niewątpliwie będzie korzystny dla polityki w zakresie jednolitego rynku. Wkład wnoszony przez strony inne niż reprezentanci danych sektorów nadal stanowi tylko niewielką część opinii przekazywanych do Komisji. Konsumenci, drobni inwestorzy, małe przedsiębiorstwa, przedstawiciele pracowników, organizacje pozarządowe i przedstawiciele samorządów mogą wnieść użyteczne obserwacje dotyczące wdrażania środków w terenie oraz pomóc w określeniu, czy proponowana polityka może przekładać się na wymierne korzyści dla obywateli.

Propozycja nr 49: W 2010 r. Komisja będzie kontynuować promowanie punktu kompleksowej obsługi, dostarczając obywatelom i przedsiębiorstwom informacji i zapewniając dostęp do usług doradztwa w zakresie praw, jakie przysługują im w ramach jednolitego rynku, przez Internet, przez telefon lub w bezpośrednim kontakcie, rozwijając portal internetowy „Twoja Europa” i lepiej koordynując go z portalem „Europe Direct”. Komisja będzie również wzmacniać partnerstwa z państwami członkowskimi, aby za pośrednictwem punktu kompleksowej obsługi dostępne były również informacje na temat przepisów i procedur krajowych.

Liczne sprawozdania wykazują, że obywatele słabo znają swe prawa i nie wiedzą do kogo się zwrócić, aby wyegzekwować je w razie problemów, mimo ogromnej liczby oficjalnych źródeł informacji i systemów pomocy stworzonych przez Komisję. Zgodnie z tym założeniem portal „Twoja Europa” został ponownie zorganizowany jako punkt kompleksowej obsługi a część informacyjna całkowicie przeredagowana pod kątem użytkowników. Celem na najbliższe miesiące jest przybliżenie portalu Europejczykom oraz poszerzenie dostępnych informacji, tak by były jeszcze bardziej użyteczne, w szczególności dzięki dostarczaniu informacji krajowych (dokładnego obrazu sytuacji w każdym państwie członkowskim, wymaganych formalności, miejscowych punktów kontaktowych itd.). Nie można tego dokonać bez aktywnej współpracy z państwami członkowskimi.

Propozycja nr 50: Komisja, w ramach partnerstwa z państwami członkowskimi, będzie wzmacniać nieformalne narzędzia rozwiązywania problemów, w szczególności konsolidując i wzmacniając projekt EU Pilot, sieć SOLVIT i sieć Europejskich Centrów Konsumenckich. W odniesieniu do SOLVIT, na podstawie oceny przeprowadzonej w 2010 r. Komisja opracuje w 2011 r. konkretne propozycje. W dalszej perspektywie natomiast przeanalizuje warunki możliwego dalszego rozwoju narzędzi tego typu i innych alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów, poprzez silniejsze powiązanie ich między sobą, tak by w przyszłości mogły lepiej obejmować wszystkie problematyki związane z jednolitym rynkiem.

W ciągu ośmiu lat funkcjonowania SOLVIT liczba rozpatrywanych przypadków wzrosła ponad dziesięciokrotnie i ośrodki mają do czynienia z coraz bardziej różnorodnymi sprawami, czasem nawet wykraczającymi poza powierzone im zadania. Aby zagwarantować optymalne funkcjonowanie sieci w przyszłości należy przemyśleć zadania powierzane sieci SOLVIT, środki gwarantujące jakość wyników jej działania oraz jej pozycję w stosunku do innych narzędzi rozwiązywania problemów. W dalszej perspektywie, wykraczając poza ramy samej sieci SOLVIT, pozwoli to na doprowadzenie do sytuacji, w której będzie istniał system szybkiego i nieformalnego rozwiązywania sporów dla każdego rodzaju problemów, z jakimi borykają się obywatele lub przedsiębiorstwa na jednolitym rynku. Natomiast sieć

Europejskich Centrów Konsumenckich zostanie poddana ocenie, na podstawie której w 2011 r. przygotowane zostaną konkretne propozycje dotyczące jej dalszego rozwoju. Projekt EU Pilot ma zapewniać ścisłą współpracę z państwami członkowskimi w celu szybszego rozwiązywania problemów związanych ze stosowaniem przepisów w zakresie jednolitego rynku bez wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Liczba i różnorodność nadal występujących problemów wymagają wzmocnienia tej inicjatywy. Komisja podjęła inicjatywę zmierzającą do rozszerzenia zasięgu projektu z 24 na 27 państw członkowskich.

PODSUMOWANIE: ZAPROSZENIE DO EUROPEJSKIEJ DEBATY PUBLICZNEJ

Ambicją niniejszego aktu jest odbudowa zaufania Europejczyków do wielkiego rynku, który ponownie ma się stać narzędziem w służbie wzrostu gospodarczego i pozwolić nam na podejmowanie wyzwań.

Komisja proponuje przede wszystkim zastosowanie podejścia całościowego: wzmocnienie społecznej gospodarki rynkowej poprzez ponowne umieszczenie przedsiębiorstw i obywateli w centrum jednolitego rynku w celu odbudowy zaufania, rozwijanie polityki rynkowej w służbie trwałego i sprawiedliwego wzrostu gospodarczego, stworzenie narzędzi dobrego zarządzania, wdrożyć dialog, partnerstwo i ocenę. Takie całościowe podejście wymagać będzie koordynacji pracy Komisji i pozostałych instytucji UE oraz dokładniejszego monitorowania. Nie podważa to mechanizmów monitorowania wdrażanych w ramach najważniejszych inicjatyw strategii „Europa 2020”.

Jest to przedsięwzięcie zbiorowe, w które angażuje się zarówno Komisja jak i Parlament i Rada w ramach własnych kompetencji i właściwych sobie procedur. Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów otworzą debatę dla radnych samorządów, partnerów społecznych lub gospodarczych, stowarzyszeń i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto w nadchodzących **miesiącach w całej Europie przeprowadzona zostanie debata w sprawie Aktu o jednolitym rynku**. Przetłumaczony na wszystkie europejskie języki akt zostanie przesłany do Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych wszystkich państw członkowskich, władz regionalnych łącznie z władzami regionów najbardziej oddalonych, do partnerów społecznych oraz podmiotów gospodarczych, społecznych i społeczeństwa obywatelskiego. Zainteresowanym stronom zostaną udostępnione specyficzne narzędzia informacyjne.

W ten sposób stworzone zostaną warunki dla **rzetelnej, europejskiej debaty publicznej** na temat wyzwań społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności.

Komisja zachęca wszystkie zainteresowane strony do przedstawienia swych opinii na temat ożywienia jednolitego rynku i w szczególności środków proponowanych w niniejszym dokumencie na następującej stronie internetowej: http://ec.europa.eu/internal_market/smact. Zainteresowanym stronom zostaną udostępnione specyficzne narzędzia informacyjne.

Opinie należy przysyłać Komisji w terminie do dnia 28 lutego 2011 r. Na podstawie otrzymanych odpowiedzi Komisja zaprosi pozostałe instytucje europejskie do przypieczętowania ich zaangażowania co do ostatecznej wersji aktu.

Przesłane opinie zostaną opublikowane na stronie internetowej. Konieczne jest zapoznanie się z zamieszczonym na podanej stronie internetowej szczegółowym oświadczeniem w sprawie ochrony prywatności, zawierającym informacje na temat przetwarzania danych osobowych respondentów i treści nadesłanych odpowiedzi.

Komisja pragnie, aby wszystkie instytucje UE zobowiązały się, na zakończenie tej debaty i na podstawie wniosków, jakie zostaną z niej wyciągnięte, do przyjęcia na początku 2011 r. przedmiotowego aktu i towarzyszących mu pięćdziesięciu środków jako ostatecznego planu działania polityki na okres 2011-2012. Jego realizacja stanie się okazją uświetnienia w dynamiczny sposób dwudziestej rocznicy jednolitego rynku, jaka przypada na koniec 2012 r.

Realizacja w 2012 r. inicjatyw przewidzianych w akcie będzie czasem oceny wdrażania aktu i uzyskanych wyników w zakresie zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz wzmocnienia zaufania Europejczyków do jednolitego rynku. W celu ocenienia tych wyników opracowane zostaną wskaźniki, które pozwolą zmierzyć np.:

- zmiany kosztów wydawania patentów,
- ilość dóbr wymienianych między państwami członkowskimi, mierzona jako odsetek PKB UE
- procentowy udział usług transgranicznych w PKB UE i liczby przedsiębiorstw prowadzących działalność w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, w którym znajduje się ich siedziba,
- liczbę organów publicznych uczestniczących w systemie wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) i liczbę wprowadzonych wniosków, oraz
- odsetek towarów i usług nabywanych w transgranicznej wymianie on-line.

Na podstawie tej oceny Komisja rozważy możliwość kolejnego etapu pogłębiania jednolitego rynku, który stanie się jednocześnie okazją do znalezienia innych dźwigni wzrostu gospodarczego na jednolitym i odnowionym w ten sposób rynku. Komisja przeprowadzi w tym celu pogłębione badania, ankiety i analizy.

1. Wysoki, zrównoważony i sprawiedliwy wzrost gospodarczy dla przedsiębiorstw			
1.1 Stymulowanie i ochrona kreatywności			
Propozycja nr 1:	Parlament Europejski i Rada powinny podjąć niezbędne kroki w celu przyjęcia wniosków w sprawie patentu Unii Europejskiej, jego systemu językowego i jednolitego systemu sądowego rozwiązywania sporów. Celem jest wydanie pierwszych patentów unijnych w 2014 r.	Bez terminu	Unia innowacji
Propozycja nr 2:	Komisja przedstawi w 2011 r. wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie zarządzania prawami autorskimi w celu otwarcia dostępu do treści cyfrowych, usprawniając w ten sposób zarządzanie, przejrzystość i elektroniczne administrowanie prawami autorskimi. Komisja zaproponuje również dyrektywę w sprawie utworów osieroconych.	2011	Europejska agenda cyfrowa
Propozycja nr 3:	Komisja zaproponuje w 2010 r. plan działania skierowany przeciw podrabianiu i piractwu, zawierający środki ustawodawcze i środki o charakterze nieustawodawczym. Ponadto w 2011 r. Komisja przedstawi wnioski ustawodawcze, w tym w szczególności wniosek dotyczący przyjęcia ram prawnych dla potrzeb powstałych w związku z rozwojem Internetu, jak również wniosek w sprawie wzmocnienia działań organów celnych w tym zakresie, oraz podda ponownej analizie swoją strategię dotyczącą egzekwowania przepisów o prawach własności intelektualnej w państwach trzecich.	2010/2011	Zintegrowana polityka przemysłowa
1.2 Propagowanie nowego podejścia na rzecz zrównoważonej gospodarki			
Propozycja nr 4:	Komisja i państwa członkowskie będą współpracować na rzecz dalszego rozwoju wewnętrznego rynku usług w oparciu o proces wzajemnej oceny dyrektywy usługowej, aktualnie wdrażany przez państwa członkowskie i Komisję. W 2011 r. Komisja wskaże konkretne środki zmierzające do tego celu, w tym dotyczące sektora usług dla przedsiębiorstw.	2011	
Propozycja nr 5:	Do końca 2011 r. Komisja podejmie inicjatywy zmierzające do rozwijania handlu elektronicznego na jednolitym rynku. Inicjatywy te skoncentrują się w szczególności na problemach napotykanym przez konsumentów w gospodarce cyfrowej. W ich skład wejdzie komunikat w sprawie handlu elektronicznego, a także wytyczne dla państw członkowskich, których celem będzie zapewnienie skutecznego wdrożenia przepisów dyrektywy usługowej zwalczającej dyskryminowanie usługobiorców ze względu na ich obywatelstwo lub miejsce zamieszkania.	2011	Europejska agenda cyfrowa Sprawozdanie w sprawie obywatelstwa

Propozycja nr 6:	Komisja przygotowuje w 2011 r. wniosek dotyczący zmiany ram prawnych zakresie normalizacji, w celu zwiększenia skuteczności, efektywności i partycypacyjności procedur normalizacji, oraz w celu rozszerzenia stosowania tych procedur na usługi.	2011	Zintegrowana polityka przemysłowa Unii innowacji Europejska agenda cyfrowa
Propozycja nr 7:	W 2011 r. Komisja przyjmie białą księgę w sprawie polityki transportowej, w której zaproponuje szereg działań zmierzających przede wszystkim do zlikwidowania utrzymujących się przeszkód wynikających z różnic w środkach transportu i systemach transportowych w poszczególnych krajach.	2011	Zintegrowana polityka przemysłowa
Propozycja nr 8:	W 2011 r. Komisja przyjmie wniosek dotyczący przeglądu dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, którego celem będzie lepsze odzwierciedlenie celów związanych z klimatem i energią w UE w kontekście podatkowym, przez uzależnienie minimalnych stawek akcyzy od emisji CO ₂ i zawartości energii.	2011	
Propozycja nr 9:	Komisja przedstawi inicjatywę zmierzającą do powołania grupy wysokiego szczebla ds. usług dla przedsiębiorstw z zadaniem zbadania niedostatków rynku, kwestii normalizacji, innowacyjności i handlu międzynarodowego w sektorach takich jak logistyka, zarządzanie instalacjami, marketing i reklama.		
Propozycja nr 10:	Przed 2012 r. Komisja podda analizie przydatność inicjatywy w sprawie śladu ekologicznego produktów, z zamiarem rozwiązania problemu oddziaływania produktów na środowisko naturalne, w tym emisji CO ₂ . W inicjatywie zbadane zostaną sposoby ustanowienia wspólnej europejskiej metody do oceny i wskazywania poziomu emisji.	2012	Zintegrowana polityka przemysłowa
Propozycja nr 11:	Na początku 2011 r. Komisja przedstawi plan na rzecz efektywności energetycznej, którego celem będzie zbadanie potencjału istotnych oszczędności energii, w uzupełnieniu polityki prowadzonej we wszystkich sektorach zużycia energii.	2011	

1.3 Działania na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw			
Propozycja nr 12:	W 2011 r. Komisja przyjmie plan działania w celu lepszego dostępu MŚP do rynków kapitałowych. W planie tym Komisja zawrze środki zmierzające do poprawy widoczności MŚP z punktu widzenia inwestorów, rozwijania efektywnie działającej sieci giełd i rynków regulowanych pomyślanych specjalnie dla MŚP, lepszego dostosowania obowiązków informacyjnych i obowiązków związanych z wprowadzeniem na giełdę do uwarunkowań MŚP.	2011	Unia innowacji
Propozycja nr 13:	Do końca 2010 r. Komisja podda ocenie inicjatywę dotyczącą MŚP (program „Small Business Act”), co będzie miało na celu, między innymi, zagwarantowanie wprowadzenia do polityki i procedury ustawodawczej zasady „Think Small First”, tak aby ściśle połączyć program „Small Business Act” ze strategią „Europa 2020”.	2010	Zintegrowana polityka przemysłowa
Propozycja nr 14:	W 2011 r. Komisja zaproponuje przegląd dyrektyw w sprawie standardów rachunkowości w celu uproszczenia obowiązków sprawozdawczości finansowej oraz zmniejszenia obciążeń administracyjnych, w szczególności odnośnie do obowiązków MŚP.	2011	
1.4 Finansowanie innowacyjności i inwestycje długoterminowe			
Propozycja nr 15:	Komisja rozważy wspieranie prywatnych pożyczek obligacyjnych przeznaczonych na finansowanie projektów europejskich („EU project bonds”).		Zintegrowana polityka przemysłowa
Propozycja nr 16:	Komisja zbada środki, które mogą spowodować, że inwestycje prywatne – w szczególności inwestycje długoterminowe – będą w bardziej aktywny sposób przyczyniać się do realizacji celów strategii „Europa 2020”. Środki te mogłyby być związane z reformą ładu korporacyjnego, mogłyby tworzyć bodźce do inwestowania w perspektywie długoterminowej, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz etyką, która wymaga wzrostu inteligentnego, ekologicznego i integrującego. Ponadto do roku 2012 Komisja sprawi, że fundusze kapitału wysokiego ryzyka utworzone w każdym z państw członkowskich będą mogły funkcjonować i inwestować swobodnie w całej Unii Europejskiej (w razie konieczności przez przyjęcie nowych ram ustawodawczych). Komisja podejmie starania, aby zlikwidować wszelkiego rodzaju niekorzystne dla działalności transgranicznej traktowanie pod względem podatkowym.	2012	Unia innowacji

Propozycja nr 17:	Po zakończeniu prowadzonej aktualnie oceny ustawodawstwa europejskiego w zakresie zamówień publicznych oraz w oparciu o szerokie konsultacje, Komisja przedstawi najpóźniej w 2012 r. wnioski ustawodawcze zmierzające do uproszczenia i modernizacji przepisów europejskich celem uzyskania większej płynności w udzielaniu zamówień publicznych oraz celem lepszego wykorzystywania zamówień publicznych do wspierania innych dziedzin polityki.	2012	Unia innowacji Zintegrowana polityka przemysłowa
Propozycja nr 18:	W 2011 r. Komisja przyjmie inicjatywę ustawodawczą w sprawie koncesji na usługi. Jasne i proporcjonalne przepisy pozwolą poprawić dostęp przedsiębiorstw europejskich do rynku, zapewniając przejrzystość, równe traktowanie oraz równe szanse dla wszystkich podmiotów gospodarczych. Będzie to stymulować partnerstwa publiczno-prywatne oraz pogłębi potencjał opłacalności z punktu widzenia usługobiorców i zamawiających władz publicznych.	2011	
1.5 Stworzenie otoczenia prawnego przyjaznego dla przedsiębiorstw			
Propozycja nr 19:	Komisja podejmie inicjatywy w celu poprawy koordynacji krajowych polityk fiskalnych, w szczególności w drodze wniosku w sprawie dyrektywy zmierzającej do ustanowienia w 2011 r. wspólnej jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych.	2011	
Propozycja nr 20:	W 2011 r. Komisja opublikuje nową strategię dotyczącą podatku VAT, w oparciu o zieloną księgę przewidzianą na rok 2010, w której zostanie przeprowadzony dogłębny przegląd systemu podatku od wartości dodanej.	2011	
Propozycja nr 21:	W 2011 r. Komisja przedstawi projekt aktu ustawodawczego wprowadzającego połączenie wzajemne rejestrów spółek.	2011	
Propozycja nr 22:	Do roku 2012 Komisja przedstawi wniosek dotyczący decyzji zmierzającej do zapewnienia wzajemnego uznawania identyfikacji elektronicznej i uwierzytelnienia elektronicznego w całej UE, w oparciu o usługi uwierzytelniania on-line, które powinny stać się dostępne we wszystkich państwach członkowskich. W 2011 r. Komisja zaproponuje przegląd dyrektywy w sprawie podpisów elektronicznych w celu stworzenia ram prawnych dla transgranicznego uznawania i interoperacyjności systemów elektronicznego uwierzytelniania.	2012	Europejska agenda cyfrowa

1.6 Zachowanie konkurencyjności na rynkach międzynarodowych			
Propozycja nr 23:	Komisja będzie nadal pogłębiać współpracę w zakresie uregulowań prawnych z głównymi partnerami handlowymi (zarówno na poziomie dwustronnym – w formie dialogu dotyczącego regulacji – jak i międzynarodowym – np. w ramach grupy G-20). Cel jest dwojaki: wspierać zbliżenie przepisów, w szczególności zachęcając do możliwie jak największej równowagi systemów istniejących w państwach trzecich, oraz starać się o jak najpowszechniejsze przyjęcie norm międzynarodowych. W oparciu o to Komisja będzie negocjować międzynarodowe umowy handlowe (tak wielostronne, jak i dwustronne), ze szczególnym naciskiem zarówno na dostęp do rynku jak i na zbliżenie przepisów, w szczególności w odniesieniu do usług, praw własności intelektualnej i subwencji.	W trakcie	Zintegrowana polityka przemysłowa
Propozycja nr 24:	Komisja przedstawi w 2011 r. wniosek ustawodawczy w sprawie instrumentu wspólnotowego, który w oparciu o międzynarodowe zobowiązania Unii będzie wzmacniał jej zdolność do zapewnienia pogłębionej symetrii, jeśli chodzi o dostęp do zamówień publicznych w krajach wysoko uprzemysłowionych i rozwijających się.	2011	Komunikat w sprawie polityki handlowej
2. Odzyskanie zaufania dzięki umieszczeniu Europejczyków w centrum jednolitego rynku			
2.1. Poprawa usług publicznych oraz infrastruktury służącej interesowi ogólnemu			
Propozycja nr 25:	Do 2011 r. Komisja zobowiązuje się przyjąć komunikat, któremu towarzyszyć będzie pełny pakiet działań na rzecz usług świadczonych w interesie ogólnym.		
Propozycja nr 26:	W 2011 r. Komisja przyjmie zmienione wytyczne wspólnotowe dotyczące rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, jak również wniosek dotyczący ogólnych ram finansowania infrastruktury transportowej.	2011	Zintegrowana polityka przemysłowa
Propozycja nr 27:	Komisja przyjmie komunikat w sprawie priorytetów infrastruktury energetycznej na lata 2020-2030, aby wnieść wkład w stworzenie w pełni działającego wewnętrznego rynku energii, rozwiązując problem brakujących ogniw i ułatwiając integrację odnawialnych źródeł energii. Propozycje narzędzi koniecznych do wdrożenia tych priorytetów zostaną przedstawione w 2011 r. w nowym instrumencie na rzecz bezpieczeństwa energetycznego i infrastruktury energetycznej UE.	2011	Zintegrowana polityka przemysłowa

Propozycja nr 28:	Parlament i Rada powinny przyjąć wniosek dotyczący decyzji ustanawiającej europejski program działania w zakresie widma radiowego, na rzecz skuteczniejszego zarządzania i wykorzystania widma radiowego w Europie.	Bez terminu	Europejska agenda cyfrowa
2.2 Wzmocnienie solidarności w obrębie jednolitego rynku			
Propozycja nr 29:	Na podstawie nowej strategii na rzecz skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską Komisja dopilnuje, aby uwzględniane były prawa zagwarantowane w Karcie, również prawo do podejmowania działań zbiorowych. Komisja przeprowadzi wcześniej dogłębną analizę wpływu społecznego wszystkich wniosków ustawodawczych na jednolity rynek.	2011	
Propozycja nr 30:	W 2011 r. Komisja przyjmie wniosek ustawodawczy mający na celu poprawę wdrażania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników, która prawdopodobnie będzie zawierać lub będzie uzupełniona wyjaśnieniem odnośnie do korzystania z podstawowych praw socjalnych w kontekście swobód gospodarczych jednolitego rynku.	2011	
Propozycja nr 31:	W 2011 r. Komisja podda analizie dyrektywę w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (fundusze emerytalne) oraz, na podstawie zielonej księgi w sprawie emerytur z lipca 2010 r., przygotuje inne wnioski, między innymi w celu usunięcia przeszkód, na jakie napotykać przechodzący na emeryturę pracownicy niestacjonarni.	2011	
Propozycja nr 32:	Komisja zainicjuje konsultacje z partnerami społecznymi, które mają doprowadzić do stworzenia europejskich ram przewidywanej restrukturyzacji przemysłu	2011	Zintegrowana polityka przemysłowa

2.3. Dostęp do zatrudnienia i kształcenia ustawicznego			
Propozycja nr 33:	W 2012 r. Komisja wystąpi z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu zreformowanie systemów uznawania kwalifikacji zawodowych na podstawie dokonanej w 2011 r. oceny dorobku prawnego, aby doprowadzić do zwiększenia mobilności pracowników i dostosować system kształcenia do aktualnych wymogów rynku pracy. W ramach tej inicjatywy zostanie poddany ocenie potencjał legitymacji zawodowej.	2012	Sprawozdanie w sprawie obywatelstwa
Propozycja nr 34:	We współpracy w państwach członkowskich Komisja opracuje kartę „Mobilna młodzież”, która ułatwi młodzieży wyjazdy do innych państw członkowskich w celu kształcenia się. Komisja rozbuduje swoją stronę internetową poświęconą „Mobilnej młodzieży”, umieszczając na niej informacje dotyczące kształcenia na odległość i możliwości studiowania i szkolenia w Europie.	2012	Komunikat „Mobilna młodzież”
Propozycja nr 35:	We współpracy z państwami członkowskimi Komisja zapewni wdrożenie europejskich ram kwalifikacji. Komisja przedstawi propozycję zalecenia Rady dotyczącego wspierania i uznawania kształcenia pozaszkolnego („non formal and informal learning”). Zaproponuje również stworzenie europejskiego paszportu umiejętności, który pozwoli każdemu określić szczegółowo swoje umiejętności i kwalifikacje zdobyte w ciągu całego życia. Komisja wypełni lukę, jaka istnieje między europejskimi ramami kwalifikacji a wykazem zawodów w Europie.	2011	Komunikat „Mobilna młodzież”
2.4. Nowe środki na rzecz społecznej gospodarki rynkowej			
Propozycja nr 36:	W 2011 r. Komisja przedstawi propozycję Inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej w celu wsparcia i monitorowania rozwoju projektów gospodarczych innowacyjnych pod względem społecznym, w obrębie jednolitego rynku, z wykorzystaniem w szczególności ratingu społecznego, etykiet o kryteriach etycznych i ekologicznych, zamówień publicznych, poprzez wprowadzenie nowego systemu funduszy inwestycyjnych i uruchomienie nieaktywnych oszczędności.	2011	
Propozycja nr 37:	Z kilku powodów związanych głównie z charakterem finansowania lub wyborem udziałowców lub inwestorów, którzy wspierają projekty o dużej innowacyjności społecznej, gospodarczej i czasami technologicznej, gospodarka społeczna jest zorganizowana z wykorzystaniem różnych form działalności o różnych statusach prawnych (fundacje, spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, itp.). Komisja przedstawi propozycje środków, które pozwolą poprawić jakość	2011/2012	

	odpowiednich struktur prawnych w celu optymalizacji ich funkcjonowania i ułatwienia ich rozwoju w ramach jednolitego rynku.		
Propozycja nr 38:	Komisja zainicjuje konsultacje społeczne (zielona księga) w sprawie ładu korporacyjnego. Komisja zainicjuje również konsultacje społeczne w sprawie tego, jak można zwiększyć przejrzystość informacji dostarczanych przez przedsiębiorstwa dotyczących kwestii społecznych, ekologicznych i związanych z poszanowaniem praw człowieka. W wyniku tych konsultacji będą mogły powstać inicjatywy ustawodawcze.	2011/2012	Zintegrowana polityka przemysłowa
2.5. Jednolity rynek w służbie konsumentów			
Propozycja nr 39:	W 2011 r. Komisja przygotuje wieloletni plan działania na rzecz rozwoju europejskiego nadzoru rynku. Ponadto w 2011 r., we współpracy ze służbami celnymi i organami nadzorującymi rynek państw członkowskich, Komisja przygotuje wytyczne dla kontroli celnych w zakresie bezpieczeństwa produktów. Komisja przedstawi również propozycję zmiany dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów w celu zapewnienia spójnych i skutecznych ram dla bezpieczeństwa dóbr konsumpcyjnych w UE.	2011	Zintegrowana polityka przemysłowa
Propozycja nr 40:	Na początku 2011 r. Komisja przyjmie inicjatywę ustawodawczą w sprawie dostępu do niektórych podstawowych usług bankowych. Do końca 2011 r. Komisja zwróci się również do sektora bankowego o wystąpienie z inicjatywą samoregulacyjną celem poprawy przejrzystości i możliwości porównywania opłat bankowych.	2011	
Propozycja nr 41:	Do lutego 2011 r. Komisja przedstawi wniosek dotyczący dyrektywy mającej na celu stworzenie zintegrowanego jednolitego rynku kredytów hipotecznych charakteryzującego się wysokim poziomem ochrony konsumentkiej.	2011	
Propozycja nr 42:	Do końca 2010 r. Komisja przyjmie komunikat mający na celu identyfikację i zniesienie przeszkód o charakterze podatkowym, na które wciąż napotykają obywatele Europy.	2010	Sprawozdanie w sprawie obywatelstwa
Propozycja nr 43:	W 2012 r. Komisja przyjmie wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie praw pasażerów linii lotniczych, zwłaszcza w świetle skutków niedawnego kryzysu spowodowanego przez wybuch wulkanu na Islandii, i – w przypadku przyjęcia wniosku ustawodawczego dotyczącego sektora	2012	Sprawozdanie w sprawie obywatelstwa

	transportu drogowego (autobusy i autokary) – komunikat Komisji dotyczący praw pasażerów we wszystkich środkach transportu.		
3. Dialog, partnerstwo, ocena: narzędzia dobrego zarządzania jednolitym rynkiem			
Propozycja nr 44:	Komisja i państwa członkowskie będą współpracować w dalszym rozwoju wewnętrznego rynku usług w oparciu o proces oceny dorobku, w szczególności na podstawie procesu wzajemnej oceny dyrektywy usługowej, aktualnie wdrażanego przez państwa członkowskie i Komisję. Doświadczenie uzyskane przy okazji procesu wzajemnej oceny dyrektywy usługowej zostanie wykorzystane w odniesieniu do innych kluczowych przepisów jednolitego rynku.		Zintegrowana polityka przemysłowa
Propozycja nr 45:	Na początku 2011 r. Komisja przedstawi strategię rozszerzenia systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) w 2011 r. na dodatkowe dziedziny ustawodawstwa, której celem będzie stworzenie prawdziwej sieci elektronicznej bezpośrednich kontaktów europejskich administracji. Strategia ta będzie przedmiotem wniosku ustawodawczego.	2011	
Propozycja nr 46:	W 2011 r. Komisja przedstawi inicjatywy w zakresie wykorzystywania alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów w UE. W tym samym roku Komisja przyjmie zalecenie w sprawie sieci alternatywnych systemów rozwiązywania sporów w dziedzinie usług finansowych. Celem tych dwóch inicjatyw jest stworzenie prostych i opłacalnych pozasądowych procedur odwoławczych do rozpatrywania transgranicznych sporów konsumenckich. Do 2012 r. Komisja przedstawi propozycję europejskiego systemu rozwiązywania on-line sporów w zakresie transakcji cyfrowych. Oprócz tego, w latach 2010-2011, Komisja przeprowadzi konsultację społeczną w sprawie europejskich rozwiązań w zakresie powództw zbiorowych, w celu znalezienia sposobów, które mogłyby zostać uwzględnione w ustawodawstwie unijnym i w porządkach prawnych państw członkowskich.	2011	Europejska agenda cyfrowa Sprawozdanie w sprawie obywatelstwa
Propozycja nr 47:	We współpracy z państwami członkowskimi, Komisja opracuje bardziej zdecydowaną politykę egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku. Komisja zobowiązuje się do przygotowania planów transpozycji i projektów tabel korelacji do wniosków ustawodawczych, o których mowa w przedmiotowym akcie oraz skrócenia średniego czasu rozpatrywania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Komisja wzywa państwa członkowskie do ograniczania deficytu transpozycji dyrektyw w sprawie jednolitego rynku do poziomu 0, 5 % oraz do zgłaszania tabel korelacji ze środkami transpozycji.	2011	

Propozycja nr 48:	Komisja zintensyfikuje konsultacje i dialog ze społeczeństwem obywatelskim w procesie opracowywania i wdrażania aktów prawnych. Szczególna uwaga poświęcona zostanie uwzględnianiu opinii konsumentów, organizacji pozarządowych, związków zawodowych, przedsiębiorstw, oszczędzających, użytkowników i samorządów terytorialnych podczas konsultacji poprzedzających przyjęcie wniosków, w szczególności w odniesieniu do prac grup ekspertów.	2011	Sprawozdanie w sprawie obywatelstwa
Propozycja nr 49:	W 2010 r. Komisja będzie kontynuować promowanie punktu kompleksowej obsługi, dostarczając obywatelom i przedsiębiorstwom informacji i zapewniając dostęp do usług doradztwa w zakresie praw, jakie przysługują im w ramach jednolitego rynku, przez Internet, przez telefon lub w bezpośrednim kontakcie, rozwijając portal internetowy „Twoja Europa” i lepiej koordynując go z portalem „Europe Direct”. Komisja będzie również wzmacniać partnerstwa z państwami członkowskimi, aby za pośrednictwem punktu kompleksowej obsługi dostępne były również informacje na temat przepisów i procedur krajowych.	2010	Sprawozdanie w sprawie obywatelstwa
Propozycja nr 50:	Komisja, w ramach partnerstwa z państwami członkowskimi, będzie wzmacniać nieformalne narzędzia rozwiązywania problemów, w szczególności konsolidując i wzmacniając projekt EU Pilot, sieć SOLVIT i sieć Europejskich Centrów Konsumentkich. W odniesieniu do SOLVIT, na podstawie oceny przeprowadzonej w 2010 r. Komisja opracuje w 2011 r. konkretne propozycje. W dalszej perspektywie natomiast przeanalizuje warunki możliwego dalszego rozwoju narzędzi tego typu i innych alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów, poprzez silniejsze powiązanie ich między sobą, tak by w przyszłości mogły lepiej obejmować wszystkie problematyki związane z jednolitym rynkiem.	2011	

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.10.2010
KOM(2010) 602 wersja ostateczna

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO**

NA PODSTAWIE ART. 25 TFUE

**w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii Europejskiej w
latach 2007-2010**

{KOM(2010) 603 wersja ostateczna}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

NA PODSTAWIE ART. 25 TFUE

w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii Europejskiej w latach 2007-2010

1. WPROWADZENIE

Artykuł 25 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) nakłada na Komisję obowiązek składania Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu co trzy lata sprawozdania w sprawie stosowania postanowień zawartych w części drugiej Traktatu. Niniejsze sprawozdanie towarzyszy „Sprawozdaniu na temat praw wynikających z obywatelstwa unijnego za 2010 r.: dalsze działania w celu zniesienia przeszkód w zakresie praw obywateli UE” i przedstawia główne zmiany, jakie miały miejsce w zakresie obywatelstwa Unii Europejskiej w okresie od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2010 r.¹ Zmiany dotyczące prawa obywateli UE do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego są szczegółowo przedstawione w sprawozdaniu z oceny wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.², przyjmowanym wraz ze sprawozdaniem na temat obywatelstwa Unii Europejskiej za 2010 r.

2. ZMIANY W DZIEDZINIE PRAW WYNIKAJĄCYCH Z OBYWATELSTWA UNIJNEGO

2.1. Nowe ramy prawne i instytucjonalne

Wejście w życie traktatu lizbońskiego przyczyniło się do zwiększenia znaczenia pojęcia obywatelstwa Unii Europejskiej oraz powiązanych z nim praw na szereg sposobów.

Tytuł II Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) nadaje obywatelstwu Unii Europejskiej wyższą rangę poprzez włączenie go do postanowień dotyczących zasad demokratycznych (art. 9 TUE) oraz wprowadza silniejsze powiązanie między obywatelstwem a demokracją (art. 10 i 11 TUE).

Poprzez uzupełnienie zbioru praw wynikających z obywatelstwa Unii Europejskiej o nowe prawo, inicjatywę obywatelską, nowy traktat umożliwi obywatelom UE bardziej intensywne uczestnictwo w życiu demokratycznym Unii. Zgodnie z art. 11 ust. 4 TUE „obywatele Unii, w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”.

¹ Piąte sprawozdanie na temat obywatelstwa Unii zostało wydane w dniu 15 lutego 2008 r. i obejmowało okres od 1 maja 2004 r. do 30 czerwca 2007 r. (COM (2008) 85).

² COM(2010) 605.

Ustalenie praktycznych warunków wdrożenia tego nowego instrumentu było jednym z głównych priorytetów Komisji, która w dniu 31 marca 2010 r. przedłożyła wniosek dotyczący rozporządzenia³, mającego na celu wprowadzenie prostych, dostępnych i przyjaznych użytkownikowi procedur, jak również zapobieżenie nadużywaniu tego instrumentu.

Traktat lizboński jeszcze silniej wzmacnia powiązania między obywatelstwem a zasadą niedyskryminacji. Część druga TFUE nosi obecnie tytuł „Niedyskryminacja i obywatelstwo Unii” i łączy postanowienia dotyczące niedyskryminacji, zarówno ze względu na przynależność państwową w art. 18 (dawny art. 12 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) oraz z innych względów (płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną) w swoim art. 19 (dawny art. 13 TWE)⁴.

Odnosnie do definicji samego obywatelstwa UE, w traktacie lizbońskim podkreślono fakt, że ma ono charakter *dotatkowy* w stosunku do obywatelstwa krajowego, natomiast w poprzedniej definicji w art. 17 TWE określono je jako uzupełniające obywatelstwo krajowe.

Artykuł 20 ust. 2 TFUE ma silniejszy wymiar w porównaniu do dawnego art. 17 TWE, ponieważ wyszczególnia on prawa (i obowiązki) obywateli UE i wyjaśnia, poprzez dodanie wyrażenia „między innymi”, że wykaz ten nie jest wyczerpujący. Ponadto zniesienie struktury filarowej Unii Europejskiej⁵ rozszerza zakres obywatelstwa UE, co potwierdzono we wspomnianym artykule poprzez odniesienie do faktu, że obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w Traktatach.

Traktat lizboński ma pozytywny wpływ na prawo obywateli UE niereprezentowanych w danym państwie trzecim do korzystania z ochrony dyplomatycznej i konsularnej innych państw członkowskich, gdyż jest ono zapisane jako wyraźne indywidualne prawo w art. 20 ust. 2 lit. c) oraz szczegółowo opisane w art. 23 TFUE. Artykuł 23 ust. 2 TFUE umożliwia Komisji podejmowanie inicjatyw ustawodawczych poprzez przedkładanie wniosków w sprawie dyrektyw ustanawiających środki w zakresie koordynacji i współpracy, co oznacza porzucenie poprzedniej logiki międzyrządowego procesu decyzyjnego. Co do kwestii ochrony konsularnej na miejscu, art. 35 TUE przewiduje wkład misji dyplomatycznych i konsularnych oraz delegatur Unii w jej realizację.

Prawa powiązane z obywatelstwem UE w części drugiej Traktatu są również zawarte w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (Rozdział V „Prawa obywateli”). Prawnie wiążąca Karta praw podstawowych, która stała się kompasem przy opracowywaniu wszystkich polityk unijnych, stanowi wielki postęp pod względem zaangażowania politycznego Unii Europejskiej w prawa podstawowe.

³ COM(2010) 119.

⁴ Ze względu na termin niniejszego sprawozdania, przegląd stosowania tych postanowień zostanie przedstawiony w następnym sprawozdaniu na podstawie art. 25 TFUE.

⁵ Trzema filarami, tworzącymi uprzednio podstawową strukturę UE na mocy Traktatu o Unii Europejskiej, były: filar wspólnotowy, obejmujący trzy Wspólnoty: Wspólnotę Europejską, Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) oraz była Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS) (pierwszy filar); filar poświęcony wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, na mocy Tytułu V TUE (filar drugi) oraz filar poświęcony współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych na mocy Tytułu VI TUE (filar trzeci).

2.2. Nabycie i utrata obywatelstwa Unii Europejskiej

2.2.1. Informacje i dane statystyczne

Aktualne informacje dotyczące nabycia i utraty obywatelstwa w państwach członkowskich oraz informacje na temat norm dotyczących obywatelstwa unijnego i zmian w polityce w tym zakresie można znaleźć na stronie Europejskiego obserwatorium obywatelstwa⁶, które zostało uruchomione w styczniu 2009 r. i jest finansowane głównie przez Komisję⁷.

Według niedawnego raportu Eurostatu⁸ w 2008 r. 696 000 osób nabyło obywatelstwo państw członkowskich (w porównaniu do 707 000 w 2007 r.) Ci nowi obywatele UE pochodzą głównie z Afryki (29% całkowitej liczby nabytych obywatelstw), z państw Europy nienależących do UE27 (22%), Azji (19%) oraz Ameryki Północnej i Południowej (17%)⁹.

Liczba obywateli państw członkowskich, którzy nabyli obywatelstwo innego państwa członkowskiego, wyniosła 59 449 osób, co odpowiadało 8,5% wszystkich nabytych obywatelstw. W wartościach bezwzględnych, główne grupy obywateli państw członkowskich UE, którzy nabyli obywatelstwo innego państwa członkowskiego, stanowili Portugalczycy nabywający obywatelstwo francuskie (7 778 osób), Rumuni nabywający obywatelstwo węgierskie (5 535 osób) oraz Polacy nabywający obywatelstwo niemieckie (4 245 osób).

2.2.2. Zmiany w orzecznictwie

W swoim wyroku z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie C-135/08, Rottmann, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyjaśnił zastrzeżenie, które stale potwierdzał w swoim orzecznictwie, zgodnie z którym państwa członkowskie, wykonując swoje kompetencje w dziedzinie obywatelstwa, muszą należycie uwzględnić prawo Unii Europejskiej¹⁰.

Trybunał zaznaczył, że zastrzeżenie to nie narusza zasady prawa międzynarodowego, zgodnie z którym państwa członkowskie mają prawo do określania warunków nabywania i utraty obywatelstwa, lecz raczej sankcjonuje zasadę, że w odniesieniu do obywateli Unii wykonywanie tego prawa, w zakresie w jakim wpływa ono na prawa nadane przez porządek prawny Unii i przez niego chronione, podlega kontroli sądowej w świetle prawa Unii Europejskiej.

Trybunał stwierdził zatem, że decyzja o cofnięciu naturalizacji, taka jak decyzja będąca przedmiotem głównego postępowania, gdzie konsekwencją cofnięcia jest taka, że dana osoba traci, oprócz obywatelstwa państwa członkowskiego naturalizacji, również obywatelstwo Unii, powinna zostać zbadana przez sąd krajowy poprzez odniesienie do zasady proporcjonalności w świetle prawa unijnego, poza – w razie potrzeby – zbadaniem proporcjonalności tej decyzji w świetle prawa krajowego.

⁶ <http://eudo-citizenship.eu>

⁷ http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm

⁸ Statistics in Focus (Statystyki w skrócie), 36/2010 „Lekki spadek nabytych obywatelstw w UE”
<http://ec.europa.eu/eurostat>

⁹ Informacje na temat innych zmian dotyczących powiązania między przynależnością państwową, obywatelstwem i integracją obywateli państw trzecich można znaleźć w rozdziale 5 „Podręcznika integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki” (wydanie trzecie).

¹⁰ Zob. m.in., sprawy C-369/90 Micheletti i in., [1992] Rec.-I4239, pkt. 10; C-179/98 Mesbah [1999] Rec. I-7955, pkt 29; C-200/02 Calfa [2004] Zb.Orz.. I-9925, pkt 37.

Trybunał oświadczył, że zważywszy na znaczenie, jakie prawo pierwotne UE przypisuje statusowi obywatela Unii, konieczne jest, aby sądy krajowe uwzględniały konsekwencje, z jakimi taka decyzja wiąże się dla zainteresowanej osoby oraz członków jej rodziny w odniesieniu do utraty praw przysługujących każdemu obywatelowi Unii. W szczególności konieczne jest zbadanie, czy utrata obywatelstwa jest uzasadniona w stosunku do:

- wagi popełnionego przez tę osobę naruszenia
- czasu, który upłynął pomiędzy wydaniem decyzji w sprawie naturalizacji a decyzji w sprawie jego wycofania oraz
- możliwości odzyskania przez osobę zainteresowaną jej pierwotnego obywatelstwa państwa pochodzenia.

Komisja będzie promowała inicjatywy i projekty mające na celu nabywanie wiedzy i dzielenie się nią, jak również wymianę doświadczeń dotyczących warunków i procedur pozbawiania obywatelstwa państw członkowskich oraz, w konsekwencji, obywatelstwa Unii Europejskiej, celem rozpowszechniania dobrych praktyk, a także, w razie potrzeby, ułatwiania koordynacji, bez naruszania kompetencji krajowych.

2.2.3. Problemy związane z nabywaniem i utratą obywatelstwa państw członkowskich

W kwestiach związanych z obywatelstwem Komisja udzieliła w okresie objętym niniejszym sprawozdaniem odpowiedzi na około 130 indywidualnych zapytań, 18 zapytań Parlamentu Europejskiego oraz 5 petycji.

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem liczne państwa członkowskie zmodyfikowały swoje przepisy dotyczące nabycia i utraty obywatelstwa. Zgodnie z prawem unijnym warunki uzyskania i utraty obywatelstwa państw członkowskich są uregulowane wyłącznie przez prawo krajowe poszczególnych państw członkowskich. Państwo członkowskie może swobodnie określać warunki nabycia i utraty swojego obywatelstwa. Tej zasady prawa międzynarodowego nie naruszają żadne postanowienia Traktatu i, jak wyjaśniono powyżej, została ona potwierdzona w konsekwentnym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

W zakresie, w jakim prawa nadane na podstawie porządku prawnego Unii i przez niego chronione pozostają nienaruszone przez wykonywanie przez państwa członkowskie ich kompetencji w dziedzinie obywatelstwa, związane z nim kwestie nie wchodzą w zakres prawa UE, a Komisja nie ma uprawnień do interweniowania w tym względzie.

W ramach swoich kompetencji Komisja wspiera wszelkie wysiłki mające na celu rozwiązanie właściwych kwestii i promuje dobre stosunki w duchu wzajemnego zrozumienia i współpracy, charakteryzujących stosunki między państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

2.3. Swobodne przemieszczanie się i pobyt obywateli UE

2.3.1. Środki mające na celu zapewnienie właściwej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE

Przyjęcie dyrektywy 2004/38/WE¹¹ w dniu 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich znacznie zwiększyło skuteczność i dostępność tego prawa, ponieważ dyrektywa ta skodyfikowała istniejące wcześniej właściwe ustawodawstwo i orzecznictwo, uprościła obowiązujące przepisy unijne oraz uprościła procedury krajowe.

Komisja śledziła uważnie podejmowane na szczeblu krajowym środki służące transpozycji tej dyrektywy, co miało nastąpić do 30 kwietnia 2006 r., i w dniu 10 grudnia 2008 r. przyjęła sprawozdanie z jej stosowania¹², w którym wskazała szereg problematycznych kwestii.

Aby zaradzić tej sytuacji oraz zapewnić właściwe stosowanie prawa UE na szczeblu krajowym i lokalnym Komisja

- przekazuje państwom członkowskim wytyczne dotyczące właściwego stosowania unijnego prawodawstwa w zakresie swobodnego przemieszczania się i ułatwia wymianę dobrych praktyk
- stosuje zdecydowane i konsekwentne podejście do egzekwowania przepisów oraz
- zapewnia obywatelom lepszy dostęp do informacji, jak korzystać z tych praw w praktyce.

W dniu 9 lipca 2009 r. Komisja przyjęła komunikat „**Wytyczne w celu skuteczniejszej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE**”¹³. Aby rozwiązać najbardziej problematyczne kwestie związane z właściwym stosowaniem prawa UE dotyczącego swobodnego przemieszczania się wskazane w sprawozdaniu, w komunikacie przekazano państwom członkowskim szczegółowe wytyczne w celu osiągnięcia znaczącej poprawy dla wszystkich obywateli UE.

W 2008 r. Komisja powołała **grupę ekspertów z państw członkowskich** ds. praktycznego stosowania dyrektywy 2004/38/WE. Grupa ta została sformalizowana w grudniu 2009 r. i odbywa regularne posiedzenia służące wymianie poglądów, wiedzy fachowej i najlepszych praktyk dotyczących kwestii związanych ze stosowaniem unijnych przepisów w zakresie swobodnego przemieszczania się, m.in. przeciwdziałaniu nadużyciom i oszustwom.

W trakcie 2009 r. i 2010 r. Komisja prowadziła **strukturalne posiedzenia dwustronne** z państwami członkowskimi w celu usunięcia wszelkich zidentyfikowanych niedociągnięć w krajowych środkach transpozycji oraz znalezienia odpowiednich rozwiązań, m.in. wszczynając w razie potrzeby postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

¹¹ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich (Dz.U. L 158 z 30.4.2004, str. 77).

¹² COM(2008) 840.

¹³ COM(2009) 313.

W dniu 19 marca 2010 r. Komisja przyjęła decyzję ustanawiającą **Podręcznik do rozpatrywania wniosków wizowych i zmieniania wydanych wiz**¹⁴ zawierający instrukcje operacyjne, najlepsze praktyki i zalecenia, w jaki sposób przepisy dotyczące rozpatrywania wniosków wizowych, określone w kodeksie wizowym¹⁵ muszą być stosowane przez właściwe organy. Podręcznik ten zawiera rozdział poświęcony rozpatrywaniu wniosków wizowych członków rodzin obywateli UE i powinien umożliwić realną poprawę w odniesieniu do kilku stałych problemów stanowiących przeszkodę dla właściwego stosowania unijnych przepisów dotyczących swobodnego przemieszczania.

W dniu 13 lipca 2010 r. Komisja przyjęła **komunikat „Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany”**¹⁶, którego celem jest przedstawienie ogólnej sytuacji w zakresie swobodnego przepływu pracowników migrujących, pogłębić świadomość oraz promować ich prawa.

Również **nowy portal internetowy „Twoja Europa”**¹⁷ pomaga obywatelom UE w zapoznaniu się ze swoimi prawami oraz oferuje praktyczne wskazówki ułatwiające poruszanie się po Unii Europejskiej.

Ponadto Komisja opublikowała właśnie **uproszczony i przyjazny czytelnikowi przewodnik „Dla obywateli UE o swobodzie poruszania się i życia w Europie”**¹⁸.

2.3.2. *Udzielanie odpowiedzi na zapytania i rozpatrywanie skarg*

W okresie sprawozdawczym Komisja udzieliła odpowiedzi na wiele indywidualnych zapytań na temat kwestii związanych ze swobodą przemieszczania się i pobytu (około 770 w 2007 r., 1070 w 2008 r., 1 000 w 2009 r. oraz 340 w okresie od stycznia do lipca 2010 r.), z których w centralnym rejestrze skarg zarejestrowano 64 w 2007 r., 81 w 2008 r., 255 w 2009 r. oraz 128 w styczniu-lipcu 2010 r. Komisja udzieliła również odpowiedzi na 240 zapytań Parlamentu Europejskiego i 85 petycji związanych ze swobodą przemieszczania się obywateli UE.

Dodatkowe zapytania dotyczące swobodnego przemieszczania się i pobytu obywateli UE i członków ich rodzin otrzymał SOLVIT¹⁹ i udzielił na nie odpowiedzi. Statystyki odnoszące się do okresu objętego niniejszym sprawozdaniem wykazują stały istotny wzrost udziału przekazanych SOLVIT-owi problemów związanych ze swobodnym przemieszczaniem się i pobytem; udział ten wzrósł z 15% zgłaszanych spraw w 2007 r. do 20% w 2008 r. oraz 38% w 2009 r., gdy kwestie związane z pobytem stały się dziedziną z najwyższym odsetkiem skarg (549 rozpatrzonych i zamkniętych, z czego rozwiązano 92% spraw). W pierwszych sześciu miesiącach 2010 r. SOLVIT otrzymał (z łącznej liczby prawie 7 000 zapytań) 1 314 zapytań dotyczących kwestii związanych ze swobodą przemieszczania się i pobytu.

¹⁴ C(2010) 1620.

¹⁵ Rozporządzenie (WE) nr 810/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks wizowy (kodeks wizowy) (Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1).

¹⁶ COM(2010) 373.

¹⁷ <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>

¹⁸ http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf

¹⁹ SOLVIT to internetowa sieć służąca rozwiązywaniu problemów, w ramach której państwa członkowskie wspólnie poszukują rozwiązań problemów wynikających z nieprawidłowego stosowania przez organy publiczne przepisów dotyczących rynku wewnętrznego.

Obecnie przeciwko państwom członkowskim prowadzone są 63 postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w dziedzinie swobodnego przemieszczania się i pobytu obywateli UE.

2.3.3. *Przykłady poruszanych kwestii*

Jako przykład konkretnych rezultatów osiągniętych dzięki podejściu stosowanemu przez Komisję w celu zapewnienia właściwego stosowania unijnych przepisów w zakresie swobodnego przemieszczania się i pobytu można podać działania następcze podjęte w wyniku wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-127/08, *Metock i inni*²⁰. W tym wyroku Trybunał stwierdził, że przepisy krajowe uzależniające prawo pobytu członków rodziny obywateli UE pochodzących z państw trzecich od ich wcześniejszego legalnego pobytu w innym państwie członkowskim są niezgodne z prawem unijnym.

Jak podkreślono w sprawozdaniu Komisji z dnia 10 grudnia 2008 r. ze stosowania dyrektywy 2004/38/WE, wyrok ten wywołał duże kontrowersje w niektórych państwach członkowskich, które obawiały się, że może to ułatwić obywatelom państw trzecich „uregulowanie” ich sytuacji poprzez związek małżeński z obywatelem UE. Trybunał przypomniał w swoim wyroku, że dyrektywa 2004/38/WE nie uniemożliwia państwom członkowskim przeciwdziałania nadużyciom praw UE, w tym małżeństwom dla pozorów, co określono w art. 35 dyrektywy.

Od tego czasu Komisja ściśle współpracuje z państwami członkowskimi zarówno dwustronnie, jak i w ramach grup ekspertów ds. swobodnego przemieszczania obywateli UE, aby zapewnić władzom krajowym możliwość podejmowania skutecznych środków i wymiany informacji służących przeciwdziałaniu nadużyciom i oszustwom oraz jednocześnie dopilnować wprowadzenia przez wszystkie państwa członkowskie zmian w swoich przepisach w ramach dostosowania się do wyroku.

Jedną z głównych spraw rozpatrzonych w okresie sprawozdawczym dotyczyła opóźnień w rozpatrywaniu przez organy Zjednoczonego Królestwa wniosków o pobyt obywateli UE i ich rodzin. Od października 2008 r. Komisja zarejestrowała ponad 250 indywidualnych skarg od obywateli UE i ich rodzin, w których twierdzono, że organy Zjednoczonego Królestwa nie dotrzymały nałożonych przez prawo unijne i krajowe terminów rozpatrywania ich wniosków o pobyt. W następstwie kontaktów Komisji ze Zjednoczonym Królestwem władze tego państwa wprowadziły kompleksowy plan przewidujący m.in. znaczne zwiększenie (o 400%) liczby osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w sprawie wniosków obywateli UE i terminy rozpatrywania nowych wniosków powróciły do właściwych standardów usług wymaganych w dyrektywie 2004/38/WE. Przykład ten ukazuje, że w wielu przypadkach promowanie dialogu z państwami członkowskimi może okazać się skuteczne, z korzyścią dla obywateli UE i członków ich rodzin. Komisja nadal uważnie monitoruje sytuację.

2.3.4. *Przyszłe priorytety*

Główne działania, jakie Komisja zamierza podjąć w kwestiach związanych ze swobodą przepływu, zostały omówione w sprawozdaniu na temat obywatelstwa Unii Europejskiej za 2010 r., do którego załączone jest niniejsze sprawozdanie.

²⁰ [2008] Zb.Orz. I-6241.

Priorytetem będzie egzekwowanie przepisów. Po analizie ustawodawstwa i praktyk w państwach członkowskich dotyczących stosowania przepisów UE w zakresie swobodnego przemieszczania się i pobytu oraz po dwustronnych kontaktach z państwami członkowskimi Komisja wszczyna teraz w koniecznych przypadkach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące transpozycji dyrektywy 2004/38/WE, jak również będzie nadal zajmowała się kluczowymi sprawami dotyczącymi naruszeń przepisów, związanymi z nieprawidłowym stosowaniem zasad swobodnego przemieszczania się, w tym m.in. z zasadą niedyskryminacji.

W ramach grupy ekspertów ds. swobodnego przemieszczania się obywateli UE stałym priorytetem pozostaje dzielenie się informacjami w zakresie przeciwdziałania nadużyciom i oszustwom związanym ze swobodnym przemieszczaniem. Komisja zamierza również rozpowszechniać najlepsze praktyki dotyczące sprawnego i skutecznego załatwiania przez administrację kwestii związanych ze swobodą przepływu, dbając o to, aby urzędnicy bezpośrednio obsługujący obywateli w organach lokalnych/regionalnych/krajowych dysponowali odpowiednią wiedzą na temat prawa UE.

W 2013 r. Komisja wyda sprawozdanie na temat stosowania przepisów unijnych w zakresie swobodnego przemieszczania się, opierając się na ogólnej ocenie ich wpływu i wskazując dziedziny wymagające poprawy.

2.4. Prawa wyborcze

Obywatele UE, którzy żyją w innym państwie członkowskim niż to, którego są obywatelami, mają zagwarantowane prawo do uczestnictwa (jako wyborcy i jako kandydaci) w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego w tym państwie członkowskim na takich samych warunkach jak jego obywatele.

W kwestii praw wyborczych w okresie objętym niniejszym sprawozdaniem Komisja udzieliła odpowiedzi na około 170 indywidualnych zapytań, 30 zapytań Parlamentu Europejskiego oraz 9 petycji. W tym okresie wszczęto postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 18 państwom członkowskim, które nie przekazały we właściwym terminie informacji na temat środków służących transpozycji dyrektywy 2006/106/WE²¹ w zakresie zasad głosowania w wyborach lokalnych z uwzględnieniem przystąpienia Bułgarii i Rumunii.

Szereg pism od obywateli UE, petycji oraz zapytań od Parlamentu Europejskiego dotyczyło faktu, że zgodnie z przepisami szeregu państw członkowskich obywatele są pozbawiani prawa wyborczego po pewnym okresie jeśli przemieszczą się i przebywają w innym państwie członkowskim. W takich przypadkach obywatele UE są pozbawiani możliwości wykonywania swoich praw wyborczych w wyborach krajowych z powodu wykonywania swojego prawa do swobodnego przemieszczania się. Ta istotna kwestia została poruszona w sprawozdaniu na temat obywatelstwa Unii Europejskiej za 2010 r. z myślą o podjęciu współpracy z państwami członkowskimi celem uniknięcia występowania takich sytuacji w przyszłości.

²¹ Dyrektywa Rady 2006/106/WE z dnia 20 listopada 2006 r. dostosowująca dyrektywę 94/80/WE ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, w związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii, (Dz.U. L 363 z 20.12.2006, s. 409.)

Jak wspomniano powyżej, sprawozdanie oceniające transpozycję prawa UE w dziedzinie wyborów europejskich i jego stosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r., przyjęte wraz z niniejszym sprawozdaniem, przedstawia zmiany w okresie objętym niniejszym sprawozdaniem oraz dalsze planowane środki.

Komisja wyda sprawozdanie oceniające transpozycję i stosowanie właściwych przepisów UE (dyrektywy 94/80/WE)²² w 2011 r.

2.5. Ochrona konsularna

Obywatel UE, podróżujący do państwa trzeciego lub mieszkający w państwie trzecim, w którym państwo członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, ma prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej ze strony każdego z pozostałych państw członkowskich na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa.

W marcu 2011 r. Komisja przedstawi komunikat „Ochrona konsularna obywateli UE w państwach trzecich: stan aktualny i perspektywy” przedstawiający wkład UE w zapewnianie skutecznej ochrony konsularnej w państwach trzecich, zgodnie z zapowiedzią w planie działania Komisji na lata 2007-2009 r.²³ i orientacyjnie wskazujący dalsze perspektywy w oparciu o zdobyte doświadczenia i nowe ramy prawne.

2.6. Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego i prawo do zwracania się do rzecznika praw obywatelskich

Obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim, mają prawo kierowania petycji do PE w sprawach objętych zakresem działalności Unii, które dotyczą ich bezpośrednio (art. 24 i 227 TFUE). PE otrzymał 1 506 petycji w 2007 r., 1 849 petycji w 2008 r. i 1 924 petycji w 2009 r.

Istnieje również możliwość kierowania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w przypadkach, które dotyczą niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych (art. 24 i 228 TFUE). Liczba skarg otrzymanych przez rzecznika, wchodząca w zakres jego mandatu, wyniosła 870 w 2007 r., 802 w 2008 r. i 727 w 2009 r. W tym samym okresie rzecznik praw obywatelskich otrzymał dużo więcej skarg, które uznano za niewchodzące w zakres jego mandatu lub za niedopuszczalne (2 401 w 2007 r., 2 544 w 2008 r. i 2 392 w 2009 r.).

2.7. Ogólny stan wiedzy na temat praw obywateli UE

Badanie Eurobarometru, przeprowadzone w marcu 2010 r.²⁴, mierzyło stan wiedzy obywateli na temat praw wynikających z obywatelstwa unijnego, a jednocześnie umożliwiło porównanie z wynikami dwóch poprzednich badań z 2002 i 2007 r.

²² Dyrektywa Rady z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. L 368 z 31.12.1994, s. 38).

²³ COM(2007) 767.

²⁴ Flash Eurobarometer 294 „EU citizenship”, marzec 2010 r.

Znajomość pojęcia „obywatel Unii Europejskiej” utrzymuje się na wysokim poziomie: znacząca większość respondentów (79%) twierdziła, że jest im ono w pewnym stopniu znane. Ogólnie rzecz biorąc, odsetek obywateli w państwach członkowskich UE 15, którzy stwierdzili, że nigdy nie słyszeli tego pojęcia, zmalał z jednej trzeciej (32%) w 2002 r. do jednej czwartej (24%).

W ciągu ostatnich trzech lat luka, występująca w stopniu znajomości tego pojęcia między państwami, które były już członkami UE przed 2004 r. a państwami członkowskimi UE 12, zniknęła: obywatele w państwach członkowskich UE12 wykazują lepszą znajomość pojęcia „obywatelstwo europejskie” niż obywatele mieszkający w państwach członkowskich UE15. Odsetek obywateli w państwach członkowskich UE12, którzy stwierdzili, że nigdy nie słyszeli o tym pojęciu, wyniósł jedynie 13% w porównaniu do 24% w państwach członkowskich UE 15 (24%).

Jedynie 43% ankietowanych obywateli UE stwierdziło, że znają znaczenie tego pojęcia, a połowa respondentów (48%) oznajmiła, że nie „nie zostali dobrze poinformowani” o swoich prawach jako obywateli UE. Ponadto mniej niż jedna trzecia respondentów (29%) uznaje, że jest „dobrze poinformowana” jako obywatele UE, a jedynie 3% uznaje się za „bardzo dobrze poinformowanych”. Dane te nie zmieniły się od 2007 r. Ta stabilna sytuacja wynika najprawdopodobniej z faktu, że już w 2007 r. znaczna większość obywateli była świadoma swoich praw.

Nie ma prawie żadnej dezorientacji co do „automatycznego” charakteru obywatelstwa unijnego. 9 z 10 respondentów wie, że „są zarówno obywatelami UE i jednocześnie obywatelami swoich państw (taki sam odsetek, jak w 2007 r.). Jednak około jedna piąta respondentów wierzy, że „musi starać się o uzyskanie obywatelstwa UE” lub „może zdecydować, czy zostanie obywatelami UE” (obie grupy 20%).

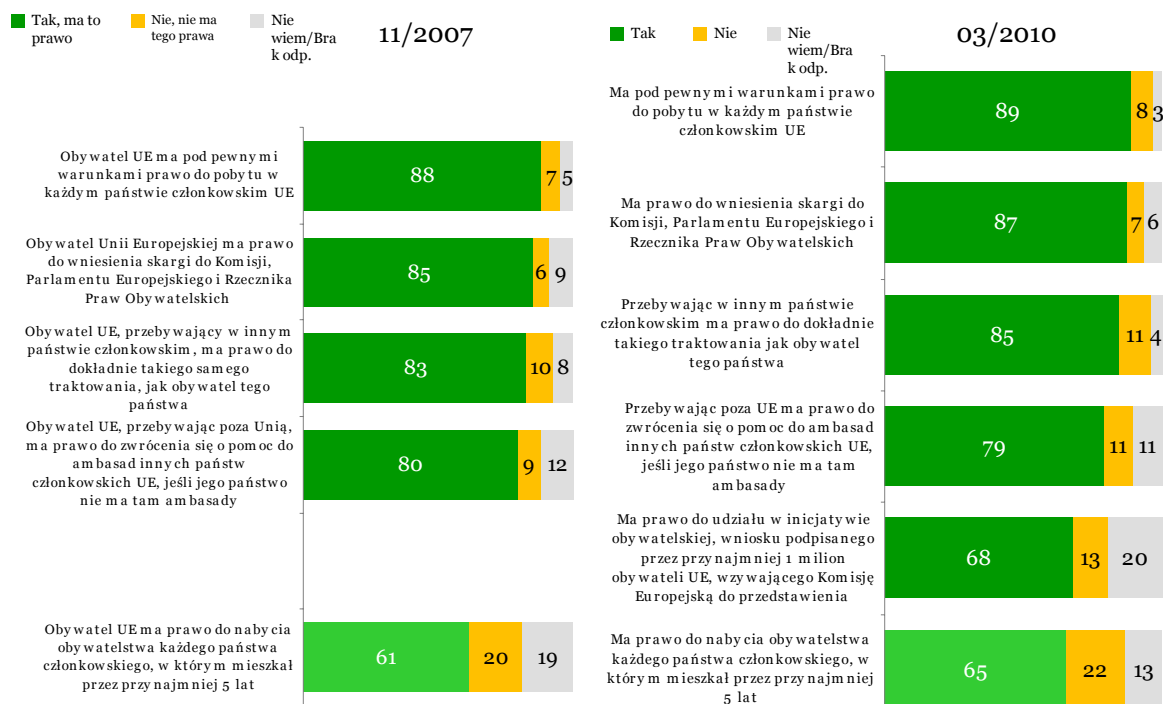
Respondenci najlepiej znali swoje prawa do pobytu jako obywatele UE: 89% respondentów wiedziało, że ma prawo do pobytu w każdym państwie członkowskim pod pewnymi warunkami (+2 punkty w porównaniu do 2007 r.). Ponadto stwierdzono wysoki stan wiedzy odnośnie do prawa wniesienia skargi do Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rzecznika Praw Obywatelskich (87%, +2 punkty w porównaniu do 2007 r.) oraz co do równego traktowania z obywatelami wszystkich innych państw członkowskich (85%, +2 punkty w porównaniu do 2007 r.)

Mniej więcej 7 na 10 obywateli UE (68%) jest świadomych swojego niedawno stworzonego prawa do udziału w inicjatywie obywatelskiej.

Skonfrontowani z nieprawdziwym twierdzeniem „obywatel UE ma prawo do nabycia obywatelstwa wszystkich państw członkowskich, w których mieszkał przez przynajmniej 5 lat” jedynie 22% respondentów właściwie wskazało, że twierdzenie to jest nieprawdziwe, natomiast 13% nie było w stanie lub nie chciało odpowiedzieć na to

pytanie.

Świadomość praw, jakie ma obywatel UE 2007-2010



P4. W rzeczywistości, wszyscy obywatele państw członkowskich są „obywatelami Unii Europejskiej” już od 1992 r. Jakże Pani/Pana zdaniem prawa ma obywatel Unii?
Baza: wszyscy respondenci, % EU27

2.8. Dane statystyczne dotyczące obywateli UE, którzy skorzystali ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu

Jak wykazano w tabeli w załączniku do niniejszego komunikatu, na dzień 1 stycznia 2009 r. było około 11,7 milionów obywateli UE przebywających w państwie członkowskim, którego nie byli obywatelami. Jest to niekoniecznie dokładny obraz łącznej liczby obywateli UE rzeczywiście wykonujących swoje prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu, ponieważ niektóre kategorie mobilnych obywateli UE nie są uwzględniane w tych statystykach.

Kryterium włączenia danej osoby do populacji (lub wyłączenia jej z niej) „posiadającej zwyczajowe miejsce zamieszkania” w państwie zgłaszającym jest pobyt przynajmniej dwunastomiesięczny²⁵. Wielu obywateli UE, którzy podróżują służbowo lub rekreacyjnie, w celu świadczenia usług lub korzystania z nich, osoby dojeżdżające lub osoby przebywające w innym państwie członkowskim niż ich własne przez okres krótszy niż 12 miesięcy (np. studenci Erasmusa przez 9 miesięcy, stażyści, itd.) nie są uwzględniani.

²⁵ Dane w tej tabeli, przekazane przez państwa członkowskie do Eurostatu, są oparte na pojęciach „miejsca zamieszkania”, „imigracji” i „emigracji” zgodnie z definicją w art. 2 ust. 1 lit. a), b) i c) rozporządzenia nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s 23).

Wielu obywateli UE – w szczególności ci, którzy nie planują stałego pobytu lub którzy regularnie odwiedzają swoje państwo pochodzenia (tacy jak studenci, osoby dojeżdżające w tygodniu, osoby z domami w dwóch państwach członkowskich) mogą nie rejestrować się lub rejestrować się jedynie, gdy mają jakiś powód – np. kiedy rozpoczynają pracę. Co jest istotne, osoby te mogą nie widzieć powodu, dla którego miałyby się wyrejestrować przy wyjeździe.

Możliwe jest również, że osoby spędzające długie okresy czasu w dwóch państwach członkowskich zostaną zarejestrowane się jako osoba mająca miejsce stałego pobytu w obu państwach członkowskich. Podobnie szereg państw członkowskich zakłada, że studenci wyjeżdżający na studia za granicą są nieobecni jedynie tymczasowo, a zatem zatrzymuje ich w rejestrze.

W ramach bieżącego programu dotyczącego poprawy statystyk na temat migracji Eurostat planuje podjęcie projektu pilotażowego, który oceni zasadność systemu wymiany indywidualnych informacji między rejestrami państw członkowskich w celu zaradzenia niektórym z tych problemów.

2.9. Programy finansowe

2.9.1. Program „Europa dla obywateli”

Komisja realizuje program „Europa dla obywateli” ustanowiony na lata 2007 – 2013 r.²⁶ o łącznym budżecie 215 mln EUR w celu promowania uczestnictwa obywatelskiego, budowania poczucia przynależności do Unii Europejskiej wśród jej obywateli, zwiększania tolerancji i wzajemnego zrozumienia oraz tworzenia tożsamości europejskiej. Program ten ma umożliwić obywatelom uczestnictwo w budowaniu Europy poprzez wymiany, debaty, refleksje, uczenie się i inne działania, a jego priorytety roczne obejmują takie zagadnienia jak przyszłość UE i jej podstawowych wartości, uczestnictwo demokratyczne, dialog międzykulturowy oraz wpływ polityk UE na społeczeństwa. Program obejmuje również takie działania jak partnerstwo miast, projekty obywatelskie, wsparcie dla zespołów ekspertów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, itd. W przybliżeniu 1 milion obywateli rocznie uczestniczy w projektach organizowanych w ramach tego programu.

2.9.2. Program „Prawa podstawowe i obywatelstwo”

Komisja promuje prawa wynikające z obywatelstwa unijnego poprzez program „Prawa podstawowe i obywatelstwo” ustanowiony na lata 2007-2013 jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” o łącznym budżecie 93,8 mln EUR²⁷. Jednym z celów jest promowanie rozwoju społeczeństwa europejskiego opartego na poszanowaniu praw podstawowych, w tym również praw wywodzących się z obywatelstwa unijnego. Jednym z priorytetów finansowania projektów jest promowanie inicjatyw informacji i edukacji obywatelskiej dotyczących aktywnego uczestnictwa obywateli UE w życiu demokratycznym Unii, a w szczególności, uczestnictwa w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego.

²⁶ Decyzja nr 1904/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiająca program Europa dla Obywateli na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego na lata 2007–2013 (Dz.U. L 378 z 27.12.2006, s. 32).

²⁷ Decyzja Rady 2007/252/WE z dnia 19 kwietnia 2007 r. ustanawiająca na lata 2007-2013 program szczegółowy „Prawa podstawowe i obywatelstwo” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”, (Dz.U. L 110 z 27.4.2007, s. 33).

2.9.3. *Siódmy program ramowy: tematyczny program nauk społeczno-ekonomicznych i humanistycznych*

Komisja wspiera badania naukowe w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych, dążąc między innymi do pogłębiania wiedzy na temat obywatelstwa unijnego, jak również zwiększania świadomości i rozpowszechniania wyników badań w środowiskach naukowych, wśród decydentów, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ogółu społeczeństwa. W szczególności cała dziedzina badań naukowych, z budżetem w wysokości około 125 mln EUR na lata 2007-2013 jest poświęcona „Obywatelowi w Unii Europejskiej” i konkretnie uwzględnia kwestie związane z budowaniem poczucia przynależności obywatelskiej i aktywnego uczestnictwa obywateli Europy w kontekście przyszłego rozwoju rozszerzonej Unii Europejskiej²⁸.

3. WNIOSKI

Niniejsze sprawozdanie przedstawia główne zmiany w zakresie praw wynikających z obywatelstwa unijnego i stanowi ważny element, w oparciu o który w sprawozdaniu na temat obywatelstwa unijnego z 2010 r. określa się dalsze działania, w szczególności w odniesieniu do prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, ochrony konsularnej niereprezentowanych obywateli UE zagranicą oraz praw obywateli do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i europejskich w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania.

Począwszy od przyszłego roku Komisja będzie dokonywać rocznej oceny postanowień Traktatu dotyczących praw związanych z obywatelstwem Unii Europejskiej w kontekście rocznego sprawozdania ze stosowania postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, które zostanie wydane po raz pierwszy pod koniec 2011 r.

Powinno to umożliwić Komisji przedstawianie co trzy lata bardziej szczegółowej oceny sytuacji, pozostałych przeszkód napotykanych przez obywateli oraz zapowiadanie środków zaradczych mających na celu wzmocnienie praw wynikających z obywatelstwa Unii Europejskiej.

²⁸ Dalsze informacje dotyczące funkcjonowania i wyników programu tematycznego nauki społeczno-ekonomiczne i humanistyczne w ramach siódmego programu ramowego można znaleźć na stronie http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html

ZAŁĄCZNIK

Rok 2009	LICZBY BEZWZGLĘDNE					ODSETKI			
	Całkowita liczba ludności	Obywatele	Nie-obywatele	Nie-obywatele będący jednak obywatelami innych państw członkowskich UE	Obywatele państw trzecich	Obywatele	Nie-obywatele	Nie-obywatele będący jednak obywatelami innych państw członkowskich UE	Obywatele państw trzecich
Belgia*	10666866	9695418	971448	659423	312025	90,9	9,1	6,2	2,9
Bułgaria	7606551	7582592	23838	3532	20306	99,7	0,3	0,0	0,3
Republika Czeska	10467542	10060001	407541	145814	261727	96,1	3,9	1,4	2,5
Dania	5511451	5191263	320033	108667	211366	94,2	5,8	2,0	3,8
Niemcy	82002356	74816435	7185921	2530706	4655215	91,2	8,8	3,1	5,7
Estonia	1340415	1124918	214437	9632	204805	83,9	16,0	0,7	15,3
Irlandia	4450030	3938139	504068	364836	139232	88,5	11,3	8,2	3,1
Grecja	11260402	10330872	929530	161611	767919	91,7	8,3	1,4	6,8
Hiszpania	45828172	40177204	5650968	2274158	3376810	87,7	12,3	5,0	7,4
Francja	64366894	60629345	3737549	1302351	2435198	94,2	5,8	2,0	3,8
Włochy	60045068	56153773	3891295	1131767	2759528	93,5	6,5	1,9	4,6
Cypr	796900	668700	128200	:	:	83,9	16,1		
Łotwa	2261294	1857281	404013	9406	394607	82,1	17,9	0,4	17,5
Litwa	3349872	3308367	41505	2511	38994	98,8	1,2	0,1	1,2
Luksemburg	493500	277991	214848	185354	29494	56,3	43,5	37,6	6,0
Węgry	10030975	9844610	186365	109804	76561	98,1	1,9	1,1	0,8
Malta	413607	395472	18128	8245	9883	95,6	4,4	2,0	2,4
Niderlandy	16485787	15766293	637136	290417	346719	95,6	3,9	1,8	2,1
Austria	8355260	7484556	864397	316995	547402	89,6	10,3	3,8	6,6
Polska	37867903	37830413	35933	10315	25618	99,9	0,1	0,0	0,1
Portugalia	10627250	10184148	443102	84727	358375	95,8	4,2	0,8	3,4
Rumunia	21498616	21466951	31354	6041	25313	99,9	0,1	0,0	0,1
Słowenia	2032362	1961639	70554	4195	66359	96,5	3,5	0,2	3,3
Słowacja	5412254	5359709	52545	32709	19836	99,0	1,0	0,6	0,4
Finlandia	5326314	5183058	142288	51923	90365	97,3	2,7	1,0	1,7
Szwecja	9256347	8694223	547664	255571	292093	93,9	5,9	2,8	3,2
Zjednoczone Królestwo*	61175586	57154800	4020800	1614800	2406000	93,4	6,6	2,6	3,9
UE	498929574	467138171	31675460	11675510	19871750	93,6	6,3	2,3	4,0

*Dane odnoszące się do Belgii i Zjednoczonego Królestwa dotyczą 2008 r.

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.10.2010
KOM(2010) 603 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE NA TEMAT OBYWATELSTWA UE – 2010 r.

Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE

{KOM(2010) 602 wersja ostateczna}
{KOM(2010) 605 wersja ostateczna}

SPRAWOZDANIE NA TEMAT OBYWATELSTWA UE – 2010 r.

Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE

1. WPROWADZENIE

Wprowadzone Traktatem z Maastricht w 1992 r. pojęcie obywatelstwa Unii Europejskiej¹ stanowi nowy polityczny wymiar integracji europejskiej, która dotychczas miała przede wszystkim charakter gospodarczy. Każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego UE jest teraz automatycznie obywatelem Unii Europejskiej. Obywatelstwo UE nie zastępuje obywatelstwa krajowego. Przyznaje natomiast wszystkim obywatelom UE *dotatkowe*, określone w unijnych traktach, prawa mające zasadnicze znaczenie dla codziennego życia.

Status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, korzystać z takiego samego traktowania wobec prawa w ramach określonych Traktatem, bez względu na przynależność państwową, co wielokrotnie potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej². Wprowadzenie obywatelstwa UE wzmocniło zatem znacząco prawa indywidualne. Trybunał orzekł w szczególności, że obywatele są uprawnieni do przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego już z tego tylko powodu, że są obywatelami Unii³; uznał tym samym obywatelstwo UE za źródło praw do swobodnego przemieszczania się⁴.

Wejście w życie traktatu lizbońskiego pod wieloma względami dodatkowo wzmocniło pojęcie obywatelstwa UE i związane z nim prawa. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zamieszczono wykaz praw obywateli UE, z zaznaczeniem że nie jest on wyczerpujący⁵. Ponadto w art. 20 ust. 2 lit. c) TFUE prawo obywateli UE do korzystania na terytorium państwa trzeciego z ochrony dyplomatycznej i konsularnej wszystkich państw członkowskich zostało jasno określone jako prawo indywidualne, dodatkowych wyjaśnień w tym zakresie dostarcza art. 23 TFUE, w którym udziela się Komisji prawa do inicjatywy legislacyjnej w tym obszarze. Ponadto w traktacie lizbońskim prawa obywateli uzupełniono o prawo do inicjatywy obywatelskiej, które umożliwi obywatelom Unii, w liczbie nie mniejszej niż milion, zwrócić się do Komisji Europejskiej o przedłożenie wniosków legislacyjnych⁶. Przyjęcie perspektywy obywatelskiej znalazło odzwierciedlenie w określeniu członków Parlamentu Europejskiego mianem „przedstawicieli obywateli Unii”⁷, a nie tylko „przedstawicieli narodów państw należących do Wspólnoty”⁸.

¹ W niniejszym dokumencie w odniesieniu do pojęcia „obywatelstwo Unii” (określonego w art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) będzie stosowane określenie „obywatelstwo UE”.

² Zob. sprawa C-184/99 *Grzelczyk* [2001] Rec. I-6193, pkt 31.

³ Zgodnie z art. 21 ust. 1 TFUE prawo to może być przedmiotem pewnych ograniczeń i warunków.

⁴ Zob. np. sprawy C-413/99 *Baumbast i R* [2002] Rec. I-7091, pkt 84, oraz C-200/02, *Zhu i Chen* [2004] Zb.Orz. I-9925, pkt 26.

⁵ Artykuł 20 ust. 2 TFUE.

⁶ Artykuł 11 ust. 4 TUE.

⁷ Artykuł 14 ust. 2 TUE.

⁸ Artykuł 189 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Prawa wynikające z obywatelstwa UE zostały dodatkowo zapisane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej⁹. Ten wiążący prawnie dokument stanowi znaczny postęp w zakresie politycznego zaangażowania UE na rzecz praw podstawowych. W preambule Karty zapisano, że Unia, „poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii oraz stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawia jednostkę w centrum swych działań”.

Podstawy obywatelstwa UE mają zatem silnie umocowanie w pierwotnym prawie UE i są w znacznym stopniu rozwinięte w prawie wtórnym. Wszyscy ci, którzy pragną wykorzystać możliwości wynikające z integracji europejskiej – takie jak możliwość zagranicznych podróży, pracy lub studiów w innym kraju, zawierania międzynarodowych małżeństw, pobierania świadczeń emerytalno-rentowych za granicą, nabywania i dziedziczenia własności, głosowania lub choćby robienia zakupów przez Internet u przedsiębiorców z innych państw członkowskich – powinni móc w pełni korzystać ze swych praw ustanowionych w traktatach.

Niemniej jednak nadal istnieją rozbieżności między obowiązującymi przepisami a rzeczywistością, z jaką obywatele mają do czynienia na co dzień, w szczególności w sprawach o charakterze transgranicznym. Duża liczba skarg i zapytań wpływających co roku do Komisji¹⁰, ostatnie badania Eurobarometru, debaty z zainteresowanymi stronami, wyniki zakończonych 15 czerwca 2010 r. konsultacji publicznych i konferencja „Prawa obywateli UE – dalsze działania”, która odbyła się w dniach 1-2 lipca 2010 r., dostarczają wyczerpujących dowodów na istnienie szeregu przeszkód utrudniających pełne korzystanie z praw obywatelskich.

Wielokrotnie podkreślano wagę podniesienia praktycznej skuteczności praw wynikających z obywatelstwa UE. W swoim sprawozdaniu „The citizen and the application of Community law” (Obywatel i stosowanie prawa wspólnotowego) z dnia 8 czerwca 2008 r.¹¹ Alain Lamassoure, poseł do Parlamentu Europejskiego, dokładnie opisał bariery, jakie napotykają Europejczycy próbujący korzystać z przysługujących im praw. W sprawozdaniu przedstawiono szereg przeszkód administracyjnych, wysunięto również wnioski, że polityka europejska musi przynosić wymierne rezultaty i że należy ją rozwijać w oparciu o prawa i potrzeby obywateli UE.

Ponadto w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 20 marca 2009 r. w sprawie problemów i perspektyw obywatelstwa europejskiego¹² wyszczególniono utrzymujące się bariery korzystania z praw w sprawach o charakterze transgranicznym. Parlament wezwał Komisję do sporządzenia wykazu odnośnych przeszkód oraz opracowania – w oparciu o konsultacje społeczne – konkretnych propozycji w celu ich usunięcia. Wreszcie w programie sztokholmskim, programie prac UE na lata 2010–2014 w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, stawia się obywatela w centrum działań związanych z polityką w tym obszarze.

⁹ Tytuł V: „Prawa obywatelskie”.

¹⁰ W 2009 r. centrum informacji Europe Direct otrzymało od obywateli 25 721 zapytań dotyczących kwestii o charakterze transgranicznym (podróży, zakupów i sprzedaży, studiów, pracy i mieszkania w innym państwie członkowskim): roczne sprawozdanie z działalności centrum informacji Europe Direct za 2009 r., dostępne na stronie http://ec.europa.eu/europedirect/docs/statistics/edcc-report_year_2009_light.pdf.

¹¹ <http://www.alainlamassoure.eu/liens/975.pdf>.

¹² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0204&language=PL&ring=A6-2009-0182>.

Licząca 27 państw członkowskich Unia Europejska ma około 500 milionów obywateli. Komisja postawiła sobie za cel, by w codziennym życiu mogli oni doświadczyć namacalnych postępów w zakresie kwestii związanych z obywatelstwem UE. Właśnie dlatego w swoich wytycznych dla nowej Komisji z dnia 3 września 2009 r. przewodniczący José Manuel Barroso podkreślił potrzebę wzmocnienia obywatelstwa UE poprzez ożywienie relacji pomiędzy UE i jej obywatelami oraz urzeczywistnienie praw obywatelskich. Stwierdził, że „obywatele UE nadal napotykać liczne przeszkody, nabywając towary i usługi za granicą. Powinni oni mieć możliwość korzystania ze swoich praw jako obywatele UE w taki sam sposób, w jaki korzystają ze swoich praw jako obywatele swoich krajów. Komisja przedstawi kompleksowe sprawozdanie na temat przeszkód, jakie napotykać obywatele, oraz zaproponuje najlepsze rozwiązania umożliwiające ich usunięcie; przedłoży również sprawozdanie na temat utrzymujących się przeszkód na rynku wewnętrznym”.

Niniejsze sprawozdanie jest wynikiem przyjętego przez przewodniczącego Komisji José Manuela Barroso zobowiązania politycznego do dokonania kompleksowego przeglądu przeszkód, jakie wciąż napotykać obywatele, oraz przedstawienia najskuteczniejszych sposobów ich usunięcia. Zostanie ono opublikowane równocześnie z komunikatem „W kierunku Aktu o jednolitym rynku: W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności”¹³, (zwanym dalej „komunikatem w sprawie Aktu o jednolitym rynku”), który ze swej strony, koncentruje się na usunięciu barier utrudniających obywatelom UE korzystanie z praw przyznanych im w ramach dorobku prawnego jednolitego rynku, tj. kiedy występują oni w charakterze podmiotów gospodarczych w ramach jednolitego rynku, np. jako przedsiębiorcy, konsumenci lub pracownicy.

Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE oraz komunikat w sprawie Aktu o jednolitym rynku to komplementarne inicjatywy, których głównym celem jest usunięcie obecnego rozdrobnienia unijnego prawa w odniesieniu do kwestii o bezpośrednim znaczeniu dla obywateli oraz wywiązanie się ze zobowiązania do budowy Europy obywateli oraz sprawnie funkcjonującego jednolitego rynku na miarę obywatelskich potrzeb i oczekiwań.

Stworzenie nowego komisyjnego portfolio „sprawiedliwość, prawa podstawowe i obywatelstwo”, obejmującego wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych, ustawodawstwo dotyczące praw konsumentów oraz politykę w zakresie praw podstawowych i zwalczania dyskryminacji, jest sygnałem, że kwestiom tym przypisuje się znaczną wagę polityczną. W całej Komisji kładzie się nacisk na kwestie obywatelstwa: aby usunąć przeszkody, jakie obywatele napotykać w życiu codziennym, niezbędna jest ścisła współpraca w ramach samej Komisji oraz z pozostałymi instytucjami i zainteresowanymi stronami, w tym parlamentami narodowymi. Wymaga to wyjścia poza „logikę organizacyjną”. Wdrożenie niektórych z zaproponowanych działań zapewnią mechanizmy przewidziane w projektach przewodnich strategii Europa 2020¹⁴.

W konsekwencji w niniejszym sprawozdaniu pokazano, w jaki sposób obywatelstwo UE – podstawowa więź z UE – staje się dla obywatela źródłem praw i korzyści. W sprawozdaniu opisano główne przeszkody nadal napotykaną w życiu codziennym przez obywateli pragnących korzystać ze swoich praw za granicą oraz planowane środki umożliwiające obywatelom korzystanie z należnych im praw.

¹³ COM(2010) 608.

¹⁴ Komunikat Komisji „Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” – COM(2010) 2020 wersja ostateczna z 3.3.2010.

Sprawozdaniu towarzyszą dwa inne dokumenty:

- sprawozdanie na temat postępów w tworzeniu skutecznego obywatelstwa Unii Europejskiej 2007–2010 (sprawozdanie na podstawie art. 25 TFUE)¹⁵;
- sprawozdanie na temat oceny wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.¹⁶.

2. LIKWIDOWANIE PRZESZKÓD NAPOTYKANYCH PRZEZ OBYWATELI W ŻYCIU CODZIENNYM

Obywatele UE mogą natrafić na przeszkody uniemożliwiające im korzystanie ze swoich praw w różnych sytuacjach życiowych: jako osoby prywatne, konsumenci nabywający towary i usługi, studenci, osoby czynne zawodowo, czy też uczestnicy życia politycznego. Na podstawie skarg otrzymywanych od obywateli Komisja zidentyfikowała 25 głównych barier, z którymi stykają się oni w życiu codziennym.

2.1. Obywatel jako osoba prywatna

2.1.1. Brak pewności w zakresie praw majątkowych małżeństw międzynarodowych

Coraz więcej obywateli przemieszcza się za granicę do państw UE innych niż kraj pochodzenia, gdzie podejmują oni studia, pracę, żyją i – zakochują się. Wzrasta liczba par mieszkających w państwach członkowskich, których nie są obywatelami. Blisko 16 mln (13%) spośród 122 mln małżeństw w całej UE ma charakter międzynarodowy. W 2007 r. w UE zawarto 2,4 mln małżeństw, 300 000 stanowiły małżeństwa międzynarodowe; w tym samym czasie przeprowadzono 1 040 000 rozwodów, 140 000 (13%) dotyczyło par międzynarodowych.

Pary międzynarodowe często borykają się z problemem ustalenia, który sąd jest właściwy i które prawo ma zastosowanie w odniesieniu do ich sytuacji osobistej i finansowej (np. gdy wspólnie posiadają dom lub mają wspólne konto bankowe). W rezultacie odczuwają niezamierzone i niekorzystne skutki takiej sytuacji: nie tylko na co dzień, zarządzając majątkiem, lecz także w przypadku separacji lub śmierci jednego z małżonków.

Vincente, Hiszpan, i Ingrid, Holenderka, są małżeństwem mieszkającym w Holandii. Zamierzają wspólnie kupić dom we Francji. Najpierw jednak chcieliby ustalić, które prawo będzie miało zastosowanie do transakcji zakupu, oraz – generalnie – do wspólnie posiadanego majątku, jeśli postanowią się rozjeść lub jedno z nich umrze: prawo hiszpańskie, holenderskie czy francuskie? Czy mogą sami dokonać wyboru właściwego prawa? Czy mogą się upewnić, że sąd prowadzący sprawę dotyczącą ich ewentualnego rozwodu lub np. spadku, będzie również posiadał kompetencje do rozstrzygnięcia kwestii podziału majątku?

Komisja:

- (1) ułatwi międzynarodowym parom (małżeństwom lub zarejestrowanym związkom) określenie, który sąd jest właściwy oraz które prawo ma zastosowanie do ich praw

¹⁵ COM(2010) 602.

¹⁶ COM(2010) 605.

majątkowych (np. wspólnie posiadanego domu), przedkładając w 2011 r. wniosek w sprawie odpowiedniego instrumentu legislacyjnego.

2.1.2. *Uciążliwe i kosztowne formalności dotyczące uznania aktów stanu cywilnego za granicą oraz trudności w dostępie do wymiaru sprawiedliwości za granicą*

Dla obywateli, którzy decydują się przeprowadzić do innego państwa członkowskiego, sprawą fundamentalną staje się uznanie dokumentów stanu cywilnego, poświadczających określone zdarzenia życiowe (np. narodziny, małżeństwo, rejestrację związku, rozwód, adopcję czy zmianę nazwiska). Rejestry i systemy administracyjne poszczególnych państw członkowskich UE różnią się, co przysparza problemów w zakresie uznawania dokumentów jednego państwa członkowskiego w innym państwie członkowskim. Ponadto nie wszystkie państwa członkowskie mogą uznawać poszczególne zdarzenia życiowe. W związku z tym obywatele zmuszeni są dopełniać uciążliwych i kosztownych formalności (tłumaczenia, dodatkowe poświadczenie autentyczności dokumentów), które mogą nawet uniemożliwić im korzystanie ze swoich praw.

Michał pochodzi z Cypru i chce poślubić Sannę z Finlandii, lecz wymaga się od niego przedłożenia zaświadczenia o braku przeciwwskazań, które nie istnieje w świetle prawa cypryjskiego.

Obywatele powinni mieć taki sam dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych w innym państwie członkowskim, jaki mają we własnym kraju. Szacuje się, że w 2007 r. w transgranicznych postępowaniach sądowych dotyczących samych tylko spraw cywilnych brało udział 9 mln obywateli UE¹⁷. Ponad połowa ankietowanych w badaniu z 2007 r. stwierdziła, że wniesienie sprawy do sądu w innym państwie członkowskim w celu wykonania przysługujących im praw byłoby dość lub bardzo trudna z uwagi na brak znajomości uregulowań proceduralnych.

Daniel, Niemiec, znalazł dom w Rumunii, który chciałby nabyć. Prawnik Daniela musi znaleźć notariusza i tłumacza przysięgłego oraz ustalić, jak przebiega procedura wyszukiwania w rejestrze gruntów.

Komisja:

- (2) ułatwi swobodny przepływ dokumentów stanu cywilnego (np. aktów urodzin): w 2013 r. przedstawi wniosek w sprawie odpowiednich instrumentów legislacyjnych;
- (3) umożliwi obywatelom i prawnikom praktykom łatwy dostęp do wielojęzycznej informacji na temat wymiaru sprawiedliwości za pośrednictwem europejskiego portalu „e-sprawiedliwość”¹⁸.

2.1.3. *Brak wystarczającej ochrony podejrzanych i oskarżonych w postępowaniach karnych oraz ofiar przestępstw*

Rośnie liczba obywateli Unii biorących udział w postępowaniach karnych w innym państwie członkowskim niż ich kraj pochodzenia. Obywatele ci często nie mówią w języku

¹⁷ Flash Eurobarometr 292, „Civil justice” (Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych), listopad – grudzień 2008 r.

¹⁸ <https://e-justice.europa.eu>.

postępowania, ani go nie rozumieją. W konsekwencji obrona przed sądem i wykonywanie należnego im prawa do sprawiedliwego procesu może przysparzać im dodatkowych trudności. Usługi tłumaczeniowe, ustne i pisemne, są zapewniane przez poszczególne państwa członkowskie na różnych zasadach.

Martina, słowackiego kibica, aresztowano w Portugalii po meczu i oskarżono o użycie przemocy. Martin nie zna portugalskiego, rozumie natomiast angielski, poprosił więc o tłumaczenie na ten język. Podczas rozprawy towarzyszył mu wyznaczony przez sąd tłumacz, który nie miał żadnych kwalifikacji zawodowych. Martina reprezentował adwokat nieznający angielskiego, a podczas krótkich spotkań z adwokatem tłumacz był nieobecny. Akta sprawy nie zostały przetłumaczone na angielski.

Komisja dokłada starań, aby prawa osób podejrzanych i oskarżonych podczas postępowań karnych były gwarantowane na terenie całej Unii Europejskiej¹⁹.

Zgodnie z liczbą złożonych doniesień w Europie co roku ponad 30 milionów osób pada ofiarą przestępstw²⁰. Istnieją dowody wskazujące, że ofiarą przestępstw pada znacznie więcej osób, które jednak nie zgłaszają tego faktu. Unia Europejska posiada już przepisy określające minimalne standardy dotyczące traktowania ofiar przestępstw²¹, niemniej jednak nie są one odpowiednio wdrażane i, z uwagi na fakt, że wprowadzono je z inicjatywy międzyrządowej, nie ma możliwości ich odpowiedniego egzekwowania. Wskutek tego ofiary nie mają możliwości wykonywania wszystkich swoich praw, bądź też państwa członkowskie umożliwiają ich wykonywanie w różny sposób. Osoby, które podróżują lub zmieniają miejsce zamieszkania, nie mają pewności, czy stając się za granicą ofiarą przestępstw, otrzymają te same prawa, wsparcie i ochrona. Ogólnie rzecz biorąc, w całej Europie osoby będące ofiarami przestępstw nie mają pewności, że ich potrzeby – w zakresie uznania należnego im statusu ofiary, poszanowania ich praw i traktowania z godnością, udzielenia wsparcia i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnienia odszkodowania i rekompensaty – zostaną zaspokojone.

Dla przykładu: wiele państw członkowskich nie zapewnia odseparowania podejrzanego od ofiary podczas postępowania.

Annę obrabowano i pobito na ulicy. Napastnika złapano, a Anna okazała się wystarczająco odważna, by zeznawać przed sądem. Jednak podczas oczekiwania na rozprawę, napastnik zobaczył Annę i wykonał zastraszający gest. Anna była zbyt przestraszona, by złożyć zeznania tego dnia i sprawy zaniechano.

Komisja:

- (4) wzmocni w większym stopniu ochronę osób podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym, w tym zapewnieni zatrzymanym dostęp do adwokata i możliwość komunikacji ze światem zewnętrznym: w tym celu Komisja przedłoży w 2011 r. wnioski w sprawie dwóch instrumentów legislacyjnych;

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i pisemnego w postępowaniu karnym (dyrektywa 2010-801/UE) oraz wniosek z dnia 20 lipca 2010 r. dotyczący dyrektywy w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym – COM(2010) 392.

²⁰ Eurostat, biuletyn Statistics in focus – 36/2009.

²¹ Decyzja ramowa Rady nr 2001/220/WSiSW z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym (Dz.U. L 82 z 22.3.2001, s. 1).

(5) usprawni ochronę ofiar przestępstw, przedstawiając w 2011 r. pakiet środków obejmujących instrument legislacyjny.

2.1.4. Transgraniczne kwestie podatkowe, w szczególności dotyczące rejestracji samochodów

Coraz więcej Europejczyków decyduje się na zakup nieruchomości za granicą. W 2007 r. wartość transgranicznych transakcji sprzedaży i zakupów nieruchomości była 10 razy większa niż w 2002 r. i osiągnęła 55 mld EUR. Stosowanie określonych krajowych przepisów podatkowych do tych transakcji może sprawić, że nabywanie nieruchomości za granicą, w szczególności domów, staje trudniejsze niż zakup nieruchomości we własnym kraju.

Kolejnym coraz częstszym zjawiskiem są przypadki dziedziczenia (lub darowizn) o charakterze transgranicznym (np. gdy spadkodawca lub darczyńca mieszka w innym państwie lub gdy majątek znajduje się w innym państwie, niż państwo zamieszkania spadkobiercy lub obdarowanego). Zagraniczne spadki i darowizny są często wyżej opodatkowane niż spadki i darowizny krajowe. Często również okazuje się, że są one opodatkowane przez więcej niż jedno państwo członkowskie, a istniejące mechanizmy mające na celu uniknięcie podwójnego opodatkowania są nieskuteczne.

Mieszkająca w Belgii Hélène odziedziczyła majątek w Irlandii należący do jej ojca, Belga, który mieszkał i umarł w Belgii. Dziedziczony majątek opodatkowano podwójnie: Belgia nałożyła podatek od spadku, a Irlandia podatek od wartości majątku.

Generalnie wśród problemów dotyczących opodatkowania, których doświadczają obywatele UE, wymienić należy także dyskryminujące traktowanie pracowników transgranicznych (np. zakaz odpisywania ulgi podatkowej) i inwestycji transgranicznych (np. w odniesieniu do opodatkowania dywidend), jak również problemy komunikacyjne w kontaktach z zagraniczną administracją podatkową, brak jasnych informacji na temat zasad opodatkowania transgranicznego, czasochłonne procedury uzyskania zwolnienia z podwójnego opodatkowania oraz skomplikowane formularze wniosków.

W 2010 r. Komisja zbada możliwe rozwiązania kwestii transgranicznego opodatkowania w ramach inicjatywy „Usunięcie przeszkód podatkowych doświadczanych przez obywateli UE”. Istotne kwestie w tym zakresie przedstawiono szczegółowo w komunikacie w sprawie Aktu o jednolitym rynku.

Kupując samochód w innym państwie członkowskim, bądź też przewożąc go do państwa członkowskiego innego niż państwo, gdzie dokonano zakupu (np. przy zmianie miejsca zamieszkania), obywatele UE często mają do czynienia z uciążliwymi formalnościami związanymi z ponowną rejestracją samochodu, a czasem zmuszeni są dwukrotnie uiścić opłatę rejestracyjną, ponieważ przepisy krajowe dotyczące podatków od nowo rejestrowanych pojazdów stosowane są w nieskoordynowany sposób.

Mieszkający w Holandii Aurel odchodzi na emeryturę i chciałby przeprowadzić się na stałe do swojego domu letniego w Grecji. Posiada samochód, kupiony i zarejestrowany w Holandii. Jeśli faktycznie się przeprowadzi, będzie musiał ponownie zarejestrować swój samochód w Grecji i zapłacić tam podatek rejestracyjny. Przy ustalaniu należnej opłaty, uwzględnia się wiek samochodu. Aurel nie będzie jednak mógł odzyskać częściowego zwrotu podatku rejestracyjnego zapłaconego w Holandii, co oznacza, że jego samochód zostanie podwójnie opodatkowany.

Komisja:

- (6) uprości formalności i warunki rejestracji samochodów zarejestrowanych uprzednio w innym państwie członkowskim: w 2011 r. przedstawi wniosek w sprawie odpowiedniego instrumentu legislacyjnego. Podejmie również działania w odniesieniu do przypadków dyskryminacji podatkowej w tym zakresie i opracuje rozwiązania dotyczące podwójnego opodatkowania rejestracyjnego pojazdów, stanowiącego przeszkodę w swobodnym przepływie osób i towarów.

2.1.5. *Obywatele UE nie korzystają w pełni z możliwości transgranicznej opieki zdrowotnej oraz elektronicznych usług zdrowotnych*

Obywatele Unii, którzy zachorują lub ulegną wypadkowi podczas podróży w celach służbowych lub rekreacyjnych, bądź też podczas pobytu na studiach w innym państwie członkowskim, mają prawo do takiego samego dostępu do opieki zdrowotnej jak obywatele tego państwa członkowskiego. Dostęp do usług opieki zdrowotnej w trakcie tymczasowego pobytu za granicą ułatwia europejska karta ubezpieczenia zdrowotnego, której posiadaczami jest obecnie 188 mln europejskich obywateli, tj. ok. 37 % mieszkańców UE.

Ponadto obywatele UE mogą odwołać się do unijnych przepisów dotyczących koordynacji zabezpieczeń społecznych w celu uzyskania dostępu do planowanego leczenia za granicą, na które uzyskali wcześniejszą zgodę. Zgody takiej można odmówić jedynie w określonych przypadkach. W takim przypadku obywatel może uzyskać dostęp do opieki zdrowotnej w innym państwie członkowskim, tak jakby był tam ubezpieczony. Ponadto możliwy jest też inny system zwrotu kosztów planowanego leczenia za granicą wynikający bezpośrednio ze swobody świadczenia usług.

Zakres korzystania z transgranicznej opieki zdrowotnej w UE jest generalnie mimo wszystko ograniczony: szacuje się, że wydatki w tej dziedzinie, w tym na opiekę w wypadkach nagłych, wynoszą 1% wydatków na zdrowie publiczne²². Pacjenci nie zawsze mają dostęp do istotnych podstawowych informacji o transgranicznej opiece zdrowotnej, takich jak np. prawo do zwrotu kosztów opieki zdrowotnej świadczonej w innym państwie członkowskim. Sytuacja ta tworzy atmosferę niepewności i braku zaufania, co przeszkadza pacjentom korzystać z prawa do należytej im opieki zdrowotnej w innym państwie UE.

Dzięki elektronicznym usługom zdrowotnym można zapewnić ciągłość opieki nad pacjentem, również za granicą, co prowadzi do podniesienia jakości ogólnej opieki zdrowotnej. Niemniej jednak liczne bariery natury prawnej i organizacyjnej (np. rozdrobnienie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych obowiązujących w poszczególnych państwach UE, systemy refundacji świadczeń oraz brak ogólnoeuropejskiego współdziałania) hamują rozwój elektronicznych usług zdrowotnych w Europie. Tym samym obywatele potrzebujący pomocy medycznej za granicą nie mogą korzystać z oferowanych przez nie możliwości. Elektroniczne usługi opieki zdrowotnej pozwalają ograniczyć nierówności w dostępie do świadczeń, poprawić jakość opieki, ułatwiają pacjentom dostęp do osobistych danych zdrowotnych, gwarantując jednocześnie odpowiednie ich zabezpieczenie, przyczyniają się do

²² Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący wnioskowi dotyczącemu dyrektywy w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej – ocena skutków regulacji (z dnia 2 czerwca 2008 r.) http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/impact_assessment_en.pdf.

zminimalizowania ryzyka błędów medycznych i do wczesnego wykrywania problemów zdrowotnych. Dzięki możliwości zdalnego monitorowania pacjentów chorych na serce w ich domach wskaźnik przeżywalności może wzrosnąć o 15%. Korzystanie z elektronicznych recept pozwoli natomiast ograniczyć błędy w zakresie dawkowania leków o 15%.

Dorota, Polka, dowiaduje się, że powinna się poddać operacji serca. Wolalaby, aby operacja została przeprowadzona na Łotwie, ponieważ wówczas syn mógłby się nią zająć podczas rekonwalescencji. Nie wie jednak, czy przysługuje jej tam prawo do opieki zdrowotnej, a jeśli nawet, jak uzyskać refundację kosztów operacji i późniejszej potrzebnej opieki medycznej przez Internet.

Komisja przedstawiła wniosek legislacyjny w celu zapewnienia lepszego dostępu do transgranicznej opieki zdrowotnej. Ma to być możliwe dzięki wprowadzeniu bardziej klarownych zasad zwrotu kosztów, gwarancji proceduralnych oraz przejrzystych informacji na temat opieki zdrowotnej w innych państwach, a także dzięki wzmacnianiu zaufania w bezpieczeństwo i jakość transgranicznej opieki zdrowotnej oraz wspieraniu pacjentów wykonujących przysługujące im prawo do zwrotu kosztów leczenia poniesionych w innym państwie członkowskim²³. Zgodnie z założeniami Europejskiej agendy cyfrowej²⁴, Komisja wspiera działania na rzecz szerokiego wykorzystania usług telemedycznych, transgranicznej wymiany elektronicznych danych medycznych oraz elektronicznych recept, z zastrzeżeniem poszanowania unijnych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych.

Komisja:

(7) przedstawiła wniosek w sprawie ułatwienia dostępu do transgranicznej opieki zdrowotnej i realizuje właśnie działania pilotażowe w celu umożliwienia Europejczykom bezpiecznego dostępu do własnych danych medycznych oraz powszechnego dostępu do usług telemedycznych do 2020 r.²⁵. Do 2012 r. Komisja przedstawi również zalecenia dotyczące minimalnego wspólnego zestawu danych pacjenta, dostępnych lub wymienianych w formie elektronicznej we wszystkich państwach członkowskich, w celu zapewnienia interoperacyjności systemów²⁶.

2.1.6. Obywatele UE znajdujący się w trudnej sytuacji w państwach trzecich nie mają pełnej możliwości skorzystania z prawa do ochrony konsularnej

Obywatele UE podróżujący poza granicami Unii do krajów, w których ich państwo nie posiada ambasad ani konsulatu, mają prawo do ochrony konsularnej dowolnego innego państwa członkowskiego. Ambasada lub konsulat państwa członkowskiego UE powinny zapewnić im taką samą opiekę, jak własnym obywatelom. Liczba obywateli UE podróżujących do państw trzecich wzrosła: liczba podróży w 2005 r. wyniosła 80 mln, w 2008 r. – 90 mln²⁷. Ponad 30 mln obywateli UE żyje na stałe w państwie trzecim, lecz

²³ Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej (dn. 2 czerwca 2008 r.) http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/com_en.pdf.

²⁴ Komunikat Komisji „Europejska agenda cyfrowa” – COM(2010) 245 wersja ostateczna/2 z 26.8.2010.

²⁵ Główne działanie 13 – Europejska agenda cyfrowa, zob. też komunikat w sprawie Aktu o jednolitym rynku.

²⁶ Główne działanie 14 – Europejska agenda cyfrowa, zob. też komunikat w sprawie Aktu o jednolitym rynku

²⁷ Baza danych na temat ludności, dział poświęcony turystyce. W danych ujęto podróże prywatne i służbowe trwające dłużej niż jeden dzień.

zaledwie w trzech krajach (Stanach Zjednoczonych, Chinach i Rosji) wszystkie 27 państw członkowskim ma swoje placówki dyplomatyczne. Coraz więcej Europejczyków podróżuje w celach służbowych lub rekreacyjnych do państw trzecich²⁸, rośnie zatem potrzeba zapewnienia opieki konsularnej obywatelom UE, którzy nie mają swojego przedstawiciela.

Skuteczność prawa obywateli UE do opieki konsularnej nadal pozostawia wiele do życzenia. Brakuje systematycznych danych w tym zakresie, jednakże otrzymane skargi i doniesienia wyraźnie dowodzą, że obywatele UE a czasem również urzędnicy placówek konsularnych nie dysponują wystarczającą wiedzą na temat prawa obywateli UE do opieki konsularnej udzielanej przez ambasady lub konsulaty pozostałych państw członkowskich, ani na temat jej zakresu. Obywatele UE mają duże oczekiwania: większość ankietowanych (62%) w niedawno zrealizowanym badaniu²⁹ stwierdziła, że oczekuje takiej samej pomocy, niezależnie od tego do którego z państw członkowskich się zwróci, a ponad jedna trzecia (28%) oczekiwała, że każde państwo członkowskie zapewni opiekę przynajmniej na podstawowym poziomie.

Dotychczas ustanowiono niewielką liczbę przepisów w tym zakresie. Traktat lizboński uprawnia Komisję do przedstawiania wniosków w sprawie dyrektyw ustanawiających niezbędne środki w zakresie koordynacji i współpracy w celu ułatwienia korzystania z prawa do opieki konsularnej. Niedawne sytuacje kryzysowe (np. trzęsienie ziemi na Haiti i w Chile, chmura wulkanicznego pyłu znad Islandii) dowiodły potrzeby skutecznej koordynacji i podziału obowiązków pomiędzy państwami członkowskimi. Podczas kryzysu obywatele państw członkowskich nie posiadających placówek dyplomatycznych w danym kraju potrzebują równie skutecznej i szybkiej pomocy, co obywatele państw członkowskich prowadzących działania ewakuacyjne.

Natasza, obywatelka Słowenii, podczas wakacji na Karaibach padła ofiarą napadu z użyciem broni. Została raniona, skradziono jej paszport i gotówkę. Zastanawia się, jak szybko znaleźć mówiącego po angielsku lekarza oraz uzyskać pieniądze i dokumenty umożliwiające jej powrót do kraju po zakończeniu leczenia.

Komisja:

(8) zwiększy skuteczność prawa obywateli UE do opieki konsularnej w państwach trzecich, również w sytuacjach kryzysowych, zapewnianej przez placówki dyplomatyczne i konsularne wszystkich państw członkowskich, poprzez poprawę dostępu do informacji za pomocą specjalnej strony internetowej oraz ukierunkowanych działań komunikacyjnych; w 2011 r. Komisja przedstawi również wniosek w sprawie środków ustawodawczych.

2.2. Obywatele jako konsumenci

2.2.1. *Pasażerowie i turyści: brak wiedzy i niewystarczające egzekwowanie praw obywateli kupujących pakiety turystyczne*

Wielu obywateli UE wyjeżdża do innych państw członkowskich na wakacje. W 2009 r. na przykład 37% Niemców, 34% Brytyjczyków i 16% Włochów spędziło swój główny urlop w innym państwie UE (w przypadków państw trzecich wielkości te wynosiły odpowiednio 23%,

²⁸ Światowa Organizacja Turystyki prognozuje, że w latach 2010–2020 nastąpi kolejny znaczący wzrost.

²⁹ Flash Eurobarometr 294 „EU Citizenship” (Obywatelstwo UE), marzec 2010 r.

30% i 13%)³⁰. W rezultacie obywatele UE często dowiadują się o swoich prawach oraz przekonują o tym, że korzystanie z tych praw bywa problematyczne, właśnie w trakcie urlopu.

56% Europejczyków samodzielnie organizuje swoje wyjazdy wakacyjne, wykorzystując Internet i możliwości, jakie daje rozwój tanich linii lotniczych³¹. Takie wyjazdy nie są jednak objęte unijnymi zasadami chroniącymi osoby kupujące pakiety turystyczne. Rosnące zainteresowanie „pakietami dynamicznymi”³² spowodowało powstanie obszarów braku pewności prawnej, w przypadku których konsumenci nie wiedzą, czy warunki podróży podlegają ochronie. 67% badanych konsumentów, którzy dokonali zakupu „pakietu dynamicznego”, tkwiło w błędnym przekonaniu, że są chronieni. Szacuje się, że szkody ponoszone przez nabywców pakietów dynamicznych wynoszą 1 mld EUR rocznie³³. Ponadto przepisy krajowe transponujące odnośne przepisy różnią się, co przysparza problemów konsumentom chcącym zakupić zorganizowane wyjazdy turystyczne w innym państwie członkowskim.

Dagmara rezerwuje wyjazd wakacyjny (lot, zakwaterowanie w hotelu na okres czterech dni oraz wynajem samochodu) przez Internet. Na miejscu okazuje się, że w łazience brak ciepłej wody, zgłasza więc to na recepcji. Recepcjonistka wyjaśnia, że brak już wolnych pokoi. Dagmara dzwoni zatem do agencji internetowej, u której dokonała rezerwacji, gdzie otrzymuje informację, że problem musi rozwiązać sama z hotelem. Traci trzy godziny na próby rozwiązania problemu i ostatecznie płaci dodatkowe 500 EUR za pokój w innym hotelu. Później dowiaduje się, że gdyby jej pakiet turystyczny obejmowały zasady unijne, odpowiedzialność finansowa spoczywałaby na organizatorze, który byłby zobowiązany zaoferować jej pomoc, np. inny pokój lub hotel.

Istnieją unijne przepisy gwarantujące prawa pasażerom podróżującym środkami transportu lotniczego, kolejowego, a od 2012 r. – również wodnego. Podejmowane są też wysiłki na rzecz zwiększenia wiedzy na ich temat³⁴. Mimo to wciąż jedynie niewielka część turystów europejskich jest świadoma swych praw i wie, jak i gdzie się odwołać. Całkowita liczba skarg i zapytań składanych co roku przez klientów linii lotniczych wynosi około 68 tys.³⁵, co świadczy o trudnościach napotykanym przez pasażerów pragnących wnieść roszczenie wobec przewoźnika.

Dodatkowych trudności przysparzają odmienne praktyki biznesowe poszczególnych przewoźników lotniczych – jak np. nowe ograniczenia dotyczące wielkości i masy bagażu podręcznego – oraz różne procedury w zakresie składania skarg, które mogą dodatkowo dezorientować pasażerów, oraz praktyki biznesowe postrzegane jako nieuczciwe (np. zasada

³⁰ Flash Eurobarometr 281, „Survey on the attitudes of Europeans towards tourism” (Badanie dotyczące stosunku Europejczyków do turystyki), październik 2009 r.

³¹ Flash Eurobarometr 258, „Survey on the attitudes of Europeans towards tourism” (Badanie dotyczące stosunku Europejczyków do turystyki), luty 2009 r.

³² Warunki podróży obejmujące dwa lub więcej elementów lub usług dotyczących tego samego wyjazdu lub podróży, np. lotów, zakwaterowania lub najmu samochodu, oferowane jednocześnie przez jedno przedsiębiorstwo lub też przedsiębiorstwa powiązane handlowo (np. linie lotnicze i przedsiębiorstwa wynajmu samochodów lub hotele), z wyłączeniem pakietów oferowanych jako całość, tzn. połączonych w jedną ofertę, zanim zostaną przedstawione klientowi.

³³ „Study on Consumer Detriment in the area of Dynamic Packages”, badanie przygotowane przez London Economics dla DG ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów, listopad 2009 r.

³⁴ Zob. też <http://ec.europa.eu/transport/passenger-rights/pl/index.html>.

³⁵ Blisko 68 000 to liczba zapytań i oficjalnych skarg, którymi zajmowała się Komisja i sieć krajowych organów wykonawczych w 2008 r.

„no-show”, w myśl której linie lotnicze wymagają od pasażerów korzystania z lotów wykupionych na podstawie tej samej umowy o podróż z zachowaniem kolejności, w przeciwnym wypadku odmawia się im kolejnego lotu). Przyczyną frustracji może być również brak jednego organu w każdym państwie członkowskim, do którego pasażerowie mogliby wnosić skargi.

Alessandro poinformował linie lotnicze, że ma złamaną nogę i będzie potrzebował pomocy. Jednakże pomoc została mu zapewniona jedynie wskutek nalegań, już na miejscu, i w celu jej uzyskania Alessandro zmuszony był czekać ponad godzinę. Jego lot miał duże opóźnienie, a bagaż został zgubiony. Alessandro zmuszony był złożyć skargę do trzech różnych organów, uzyskał przy tym bardzo skąpe wyjaśnienia na temat przysługujących mu praw.

Osoby niepełnosprawne doświadczają dodatkowych problemów w dostępie do m.in. środowiska zabudowanego, transportu, informacji oraz szeregu towarów i usług, zarówno kiedy przemieszczają się po terytorium własnego kraju, jak i pozostałych państw członkowskich. Co szósty obywatel UE jest niepełnosprawny, a ponieważ społeczeństwo się starzeje, odsetek ten będzie rosł: aż 35% osób powyżej 65 roku życia twierdzi, że w życiu codziennym napotyka na pewne przeszkody, a 15 % osób w wieku 65–74 lat określa się jako osoby napotykające poważne trudności.

Z powodu postępującej cukrzycy mieszkający na Węgrzech Tibor potrzebuje wózka, aby się przemieszczać. Uwielbia podróżować do innych krajów UE, ale napotyka liczne trudności. Dla przykładu: większość hoteli nie dysponuje dostosowanymi do potrzeb osób niepełnosprawnych pokojami, lub też dysponuje jedynie niewielką liczbą takich pokoi. Ponadto wiele z miejsc, które Tibor chce zobaczyć, nie jest łatwo dostępnych dla osób na wózku. Przed podróżą Tibor musi dowiedzieć się, gdzie napotka najmniej problemów a także czy jego ubezpieczenie podróżne będzie tam obowiązywać.

Jak wspomniano powyżej, turystyka staje się coraz ważniejszym aspektem życia obywateli Unii: coraz więcej osób podróżuje, w celach rekreacyjnych lub służbowych. Liczba podróży odbytych w 2008 r. przez Europejczyków wyniosła 1,4 mld³⁶, z czego 90 % stanowiły podróże w ramach UE. Zauważalne staje się też, że Europejczycy wybierają coraz mniej odległe cele podróży, rezerwują krótsze pobyty i kontrolują wydatki. Komisja wdraża działania na rzecz wzmocnienia europejskiej turystyki, poprzez tworzenie bardziej atrakcyjnych warunków i zwiększenie zaufania i zadowolenia konsumentów.

Komisja:

- (9) dokona nowelizacji obecnych przepisów dotyczących ochrony konsumentów kupujących imprezy turystyczne, zwłaszcza przez Internet, oraz ułatwi zakup imprez turystycznych w innych państwach członkowskich: w 2011 r. przedstawi odnośny wniosek ustawodawczy;
- (10) dołoży starań, aby uzupełnić ramy prawne pozwalające zagwarantować jednolite prawa pasażerom wszystkich środków transportu na terenie całej UE oraz by zapewnić odpowiednie egzekwowanie tych praw, w tym praw pasażerów samolotów (np. w przypadku długiego opóźnienia lub odwołania lotu). Komisja dołoży również starań, by węzły komunikacyjne (np. lotniska, stacje kolejowe, porty) stopniowo

³⁶ Eurostat, statystyki dotyczące turystyki, 2008 r.

przekształciły się w miejsca oferujące obywatelom łatwy dostęp do informacji na temat przysługujących im praw, zwłaszcza w przypadku podróży w obrębie UE;

- (11) zaproponuje dodatkowe sposoby zapewnienia pasażerom z ograniczeniami ruchowymi łatwiejszego dostępu do wszystkich środków transportu i niezbędnej infrastruktury, będzie przyznawać – począwszy od 2010 r. – coroczne nagrody dla najłatwiej dostępnych europejskich miast, będzie promować łatwiejszy dostęp do usług takich jak ubezpieczenia podróżne, a także opracuje jednolite unijne normy w zakresie dostępności środowiska zabudowanego i będzie propagować ich stosowanie: Komisja przedstawi w 2010 r. projekt strategii UE na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2010–2020;
- (12) przedstawi propozycje rozwiązań umożliwiających zwiększenie zaufania konsumentów do produktów turystycznych, organizując kampanie informacyjne dla turystów europejskich oraz monitorując poziom zadowolenia konsumentów z poszczególnych usług turystycznych (np. transportu, zakwaterowania, podróży itp.).

2.2.2. *Brak jednolitych przepisów dotyczących ochrony konsumentów, brak wiedzy na temat istniejących środków dochodzenia roszczeń oraz niewystarczające możliwości w zakresie dochodzenia roszczeń*

Obywatele nie mają wystarczającego zaufania, by kupować towary i usługi poza rynkiem krajowym i korzystać z bogactwa oferty i konkurencyjnych cen w całej Europie. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy może być brak jednolitych przepisów w zakresie ochrony konsumentów: ponad jedna trzecia (37%) konsumentów jest przekonana, że kiedy dokonują zakupów w innym państwie UE, czy to zdalnie, czy też w trakcie podróży, ich prawa są gorzej chronione niż ma to miejsce w ich własnym kraju³⁷. Dwie trzecie gospodarstw domowych w UE ma podłączenie do Internetu³⁸, lecz zaledwie 12% użytkowników sieci czuje się całkowicie bezpiecznych, dokonując transakcji online³⁹. Jedna trzecia konsumentów bierze pod uwagę możliwość dokonania zakupów *online* za granicą z uwagi na lepszą jakość lub niższą cenę⁴⁰, lecz zaledwie 8% faktycznie się na to decyduje⁴¹.

Chiara, mieszkająca we Włoszech, znalazła na stronach bułgarskiego sklepu z elektroniką cyfrowy aparat fotograficzny po znacznie niższej cenie niż w jej rodzinnym mieście. Nie chce jednak kupować online w Bułgarii. Zastanawia się, co się stanie, jeśli aparat zaginie lub ulegnie uszkodzeniu w trakcie wysyłki. Czy będzie mogła odesłać towar sprzedawcy, jeśli aparat jej się nie spodoba, tak jak może to zrobić we Włoszech? A jeśli tak, ile ma na to czasu?

Pragnąc zaradzić problemowi braku zaufania, Komisja przedstawiła wniosek w sprawie dalszej harmonizacji przepisów dotyczących ochrony konsumentów i szuka sposobów

³⁷ Dokument roboczy służb Komisji: „Sprawozdanie na temat transgranicznego handlu elektronicznego w UE” – SEC(2009) 283, s.11.

³⁸ Eurostat: w 2009 r. 65 % gospodarstw domowych miało dostęp do Internetu (tsiir040; data publikacji – 18 czerwca 2010 r.).

³⁹ Flash Eurobarometr 250 „Confidence in Information Society” (Zaufanie do społeczeństwa informacyjnego), maj 2009 r.

⁴⁰ Dokument roboczy służb Komisji: „Sprawozdanie na temat transgranicznego handlu elektronicznego w UE” – SEC(2009) 283, s.2.

⁴¹ Tablica wyników dla rynków konsumenckich – konsumenci na rynku wewnętrznym jak w domu, SEC(2010) 385, s. 18.

skuteczniejszego informowania konsumentów o ich prawach⁴². W „Europejskiej agencji cyfrowej”⁴³ Komisja zaproponowała ponadto szereg konkretnych działań mających na celu rozwiązanie głównych problemów uniemożliwiających obywatelom Europy korzystanie z dobrodziejstw jednolitego rynku cyfrowego oraz transgranicznych usług cyfrowych. Pod koniec 2010 r. Komisja opublikuje również badanie poświęcone kwestii wzmocnienia pozycji konsumentów, w którym przedstawi poziom wiedzy i asertywności konsumentów w odniesieniu do swoich praw. Wskaże, którzy konsumenci są pokrzywdzeni oraz określi słabe punkty w tym zakresie. Komisja chce, aby do 2020 r. pozycja konsumentów została wzmocniona o 10 do 15 %.

W przypadku kłopotów konsumenci często nie mają możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń. 51% konsumentów składających skargę do przedsiębiorstwa handlowego i niezadowolonych ze sposobu, w jaki się nią zajęto, nie podejmuje dalszych działań. 47 % obywateli nie podejmuje żadnych działań prawnych w przypadku szkód poniżej 200 EUR. W przypadku transakcji transgranicznych podejmują jakiegokolwiek działania z tym większą niechęcią. Ponadto konsumenci nie są świadomi istnienia alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR) oraz możliwości mediacji na poziomie krajowym, które stanowią tańszą (darmową lub poniżej 50 EUR) i szybszą alternatywę wobec tradycyjnego postępowania sądowego lub nie w pełni wykorzystują te możliwości. Aby przyspieszyć i uprościć procedury dochodzenia roszczeń o wartości poniżej 2 000 EUR (europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń), Komisja dołoży starań, by do 2013 r. wprowadzić we wszystkich państwach UE procedury online dotyczące drobnych roszczeń oraz zbada, czy roszczenia poniżej 5 000 EUR również należy objąć europejskim postępowaniem w sprawie drobnych roszczeń. Dalsze środki przedstawiono szczegółowo w komunikacie w sprawie Aktu o jednolitym rynku.

Komisja:

- (13) opublikuje do 2012 r. kodeks praw internetowych w UE, podsumowujący w zrozumiały sposób prawa użytkowników usług cyfrowych⁴⁴;
- (14) stworzy warunki ułatwiające korzystanie z szybkich i niedrogich pozasądowych sposobów rozwiązywania problemów konsumenckich w UE: w 2011 r. przedstawi wniosek w sprawie instrumentu legislacyjnego dotyczącego alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR), do 2012 r. zbada również propozycje w zakresie ogólnounijnego systemu rozwiązywania sporów dotyczących elektronicznych transakcji handlowych⁴⁵, poczyni również starania, by do 2013 r. wzrosła popularność korzystania z mechanizmu mediacji.

⁴² Wniosek z dnia 8 października 2008 r. dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw konsumentów – COM(2008) 614.

⁴³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejska agenda cyfrowa – COM (2010) 245.

⁴⁴ Zgodnie z zapisami Europejskiej agendy cyfrowej.

⁴⁵ Zgodnie z zapisami Europejskiej agendy cyfrowej.

2.3. Obywatele jako rezydenci, studenci i osoby czynne zawodowe

2.3.1. Swobodny przepływ osób jest utrudniony przez niejednolite i niepoprawne stosowanie unijnego prawa oraz uciążliwe procedury administracyjne

W ciągu ostatnich 40 lat przepisy dotyczące zasady swobodnego przepływu osób nieustannie się rozwijały – obecnie zasada obejmuje wszystkich obywateli UE. Stanowi ona jedno z najważniejszych i najbardziej docenianych praw indywidualnych obywateli UE. Przeprowadzone w 2010 r. badania wykazały, że niemal dziewięciu na dziesięciu obywateli UE wie, że posiada takie prawo⁴⁶ i uznaje je za oczywistość, postrzegając je jako podstawowe prawo przysługujące obywatelom UE⁴⁷. Szacuje się, że w 2009 r. około 11,7 mln obywateli UE mieszkało na terytorium innego państwa członkowskiego, a badania pokazują, że znacznie więcej osób korzysta z tego prawa w pewnym momencie swego życia. Ponad połowa (54%) obywateli biorących udział w badaniu w 2009 r. nie wykazała zainteresowania taką możliwością, bądź też uważała, że istnieje zbyt duża liczba przeszkód w podjęciu pracy w innym państwie członkowskim⁴⁸. Blisko jedna piąta (17%) rozważała podjęcie pracy za granicą w przyszłości⁴⁹.

W 2009 r. kwestie związane z pobytem stanowiły największą część (38%) wszystkich skarg dotyczących funkcjonowania jednolitego rynku⁵⁰. Powyższe dane pokazują, że obywatele UE są świadomi należnego im prawa i że napotykają liczne przeszkody.

Obywatele UE próbujący uzyskać potwierdzenie rejestracji nadal mają do czynienia z trudnościami i opóźnieniami, które są nie do przyjęcia: często zmuszeni są przedstawiać dodatkowe dokumenty (np. rachunki za elektryczność), nieprzewidziane w unijnych przepisach. Unijne przepisy nakładają na obywateli UE, którzy nie są aktywni zawodowo, wymóg posiadania „wystarczających środków utrzymania” w przypadku, gdy pobyt w innym państwie członkowskim przekracza trzy miesiące. Szereg państw członkowskich stosuje przepisy UE w sposób nieprawidłowy: przyjmuje określoną kwotę jako kryterium zezwolenia na pobyt lub nie uwzględnia indywidualnych okoliczności.

Obywatele UE mieszkający w innym państwie członkowskim niż kraj ojczysty zbyt często doświadczają trudności w dostępie do szeregu świadczeń i korzyści, co stanowi dyskryminację ze względu na przynależność państwową. Napotykają problemy również w takich sytuacjach, jak przekazanie nazwiska własnym dzieciom zgodnie z przepisami obowiązującymi w państwie członkowskim, z którego pochodzą.

Pochodzący z państw trzecich członkowie rodzin dołączający do obywateli UE lub towarzyszący im w przeprowadzce do innego państwa członkowskiego napotykają liczne przeszkody w wykonywaniu prawa wjazdu oraz uzyskaniu karty pobytu. Są to m.in. nadmierne wymagania dotyczące dokumentów, jakie należy przedstawić, uciążliwe procedury administracyjne i opóźnienia. Inni członkowie rodzin obywateli UE (np. osoby będące *de facto* partnerami) mogą doświadczać trudności w zakresie uzyskania prawa wjazdu i

⁴⁶ Flash Eurobarometr 294 „EU Citizenship” (Obywatelstwo UE), marzec 2010 r.

⁴⁷ Badanie jakościowe Eurobarometru „European citizenship – Cross-border mobility” (Obywatelstwo europejskie a mobilność transgraniczna), sierpień 2010 r.

⁴⁸ Flash Eurobarometr 263 „Internal Market: Awareness-perceptions-impacts” (Rynek wewnętrzny: wiedza–postrzeganie–skutki), luty – marzec 2009 r.

⁴⁹ Flash Eurobarometr 337 „Geographical and labour market mobility” (Mobilność geograficzna i mobilność na rynku pracy), listopad – grudzień 2009 r.

⁵⁰ Dane pochodzące z bazy danych SOLVIT.

pozwolenia na pobyt. Ponadto problemy pojawiają się, gdy pojęcie „innego członka rodziny” nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach krajowych lub też jest interpretowane niezgodnie z przepisami UE.

Podczas wymiany studenckiej Erasmus w Szwecji pochodzący z Luksemburga Christian spotkał Hiszpankę Natalię. Christian skończył już studia i chciałby zamieszkać razem z Natalią w jej kraju. Zastanawia się, jak zrealizować swoje zamierzenia, ponieważ nie mówi po hiszpańsku i wątpi, czy uda mu się szybko znaleźć pracę w małym miasteczku, gdzie mieszka Natalia. Nie wie, czy po pierwszych trzech miesiącach pobytu, kiedy będzie musiał się oficjalnie zameldować, władze hiszpańskie zaakceptują wyjaśnienie, że otrzymuje miesięcznie 600 EUR od rodziców i jest w stanie pokryć wszystkie swoje niezbędne wydatki. A może będą od niego wymagać stałych lub wyższych dochodów?

Komisja:

- (15) ułatwi swobodne przemieszczanie się obywateli UE oraz pochodzących z państw trzecich członków ich rodzin, rygorystycznie egzekwując unijne przepisy⁵¹ – w tym przepisy o zakazie dyskryminacji, wspierając dobre praktyki, szerząc praktyczną znajomość przepisów UE oraz szerzej rozpowszechniając informacje na temat prawa obywateli do swobodnego przemieszczania się⁵².

2.3.2. *Uciążliwe i niepewne procedury uznawania dyplomów akademickich i kwalifikacji zawodowych*

Obywatele UE mają prawo studiować lub szkolić się w innym państwie członkowskim i korzystać z możliwości edukacyjnych na takich samych warunkach jak lokalni studenci. Stypendium Erasmusa na pewnym etapie studiów otrzymuje około 4 % europejskich studentów. Od początku istnienia tego programu, tj. od 1987 r., skorzystało z niego ponad 2 miliony studentów. Co roku za granicą studiuje ponad 555 000 studentów. Jedna trzecia studentów objętych badaniem w 2009 r. zadeklarowała zamiar podjęcia studiów w innym państwie UE⁵³. Niemniej jednak studenci, którzy chcą podjąć naukę za granicą na podstawie dyplomu uzyskanego w kraju pochodzenia lub którzy studiowali za granicą i wracają do kraju z zamiarem podjęcia pracy, nadal doświadczają licznych trudności w zakresie uznawania ich dyplomów lub okresów nauki za granicą. Nostryfikacja dyplomów bywa czasochłonna i może budzić wiele kontrowersji. 36 % studentów wymienia trudności z uznaniem okresów nauki za granicą jako bardzo istotną lub istotną przeszkodę w podjęciu studiów w innym kraju⁵⁴.

⁵¹ Komisja podejmuje działania na rzecz zapewnienia pełnej transpozycji i wdrożenia przepisów dotyczących swobody przemieszczania się we wszystkich państwach członkowskich.

⁵² Komisja udostępniła właśnie zaktualizowaną i uproszczoną wersję przewodnika dla obywateli UE poświęconego swobodzie przemieszczania się i pobytu w Europie, w którym przedstawiono w przyjazny dla czytelnika sposób wszystkie prawa oraz możliwości, jakimi dysponują obywatele http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf. W ostatnim czasie Komisja przyjęła również komunikat „Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany” – COM(2010)373, w celu zwiększenia wiedzy na ten temat oraz wzmocnienia praw unijnych pracowników migrujących.

⁵³ Flash Eurobarometr 260 „Students and Higher Education Reform” (Studenci a reforma wyższej edukacji), marzec 2009 r.

⁵⁴ Flash Eurobarometr 260 „Students and Higher Education Reform” (Studenci a reforma wyższej edukacji), marzec 2009 r.

Komisja pragnie zapewnić wszystkim młodym ludziom w Europie możliwość odbycia części edukacji w innym państwie członkowskim: dlatego właśnie zainicjowała program „Mobilna młodzież” i współpracuje z państwami członkowskimi, aby osiągnąć cel, zgodnie z którym do 2020 r. co najmniej 20% absolwentów studiów miałyby przez pewien czas studiować lub szkolić się za granicą. Komisja ułatwia studiowanie za granicą, podejmując działania na rzecz porównywalności dyplomów akademickich w ramach europejskich ram kwalifikacji.

Obywatele oczekują, że zdobyte przez nich kwalifikacje zawodowe zostaną uznane automatycznie i że odbędzie się to w sposób bezproblemowy. Często jednak spotyka ich rozczarowanie: w skali ogólnoeuropejskiej średnio zaledwie 70% wniosków o nostryfikację dyplomu spotyka się z szybkim i pozytywnym rozpatrzeniem.

Pochodzący z Wielkiej Brytanii Jonathan waha się, czy przyjąć dobrą ofertę pracy w Austrii. Czy jego żona, pielęgniarka, będzie mogła pracować? Czy jego syn pragnący studiować medycynę będzie w stanie zapisać się na uniwersytet?

Na mocy obowiązujących ram prawnych automatyczne uznanie kwalifikacji dotyczy zaledwie siedmiu spośród ponad 800 zawodów. Obywatelom nie oferuje się w sposób systematyczny możliwości złożenia drogą elektroniczną wniosku o dostęp do zawodu regulowanego, często też muszą czekać trzy do czterech miesięcy na decyzję w sprawie złożonego wniosku.

W innych przypadkach procedury administracyjne, opóźnienia w postępowaniach nostryfikacyjnych oraz opór na poziomie krajowym zwiększają koszty i trudności podejmowania pracy za granicą i stanowią skuteczną przeszkodę w podjęciu pracy w zawodach regulowanych. Unijne przepisy harmonizujące wymagania w zakresie szkoleń dla zawodów uznawanych automatycznie (przede wszystkim zawodów medycznych i architektów) są przestarzałe.

Komisja przyspieszy wprowadzenie szybszych i mniej uciążliwych procedur uznawania kwalifikacji zawodowych, przedstawiając odpowiedni wniosek ustawodawczy w 2012 r. Istotne problemy hamujące mobilność na europejskim rynku pracy oraz planowane przez Komisję środki zaradcze określono szczegółowo w komunikacie w sprawie Aktu o jednolitym rynku.

2.3.3. Współistnienie różnorodnych systemów zabezpieczenia społecznego stanowi wyzwanie dla mobilności pracowników

Odmienne uprawnienia do świadczeń społecznych w poszczególnych krajach są częstym źródłem frustracji Europejczyków pracujących za granicą, co pokazuje ostatnie badanie Eurobarometru⁵⁵. Kwestię istniejących różnic komplikuje dodatkowo złożoność współpracy pomiędzy krajowymi instytucjami zabezpieczenia społecznego, która może powodować opóźnienia i trudności w wymianie informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego obywateli.

Zeta, Greczynka, przeprowadziła się do Niemiec w zamiarze podjęcia pracy, natomiast jej mąż i dzieci pozostały w kraju. Z powodu opóźnień wywołanych wymianą informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego pomiędzy greckim i niemieckim organem ustalenie, które państwo powinno wypłacać świadczenia na dzieci, zajęło dużo czasu.

⁵⁵ Badanie jakościowe Eurobarometru „European citizenship – Cross-border mobility” (Obywatelstwo europejskie a mobilność transgraniczna), sierpień 2010 r.

Ponadto unijne przepisy dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego obejmują jedynie systemy ustawowe. Dla przykładu: w zakresie zabezpieczeń emerytalno-rentowych nie obejmują one dodatkowych (np. zawodowych) świadczeń emerytalnych i rentowych, a odrębne przepisy, które je regulują⁵⁶, zapewniają jedynie podstawowy poziom ochrony. Komisja rozpoczęła niedawno szeroko zakrojone konsultacje dotyczące możliwości usunięcia przeszkód napotykanych przez mobilnych pracowników w nabywaniu i zachowywaniu praw emerytalnych oraz dostępie do świadczeń po przejściu na emeryturę⁵⁷. Kwestią odnośnych przeszkód oraz planowanych przez Komisję środków zaradczych zajęto się szczegółowo w komunikacie w sprawie Aktu o jednolitym rynku.

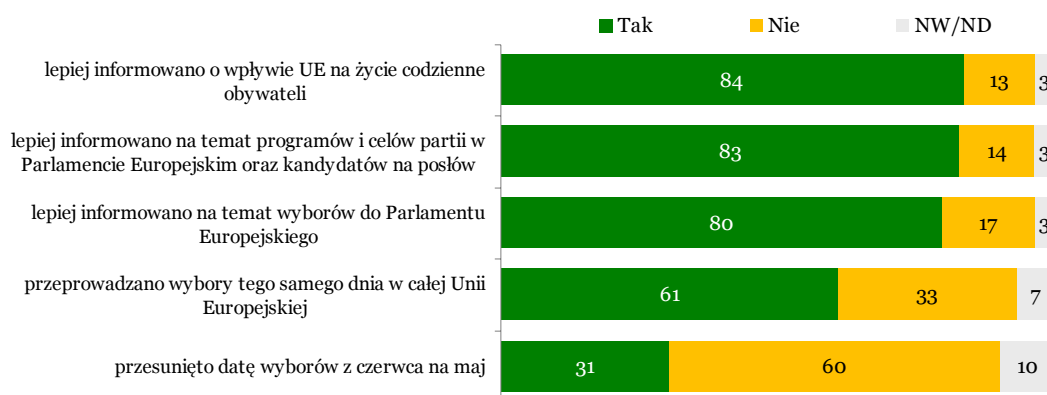
Komisja:

- (16) wprowadza usprawnienia w zakresie informowania obywateli oraz opracowuje nowy system elektronicznej wymiany danych, mający na celu ograniczenie opóźnień i trudności związanych z wymianą informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego.

2.4. Obywatele jako uczestnicy życia politycznego

Frekwencja wyborcza stale spada od momentu pierwszych bezpośrednich wyborów europejskich w 1979 r. W ostatnich wyborach w czerwcu 2009 r. wyniosła ona 43%, co potwierdza obserwowany trend. Niedawne badanie wykazało, że ponad osiemdziesiąt procent obywateli UE uważa, że frekwencja byłaby wyższa, gdyby partie polityczne lepiej informowały o swoich programach oraz wpływie UE na codzienne życie obywateli⁵⁸.

Frekwencja wyborcza w przyszłych wyborach byłaby wyższa, gdyby...



P6. Frekwencja wyborcza w przyszłych wyborach byłaby wyższa, gdyby...
Podstawa: wszyscy respondenci, % UE27

⁵⁶ Dyrektywa 98/49/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie ochrony uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalnych lub rentowych pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek (Dz.U. L 209 z 25.7.1998, s. 46).

⁵⁷ Zielona księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie – COM (2010) 365.

⁵⁸ Flash Eurobarometr 292 „Electoral rights of citizens of the EU” (Prawa wyborcze obywateli UE), marzec 2010 r. Podobne wyniki uzyskano w badaniu jakościowym Eurobarometru „European Union citizenship – cross-border mobility” (Obywatelstwo europejskiego – mobilność transgraniczna) z sierpnia 2010 r.

Organizując wybory do Parlamentu Europejskiego, wszystkie państwa członkowskie zobowiązane są przestrzegać wspólnych zasad: wybory muszą być wolne, tajne, bezpośrednie i powszechne. Wcześniejsze udostępnienie wyników wyborów w jednym państwie członkowskim⁵⁹, np. na kilka dni przed zamknięciem głosowania w innych państwach członkowskich, stanowi naruszenie prawa UE i uniemożliwia obywatelom oddawanie głosów niezależnych od już opublikowanych wyników.

Komisja:

(17) zwraca się do państw członkowskich by zagwarantowały, że w przyszłości wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego będą publikowane w tym samym czasie we wszystkich państwach członkowskich.

Obywatele UE mieszkający w innym państwie członkowskim niż ich własne mają prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego⁶⁰. Wydaje się, że niektóre państwa członkowskie nie informują obywateli UE w odpowiedni sposób o tym prawie⁶¹. Rejestrując wyborców na liście, niektóre państwa członkowskie wymagają od obywateli pochodzących z innych państw członkowskich spełnienia warunków, które uniemożliwiają im korzystanie z praw wyborczych na takich samych zasadach, na jakich korzystają z nich obywatele danego kraju (posiadanie krajowego dokumentu tożsamości, obowiązek ponownej rejestracji przez każdymi wyborami europejskimi itp.)⁶². Tego typu warunki wydają się być sprzeczne z prawem UE.

Ruta, Litwinka mieszkająca na Malcie, chce zagłosować na maltańskiego kandydata w wyborach europejskich. Odmawia się jej jednak prawa do udziału w wyborach, ponieważ nie posiada maltańskiego dokumentu tożsamości, wymaganego przez krajowe przepisy.

Szereg państw członkowskich przyznaje prawo do wstąpienia do partii politycznej lub założenia takiej partii wyłącznie własnym obywatelom⁶³. Mieszkający tam obywatele UE pochodzący z innych państw nie mogą zatem w pełni uczestniczyć w życiu politycznym, ani korzystać ze swoich praw wyborczych.

Charlotte, Dunka mieszkająca w Republice Czeskiej, chce wstąpić do czeskiej partii, reprezentującej podobne do jej poglądów zapatrywania polityczne. Obecne krajowe prawo jej jednak na to nie zezwala; podobnie wygląda sytuacja w Polsce i na Litwie.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami UE obywatele Unii, którzy przeprowadzili się do innego państwa członkowskiego i chcieliby kandydować w wyborach do Parlamentu Europejskiego, muszą uzyskać w państwie członkowskim pochodzenia zaświadczenie, że nie pozbawiono ich praw wyborczych. Ponadto w obecnych przepisach unijnych przewidziano

⁵⁹ Komisja zajmuje się obecnie przypadkiem Niderlandów.

⁶⁰ Artykuł 22 ust. 2 TFUE oraz dyrektywa 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. L 329 z 30.12.1993, s. 34).

⁶¹ Komisja zajmuje się obecnie sprawami Bułgarii, Łotwy, Malty, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier.

⁶² Komisja zajmuje się obecnie sprawą Malty i Słowenii. W dniu 15 lipca 2010 r. Słowenia zgłosiła Komisji nowe przepisy; Komisja przeprowadza obecnie ocenę ich zgodności z przepisami UE.

⁶³ Komisja zajmuje się obecnie sprawami Bułgarii, Finlandii, Grecji, Hiszpanii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Polski, Republiki Czeskiej i Słowacji.

mechanizmy mające na celu przeciwdziałanie zgłaszaniu podwójnych kandydatur i uniemożliwienie podwójnego głosowania. Procedury te mogą często skutkować niepotrzebnymi formalnościami. Należy zatem je uprościć przy jednoczesnym zachowaniu ich skuteczności.

Komisja:

- (18) zwraca się do państw członkowskich, by zagwarantowały obywatelom UE możliwość pełnego korzystania z praw wyborczych w ich państwie członkowskim zamieszkania, zapewniły im możliwość wstępowania do partii politycznych lub ich zakładania w państwie członkowskim zamieszkania oraz by odpowiednio informowały obywateli o przysługujących im prawach wyborczych;
- (19) zaproponuje uproszczenie procedury, jakiej podlegają obywatele UE kandydujący w wyborach w państwie zamieszkania, a także usprawni istniejące mechanizmy przeciwdziałania przypadkom podwójnego głosowania w wyborach europejskich, uwzględniając harmonogram i rezultaty przyszłej reformy systemu wyborów do Parlamentu Europejskiego⁶⁴.

Niektórzy obywatele UE, którzy przeprowadzili się do innego państwa członkowskiego i mieszkają na jego terytorium, mogą ponadto utracić prawo do udziału w wyborach krajowych w państwie pochodzenia. Zgodnie z przepisami obowiązującymi w kilku państwach członkowskich⁶⁵, ich obywatele mieszkający przez określony czas w innym państwie członkowskim pozbawieni zostają praw wyborczych. Komisja i Parlament Europejski otrzymały wiele zgłoszeń od obywateli UE pozbawionych możliwości udziału w jakichkolwiek wyborach krajowych, zarówno w państwie członkowskim pochodzenia, jak i zamieszkania.

Komisja:

- (20) rozpocznie debatę na temat możliwych rozwiązań politycznych gwarantujących, że obywatele UE nie będą pozbawiani praw politycznych na skutek korzystania ze swego prawa do swobodnego przemieszania się.

2.5. Brak łatwo dostępnej informacji i wsparcia dla obywateli

Z powodu braku wiedzy o przysługujących im prawach obywatele nie mogą z nich korzystać. Na poziomie UE istnieje wiele sieci informacyjnych i ułatwiających rozwiązywanie problemów w tym zakresie: codziennie blisko 700 000 poszukuje informacji na stronach UE. Jednakże w badaniu z 2006 r. wykazano, że niemal 70% Europejczyków nie wie o ich istnieniu, a ci, którzy wiedzą, mają wątpliwości, dokąd wysłać zapytanie i czego można oczekiwać. Niektórzy stracili zarówno czas, jak i zaufanie, ponieważ sieci odsyłały ich jedna do drugiej⁶⁶. Przeprowadzone w 2010 r. badanie wykazało, że zaledwie 42 % Europejczyków

⁶⁴ Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r.
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5806882>.

⁶⁵ W Austrii, Danii, Irlandii, na Malcie, Węgrzech i w Wielkiej Brytanii.

⁶⁶ Flash Eurobarometr 254 „Internal Market - Opinions and experiences of Citizens in EU-25” (Rynek wewnętrzny – opinie i doświadczenia obywateli UE-25), październik 2006 r.

zna swoje prawa, a 72 % chciałoby wiedzieć więcej na ich temat⁶⁷. Inne niedawne badanie⁶⁸ pokazuje natomiast, że obywatele przemieszczający się za granicę często czują się sfrustrowani koniecznością konsultowania wielu źródeł w celu uzyskania niezbędnych informacji. Pytani o sposoby ułatwienia ich transgranicznych doświadczeń obywatele często wskazywali na potrzebę stworzenia punktu kompleksowej obsługi, umożliwiającego im bezpośredni dostęp do wszystkich niezbędnych informacji, w tym praktycznych wskazówek i informacji dotyczących poszczególnych krajów.

Obywatele muszą mieć bezpośredni i łatwy dostęp do informacji na temat UE. Powinni znać gwarantowane im przez UE prawa oraz możliwości, jakimi dysponują na terenie Unii. Europa musi być dosłownie na wyciągnięcie ręki, a otrzymanie informacji powinno być tak łatwe, jak wykonanie telefonu.

Ponadto aby móc korzystać z praw UE, w wielu przypadkach należy przestrzegać obowiązujących zasad i procedur krajowych, regionalnych lub lokalnych. Komisja będzie zatem ściśle współpracować z władzami krajowymi, aby móc przedstawić informacje na temat wszystkich państw UE.

Również kraje kandydujące, bliskie wejścia do Unii, powinny wzmocnić wysiłki na rzecz większego zaangażowania obywateli w proces akcesyjny oraz informowania ich o prawach jakie nabędą jako przyszli obywatele UE.

Komisja:

- (21) pracuje nad przekształceniem portalu „Twoja Europa” w kompleksowy punkt informacyjny w zakresie praw przysługujących obywatelom i przedsiębiorstwom w UE: prosty w użytkowaniu i łatwo dostępny przez Internet (<http://ec.europa.eu/youreurope>) oraz dzięki darmowemu numerowi telefonicznemu (do centrum kontaktowego Europe Direct). Będzie on dostarczać przejrzystych informacji praktycznych oraz stanie się głównym punktem kontaktowym („głównym biurem obsługi”), który będzie przysyłał zapytania do poszczególnych wyspecjalizowanych służb pomocowych („biur wsparcia”);
- (22) porządkuje i ujednolica swoje sieci informacyjne w państwach członkowskich, dzięki czemu obywatele będą mogli łatwo znaleźć odpowiedni krajowy, regionalny lub lokalny punkt kontaktowy. Ponadto przedstawicielstwa Komisji w państwach członkowskich i obejmująca 500 punktów informacyjnych sieć Europe Direct do 2012 r. nasila działania promocyjne w zakresie praw obywatelskich, min. dzięki lepszej współpracy z istniejącymi na poziomie UE służbami oferującymi pomoc i ułatwiającymi rozwiązywanie problemów.

2.6. Brak wiedzy o znaczeniu obywatelstwa UE

Obecnie większość europejskich obywateli (79%) twierdzi, że pojęcie „obywatela Unii Europejskiej” nie jest im obce⁶⁹. Jednakże zaledwie 43% wie, co kryje się pod tym pojęciem, a 48% wskazuje, że nie posiada wystarczającej wiedzy na temat swoich praw,

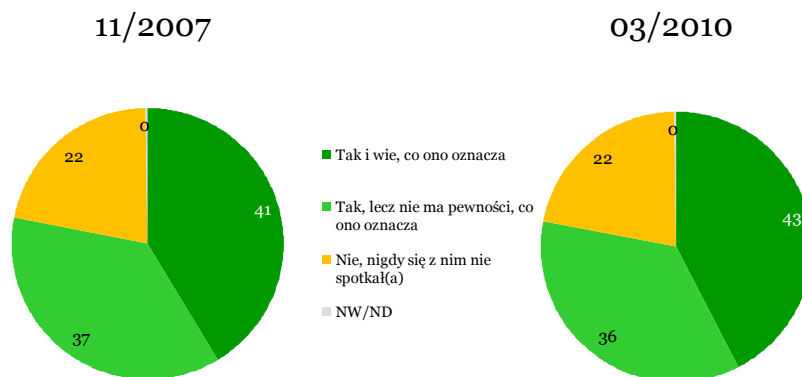
⁶⁷ Standardowy Eurobarometr 73 „Opinia publiczna w Unii Europejskiej”, maj 2010 r.

⁶⁸ Badanie jakościowe Eurobarometru „EU Citizenship – cross-border mobility” (Obywatelstwo europejskie a mobilność transgraniczna), sierpień 2010 r.

⁶⁹ Flash Eurobarometr 294 „EU Citizenship” (Obywatelstwo UE), marzec 2010 r.

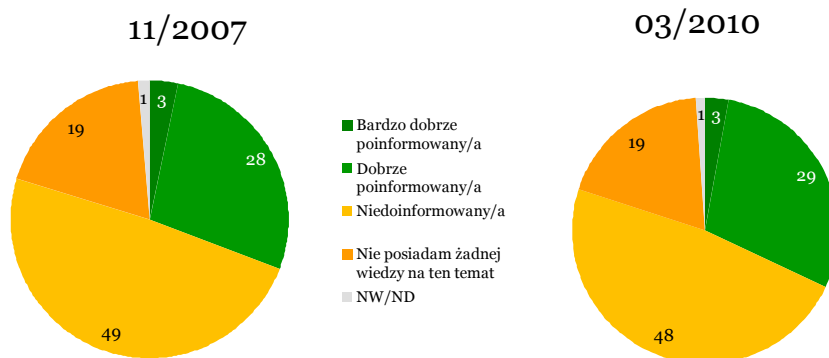
przysługujących im jako obywatelom UE. Mniej niż jedna trzecia (32%) Europejczyków uważa, że posiada solidną lub bardzo solidną wiedzę w tym zakresie.

Znajomość pojęcia „obywatel Unii Europejskiej”, 2007-2010



P1. Niniejsze badanie dotyczy obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy znane jest Panu/Pani pojęcie „obywatel Unii Europejskiej”?
Podstawa: wszyscy respondenci, % UE27

Stopień poinformowania o prawach obywatela Unii Europejskiej, 2007-2010



P2. W jakim stopniu czuje się Pan/Pani poinformowany/a o prawach przysługujących Panu/Pani jako obywatelowi Unii Europejskiej?
Podstawa: wszyscy respondenci, % UE27

Aby obywatelstwo UE rzeczywiście nabrało znaczenia w życiu obywateli, niezbędne jest podniesienie poziomu ich wiedzy na temat istniejących praw i obowiązków.

Do działań na rzecz obywatelstwa UE można wykorzystywać różne programy finansowe, m.in. „Europa dla obywateli” 2007–2013 (budżet wielkości 215 mln EUR), propagujący aktywność obywatelską, oraz „Prawa podstawowe i obywatelstwo” 2007–2013 (budżet wielkości 93,8 mln EUR), którego głównym celem jest propagowanie praw związanych z posiadaniem statusu obywatela UE, takich jak prawo do udziału w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim zamieszkania, swoboda

przemieszczania się i ochrona konsularna. Należy wskazywać obywatelom UE i zainteresowanym stronom te i inne możliwości uzyskania wsparcia finansowego, by korzystali z ekonomii skali.

Traktat lizboński niesie ze sobą ogromny potencjał – w postaci nowych możliwości, obowiązków i celów – który pozwala na większe zaangażowanie obywateli i społeczeństwa obywatelskiego w europejski projekt, przede wszystkim dzięki wprowadzeniu inicjatywy obywatelskiej. Aby umożliwić skuteczne korzystanie z tego podstawowego narzędzia demokracji uczestniczącej, Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy mający na celu ustanowienie odnośnych procedur i określenie warunków korzystania z tego mechanizmu⁷⁰. Działalność obywatelską na poziomie UE można dodatkowo wspierać, wzmacniając europejski wymiar działalności fundacji pożytku publicznego. Blisko 110 000 fundacji działających obecnie na terenie państw członkowskich UE zajmuje się ogólnymi kwestiami leżącymi w centrum uwagi obywateli takimi jak: badania naukowe, ochrona środowiska, zdrowie i zatrudnienie. Niemniej jednak fundacje próbujące rozszerzyć swą działalność poza granice kraju natrafiają na szereg przeszkód natury administracyjnej oraz w zakresie prawa cywilnego i podatkowego (np. w odniesieniu do procedury nadawania statusu fundacji czy zwolnień podatkowych udzielanych przez poszczególne państwa członkowskie itp.), które hamują rozwój operacji transnarodowych i prowadzą do wzrostu kosztów, ograniczając jednocześnie dostępne fundusze na działania pożytku publicznego. Zgodnie z tym, co szczegółowo przedstawiono w komunikacie w sprawie Aktu o jednolitym rynku, aby rozwiązać powyższe problemy, w 2011 r. Komisja przedstawi wniosek w sprawie rozporządzenia dotyczącego statutu fundacji europejskiej.

Niezależne media zajmujące się problematyką unijną są podstawą europejskiej debaty publicznej i dobrze poinformowanego społeczeństwa. Jednakże długa jest jeszcze droga do prawdziwie europejskich mediów, stymulujących rzeczową debatę na temat polityki UE. Alain Lamassoure wskazał w swoim sprawozdaniu, że w wielu państwach członkowskich doniesienia dotyczące wydarzeń politycznych w Stanach Zjednoczonych nadal uznaje się za ważniejsze niż doniesienia dotyczące problematyki unijnej. Ponadto obecny kryzys gospodarczy przyczynił się do zmniejszenia w wielu mediach liczby korespondentów zajmujących się tematyką UE oraz skupienia uwagi na wydarzeniach krajowych. Euronews to jak dotąd jedyna stacja telewizyjna prezentująca wiadomości z europejskiej perspektywy i poświęcająca znaczną część czasu antenowego tematyce unijnej. Powinna ona jednak udoskonalić swój program, by dorównać pozostałym międzynarodowym kanałom informacyjnym pod kątem wpływu medialnego i reputacji. Euronews nie ma jeszcze studia w Brukseli, dzięki któremu stacja mogłaby komentować wydarzenia bezpośrednio z europejskiej stolicy.

Komisja:

- (23) doprowadzi do zwiększenia poziomu wiedzy obywateli na temat statusu i praw przysługujących im jako obywatelom UE oraz znaczenia tego faktu w życiu codziennym: w tym celu zaproponuje, by rok 2013 był Europejskim Rokiem Obywateli, w ramach którego będzie organizować ukierunkowane imprezy propagujące obywatelstwo UE oraz unijne strategie dotyczące kwestii obywatelstwa;

⁷⁰ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej – COM(2010) 119.

- (24) ułatwi obywatelom UE oraz zainteresowanym stronom dostęp do wsparcia finansowego przeznaczonego przez Komisję na rozwój obywatelstwa UE, w oparciu o synergie pomiędzy istniejącymi unijnymi instrumentami finansowymi oraz ich racjonalizację;
- (25) przeanalizuje możliwości lepszego informowania o problematyce unijnej, którego znakiem firmowym będzie wysokiej jakości niezależne i profesjonalne dziennikarstwo; w tym kontekście Komisja rozważy również możliwości bardziej długofalowego finansowania Euronews i zachęcać będzie również do utworzenia studia Euronews w Brukseli.

3. WNIOSKI

Przyczyną utrzymujących się w wielu obszarach przeszkód w skutecznym korzystaniu przez obywateli z przysługujących im praw, opisanych w niniejszym sprawozdaniu, jest nie tylko brak odpowiednich przepisów UE. Należy rozszerzyć lub znowelizować niektóre obowiązujące przepisy, czy nawet dokonać ich radykalnego przeglądu, w celu dotrzymania kroku szybkim zmianom społeczno-gospodarczym i technologicznym. Większość wskazanych działań mających za zadanie usunąć istniejące przeszkody kwalifikuje się do jednej z trzech głównych kategorii: działania na rzecz skutecznego egzekwowania praw UE, działania ułatwiające korzystanie z nich w praktyce oraz działania propagujące wiedzę na ich temat.

Działania należące do pierwszej kategorii mają na celu **zagwarantowanie pełnego egzekwowania** przez państwa członkowskie i na ich terytorium **praw przysługujących obywatelom**. Takie działania mają szczególne znaczenie w obszarach, w których prawo unijne przyjmuje głównie formę dyrektyw, które – w przeciwieństwie do rozporządzeń – wymagają transpozycji do krajowych porządków prawnych państw członkowskich lub przyjęcia przez nie przepisów administracyjnych. Działania te obejmują staranny monitoring środków krajowych, wsparcie i doradztwo poprzez współpracę administracyjną lub też przygotowanie wytycznych, a w razie potrzeby – wszczynanie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Działania należące do drugiej kategorii mają na celu **ułatwienie codziennego życia obywateli poprzez ułatwienie im korzystania z praw indywidualnych** i eliminację niepotrzebnych komplikacji: znajdowanie rozwiązań w sprawach indywidualnych oraz ograniczenie kosztów i obciążeń administracyjnych związanych z krajowymi procedurami i praktykami. Można to osiągnąć za pomocą „miękkich” instrumentów prawnych, takich jak zalecenia czy kodeksy postępowania, rozpowszechnianie dobrych praktyk, wspieranie wzajemnego zaufania i ułatwianie bliższej i skuteczniejszej współpracy organów administracji krajowej, dzięki czemu prawa obywateli będą efektywniej gwarantowane w całej Europie. Wymaga to również uzupełnienia luk w systemie prawnym UE.

Działania należące do trzeciej kategorii mają na celu **podniesienie poziomu wiedzy obywateli na temat własnych praw**, by mogli oni skuteczniej korzystać z możliwości, jakimi dysponują. Jednocześnie wiedzą taką powinni dysponować pracownicy organów administracji krajowej, sędziowie i prawnicy praktycy – tylko wówczas bowiem będą mogli oni skutecznie pomagać obywatelom. Środki w tym zakresie obejmują utworzenie punktu kompleksowej obsługi informacyjnej i doradczej oraz przeprowadzenie kampanii informacyjnych.

Aby prawa obywateli stały się namacalną rzeczywistością, UE musi wykazać się skutecznością działania na wszystkich wymienionych poziomach. W niniejszym sprawozdaniu wskazano 25 krótko- i średnioterminowych inicjatyw mających za zadanie usunięcie trudności stojących na przeszkodzie pełnemu korzystaniu z praw obywatelskich.

Komisja uważa, że stanowi to początek dłuższego procesu identyfikacji przeszkód napotykanym przez obywateli i opracowywania możliwych rozwiązań. Publikacja sprawozdania da początek debacie z pozostałymi instytucjami UE – w szczególności z Parlamentem Europejskim, Radą, Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów – oraz społeczeństwem obywatelskim. Parlamente narodowe powinny być aktywnie zaangażowane w debatę na ten temat, nie tylko weryfikując wdrażanie zasady pomocniczości, lecz również przedstawiając Komisji uwagi w ramach inicjatywy dialogu politycznego⁷¹.

Elementem kluczowym w osiągnięciu sukcesu jest zaangażowanie w działania samych obywateli, którzy nie tylko pasywnie korzystają ze swoich praw lecz również aktywnie uczestniczą w europejskim projekcie. Istnieje szereg narzędzi demokracji uczestniczącej pozwalających zaangażować obywateli w kształtowanie polityki. Narzędzia te pozwolą na bardziej dogłębne i lepsze zrozumienie problemów obywateli.

Niniejsze sprawozdanie ma na celu uwzględnienie pomysłów, problemów czy oczekiwań obywateli i integrację ich w ramach trwającego procesu. Ma ono za zadanie zainicjować debatę oraz przyczynić się do wymiany podglądów na temat sposobów pełnego wykorzystania potencjału obywatelstwa UE pod względem poszerzenia możliwości życiowych Europejczyków poprzez dostarczenie konkretnych korzyści przynoszących namacalne rezultaty. Przyjęcie tej oddolnej perspektywy, której orędownikiem jest Alain Lamassoure, umożliwia stworzenie rzeczywistego „pakietu obywatelskiego” oraz zapoczątkowanie otwartego i konstruktywnego dialogu, dlatego będzie podstawowym elementem procesu tworzenia Europy służącej obywatelom i stojącej na straży ich praw.

Proces ten powinien umożliwić Komisji przedstawienie w roku 2013, który ma zostać zadedykowany obywatelom, oceny rezultatów i wstępnych skutków działań przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu. Komisja będzie wówczas gotowa, by przedstawić ambitny i kompleksowy plan działań na rzecz całkowitego usunięcia utrzymujących się przeszkód uniemożliwiających obywatelom pełne korzystanie z przysługujących im praw.

⁷¹ W 2006 r. Komisja zainicjowała nowy, nieformalny dialog z parlamentami narodowymi, zwany „dialogiem politycznym” lub też „inicjatywa Barroso”. Jego istotę stanowi to, że wnioski i dokumenty konsultacyjne Komisji przedstawiane są bezpośrednio parlamentom narodowym, które zachęcane są do przedstawienia opinii. Ma to udoskonalić proces definiowania strategii politycznych i silniej zaangażować parlamente narodowe w sprawy UE.

SPRAWOZDANIE NA TEMAT OBYWATELSTWA UE ZA 2010 R. 25 DZIAŁAŃ NA RZECZ POPRAWY JAKOŚCI ŻYCIA OBYWATELI UE

Komisja:

- (1) ułatwi międzynarodowym parom (małżeństwom lub zarejestrowanym związkom) określenie, który sąd jest właściwy oraz które prawo ma zastosowanie do ich praw majątkowych (np. wspólnie posiadanego domu), przedkładając w 2011 r. wniosek w sprawie odpowiedniego instrumentu legislacyjnego;
- (2) ułatwi swobodny przepływ dokumentów stanu cywilnego (np. aktów urodzin): w 2013 r. przedstawi wniosek w sprawie odpowiednich instrumentów legislacyjnych;
- (3) umożliwi obywatelom i prawnikom praktykom łatwy dostęp do wielojęzycznej informacji na temat wymiaru sprawiedliwości za pośrednictwem europejskiego portalu „e-sprawiedliwość”;
- (4) wzmocni w większym stopniu ochronę osób podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym, w tym zapewni zatrzymanym dostęp do adwokata i możliwość komunikacji ze światem zewnętrznym zatrzymanego: w tym celu Komisja przedłoży w 2011 r. wnioski w sprawie dwóch instrumentów legislacyjnych;
- (5) usprawni ochronę ofiar przestępstw, przedstawiając w 2011 r. pakiet środków obejmujących instrument legislacyjny;
- (6) uprości formalności i warunki rejestracji samochodów zarejestrowanych uprzednio w innym państwie członkowskim: w 2011 r. przedstawi wniosek w sprawie odpowiedniego instrumentu legislacyjnego. Podejmie również działania w odniesieniu do przypadków dyskryminacji podatkowej w tym zakresie i opracuje rozwiązania dotyczące podwójnego opodatkowania rejestracyjnego pojazdów, stanowiącego przeszkodę w swobodnym przepływie osób i towarów;
- (7) przedstawiła wniosek w sprawie ułatwienia dostępu do transgranicznej opieki zdrowotnej i realizuje właśnie działania pilotażowe w celu umożliwienia Europejczykom bezpiecznego dostępu do własnych danych medycznych oraz powszechnego dostępu do usług telemedycznych do 2020 r. Do 2012 r. Komisja przedstawi również zalecenia dotyczące minimalnego wspólnego zestawu danych pacjenta, dostępnych lub wymienianych w formie elektronicznej we wszystkich państwach członkowskich, w celu zapewnienia interoperacyjności systemów;
- (8) zwiększy skuteczność prawa obywateli UE do opieki konsularnej w państwach trzecich, również w sytuacjach kryzysowych, zapewnianej przez placówki dyplomatyczne i konsularne wszystkich państw członkowskich, poprzez poprawę dostępu do informacji za pomocą specjalnej strony

internetowej oraz ukierunkowanych działań komunikacyjnych; w 2011 r. Komisja przedstawi również wniosek w sprawie środków ustawodawczych;

- (9) dokona nowelizacji obecnych przepisów dotyczących ochrony konsumentów kupujących imprezy turystyczne, zwłaszcza przez Internet, oraz ułatwi zakup imprez turystycznych w innych państwach członkowskich: w 2011 r. przedstawi odnośny wniosek ustawodawczy;
- (10) dołoży starań, aby uzupełnić ramy prawne pozwalające zagwarantować jednolite prawa pasażerom wszystkich środków transportu na terenie całej UE oraz by zapewnić odpowiednie egzekwowanie tych praw, w tym praw pasażerów samolotów (np. w przypadku długiego opóźnienia lub odwołania lotu). Komisja dołoży również starań, by węzły komunikacyjne (np. lotniska, stacje kolejowe, porty) stopniowo przekształciły się w miejsca oferujące obywatelom łatwy dostęp do informacji na temat przysługujących im praw, zwłaszcza w przypadku podróży w obrębie UE;
- (11) zaproponuje dodatkowe sposoby zapewnienia pasażerom z ograniczeniami ruchowymi łatwiejszego dostępu do środków transportu i niezbędnej infrastruktury, będzie przyznawać – począwszy od 2010 r. – coroczne nagrody dla najłatwiej dostępnych europejskich miast, będzie promować łatwiejszy dostęp do usług takich jak ubezpieczenia podróży, a także opracuje jednolite unijne normy w zakresie dostępności budynków i będzie propagować ich stosowanie: Komisja przedstawi w 2010 r. projekt strategii UE na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2010–2020;
- (12) przedstawi propozycje rozwiązań umożliwiających zwiększenie zaufania konsumentów do produktów turystycznych, organizując kampanie informacyjne dla europejskich turystów oraz monitorując poziom satysfakcji konsumentów z poszczególnych usług turystycznych (np. transportu, zakwaterowania, podróży itp.);
- (13) opublikuje do 2012 r. kodeks praw internetowych w UE, podsumowujący w jasny i zrozumiały sposób prawa użytkowników usług cyfrowych;
- (14) stworzy warunki ułatwiające korzystanie z szybkich i niedrogich pozasądowych sposobów rozwiązywania problemów konsumenckich w UE: w 2011 r. przedstawi wniosek w sprawie instrumentu legislacyjnego dotyczącego alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR), do 2012 r. zbada również propozycje w zakresie ogólnounijnego systemu rozwiązywania sporów dotyczących elektronicznych transakcji handlowych, poczyni również starania, by do 2013 r. wzrosła popularność korzystania z mechanizmu mediacji;
- (15) ułatwi swobodne przemieszczanie się obywateli UE oraz pochodzących z państw trzecich członków ich rodzin, rygorystycznie egzekwując unijne przepisy – w tym przepisy o zakazie dyskryminacji, wspierając dobre praktyki, szerząc praktyczną znajomość przepisów UE oraz szerzej rozpowszechniając informacje na temat prawa obywateli do swobodnego przemieszczania się;

- (16) wprowadza usprawnienia w zakresie informowania obywateli oraz opracowuje nowy system elektronicznej wymiany danych, mający na celu ograniczenie opóźnień i trudności związanych z wymianą informacji dotyczących zabezpieczenia socjalnego;
- (17) zwraca się do państw członkowskich by zagwarantowały, że w przyszłości wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego będą publikowane w tym samym czasie we wszystkich państwach członkowskich;
- (18) zwraca się do państw członkowskich, by zagwarantowały obywatelom UE możliwość pełnego korzystania z praw wyborczych w państwie członkowskim zamieszkania, zapewniły im możliwość wstępowania do partii politycznych lub ich zakładania w państwie członkowskim zamieszkania oraz by odpowiednio informowały obywateli o przysługujących im prawach wyborczych;
- (19) zaproponuje uproszczenie procedury, jakiej podlegają obywatele UE kandydujący w wyborach w państwie zamieszkania, a także usprawni istniejące mechanizmy przeciwdziałania przypadkom podwójnego głosowania w wyborach europejskich, uwzględniając harmonogram i rezultaty przyszłej reformy systemu wyborów do Parlamentu Europejskiego;
- (20) rozpocznie debatę na temat możliwych rozwiązań politycznych gwarantujących, że obywatele UE nie będą pozbawiani praw politycznych na skutek korzystania ze swego prawa do swobodnego przemieszania się;
- (21) pracuje nad przekształceniem portalu „Twoja Europa” w kompleksowy punkt informacyjny w zakresie praw przysługujących obywatelom i przedsiębiorcom w UE: prosty w użytkowaniu i łatwo dostępny przez Internet (<http://ec.europa.eu/youreurope>) oraz dzięki darmowemu numerowi telefonicznemu (do centrum kontaktowego Europe Direct). Będzie on dostarczać przejrzystych informacji praktycznych oraz stanie się głównym punktem kontaktowym („głównym biurem obsługi”), który będzie przysyłał zapytania do poszczególnych wyspecjalizowanych służb pomocowych („biur wsparcia”);
- (22) porządkuje i ujednocila swoje sieci informacyjne w państwach członkowskich, dzięki czemu obywatele będą mogli łatwo znaleźć odpowiedni krajowy, regionalny lub lokalny punkt kontaktowy. Ponadto przedstawicielstwa Komisji w państwach członkowskich i obejmująca 500 punktów informacyjnych sieć Europe Direct do 2012 r. nasila działania promocyjne w zakresie praw obywatelskich, min. dzięki lepszej współpracy z istniejącymi na poziomie UE służbami oferującymi pomoc i ułatwiającymi rozwiązywanie problemów;
- (23) doprowadzi do zwiększenia poziomu wiedzy na temat statusu obywatela UE oraz znaczenia tego faktu w życiu codziennym: w tym celu zaproponuje, by rok 2013 był Europejskim Rokiem Obywateli, w ramach którego będzie organizować ukierunkowane imprezy propagujące obywatelstwo UE oraz unijne strategie dotyczące kwestii obywatelstwa;

- (24) ułatwi obywatelom UE oraz zainteresowanym stronom dostęp do wsparcia finansowego przeznaczonego przez Komisję na rozwój obywatelstwa UE, w oparciu o synergie pomiędzy istniejącymi instrumentami finansowymi oraz ich racjonalizację;
- (25) przeanalizuje możliwości lepszego informowania o problematyce unijnej, którego znakiem firmowym będzie wysokiej jakości niezależne i profesjonalne dziennikarstwo; w tym kontekście Komisja rozważy również możliwości bardziej długofalowego finansowania Euronews i zachęcać będzie również do utworzenia studia Euronews w Brukseli.

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.10.2010
KOM(2010) 605 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Sprawozdanie dotyczące wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego (akt z 1976 roku zmieniony decyzją 2002/772/WE, Euratom) oraz udziału obywateli Unii Europejskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania (dyrektywa 93/109/WE)

{KOM(2010) 603 wersja ostateczna}

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Sprawozdanie dotyczące wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego (akt z 1976 roku zmieniony decyzją 2002/772/WE, Euratom) oraz udziału obywateli Unii Europejskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania (dyrektywa 93/109/WE)

1. WPROWADZENIE

Prawa polityczne przyznane obywatelom UE wzmacniają ich tożsamość europejską. Prawo obywateli UE do udziału w wyborach samorządowych lub europejskich niezależnie od tego, w którym państwie członkowskim zdecydują się oni zamieszkać, jest podstawą uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii.

Wybory europejskie są uregulowane aktem z 1976 roku¹ dotyczącym wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich zmienionym decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom², ustanawiającym pewne wspólne zasady dla wszystkich państw członkowskich, takie jak obowiązek stosowania zasady proporcjonalnej reprezentacji oraz dopilnowania, aby dzień głosowania w poszczególnych państwach członkowskich wypadł w tym samym okresie rozpoczynającym się w czwartek, a kończącym się w następującą po nim niedzielę. Szczegółowe zasady umożliwiające obywatelom UE udział w wyborach europejskich w państwie członkowskim, które wybiorą oni jako miejsce zamieszkania³, ustanowione są w dyrektywie 93/109/WE⁴. Oprócz przepisów określających zasady wpisania na listę wyborców oraz procedury zapobiegające podwójnemu głosowaniu i kandydowaniu w wyborach, dyrektywa przewiduje możliwość odstępstwa od ogólnych zasad w przypadku państwa członkowskiego, w którym odsetek obywateli Unii w wieku uprawniającym do głosowania, mających miejsce zamieszkania w tym państwie, lecz niebędących jego obywatelami przekracza 20 % ogółu wyborców⁵. Komisja przedstawia sprawozdanie o odstępstwach, które zostaną zastosowane, każdorazowo w terminie osiemnastu miesięcy przed wyborami europejskimi. Ostatnie sprawozdanie Komisji przyjęto dnia 20 grudnia 2007 r.⁶

Ostatnie wybory europejskie odbyły się w czerwcu 2009 r., a liczba mandatów w Parlamencie Europejskim wyniosła według postanowień traktatu z Nicei 736. Tym samym w wyborach w 2009 r. wyłoniono 736 przedstawicieli do Parlamentu

¹ Akt dołączony jest do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r. (Dz.U. L 278 z 8.10.1976).

² Dz.U. L 283 z 21.10.2002.

³ Na mocy art. 22 TFUE obywatelom UE przyznaje się prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, ale którego nie są obywatelami, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa.

⁴ Dyrektywa 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. (Dz.U. L 329 z 30.12.1993, s. 34).

⁵ Przed przyznaniem prawa głosowania lub kandydowania w wyborach te państwa członkowskie mogą nałożyć na obywateli UE obowiązek zamieszkania na ich terytorium przez pewien okres minimalny.

⁶ Zob. sprawozdanie COM(2007) 846.

Europejskiego. Po wejściu w życie traktatu z Lizbony dnia 1 grudnia 2009 r. liczba mandatów w kolejnych wyborach wzrosła do 751. Dnia 23 czerwca 2010 r. podjęto konieczne środki przygotowawcze.⁷ w celu wdrożenia tych przepisów. W traktacie z Lizbony wprowadzono również zmianę definicji składu Parlamentu Europejskiego. W traktacie określa się, że w skład Parlamentu Europejskiego wchodzi „przedstawiciele obywateli Unii”⁸ zamiast „przedstawiciele narodów państw należących do Wspólnoty”⁹.

Niniejsze sprawozdanie w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. jest przedstawiane razem ze „Sprawozdaniem w sprawie obywatelstwa Unii Europejskiej w 2010 r.: zniesienie przeszkód w zakresie praw obywateli UE” i dostarcza informacji, które zostały wykorzystane w tym sprawozdaniu. W drugim wspomnianym dokumencie skupiono się na problemach, których nadal doświadczają obywatele, w szczególności przy próbie pozyskania towarów i usług przez granice wewnętrzne oraz na możliwościach ich rozwiązania.

Niniejsze sprawozdanie ma na celu ocenę wykonania prawa wyborczego obywateli UE w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Po pierwsze dokonano oceny poziomu wiedzy o wyborach i związanych z nimi prawach oraz działań podjętych w tym zakresie przez państwa członkowskie i instytucje unijne, jak również oceny rzeczywistego udziału w wyborach. Po drugie w sprawozdaniu przeanalizowano, w jaki sposób państwa członkowskie dokonały transpozycji i wdrożenia prawa UE w tej dziedzinie. Ponadto w dokumencie przedstawiono działania, które należy podjąć w celu poprawy frekwencji w wyborach oraz zagwarantowania wykonania praw wyborczych obywateli UE.

W sprawozdaniu oparto się na ostatnich badaniach Eurobarometru, wyniku konsultacji społecznej przeprowadzonej dnia 15 czerwca 2010 r., danych z konferencji „Prawa obywateli UE – droga naprzód”, która odbyła się w dniach 1 i 2 lipca 2010 r., informacjach pochodzących od ekspertów ds. wyborów z poszczególnych państw członkowskich oraz na przeprowadzonej przez Komisję ocenie transpozycji i wdrożenia aktu z 1976 roku oraz dyrektywy 93/109/WE przez państwa członkowskie.

2. STAN WIEDZY I UDZIAŁ W WYBORACH

2.1. Ogólna frekwencja oraz działania promujące udział w wyborach

Od czasu pierwszych bezpośrednich wyborów europejskich w 1979 r. frekwencja wyborcza stale się obniżała. Na początku 2009 r. dane Eurobarometru wykazały, iż jedynie 34% obywateli UE było pewnych, że weźmie udział w wyborach.

W obliczu możliwej niskiej frekwencji Parlament Europejski, Rada Europejska oraz Komisja uznały kwestię wyborów za priorytet w komunikacji międzyinstytucjonalnej na rok 2009 i postanowiły wspólnie szerzyć wiedzę o wyborach europejskich w duchu porozumienia politycznego „Partnerski proces

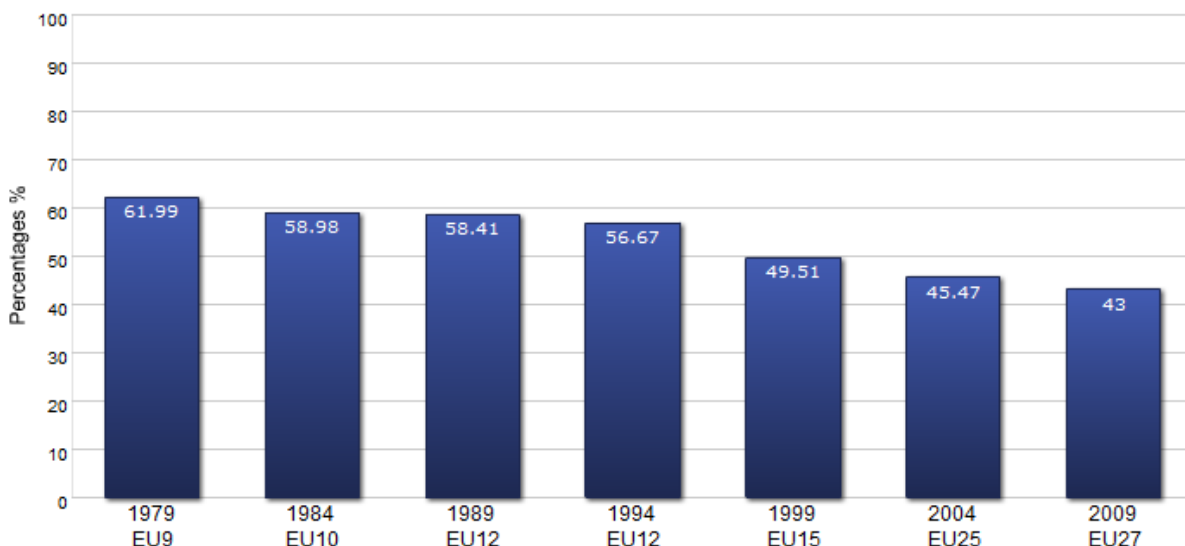
⁷ Zob. dokument 11192/10 Rady Unii Europejskiej.

⁸ Artykuł 14.2 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁹ Artykuł 189 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

komunikowania na temat Europy”¹⁰. Komisja aktywnie uczestniczyła w działaniach podkreślających znaczenie wyborów europejskich w 2009 r.¹¹. Wsparała kampanię Parlamentu Europejskiego, organizując ponad tysiąc imprez i wydarzeń towarzyszących i wykorzystując w tym celu wszystkie dostępne platformy komunikacyjne. Szczególnie skupiono się na dotarciu do kobiet, ludzi młodych oraz osób głosujących po raz pierwszy, jako że według badań opinii publicznej przeprowadzonych w czasie kampanii, te właśnie grupy były najmniej skłonne wziąć udział w wyborach europejskich. W czasie kampanii Komisja wykorzystwała środki audiowizualne i nowe media, włączając w to „kampanię MTV” oraz projekt dotyczący pisania blogów „POMYŚL O TYM!” (*THINK ABOUT IT*). Rozdano różnego rodzaju ulotki, takie jak „Europa dla kobiet”, w których opisano, w jaki sposób UE jest zaangażowana w dziedziny mające wpływ na życie codzienne obywateli oraz wydano specjalną publikację pt. „Dlaczego należy głosować w wyborach europejskich”. W kampanii wykorzystano również istniejące imprezy i akcje o charakterze publicznym oraz zwrócono się także ku działającym już stowarzyszeniom, takim jak Stowarzyszenie Kobiet przy Izbach Europejskich. Dzięki tym działaniom oraz debatom i imprezom publicznym, organizowanym dla ogółu społeczeństwa przez przedstawicielstwa Komisji Europejskiej, społeczne postrzeganie UE zmieniło się na korzyść.

Kampania przeprowadzona przez UE zachęcająca do głosowania wydaje się mieć jedynie ograniczony wpływ na frekwencję wyborczą, mimo że 67% ogółu społeczeństwa posiadało wiedzę na ten temat. Ogólna frekwencja wyniosła 43%, w porównaniu z 45% w 2004 r., co stanowi potwierdzenie spadkowej tendencji w zakresie udziału w wyborach. Spadek frekwencji w wyborach w 2009 r. był jednak stosunkowo niewielki.



¹⁰ Porozumienie polityczne „Partnerski proces komunikowania na temat Europy” zostało podpisane 22 października 2008 r.

¹¹ Sprawozdanie – Działania Komisji Europejskiej mające na celu szerzenie wiedzy o wyborach europejskich w 2009 r. (European Elections 2009 Awareness Raising Activities of the European Commission):

http://www.cc.cec/home/dgserv/comm/european_elections/report_european_elections_2009.html.

W celu określenia możliwych zmiennych mogących zwiększyć frekwencję wyborczą Komisja przeprowadziła również powyborcze badania opinii publicznej¹². Trzy główne działania mogące zwiększyć motywację obywateli do udziału w głosowaniu to: bardziej szczegółowe informowanie obywateli o wpływie Unii Europejskiej na ich życie codzienne (84%), zwiększenie informacji na temat programów politycznych i celów kandydatów i partii w Parlamencie Europejskim (83%) oraz informacji na temat samych wyborów (80%). Większość respondentów we wszystkich państwach członkowskich poparła te trzy najbardziej popularne propozycje. 61% respondentów przyznało, że byliby bardziej skłonni wziąć udział w wyborach, jeżeli odbywałyby się one w tym samym dniu w całej Unii Europejskiej.

2.2. Wiedza o wyborach i frekwencja wyborcza obywateli UE w państwie zamieszkania innym niż państwo, którego są obywatelami

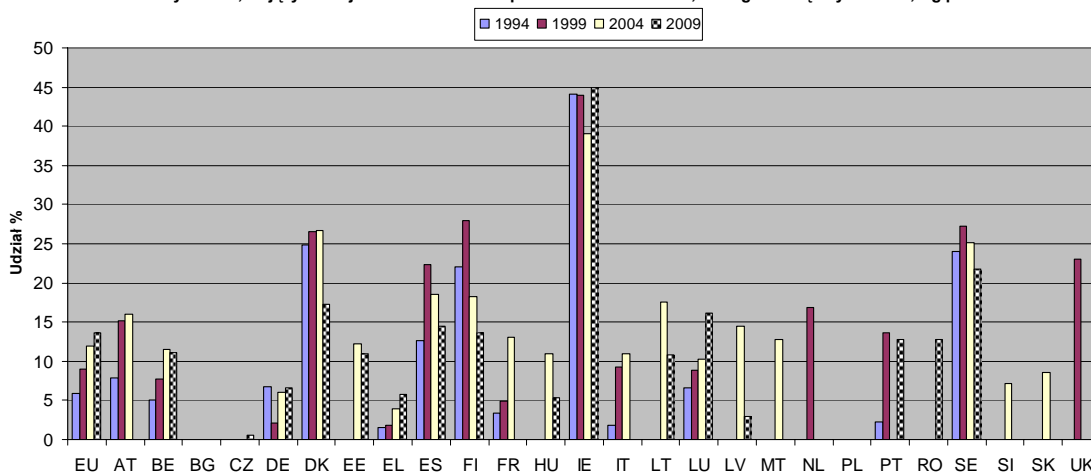
Według statystyk wzrasta liczba obywateli UE będących w wieku uprawniającym do głosowania, żyjących w innym państwie członkowskim, niż państwo członkowskie, którego są obywatelami. Na przykład w Hiszpanii liczba obywateli UE uprawnionych do głosowania, będących obywatelami innych państw członkowskich, wzrosła z 700 000 w 2004 r. do prawie 2 milionów w 2009 r., a na Cyprze - z 45 000 do 77 000. W świetle tych statystyk można wywnioskować, że prawa polityczne obywateli UE mają coraz większe znaczenie, a jednocześnie obywatele coraz częściej korzystają z prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu.

Wzrost liczby wyborców potwierdzają również dane dotyczące zapisywania się na listy wyborców w państwach zamieszkania, którego wyborcy nie są obywatelami. W 2009 r. liczba osób zarejestrowanych na listach wyborców w państwach swojego miejsca zamieszkania wzrosła prawie wszędzie w porównaniu do ostatnich wyborów. Na przykład we Francji liczba takich obywateli wzrosła z 145 000 w 2004 r. do ponad 200 000 w 2009 r.; w Hiszpanii – ze 130 000 do 284 000; w Republice Czeskiej – z 99 wyborców do 703 w 2009 r. Opierając się na danych przekazywanych przez państwa członkowskie udział obywateli żyjących w państwie członkowskim innym niż państwo, którego są obywatelami, i w którym byli wpisani na listy wyborców w wyborach z 2009 r. wyniósł 11,6%¹³, w porównaniu z 5,9% w 1994 r., kiedy to po raz pierwszy zastosowano dyrektywę.

¹² Flash Eurobarometer nr 292.

¹³ Te dane liczbowe pochodzą z informacji udostępnionych przez większość państw członkowskich. Komisja nie dysponuje jednak wystarczającymi informacjami na temat liczby obywateli Unii w Bułgarii, Francji, na Malcie, w Niderlandach, Polsce, Słowenii, Słowacji, we Włoszech i Zjednoczonym Królestwie.

Udział w wyborach europejskich obywateli UE, którzy przeprowadzili się do innego państwa członkowskiego - odsetek wyborców, mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, wg państw*



*Niektóre państwa członkowskie nie dostarczyły danych.
Frekwencja w Irlandii w 2009 r. wyniosła 61%

Jednocześnie w niektórych państwach członkowskich, mimo wzrostu liczby osób uprawnionych do głosowania zamieszkujących terytorium państwa, którego nie są obywatelami, w 2009 r. odsetek tych osób wpisanych na listy wyborców nie wzrósł proporcjonalnie w porównaniu z 2004 r. Na przykład liczba obywateli UE będących obywatelami innego państwa członkowskiego uprawnionych do głosowania i zamieszkujących terytorium Danii wzrosła z 58 148 w 2004 r. do 96 783 w 2009 r. (wzrost o 66%). Jednak liczba osób, które wpisały się na listę wyborców, wzrosła jedynie z 15 572 do 16 776 (o 7%). Na Litwie liczba osób uprawnionych do głosowania będących obywatelami innego państwa i mających miejsce zamieszkania na Litwie wzrosła o niemal 80% w latach 2004-2009, podczas gdy liczba osób, które wpisały się także na listę wyborców wzrosła jedynie o 10%.

Istnieje wiele powodów, dla których obywatele UE żyjący w innym państwie członkowskim mają tendencję do niekorzystania ze swojego prawa do głosowania w wyborach europejskich, mimo że liczba tych osób stale rośnie. Po pierwsze, ogólnie mniej osób bierze udział w wyborach, w tym również obywatele UE mieszkający w państwie członkowskim swojego pochodzenia, co jest tendencją mającą szczególne przyczyny. Innym czynnikiem jest poziom wiedzy wyborców na temat ich praw politycznych, co jest warunkiem koniecznym do zaangażowania się w życie polityczne w państwie członkowskim, w którym żyją. Przeprowadzone w 2010 r. badanie Eurobarometru wykazało, że poziom tej wiedzy wzrósł w porównaniu z poprzednimi latami¹⁴, lecz nadal istnieją kwestie wymagające poprawy. Podczas gdy w 2007 r. jedynie 54% uczestników badania wiedziało, że obywatele UE są uprawnieni do głosowania w wyborach europejskich w państwie członkowskim, w którym mieszkają, a którego nie są obywatelami, w 2010 r. poziom tej wiedzy wzrósł do 69%. Jeżeli chodzi o poszczególne państwa członkowskie, to 79% Irlandczyków, 76% Hiszpanów i 75% Łotyszy posiadało wiedzę na temat tego prawa; są to najwyższe wskaźniki ze wszystkich państw członkowskich.

Na wskaźniki udziału w wyborach europejskich może mieć także wpływ fakt, że jako że zabronione jest podwójne głosowanie, obywatele UE muszą wybrać, czy

¹⁴ Poprzednie badanie przeprowadzono w 2007 r. — Flash Eurobarometr nr 213.

chcą głosować w państwie pochodzenia czy też w państwie, do którego się przeprowadzili (tj. z powodu różnych list kandydatów). Badanie Eurobarometru wykazało, że respondenci mają bardzo zróżnicowane opinie, jeżeli chodzi o preferencje dotyczące kandydatów i list, na które chcą głosować w wyborach europejskich. Ponad 44% respondentów podało, że jeżeli żyłoby w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, wolełoby głosować na listę z tego państwa członkowskiego, podczas gdy podobna liczba respondentów (46%) stwierdziła, że wolałoby wykorzystać swoje prawo wyborcze w państwie członkowskim, który jest ich państwem pochodzenia.

Dostępne statystyki oparte na rzeczywistych danych, dotyczące udziału w wyborach europejskich w 2009 r., wydają się potwierdzać wyniki tego badania opinii społecznej. W niektórych przypadkach większość obywateli danego państwa członkowskiego zamieszkująca inne państwo członkowskie wolała głosować na listy w państwie członkowskim będącym ich państwem pochodzenia. W przypadku obywateli Hiszpanii 36 294 osób zostało wpisanych na listy wyborców w innych państwach członkowskich, lecz 68 008 obywateli Hiszpanii mieszkających w innych państwach członkowskich wolało głosować na listy dostępne w Hiszpanii. W innych przypadkach większość takich obywateli wolała wpisać się na listy wyborców w państwie zamieszkania. Na przykład jeżeli chodzi o Polskę, 51 344 obywateli Polski wpisało się na listy wyborców w państwach zamieszkania, a jedynie 10 093 zdecydowało się głosować na listy polskie.

Prawo UE pozwala obywatelom UE niebędącym obywatelami państwa członkowskiego, w którym żyją, nie tylko głosować w wyborach europejskich, lecz także kandydować w tych wyborach na takich samych warunkach jak obywatele danego państwa członkowskiego. Wydaje się, że jedynie niewielka liczba obywateli korzysta z tego prawa, gdyż w wyborach w 2009 r. jedynie 81 osób kandydowało w wyborach do Parlamentu Europejskiego w swoich państwach zamieszkania, (w 1999 r. kandydowały 62 osoby niebędące obywatelami państw swojego zamieszkania, a w 2004 r. – 57 osób). W rozdziale 3.2 niniejszego sprawozdania dokonano oceny pewnych przeszkód w wykonywaniu tego prawa.

2.3. Działania informacyjne promujące udział obywateli UE w wyborach w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do poinformowania obywateli innych państw członkowskich, w jaki sposób mogą oni wykonywać swoje prawo głosu i kandydować w wyborach.

Przegląd środków podjętych przez państwa członkowskie w celu poinformowania obywateli UE z innych państw członkowskich wykazuje różnice w podejściu do tej kwestii. Niektóre państwa członkowskie przygotowują informacje właściwie dostosowane do specyficznych potrzeb obywateli UE z innych państw członkowskich, podczas gdy inne państwa członkowskie prowadzą jedynie ogólne kampanie informacyjne na temat wyborów europejskich, skierowane do wszystkich wyborców.

Najlepsze praktyki w tym obszarze obejmują wysyłanie indywidualnych pism do obywateli UE będących obywatelami innego państwa członkowskiego informując ich o sposobie, w jaki mogą wykonać swoje prawa wyborcze. Od czasu ostatnich

wyborów zastosowanie tej praktyki rozszerzyło się i obecnie wykorzystuje ją dziesięć państw członkowskich¹⁵.

Państwa członkowskie stosują również w dużym zakresie inne sposoby, takie jak reklamę w gazetach, radiu i telewizji jak również umieszczanie informacji na stronach internetowych władz krajowych.

Komisja przywiązuje wagę do informowania obywateli UE o przysługujących im prawach oraz o działaniach podjętych w celu zachęcenia obywateli do udziału w wyborach. W ramach programu sztokholmskiego¹⁶ instytucje unijne, z myślą o wyborach w 2014 r., muszą wnikliwie rozważyć, jak zachęcić obywateli do głosowania. W tym kontekście, w ramach Szczegółowego programu w zakresie obywatelstwa i praw podstawowych, Komisja umożliwi organizacjom pozarządowym i innym uzyskanie środków na projekty związane z działalnością mającą na celu poszerzenie wiedzy w tej dziedzinie. Komisja zamierza promować takie możliwości finansowania oraz pokrywać koszty działań wspierających udział kobiet w procesie wyborczym, zarówno jako wyborców jak i jako kandydatki. Ponadto, w celu poprawy równowagi płci w Parlamencie Europejskim, Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2010-2015 zawiera działania wspierające udział kobiet jako kandydatek w wyborach europejskich.

3. TRANSPOZYCJA I WDROŻENIE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE PRAWA UE REGULUJĄCEGO WYBORY W 2009 R.

3.1. Podsumowanie praw obywateli UE – transpozycja dyrektywy 93/109/WE

Dyrektywa Rady 93/109/WE przewiduje, że w celu wykonania prawa głosu i prawa kandydowania w wyborach europejskich w państwie członkowskim, w którym dany obywatel UE ma miejsce zamieszkania, musi on złożyć wniosek o wpisanie na listę wyborczą danego państwa członkowskiego. Jako że nie jest dozwolone głosowanie i kandydowanie jednocześnie w państwie członkowskim, który jest państwem pochodzenia i państwie członkowskim, które jest miejscem zamieszkania danego obywatela, obywatele UE będący obywatelami innego państwa członkowskiego muszą złożyć oświadczenie, że będą głosowali lub kandydowali jedynie w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania. Aby zapobiec podwójnemu głosowaniu i podwójnemu kandydowaniu, państwa członkowskie wymieniają między sobą dane odnośnie kandydatów i wyborców wpisanych na listy w państwie członkowskim, którego są oni obywatelami i w państwie członkowskim, które jest ich miejscem zamieszkania. Kandydaci muszą także przedłożyć zaświadczenie wydane przez władze państwa członkowskiego, którego są obywatelami, potwierdzające, że nie są oni pozbawieni prawa do kandydowania. Państwa członkowskie mają obowiązek przedstawienia obywatelom UE z innych państw członkowskich zamieszkujących ich terytorium informacji na temat szczegółowych zasad dotyczących wykonania ich prawa głosu i prawa kandydowania w wyborach, jak również informacji na temat wniosku dotyczącego wpisania ich na listę wyborców lub kandydowania w wyborach.

¹⁵ Austria, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Węgry i Włochy.

¹⁶ Dokument Rady UE nr 17024/09 z dnia 2 grudnia 2009 r.

Komisja dokonała już oceny zgodności przepisów krajowych z dyrektywą w państwach będących członkami Unii od dnia 1 maja 2004 r. i podejmowała niezbędne działania od momentu wejścia w życie dyrektywy w 1994 r. W poprzednich sprawozdaniach dotyczących wdrożenia dyrektywy, opublikowanych w 1998 r.¹⁷ i w 2000 r.¹⁸, dokonano przeglądu aktualnej sytuacji i postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wszczętych w celu zapewnienia właściwej transpozycji i wdrożenia dyrektywy. Na skutek takich postępowań dane państwa członkowskie prawidłowo transponowały i wdrożyły dyrektywę¹⁹.

Ostatnio przeprowadzona przez Komisję ocena transpozycji dyrektywy w państwach, które zostały członkami Unii po dniu 1 maja 2004 r., wskazuje, że ogólnie spełniono warunki prawne pozwalające obywatelom UE wykonywać prawo głosu i prawo kandydowania w państwie członkowskim, które jest ich miejscem zamieszkania. Podczas wyborów w 2009 r. w dziesięciu państwach członkowskich nie istniały żadne bezpośrednie przeszkody mające wpływ na udział obywateli UE w wyborach europejskich. Jednak w dwóch państwach członkowskich, w Słowenii i na Malcie, nałożone na obywateli UE warunki wydawały się stanowić znaczną przeszkodę w wykonywaniu tego prawa. W Słowenii obywatelom UE z innych państw członkowskich przyznano prawo głosu oraz kandydowania jedynie w przypadku, gdy mieszkali oni na terytorium tego państwa członkowskiego co najmniej pięć lat.

Przepisy na Malcie nadal wymagają, aby obywatele UE z innych państw członkowskich przedstawili „maltański dowód tożsamości” w celu wpisania na listę wyborców²⁰. Ponadto organy wyborcze, „kiedy tylko uznają to za niezbędne”, mogą wymagać od obywateli UE ponownego złożenia oświadczenia, które już raz składali w celu wpisania na listę wyborców. W wyniku tego obywatele UE z innych państw członkowskich mogą zostać wyłączeni z udziału w wyborach na Malcie, nawet jeżeli już byli wpisani na listę wyborców.

Ponadto w kilku państwach członkowskich²¹ przepisy krajowe nakładają dodatkowe wymogi na obywateli UE, którzy chcą zostać wpisani na listę wyborców lub listę kandydatów, takie jak wymóg przedłożenia dokumentu zameldowania potwierdzającego miejsce zamieszkania lub obowiązek odnowienia rejestracji przed każdymi wyborami europejskimi. Wymogi te są również sprzeczne z dyrektywą.

Ponadto wydaje się, że kilka państw członkowskich nie transponowało prawidłowo wymogu informowania obywateli o szczegółowych zasadach dotyczących wykonania ich prawa głosu i prawa kandydowania w wyborach²². Niewystarczające informowanie obywateli jest jedną z przyczyn niskiej frekwencji wyborczej.

¹⁷ COM(97) 731.

¹⁸ COM(2000) 843.

¹⁹ Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostały przeprowadzone przeciwko Austrii, Belgii, Hiszpanii, Luksemburgowi, Niderlandom, Niemcom, Szwecji i Włochom.

²⁰ Dyrektywa 2004/38 WE zniósła dokumenty pobytowe dla obywateli UE i zastąpiła je świadectwami rejestracji.

²¹ Bułgaria, Czechy, Cypr, Estonia, Łotwa, Malta, Rumunia, Słowenia i Węgry.

²² Jeżeli chodzi o państwa UE-12 wymóg ten został prawidłowo transponowany jedynie na Cyprze, w Estonii, na Litwie i w Republice Czeskiej.

3.2. Przeszkody dla obywateli UE, którzy pragną założyć partię polityczną lub zostać członkiem takiej partii w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania, lecz którego nie są obywatelami

Kolejna przeszkoda dla obywateli UE w wykonywaniu ich prawa do udziału w wyborach europejskich związana jest z ograniczeniami dotyczącymi ich członkostwa w partiach politycznych oraz z warunkami zakładania takich partii.

Wykonywanie prawa kandydowania w wyborach jest ściśle powiązane z członkostwem w partiach politycznych. W większości przypadków kandydaci umieszczani są na listach przedstawianych przez partie polityczne i składających się z członków tych partii. Przepisy państw członkowskich ograniczające możliwość członkostwa w partiach politycznych tylko do obywateli danego państwa uniemożliwiają innym obywatelom UE kandydowanie w wyborach europejskich z ramienia partii politycznych. W wyniku tego obywatele UE będący obywatelami innych państw członkowskich mogą startować w wyborach jedynie jako kandydaci niezależni lub jako kandydaci wystawieni przez organizacje inne niż partie polityczne, zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi. Takie przepisy oznaczają, że warunki wykonania tego prawa nie są takie same dla obywateli danego państwa i obywateli innego państwa członkowskiego.

Ponadto w przypadku, gdy obywatele UE z innych państw członkowskich nie mają prawa do założenia partii politycznej, lecz mogą zostać członkami partii już istniejącej, pozbawieni są oni możliwości przedstawienia innych programów politycznych niż programy istniejących partii.

Z oceny prawodawstwa krajowego wynika, że w Republice Czeskiej, na Litwie i w Polsce obywatele innych państw członkowskich nie mają prawa do założenia partii politycznej lub nie mogą zostać członkami istniejących partii. Należy zauważyć, że mimo tego ograniczenia, obywatele UE z innych państw członkowskich nie są całkowicie wyłączeni z kandydowania w wyborach. W Republice Czeskiej i na Litwie partie polityczne mogą także umieszczać na swoich listach kandydatów niezależnych. W Polsce, poza partiami politycznymi, również grupy wyborców mają prawo wystawiać swoich kandydatów. Niemniej jednak na mocy takich przepisów obywatele UE z innych państw członkowskich pozbawieni są możliwości wykonania swojego prawa kandydowania na takich samych warunkach jak obywatele danego państwa.

W Bułgarii, Grecji, Hiszpanii, na Łotwie i w Słowacji obywatele UE z innych państw członkowskich mają prawo stać się członkami istniejących partii, ale nie mogą zakładać swoich partii. W Niemczech i Finlandii ustalono kwoty obywateli tych państw, wymagane przy zakładaniu nowej partii politycznej i dlatego obywatele UE z innych państw członkowskich mogą założyć nową partię polityczną tylko wtedy, gdy działają razem z obywatelami tych dwóch państw członkowskich.

3.3. Opublikowanie wyników wyborów – transpozycja i wdrożenie aktu z 1976 roku

Akt z 1976 roku dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego został po raz ostatni zmieniony decyzją 2002/772/WE, która wprowadziła obecnie stosowane wspólne zasady organizowania wyborów. Od czasu zmiany aktu w 2002 r. nie sporządzono jeszcze sprawozdania w sprawie jego transpozycji.

Według oceny Komisji ogólny proces transpozycji aktu zbliża się ku końcowi w większości państw członkowskich. Należy jedynie zaznaczyć, że nie dokonano jeszcze transpozycji art. 10 ust. 2 zabraniającego wczesnego publikowania wyników wyborów, tj. jeszcze przed zamknięciem lokali wyborczych we wszystkich państwach członkowskich. Wydaje się, że dwanaście państw członkowskich²³ nie dokonało prawidłowej transpozycji tego wymogu. Poza Niderlandami żadne z tych państw członkowskich nie opublikowało wyników zbyt wcześnie. Niemniej jednak nie ma gwarancji prawnej, że państwa te nie uczynią tego w czasie przyszłych wyborów.

Artykuł ten ma zapewnić, aby wcześniejsze opublikowanie wyników w jednym państwie członkowskim nie wpłynęło w żaden sposób na wynik głosowania w innych państwach członkowskich, w których nadal trwają wybory. Ma to zagwarantować wolne wybory, będące podstawową zasadą demokracji, której należy przestrzegać w europejskich wyborach parlamentarnych zgodnie z art. 1 ust. 3 aktu z 1976 roku.

3.4. Zmiany w orzecznictwie UE

W dwóch ostatnich orzeczeniach dotyczących wyborów europejskich, w sprawie Gibraltar (C-145/04, *Hiszpania przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*) oraz w sprawie Aruba (C-300/04, *Eman i Sevinger*), Europejski Trybunał Sprawiedliwości zwrócił uwagę na ważną kwestię, a mianowicie na fakt, że mimo iż regulacja tych aspektów procedury dotyczącej wyborów do Parlamentu Europejskiego, które nie są zharmonizowane na szczeblu unijnym, leży w gestii państw członkowskich, to państwa te muszą, pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości, przestrzegać ogólnych zasad prawodawstwa UE. W orzeczeniu w sprawie Gibraltar Trybunał wyjaśnił, że przepisy UE nie zabraniają państwu członkowskiemu rozszerzenia prawa głosu i prawa kandydowania, które przysługuje jego obywatelom i obywatelom UE żyjącym na jego terytorium, na inne określone kategorie osób mających ścisłe powiązania z tym państwem. Podobnie w sprawie Aruba Trybunał stwierdził, że przepisy UE nie zabraniają państwu członkowskiemu pozbawienia prawa głosu w wyborach do Parlamentu Europejskiego obywatela tego państwa, jeżeli nie mieszka on na jego terytorium. Państwa członkowskie są jednak zobowiązane do przestrzegania prawa UE, łącznie z jego ogólnymi zasadami. Dotyczy to w szczególności zasady równego traktowania i niedyskryminacji.

4. DZIAŁANIA MAJĄCE NA CELU ZAGWARANTOWANIE OBYWATELOM UE PRAWA DO AKTYWNEGO UDZIAŁU W ŻYCIU DEMOKRATYCZNYM UNII

4.1. Transpozycja dyrektywy 93/109/WE i aktu z 1976 roku

Komisja zwiększyła swoje starania mające na celu zapewnienie transpozycji i prawidłowe wdrożenie dyrektywy 93/109/WE. W oparciu o wnioski z oceny prawodawstwa krajowego Komisja podejmuje działania niezbędne do usunięcia przeszkód w wykonaniu praw wyborczych oraz dba o to, aby obowiązek informowania obywateli o przysługujących im prawach był w pełni przestrzegany

²³ Bułgaria, Cypr, Czechy, Dania, Finlandia, Grecja, Niderlandy, Polska, Rumunia, Szwecja, Włochy i Zjednoczone Królestwo.

we wszystkich państwach członkowskich. Komisja w pierwszej kolejności zajęła się przeszkodami uniemożliwiającymi obywatelom pełne korzystanie z przysługującego im prawa kandydowania w wyborach europejskich w państwie członkowskim, które jest ich miejscem zamieszkania i w związku z tym podejmuje ona działania niezbędne do tego, aby obywatele ci mogli swobodnie przyłączać się do partii politycznych w państwie członkowskim, które jest ich miejscem zamieszkania. Jeżeli chodzi o transpozycję aktu z 1976 roku, Komisja podejmuje działania niezbędne do zapewnienia wdrożenia art. 10 ust. 2.

4.2. Zapobieganie podwójnemu głosowaniu – działania ulepszające obecny mechanizm

Jako że obecny system zapobiegania podwójnemu głosowaniu i podwójnemu kandydowaniu²⁴ ma pewne braki, Komisja przyjęła wniosek dotyczący zmiany dyrektywy z 2006 r. Zmiana miała na celu uproszczenie systemu i zwiększenie jego skuteczności – zakładała ona w szczególności zastąpienie obecnego mechanizmu *ex ante* kontrolami *ex post* w połączeniu z nałożeniem surowszych kar. Jako że w 2008 r. zawieszono dyskusje nad tym wnioskiem, nadal czeka on na rozpatrzenie w Radzie.

Dlatego też w wyborach w 2009 r. ponownie wykorzystano obecny mechanizm. Mimo prac przygotowawczych przeprowadzonych przed tymi wyborami, nie odnotowano żadnej znaczącej poprawy. Problemy, jakie wystąpiły przy zastosowaniu tego mechanizmu, były takie same jak podczas poprzednich wyborów. Z powodu niejednorodnych harmonogramów wyborczych oraz różnic w danych wykorzystywanych w państwach członkowskich w celu identyfikacji wyborców bardzo często nie można było korzystać z informacji na temat obywateli UE przekazanych przez państwa członkowskie. Dlatego też niemożliwe jest pełne osiągnięcie celu mechanizmu, tj. usunięcie z list wyborców w państwach członkowskich pochodzenia, osób wpisanych na listę wyborców w państwach członkowskich będących ich miejscem zamieszkania.

Z powodu tych trudności identyfikacja znacznej liczby obywateli UE z innych państw członkowskich nie była możliwa w ramach mechanizmu wymiany informacji. Na przykład władze czeskie zidentyfikowały jedynie 2500 z 3800 obywateli Czech, na temat których przekazano im informacje z innych państw członkowskich, ponieważ dostępne dane były niewystarczające; w Irlandii zidentyfikowano jedynie 208 obywateli na 4795, o których otrzymano informacje; Portugalia zidentyfikowała jedynie 38619 obywateli na 83556, o których otrzymano informacje.

Na mocy dyrektywy dane, które należy zarejestrować w momencie wpisywania obywatela UE z innego państwa członkowskiego na listę wyborców, są dosyć

²⁴ Mechanizm ten obejmuje wymianę danych między państwami członkowskimi dotyczących obywateli UE wpisanych na listę wyborców w państwach członkowskich będących ich miejscem zamieszkania. W oparciu o dane przekazane przez państwa członkowskie będące miejscem zamieszkania państwo członkowskie, którego obywatelem jest dany wyborca, musi usunąć go ze swojej listy wyborców (lub zapobiec w inny sposób oddaniu przez niego głosu).

ograniczone²⁵. Dyrektywa nie wymaga podania daty urodzenia, która w większości państw członkowskich wydaje się być niezbędna do identyfikacji obywateli na listach wyborców. Wynika z tego, że obecny wykaz danych wymaganych na mocy dyrektywy nie jest wystarczający dla prawidłowego funkcjonowania mechanizmu.

Jeżeli chodzi o termin przekazania danych, w dyrektywie ustalono jedynie, że muszą one być przesłane „w odpowiednim terminie przed dniem wyborów”. Niemniej jednak przegląd aktualnego stanu rzeczy pokazuje, że w wielu przypadkach państwa członkowskie otrzymują informacje z innego państwa członkowskiego zbyt późno, żeby je wykorzystać²⁶. Na przykład władze w Grecji nie wykorzystały żadnych informacji przesłanych przez inne państwa członkowskie, będące miejscem zamieszkania obywateli greckich, jako że wszystkie informacje otrzymano po dniu 3 marca 2009 r., kiedy to listy wyborców w tym państwie członkowskim były już zamknięte i nie można było ich modyfikować. Brak wspólnych ram czasowych dla wpisywania na listy wyborców i przesyłania danych można uważać za utrudnienie w funkcjonowaniu mechanizmu.

Dalsze przeszkody stwierdzone przez państwa członkowskie to między innymi: fakt, że informacje są przesyłane przez szereg zdecentralizowanych organów zamiast przez jeden punkt kontaktowy; problemy w dostępie do danych przesyłanych drogą elektroniczną i chronionych różnymi zabezpieczeniami; konieczność przetworzenia dużej ilości powiadomień przesyłanych w formie papierowej.

W świetle trudności w funkcjonowaniu mechanizmu, jakie wystąpiły ponownie w trakcie wyborów 2009 r., Komisja analizuje różne sposoby jego ulepszenia, łącznie z możliwością wycofania wniosku z 2006 r. i zastąpienia go zmienioną wersją. Konieczne jest spełnienie dwóch wymogów: poprawy skuteczności wykrywania przypadków podwójnego głosowania w celu zapewnienia legalności wyborów oraz stworzenia prostszego systemu, niestanowiącego nieproporcjonalnie dużego obciążenia administracyjnego w porównaniu do skali problemu i częstości występowania przypadków podwójnego głosowania. Wydaje się, że w celu stworzenia bardziej skutecznego mechanizmu należy określić kolejne wspólne zasady, np. dotyczące harmonogramu wyborów i danych, które należy zebrać. Przy podejmowaniu kolejnych kroków trzeba będzie wziąć pod uwagę harmonogram reformy Parlamentu Europejskiego, która może mieć wpływ na przepisy zawarte w dyrektywie 93/109/WE.

4.3. Zmiana aktu z 1976 r. (zainicjowana przez PE) – udział Komisji w inicjatywie PE

Od 2007 r. Parlament Europejski aktywnie podejmuje działania mające na celu zwiększenie udziału obywateli UE w wyborach europejskich²⁷. W celu przybliżenia obywatelom procesu decyzyjnego oraz w celu wzmocnienia europejskiego wymiaru wyborów podjęto dyskusje nad wprowadzeniem nowych wspólnych zasad dotyczących procedur wyborczych. Ten cel ma być osiągnięty dzięki nowym

²⁵ Według art. 9 te dane to: imię i nazwisko, obywatelstwo, adres oraz miejsce zamieszkania w państwie członkowskim pochodzenia, w którym obywatel był ostatnio zarejestrowany.

²⁶ Taki problem odnotowano na Litwie, Węgrzech, w Republice Czeskiej, Danii, Estonii, Grecji, Francji i Irlandii.

²⁷ Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu z 1976 roku (2007/2207(INI)).

elementom w wyborach europejskich, takim jak lista obejmująca całą UE, w przypadku której całe terytorium Unii stanowiłoby jeden okręg wyborczy, w którym wybierano by określoną liczbę przedstawicieli do PE, jako uzupełnienie do 751 przedstawicieli – liczby obecnie ustalonej przez Traktat. Listy transnarodowe mają zwiększyć znaczenie partii politycznych na szczeblu europejskim i doprowadzić do rozpoczęcia działań skupiających się na kwestiach, które wykraczają poza interesy narodowe i zwracają uwagę na sprawy europejskie i debaty dotyczące Europy. Okręgi regionalne, które miałyby być utworzone w państwach członkowskich o liczbie mieszkańców przekraczającej 20 milionów, miałyby przybliżyć wyborcom działalność przedstawicieli PE. Niektóre partie europejskie promują programy polityczne (platformy), a celem innych jest wystawienie swojego kandydata, startującego w wyborach z listy danej europejskiej partii politycznej, na urząd Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Sam Parlament Europejski jest uprawniony do inicjowania zmian procedury wyborczej stosowanej we wszystkich państwach członkowskich²⁸. Mimo że Komisja nie posiada formalnych uprawnień w tym zakresie, to jednak zamierza ona przyczynić się do tego procesu poprzez przedstawienie analizy porównawczej sporządzonej w 2010 r. W analizie określono aspekty procesu wyborczego, które należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu kolejnych wspólnych zasad. Obejmują one między innymi zorganizowanie lokali wyborczych dla ekspatriantów przebywających poza granicami kraju, aby umożliwić im zagłosowanie na listę z państwa członkowskiego, którego są obywatelami; zlikwidowanie obecnej możliwości stosowania progu wyborczego, aby zwiększyć szanse mniejszych partii na uzyskanie mandatów wyborczych; zniesienie depozytów pieniężnych wymaganych w szeregu państw członkowskich, zanim zezwolą one partii politycznej lub kandydatowi niezależnemu na startowanie w wyborach; ustalenie terminu rejestracji wyborców, aby ułatwić państwom członkowskim weryfikację danych dotyczących zarejestrowanych wyborców.

5. WNIOSKI

Coraz więcej obywateli UE korzysta z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się i może zechcieć również wykonywać swoje prawa głosu w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania. Wydaje się jednak, że liczba obywateli, którzy wpisali się na listę wyborców w państwie członkowskim swojego miejsca zamieszkania, jest niższa niż potencjalny elektorat, tj. liczba obywateli UE uprawnionych do głosowania, żyjących w innym państwie członkowskim niż państwo, którego są obywatelami. Oznacza to, że nadal należy uświadamiać obywateli na temat przysługujących im praw wyborczych i zachęcać ich do uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii.

Obywatele UE, którzy są właściwie poinformowani, dużo częściej biorą udział w życiu politycznym. W następstwie wyborów do Parlamentu Europejskiego Komisja określiła najlepsze praktyki, które należy stosować z myślą o wyborach w 2014 r. Także z myślą o poszerzeniu wiedzy na temat wyborów do Parlamentu Europejskiego, Komisja złoży wniosek o ogłoszenie roku 2013 Europejskim Rokiem Obywateli. Oczekuje się, że bardziej zmobilizuje to elektorat do udziału w wyborach w 2014 r.

²⁸

Artykuł 223 ust. 1 TFUE.

Aby poszerzać wiedzę obywateli na temat ich praw wyborczych oraz zachęcić ich do korzystania z tych praw, Komisja zamierza także kontynuować finansowanie działalności organizacji pozarządowych i innych organizacji.

Poza informowaniem obywateli o ich prawach wyborczych, istotnym warunkiem, koniecznym do wykonywania tych praw, jest również określenie stosownych warunków prawnych. Komisja dokładnie analizuje sposób, w jaki państwa członkowskie transponowały i wdrożyły właściwe przepisy UE i, w koniecznych przypadkach, podejmie kroki niezbędne do usunięcia wszelkich niedociągnięć.

W 2009 r. nadal występowały trudności z funkcjonowaniem mechanizmu zapobiegającemu głosowaniu w dwóch państwach członkowskich podczas tych samych wyborów, mimo że trudności te zostały już zidentyfikowane przez Komisję podczas poprzednich wyborów i zajęto się nimi w 2006 r., składając wniosek o dokonanie stosownej zmiany. Komisja sprawdza obecnie, czy istnieje potrzeba zastąpienia wniosku z 2006 r. kolejną zmianą dyrektywy 93/109/WE. Wydaje się, że w celu stworzenia bardziej skutecznego mechanizmu należy określić kolejne wspólne zasady. Jednocześnie wszelkie zmiany powinny być proporcjonalne do skali problemu i częstości występowania przypadków podwójnego głosowania.

Komisja śledzi także i, w ramach swoich uprawnień, wnosi wkład do toczącej się w Parlamencie Europejskim wymiany poglądów, w jaki sposób zwiększyć zainteresowanie wyborami wśród obywateli. Komisja będzie nadal wspierać starania podejmowane w celu poprawy europejskiego wymiaru wyborów i zreformowania sposobu, w jaki wybiera się przedstawiciele do Parlamentu Europejskiego tak, aby przybliżyć obywatelom partie polityczne i proces decyzyjny, a także aby wzmocnić demokratyczne podstawy funkcjonowania Parlamentu Europejskiego.