KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.9.2022 r.
COM(2022) 481 final

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

FUNKCJONOWANIE DYREKTYWY W SPRAWIE PRZEJRZYSTOŚCI NA JEDNOLITYM RYNKU W LATACH 2016–2020

{SWD(2022) 297 final}

Spis treści

WPROWADZENIE 3

1. Zmiany w latach 2016-2020 4

1.1. Udoskonalenia procedury udzielania informacji 5

1.2. Zastosowanie procedury udzielania informacji w kontekście „lepszego stanowienia prawa" oraz wzajemnego uznawania 5

2. Stosowanie procedury udzielania informacji 6

2.1 Skuteczność w zarysie ogólnym 6

2.2 Stosowanie trybu pilnego 13

2.3 Powiadamianie o „środkach fiskalnych lub finansowych" 14

2.4 Działania następcze związane z odpowiedziami Komisji 14

2.5 Działania następcze związane z procedurą udzielania informacji 14

2.6 Zorganizowana wymiana informacji z państwami członkowskimi, państwami EOG–EFTA, Szwajcarią i Turcją 15

2.7 Przejrzystość 16

3. Podsumowanie 17

STRESZCZENIE

Niniejsze sprawozdanie sporządzono i przedłożono zgodnie z art. 8 dyrektywy (UE) 2015/1535[1] („dyrektywa w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku"). Przedstawiono w nim analizę stosowania w latach 2016–2020 jednego z fundamentów jednolitego rynku: procedury udzielania informacji ustanowionej dyrektywą w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku. W sprawozdaniu podkreślono istotny wpływ procedury udzielania informacji na funkcjonowanie jednolitego rynku i na wykonanie wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa i zestawu narzędzi służących lepszemu stanowieniu prawa[2], a także jej główną rolę w czasie pandemii COVID-19.

Powiadamianie Komisji o krajowych przepisach technicznych przed ich przyjęciem było nadal ważnym narzędziem przeciwdziałania pojawianiu się barier w handlu, mającym na celu zapobieganie takim barierom. W dalszym ciągu stanowiło ono również dobry kanał zapewniający współpracę między Komisją a państwami członkowskimi oraz między samymi państwami członkowskimi. Jest to szczególnie ważne w krytycznych i nieprzewidzianych okolicznościach, takich jakie miały miejsce podczas pandemii COVID-19. Przepisy techniczne są również zgłaszane Komisji, a ostateczne teksty zgłaszanych środków tłumaczone są na 23 języki urzędowe UE[3].

Ponadto w celu wdrożenia dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku Komisja musi podejmować działania następcze w związku ze wszystkimi powiadomieniami budzącymi wątpliwości co do zgodności z prawem Unii oraz musi monitorować takie powiadomienia. W tym kontekście Komisja zwraca szczególną uwagę na środki mające największy wpływ na jednolity rynek[4].

[1] Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. L 241 z 17.9.2015, s. 1).

[2] „Plan działania na rzecz poprawy otoczenia regulacyjnego", COM(2002) 278 final. Zob. także „Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej", COM(2005) 97 final; „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego", COM(2005) 535 final; „Strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej", COM(2006) 689; „Drugi strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej", COM(2008) 32; „Trzeci strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej", COM(2009) 15; „Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej", COM(2010) 543 oraz „Lepsze stanowienie prawa: silniejsza Unia dzięki lepszym wynikom", COM(2016) 615.

[3] Tłumaczenie na język irlandzki nie jest dostępne.

[4] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en_0.pdf

WPROWADZENIE

Jako „fundament dla tworzenia mocniejszej i sprawiedliwszej gospodarki UE" jednolity rynek stanowi główny element sześciu priorytetów Komisji na lata 2019–2024[5]. Jednolity rynek przyczynia się do zwiększenia dobrobytu i poszerzenia perspektyw europejskich obywateli i przedsiębiorstw. Sprawnie działający jednolity rynek pobudza konkurencję i handel, poprawia wydajność, podnosi jakość i pomaga obniżyć ceny z korzyścią dla przedsiębiorstw i konsumentów[6].

W ramach nowego pakietu Komisji dotyczącego polityki przemysłowej z marca 2020 r.[7] przyjęto komunikat w sprawie barier[8] i plan działania na rzecz egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku[9], aby jeszcze bardziej zwiększyć konkurencyjność i ułatwić włączenie wszystkich przedsiębiorstw niezależnie od ich wielkości do unijnych i globalnych łańcuchów wartości. Działanie 10 określone w planie działania Komisji na rzecz egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku odnosi się do dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku. W tym kontekście „zgodnie z bardziej strategicznym podejściem do działań Komisji w zakresie egzekwowania przepisów [...] wdrażanie dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku [opiera się] na czterech filarach:

(i) państwa członkowskie zgłaszają [Komisji] wszystkie projekty przepisów technicznych dotyczących towarów i usług społeczeństwa informacyjnego;
(ii) Komisja [podejmuje] działania następcze w związku ze wszystkimi powiadomieniami budzącymi wątpliwości co do zgodności z prawem Unii;
(iii) opracowując działania następcze, Komisja [zwraca] szczególną uwagę na środki mające największy wpływ na jednolity rynek;
(iv) Komisja monitoruje przepisy, które były przedmiotem jej działań [na podstawie dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku], co – w przypadku braku odpowiednich korekt – może doprowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego".

Komisja kładzie wyraźny nacisk na zapobieganie i egzekwowanie w sprawach wywierających największy ekonomiczny lub innego rodzaju wpływ na jednolity rynek.

Dyrektywa w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku ma na celu zapobieganie powstawaniu nowych barier na jednolitym rynku dzięki ukierunkowaniu na przejrzystość, dialog, zapobieganie i lepsze stanowienie prawa. Państwa członkowskie mogą uczestniczyć w tej procedurze na równi z Komisją. Zainteresowane strony mają dostęp zarówno do sporządzanych krajowych przepisów technicznych, jak i do ostatecznego tekstu zgłaszanych środków, przetłumaczonych na 23 języki urzędowe UE. Dzięki temu podmioty gospodarcze mogą uprzedzać powstawanie przeszkód w handlu i unikać niepotrzebnych i kosztownych obciążeń administracyjnych wpływających na ich działalność gospodarczą.

Procedura udzielania informacji dotycząca krajowych przepisów technicznych ustanowiona w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku umożliwia Komisji i państwom członkowskim badanie przepisów technicznych, które dowolne państwo członkowskie zamierza wprowadzić w odniesieniu do produktów (w przemyśle, rolnictwie i rybołówstwie) oraz usług społeczeństwa informacyjnego (zob. załącznik 1 do dokumentu roboczego służb Komisji dołączonego do niniejszego sprawozdania), przed przyjęciem tych przepisów.

5 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/internal-market_pl
6 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/fs_20_427
7 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_416
8 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0093%3AFIN
9 Zob. przypis 4.

W uproszczonej formie procedura ta ma zastosowanie do państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) będących stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) oraz do Szwajcarii i Turcji (zob. załącznik 4).

Dyrektywa w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku odgrywa również ważną rolę w spotkaniach z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami poświęconych dialogowi dotyczącemu „wiedzy o krajach”[10]. Takie spotkania stanowią element realizowanych w ramach strategii jednolitego rynku działań służących zapewnieniu kultury przestrzegania przepisów i ich inteligentnego egzekwowania[11]. Komisja postrzega te spotkania jako okazję do dialogu mającego na celu poprawę wdrażania dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku. W tym kontekście dialog wynikający z dyrektywy w połączeniu z innymi wskaźnikami pozwala Komisji lepiej zidentyfikować problematyczne sektory oraz problemy strukturalne w państwach członkowskich.

W niniejszym sprawozdaniu – sporządzonym i przedłożonym zgodnie z dyrektywą w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku – przedstawiono ogólne ilościowe i jakościowe informacje na temat funkcjonowania dyrektywy w latach 2016–2020.

W 2020 r. procedura udzielania informacji ustanowiona w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku odegrała decydującą rolę w zarządzaniu pandemią COVID-19 i umożliwiła przyjęcie skoordynowanego podejścia do kryzysu zdrowotnego w całej UE. Rozprzestrzenianie się wirusa spowodowało zakłócenie globalnych łańcuchów dostaw. Pandemia stanowiła poważne zagrożenie dla integralności jednolitego rynku i, w szerszym ujęciu, zachowania łańcuchów produkcji i dystrybucji zapewniających niezbędne dostawy na potrzeby europejskich systemów opieki zdrowotnej. Dyrektywa stanowiła ramy umożliwiające państwom członkowskim podejmowanie skoordynowanych działań.

1. ZMIANY W LATACH 2016-2020

W pięcioletnim okresie 2016–2020 wpłynęło 3 553 powiadomień (zob. załącznik 3.1), co wskazuje na odpowiedni poziom uczestnictwa w dialogu prowadzonym w kontekście dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku ze strony państw członkowskich, które wydały 243 szczegółowe opinie i 475 uwag (zob. załącznik 3.6). Jednocześnie Komisja często udzielała odpowiedzi dotyczących zgłoszonych przepisów technicznych, w szczególności wydała 212 szczegółowych opinii i 816 uwag (zob. załącznik 3.4). Najwięcej odpowiedzi udzielonych przez Komisję i państwa członkowskie UE dotyczyło rolnictwa, rybołówstwa oraz środków spożywczych i wyrobów budowlanych.

W okresie odniesienia wprowadzono nowe narzędzia informatyczne, jak opisano w punktach poniżej, co ułatwiło udział podmiotów gospodarczych w procedurze przewidzianej w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wyjaśniono określone problemy związane z wykładnią dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku. Wątpliwości te dotyczyły definicji przepisów technicznych, klasyfikacji nowych usług pośrednictwa w pojawiających się sektorach związanych z modelami gospodarki współpracy,

[10] Dialog dotyczący „wiedzy o krajach” jest prowadzony w ramach zorganizowanych spotkań z organami krajowymi biorącymi udział w procedurze udzielania informacji w poszczególnych państwach członkowskich UE oraz z krajowymi zainteresowanymi stronami.

[11] Zob. akapit „Zapewnienie kultury przestrzegania przepisów i ich inteligentnego egzekwowania na rzecz realizacji prawdziwego jednolitego rynku” strategii jednolitego rynku, http://ec.europa.eu/growth/single-market/strategy_en

prawa dostępu do dokumentów w związku z procedurą przewidzianą w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku oraz kary za brak powiadomienia[12].

1.1. Udoskonalenia procedury udzielania informacji

Jednym z celów dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku jest uprzednie informowanie podmiotów gospodarczych, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, o planowanych przepisach technicznych przed ich przyjęciem przez państwa członkowskie. Dzięki temu podmioty gospodarcze mają możliwość wypowiedzenia się oraz mogą w odpowiednim czasie dostosować swoją działalność do przyszłych przepisów technicznych[13]. Duża liczba uwag dotyczących powiadomień przekazanych przez zainteresowane strony pokazuje, że te uprawnienia kontrolne są w znacznym stopniu wykonywane, co pomaga Komisji oraz organom krajowym wykrywać bariery w handlu.

W 2015 r. w ramach stale podejmowanych starań na rzecz przejrzystości i efektywności Komisja pracowała nad stworzeniem nowej funkcji na stronie internetowej systemu informacji o przepisach technicznych (TRIS)[14]. Funkcja ta została uruchomiona w 2016 r. i pozwala każdemu korzystać ze strony internetowej TRIS do przekazywania uwag dotyczących wszelkich powiadomień w okresie obowiązywania zasady wstrzymania (*standstill*) określonym w art. 6 dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku. W latach 2016–2020 za pośrednictwem tej funkcji Komisja otrzymała 1 618 uwag (144 w 2016 r., 421 w 2017 r., 175 w 2018 r., 281 w 2019 r. i 597 w 2020 r.).

1.2. Zastosowanie procedury udzielania informacji w kontekście „lepszego stanowienia prawa" oraz wzajemnego uznawania

W komunikacie „Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej"[15] Komisja podkreśliła, że mechanizm kontroli zapobiegawczych ustanowiony w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku przyczynia się do poprawy jakości przepisów krajowych dotyczących produktów i usług społeczeństwa informacyjnego. Współpraca pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi w ramach procedury udzielania informacji ma na celu zapewnienie jaśniejszych ram regulacyjnych dla podmiotów gospodarczych.

Dyrektywa w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku przyczynia się także do lepszej realizacji zasady wzajemnego uznawania. W ramach zasady wzajemnego uznawania – wynikającej z orzecznictwa TSUE dotyczącego art. 34–36 TFUE – zapewniono, aby dostęp do rynku miały towary niepodlegające lub jedynie częściowo podlegające unijnemu prawodawstwu harmonizacyjnemu. Zgodnie z tą zasadą każdy towar wprowadzony zgodnie z prawem do obrotu w jednym państwie członkowskim zasadniczo można sprzedawać w innym państwie członkowskim. Ocena przepisów krajowych przed ich przyjęciem umożliwia zminimalizowanie ryzyka powstania – w wyniku obowiązywania tych przepisów – nieuzasadnionych barier regulacyjnych w handlu, zwłaszcza w świetle zasady wzajemnego uznawania. Dzieje się tak, ponieważ Komisja może: (i) poprawić tekst klauzul jednolitego rynku w projektach zgłoszonych przez państwa członkowskie w ramach procedury ustanowionej w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku; oraz (ii) zalecić, aby państwa członkowskie dodały klauzulę jednolitego rynku w zgłoszonych środkach krajowych, jeżeli nie została ona zawarta w zgłoszonych projektach.

---

12 Aby uzyskać dalsze szczegółowe informacje na temat orzecznictwa TSUE dotyczącego dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku w latach 2016–2020, zob. załącznik 2.

13 Zob. motyw 7 dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku.

14 http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/pl/

15 Zob. przypis 2 powyżej.

2. STOSOWANIE PROCEDURY UDZIELANIA INFORMACJI

2.1 Skuteczność w zarysie ogólnym

► Liczba powiadomień i odnośne sektory

W latach 2016–2020 Komisja otrzymała 3 553 powiadomień (700 w 2016 r., 676 w 2017 r., 666 w 2018 r., 657 w 2019 r. i 854 w 2020 r.)[16].

Zauważono znaczne różnice w liczbie powiadomień składanych przez poszczególne państwa członkowskie, przy czym niektóre państwa członkowskie dokonują rocznie średnio ponad 50 powiadomień, a inne mniej niż 10 (zob. załącznik 3.2). Chociaż tę różnicę można częściowo wytłumaczyć odmiennymi strukturami państwowymi w poszczególnych państwach (np. występowaniem organów regionalnych/lokalnych posiadających uprawnienia regulacyjne), brakiem świadomości lub wyższym/niższym natężeniem działalności regulacyjnej, tak szeroka rozbieżność budzi jednak wątpliwości, czy obowiązki w zakresie powiadamiania są w pełni przestrzegane. Z analizy wynika, że w latach 2017, 2018 i 2019 niemal żadne państwo członkowskie nie zgłosiło ani nie zgłosiło ponownie projektów przepisów technicznych. W przypadku zdecydowanej większości państw członkowskich odnotowano jednak stosunkowo nieznaczną liczbę niezgłoszonych projektów – rocznie 10 lub mniej.

W załączniku 3.2 (tabela 1) można zauważyć korelację między wielkością państw członkowskich a liczbą powiadomień, przy czym największe państwa członkowskie dokonują na ogół więcej powiadomień niż państwa średnie i małe. Korelację tę można po części wytłumaczyć większą liczbą organów regionalnych i lokalnych zobowiązanych do powiadamiania o projektach przepisów technicznych. Są jednak wyjątki: na przykład w niektórych przypadkach państwa członkowskie średniej wielkości dokonały większej liczby powiadomień niż niektóre większe państwa członkowskie, a większe państwa członkowskie o strukturze scentralizowanej dokonały większej liczby powiadomień niż państwa członkowskie o strukturze zdecentralizowanej.

Podobnie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym najwięcej powiadomień w latach 2016–2020 dotyczyło **sektora budownictwa, a następnie produktów rolnych, rybołówstwa, akwakultury i innych środków spożywczych**.

Wiele powiadomień odnotowano również w obszarze **usług społeczeństwa informacyjnego**, w **sektorze ochrony środowiska i sektorze chemicznym** (głównie w obszarze opakowań i odpadów opakowaniowych, produktów z tworzyw sztucznych, nawozów, środków ochrony roślin zawierających glifosat lub neonikotynoidy, norm emisji, produktów kosmetycznych zawierających mikrodrobiny plastiku) oraz **transportu** (np. w odniesieniu do pojazdów elektrycznych, specjalnego wyposażenia pojazdów pasażerskich i taksówek, skuterów śnieżnych, hulajnóg elektrycznych, statków i rekreacyjnych jednostek pływających, dronów) (zob. załącznik 3.3).-

► Kwestie poruszane przez Komisję w odpowiedziach

W odniesieniu do **obszarów niezharmonizowanych**, tj. takich, w przypadku których, przy braku prawa wtórnego, wymagana jest zgodność środków krajowych z art. 34–36 (swobodny przepływ towarów) oraz z art. 49 i 56 (swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług w związku ze społeczeństwem informacyjnym) TFUE, odpowiedzi Komisji miały na celu zwrócenie uwagi państw członkowskich na możliwe nieuzasadnione przeszkody

[16] Zob. załącznik 3.1. Liczby te nie obejmują powiadomień z państw EFTA będących sygnatariuszami Porozumienia EOG (Islandia, Liechtenstein i Norwegia) ani powiadomień z Turcji lub ze Szwajcarii. W okresie sprawozdawczym Komisja otrzymała 232 powiadomienia z tych państw (124 powiadomienia – państwa EFTA/EOG, 74 – Turcja i 34 – Szwajcaria). Więcej informacji na temat tych powiadomień zawiera załącznik 4.

w handlu, po dokonaniu oceny niezbędności i proporcjonalności danego środka zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W przypadku gdy środki krajowe częściowo lub w pełni objęte są **obszarami zharmonizowanymi**, odpowiedzi miały na celu zapewnienie zgodności środków krajowych z prawem wtórnym UE.

- W latach 2016–2020 państwa członkowskie zgłosiły 765 projektów przepisów technicznych w obszarze **budownictwa** (131 w 2016 r., 181 w 2017 r., 139 w 2018 r., 158 w 2019 r. i 156 w 2020 r.[17]). Projekty te dotyczyły wszystkich rodzajów wyrobów budowlanych, w tym obiektów mostowych i betonowych obiektów drogowych, pokryć dachów dwuspadowych w budynkach, sprzętu pożarniczego i ratowniczego, izolacji termicznej, syntetycznych materiałów wypełniających, konstrukcji betonowych, instalacji elektrycznych umiejscowionych na konstrukcjach betonowych i wewnątrz nich, materiałów metalicznych mających kontakt z wodą pitną.

  Komisja zbadała w szczególności projekty przepisów technicznych ustanawiających w odniesieniu do wyrobów budowlanych dodatkowe wymagania lub badania techniczne, które zakłócają swobodny przepływ produktów opatrzonych oznakowaniem CE. Zgłoszone projekty zbadano głównie w świetle rozporządzenia (UE) nr 305/2011 ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych[18].

  Komisja zbadała projekt przepisów zakazujących instalacji pieców opalanych paliwem kopalnym w postaci ropy i pieców opalanych gazem ziemnym w nowych budynkach, z wyjątkiem przypadków, w których w piecach opalanych ropą i gazem wykorzystuje się wyłącznie energię odnawialną. Zgłoszony projekt zbadano pod względem zgodności z dyrektywą 2009/142/WE w sprawie urządzeń gazowych[19] i dyrektywą 92/42/EWG w sprawie wymogów sprawności dla nowych kotłów wody gorącej opalanych paliwem płynnym lub gazowym[20].

  Przepisy techniczne dotyczące efektywności energetycznej budynków poddano ocenie w oparciu o dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej[21], dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków[22] i dyrektywę 2009/125/WE ustanawiającą ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią[23].

---

17 Zob. załącznik 3.3.

18 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz.U. L 88 z 4.4.2011, s. 5).

19 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/142/WE z dnia 30 listopada 2009 r. odnosząca się do urządzeń spalających paliwa gazowe (Dz.U. L 330 z 16.12.2009, s. 10).

20 Dyrektywa Rady 92/42/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie wymogów sprawności dla nowych kotłów wody gorącej opalanych paliwem płynnym lub gazowym (Dz.U. L 167 z 22.6.1992, s. 17).

21 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 1).

22 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. L 153 z 18.6.2010, s. 13).

23 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią (Dz.U. L 285 z 31.10.2009, s. 10).

Komisja oceniła również projekty aktów prawnych dotyczących wymagań dla autostradowych urządzeń komunikacyjnych. Zgłoszony projekt był badany w oparciu o dyrektywy 1999/5/WE[24], 2006/95/WE[25] i 2004/108/WE[26].

- W odniesieniu do **produktów rolnych, rybołówstwa, akwakultury i innych środków spożywczych** w latach 2016–2020 państwa członkowskie zgłosiły 693 projekty przepisów technicznych (145 w 2016 r., 106 w 2017 r., 146 w 2018 r., 161 w 2019 r. i 135 w 2020 r.[27]). Obszary objęte tymi projektami to, przykładowo, materiały mające kontakt ze środkami spożywczymi, napoje energetyczne, tłuszcze trans w żywności, wina i napoje spirytusowe, znaki jakości dla środków spożywczych, dobrostan zwierząt oraz wprowadzanie do obrotu produktów futrzarskich.

  Niektóre państwa członkowskie zgłosiły projekty przepisów ustanawiających znaki wiążące jakość produktu z jego pochodzeniem. Powiadomienia te zbadano pod względem zgodności z postanowieniami TFUE dotyczącymi swobodnego przepływu towarów oraz przepisami rozporządzenia (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych[28].

  W przedmiotowym okresie Komisja zbadała powiadomienia dotyczące higieny środków spożywczych i wydała szczegółowe opinie i uwagi dotyczące ich zgodności z rozporządzeniem (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych[29], rozporządzeniem (WE) nr 853/2004 ustanawiającym szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego[30] i rozporządzeniem (WE) nr 854/2004 ustanawiającym szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi[31].

---

24 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1999/5/WE z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie urządzeń radiowych i końcowych urządzeń telekomunikacyjnych oraz wzajemnego uznawania ich zgodności (Dz.U. L 91 z 7.4.1999, s. 10).

25 Dyrektywa 2006/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do sprzętu elektrycznego przewidzianego do stosowania w określonych granicach napięcia (Dz.U. L 374 z 27.12.2006, s. 10).

26 Dyrektywa 2004/108/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do kompatybilności elektromagnetycznej (Dz.U. L 390 z 31.12.2004, s. 24).

27 Zob. załącznik 3.3.

28 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.U. L 343 z 14.12.2012, s. 1).

29 Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.U. L 139 z 30.4.2004, s. 1).

30 Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. L 139 z 30.4.2004, s. 55).

31 Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.U. L 139 z 30.4.2004, s. 206). Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 zostało uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniającym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylającym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy

Pozostałe powiadomienia dotyczyły oznakowania środków spożywczych. Komisja poddała ocenie ich zgodność z rozporządzeniem (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności[32], w szczególności z przepisami dotyczącymi informacji o wartości odżywczej bądź innymi przepisami dotyczącymi informacji dla konsumentów obowiązującymi w określonych sektorach[33].

- W **sektorze usług społeczeństwa informacyjnego** państwa członkowskie zgłosiły 255 środków (58 w 2016 r., 43 w 2017 r., 34 w 2018 r., 57 w 2019 r. i 63 w 2020 r.[34]), przy czym większość powiadomień dotyczyła projektów przepisów mających wpływ na handel elektroniczny, media społecznościowe i operatorów platform internetowych, neutralność sieci i pluralizm mediów, fałszywe informacje i nawoływanie do nienawiści w internecie, a także inne przepisy dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego objętych zakresem stosowania dyrektywy 2000/31/WE („dyrektywa o handlu elektronicznym")[35] i przepisy odnoszące się do audiowizualnych usług medialnych objętych zakresem stosowania dyrektywy (UE) 2018/1808 (zmieniona dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych)[36].

  Pozostałe udzielone odpowiedzi Komisji odnosiły się do zgłoszonych projektów środków dotyczących przepisów w zakresie usług społeczeństwa informacyjnego koncentrujących się na identyfikacji elektronicznej i usługach zaufania objętych zakresem stosowania rozporządzenia (UE) nr 910/2014 („rozporządzenie eIDAS")[37] oraz swobodnym przepływie danych nieosobowych uregulowanym w drodze rozporządzenia (UE) 2018/1807[38]. Odnotowano również powiadomienia dotyczące prywatności danych cyfrowych, cyberbezpieczeństwa, zatrzymywania danych, faktur elektronicznych, prawa autorskiego, usług telekomunikacyjnych i łączności elektronicznej (w tym sieci 5G), bezpieczniejszego internetu dla dzieci, e-booków,

---

Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz.U. L 95 z 7.4.2017, s. 1).

32 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 18).

33 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1184/2006 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 104/2000 (Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 1).

34 Zob. załącznik 3.3.

35 Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym) (Dz.U. L 178 z 17.7.2000, s. 1).

36 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku (Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 69).

37 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 73).

38 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1807 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie ram swobodnego przepływu danych nieosobowych w Unii Europejskiej (Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 59).

gier hazardowych online oraz w kilku przypadkach w związku – wyraźnie lub dodatkowo – ze swobodnym przepływem usług i swobodą przedsiębiorczości (art. 49 i 56 TFUE, a także dyrektywa usługowa[39]), powiadomienia dotyczące praw konsumentów na podstawie dyrektywy 2011/83/UE[40], ochrony danych osobowych na podstawie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (UE) 2016/679[41] oraz wolności wypowiedzi i wolności prowadzenia działalności gospodarczej przewidzianych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

- W **sektorze chemicznym** Komisja otrzymała 167 powiadomień (32 w 2016 r., 32 w 2017 r., 28 w 2018 r., 27 w 2019 r. i 48 w 2020 r.[42]), w odniesieniu do obszarów takich jak produkty biobójcze, środki ochrony roślin i produkty objęte zakresem stosowania rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH)[43], które to powiadomienia zostały zbadane głównie w oparciu o rozporządzenie w sprawie produktów biobójczych[44], rozporządzenie (WE) nr 1107/2009 dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin[45] oraz rozporządzenie REACH.
- W **sektorze ochrony środowiska** Komisja zbadała 206 projektów środków (55 w 2016 r., 39 w 2017 r., 28 w 2018 r., 33 w 2019 r. i 51 w 2020 r.[46]). Niektóre zgłoszone projekty dotyczyły odpadów opakowaniowych i jednorazowych produktów z tworzyw sztucznych oraz stwarzały problemy w zakresie zgodności z dyrektywą 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych[47] (np. w kwestii wymagań dotyczących zakazu stosowania lekkich plastikowych toreb na zakupy) oraz dyrektywą (UE) 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko[48] (np. w kwestii definicji terminu „tworzywo sztuczne").

Procedura udzielania informacji umożliwiła również Komisji interwencję w sektorach, w których przewidziano harmonizację na poziomie UE lub była już ona w trakcie realizacji,

---

39 Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36).

40 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 64).

41 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

42 Zob. załącznik 3.3.

43 Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. L 396 z 30.12.2006, s. 1).

44 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych (Dz.U. L 167 z 27.6.2012, s. 1).

45 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. L 309 z 24.11.2009, s. 1).

46 Zob. załącznik 3.3.

47 Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. L 365 z 31.12.1994, s. 10).

48 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz.U. L 155 z 12.6.2019, s. 1).

co zapobiegło wprowadzeniu rozbieżnych środków krajowych przez państwa członkowskie. Na podstawie art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku Komisja wezwała zgłaszające państwa członkowskie do odroczenia przyjęcia zgłoszonych projektów przepisów technicznych o 12 miesięcy począwszy od daty otrzymania powiadomienia w obszarze ekologicznej produkcji roślin, zwierząt i produktów akwakultury oraz środków spożywczych (powiadomienie 2018/190/BG), ekologicznej produkcji mięsa króliczego (powiadomienie 2018/219/E), ekologicznej hodowli przepiórek brojlerów (powiadomienie 2018/666/F) oraz jednorazowych produktów z tworzyw sztucznych (powiadomienia 2018/665/B i 2019/9/UK).

► <u>Pozytywne przykłady pokazujące wpływ dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku</u>

W okresie sprawozdawczym w wielu przypadkach dyrektywa w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku okazała się skuteczna, gdyż organy krajowe przeredagowały zgłoszone projekty zgodnie z zaleceniami Komisji lub je wycofały. Tak było w przypadku powiadomienia dotyczącego projektu dekretu nakładającego na zamieszkałych we Włoszech kierowców samochodów przewożących dzieci w wieku poniżej 4 lat obowiązek stosowania określonych przypominających urządzeń alarmowych na siedzeniu pojazdu w celu zapobiegania pozostawianiu dzieci w pojeździe. W szczegółowej opinii Komisja wskazała, że szereg wymogów określonych w zgłoszonym projekcie jest niezgodnych z unijnym prawodawstwem harmonizacyjnym i z zasadą swobodnego przepływu towarów (art. 34–36 TFUE). Wynikało to z braku dowodów świadczących o: (i) proporcjonalności wymogu dotyczącego procedury wcześniejszego zatwierdzenia przypominających urządzeń alarmowych na siedzeniu pojazdu produkowanych zgodnie z prawem w innych państwach członkowskich; oraz (ii) obowiązku wyposażenia tych urządzeń w automatyczny system komunikacji do wysyłania, za pośrednictwem bezprzewodowych sieci komunikacji ruchomej, wiadomości lub połączeń do co najmniej trzech różnych numerów telefonicznych. Komisja podkreśliła, że „procedura wcześniejszego zatwierdzenia" zobowiązująca „jednostki akredytowane" do złożenia wniosku o uznanie we włoskiej Dyrekcji Generalnej ds. Pojazdów Silnikowych może być sprzeczna z zasadą swobodnego świadczenia usług w Unii (art. 56 TFUE). Władze włoskie przeredagowały proponowany dekret zgodnie z uwagami Komisji, zapewniając jednocześnie, aby w ramach zgłoszonego projektu środka można było osiągnąć cel, jakim jest bezpieczeństwo dzieci.

Podobnie w latach 2016, 2017 i 2018 Komisja otrzymała szereg powiadomień dotyczących charakterystyki i określonego wyposażenia bezzałogowych statków powietrznych (dronów). W swoich odpowiedziach Komisja przypomniała trwający proces harmonizacji na szczeblu unijnym i zachęciła zainteresowane państwa członkowskie do współpracy przy ustanawianiu unijnych ram regulacyjnych mających zastosowanie do bezzałogowych statków powietrznych, które to ramy zapewniłyby wysoki poziom bezpieczeństwa w zakresie obsługi takich statków powietrznych, a także umożliwiłyby zarządzanie powiązanym ryzykiem dla bezpieczeństwa oraz ochroną prywatności i danych osobowych. Zainteresowane państwa członkowskie zastosowały się do zaleceń Komisji, wyrażonych w uwagach i szczegółowych opiniach, albo wycofały zgłoszone projekty[49].

W 2020 r. na początku pandemii COVID-19 niektóre państwa członkowskie przyjęły lub opracowały krajowe środki mające wpływ na swobodny przepływ środków ochrony indywidualnej, takich jak okulary ochronne, maski, rękawiczki, komplety chirurgiczne i fartuchy medyczne, a także na swobodny przepływ leków. Wskutek tych działań niezbędne materiały mogły nie dotrzeć do tych, którzy ich najbardziej potrzebowali, zwłaszcza

[49] Dodatkowe przykłady podano w załączniku 3.9.

pracowników służby zdrowia, zespołów interwencyjnych i pacjentów na obszarach dotkniętych epidemią w całej Europie. Wywołało to efekt domina – państwa członkowskie przyjmowały środki w celu łagodzenia wpływu środków wprowadzonych przez inne państwa członkowskie. W krótkim czasie ograniczeniami objęto coraz to nowe produkty, począwszy od środków ochrony indywidualnej aż po leki. Takie środki spowodowały zakłócenie łańcuchów logistycznych i sieci dystrybucji oraz zachęcały do gromadzenia zapasów w ramach łańcucha dostaw. Ostatecznie stosowanie takich środków spowodowało przywrócenie granic wewnętrznych akurat wtedy, gdy najbardziej potrzebna była solidarność między państwami członkowskimi. Komisja wezwała państwa członkowskie do zgłaszania takich środków za pomocą mechanizmu przewidzianego w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku oraz zapewniła instrukcje, jak to zrobić. Ocenę środków zgłoszonych Komisji potraktowano priorytetowo, a Komisja wspierała państwa członkowskie w korygowaniu środków, które mogły utrudniać swobodny przepływ niezbędnych towarów na jednolitym rynku[50]. Doświadczenia związane z pandemią COVID-19 pokazały, jak istotne są procedury przewidziane w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku, w tym tryb pilny (zob. pkt 2.2), a jednocześnie dostarczyły przydatnych wniosków na potrzeby przyszłego przeciwdziałania skutkom negatywnym dla jednolitego rynku spowodowanym sytuacjami nadzwyczajnymi. W przypadku gdy środki zgłoszono po ich przyjęciu, tak jak miało to miejsce w 2020 r. w przypadku około 150 powiadomień związanych z COVID-19, funkcjonowanie mechanizmu powiadomień na mocy dyrektywy oznaczało, że korzyści płynące z informacji i wzajemnej oceny mogły być jednak spożytkowane w czasie kryzysu dzięki platformie komunikacyjnej TRIS, na której państwa członkowskie mogły zapoznać się ze środkami przyjętymi w związku z COVID-19 przez inne państwa członkowskie.

► <u>Najbardziej powszechne zwalczane bariery</u>

Jednym z celów dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku jest wykrycie obszarów, w których pojawiają się powtarzające się bariery dla swobodnego przepływu towarów i swobody świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego, oraz w efekcie określenie potrzeby interwencji w drodze środków harmonizacyjnych służących zapewnieniu sprawniejszego funkcjonowania jednolitego rynku[51]. W analizowanym okresie Komisja stwierdziła kilka powtarzających się barier w zgłoszonych projektach środków. Należą do nich: brak klauzuli jednolitego rynku, wprowadzające w błąd lub niejasne przepisy, które mogły być interpretowane i stosowane jako ograniczenia rynkowe, lub powtarzanie przepisów zawartych w rozporządzeniach UE, wydawanie obowiązkowych norm oraz dodatkowe metody badań[52].

► <u>Odpowiedzi</u>

Dyrektywa w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku umożliwia formalną i ustrukturyzowaną wymianę informacji między państwami członkowskimi a Komisją oraz wzajemną wymianę informacji między państwami członkowskimi przy ocenie zgłoszonych projektów. O intensywności tej wymiany informacji świadczy duża liczba odpowiedzi na powiadomienia wysłanych przez Komisję oraz państwa członkowskie oraz odpowiedzi zgłaszających państw członkowskich i wynikająca z nich wymiana komunikatów (zob. załączniki 3.4, 3.5, 3.6 i 3.8). Dzięki tej wymianie informacji państwa członkowskie mają możliwość zweryfikowania stopnia zgodności zgłoszonych projektów z prawodawstwem

[50] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Eurogrupy – „Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19” (COM(2020) 112).

[51] Zob. motyw 15 dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku.

[52] Dodatkowe informacje na temat najpowszechniejszych zwalczanych barier podano w załączniku 3.11.

Unii. W okresie sprawozdawczym w razie potrzeby Komisja odbywała regularne spotkania na szczeblu ekspertów z przedstawicielami państw członkowskich w celu wyjaśnienia kwestii, które tego wymagają, oraz wysyłała do państw członkowskich wnioski o informacje uzupełniające w celu wyjaśnienia zakresu zgłoszonych przepisów technicznych.

W badanym okresie Komisja wydała 212 szczegółowych opinii (60 w 2016 r., 34 w 2017 r., 40 w 2018 r., 38 w 2019 r. i 40 w 2020 r.), co stanowi 5,9 % całkowitej liczby projektów zgłoszonych przez państwa członkowskie w okresie sprawozdawczym. Ze swojej strony państwa członkowskie wydały 243 szczegółowe opinie (78 w 2016 r., 44 w 2017 r., 38 w 2018 r., 30 w 2019 r. i 53 w 2020 r.). Spośród 1 291 uwag przedstawionych w okresie sprawozdawczym 816 uwag pochodziło od Komisji (154 w 2016 r., 189 w 2017 r., 184 w 2018 r., 155 w 2019 r. i 134 w 2020 r.), a 475 od państw członkowskich (118 w 2016 r., 74 w 2017 r., 77 w 2018 r., 64 w 2019 r. i 142 w 2020 r.) (zob. załączniki 3.4 i 3.6). W pięciu przypadkach Komisja zachęciła zainteresowane państwa członkowskie do odroczenia przyjęcia zgłoszonych przepisów technicznych o rok od daty otrzymania powiadomienia, ponieważ w obszarze, którego dotyczyły zgłoszone projekty, ogłoszono prace harmonizacyjne na szczeblu UE lub prace takie wówczas trwały (zob. załącznik 3.5).

Liczby odpowiedzi (uwag, szczegółowych opinii i decyzji Komisji o odroczeniu przyjęcia projektu), w podziale na sektory, wydanych przez poszczególne państwa członkowskie i Komisję w okresie sprawozdawczym dostarczają pewnych informacji na temat uczestnictwa państw członkowskich w dialogu uruchamianym w wyniku przekazania powiadomień oraz na temat określonych interesów niektórych państw członkowskich, których odpowiedzi skupiają się w większym stopniu na konkretnych sektorach (zob. załącznik 3.6 tabela 6). Do najbardziej aktywnych państw członkowskich należą Włochy, Hiszpania, Austria i Polska. Analiza odpowiedzi według państw członkowskich i sektorów pokazuje szczególne zainteresowanie Austrii, Hiszpanii i Włoch sektorami rolnictwa, rybołówstwa i środków spożywczych. Większość odpowiedzi udzielonych przez Komisję dotyczyła sektora budownictwa i sektora rolnego.

Dzięki dostępowi do wszystkich powiadomień i komunikatów wymienianych w ramach dialogu państwa członkowskie mogą używać dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku jako narzędzia umożliwiającego czerpanie inspiracji z pomysłów partnerów. W ten sposób można rozwiązywać wspólne problemy dotyczące przepisów technicznych oraz zrozumieć, kiedy projekty przepisów technicznych mogą naruszać prawo UE.

2.2 Stosowanie trybu pilnego

Państwa członkowskie mogą zwracać się do Komisji o ocenę ich wniosku o zastosowanie trybu pilnego przewidzianego w art. 6 ust. 7 dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku, jeżeli – zmuszone do zareagowania na naglące i nieprzewidziane okoliczności – są zobowiązane do niezwłocznego przyjęcia przepisów technicznych i nie mają czasu na odczekanie trzymiesięcznego okresu obowiązywania zasady wstrzymania w celu przeprowadzenia wcześniejszych konsultacji z Komisją i pozostałymi państwami członkowskimi. Jeżeli Komisja, po przeanalizowaniu powodów przedstawionych przez dane państwo członkowskie, wyrazi zgodę na przyjęcie trybu pilnego, nie stosuje się trzymiesięcznego okresu obowiązywania zasady wstrzymania, a środki można przyjąć od razu[53]. Komisja zazwyczaj potrzebuje kilku dni roboczych od chwili otrzymania powiadomienia na podjęcie decyzji, czy akceptuje powody przedstawione przez dane państwo członkowskie i zezwala mu na natychmiastowe przyjęcie przepisów technicznych.

Na 3 553 powiadomień ogółem państwa członkowskie przedstawiły w odniesieniu do zgłoszonych projektów 346 wniosków o zastosowanie trybu pilnego (51 w 2016 r., 34

[53] Dalsze szczegółowe informacje dotyczące trybu pilnego podano w załączniku 1.

w 2017 r., 35 w 2018 r., 39 w 2019 r. i 187 w 2020 r.)[54]. Odmówiono zastosowania trybu pilnego w przypadkach, w których uzasadnienie nie było wystarczające lub opierało się na czysto ekonomicznych przesłankach lub opóźnieniach administracyjnych na szczeblu krajowym oraz w przypadkach, w których nie wykazano wystąpienia żadnych nieprzewidzianych okoliczności. Zastosowanie trybu pilnego uznano za uzasadnione w 283 przypadkach (41 w 2016 r., 28 w 2017 r., 21 w 2018 r., 29 w 2019 r. i 164 w 2020 r.). Przypadki te dotyczyły w szczególności substancji psychotropowych, kontroli antynarkotykowych, walki z terroryzmem, broni palnej, chorób pszczół, produktów biobójczych, zakazu dotyczącego produktów szkodliwych dla zdrowia, wyrobów pirotechnicznych, leków (leków/substancji o krytycznym znaczeniu potrzebnych do leczenia pacjentów chorujących na COVID-19), środków ochrony indywidualnej, masek, wyrobów medycznych i wyrobów medycznych do diagnostyki *in vitro*, środków dezynfekcyjnych i alkoholi wykorzystywanych do ich produkcji (zob. załącznik 3.7).

2.3 Powiadamianie o „środkach fiskalnych lub finansowych”

Na mocy dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku państwa członkowskie muszą powiadamiać o „środkach fiskalnych i finansowych”, tj. o przepisach technicznych powiązanych ze środkami fiskalnymi lub finansowymi mającymi wpływ na konsumpcję produktów lub usług przez wspomaganie przestrzegania takich przepisów technicznych. Specyfiką takich środków jest to, że nie ma zastosowania okres obowiązywania zasady wstrzymania (art. 7 ust. 4 dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku).

W latach 2016–2020 państwa członkowskie zgłosiły 149 projektów środków jako „środki fiskalne lub finansowe” (44 w 2016 r., 48 w 2017 r., 26 w 2018 r., 31 w 2019 r. i 45 w 2020 r.)[55].

2.4 Działania następcze związane z odpowiedziami Komisji

Na mocy art. 6 ust. 2 dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku państwa członkowskie muszą przekazywać sprawozdanie dotyczące działania, jakie proponują podjąć w wyniku otrzymania opinii szczegółowej.

W latach 2016–2020 stosunek liczby odpowiedzi państw członkowskich na szczegółowe opinie Komisji do liczby szczegółowych opinii wydanych przez Komisję był zadowalający, choć mógłby ulec dalszej poprawie (średnio 87 % w całym okresie). Zadowalające odpowiedzi ze strony państw członkowskich stanowiły średnio 45 % odpowiedzi (zob. załącznik 3.8).

W badanym okresie państwa członkowskie wycofały 217[56] projektów przepisów technicznych. W 30 przypadkach (4 w 2016 r., 13 w 2017 r., 9 w 2018 r., 2 w 2019 r. i 2 w 2020 r.) wycofanie nastąpiło po otrzymaniu szczegółowej opinii od Komisji. Do przyczyn wycofania projektów należą: (i) wprowadzenie przez powiadamiające państwo członkowskie istotnych zmian do projektu przepisów technicznych, co wymagało złożenia nowego powiadomienia (art. 5 ust. 1 dyrektywy) oraz (ii) po prostu decyzja organów krajowych o zaniechaniu przyjęcia projektu przepisów technicznych. W odniesieniu do innych zgłoszonych projektów przepisów technicznych dialog jest nadal w toku.

2.5 Działania następcze związane z procedurą udzielania informacji

W odniesieniu do przypadków, w których możliwe naruszenia prawa rynku wewnętrznego UE nie zostały całkowicie usunięte w ramach procedury udzielania informacji, Komisja

[54] Zob. załącznik 3.7.

[55] Dalsze szczegółowe informacje dotyczące środków fiskalnych i finansowych podano w załączniku 1.

[56] Dane ekstrapolowane 14 lipca 2021 r.

przeprowadziła dalsze badania (np. w obszarze środków ochrony roślin, papierosów elektronicznych, tytoniu). Komisja zbadała również domniemane naruszenia przez państwa członkowskie obowiązku powiadamiania, na przykład w odniesieniu do przepisów dotyczących taksometrów, szklanych butelek do wina i okowit, urządzeń do reklamy, odpadów, gier hazardowych, automatów do gier, emisji fluorowanych gazów cieplarnianych, produktów z tworzyw sztucznych, mebli, gospodarki współpracy itp. W takich przypadkach Komisja informowała dany krajowy punkt kontaktowy ds. dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku o konsekwencjach naruszenia obowiązku powiadomienia i przypominała o tym obowiązku.

2.6 Zorganizowana wymiana informacji z państwami członkowskimi, państwami EOG–EFTA, Szwajcarią i Turcją

Regularne posiedzenia stałego komitetu ds. przepisów technicznych umożliwiały cenną wymianę poglądów na temat kwestii o znaczeniu ogólnym, a także na temat szczegółowych aspektów procedury udzielania informacji.

Jeżeli chodzi o procedurę udzielania informacji, rozmowy w kontekście posiedzeń stałego komitetu ds. przepisów technicznych dotyczyły w szczególności:

- trybu pilnego przewidzianego w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku,
- dostępu do dokumentów Komisji i powiadomień poufnych,
- procedury udzielania informacji w przypadku powiadomień pochodzących ze Szwajcarii i EOG,
- zobowiązania państw członkowskich do przekazywania Komisji pełnego tekstu projektu przepisów technicznych,
- rozwoju orzecznictwa TSUE dotyczącego dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku oraz
- funkcjonowania mechanizmu punktów kompleksowej obsługi.

W celu udzielenia wyjaśnień dotyczących niektórych powtarzających się barier lub nowego prawodawstwa UE Komisja przedstawiła, w oparciu o wnioski państw członkowskich lub z własnej inicjatywy, prezentacje na forum stałego komitetu ds. przepisów technicznych. Prezentacje te dotyczyły:

- dyrektywy (UE) 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko,
- procedury udzielania informacji na podstawie dyrektywy usługowej 2006/123/WE i rozporządzenia (UE) 2018/1807 w sprawie ram swobodnego przepływu danych nieosobowych w Unii Europejskiej,
- ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (UE) 2016/679,
- dyrektyw w sprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego 2014/45/UE[57], 2014/46/UE[58] i 2014/47/UE[59],

[57] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/45/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie okresowych badań zdatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylająca dyrektywę 2009/40/WE (Dz.U. L 127 z 29.4.2014, s. 51).

[58] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/46/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę Rady 1999/37/WE w sprawie dokumentów rejestracyjnych pojazdów (Dz.U. L 127 z 29.4.2014, s. 129).

[59] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/47/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie drogowej kontroli technicznej dotyczącej zdatności do ruchu drogowego pojazdów użytkowych poruszających się w Unii oraz uchylająca dyrektywę 2000/30/WE (Dz.U. L 127 z 29.4.2014, s. 134).

- ograniczeń dotyczących mikrogranulek plastiku na szczeblu unijnym,
- dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych,
- klauzuli jednolitego rynku oraz art. 34–36 TFUE.

Kilka państw członkowskich udostępniło na forum stałego komitetu informacje na temat swoich najlepszych praktyk w zakresie powiadomień realizowanych na podstawie dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku.

W wielu państwach członkowskich zorganizowano również spotkania dwustronne w ramach misji „wiedzy o krajach". Takie spotkania miały na celu określenie szczególnych potrzeb poszczególnych państw członkowskich na jednolitym rynku w drodze bezpośredniego dialogu między Komisją a organami krajowymi, a także w drodze spotkań z krajowymi zainteresowanymi stronami. W tym kontekście Komisja odbyła wizyty w kilku stolicach państw UE[60] i uczestniczyła w spotkaniach z władzami państw członkowskich i krajowymi zainteresowanymi stronami. Główne problemy z wdrażaniem dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku na szczeblu krajowym zidentyfikowane w toku tych misji dotyczyły nieznacznej liczby powiadomień (np. w Rumunii, na Litwie i w Portugalii), zdolności administracyjnych (np. w Bułgarii) lub kwestii koordynacji (np. we Włoszech, w Hiszpanii i w Niemczech) oraz ograniczonej wiedzy krajowych organów administracyjnych na temat dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku.

W całym okresie odniesienia Komisja omawiała również kwestię stosowania dyrektywy w ramach spotkań z państwami członkowskimi w ramach dialogu na temat zapewnienia zgodności, które odbywają się w następstwie zaangażowania w strategię jednolitego rynku. Ponadto Komisja regularnie organizowała seminaria techniczne *ad hoc* skierowane do organów krajowych uczestniczących w procedurze udzielania informacji.

W okresie odniesienia poziom uczestnictwa w procedurze udzielania informacji poprawił się w przypadku Turcji.

2.7 Przejrzystość

2.7.1. Wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów wydanych na podstawie dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku

W latach 2016–2020 Komisja otrzymała 531[61] wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów wydanych w kontekście dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku. Większość tych wniosków dotyczyła szczegółowych opinii i uwag przedstawionych przez Komisję. Zgodnie z najnowszymi zmianami w orzecznictwie TSUE (zob. załącznik 2, sprawa C-331/15 P, Francja/Schlyter) większość dokumentów ujawniono.

2.7.2 Uczestnictwo zainteresowanych stron

Przejrzystość stanowi podstawową cechę procedury udzielania informacji. Ogólnodostępna strona internetowa TRIS zapewnia stałe przekazywanie zainteresowanym stronom aktualnych informacji dotyczących wszystkich projektów przepisów technicznych przygotowywanych przez państwa członkowskie oraz prowadzenie dialogu pomiędzy zainteresowanymi stronami a Komisją, dzięki funkcji umożliwiającej zainteresowanym stronom przekazywanie uwag

[60] Komisja odbyła wizyty w Bułgarii, Hiszpanii, Polsce, Rumunii, we Włoszech, Francji, w Niemczech, Portugalii, Irlandii i na Litwie.

[61] Ponieważ zakodowanie jednostki wiodącej w przypadku wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów w bazach danych Komisji było niemożliwe w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 1 października 2018 r., dane dotyczące tego okresu opierają się na symulacji z użyciem średniego odsetka wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów przypisanego do jednostki odpowiadającej za zarządzanie dyrektywą w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku w latach 2016, 2017 i 2019.

dotyczących projektów przepisów technicznych. Jak już wskazano, w latach 2016–2020 za pośrednictwem tej funkcji Komisja otrzymała 1 618 uwag. W okresie odniesienia Komisja zaczęła również tłumaczyć ostateczne teksty zgłoszonych środków na wszystkie języki UE. Tłumaczenia ostatecznych tekstów są dostępne na stronie internetowej TRIS, co zapewnia większą przejrzystość.

Sukces strony internetowej TRIS potwierdzają liczby:

- Na koniec 2020 r. na liście wysyłkowej systemu TRIS znajdowało się 6 467 subskrybentów wobec 5 196 na koniec 2015 r., co stanowi wzrost o 25 % w ciągu pięcioletniego okresu sprawozdawczego.
- W analizowanym okresie za pośrednictwem strony internetowej TRIS przeprowadzono 871 744 wyszukiwania (151 202 w 2016 r., 134 737 w 2017 r., 152 158 w 2018 r., 197 341 w 2019 r. i 236 306 w 2020 r.), a średnia roczna wyniosła 174 349 wyszukiwań[62].
- Liczba przypadków korzystania przez użytkowników z dostępu do powiadomień również wzrosła z 1 203 299 do końca 2015 r. do 7 394 991 do końca 2020 r., co dokładnie biorąc, odpowiada wzrostowi o 514,6 % w całym okresie odniesienia 2016–2020 w porównaniu ze stanem na koniec 2015 r.

3. PODSUMOWANIE

W latach 2016–2020 ponownie potwierdzono skuteczność procedury przewidzianej w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku pod kątem przejrzystości, współpracy administracyjnej oraz zapobiegania powstawaniu barier technicznych na jednolitym rynku. Podejście zapobiegawcze oraz oparte na tworzeniu sieci kontaktów w ramach procedury udzielania informacji zmniejszyło ryzyko prowadzenia krajowych działań regulacyjnych w sposób stwarzający bariery techniczne dla swobodnego przepływu towarów i usług społeczeństwa informacyjnego. W tym zakresie pobudzenie uczestnictwa państw członkowskich w procedurze przewidzianej w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku, zarówno pod względem przesyłanych powiadomień, jak i odpowiedzi na projekty zgłoszone przez inne państwa członkowskie, wskazuje na współodpowiedzialność za jednolity rynek, co stanowi główny cel Komisji. W 2020 r. w czasie pandemii COVID-19 dzięki procedurze przewidzianej w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku zapewniono, aby główny cel, jakim jest ochrona zdrowia i życia ludzkiego, był realizowany w drodze środków krajowych zgodnie z zasadami jednolitego rynku. W tym zakresie dyrektywa i określony w niej system udzielania informacji stanowiły pomoc dla państw członkowskich dzięki zapewnieniu przejrzystości, synergii i, docelowo, europejskiej solidarności.

Znaczenia dyrektywy dowodzi rosnące zainteresowanie procedurą udzielania informacji wśród zainteresowanych stron oraz liczba uwag przedstawianych przez nie za pośrednictwem strony internetowej TRIS w okresie odniesienia. To rosnące zainteresowanie odzwierciedla wysiłek podejmowany na rzecz zwiększenia przejrzystości i efektywności strony internetowej TRIS.

Potwierdzono również przydatność procedury udzielania informacji do celów określania obszarów, w których konieczna jest dalsza harmonizacja na szczeblu UE, w tym harmonizacja oznakowań na opakowaniach do celów unieszkodliwiania odpadów. Nadal podejmowane będą działania na rzecz zapewnienia podmiotom gospodarczym jasnych ram prawnych w celu zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich w UE i poza jej

[62] Zob. załącznik 5.

granicami, przy uwzględnieniu związków między procedurą udzielania informacji a procedurą ustanowioną w Porozumieniu w sprawie barier technicznych w handlu zawartym w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO)[63].

Doświadczenie zyskane w tych ostatnich latach ma istotne znaczenie w kontekście budowania tego udoskonalonego otoczenia na potrzeby wdrażania dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku. Aby w pełni korzystać z potencjału tej dyrektywy, Komisja nadal będzie zachęcać państwa członkowskie do udziału zarówno w zgłaszaniu krajowych projektów przepisów technicznych, jak i w udzielaniu odpowiedzi na projekty zgłoszone przez inne państwa członkowskie. W swoich odpowiedziach Komisja będzie kłaść szczególny nacisk na kwestie o istotnym znaczeniu z punktu widzenia jednolitego rynku oraz na kwestie, które przede wszystkim służą skutecznemu wyeliminowaniu wąskich gardeł zidentyfikowanych w kontekście odbudowy oraz transformacji ekologicznej i cyfrowej. Większy nacisk na te kwestie będzie również skutkował prowadzeniem odpowiednich działań następczych w związku z odpowiedziami Komisji, tak aby podejmowano skuteczne działania zapobiegające wprowadzaniu potencjalnych barier.

[63] W analizowanym okresie państwa członkowskie UE, państwa członkowskie EFTA będące sygnatariuszami Porozumienia EOG, Szwajcaria i Turcja oznaczyły 363 powiadomienia w bazie danych TRIS jako podlegające powiadomieniu WTO na podstawie Porozumienia w sprawie barier technicznych w handlu.