KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.12.2017r.
COM(2017) 788 final

PAKIET TOWAROWY

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

FUNKCJONOWANIE DYREKTYWY (UE) 2015/1535 W LATACH 2014-2015

{SWD(2017) 465 final}

Spis treści

WPROWADZENIE 3

1. Zmiany w latach 2014–2015 5

1.1. Zastosowanie procedury udzielania informacji w ramach „lepszego stanowienia prawa” oraz w celu poprawy konkurencyjności 5

1.2. Korzystanie z procedury udzielania informacji w celu zwiększenia wzajemnego uznawania. 5

1.3. Udoskonalenia procedury udzielania informacji 6

1.4. Orzecznictwo dotyczące dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku 6

2. Stosowanie procedury udzielania informacji 7

2.1. Skuteczność w zarysie ogólnym 7

2.2. Stosowanie trybu pilnego 19

2.3. Powiadamianie o „środkach fiskalnych lub finansowych” 19

2.4. Działania następcze związane z odpowiedziami Komisji 19

2.5. Działania następcze związane z procedurą udzielania informacji 20

2.6. Strukturalna wymiana informacji z państwami członkowskimi 20

2.7. Wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów wydanych w ramach dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku 22

2.8. Przejrzystość 22

3. Podsumowanie 22

STRESZCZENIE

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono analizę stosowania w latach 2014–2015 jednego z fundamentów rynku wewnętrznego: procedury udzielania informacji ustanowionej dyrektywą (UE) 2015/1535[1] (zwaną dalej „dyrektywą w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku"). W sprawozdaniu podkreślono istotny wpływ procedury udzielania informacji na funkcjonowanie jednolitego rynku i na realizację polityki lepszego stanowienia prawa[2].

Dyrektywa (UE) 2015/1535 została przyjęta w dniu 9 września 2015 r.; uchyliła ona i zastąpiła dyrektywę 98/34/WE. W związku z faktem, że dyrektywa 98/34/WE była kilkakrotnie w znacznym stopniu zmieniana (w szczególności w celu włączenia do jej zakresu usług społeczeństwa informacyjnego i usunięcia z niego norm technicznych), w celu zapewnienia jasności podjęto decyzję w sprawie jej ujednolicenia.

Powiadamianie Komisji o krajowych przepisach technicznych przed ich przyjęciem było nadal skutecznym narzędziem służącym zapobieganiu barierom w handlu oraz działającym na rzecz współpracy między Komisją a państwami członkowskimi, a także wzajemnej współpracy państw członkowskich. Procedura udzielania informacji była również ważnym narzędziem ukierunkowującym krajową działalność regulacyjną, w tym w niektórych nowo powstających sektorach, oraz przyczyniającym się do poprawy jakości krajowych przepisów technicznych – pod względem przejrzystości, czytelności i skuteczności – w obszarach niezharmonizowanych lub częściowo zharmonizowanych. Większa przejrzystość ram prawnych w państwach członkowskich może pomóc podmiotom gospodarczym dostosować się do nowych zasad, zmniejszając tym samym koszt dostępu do przepisów, a także wesprzeć podmioty gospodarcze w ich prawidłowym stosowaniu. Jest to możliwe również dzięki temu, że przepisy techniczne zgłaszane Komisji tłumaczone są na 23 języki urzędowe UE[3].

[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 (ujednolicenie; Dz.U. L 241 z 17.9.2015, s. 1–15).

[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 COM(2016) 615 final: Lepsze stanowienie prawa: silniejsza Unia dzięki lepszym wynikom.

[3] Tłumaczenie na język irlandzki nie jest dostępne.

WPROWADZENIE

Procedura udzielania informacji dotycząca krajowych przepisów technicznych umożliwia Komisji i państwom członkowskim UE badanie przepisów technicznych, które państwa członkowskie zamierzają 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. W uproszczonej formie ma ona również zastosowanie do państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) będących sygnatariuszami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) oraz do Szwajcarii i Turcji (zob. załącznik 3).

Głównym celem procedury udzielania informacji jest zapobieganie tworzeniu nowych barier na rynku wewnętrznym przed wprowadzeniem przepisów i wywołaniem przez nie jakichkolwiek negatywnych skutków.

Rynek wewnętrzny to jeden z dziesięciu priorytetów Komisji, dla której lepiej funkcjonujący jednolity rynek stanowi motor napędzający budowanie silniejszej gospodarki Unii i „największy atut Europy w epoce rosnącej globalizacji”[4]. Dlatego Komisja podejmuje wraz z państwami członkowskimi wysiłki na rzecz uwolnienia pełnego potencjału jednolitego rynku „tak aby przedsiębiorstwa, organy administracji publicznej i obywatele mieli dostęp do towarów i usług najlepszej jakości i w najlepszej cenie”[5]. Jak stwierdzono w strategii jednolitego rynku „Jednolity rynek jest zapewne jednym z największych osiągnięć Unii Europejskiej”[6] i Komisja uznaje za sprawę priorytetową usunięcie pozostałych barier regulacyjnych i pozaregulacyjnych na jednolitym rynku towarów i usług. Komisja Europejska postanowiła nadać jednolitemu rynkowi nowy impuls dzięki szeregowi ambitnych i pragmatycznych działań w obszarach kluczowych dla jednolitego rynku Unii, takich jak gospodarka o obiegu zamkniętym, gospodarka współpracy, jednolity rynek cyfrowy, unia rynków kapitałowych i opodatkowanie.

W komunikacie „Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw”[7] Komisja podkreśliła, że „towary stanowią około 75 % handlu wewnątrzunijnego [oraz że w] 2014 r. handel towarami między państwami członkowskimi UE wyceniono na 2 900 mld EUR”, uwypuklając w ten sposób istotną rolę handlu towarami w ogólnym kontekście wymiany handlowej na jednolitym rynku (wewnątrzunijny handel towarami stanowił w 2015 r. 20,6 % PKB Unii). Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący wspomnianemu komunikatowi potwierdza konieczność wzmocnienia swobodnego przepływu towarów i zapewnienia przedsiębiorstwom bardziej przewidywalnych ram regulacyjnych. Dyrektywa w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku przyczynia się w sposób bezpośredni lub pośredni do realizacji szeregu inicjatyw następczych w ramach strategii jednolitego rynku.

Ze względu na kluczowe znaczenie dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku dla prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku towarów oraz usług społeczeństwa informacyjnego niniejsze sprawozdanie przyjmuje się łącznie z „pakietem towarowym”.

---

4 https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_pl

5 Zob. Wytyczne polityczne przewodniczącego Junckera, „Nowy początek dla Europy: Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej”, https://ec.europa.eu/priorities/internal-market_pl

6 „Strategia jednolitego rynku dla Europy – Analiza i dowody towarzyszące dokumentowi Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw”, SWD(2015) 202 final.

7 Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw, COM(2015) 550 final.

Celem pakietu jest pobudzenie jednolitego rynku i pełne wykorzystanie jego potencjału dzięki wzmocnieniu zaufania do jednolitego rynku z korzyścią dla wszystkich, zarówno obywateli, jak i przedsiębiorstw. Przedstawione zostaną w szczególności inicjatywy na rzecz lepszego funkcjonowania wzajemnego uznawania oraz usprawnienia wdrażania wspólnych przepisów unijnych dotyczących bezpieczeństwa produktów.

Dyrektywa w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku to najbardziej otwarty i przejrzysty instrument jednolitego rynku. Dzięki ukierunkowaniu na przejrzystość, dialog, zapobieganie i lepsze stanowienie prawa, stanowi ona unikalny system zapobiegający powstawaniu nowych barier na jednolitym rynku. Przewiduje ona nie tylko uczestnictwo państw członkowskich w procedurze na równi z Komisją, ale również zapewnia samym zainteresowanym stronom dostęp do wszystkich przygotowywanych krajowych przepisów technicznych, które są tłumaczone na 23 języki urzędowe UE. Podmioty gospodarcze mogą więc przewidywać tworzenie przeszkód w handlu, a biorąc aktywny udział w procesie powiadamiania mogą w konkretny sposób zapobiegać niepotrzebnym i kosztownym obciążeniom administracyjnym wpływającym na ich działalność gospodarczą.

Dyrektywa w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku odgrywa również ważną rolę w spotkaniach z państwami członkowskimi poświęconych rozmowom na temat zapewnienia zgodności z przepisami[8], które są częścią prac nad kulturą przestrzegania przepisów i ich inteligentnego egzekwowania w ramach strategii jednolitego rynku[9]. Komisja postrzega te spotkania jako okazję do dialogu mającego na celu poprawę transpozycji, wdrażania i stosowania prawa UE. Rozmowy te są również okazją do wspólnej dyskusji z państwami członkowskimi nad sposobami aktywnego podejmowania wyzwań związanych z egzekwowaniem prawa UE. W tym kontekście dialog wynikający z dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku w połączeniu z innymi wskaźnikami pozwala Komisji lepiej zidentyfikować problematyczne sektory oraz problemy strukturalne w państwach członkowskich.

Uwzględniając rolę dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku w zapobieganiu tworzeniu barier na jednolitym rynku towarów, Komisja złożyła ostatnio w ramach pakietu usługowego wniosek ustawodawczy w sprawie samodzielnego instrumentu powiadamiania w obszarze usług. Jego celem jest modernizacja istniejącej procedury udzielania informacji określonej w dyrektywie usługowej[10] oraz umożliwienie zwiększenia, na wcześniejszych etapach, zakresu weryfikacji zasadności i proporcjonalności nowych przepisów krajowych potencjalnie ograniczających swobodny przepływ usług, a także uwzględnienie kwestii zapewnienia zgodności z przepisami poprzez dialog z państwami członkowskimi przed przyjęciem proponowanego ustawodawstwa[11].

Ze względu na jej szeroki zakres obejmujący wszystkie produkty przemysłowe, produkty rolne i rybołówstwo oraz usługi społeczeństwa informacyjnego dyrektywa w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku przyczynia się również do promocji swobodnego przepływu towarów i usług w nowo powstających sektorach gospodarki cyfrowej oraz

---

8 Dialog na temat zapewnienia zgodności to regularnie organizowane posiadające strukturę/strategiczne spotkania z państwami członkowskimi mające na celu dokonanie przeglądu stanu integracji jednolitego rynku w danym państwie członkowskim, a zwłaszcza sytuacji w zakresie transpozycji i trwających postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

9 Zob. akapit „Zapewnienie kultury przestrzegania przepisów i ich inteligentnego egzekwowania, aby przyczynić się do osiągnięcia prawdziwego jednolitego rynku" strategii jednolitego rynku, http://ec.europa.eu/growth/single-market/strategy_en.

10 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. 36–68.

11 Zob. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług, COM(2016) 821.

zapobiegania tworzeniu barier w handlu na jednolitym rynku cyfrowym UE. Procedura udzielania informacji określona w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku wspomaga tworzenie silniejszego i bardziej połączonego jednolitego rynku cyfrowego. W kwestii gospodarki współpracy dyrektywa w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku ma na celu zapobieganie przyjmowaniu przez państwa członkowskie nieuzasadnionych i nieproporcjonalnych wymogów dotyczących dostępu do rynku[12].

1. ZMIANY W LATACH 2014–2015

1.1. Zastosowanie procedury udzielania informacji w ramach „lepszego stanowienia prawa" oraz w celu poprawy konkurencyjności

Już w komunikacie z 2002 r. „Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej"[13] 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 pomiotów gospodarczych.

W ramach planu działania Komisji na rzecz uproszczenia i poprawy otoczenia regulacyjnego[14] zwrócono się do państw członkowskich o przekazywanie, wraz ze zgłoszonymi na mocy dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku projektami przepisów technicznych, analiz oddziaływania (lub wniosków z tych analiz), jeżeli takie analizy przeprowadzono wewnętrznie. Przeprowadzając analizy oddziaływania, państwa członkowskie mają dobrą okazję do wcześniejszego zastanowienia się nad najwłaściwszym instrumentem do wykorzystania, a Komisji umożliwia to skuteczniejszą kontrolę niezbędności i proporcjonalności proponowanych środków. W okresie sprawozdawczym państwa członkowskie przedstawiły analizy oddziaływania dotyczące 356 powiadomień (prawie 25 % całkowitej liczby powiadomień). Stanowi to nieznaczny wzrost w porównaniu z poprzednimi dwoma latami, w których państwa członkowskie przedstawiły 314 analiz oddziaływania na 1 439 powiadomień (około 22 % całkowitej liczby powiadomień).

1.2. Korzystanie z procedury udzielania informacji w celu zwiększenia wzajemnego uznawania

Dyrektywa w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku przyczynia się do lepszej realizacji zasady wzajemnego uznawania. Ocena przepisów krajowych przed ich przyjęciem w świetle art. 34–36 TFUE i zasady wzajemnego uznawania oraz zalecenia Komisji dotyczące włączania klauzuli o jednolitym rynku do zgłaszanych projektów przepisów krajowych, w przypadkach gdy jest to konieczne, pomaga ograniczać ryzyko tworzenia barier regulacyjnych w handlu. W przypadku niewłaściwego zastosowania przez organy administracji zasady wzajemnego uznawania przy podejmowaniu w indywidualnych przypadkach decyzji opartych na przepisach krajowych wspomniany mechanizm prewencyjny mógłby zostać uzupełniony przez mechanizm korekcyjny. Z tego powodu sprawozdanie przyjmowane jest łącznie z „pakietem towarowym" zawierającym inicjatywę następczą strategii jednolitego rynku, aby nadać silny impuls zasadzie wzajemnego uznawania w zakresie towarów. Ma to na celu wprowadzenie stosowania dobrowolnej

[12] Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się, COM(2016) 356 final.

[13] Zob. przypis 2 powyżej.

[14] Zob. przypis 2 powyżej.

deklaracji wzajemnego uznawania przez podmioty gospodarcze oraz ułatwienie sprawnego wdrażania zasady wzajemnego uznawania. Dzięki temu przepisy krajowe nie powinny tworzyć nieuzasadnionych barier w handlu w ciągu całego okresu obowiązywania.

1.3. 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 (MŚP), o przepisach technicznych planowanych w państwach członkowskich, aby umożliwić tym podmiotom skuteczne wyrażanie swojego zdania i odpowiednio wczesne dostosowanie działalności do przyszłych przepisów technicznych[15]. Duża liczba uwag dotyczących powiadomień przekazanych przez zainteresowane strony pokazuje, że uprawnienia kontrolne są szeroko wykorzystywane, co pomaga Komisji oraz organom krajowym wykrywać bariery w handlu.

W 2015 r. w ramach stale podejmowanych dynamicznych wysiłków na rzecz przejrzystości i efektywności Komisja pracowała nad nową funkcją na stronie internetowej systemu informacji o przepisach technicznych (TRIS)[16]. Nowa funkcja została uruchomiona w czerwcu 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.

Podmioty przekazujące uwagi mają możliwość oznaczenia ich jako poufne i dostępne wyłącznie dla służb Komisji. Nowe narzędzie „Uwagi" umożliwia też szybki i łatwy dostęp do uwag przekazanych przez inne zainteresowane strony, o ile nie zostały oznaczone jako poufne, co sprawia, że uwagi te stają się bardziej widoczne, również poza Komisją.

Wszystkie uwagi przedstawione w ramach tego nowego mechanizmu są natychmiast przekazywane właściwym służbom Komisji, co zwiększa skuteczność procedury ich zgłaszania. W międzyczasie podmioty przekazujące uwagi otrzymują automatyczne potwierdzenie odbioru w postaci „potwierdzenia otrzymania uwag" przesyłanego pocztą elektroniczną.

1.4. Orzecznictwo dotyczące dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku

W analizowanym okresie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał dwa główne orzeczenia odnoszące się do dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku i zawartych w niej zobowiązań, które pomagają wyjaśnić niektóre aspekty dyrektywy i lepiej zdefiniować niektóre jej wymogi.

W sprawie C-307/13 (Ivansson i in.)[17] Trybunał stwierdził, że jeżeli zmiana harmonogramu wdrożenia wskazanego środka krajowego miała miejsce i jeżeli ma ona istotny charakter, projekt przepisu technicznego podlega obowiązkowi przekazania Komisji przewidzianemu w art. 5 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku („Państwa członkowskie ponownie przekazują Komisji projekt przepisów technicznych [...],

---

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

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

17 Sprawa została wniesiona do Trybunału w kontekście wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego wykładni art. 8 ust. 1 akapitu trzeciego ówczesnej dyrektywy 98/34/WE (Dz.U. L 204 z 1998, s. 37) dotyczącego obowiązku przekazywania Komisji wszelkich zmian dokonanych w projektach uprzednio przekazanych Komisji na podstawie wyżej wymienionej dyrektywy, które w istotny sposób wpływają na zakres ich zastosowania, skracają wyjściowo przewidziany harmonogram wdrożenia, dodają więcej specyfikacji lub wymagań bądź zaostrzają wspomniane wymagania.

jeżeli dokonają w projekcie jakichś zmian, które w istotny sposób wpływają na zakres jego zastosowania, skracają wyjściowo przewidziany harmonogram wdrożenia, dodają więcej specyfikacji lub wymagań lub zaostrzają wymagania."). Trybunał dodał, że naruszenie tego obowiązku stanowi uchybienie proceduralne przy przyjmowaniu przepisów technicznych i powoduje brak możliwości stosowania tych przepisów technicznych, zatem nie można się na nie powołać wobec jednostek.

W sprawie C-98/14 (Berlington Hungary i in.)[18] Trybunał orzekł, że przepisy podatkowe, takie jak rozpatrywane w sprawie, którym nie towarzyszą żadne specyfikacje techniczne ani żaden inny wymóg, których przestrzeganie przepisy te zapewniałyby, nie mogą być zakwalifikowane jako „przepisy techniczne de facto" (art. 1 lit. f) dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku) oraz że pojęcie „przepisów technicznych de facto" nie oznacza samych środków podatkowych, ale specyfikacje techniczne lub inne wymogi, które są z nimi powiązane.

Trybunał stwierdził również, że przepisy krajowe, które zakazują użytkowania automatów do gier poza kasynami, stanowią „przepisy techniczne" w rozumieniu art. 1 lit. f) dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku, których projekty muszą być przedmiotem powiadomienia przewidzianego w art. 5 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku. Trybunał orzekł, że „przepisy krajowe, które zastrzegają organizację niektórych gier losowych wyłącznie dla kasyn, stanowią „przepisy techniczne" w rozumieniu [art. 1 lit. f) dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku] w zakresie, w jakim mogą mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów użytkowanych w tym kontekście".

Trybunał orzekł również, że celem art. 5 i 6 dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku opisujących etapy procedury udzielania informacji „nie jest przyznanie jednostkom praw, a zatem ich naruszenie przez państwo członkowskie nie rodzi dla jednostek prawa do uzyskania ze strony tego państwa członkowskiego naprawienia szkody poniesionej w wyniku tego naruszenia na podstawie prawa Unii".

Wyroki te zapewniły większą jasność w kwestii wykładni art. 1, 5 i 6 dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku, a zwłaszcza w kwestii przekazywania informacji o zmianach będących uprzednio przedmiotem powiadomienia, pojęcia przepisu technicznego oraz faktu, że naruszenie procedury nie rodzi prawa do roszczeń o naprawienie szkody. Pomoże to państwom członkowskim i Komisji lepiej stosować dyrektywę w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku.

2. STOSOWANIE PROCEDURY UDZIELANIA INFORMACJI

1.5. Skuteczność w zarysie ogólnym

► <u>Liczba powiadomień i odnośne sektory</u>

W latach 2014–2015 Komisja otrzymała 1 382 powiadomienia (655 w 2014 r., 727 w 2015 r.)[19]. Oznacza to niewielki spadek w stosunku do dwóch poprzednich lat (1 484 powiadomienia).

[18] Sprawa została wniesiona do Trybunału w kontekście wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego, m.in., wykładni art. 1, 8 i 9 ówczesnej dyrektywy 98/34/WE. Sprawa dotyczyła przepisów w obszarach dotyczących automatów do gier.

[19] Liczby te nie obejmują powiadomień z państw EFTA będących sygnatariuszami Porozumienia EOG (Islandia, Liechtenstein i Norwegia), Szwajcarii i Turcji. W okresie sprawozdawczym państwa te dokonały 85 powiadomień (44 powiadomienia – państwa EFTA/EOG, 22 – Turcja i 19 – Szwajcaria). Więcej informacji na temat tych powiadomień zawiera załącznik 3.

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. Chociaż tę różnicę można częściowo wytłumaczyć odmienną organizacją państw (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 przez niektóre państwa członkowskie w pełni przestrzegane. Różnicę tę może również wyjaśniać fakt, że niektóre krajowe organy regulacyjne nie uwzględniają procesu udzielania informacji określonego w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku, a zwłaszcza wymaganego trzymiesięcznego okresu stosowania zasady wstrzymania, przy planowaniu procesu podejmowania decyzji regulacyjnych.

Państwa członkowskie	2014	2015
Austria	38	43
Belgia	20	20
Bułgaria	6	13
Chorwacja	10	4
Cypr	14	3
Republika Czeska	26	37
Dania	29	39
Estonia	18	17
Finlandia	34	37
Francja	49	69
Niemcy	50	61
Grecja	7	8
Węgry	24	22
Irlandia	6	2
Włochy	29	20
Łotwa	15	21
Litwa	4	8
Luksemburg	2	1
Malta	5	1
Niderlandy	59	44
Polska	25	36
Portugalia	7	22
Rumunia	24	17
Słowacja	23	35
Słowenia	8	6
Hiszpania	21	30
Szwecja	38	32
Zjednoczone Królestwo	64	79
Ogółem	**655**	**727**

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.

Podobnie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym najwyższą liczbę powiadomień w bieżącym okresie sprawozdawczym **odnotowano w sektorze budownictwa**. Wiele środków dotyczyło efektywności energetycznej budynków i konstrukcji betonowych, nawierzchni drogowych i zastosowanych materiałów oraz bezpieczeństwa przeciwpożarowego budynków.

Podobnie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym kolejnym obszarem pod względem liczby powiadomień był sektor **produktów rolnych, produktów rybołówstwa i akwakultury oraz innych środków spożywczych.** Kilka środków w tej kategorii dotyczyło higieny żywności, składu produktów spożywczych i napojów oraz ich etykietowania, opakowań do żywności, ceny minimalnej napojów alkoholowych, składu napojów alkoholowych i bezalkoholowych oraz wprowadzania ich do obrotu, znaków jakości i oznaczeń pochodzenia.

Licznych powiadomień dokonano również w **sektorze telekomunikacyjnym** (urządzenia radiowe i końcowe urządzenia telekomunikacyjne, interfejsy radiowe, sprzęt komputerowy i oprogramowanie służące do gromadzenia danych zbieranych przez mechanizmy elektroniczne zainstalowane w pojazdach, zarządzania tymi danymi i korzystania z nich (czarne skrzynki)).

Pewna liczba powiadomień dotyczyła produktów i usług w obszarze **gier hazardowych**.

Wreszcie pewna ich liczba odnosiła się do **sektora ochrony środowiska** (głównie opakowania i odpady opakowaniowe, produkty nadające się do powtórnego wykorzystania, przetwarzanie odpadów ulegających biodegradacji) (zob. załącznik 2.3).

► **Kwestie poruszane przez Komisję w odpowiedziach**

W odniesieniu do **obszarów niezharmonizowanych**, w przypadku których, przy braku prawa wtórnego, wymagana jest zgodność z art. 34–36 (swobodny przepływ towarów) oraz z art. 49 i 56 (swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług) TFUE, odpowiedzi Komisji miały na celu zwrócenie uwagi państw członkowskich na możliwe przeszkody w handlu, po dokonaniu oceny niezbędności i proporcjonalności danego środka zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości. Celem Komisji było zatem zapewnienie zgodności z tymi zasadami, a ponadto dalsze zachęcanie państw członkowskich do wprowadzania klauzul o wzajemnym uznawaniu do każdego projektu przepisów technicznych nienależących do obszarów zharmonizowanych.

W przypadku gdy środki krajowe częściowo podlegają **obszarom zharmonizowanym**, odpowiedzi miały na celu zapewnienie zgodności środków krajowych z prawem wtórnym UE.

- W latach 2014–2015 państwa członkowskie zgłosiły 303 projekty przepisów technicznych w obszarze **budownictwa** (151 projektów w 2014 r. i 152 w 2015 r.). Projekty te dotyczyły wszystkich rodzajów wyrobów budowlanych, między innymi 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 i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG[20].

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[21] i dyrektywą 92/42/EWG w sprawie wymogów sprawności dla nowych kotłów wody gorącej opalanych paliwem płynnym lub gazowym[22].

Przepisy techniczne dotyczące efektywności energetycznej budynków poddano ocenie w oparciu o dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej[23], dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków[24] i dyrektywę 2009/125/WE ustanawiającą ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią[25].

Komisja zbadała również projekty aktów prawnych dotyczących wymagań dla autostradowych urządzeń komunikacyjnych. Zgłoszony projekt był badany w oparciu o dyrektywę 1999/5/WE[26], dyrektywę 2006/95/WE[27] i dyrektywę 2004/108/WE[28].

- W **sektorach rolnictwa, rybołówstwa i środków spożywczych** w latach 2014–2015 państwa członkowskie powiadomiły o 266 projektach przepisów technicznych (133 projekty w 2014 r. i 133 w 2015 r.). Projekty te dotyczyły między innymi materiałów mających kontakt ze środkami spożywczymi, napojów energetycznych, tłuszczów trans w żywności, win i napojów spirytusowych, znaków jakości dla środków spożywczych, dobrostanu zwierząt oraz wprowadzania do obrotu produktów futrzarskich.

---

20 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. 5–43.

21 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. 10–27.

22 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. 17–28.

23 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. 1–56.

24 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. 13–35.

25 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. 10–35.

26 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. 10–28.

27 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. 10–19.

28 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. 24–37.

Niektóre państwa członkowskie zgłosiły projekty przepisów technicznych ustanawiających znaki wiążące jakość produktu z jego pochodzeniem. Powiadomienia te zbadano pod względem zgodności z postanowieniami Traktatu dotyczącymi swobodnego przepływu towarów oraz przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych[29].

W przedmiotowym okresie Komisja zbadała wiele powiadomień dotyczących higieny środków spożywczych i wydała szczegółowe opinie i uwagi dotyczące ich zgodności z rozporządzeniem (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych[30], rozporządzeniem (WE) nr 853/2004 ustanawiającym szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego[31] i rozporządzeniem (WE) nr 854/2004 ustanawiającym szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi[32].

Inne powiadomienia dotyczyły oznakowania środków spożywczych, Komisja poddała ocenie ich zgodność z rozporządzeniem (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności,[33] w szczególności z przepisami dotyczącymi informacji o wartości odżywczej bądź innymi przepisami dotyczącymi informacji dla konsumentów obowiązującymi w określonych sektorach[34].

- 69 powiadomień dotyczyło **sektora usług społeczeństwa informacyjnego** (25 powiadomień w 2014 r. i 44 w 2015 r.). Liczne powiadomienia odnosiły się do obszaru gier hazardowych, podczas gdy inne dotyczyły między innymi praw autorskich w otoczeniu cyfrowym, audiowizualnych usług medialnych na żądanie, handlu elektronicznego, podpisu elektronicznego i innych usług zaufania.
- 67 powiadomień dotyczyło sektora **metrologii** (37 powiadomień w 2014 r. i 30 w 2015 r.). Odnośne projekty dotyczyły różnego rodzaju urządzeń pomiarowych, takich jak gazomierze, liczniki energii elektrycznej i ciepłomierze, taksometry lub refraktometry, i przewidywały szczegółowe wymagania, które muszą być spełnione

29 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Dz.U. L 343 z 14.12.2012, s. 1–29.

30 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. 1–54.

31 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. 55–205.

32 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. 206–320.

33 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. 18–63.

34 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. 1–21.

przez te urządzenia. Powiadomienia dotyczące gazomierzy, liczników energii elektrycznej i ciepłomierzy oraz taksometrów poddano analizie głównie w oparciu o dyrektywę 2004/22/WE w sprawie przyrządów pomiarowych[35]. Nowość stanowiły projekty nowych inteligentnych systemów pomiarowych, również objętych dyrektywą 2004/22/WE, które są dość złożone z powodu potrzeby połączenia inżynierii i technologii informacyjnej i komunikacyjnej, ochrony danych osobowych i aspektów bezpieczeństwa.

- W sektorze **substancji chemicznych** Komisja otrzymała 69 powiadomień (33 powiadomienia w 2014 r. i 36 w 2015 r.). Większość powiadomień dotyczyła produktów biobójczych, nawozów, środków ochrony roślin i produktów objętych REACH i zostały one zbadane głównie w oparciu o rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH)[36], rozporządzenie w sprawie produktów biobójczych[37] oraz rozporządzenie (WE) nr 1107/2009 dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin[38].
- W **sektorze ochrony środowiska** Komisja zbadała 86 projektów przepisów (42 powiadomienia w 2014 r. i 44 w 2015 r.). Niektóre zgłoszone projekty dotyczyły odpadów opakowaniowych i stwarzały problemy zarówno w zakresie zgodności ze zharmonizowanym ustawodawstwem UE, a zwłaszcza z dyrektywą 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych[39] (np. w kwestii wymagań dotyczących zakazu stosowania lekkich plastikowych toreb na zakupy), jak też z art. 34–36 TFUE w zakresie aspektów niezharmonizowanych (np. w kwestii klauzuli o wzajemnym uznawaniu czy też stosowania norm krajowych dotyczących jednorazowych plastikowych toreb na zakupy, jednorazowych naczyń do picia (plastikowych kubków, kieliszków) i talerzy).

Procedura udzielania informacji umożliwiła również Komisji interwencję w sektorach, w których przewidziano harmonizację na szczeblu Unii Europejskiej lub w trakcie realizacji, 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 państwo członkowskie do odroczenia przyjęcia zgłoszonych projektów przepisów o dwanaście miesięcy od daty otrzymania powiadomienia w następujących obszarach: podpisy elektroniczne, archiwizacja elektroniczna, rejestrowane doręczenie elektroniczne, elektroniczne usługi oznaczania czasu i usługi certyfikacyjne (powiadomienia 2013/584/B i 2013/585/B) oraz wymogi dotyczące mleka i przetworów mlecznych, lodów oraz tłuszczów i olejów jadalnych (powiadomienie 2015/169/CZ).

---

35 Dyrektywa 2004/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie przyrządów pomiarowych, Dz.U. L 135 z 30.4.2004, s. 1–80.

36 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. 1–849.

37 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. 1–123.

38 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. 1–50.

39 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. 10–23.

Dyrektywa w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku pomaga zatem uniknąć rozdrobnienia jednolitego rynku w obszarach, w których harmonizacja jest planowana bądź w toku, a jej celem jest zapewnienie podmiotom gospodarczym większej pewności i stabilności w zakresie ram prawnych.

► Pozytywne przykłady pokazujące wpływ dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku

- W 2014 r. Komisja wydała szczegółową opinię na temat włoskiego powiadomienia dotyczącego logo regionalnego wiążącego pochodzenie szerokiej gamy produktów z ich jakością. Komisja argumentowała, że taki środek byłby sprzeczny z art. 34 TFUE, gdyż zachęcałby konsumentów do zakupu produktów krajowych ze szkodą dla produktów przywożonych. Po przeprowadzeniu dialogu włoskie organy zlikwidowały tę barierę usuwając odniesienie do pochodzenia produktów, których dotyczył zgłoszony projekt przepisów.
- W 2014 r. Węgry powiadomiły o projekcie środka prawnego ustanawiającego kontrole zapewniające zapłatę przez podmioty gospodarcze podatku VAT od wyrobów winiarskich bez oznaczenia geograficznego, sprzedawanych na Węgrzech. Kontrole te wymagały wniesienia opłaty. Komisja wydała szczegółową opinię argumentującą, że uiszczanie opłaty za kontrolę VAT jest sprzeczne z rozporządzeniem (UE) nr 1308/2013 ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych[40]. Po przyjęciu tego środka przez organy węgierskie Komisja wszczęła dochodzenie, które ostatecznie zamknięto ze względu na fakt, że sporny środek przestał obowiązywać z dniem 31 lipca 2017 r. (w związku z brakiem jego przedłużenia przez organy węgierskie). Procedura udzielania informacji okazała się zatem użyteczna w identyfikacji bariery w handlu, która została ostatecznie usunięta dzięki dochodzeniu.
- W 2015 r. organy francuskie powiadomiły Komisję o projekcie środka określającego logotyp, który miałby mieć zastosowanie w przypadku produktów przemysłowych i rzemieślniczych chronionych za pomocą oznaczeń geograficznych. Komisja wydała szczegółową opinię argumentującą, że ustanowienie logotypu, który składał się z niebieskiego i czerwonego konturu wokół liter „IG" [fr. *indication géographique* – oznaczenie geograficzne] oraz słowa „FRANCE" [FRANCJA] może stanowić środek o skutku równoważnym zgodnie z art. 34 TFUE. Komisja uznała w szczególności, że ten logotyp, podkreślający francuskie pochodzenie danych produktów, wykraczałby poza cel ustalenia autentyczności określonego lokalnego lub regionalnego pochodzenia produktu, a tym samym mógłby zachęcać konsumentów do zakupu produktów opatrzonych tym logo, wykluczając produkty z innych państw członkowskich. Francuskie organy uwzględniły te zastrzeżenia i zmieniły projekt logotypu w sposób uznany przez Komisję za dopuszczalny.
- W 2015 r. Francja zgłosiła projekt przepisów technicznych określających oczekiwaną skuteczność środków ochrony indywidualnej używanych do zabezpieczania operatorów i pracowników przed syntetycznymi środkami ochrony roślin i zaproponowała odpowiednie badania w tym zakresie. Komisja wydała szczegółową opinię wyrażającą obawy dotyczące klauzuli o wzajemnym uznawaniu zawartej w zgłoszonym projekcie. Zgodnie ze zgłoszonym projektem dopuszczalne było

[40] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671–854.

zastosowanie wszelkich innych środków w celu wykazania, że kombinezony spełniają zasadnicze wymagania w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa określone w dyrektywie Rady 89/686/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do wyposażenia ochrony osobistej[41] (dyrektywa w sprawie środków ochrony osobistej), o ile te środki zapewniają operatorom i pracownikom ten sam poziom ochrony, co warunki badania i wymagania w zakresie informacji opisane we francuskim projekcie. Komisja wyraziła opinię, że przepis ten w praktyce powodował, że warunki badania i wymagania w zakresie informacji zawarte w zgłoszonym tekście stawały się obowiązkowe, co oznaczało naruszenie art. 4 ust. 1 dyrektywy PPE: „Państwa członkowskie nie mogą zabronić, ograniczyć lub przeszkodzić wprowadzaniu do obrotu środków ochrony osobistej lub ich części składowych, zgodnych z przepisami niniejszej dyrektywy i mających oznakowanie CE, które świadczy o ich zgodności ze wszystkimi przepisami niniejszej dyrektywy, łącznie z procedurami certyfikacji, określonymi w rozdziale II". Organy francuskie odpowiednio zmodyfikowały tekst, uwzględniając obawy wyrażone przez Komisję.

- W 2014 r. Zjednoczone Królestwo zgłosiło projekt, w którym określono, że autostradowe urządzenia komunikacyjne powinny być zgodne z dyrektywą o niskim napięciu[42], dyrektywą w sprawie urządzeń radiowych i końcowych urządzeń telekomunikacyjnych[43] oraz dyrektywą w sprawie kompatybilności elektromagnetycznej[44], a także z pewną liczbą zharmonizowanych norm dobrowolnych. Komisja wydała szczegółową opinię przypominającą, że w przypadku objęcia produktów konkretnym unijnym ustawodawstwem harmonizującym, przewidującym oznakowanie CE (takim jak dyrektywa o niskim napięciu, dyrektywa w sprawie kompatybilności elektromagnetycznej, dyrektywa w sprawie urządzeń radiowych i końcowych urządzeń telekomunikacyjnych) produkty te muszą być zgodne z tym ustawodawstwem i nie podlegają przepisom zgłoszonego projektu regulującym te same ryzyka. Zjednoczone Królestwo wprowadziło zmiany, usuwając w całym zgłoszonym projekcie wszystkie wymogi dotyczące zgodności z dobrowolnymi zharmonizowanymi normami objętymi dyrektywami dotyczącymi oznakowania CE.

► Najbardziej powszechne zwalczane bariery

Jednym z celów dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku jest umożliwienie wskazania powtarzających się barier dla swobodnego przepływu towarów i swobody świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego, a także wykrywanie potrzeb w zakresie harmonizacji, aby zapewnić sprawniejsze funkcjonowanie jednolitego rynku[45].

---

41 Dyrektywa Rady 89/686/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do wyposażenia ochrony osobistej, Dz.U. L 399 z 30.12.1989, s. 18–38.

42 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/35/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku sprzętu elektrycznego przewidzianego do stosowania w określonych granicach napięcia, Dz.U. L 96 z 29.3.2014, s. 357–374.

43 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. 10–28.

44 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 oraz uchylająca dyrektywę 89/336/EWG, Dz.U. L 390 z 31.12.2004, s. 24–37.

45 Zob. motyw 15 dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku.

W tym zakresie Komisja stwierdziła w analizowanym okresie kilka powtarzających się barier w zgłoszonych projektach prawodawczych, z których najistotniejsze wymienione są poniżej.

Klauzule o wzajemnym uznawaniu

Komisja często odpowiadała na powiadomienia dotyczące projektów przepisów technicznych niezawierających klauzuli o wzajemnym uznawaniu lub w których klauzula ta nie była sformułowana zgodnie z normą określoną w „komunikacie wyjaśniającym Komisji w sprawie ułatwiania produktom dostępu do rynków innych państw członkowskich: praktyczne zastosowanie zasady wzajemnego uznawania" (2003/C 265/02). Niektóre państwa członkowskie uzasadniały brak klauzuli o wzajemnym uznawaniu w swoich projektach opierając się na włączeniu ogólnej klauzuli o wzajemnym uznawaniu do ustawodawstwa podstawowego. W takich przypadkach Komisja zaleciła mimo wszystko powiadamiającym państwom członkowskim włączenie do zgłoszonych projektów bezpośredniego odesłania do klauzuli o wzajemnym uznawaniu w prawodawstwie podstawowym w celu zapewnienia niezbędnej pewności prawa podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą.

Nieprawidłowa technika przygotowywania tekstów prawnych – powtarzanie przepisów zawartych w rozporządzeniach UE

Jedną z kwestii najczęściej poruszanych przez Komisję w szczegółowych opiniach wydawanych na podstawie rozporządzeń UE mających zastosowanie w obszarze higieny żywności była praktyka polegająca na tym, że zgłoszony projekt przepisów technicznych powtarzał, często w sposób częściowy i niekompletny, przepisy zawarte w mających zastosowanie rozporządzeniach UE. Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (art. 288 TFUE). Państwa członkowskie nie mogą zatem ustanawiać przepisów w obszarze podlegającym bezpośrednio stosowanym przepisom UE, nawet przepisów identycznych, gdyż zakłócałyby one prawidłowe stosowanie prawodawstwa UE i powodowały niepewność co do pełnego stosowania właściwego prawa Unii.

Nieprawidłowe wdrażanie odstępstw przewidzianych w rozporządzeniach dotyczących higieny żywności

Stwierdzono również kilka potencjalnych naruszeń dotyczących wdrażania przez zgłaszające państwa członkowskie wyjątków oraz klauzul elastyczności zawartych w trzech rozporządzeniach (np. art. 1 ust. 3 i 5 oraz art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 853/2004 ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego). Państwa członkowskie wdrożyły te wyjątki w sposób nieprawidłowy lub wykroczyły poza zakres dopuszczony w ramach tych wyjątków.

Nieuzasadnione bariery związane z usługami społeczeństwa informacyjnego

W obszarze usług społeczeństwa informacyjnego Komisja stwierdziła powtarzające się problemy w zgłoszonych projektach dotyczących gier hazardowych. Problemy te doprowadziły do wydania czternastu szczegółowych opinii (6 w 2014 r. i 8 w 2015 r.), w których główne argumenty dotyczyły nieuzasadnionych lub nieproporcjonalnych ograniczeń w zakresie swobodnego świadczenia usług oraz swobody przedsiębiorczości w oparciu o art. 49 i 56 TFUE. Komisja sformułowała na przykład uwagi dotyczące warunków udzielania monopolu oraz licencji podmiotom oferującym gry hazardowe, wymogów dotyczących prowadzenia działalności przez usługodawcę lub jego infrastruktury w obszarze technologii informacyjno-komunikacyjnych w danym państwie członkowskim lub w zakresie blokowania stron internetowych.

Inne powtarzające się kwestie w szczegółowych opiniach dotyczących gier hazardowych były związane ze zgodnością z dyrektywą o ochronie danych 95/46/WE, ograniczaniem swobodnego przepływu towarów (art. 34–36 TFUE) oraz naruszaniem przepisów prawa wtórnego dotyczących produktów, takich jak rozporządzenie (WE) nr 765/2008 ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu, dyrektywa 2006/42/WE w sprawie maszyn, dyrektywa 1999/5/WE w sprawie urządzeń radiowych i końcowych urządzeń telekomunikacyjnych, dyrektywa 2014/30/UE w sprawie kompatybilności elektromagnetycznej oraz dyrektywa 2014/35/UE w sprawie niskiego napięcia. Komisja wyraziła na przykład obawy dotyczące wymagania oznakowania CE, oceny przez jednostki oceniające zgodność lub nieuznawania zagranicznych jednostek oceniających zgodność.

Normy – wprowadzenie obowiązku ich przestrzegania, wymaganie dodatkowych metod badań

Inną powtarzającą się kwestią jest praktyka polegająca na tym, że w prawodawstwie krajowym dąży się do wprowadzenia obowiązku przestrzegania dobrowolnych europejskich norm zharmonizowanych przez wprowadzenie ich do prawa krajowego.

W tym kontekście, zgodnie z dyrektywami nowego podejścia, obowiązkowe są tylko „zasadnicze wymagania" wymienione w dyrektywach harmonizacyjnych. Europejskie zharmonizowane normy są jednym ze sposobów zapewnienia domniemania zgodności z obowiązkowymi zasadniczymi wymaganiami i dlatego powinny pozostać dobrowolne.

Taka praktyka ze strony państw członkowskich stwarzałaby bariery w handlu w obrębie rynku wewnętrznego, gdyż produkty zgodne z zasadniczymi wymaganiami dyrektyw nowego podejścia, lecz niezgodne ze zharmonizowanymi normami europejskimi, nie mogłyby podlegać swobodnemu obrotowi w danym państwie członkowskim.

Ponadto niektóre państwa członkowskie zamierzały opracować dodatkowe (nieznormalizowane) metody badań, oprócz metod przewidzianych w zharmonizowanych normach, i wymagać ich stosowania, podczas gdy w świetle orzecznictwa TSUE oraz zgodnie z prawem pierwotnym i wtórnym UE państwa członkowskie nie mogą narzucać stosowania dodatkowych krajowych metod. Krajowe procedury (nawet dobrowolne) powiązane z weryfikacją/badaniem cech charakterystycznych niezharmonizowanych w ramach zharmonizowanych norm są zatem niedozwolone.

Wszystkie wyżej wymienione powtarzające się praktyki przedyskutowano z państwami członkowskimi w ramach Stałego Komitetu ds. Przepisów Technicznych, który spotyka się dwa razy w roku. Ponadto te powtarzające się praktyki będą również omawiane w kontekście bilateralnych spotkań z państwami członkowskimi na temat zapewnienia zgodności.

► <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. Dzięki tej wymianie informacji państwa członkowskie również mają możliwość zweryfikowania stopnia zgodności zgłoszonych projektów z prawodawstwem Unii. W razie potrzeby służby Komisji spotykają się także na szczeblu ekspertów z przedstawicielami państw członkowskich w celu wyjaśnienia kwestii, które tego wymagają. Komisja może również wysyłać do państw

członkowskich wnioski o informacje uzupełniające w celu wyjaśnienia zakresu zgłoszonych przepisów technicznych.

Intensywność tego dialogu przedstawiona jest w poniższej tabeli, w której wskazano liczbę powiadomień przekazanych przez poszczególne państwa członkowskie w każdym roku badanego okresu wraz z uwagami i szczegółowymi opiniami dotyczącymi tych powiadomień wydanymi przez Komisję[46].

Państwa członk.	**2014**			**2015**		
	Powiadom.	**Uwagi**	**S.O.**	**Powiadom.**	**Uwagi**	**S.O.**
Austria	38	10	2	43	14	1
Belgia	20	3	2	20	1	2
Bułgaria	6	0	1	13	1	4
Chorwacja	10	2	1	4	2	0
Cypr	14	5	2	3	1	0
Republika Czeska	26	4	0	37	11	6
Dania	29	6	3	39	5	4
Estonia	18	9	0	17	3	2
Finlandia	34	2	1	37	13	2
Francja	49	15	5	69	8	15
Niemcy	50	6	5	61	7	4
Grecja	7	3	0	8	3	3
Węgry	24	10	5	22	5	3
Irlandia	6	2	1	2	0	1
Włochy	29	7	4	20	2	4
Łotwa	15	2	2	21	3	2
Litwa	4	3	7	8	1	9
Luksemburg	2	0	0	1	0	0
Malta	5	3	1	1	1	0
Niderlandy	59	11	0	44	5	2
Polska	25	3	3	36	8	2
Portugalia	7	4	2	22	4	3
Rumunia	24	11	3	17	9	2
Słowacja	23	7	2	35	9	2
Słowenia	8	1	2	6	1	1
Hiszpania	21	9	3	30	8	4
Szwecja	38	6	1	32	6	0
Z. Królestwo	64	9	4	79	10	4
Ogółem	**655**	**153**	**62**	**727**	**141**	**82**

[46] W tabeli użyto innej niż w pozostałej części sprawozdania metody kalkulacji liczby szczegółowych opinii i uwag wydanych przez Komisję. Pozostała część sprawozdania odnosi się do szczegółowych opinii i uwag wydanych w przedmiotowym okresie (2014 r. i 2015 r.), natomiast tabela odnosi się do szczegółowych opinii i uwag wydanych w związku z powiadomieniami dokonanymi w 2014 r. i 2015 r. Tabela zawiera zatem szczegółowe opinie i uwagi wydane na początku 2016 r. dotyczące powiadomień dokonanych pod koniec 2015 r. Podobnie tabela nie zawiera wydanych na początku 2014 r. szczegółowych opinii i uwag dotyczących powiadomień dokonanych pod koniec 2013 r.

W badanym okresie Komisja wydała 141 szczegółowych opinii (60 z 2014 r. i 81 z 2015 r.), co stanowi 10,2 % całkowitej liczby projektów zgłoszonych przez państwa członkowskie w okresie sprawozdawczym. Liczba szczegółowych opinii wydanych przez Komisję spadła o 10 % w porównaniu z dwoma poprzednimi latami. Ze swojej strony państwa członkowskie wydały 131 szczegółowych opinii (64 z 2014 r. i 67 z 2015 r.), co stanowi spadek w porównaniu z dwoma poprzednimi latami (157 szczegółowych opinii). Spośród 589 uwag przedstawionych w okresie sprawozdawczym (w poprzednich dwóch latach przedstawiono 634 uwagi) 352 pochodziły od Komisji (161 w 2014 r. i 191 w 2015 r.), a 237 od państw członkowskich (112 w 2014 r. i 125 dotyczących powiadomień z 2015 r.) (zob. załączniki 2.4 i 2.6).

W poniższej tabeli przedstawiono liczbę odpowiedzi (uwag i szczegółowych opinii) wydanych przez poszczególne państwa członkowskie w okresie sprawozdawczym. Liczby w tabeli dostarczają pewnych informacji na temat uczestnictwa państw członkowskich w dialogu uruchamianym przez powiadomienie oraz szczególnych interesów niektórych państw członkowskich, których odpowiedzi skupiają się w większym stopniu na konkretnych sektorach. Do najbardziej aktywnych państw członkowskich należą Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Austria, Polska i Zjednoczone Królestwo. Analiza odpowiedzi według państw członkowskich i sektorów pokazuje szczególne zainteresowanie Hiszpanii, Francji, Włoch, Austrii i Słowacji sektorami rolnictwa, rybołówstwa i środków spożywczych; Niemiec sektorem telekomunikacji; Polski sektorem mechaniki; i Malty sektorem sprzętu gospodarstwa domowego i sprzętu rekreacyjnego (głównie związanym z automatami do gier).

	Budownictwo	Rolnictwo, rybołóstwo i produkty spożywcze	Transport	Energetyka, surowce mineralne, drewno	Telekomunikacja	Mechanika	Usługi 98/48/WE	Środowisko	Sprzęt gospodarstwa domowego i rekreacyjny	Produkty lecznicze i kosmetyki	Chemikalia	Towary i produkty różne	Zdrowie, sprzęt medyczny
Austria	2	10	1	1	0	5	1	3	3	2	2	1	0
Belgia	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bułgaria	2	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	5	0
Chorwacja	0	4	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Republika Czeska	0	8	0	0	0	2	0	0	0	0	0	5	0
Dania	0	4	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Estonia	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Finlandia	0	2	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Francja	3	9	0	3	0	4	1	1	0	1	1	2	0
Niemcy	4	4	1	0	35	2	0	0	0	8	0	2	0
Grecja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0
Węgry	0	8	0	0	0	1	0	0	0	0	1	2	0
Irlandia	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Włochy	0	11	2	0	2	1	0	1	0	0	2	6	0
Litwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Malta	0	0	0	0	0	0	1	0	10	0	0	0	0
Niderlandy	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
Polska	6	5	1	0	0	10	0	2	0	0	3	8	0
Portugalia	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	5	0
Rumunia	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	5	0
Słowacja	0	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0
Słowenia	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hiszpania	3	25	0	1	0	0	0	1	0	0	0	7	0
Szwecja	1	3	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Zj. Królestwo	2	4	0	1	0	1	0	4	0	1	2	6	0

Dzięki dostępowi do wszystkich powiadomień i komunikatów wymienianych w ramach dialogu państwa członkowskie mogą używać dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku jako narzędzia do analizy porównawczej. Pozwala im to czerpać inspirację z pomysłów innych państw członkowskich do rozwiązywania wspólnych problemów dotyczących przepisów technicznych oraz identyfikować projekty przepisów technicznych, które mogłyby naruszać prawo UE.

W trzech przypadkach Komisja zachęciła zainteresowane państwa członkowskie do odsunięcia w czasie przyjęcia przepisów o rok od daty otrzymania powiadomienia, ponieważ w danym obszarze trwały wówczas prace harmonizacyjne na szczeblu Unii Europejskiej (zob. załącznik 2.5).

1.6. Stosowanie trybu pilnego

Na 1 382 powiadomień ogółem państwa członkowskie przedstawiły w odniesieniu do zgłoszonych projektów 76 wniosków o zastosowanie trybu pilnego (40 w 2014 r. i 36 w 2015 r.). Komisja dokonała potwierdzenia rygorystycznych warunków, których spełnienie jest wymagane do zastosowania trybu pilnego zgodnie z dyrektywą w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku, a mianowicie poważnych i nieprzewidzianych okoliczności związanych w szczególności z ochroną zdrowia i bezpieczeństwa. W efekcie 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. Tryb pilny uznano za uzasadniony w 60 przypadkach (29 przypadków w 2014 r. i 31 w 2015 r.), w szczególności dotyczących substancji psychotropowych, kontroli antynarkotykowych, produktów leczniczych, walki z terroryzmem, broni palnej, środków ochrony roślin, chorób pszczół, zakazu dotyczącego produktów szkodliwych dla zdrowia oraz wyrobów pirotechnicznych (zob. załącznik 2.7).

1.7. Powiadamianie o „środkach fiskalnych lub finansowych”

Zgodnie z dyrektywą w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku państwa członkowskie muszą powiadamiać o zachętach fiskalnych i finansowych tj. o przepisach technicznych, które powiązane są ze środkami fiskalnymi lub finansowymi mającymi wpływ na konsumpcję produktów lub usług przez wspomaganie przestrzegania takich przepisów technicznych. Specyfiką takich przepisów technicznych jest to, że okres zawieszenia nie ma zastosowania.

W latach 2014–2015 państwa członkowskie powiadomiły o 70 projektach przepisów jako „środkach fiskalnych lub finansowych” (35 powiadomień w 2014 r. i 35 w 2015 r.). Komisja zauważa, że przepisy krajowe, w których przewidziano wprawdzie środki fiskalne lub finansowe, ale nie zachętę do przestrzegania stosownych przepisów technicznych, są często błędnie klasyfikowane jako „środek fiskalny lub finansowy” w rozumieniu dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku. Aby wspomóc państwa członkowskie w prawidłowej klasyfikacji przepisów technicznych, Komisja przekazała im wytyczne dotyczące definicji „środków fiskalnych lub finansowych” oraz powiadamiania o takich środkach do celów dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku.

1.8. Działania następcze związane z odpowiedziami Komisji

Zgodnie z 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 2014–2015 stosunek liczby odpowiedzi udzielonych przez państwa członkowskie do liczby szczegółowych opinii wydanych przez Komisję był zadowalający, choć mógłby ulec dalszej poprawie (średnio 79 % w całym okresie). Liczba odpowiedzi w pełni zadowalających była podobna jak w poprzednich dwóch latach (średnio 56 % w latach 2014–2015 w porównaniu z 54 % w latach 2012–2013) (zob. załącznik 2.8).

W badanym okresie państwa członkowskie wycofały 43 projekty przepisów technicznych. W 12 przypadkach (7 w 2014 r. i 5 w 2015 r.) wycofanie nastąpiło po otrzymaniu odpowiedzi (szczegółowej opinii lub uwag) od Komisji. Do przyczyn wycofania projektów należą m.in. wprowadzenie przez powiadamiające państwo członkowskie istotnych zmian do projektu przepisów technicznych, co wymaga złożenia nowego powiadomienia (art. 5 ust. 1 dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku) lub po prostu decyzja organów krajowych o zaniechaniu przyjęcia projektu przepisów technicznych.

W odniesieniu do innych zgłoszonych projektów przepisów technicznych dialog jest nadal w toku.

1.9. Działania następcze związane z procedurą udzielania informacji

W odniesieniu do wszystkich innych przypadków, w których możliwe naruszenia prawa rynku wewnętrznego UE nie zostały całkowicie usunięte w ramach procedury powiadomień, Komisja przeprowadziła dalsze badania, które doprowadziły ostatecznie w niektórych przypadkach do uruchomienia dialogu na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia (tzw. system EU Pilot) oraz, w niektórych innych przypadkach, do wszczęcia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258 TFUE) dotyczących takich kwestii jak: zawartość cukru w dżemie i marmoladzie oraz używanie nazwy zastrzeżonej „marmolada”, jakość i przejrzystość łańcucha dostaw oliwy z oliwek z pierwszego tłoczenia, win i napojów spirytusowych, etykietowanie mięsa wołowego w ramach regionalnego systemu jakości, gry hazardowe *online*, jakość paliwa, urządzenia gazowe, bezpieczeństwo barier drogowych, a także opakowania i odpady opakowaniowe.

W analizowanym okresie Komisja zainicjowała również sprawy w ramach systemu EU Pilot, oraz, w stosownych przypadkach, postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące m.in. naruszenia obowiązków wynikających z dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku. We wszystkich tych przypadkach Komisja zwróciła uwagę organów krajowych na ich zobowiązania w zakresie powiadamiania oraz przestrzegania okresu obowiązywania zasady wstrzymania określonego w art. 6 ust. 2 dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku. Komisja przypomniała stanowisko TSUE, że przyjęcie przepisów technicznych stanowiących z naruszeniem „obowiązku notyfikacji stanowi poważne uchybienie proceduralne, powodujące bezskuteczność spornych przepisów technicznych wobec jednostek”. Jednostki mogą zatem zwrócić się do sądów krajowych, do których „należy odmowa zastosowania przepisu prawa krajowego stanowiącego przepis techniczny, jeżeli nie został on notyfikowany zgodnie z dyrektywą” (sprawa C-194/94 CIA Security International, punkty 44, 48 i 54; sprawa-226/97 Lemmens, punkt 33; sprawa C-303/04 Lidl Italia, punkty 23, 24).

1.10. Strukturalna wymiana informacji z państwami członkowskimi

Regularne posiedzenia komitetu ds. dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku umożliwiały wymianę poglądów na temat kwestii o znaczeniu ogólnym, a także na temat szczegółowych aspektów procedury udzielania informacji.

Jeżeli chodzi o przepisy techniczne, rozmowy dotyczyły zwłaszcza trybu pilnego przewidzianego w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku, dostępu do dokumentów Komisji na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji[47] i powiadomień poufnych, zobowiązania państw członkowskich do przekazywania Komisji pełnego tekstu projektu przepisów technicznych, rozwoju orzecznictwa TSUE dotyczącego dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku.

W celu udzielenia wyjaśnień dotyczących niektórych powtarzających się barier lub nowego prawodawstwa Komisja przedstawiła, w oparciu o wnioski państw członkowskich oraz z własnej inicjatywy, prezentacje na temat procedury udzielania informacji odnośnie do powiadomień pochodzących ze Szwajcarii i EOG, przepisów technicznych w obszarze substancji psychoaktywnych, wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym, związku między REACH a dyrektywą w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku, kwestii związanych z wyłączeniem usług przesyłania sygnału radiowego i rozpowszechniania telewizyjnego z dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku, klauzuli o wzajemnym uznawaniu oraz art. 34–36 TFUE, dyrektywy w sprawie jakości paliw[48], pakietu dotyczącego higieny żywności[49], dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych[50], procedury udzielania informacji określonej w rozporządzeniu (UE) nr 1169/2011[51].

Kilka państw członkowskich przedstawiło prezentacje na temat swoich najlepszych praktyk w zakresie powiadomień realizowanych na mocy dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku.

W kilku państwach członkowskich zorganizowano również seminaria, które umożliwiły nawiązanie bezpośredniego dialogu między Komisją a organami krajowymi zaangażowanymi w procedurę udzielania informacji i ułatwiły tym organom zapoznanie się z aspektami technicznymi procedury udzielania informacji.

---

47 Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43–48.

48 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylająca dyrektywę 93/12/EWG, Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 88–113.

49 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. 1–54; 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. 55–205; 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. 206–320.

50 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. 10–23.

51 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 Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 18–63.

Komisja włączyła prezentacje na temat stosowania dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku do programów spotkań z państwami członkowskimi w ramach dialogu na temat zapewnienia zgodności, które odbywają się w następstwie zaangażowania w strategię jednolitego rynku.

1.11. Wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów wydanych w ramach dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku

W latach 2014–2015 Komisja otrzymała 236 wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów wydanych w ramach procedury ustanowionej w dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku (98 wniosków w 2014 r. i 138 w 2015 r.). Większość z nich dotyczyła szczegółowych opinii i uwag przedstawionych przez Komisję. W 68 przypadkach udzielono dostępu do dokumentów będących przedmiotem wniosku. W pozostałych przypadkach całkowicie lub częściowo odmówiono dostępu do dokumentów, ponieważ trwał jeszcze dialog z państwami członkowskimi mający na celu usunięcie możliwej przeszkody w handlu.

1.12. Przejrzystość

Przejrzystość stanowi podstawową cechę procedury udzielania informacji. Ogólnodostępna strona internetowa systemu informacji o przepisach technicznych (TRIS) zapewnia stałe przekazywanie zainteresowanym stronom aktualnych informacji dotyczących wszystkich projektów przepisów technicznych przygotowywanych przez państwa członkowskie oraz prowadzenie dialogu pomiędzy zainteresowanymi stronami a służbami Komisji, dzięki nowej funkcji przekazywania uwag, wspomnianej w pkt 1.3.

Sukces ogólnodostępnej strony internetowej TRIS potwierdzają liczby:

- na koniec 2015 r. na liście wysyłkowej systemu TRIS znajdowało się 5 196 subskrybentów wobec 4 441 w 2013 r., co stanowi wzrost o 17 % w ciągu dwuletniego okresu sprawozdawczego.
- W analizowanym okresie za pośrednictwem ogólnodostępnej strony internetowej TRIS przeprowadzono 244 736 wyszukiwań wobec 177 147 w latach 2012–2013, co stanowi wzrost o 38 %.
- Liczba przypadków korzystania przez użytkowników z dostępu do powiadomień również wzrosła z 869 791 w 2013 r. do 1 203 299 do końca 2015 r., co odpowiada wzrostowi o 38 %.

3. PODSUMOWANIE

W latach 2014–2015 ponownie potwierdzono przydatność procedury pod kątem przejrzystości, współpracy administracyjnej oraz zapobiegania powstawaniu barier technicznych na rynku wewnętrznym.

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 na rynku wewnętrznym, który podlega szybkim zmianom, lecz jeszcze nie wykorzystuje w pełni swojego potencjału.

Nadal istnieją możliwości poprawy, jeżeli chodzi o stosowanie procedury, w szczególności w odniesieniu do liczby powiadomień składanych przez niektóre państwa członkowskie oraz przestrzegania przez nie obowiązków w zakresie powiadamiania. Większa liczba powiadomień oraz bardziej aktywny udział państw członkowskich w procedurze sprzyjałyby

zapobieganiu powstawaniu nowych barier technicznych oraz identyfikacji kwestii systemowych w poszczególnych państwach członkowskich oraz w UE. Pomogłoby to w prowadzeniu dialogu z Komisją i ułatwiłoby przyjęcie bardziej ukierunkowanego i skutecznego podejścia do barier w handlu w ramach UE.

Duża liczba szczegółowych opinii i uwag wydanych w okresie sprawozdawczym świadczy o wzrastającym ryzyku fragmentacji wewnętrznego rynku towarów. Zainteresowane państwa członkowskie udzieliły odpowiedzi średnio na 79 % szczegółowych opinii wydanych przez Komisję, w następstwie czego odbyły się rozmowy mające na celu usunięcie wszelkich niezgodności z prawem UE, dzięki czemu można było uniknąć postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

O znaczeniu dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku świadczy duże zainteresowanie zainteresowanych stron procedurą udzielania informacji, co odnotowano m.in. w opinii platformy REFIT dotyczącej dyrektywy[52]. To rosnące zainteresowanie odzwierciedla wysiłek podejmowany na rzecz zwiększenia przejrzystości i efektywności ogólnodostępnej strony internetowej TRIS.

Potwierdzono również przydatność procedury udzielania informacji do celów określania obszarów, w których możliwa jest harmonizacja na szczeblu UE.

Podczas stosowania dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku Komisja zwraca szczególną uwagę na poszanowanie zasady lepszego stanowienia prawa i na potrzebę utrzymania środowiska sprzyjającego konkurencyjności europejskiej gospodarki. Zgłoszone projekty nadal będą dostępne w formie elektronicznej, nieodpłatnie i we wszystkich językach urzędowych UE, dzięki czemu podmioty gospodarcze i inne zainteresowane strony będą miały możliwość przedstawiania uwag na ich temat.

Nadal podejmowane będą działania na rzecz zapewnienia podmiotom gospodarczym jasnych ram prawnych w celu zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich w UE i poza jej granicami, przy uwzględnieniu związków między procedurą udzielania informacji a procedurą ustanowioną w Porozumieniu w sprawie barier technicznych w handlu (TBT) zawartym w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO). Dalsze propagowanie dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku i jej skuteczniejsze wdrażanie oraz ściślejsze powiązanie z polityką w zakresie działań następczych i z pracami legislacyjnymi mają zasadnicze znaczenie dla pełnej realizacji celów dyrektywy.

[52] https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-internal-market-xii6a-single-market-transparency-directive_en