

Małgorzata Czermińska

EWOLUCJA SWOBÓD RYNKU WEWNĘTRZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ W CZASIE DWUDZIESTU LAT JEGO FUNKCJONOWANIA

Wprowadzenie

1 stycznia 2013 r. minęło dwadzieścia lat od formalnego utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego. Nie oznacza to, że od tego dnia nie ma żadnych barier w przepływie towarów, osób, usług czy kapitału. Były one znoszone stopniowo – ale i tak do dzisiaj rynek wewnętrzny Unii Europejskiej, który tworzy 28 krajów, a zamieszkuje ponad 500 mln osób, nie funkcjonuje jak jeden rynek narodowy, z zagwarantowanymi czterema swobodami.

Celem opracowania jest ukazanie ewolucji funkcjonowania swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału, z uwzględnieniem kierunków zmian w najbliższej przyszłości.

Ewolucja swobody przepływu towarów

Jednym z podstawowych celów utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej było powstanie wspólnego rynku opartego na swobodzie przepływu towarów, osób, usług, kapitału. Swoboda przepływu towarów, opierająca się na zakazie stosowania ograniczeń ilościowych w wywozie i przywozie między państwami członkowskimi, została określona w art. 28–30 TWE, obecnie w niezmienionym

brzmieniu zachowana w art. 34–36 TFUE. Zgodnie z nimi zakazane są ograniczenia ilościowe oraz wszelkie środki o skutku równoważnym w przywozie i w wywozie między państwami członkowskimi. Jedyne w przypadkach uzasadnionych względami moralności, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej, państwa mogą stosować zakazy lub ograniczenia przywozowe, wywozowe lub tranzytowe.

Pomimo ustalenia, już w Traktacie rzymskim, zasad dotyczących swobody przepływu towarów i zakazu dyskryminacji, od początku tworzenia wspólnego rynku istniało wiele przeszkód uniemożliwiających pełne stosowanie tej wolności w praktyce. Zidentyfikowano trzy typy barier utrudniających swobodę przepływu towarów:

- bariery fizyczne – kontrole graniczne i związane z tym postoje na granicach wewnętrznych oraz różnorodne dokumenty celne i inne stosowane przy przekraczaniu towaru przez granice celne między krajami członkowskimi¹,
- bariery fiskalne – związane z różnymi systemami i stawkami podatkowymi,
- bariery techniczne – w postaci różnic w narodowych normach technicznych, w wymogach dotyczących procesów produkcyjnych, w sposobach wprowadzania produktów na rynek oraz nadzoru nad rynkiem towarów będących przedmiotem obrotu lub użytkowania.

Najłatwiejsze okazało się zniesienie barier fizycznych w przepływie towarów. Warunkiem swobodnego przepływu towarów była eliminacja cel oraz opłat o podobnym jak cła charakterze w handlu między państwami członkowskimi. Utworzenie unii celnej wymagało od państw członkowskich UE przede wszystkim zaprzestania stosowania cel w handlu wewnętrznym oraz niewprowadzania w swych wzajemnych obrotach nowych cel lub innych, podobnych w skutkach, opłat. Wspólną zewnętrzną taryfę celną (*Common Customs Tariff*) ustanowiono po raz pierwszy na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 1 lipca 1968 r. 1 stycznia 1993 r. zniesiono kontrole celne na wewnętrznych granicach Wspólnoty, eliminując tym samym konieczność posiadania dokumentów wymaganych przy przekraczaniu granic celnych, a to z kolei oznaczało likwidację dokumentów celnych i uczyniło handel wewnętrzny łatwiejszym, skróciło czas dostaw i zredukowało koszty². W celu skutecznego zapobiegania utrudnieniom swobodnego przepływu

¹ W raporcie P. Cecchiniego z 1988 r., określającym korzyści z wprowadzenia wspólnego rynku, bezpośrednie koszty administracyjne związane z formalnościami granicznymi stanowiły ok. 1,8% wartości wewnątrzwspólnotowej wymiany towarowej (*Intra-Community trade flows*). Szacunkowe korzyści związane ze zniesieniem barier handlowych, czyli z eliminacją kontroli granicznych, stanowiłyby ok. 0,2–0,3% PKB krajów należących do EWG, P. Cecchini, *The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single Market*, Aldershot 1988, s. 10.

² Jedyne w handlu z krajami trzecimi stosuje się Jednolity Dokument Administracyjny (SAD – *Single Administrative Document*), por. Council Regulation (EEC) 717/91 of 21 March 1991 concerning the Single Administrative Document, Dz.Urz. L 78 z 26.03.1991. Porzucenie formalno-

towarów w 1998 r. wprowadzono mechanizm wczesnego ostrzegania w przypadku pojawienia się barier fizycznych w przepływie towarów, takich jak: blokady dróg, nielegalne strajki czy niszczenie towarów. Komisja została upoważniona do tego, aby w przypadku zaistnienia takiego zdarzenia kierować do państwa członkowskiego wniosek o podjęcie natychmiastowych, niezbędnych i proporcjonalnych środków, aby je usunąć, zaś brak takich działań oznaczałby tworzenie barier³.

Proces ujednolicania systemu fiskalnego rozpoczęto od podatków pośrednich. Kraje członkowskie na przełomie lat 60. i 70. wprowadziły wzorem Francji podatek od wartości dodanej (VAT), który zastąpił stosowany wcześniej podatek obrotowy. Istotne znaczenie dla stworzenia jednolitej konstrukcji podatku VAT w państwach Wspólnoty miała VI dyrektywa Rady z 17 maja 1977 r. Regulowała ona podstawowe elementy tego podatku, czyli podmiot opodatkowania, podstawę opodatkowania, powstanie obowiązku podatkowego, zwolnienia z VAT, specyficzne zasady opodatkowania małych przedsiębiorstw, biur podróży, rolnictwa. VI dyrektywa jest ważna nie tylko dlatego, że istotnie zharmonizowała podstawę VAT we wszystkich państwach członkowskich, ale także z uwagi na to, że pozwoliła na znaczną autonomię finansową Wspólnoty. System składek płaconych przez państwa członkowskie został zastąpiony dochodami własnymi, których element stanowiła również odprowadzana do budżetu Wspólnoty część wpływów z podatku od wartości dodanej. W kolejnych dyrektywach dotyczących VAT określono wysokość stawek podatkowych, liczbę stawek, listy towarów, dla których można stosować stawkę obniżoną, zasady zwolnień podatkowych. Stawki obniżone mogą być stosowane wyłącznie w przypadku dostaw towarów i świadczenia usług z kategorii wymienionych w załączniku III do dyrektywy VAT (ostatnio zmienionej przez dyrektywę 2009/47/WE)⁴. Obejmuje ona m.in.: artykuły spożywcze (z wyjątkiem alkoholi), energię do ogrzewania i oświetlania, dostawę wody, lekarstwa, książki i czasopisma, transport pasażerski⁵.

W październiku 1992 r. Rada wydała kolejne wytyczne w sprawie zbliżania stawek podatku od wartości dodanej: ustaliła, że stawka podstawowa nie może

ści celnych w obrocie wewnątrzwspólnotowym od 1993 r. doprowadziło do wprowadzenia systemu gromadzenia danych Intrastat, który służy do zbierania informacji na temat wymiany dóbr między państwami członkowskimi. Informacje te są przekazywane przez samych przedsiębiorców.

³ Rozporządzenie Rady 2679/98/WE z 7 grudnia 1998 roku w sprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów między państwami członkowskimi, Dz.Urz. L 337 z 1.02.2002.

⁴ 1 stycznia 2007 r. VI dyrektywa VAT została zastąpiona dyrektywą Rady 2006/112/WE, Dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 roku w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.Urz. L 347 z 11.12.2006. Zmiany w zakresie stawek obniżonych – jak wspomniano – wynikają z dyrektywy 2009/47/WE, Dyrektywa Rady 2009/47/WE z dnia 5 maja 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej, Dz.Urz. L 116 z 5.05.2009.

⁵ M. Czermińska, *Swoboda przepływu towarów jako jedna z wolności wspólnego rynku Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010, nr 845, s. 36.

być niższa niż 15%, a stawki zredukowane (można stosować jedną lub dwie stawki obniżone) – nie niższe niż 5%. Tym samym zobowiązano kraje do stopniowej harmonizacji poziomu stawek podstawowych, zalecając zmniejszenie istniejących rozpiętości do 5%. Nie udało się jednak tego osiągnąć i rozpiętości te wynoszą już od dłuższego czasu 10%. Najniższa podstawowa stawka VAT jest w Luksemburgu – 17%, a najwyższa na Węgrzech – 27%⁶.

Mimo że proces harmonizacji podatków obrotowych trwa w Unii Europejskiej od ponad 40 lat, wspólny system VAT – w zakresie opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych – nadal ma charakter przejściowy, a różnice w stawkach podatkowych między państwami członkowskimi zamiast maleć, rosną. W przyszłości, w handlu wewnętrznym Unii cały obrót ma być opodatkowany w kraju pochodzenia towarów lub usług, a nie według stawek w kraju przeznaczenia. Przeciwnie takiemu rozwiązaniu występują kraje mające wysokie stawki podstawowe VAT. Wprowadzenie zasady kraju pochodzenia sprawiłoby bowiem, że towary sprowadzane z państw, w których stawki VAT są niższe, byłyby tańsze, a więc bardziej konkurencyjne niż produkty krajowe.

Potrzeba harmonizacji podatku akcyzowego wynikała, podobnie jak w przypadku podatku VAT, z dążenia do zniesienia kontroli fiskalnych na granicach od 1 stycznia 1993 r. i zapewnienia neutralności systemowi podatkowemu z punktu widzenia oddziaływania na handel. Pierwszym krokiem było objęcie akcyzy klauzulą *standstill*, a tym samym wprowadzenie zakazu jej podwyższania. Komisja Europejska dokonała następnie selekcji akcyz, dzieląc je na akcyzy przeznaczone do uchylecia, akcyzy przeznaczone do włączenia do podatku od wartości dodanej oraz akcyzy podlegające harmonizacji. Wspólny system opodatkowania podatkiem akcyzowym zaczął obowiązywać wraz z ustanowieniem jednolitego rynku wewnętrznego, tj. 1 stycznia 1993 r. Podobnie jak w przypadku harmonizacji podatku VAT, niemożliwe okazało się ustalenie jednakowych stawek tego podatku we wszystkich krajach członkowskich. Uzgodniono więc jedynie jednolite zasady wymiaru akcyzy oraz poziom stawek minimalnych w przypadku tzw. zharmonizowanych wyrobów akcyzowych. Akcyzę zastosowano do trzech grup towarów: wyrobów alkoholowych, olejów mineralnych (m.in. benzyna, olej napędowy), a od 2004 r. – surowców energetycznych i energii elektrycznej. Dyrektywa Rady 2003/96/WE z 27 października 2003 r. wprowadziła z dniem 1 stycznia 2004 r. zharmonizowane na szczeblu unijnym zasady opodatkowania podatkiem akcyzowym surowców energetycznych wykorzystywanych jako paliwo do silników lub dla celów grzewczych i energii elektrycznej. Akcyza dotyczy więc wszystkich rodzajów paliw (nie tylko, jak dotąd, paliw płynnych, ale także gazu, węgla, koksu) oraz energii elektrycznej⁷.

⁶ European Commission, VAT rates applied in the Member States of the European Union, taxud c.1(2015)2276174-EN (20.05.2015).

⁷ Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. L 283 z 31.10.2003.

Różnice w opodatkowaniu zharmonizowanych towarów akcyzowych w Unii Europejskiej są bardzo duże i w przyszłości nie ulegną zmniejszeniu (wszystkie kraje przestrzegają oczywiście minimalnych wysokości stawek akcyzy ustalonych przez UE). W Unii w ostatnim czasie zintensyfikowano działania na rzecz ograniczenia emisji CO₂. W projekcie zmian dyrektywy energetycznej przewidziano taką konstrukcję stawek akcyzowych, która uwzględniałaby kaloryczność surowca energetycznego (jest ona różna dla źródeł odnawialnych i konwencyjnych) i emisję CO₂⁸. Oznaczałoby to m.in. podwyższenie opodatkowania akcyzą konwencjonalnych (nieodnawialnych) źródeł energii, co z kolei zmniejszyłoby konkurencyjność produktów pochodzących z krajów wykorzystujących w dużym stopniu energię wysokoemisyjną.

Największe utrudnienia w przepływie towarów stanowiły jednak bariery techniczne, których usuwanie polega na harmonizacji technicznej na szczeblu unijnym w formie dyrektyw starego i nowego podejścia. Stosowane pierwotnie dyrektywy starego podejścia, tzw. dyrektywy sektorowe, zawierały wspólnie wypracowane szczegółowe wymagania techniczne dotyczące wytwarzania wyrobów. Wypracowywanie takich dyrektyw na szczeblu wspólnotowym było bardzo trudne i czasochłonne, zwłaszcza że ich przyjęcie wymagało jednomyślności Rady. Jednocześnie postęp techniczny sprawiał, że szczegółowe dyrektywy stosunkowo szybko się dezaktualizowały i należało trud ich wypracowywania podjąć na nowo. Wyjątkowo rozbudowane są regulacje dotyczące żywności i pasz, szczegółowo określające zasady odpowiedzialności producentów⁹. Po przyjęciu Białej Księgi w 1985 r. metodę harmonizacji według starego podejścia zachowano dla wyrobów istotnych dla bezpieczeństwa ludzi, zwierząt i roślin. Stąd dyrektywy te mają zastosowanie w następujących sektorach produkcji: artykułów spożywczych, wyrobów chemicznych (w tym detergentów i kosmetyków) farmaceutyków, pojazdów samochodowych.

W związku z koniecznością przyspieszenia prac nad wprowadzeniem jednolitego rynku wewnętrznego, Rezolucją Rady z 7 maja 1985 r. wprowadzono nowe podejście do harmonizacji technicznej i normalizacji (NA – *new approach*)¹⁰. Dyrektywy nowego podejścia mają inny charakter, zrezygnowano w nich z czasochłonnego ujednolicania przepisów w zakresie specyfikacji technicznej, a skupiono się na ustaleniu zasadniczych wymagań dotyczących bezpieczeństwa, zdrowia,

⁸ Por. Wniosek Komisji, Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, KOM(2011) 169 wersja ostateczna.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 178/2002/WE z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.Urz. L 31 z 1.02.2002.

¹⁰ Council Resolution of 7 May 1985 on a new approach to harmonization and standards, Dz.Urz. C 136 z 4.06.1985.

ochrony konsumenta i środowiska. Rezolucja z 1985 r. określa strategię nowego podejścia, która opiera się na czterech zasadach¹¹:

- harmonizacja prawna ogranicza się do zasadniczych wymogów bezpieczeństwa (lub innych wymogów o charakterze społecznym), którym muszą odpowiadać produkty wprowadzane do obrotu i objęte w związku z tym swobodnym przepływem w Unii Europejskiej,
- opracowanie specyfikacji technicznych produkcji jest powierzone kompetentnym instytucjom w zakresie normalizacji przemysłowej, które uwzględniają stan technologii,
- specyfikacje techniczne nie mają charakteru obowiązkowego, a ich stosowanie jest dobrowolne,
- organy administracji są zobowiązane do przyznawania produktom wytworzonym zgodnie ze zharmonizowanymi normami domniemania zgodności z zasadniczymi wymogami ustanowionymi przez dyrektywę. W przypadku gdy producent nie wytwarza zgodnie z tymi normami, jest zobowiązany do zachowania zgodności produktów z zasadniczymi wymogami.

Aby system mógł działać, należy spełnić dwa warunki:

- normy muszą zapewnić gwarancję jakości zgodnego produktu,
- władze każdego kraju muszą dbać o ochronę bezpieczeństwa (lub o spełnienie innych odpowiednich wymagań) na swym terytorium. To one bowiem odpowiadają za nadzór rynku (*market surveillance*), a więc za ostateczną kontrolę bezpieczeństwa produktów.

Rozwinięciem zasad nowego podejścia stało się, przyjęte w 1989 r., tzw. globalne podejście do badań i certyfikacji wyrobów¹². Jego istotą jest ujednolicenie zasad oceny zgodności wyrobów z wymogami dyrektyw w postaci rozwiązań modułowych. Większość dyrektyw nowego podejścia wymaga od producenta wprowadzenia oznaczenia „CE” (*Communitas Europaea*) wyrobów spełniających podstawowe wymagania dyrektyw mających do nich zastosowanie. Obecnie wypracowano blisko trzydzieści dyrektyw nowego podejścia, dotyczą one m.in. niskonapięciowych urządzeń elektrycznych, zabawek, maszyn, opakowań (nie jest wymagany CE), urządzeń telekomunikacyjnych, dźwigów (wind).

W sektorach niezharmonizowanych, czyli takich, w których nie wypracowano dyrektyw starego lub nowego podejścia, obowiązuje zasada wzajemnego

¹¹ *Ibidem*.

¹² Council Resolution of 21 December 1989 on a global approach to conformity assessment, Dz.Urz. C 10 z 16.01.1990; Council decision of 13 December 1990 concerning the modules for the various phases of the conformity assessment procedures which are intended to be used in the technical harmonization directives nr 90/683, Dz.Urz. L 380 z 31.12.1990; Decyzja Rady z 22 lipca 1993 roku nr 93/465/EWG w sprawie modułów dla różnych faz procedur oceny zgodności oraz zasad stosowania znaków CE przeznaczonych do stosowania w dyrektywach harmonizacji technicznej, Dz.Urz. L 220 z 30.08.1993. Obecnie system ten funkcjonuje w oparciu o Decyzję Rady i Parlamentu Europejskiego nr 768/2008/EWG z 9 lipca 2008 roku w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylającą decyzję Rady 93/465/EWG, Dz.Urz. L 218 z 13.08.2008.

uznawania narodowych przepisów i norm technicznych. Oznacza ona, że towar legalnie wyprodukowany i dopuszczony do obrotu w którymkolwiek państwie UE powinien być dopuszczony do obrotu w każdym innym państwie członkowskim, zatem w takim przypadku przeważa reguła kraju pochodzenia towaru, a cały system opiera się na wzajemnym zaufaniu instytucji pełniących funkcje kontrolne w poszczególnych krajach UE.

Kierunki zmian w swobodnym przepływie osób

Swoboda przemieszczania się osób i prawo do pobytu w dowolnym państwie członkowskim jest jedną z podstaw i fundamentalnych zasad funkcjonowania wspólnego rynku Unii Europejskiej, obok swobody przepływu towarów, usług i kapitału. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat zasada swobodnego przepływu osób wciąż ewoluowała. Początkowo dotyczyła jedynie osób aktywnych zawodowo, z czasem objęła swym zasięgiem inne grupy ludności, a obecnie prawo do swobodnej migracji wewnątrz wspólnego rynku jest jednym z najważniejszych praw jednostki, które Unia Europejska gwarantuje swoim obywatelom¹³. Zgodnie z obywatelstwem Unii Europejskiej ustanowionym na mocy traktatu z Maastricht, potwierdzonym w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 20 TFUE)¹⁴, każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego UE jest jednocześnie obywatelem Unii. Obywatelstwo to nie zastępuje, a jedynie uzupełnia obywatelstwo krajowe.

Wprowadzanie swobody przepływu osób w Unii Europejskiej rozpoczęło się – jak wcześniej wspomniano – od swobody przepływu pracowników. Oznacza ona, że mogą oni (art. 45 TFUE) ubiegać się o „rzeczywiście oferowane” miejsca pracy w innym państwie członkowskim, mogą też w tym celu swobodnie przemieszczać się po terytorium państw członkowskich, nie mogą być dyskryminowani ze względu na przynależność państwową, w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia czy innych warunków pracy. Charakter stosunku prawnego między pracownikiem a pracodawcą nie wpływa na określenie statusu tego ostatniego jako pracownika. Swoboda poruszania się pracowników obejmuje prawo do: przyjmowania za oferowanej pracy, swobodnego przenoszenia się w tym celu w obrębie terytoriów państw członkowskich Wspólnoty, przebywania w jednym z państw członkowskich Wspólnoty w celu podjęcia tam zatrudnienia i zamieszkania po podjęciu zatrudnienia w kraju Wspólnoty. Aby dana osoba mogła być objęta przepisami UE, musi odpowiadać definicji pracownika oraz być pracownikiem migrującym, tzn. musiała skorzystać z przysługującego jej prawa swobodnego przepływu¹⁵.

¹³ M. Czermińska, *Swoboda przepływu osób w Unii Europejskiej a prawa i wolności człowieka. Zasada wolności migracyjnej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2013, nr 2, s. 6.

¹⁴ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010.

¹⁵ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany, KOM(2010) 373 wersja ostateczna, Bruksela 2010, s. 6.

Istotna dla swobody przepływu osób jest Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjęta w Nicei 8 grudnia 2000 r., która potwierdziła zagwarantowanie każdemu obywatelowi UE prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Wspólnoty oraz przyznała takie same prawa obywatelom krajów trzecich, legalnie mieszkającym na terytorium któregośkolwiek z państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej¹⁶. Nowe rozwiązania przyniosła dyrektywa z 2004 r. o prawie obywateli UE i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich¹⁷. Zapewnia ona obywatelom UE możliwość przemieszczania się na terenie państw członkowskich Wspólnoty na takich samych prawach, jakie mają zastosowanie w stosunku do własnych obywateli tych państw. Swobodą objęto osoby aktywne zawodowo (pracownicy, osoby prowadzące działalność gospodarczą lub świadczące usługi), osoby nieaktywne zawodowo (np. osoby, które ukończyły karierę zawodową oraz takie, które działalności zawodowej jeszcze nie podjęły) oraz członków rodzin tych grup.

Prawo unijne przewiduje dwie zasadnicze sytuacje, w których państwa członkowskie mogą wprowadzić ograniczenia swobody przepływu osób. Chodzi o konieczność ochrony porządku, bezpieczeństwa (działalność terrorystyczna, wywrotowa, szpiegostwo) lub zdrowia publicznego (choroby podlegające kwarantannie) oraz sprawowanie władzy państwowej, czyli zatrudnienie w administracji publicznej (służbie publicznej).

Utworzenie wspólnego rynku bez wewnętrznych granic celnych wymusiło ścisłą współpracę w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi, opartą na wspólnych dla wszystkich państw członkowskich standardach i procedurach zapewniających wysoki poziom kontroli. Zakończeniem, przynajmniej formalnym, budowy wspólnego obszaru bez granic było przyjęcie w 2006 r. Kodeksu granicznego Schengen¹⁸. Rozporządzenie to przewiduje brak kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej i ustanawia zasady regulujące kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne UE. Każde państwo członkowskie ma prawo do tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych na okres 30 dni bądź dłuższy w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego danego państwa członkowskiego. Konieczne jest powiadomienie państw członkowskich i Komisji Europejskiej o zamiarze przywrócenia kontroli wraz z podaniem informacji o jej przyczynach, czasie trwania, podjętych środkach itd. Obywatele UE i inne osoby korzystające ze swobody przepływu osób (m.in. członkowie rodzin, niezależnie od posiadanego obywatelstwa) są podda-

¹⁶ Karta Praw Podstawowych z 8 grudnia 2000 r., Dz.Urz. C z 18.12.2000.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38/WE z 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, Dz.Urz. L 158 z 30.04.2004.

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z 15 marca 2006 roku ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.Urz. L 105 z 13.04.2006.

wani minimalnej kontroli podczas przekraczania zewnętrznej granicy Schengen. Obejmuje ona ustalenie tożsamości na podstawie dokumentów podróży oraz weryfikację ważności tych dokumentów, a także weryfikację obecności śladów ich sfałszowania lub podrobienia – przy użyciu, w stosownych przypadkach, urządzeń technicznych oraz poprzez sprawdzenie informacji o skradzionych, przywłaszczonych czy utraconych w inny sposób i unieważnionych dokumentach w odpowiednich bazach danych. Kontrola obywateli państw trzecich jest bardziej złożona, a ich dokumenty sprawdzane są nie tylko pod kątem sfałszowania lub podrobienia, ale także w celu ustalenia, czy ich posiadacze nie przekroczyli trzymiesięcznego pobytu na terytorium jednego lub więcej państw członkowskich. W tym celu stosuje się stemplowanie dokumentów przy wjeździe i wyjeździe.

Celem na przyszłość jest zwiększenie transgranicznej mobilności siły roboczej, ma to duże znaczenie zwłaszcza dla krajów o stosunkowo wysokiej stopie bezrobocia. Służyć temu ma rozwinięcie portalu EURES w taki sposób, aby stał się prawdziwie europejskim narzędziem służącym pomocą w znalezieniu pracy i prowadzeniu rekrutacji¹⁹. W szczególności chodzi o optymalizację narzędzi, w tym internetowych, służących kojarzeniu ofert pracy i osób poszukujących zatrudnienia ze wszystkich państw członkowskich.

Ewolucja swobody świadczenia usług

Kolejną wolnością w ramach jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej jest swoboda świadczenia usług. Pojęcie usług zostało zdefiniowane w art. 57 TFUE (świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem, w zakresie w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób). Usługi obejmują zwłaszcza:

- działalność o charakterze przemysłowym,
- działalność o charakterze handlowym,
- działalność rzemieślniczą
- wykonywanie wolnych zawodów.

Z zastrzeżeniem postanowień dotyczących swobody przedsiębiorczości, świadczący usługę może w celu spełnienia świadczenia wykonywać przejściowo działalność w państwie członkowskim na tych samych warunkach, jakie państwo to nakłada na własnych obywateli. Swoboda świadczenia usług odnosi się do usługodawcy nieprowadzącego przedsiębiorstwa w państwie członkowskim, w którym świadczy usługi. Swoboda przepływu usług oznacza prawo do ich świadczenia przez podmiot, który ma siedzibę w jednym kraju Unii Europejskiej, na rzecz

¹⁹ Europejskie służby zatrudnienia EURES (*European Employment Services*) powstały w 1993 r., a ich głównym celem jest stworzenie europejskiego rynku pracy i wspieranie mobilności pracowników na poziomie międzynarodowym i transgranicznym w krajach EOG. EURES podejmuje działania zarówno na rzecz pracowników, jak i pracodawców, informując o wolnych miejscach pracy, rynkach pracy, oferując doradztwo w zakresie zatrudniania obcokrajowców.

podmiotów z innych krajów członkowskich, bez potrzeby posiadania w tym kraju stałego zakładu pracy, filii czy przedstawicielstwa. Zgodnie z art. 56 TFUE ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz UE są zakazane w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia. Oznacza to m.in., że każdy, kto chce świadczyć usługi na terenie innego państwa członkowskiego UE niż to, w którym znajduje się siedziba jego przedsiębiorstwa, ma do tego prawo i nie mogą być wobec niego stosowane ograniczenia wynikające z wymogu posiadania obywatelstwa, zameldowania czy członkostwa w organizacji zawodowej.

Największym wyzwaniem w skutecznym wprowadzeniu zasady swobody świadczenia usług było ujednolicenie, tam gdzie to możliwe, standardów świadczenia usług, ustalenie minimalnych wspólnych parametrów, harmonizacja zasadniczych przepisów oraz wprowadzenie reguł wzajemnego uznawania. Ze względu na fakt, że w wielu sektorach usługowych występowały znaczące różnice w regulacjach narodowych, działania w zakresie liberalizacji świadczenia usług i tworzenia europejskiego sektora usługowego zostały oparte na formule harmonizacji (technicznej) podstawowych wymogów, a tam gdzie ich wypracowanie okazało się niemożliwe – na zasadzie wzajemnego uznawania narodowych przepisów. Znaczna część usług ma charakter rynkowy i nie jest regulowana przez państwo (np. usługi turystyczne, hotelarskie, gastronomiczne, handlowe, biznesowe). W tym przypadku nie ma konieczności harmonizacji prawa. Natomiast szczególnym wyzwaniem dla tworzenia wspólnego rynku usług są usługi regulowane, do których należą usługi transportowe, finansowe i sieciowe (telekomunikacja, poczta, energetyka, gazownictwo), dla których Wspólnota wprowadziła zharmonizowane wymagania.

Docelowo przewidywano wprowadzenie zasady kraju pochodzenia usługi, zgodnie z którą świadczenie usług odbywałoby się na zasadach prawa kraju usługodawcy, bez względu na to, w którym państwie usługa byłaby świadczona. To z kolei umożliwiłoby stosowanie niższych cen usług, np. wówczas, gdy koszty ich świadczenia (np. wynagrodzenia) byłyby niższe w kraju siedziby usługodawcy. Po wielu latach udało się uchwalić dyrektywę 2006/123, zwyczajowo nazywaną dyrektywą usługową²⁰, ale nie spełniła ona pokładanych w niej nadziei dotyczących pełnej swobody przepływu usług w UE. Dyrektywa ta liberalizuje rynek usług w UE i nakazuje państwom członkowskim eliminację różnorodnych wymogów administracyjnych, od których mógłby zależeć dostęp do rynków. Nie obejmuje ona jednak wszystkich rodzajów usług, szereg jest wyłączonych, koncentruje się głównie na działalności takiej jak: usługi rzemieślnicze, działalność handlowa (w tym handel hurtowy i detaliczny), usługi turystyczne, rozrywkowe, usługi budowlane, usługi w zakresie instalacji i konserwacji sprzętu, usługi informatyczne, hotelarskie, gastronomiczne, usługi szkoleniowe i edukacyjne, usługi w zakresie wynajmu i dzierżawy, usługi związane z nieruchomościami. Wyłączone

²⁰ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. L 376/36 z 27.12.2006.

są z niej usługi o charakterze nieekonomicznym świadczone w interesie ogólnym, np. usługi świadczone nieodpłatnie w ramach krajowego systemu kształcenia na poziomie podstawowym, usługi finansowe (bankowe, w zakresie ubezpieczeń i reasekuracji, funduszy inwestycyjnych, papierów wartościowych, działalności kredytowej), w dziedzinie transportu, usługi zdrowotne, audiowizualne i dotyczące rozpowszechniania programów radiowych, działania związane z wykonywaniem władzy publicznej, usługi związane z budownictwem socjalnym. Dyrektywa usługowa zakłada również wprowadzenie unowocześnionych i uproszczonych procedur administracyjnych.

Jednym z sektorów usług wyłączonym z dyrektywy są – jak wcześniej wspomniano – usługi finansowe. W ramach jednolitego rynku każda rynkowa instytucja finansowa może świadczyć usługi bezpośrednio z miejsca siedziby, bez udziału lub z udziałem swojej filii lub przedstawicielstwa na terenie innych państw członkowskich. Dotyczy to banków, instytucji ubezpieczeniowych, firm brokerskich, które zgodnie z zasadą jednolitej licencji mogą oferować usługi w dowolnym kraju Unii Europejskiej. Istotne przyspieszenie liberalizacji rynku finansowego nastąpiło wraz z opracowaniem planu działania w zakresie usług finansowych (FSAP – *Financial Services Action Plan*) w 1999 r.²¹. Podstawowe regulacje dla sektora usług bankowych były zawarte w skonsolidowanej dyrektywie bankowej z 2000 r., a obecnie stanowią część dyrektywy usługowej dla sektora bankowego²². Określa ona zasady podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, fundusze własne tych instytucji oraz skonsolidowany nadzór nad instytucjami kredytowymi. W tym przypadku, ponieważ ujednolicenie rozwiązań narodowych okazało się bardzo trudne, uzgodniono jedynie wymogi minimalne, po których spełnieniu bank może prowadzić działalność w całej Unii Europejskiej.

W przypadku rynku ubezpieczeń dążono do zagwarantowania towarzystwom ubezpieczeniowym mającym siedzibę w dowolnym kraju UE prawa świadczenia usług w pełnym oferowanym przez nie zakresie w całej Unii. Taką możliwość uzyskano dzięki wprowadzeniu jednej licencji określonej w dyrektywach ubezpieczeniowych²³. Obecnie mamy do czynienia już z czwartą generacją

²¹ Szerzej na ten temat m.in.: M. Janicka, *Nadzór na jednolitym rynku finansowym Unii Europejskiej – próba reformy*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 264, s. 128 i n..

²² Dyrektywa 2006/48 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 roku w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (wersja preredagowana), Dz.Urz. L z 30.06. 2006.

²³ Dyrektywa Rady 92/49/EWG z 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji prawa, regulacji przepisów administracyjnych odnośnie bezpośrednich ubezpieczeń na życie, Dz.Urz. L 228 z 11.08.1992 oraz Dyrektywa Rady 92/49/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie oraz zmieniająca dyrektywy 73/239/EWG i 88/357/EWG (trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie), Dz.Urz. L 228 z 11.08.1992.

unijnych regulacji ubezpieczeniowych, objęto nimi również nowe obszary działalności ubezpieczeniowej w postaci pracowniczych funduszy emerytalnych²⁴.

Strategia rozwoju wspólnego rynku usług przewiduje utworzenie zintegrowanych sieci transportowych i energetycznych, jeśli bowiem chodzi o usługi sieciowe w obszarze transportu i energii, z których każdego dnia korzysta większość obywateli i przedsiębiorstw, to właśnie w tych dwóch obszarach, mimo osiągniętego postępu w zakresie eliminacji barier, tworzenie jednolitego rynku nie zostało jeszcze ukończzone. Zatem celem w przyszłości jest stworzenie jednolitego rynku transportu i energii, z wolną konkurencją i możliwością wyboru usługodawcy przez konsumentów, swobodą oferowania przez operatorów swoich usług w dowolnym miejscu, czasie i wszystkim klientom na równych zasadach²⁵. Ponadto planuje się zintensyfikować działania na rzecz normalizacji standardów w zakresie usług na poziomie europejskim, z pełnym uwzględnieniem potrzeb rynku. Normalizacja (techniczna) stanowi podstawowe narzędzie umożliwiające swobodny przepływ towarów, jest również coraz częściej stosowana w sektorze usługowym, ale głównie w zakresie krajowym.

Inne ważne obszary działań związanych z rynkiem usług to: osiągnięcie postępów w eliminowaniu podziału rynku usług *online* wzdłuż krajowych granic, sprostanie wyzwaniom związanym z inwestycjami w szybkie sieci oraz czerpanie korzyści związanych z elektronicznym obiegiem dokumentów w administracji publicznej²⁶.

Swoboda przepływu kapitału i płatności

Swoboda przepływu kapitału oznacza brak utrudnień w przenoszeniu do innych państw członkowskich UE kapitału w jego różnych formach, stanowiących samodzielne transakcje finansowe, takich jak: inwestycje bezpośrednie, obrót papierami wartościowymi, zakup bądź sprzedaż nieruchomości, depozyty bankowe, zaciąganie lub spłata kredytów czy pożyczek. Potwierdzenie swobody przepływu kapitału zawarte zostało w Traktacie z Maastricht, który zakazywał wszelkich ograniczeń w tym zakresie zarówno między państwami członkowskimi, jak i z państwami trzecimi. Zapis ten zawiera obecnie art. 63 TFUE, który zakazuje stosowania jakichkolwiek ograniczeń przepływu kapitału. Ponadto zakazem objęte są wszelkie ograniczenia w płatnościach między krajami.

²⁴ Dyrektywa 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji oferujących pracownicze systemy emerytalne, Dz.Urz. z 23.09.2003.

²⁵ Komunikat Komisji Europejskiej: *Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania. Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego*, COM(2011) 0206 final, s.14.

²⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego*, COM (2012) 573 final, s. 14.

Postanowienia Traktatu z Maastricht dotyczące kapitału i płatności, które weszły w życie 1 stycznia 1994 r., pozostawiały w mocy ograniczenia istniejące do 31 grudnia 1993 r. w stosunku do państw trzecich na podstawie prawa krajowego lub wspólnotowego. Te ograniczenia to tzw. klauzule tymczasowe ustanawiane na szczeblu Wspólnoty na okres 6 miesięcy i dotyczące takich transakcji z krajami trzecimi, które powodują zakłócenia w funkcjonowaniu unii gospodarczo-walutowej. Odnoszą się one do przepływu kapitału do lub z państw trzecich, gdy przepływy te dotyczą inwestycji bezpośrednich, w tym inwestycji w nieruchomości, związanych z przedsiębiorczością, świadczeniem usług finansowych lub dopuszczaniem papierów wartościowych na rynki kapitałowe. Zasady utrzymywania takich ograniczeń określa obecnie art. 64 TFUE, który zezwala na ich utrzymanie, z równoczesnym zakazem wprowadzania nowych²⁷. Na mocy traktatu interwencja państwa jest możliwa również w przypadku konieczności ochrony przed przestępczością zorganizowaną i terroryzmem.

Priorytetem w rozwoju wspólnego rynku jest gospodarka cyfrowa. Rozwój jednolitego rynku cyfrowego jest utrudniony ze względu na brak zaufania konsumentów, jeśli chodzi o bezpieczeństwo płatności i przestrzegania praw konsumentów podczas transakcji transgranicznych zawieranych przez Internet. Celem jest więc stworzenie prawdziwego jednolitego rynku, do którego dostęp mieliby wszyscy obywatele UE, w tym również grupy najmniej uprzywilejowane społecznie. Należy więc podjąć wyzwania związane z handlem elektronicznym, takie jak: mikropłatności, bezpieczeństwo płatności internetowych, ochrona danych osobowych i praw autorskich, odpowiedzialność wykonawców usług internetowych, spójność prawa europejskiego wpływająca na handel elektroniczny. Ponadto wprowadzane są środki promowania rozwoju zintegrowanej przestrzeni dla kart płatniczych oraz innych innowacyjnych form płatności. Należy usunąć wszelkie przypadki nierównego traktowania związanego z lokalizacją geograficzną, przede wszystkim w handlu internetowym. Konieczne jest również usprawnienie funkcjonowania rynku płatności, a także wyeliminowanie szeregu problemów, takich jak niewystarczająca harmonizacja, nieefektywna konkurencja w niektórych obszarach rynku płatności kartowych i internetowych oraz brak zachęt do wprowadzania wspólnych standardów technicznych, np. w obszarze płatności mobilnych²⁸. W kwestii dokonywania płatności i korzystania z usług finansowych dąży się do zapewnienia wszystkim obywatelom Unii dostępu do rachunków płatniczych, zapewnienia przejrzystości i możliwości porównywania opłat za ich prowadzenie oraz ułatwienia przenoszenia rachunków między bankami. Dostęp do rachunków płatniczych oraz innych usług bankowych stał się bowiem warunkiem udziału w życiu gospodarczym i społecznym, także dzięki szeregowi usług, które są wraz z nimi oferowane²⁹.

²⁷ *Europeistyka*, t. 1, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2012, s. 149.

²⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Akt o jednolitym rynku II...*, s. 15.

²⁹ *Ibidem*, s. 18.

Podsumowanie

Tworzenie jednolitego rynku wewnętrznego, którego ramy prawne i zasady funkcjonowania określono formalnie w Jednolitym Akcie Europejskim z 1987 r. i których wdrożenie przewidziano do 31 grudnia 1992 r., nie zostało zakończone. Niejednokrotnie podkreśla się, że utworzenie wspólnego rynku z czterema swobodami jest największym sukcesem integracji europejskiej. Niemniej jednak nie jest to proces zakończony, a rozwój jednolitego rynku jest procesem ciągłym.

Stosunkowo najwięcej uczyniono w obszarze jednolitego rynku towarów, w odniesieniu do którego integracja rynkowa osiągnęła etap dojrzałości. Zatem działania powinny w zasadzie obejmować jego monitorowanie i zostać ukierunkowane na uproszczenie i zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów, a także zapewnienie bezpieczeństwa produktów wprowadzanych do obrotu. Jeśli chodzi o swobodę świadczenia usług, to Europa jest jeszcze na etapie budowy jednolitego rynku, który wymaga zniesienia barier w działalności transgranicznej, likwidacji krajowych barier administracyjnych i technicznych. Dlatego też priorytetem w tym obszarze jest m.in. utworzenie wspólnego rynku transportu i energii. Z kolei w przypadku swobody przepływu osób głównym celem na najbliższe lata jest zapewnienie geograficznej mobilności siły roboczej w ramach jednolitego rynku. Koniecznością stała się budowa e-Europy, e-administracji, e-cła, a to z kolei wymaga działań na rzecz poprawy dostępności i bezpieczeństwa usług *online* i inwestycji w infrastrukturę.

Wspólny rynek musi również reagować na stale zmieniające się otoczenie zewnętrzne i nowe wyzwania w postaci: kryzysu gospodarczego i finansowego, wysokiego bezrobocia, zwłaszcza wśród ludzi młodych, cyfryzacji, wzrostu znaczenia usług w gospodarce, ochrony środowiska i klimatu, a także pojawienia się nowych zagrożeń globalnych, np. cyberprzestępstw czy terroryzmu.

The development of the internal market freedoms of the European Union in the context of the twenty years of its operation

January 1, 2013 have passed twenty years since the formal establishment of the single internal market of the European Union. This does not mean that from that day there were no barriers to movement of goods, persons, services and capital. They were abolished gradually, but still today the European Union's internal market, which consists of 28 countries and inhabited by over 500 million people, it does not operate as a single national market. The aim of the study is to show the evolution of the functioning of the free movement of goods, persons, services and capital, with particular emphasis on the direction of changes in the near future.

Key words: common market, the freedom of movement of goods, persons, services, capital, European integration