

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Traktat lizboński a funkcjonowanie jednolitego rynku” (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 44/12)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Dnia 18 lutego 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Traktat lizboński a funkcjonowanie jednolitego rynku”.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 15 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 129 do 2 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski izalecenia

1.1 Termin wejścia w życie traktatu lizbońskiego ustalono początkowo na 1 stycznia 2009 r., jednak nastąpiło ono dopiero 1 grudnia 2009 r., zaraz po zakończeniu procesu ratyfikacji przez 27 państw członkowskich. Trzeba stwierdzić, że traktat ten pozostaje złożony i trudny do zrozumienia.

1.2 Analiza porównawcza zawarta w raporcie informacyjnym CESE 241/2008 pozwala na stwierdzenie, że rynek wewnętrzny, nie zmieniając się strukturalnie wraz z przyjęciem nowego traktatu lizbońskiego, zdaje się przyjmować kształt bardziej socjalny. W istocie, w przeciwieństwie do tego, co budziło obawy w traktacie konstytucyjnym w związku z wyrażeniem „rynek wewnętrzny z wolną i niezakłóconą konkurencją”, traktat lizboński zdaje się wyznaczać rynkowi wewnętrznemu cele bardziej socjalne, dążąc do „społecznej gospodarki rynkowej [...] zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego”.

1.3 Wydaje się, że znane dotąd teksty na temat przyszłych wytycznych politycznych Komisji czy strategii „Europa 2020” oraz liczne deklaracje komisarzy i przywódców politycznych na szczeblu krajowym także świadczą o woli dążenia do tego, by jednolitemu rynkowi w coraz większym stopniu nadawać wymiar obywatelski.

1.4 Wymiar ten został wzmocniony również dzięki wyraźnej wzmiance o wiążącej mocy prawnej Karty praw podstawowych, mającej „taką samą moc prawną jak Traktaty”, z kilkoma jednak ograniczeniami w pewnych państwach członkowskich.

1.5 Z drugiej strony w procesie ustawodawczym związanym z rynkiem wewnętrznym będą brać udział parlamenty narodowe, które czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości regulującej wykonywanie kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie. Dzięki dwóm protokołom, poświęconym „roli parlamentów narodowych” oraz „stosowaniu zasady pomocniczości i proporcjonalności”, uzyskują one możliwość wnoszenia o ponowne rozpatrzenie wniosku usta-

wodawczego na etapie pierwszego czytania, co zwiększy partycypację demokratyczną w unijnym procesie ustawodawczym.

1.6 Jeśli działania prewencyjne parlamentów narodowych będą funkcjonować odpowiednio, a kontrola stosowania zasady pomocniczości okaże się skuteczna i dobrej jakości, nadając odpowiednią rangę „mechanizmowi wczesnego ostrzegania” przejętemu w traktacie lizbońskim z traktatu konstytucyjnego, być może prawodawstwo Unii będzie mniej krytykowane przez państwa członkowskie za wchodzenie w kompetencje krajowe i mniej odczuwane przez obywateli europejskich jako wyraz swego rodzaju „brukselskiego centralizmu”. Konieczne jest jednak, by parlamenty narodowe wzmocniły w tym celu wzajemne powiązania, gdyż zakres i skuteczność „mechanizmu wczesnego ostrzegania” – choć jest to indywidualne prawo każdej izby – zależy od zdolności parlamentów narodowych do zbiorowej organizacji.

1.7 Traktat lizboński przynosi także upowszechnienie „zwykłej procedury ustawodawczej” (współdecyzja z art. 251 TWE) w zakresie rynku wewnętrznego, jak świadczy o tym przede wszystkim art. 48 TFUE dotyczący niezbędnych środków w dziedzinie zabezpieczeń społecznych dla swobodnego przemieszczania się pracowników.

1.8 Traktat lizboński ma na celu ułatwienie rozwoju rynku wewnętrznego poprzez upowszechnienie współdecyzji, która zyskuje miano „zwykłej procedury ustawodawczej”, jednak daje instytucjom Unii nowego partnera w procesie decyzyjnym, a mianowicie parlamenty narodowe, z którymi trzeba się będzie odtąd liczyć przy przyjmowaniu wszelkich środków prawnych dotyczących rynku wewnętrznego.

2. Wstęp

2.1 Raport informacyjny w sprawie wpływu traktatu lizbońskiego na funkcjonowanie rynku wewnętrznego⁽¹⁾, przyjęty przez sekcję 13 czerwca 2008 r., proponował analizę porównawczą w formie tabeli z zestawieniem przepisów dotyczących

⁽¹⁾ CESE 241/2008 – INT/393 (nieopublikowany w Dz.U.).

rynku wewnętrznego zawartych w traktacie lizbońskim, w obowiązującym wtedy jeszcze traktacie WE i w traktacie konstytucyjnym (nigdy nieratyfikowanej „konstytucji”), wraz z uwagami Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku na temat skutków prawnych tekstu przyjętego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.

2.2 Termin wejścia w życie traktatu lizbońskiego ustalono początkowo na 1 stycznia 2009 r., jednak przewidywany bieg spraw został zaburzony 12 czerwca 2008 r., kiedy Irlandia odrzuciła traktat lizboński w referendum.

2.3 Po tym, jak Irlandia uzyskała gwarancje w kwestii suwerenności narodowej i zapewnienie, że każdy kraj Unii Europejskiej będzie nadal miał swojego komisarza, traktat został przyjęty w drodze referendum w dniu 3 października 2009 r.

2.4 Decyzja wydana przez czeski Trybunał Konstytucyjny 3 listopada 2009 r., stwierdzająca, że traktat lizboński jest zgodny z czeską ustawą zasadniczą, położyła kres długiemu opóźnianiu się procesu ratyfikacji. Podpisanie dokumentu przez prezydenta Vaclava Klauza zakończyło proces ratyfikacji i traktat wreszcie wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

2.5 Biorąc pod uwagę czas dzielący moment przyjęcia raportu informacyjnego od wejścia w życie traktatu z Lizbony, ale także zalecenie Komisji z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie środków zmierzających do poprawy funkcjonowania jednolitego rynku i przyjęty 3 marca 2010 r. komunikat Komisji „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, Komitet uznaje za stosowne przekształcenie wspomnianego raportu w opinię z inicjatywy własnej, aby go zaktualizować, a także opublikować opinię Komitetu w tej sprawie. Zarazem podjęta zostanie refleksja nad nowymi kwestiami, nierozważonymi wcześniej z braku wystarczającego dystansu do tekstu traktatu, którego czytelność pozostawiała zresztą wiele do życzenia. Jego ostatnia wersja skonsolidowana została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 30 marca 2010 r. ⁽²⁾

3. Uwagi ogólne

3.1 Wydarzenia polityczne, które towarzyszyły traktatowi lizbońskiemu od momentu jego podpisania przez 27 państw członkowskich 13 grudnia 2007 r. do jego wejścia w życie 1 grudnia 2009 r., w zasadzie nie doprowadziły do zmiany przepisów dotyczących rynku wewnętrznego, lecz miały przede wszystkim konsekwencje na płaszczyźnie instytucjonalnej.

3.1.1 Rada Europejska, przyjmując do wiadomości obawy narodu irlandzkiego przedstawione przez premiera Irlandii, uzgodniła bowiem na posiedzeniu w dniach 11–12 grudnia 2008 r., że jeżeli traktat z Lizbony wejdzie w życie, podjęta

zostanie – zgodnie z niezbędnymi procedurami prawnymi – decyzja o pozostawieniu w składzie Komisji jednego przedstawiciela z każdego państwa członkowskiego.

3.1.2 Rada Europejska z 18–19 czerwca 2009 r. udzieliła Irlandii prawnie wiążących gwarancji, że wejście w życie traktatu z Lizbony nie będzie miało wpływu na pewne dziedziny (takie jak podatki, prawo do życia, kształcenie, rodzina, polityka neutralności wojskowej). Gwarancje te nie mają jednak wpływu na stosunki między Unią a pozostałymi państwami członkowskimi ani na treść i stosowanie traktatu z Lizbony.

3.1.3 Ponadto Rada Europejska przyjęła uroczyste oświadczenie w sprawie wagi praw pracowniczych oraz usług publicznych.

3.2 Opóźnienie, z jakim Republika Czeska ratyfikowała traktat, nie miało bezpośrednich konsekwencji dla tego aktu prawnego. Jak bowiem państwa członkowskie uzgodniły na szczycie Rady Europejskiej w dniach 29–30 października 2009 r., na mocy protokołu do przyszłego traktatu o przystąpieniu Republika Czeska zostanie wyłączona ze stosowania Karty praw podstawowych, na tych samych zasadach co Zjednoczone Królestwo i Polska.

3.3 Raport informacyjny w sprawie „wpływu traktatu lizbońskiego na funkcjonowanie rynku wewnętrznego” i załącznik do niego nie tracą zatem na aktualności, zawarta w nich analiza prawna może wspierać opracowanie niniejszej opinii, tym samym zaś cały dokument należy traktować jako integralny element niniejszej opinii.

3.4 Warto w związku z tym przypomnieć, że traktat lizboński nawet w wersji skonsolidowanej pozostaje tekstem złożonym. Traktat jest niełatwy w lekturze i trudno zrozumiały, nawet dla prawników będących specjalistami, gdyż ma formę szeregu zmian wprowadzonych do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), ustanawiającego ogólne ramy i podstawowe zasady Unii Europejskiej, oraz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), który staje się Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), określającym sposób wdrażania zasad zawartych w TUE.

3.5 Wobec braku oficjalnego tekstu skonsolidowanego, który byłby dostępny w momencie ratyfikacji, państwa członkowskie ratyfikowały dokument równie mało klarowny co mało czytelny, w którym większość nowych mechanizmów decyzyjnych – nie licząc tych, które zawarto w protokołach załączonych do traktatu – nie została zbyt precyzyjnie określona, tak więc ich skuteczność nie została jeszcze sprawdzona.

3.6 Ponadto w przeciwieństwie do traktatu konstytucyjnego tekst podpisany w Lizbonie nie był konsultowany z Parlamentem Europejskim, Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, Komitetem Regionów, parlamentami narodowymi i regionalnymi czy też z organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie na szczeblu wspólnotowym,

⁽²⁾ Dz.U. C 83 z 30.3.2010 – w dalszej części tekstu wszystkie odesłania do traktatu z Lizbony będą odnosiły się do tej wersji skonsolidowanej.

krajowym czy regionalnym. Dopiero po ratyfikacji traktatu – czyli odwrotnie, niż to miało miejsce w przypadku traktatu konstytucyjnego – Komisja i Rada postanowiły nakazać opublikowanie dokumentów mających na celu rozpowszechnienie i objaśnienie obywatelom zawartości i zalet nowego traktatu.

3.7 Traktat lizboński wraca do metody polegającej na nowelizacji obowiązujących traktatów w ramach konferencji międzyrządowej z wyłącznym udziałem przedstawicieli państw, podczas gdy opracowanie „konstytucji” miało miejsce w ramach Konwentu złożonego w znacznej mierze z posłów do parlamentów narodowych – w tym z przyszłych państw członkowskich z lat 2004 i 2007 – deputowanych do Parlamentu Europejskiego, przedstawicieli 15 państw członkowskich, ówczesnych 12 krajów kandydujących i Turcji oraz Komisji Europejskiej, a także, w roli obserwatorów, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, w tym Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

3.8 Traktat lizboński jasno oznacza przejęcie kontroli przez państwa członkowskie, podczas gdy „konstytucja” miała charakter bardziej federacyjny. Tendencję tę ilustruje likwidacja symboli, które wprowadzała „konstytucja” i które mogły sugerować utworzenie państwa federalnego (flaga, hymn, waluta, wyznaczenie Dnia Europy 9 maja).

3.9 Traktat lizboński łączy trzy filary, przyznając taką samą wartość prawną traktatom TUE i TFUE⁽³⁾. Unia, zastępując Wspólnotę Europejską i będąc jej następczynią, nabywa ponadto osobowość prawną, tymczasem do momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony osobowość prawną posiadała tylko Wspólnota Europejska.

3.10 Pierwszeństwo prawa unijnego przed prawem państw członkowskich zostało zapisane w art. I-6 traktatu konstytucyjnego wśród podstawowych zasad Unii. Aby położyć kres polemikom wywołanym faktem zapisania zasady pierwszeństwa w „konstytucji”, który jedynie odzwierciedlał istniejące orzecznictwo Trybunału, zasadę tę uwzględniono w deklaracji nr 17. Ponadto na konferencji postanowiono o załączeniu do traktatu lizbońskiego opinii Służby Prawnej Rady dotyczącej pierwszeństwa, w której przypomniano, że zasada pierwszeństwa i jej wartość zasady podstawowej ma źródło w orzecznictwie.

3.11 Traktat lizboński zmienia status prawny Karty praw podstawowych ogłoszonej 7 grudnia 2000 r. w Nicei. Na szczycie w Nicei nie nadano Karcie wiążącej mocy prawnej. Była to zatem deklaracja co do zasad bez potwierzonego znaczenia prawnego.

⁽³⁾ Artykuł 1 akapit 3 TUE: TUE i TFUE mają taką samą wagę, gdy tymczasem orzecznictwo Trybunału – chodzi o wyrok z 13 września 2005 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne – uznało nadrzędność traktatu WE względem traktatu UE.

3.11.1 Natomiast Karta nabyłaby wiążącej mocy prawnej dzięki jej włączeniu do „konstytucji”. Jako że ta ostatnia nie została ratyfikowana, wiążący prawnie charakter Karty pozostał niemalże „martwą literą”⁽⁴⁾. Traktat lizboński porządkuje tę sytuację, nie zachowując jednak wszystkich osiągnięć „konstytucji”⁽⁵⁾.

3.11.2 W istocie art. 6 TUE po zmianach wprowadzonych traktatem lizbońskim stanowi, że Karta „ma taką samą moc prawną jak Traktaty”. Oznacza to, że instytucje, organy i agencje Unii zobowiązane są do przestrzegania praw zawartych w Karcie. Taki sam obowiązek spoczywa na państwach członkowskich (rządach, administracji, sądownictwie), kiedy wdrażają prawo unijne.

3.11.3 Jednakże Protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa przewiduje, że Karta nie rozszerza kompetencji Trybunału Sprawiedliwości ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że obowiązujące prawo Polski lub Zjednoczonego Królestwa jest niezgodne z Kartą.

3.11.4 W protokole tym stwierdza się ponadto, że tytuł IV Karty dotyczący praw socjalnych i solidarności nie tworzy praw mających zastosowanie w Zjednoczonym Królestwie i w Polsce, z wyjątkiem przypadków, gdy prawa te przewidziane są w ich prawie krajowym.

3.11.5 W protokole tym wskazano także, że Karta ma zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim zawarte w niej prawa i zasady są uznane przez ustawodawstwo lub praktyki tych państw członkowskich.

⁽⁴⁾ Jednak mimo że Karta nie ma wiążącej mocy prawnej, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich często się do niej odwołuje. Zob. np. wyrok Trybunału z 14 lutego 2008 r. w sprawie C 244/06 **Dynamic Medien Vertriebs GmbH** przeciwko **Avides Media AG** dotyczącej swobodnego przepływu towarów. Trybunał cytuje art. 24 ust. 1 Karty mówiący o tym, że dzieci mają prawo do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra (pkt 41 wyroku). Także wyrok Trybunału z 14 lutego 2008 r. w sprawie C 450/06 **Varec SA** przeciwko **państwu belgijskiemu** dotyczącej swobody osiedlania się. Trybunał cytuje art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dotyczący prawa do poszanowania życia prywatnego (pkt 48 wyroku).

⁽⁵⁾ Wersja projektu traktatu lizbońskiego z 23 lipca 2007 r. (CIG 3/07) przewidywała w deklaracji nr 11, że Karta praw podstawowych zostanie uroczystie proklamowana przez wszystkie trzy instytucje w dniu podpisania traktatu lizbońskiego, nie wspominała jednak o wiążącej mocy prawnej Karty.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej została proklamowana po raz drugi w środę 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu przez wszystkie trzy instytucje Unii Europejskiej. Ta druga proklamacja była konieczna, gdyż od czasu pierwszej proklamacji Karty w grudniu 2000 r. na szczycie w Nicei dodano do tego dokumentu wyjaśnienia i przypisy.

3.11.6 Zakres tych protokołów będzie w praktyce bardzo ograniczony: zgodnie z zasadą jednolitego stosowania prawa unijnego orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej musi, jako nieodłączna część porządku prawnego UE, być uznawane przez wszystkie państwa członkowskie. W związku z tym, jeśli w jakimś wyroku Trybunału będzie cytowany lub interpretowany tytuł IV Karty, sądy Zjednoczonego Królestwa i Polski będą musiały mu się podporządkować, niezależnie od tego, czy będą stroną w danej sprawie, czy nie.

3.12 Traktat przejmuje z „konstytucji” możliwość dobrowolnego wystąpienia państwa członkowskiego z Unii (art. 50 TUE). W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z takim państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią.

3.13 Dobrowolnego wystąpienia nie należy mylić z zawieszeniem w prawach członka Unii państwa członkowskiego, które dopuszcza się poważnego i stałego naruszenia wartości Unii, o którym mowa w art. 7 TUE (poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka itp.)⁽⁶⁾.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Na szczególną uwagę zasługują pewne konkretne kwestie natury polityczno-gospodarczej, które wyniknęły podczas opracowywania polityki jednolitego rynku w związku z nowym traktatem, takie jak nowy skład Parlamentu Europejskiego i Komisja Barroso II.

4.2 Trzeba przypomnieć, że w listopadzie 2007 r. Komisja opublikowała ważny komunikat pod tytułem „Jednolity rynek Europy XXI wieku”, opracowany w następstwie rezolucji Parlamentu Europejskiego z 4 września 2007 r. apelującej o „przeгляд jednolitego rynku: przewyciężanie barier i niewydolnych rozwiązań poprzez lepsze wprowadzanie przepisów prawa w życie i ich stosowanie”. Komunikat ten propagował „nową wizję” jednolitego rynku „dla wszystkich, bardziej aktywnego, aby stymulować odpowiedź Europy na globalizację, tworzyć wzrost i miejsca pracy, zagwarantować sprawiedliwe ceny i przyczynić się do ochrony socjalnej i ochrony środowiska”. EKES przypomniał w dwóch opiniach⁽⁷⁾ swoje stanowisko, zgodnie z którym jednolity rynek zawsze stanowił narzędzie służące wszystkim obywatelom, przedstawicielom wolnych zawodów, pracownikom i konsumentom.

⁽⁶⁾ Art. 7 TUE przewiduje dwie odrębne procedury stosowane w razie „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” oraz „zaistnienia poważnego i stałego naruszenia”.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 15; Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 1.

4.3 W komunikacie⁽⁸⁾ z 6 listopada 2008 r. Komisja wykazała, że warunkiem wykorzystania potencjału jednolitego rynku jest pogłębienie współpracy administracyjnej. W sprawozdaniu z postępu prac nad systemem wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) wezwała organy państw członkowskich, by podjęły ścisłą współpracę w celu zbudowania wzajemnego zaufania do swoich systemów⁽⁹⁾.

4.4 W zaleceniu z 29 czerwca 2009 r. w sprawie środków na rzecz poprawy funkcjonowania jednolitego rynku⁽¹⁰⁾ Komisja stwierdziła pewne niedociągnięcia w funkcjonowaniu jednolitego rynku, szczególnie związane z niewłaściwym stosowaniem przepisów i z brakiem kontroli ich przestrzegania. Zaproponowała w związku z tym podjęcie konkretnych środków, które uzupełniałyby działania państw członkowskich, a zarazem przyjęcie podejścia opartego na partnerstwie.

4.4.1 Wśród zalecanych środków znalazły się: skuteczniejsze egzekwowanie przepisów, promowanie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów, regularne ocenianie prawodawstwa krajowego oraz informowanie obywateli i przedsiębiorstw o ich prawach w ramach jednolitego rynku.

4.5 Kryzys finansowy szybko się rozprzestrzenił, szczególnie w Europie, przynosząc z sobą – jak Komitet miał okazję podkreślić – nieoczekiwane i nieprzewidziane skutki gospodarcze i społeczne oraz doprowadzając do najgłębszej recesji od lat 30., z ponad 23 milionami bezrobotnych⁽¹¹⁾, co oznacza najwyższy poziom bezrobocia od czasów drugiej wojny światowej. W przeddzień odnowienia swojego mandatu Komisja, zleciwszy grupie de Larosière’a⁽¹²⁾ opracowanie gruntownej analizy skutków kryzysu i środków niezbędnych do jego przezwyciężenia, uznała za wskazane określenie nowych wytycznych politycznych na przyszłość w tej zmienionej sytuacji gospodarczej, społecznej i finansowej.

4.6 Właśnie w związku z tym przewodniczący Barroso określił w swoich „Wytycznych politycznych dla przyszłej Komisji” kierunki działania dla „jednolitego rynku dostosowanego do XXI wieku”, potępiając pokusy hamowania jego rozwoju pod pretekstem walki z kryzysem i ponownie broniąc go jako „kamienia węgielnego traktatów” oraz „najlepszego gwaranta dobrobytu w długiej perspektywie”, o ile będzie on dostosowany do „wyzwań gospodarki jutra”. W tym kontekście należy podkreślić, że cel polegający na „zwiększeniu dynamiki rynku wewnętrznego jako zasadniczej siły napędowej europejskiej gospodarki” zostanie osiągnięty tylko wtedy, gdy „aktywna polityka obrony konsumenta” doprowadzi do wzbudzenia w „obywatelach zaufania niezbędnego im do pełnego uczestnictwa w jednolitym rynku”.

⁽⁸⁾ COM(2008) 703 wersja ostateczna.

⁽⁹⁾ Zob. opinia EKES-u: Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 103.

⁽¹⁰⁾ Zalecenie 2009/524/WE; por. ważna rezolucja PE z 9 marca 2010 r. (dok. A7-0064/2009).

⁽¹¹⁾ Według najnowszych danych Eurostatu.

⁽¹²⁾ EKES wypowiedział się na temat sprawozdania grupy de Larosière’a w opinii: Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 57.

4.6.1 Przewodniczący Komisji powierzył zarazem Mario Montiemu, byłemu komisarzowi ds. rynku wewnętrznego, zadanie przygotowania raportu w sprawie ożywienia jednolitego rynku, który został przedstawiony Parlamentowi Europejskiemu 9 maja, w Dniu Europy. W raporcie podkreślono najpoważniejsze trudności, z jakimi boryka się jednolity rynek, i zaproponowano inicjatywy zmierzające do umocnienia rynku w sposób uwzględniający kwestie socjalne i ochronę środowiska. Tego samego dnia przedłożono Radzie Europejskiej sprawozdanie pt. „Projekt Europa 2030 – wyzwania i szanse”, opracowane przez grupę refleksji nad przyszłością Unii Europejskiej, której przewodniczyły były hiszpański premier Felipe González Márquez. W dokumencie tym analizuje się przede wszystkim średnioterminowe perspektywy europejskiego zarządzania gospodarczego, przy czym nie zapomina się o kluczowej wadze umocnienia i pełnego urzeczywistnienia jednolitego rynku dla „stworzenia sytuacji, w której wszyscy będą wygrywającymi: nowego paktu na rzecz jednolitego rynku”. Wnioski sprawozdania dotyczące zarządzania gospodarczego z pewnością będą miały decydujący wpływ na przyszłość jednolitego rynku.

4.7 Właśnie w świetle tych nowych wytycznych politycznych należy interpretować strategię zastępującą strategię lizbońską, której wdrażanie zakończyło się zresztą częściowym niepowodzeniem. Wydaje się jednak, że w strategii „Europa 2020” nie poświęca się wiele miejsca jednolitemu rynkowi, nie licząc kilku linijek tekstu w części „Brakujące ogniwa i punkty przecięcia”, w której podkreślono rozczarowanie integracją w odniesieniu do jednolitego rynku.

4.7.1 Komisja zapowiedziała, że w celu naprawienia tego defektu jednolitego rynku wniesie, by stanowiono prawo, m.in. częściej wykorzystując rozporządzenia zamiast dyrektyw, dostosowując ustawodawstwo do warunków ery cyfrowej i dążąc do utworzenia opcjonalnego europejskiego prawa zobowiązań, szczególnie w dziedzinie umów konsumenckich. Podczas przesłuchania przed Parlamentem Europejskim, ale przede wszystkim w niedawnych deklaracjach wypowiedzianych w Paryżu, komisarz ds. jednolitego rynku Michel Barnier podkreślił konieczność „pogodzenia jednostki z wielkim rynkiem”, który „powinien służyć projektowi społecznemu”. Jak podkreśliła komisarz Viviane Reding, jednolity rynek pozostaje „perłą w koronie” Unii Europejskiej⁽¹³⁾.

4.8 Równocześnie inicjatywa obywatelska, wprowadzona na mocy artykułu 11 ust. 4 TUE i gruntownie przeanalizowana przez Komitet⁽¹⁴⁾, będzie mogła mieć istotne skutki dla rozwoju rynku wewnętrznego w przyszłości.

4.8.1 W istocie ten instrument uczestnictwa obywateli otwiera nową drogę do powtórnego podjęcia kwestii

o zasadniczym znaczeniu dla społeczeństwa obywatelskiego, które dotąd nie mogły zostać odpowiednio uwzględnione ze względu na brak zainteresowania czy woli politycznej ze strony instytucji wspólnotowych (chodzi np. o takie zagadnienia, jak statut fundacji europejskiej⁽¹⁵⁾, europejskie powództwa zbiorowe⁽¹⁶⁾, europejskie prawo do strajku).

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Nie tracą na aktualności zamieszczone w raporcie informacyjnym uwagi na temat postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczących rynku wewnętrznego (zob. np. pkt 6 lit. a)).

5.2 Spośród trzydziestu siedmiu protokołów załączonych do traktatu lizbońskiego cztery będą miały mniej lub bardziej bezpośredni wpływ na rynek wewnętrzny.

— Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, gdyż zasady te mają być stosowane w ramach kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie, a rynek wewnętrzny jest jedną z dziedzin, w których kompetencje są dzielone.

— Protokół (nr 27) w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji również będzie miał wpływ na rynek wewnętrzny. Przewiduje się w nim, że rynek wewnętrzny obejmuje system zapewniający niezakłóconą konkurencję.

— Protokół (nr 25) w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych będzie miał wpływ na rynek wewnętrzny z tych samych powodów co Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

— Protokół (nr 26) w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym również z pewnością odegra rolę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Stwierdza się w nim, że usługi te należą do wspólnych wartości Unii, i podkreśla szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w świadczeniu, zleceniu i organizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Uzasadnia się w nim także różnorodność usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz różnice w potrzebach i preferencjach odbiorców mogące wynikać z odmiennej sytuacji geograficznej, społecznej lub kulturowej. Kładzie się w nim też nacisk na wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców. Art. 2 protokołu nr 26 wprowadza nowość, jako że po raz pierwszy w prawie pierwotnym mowa tu o „usługach niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym”, a także gwarantuje zachowanie kompetencji państw członkowskich w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania tych usług.

⁽¹³⁾ Przemówienie wygłoszone podczas Dnia Konsumenta w Madrycie 15 marca 2010 r.: „An ambitious Consumer Rights Directive: boosting consumers' protection and helping businesses” (Ambitna dyrektywa w sprawie praw konsumenta: zwiększanie ochrony konsumentów i wspieranie przedsiębiorstw).

⁽¹⁴⁾ Opinia z inicjatywy własnej „Wdrażanie traktatu lizbońskiego: demokracja uczestnicząca i europejska inicjatywa obywatelska” (CESE 465/2010, SC/032, w której zanalizowano i skomentowano zieloną księgę Komisji (COM(2009) 622 wersja ostateczna z 11 listopada 2009 r.), oraz opinia z inicjatywy własnej „Organizacja społeczeństwa obywatelskiego a prezydencja Rady UE” (CESE 464/2010, SC/031; por. także ważną rezolucję PE z 7 maja 2009 r. w sprawie wdrażania inicjatywy obywatelskiej (dok. A6-0043/2009).

⁽¹⁵⁾ Opinia z inicjatywy własnej, CESE 634/2010, INT/498.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 97.

5.3 Wpływ na rynek wewnętrzny będą prawdopodobnie miały dwie deklaracje. W deklaracji nr 18 dotyczącej rozgraniczenia kompetencji podkreśla się, że zgodnie z systemem podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie w myśl postanowień traktatów, wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich, a jeżeli chodzi o kompetencje dzielone, to państwa członkowskie wykonują swoje kompetencje w zakresie, w jakim Unia nie wykonała lub postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji.

5.3.1 W istocie przyznanie kompetencji Wspólnocie bardzo wcześnie zostało potraktowane przez Trybunał jako przekazanie przez państwa członkowskie kompetencji instytucjom wspólnotowym, jak o tym świadczy orzeczenie w sprawie Costa przeciwko ENEL z 1964 r. Stwierdza się w nim, że Europejska Wspólnota Gospodarcza jest wspólnotą o nieograniczonym czasie trwania, posiadającą własne instytucje, a także rzeczywiste uprawnienia wynikające z ograniczenia kompetencji państw członkowskich lub ich przekazania Wspólnocie (sprawa 6/64, Zob. Orz., s. 1141).

5.3.2 W deklaracji nr 42 stwierdzono, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości zasada przyznania kompetencji nie może służyć jako podstawa rozszerzenia zakresu kompetencji Unii poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień traktatów.

6. Główne skutki dla polityki w dziedzinie „rynku wewnętrznego”

6.1 Jeśli chodzi o zmiany dotyczące bezpośrednio postanowień traktatów w zakresie rynku wewnętrznego, podkreślić należy następujące elementy:

- a) Zastąpienie wyrazów „wspólny rynek” wyrazami „rynek wewnętrzny” odzwierciedla przejście jakościowe od wspólnego rynku do rynku wewnętrznego, pozwala na wyjaśnienie kontrowersyjnych pojęć w doktrynie i wzmacnia koncepcję UE jako nie tylko wolnego rynku w ścisłym ekonomicznym sensie strefy wolnego handlu, ale raczej jako rynku wewnętrznego dla obywateli (art. 26 TFUE) ⁽¹⁷⁾.
- b) Jeśli chodzi o wzmocnienie i bardziej szczegółowe zdefiniowanie zasady pomocniczości, należy zauważyć, że preferowanie raczej dyrektyw niż rozporządzeń, o którym mowa w protokole nr 30 TWE, zostało zniesione na mocy protokołu nr 2 traktatu lizbońskiego.
- c) Aby parlamenty narodowe mogły czuwać nad stosowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności, przyznano im
 - d) Uzyskanie nowych uprawnień przez Parlament Europejski dzięki rozszerzeniu procedury współdecyzji nazwanej „zwykłą procedurą ustawodawczą”. Uzyskuje on taką samą pozycję jak Rada w kwestiach budżetowych i będzie wybierał przewodniczącego Komisji. Parlament Europejski określany jest w traktacie lizbońskim jako organ złożony z „przedstawicieli obywateli Unii”, podczas gdy w TWE jest mowa o „przedstawicielach narodów państw”.
 - e) Stosowanie procedury współdecyzji (zwykła procedura ustawodawcza) z nowym systemem większości kwalifikowanej głosów w Radzie ⁽¹⁸⁾ w wielu nowych dziedzinach.
 - f) Państwa członkowskie usunęły z celów Unii odniesienie do „rynku wewnętrznego z wolną i niezakłóconą konkurencją”. Polityka konkurencji została określona jako narzędzie „niezbędne do funkcjonowania rynku wewnętrznego”, podczas gdy umieszczenie w traktacie konstytucyjnym „rynku wewnętrznego z wolną i niezakłóconą konkurencją” wśród celów Unii wzbudziło w niektórych środowiskach obawy.
 - g) Nowe spojrzenie na interesy konsumentów i MŚP, którego wyrazem jest pakiet poświęcony nowej wizji jednolitego rynku w XXI wieku i komunikat „Jednolity rynek Europy XXI wieku” ⁽¹⁹⁾.
 - h) Nowa koncepcja usług świadczonych w interesie ogólnym (art. 14 TFUE i protokół nr 26), jaśniej określająca kompetencje Unii oraz szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych władz krajowych, regionalnych i lokalnych, o których mowa w komunikacie „Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie” ⁽²⁰⁾, w którym proponuje się skonsolidowanie ram UE mających zastosowanie do usług świadczonych w interesie ogólnym.
 - i) Wyraźniejsza troska o uwzględnienie aspektów społecznych w procesie urzeczywistniania rynku wewnętrznego (walka z wykluczeniem i dyskryminacją, działania na rzecz sprawiedliwości oraz ochrony społecznej i równego traktowania kobiet i mężczyzn, solidarność międzypokoleniowa, ochrona praw dziecka), w związku z komunikatem „Możliwości, dostęp i solidarność: ku nowej wizji społecznej Europy XXI wieku” ⁽²¹⁾.

⁽¹⁷⁾ Trybunał potwierdził już w orzeczeniu z 5 maja 1982 r. w wyroku w sprawie Schul (sprawa 15/81), że wspólny rynek, będący zwykłą strefą wolnego handlu, jest wstępem do rynku wewnętrznego. Pojęcie rynku wewnętrznego odsyła zatem do wyższego stopnia integracji gospodarczej.

⁽¹⁸⁾ Protokół (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych.

⁽¹⁹⁾ COM(2007) 724 wersja ostateczna, SEC(2007) 1517, 1518, 1519, 1520 i 1521.

⁽²⁰⁾ COM(2007) 725 wersja ostateczna, SEC(2007) 1514, 1515 i 1516.

⁽²¹⁾ COM(2007) 726 wersja ostateczna.

j) Traktat lizboński wprowadza innowacje, rozszerzając zakres możliwości wzmocnionej współpracy na wszystkie działania Unii, z wyjątkiem działań należących do wyłącznych kompetencji Unii (art. 20 TUE), pod warunkiem że we współpracy takiej uczestniczy co najmniej dziewięć państw członkowskich (niezależnie od całkowitej liczby państw członkow-

skich). Upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy jest udzielane na mocy decyzji Rady stanowiącej większością kwalifikowaną na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 329 ust. 1 TFUE). Może to mieć zatem wpływ na rynek wewnętrzny, rynek energii, politykę imigracyjną, ochronę ludności itd.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
