

Adam A. Ambroziak\*

## Bilans dwudziestolecia istnienia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej – aspekty wdrażania legislacji unijnej<sup>1</sup>

Rynek wewnętrzny UE, jako obszar o swobodnym przepływie towarów, swobodzie świadczenia usług, swobodnym zatrudnianiu i podejmowaniu zatrudnienia oraz swobodnym przepływie kapitału, funkcjonuje od 20 lat. Po pierwszym okresie rozkwitu jego roli nie doceniano, marginalizowano ją, jednakże jego znaczenie wzrosło wraz z wybuchem kryzysu gospodarczego w latach 2008–2010. Za sprawą prezydencji Polski w Radzie w drugiej połowie 2011 r. uznano go za jedno z ważniejszych źródeł rozwoju gospodarczego i „ucieczki do przodu” przed kryzysem.<sup>2</sup>

Szczególnie istotny wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego UE ma legislacja unijna. Od właściwego wdrażania rozwiązań prawnych w państwach członkowskich zależą w dużej mierze warunki prawne funkcjonowania przedsiębiorców. Celem niniejszego opracowania jest analiza głównych problemów związanych z implementacją legislacji rynku wewnętrznego w państwach członkowskich UE. Przedstawiono zatem ewolucję stanu implementacji oraz zidentyfikowano główne bariery i problemy związane z poprawnym wdrożeniem aktów prawnych regulujących rynek wewnętrzny. W ramach podsumowania zarysowano

---

\* Prof. dr hab. **Adam A. Ambroziak** – Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

<sup>1</sup> Tekst przygotowany częściowo na podstawie wyników badań statutowych Kolegium Gospodarki Światowej SGH pt. *Efekty funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej w kontekście dwudziestolecia jego istnienia*.

<sup>2</sup> Por.: A.A. Ambroziak, *Strategy for re-lanuching of the EU Internal Market in response to the economic crisis, 2008–2010*, „Yearbook of Polish European Studies” vol. 14/2011, s. 32.

główne rozwiązania prawne i proceduralne, które poprawiłyby warunki prawne funkcjonowania przedsiębiorców na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej.

## Podstawy prawne powołania rynku wewnętrznego

W art. 8 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG) zapisano: „*wspólny rynek jest tworzony stopniowo w dwunastoletnim okresie przejściowym*”. Oznacza to, że efektywnie powinien zacząć działać z 1 stycznia 1970 r. Przepisy traktatowe były jedynie precyzyjnymi wytycznymi proceduralnymi, które regulowały przechodzenie do kolejnych etapów tworzenia wspólnego rynku, jednakże nie zawierały konkretnych rozwiązań legislacyjnych z zakresu prawa materialnego. W odniesieniu do handlu wewnątrzspółnotowego TEWG zawierał konkretne zalecenia redukcji stawek celnych, co zapewniło utworzenie unii celnej z 1 lipca 1968 r. Pozostałe swobody rynku wewnętrznego nie zostały jednak tak precyzyjnie zdefiniowane, co oznaczało konieczność przyjęcia odpowiedniej legislacji wtórnej.

Okres lat 70. to wyhamowanie procesów integracyjnych w EWG. Kryzysy, które dotyczyły wówczas Europę, spotęgowane koniecznością uzyskiwania jednomyślności w podejmowaniu decyzji i przyjmowaniu aktów prawa wtórnego, spowodowały, że regulacje rynkowe nie były często przyjmowane, a ostateczne ich wersje nie odpowiadały oczekiwaniom przedsiębiorców i obywateli. Dopiero Rada Europejska na posiedzeniu 3–4 grudnia 1982 r. wskazała potrzebę podjęcia przez Radę UE decyzji o priorytetowych środkach zaproponowanych przez Komisję w celu wzmocnienia rynku wewnętrznego.<sup>3</sup> Jednakże dopiero w 1985 r. Komisja Europejska przedstawiła *Białą Księgę na temat utworzenia rynku wewnętrznego*.<sup>4</sup> Zawierała ona sugestie dalszych prac legislacyjnych oraz konkretne propozycje 282 aktów prawnych, których zadaniem było uszczegółowienie nieprecyzyjnych postanowień traktatowych dotyczących funkcjonowania czterech swobód rynku wewnętrznego.

---

<sup>3</sup> Session of the European Council, Copenhagen, 3 and 4 December 1982 w: *Conclusions of the Sessions of the European Council (1975–1990)*, dostęp on-line: *Archive of European Integration*, University of Pittsburgh, <http://www.aei.pitt.edu>.

<sup>4</sup> Commission of the European Communities, *Completing the Internal Market, White Paper from the Commission to the European Council*, Milan, 28–29.06.1985, COM(85)310 final, Brussels, 14.06.1985.

Traktatową podstawą budowy rynku stał się Jednolity Akt Europejski,<sup>5</sup> który wszedł w życie 1 lipca 1987 r. Zawarty w nim polityczny konsensus miał zapobiec dalszej fragmentacji rynku Wspólnoty i w efekcie doprowadzić do osiągnięcia celów zawartych w m.in. Traktacie ustanawiającym EWG. Głównym założeniem Jednolitego Aktu Europejskiego było powołanie z końcem 1992 r. rynku wewnętrznego, który „obejmuje obszar bez wewnętrznych granic, na którym swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału jest zapewniony”. Jak już wspomniano, utworzenie rynku wewnętrznego wymagało przyjęcia wielu nowych aktów prawa wtórnego.

W celu realizacji powyższego założenia JAE przewidywał również zmiany w sposobie podejmowania decyzji przez instytucje wspólnotowe. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji z 1958 r. zakładał, po okresie przejściowym, stosowanie kwalifikowanej większości głosów w takich dziedzinach jak Wspólna Polityka Rolna i polityka transportowa. System ten polega na przydzieleniu poszczególnym członkom Rady różnej liczby (wagi) głosów. Na podstawie kolejnych reform instytucjonalnych WE poszerzano zakres problemów, w stosunku do których decyzje zapadały kwalifikowaną większością głosów. Na podstawie JAE objęto tym systemem większość decyzji dotyczących tworzonego wówczas rynku wewnętrznego, z wyjątkiem spraw polityki fiskalnej, przepływu pracowników i polityki socjalnej (gdzie zapewniono konieczność jednomyślności w Radzie).<sup>6</sup> Oznaczało to przyspieszenie i ułatwienie przyjmowania aktów prawnych, a także eliminację prawa weta, stosowanego wcześniej przez państwa członkowskie sprzeciwiające się konkretnym rozwiązaniom prawnym. Jednocześnie, wprowadzając procedurę współpracy, zdecydowano podnieść rolę Parlamentu Europejskiego, co miało zapewnić zwiększenie demokracji w przyjmowaniu legislacji unijnej.

Należy również zaznaczyć, że w pierwszym okresie funkcjonowania rynku wewnętrznego wśród legislacji unijnej przeważały dyrektywy regulujące poszczególne kwestie związane np. z harmonizacją techniczną, uznawaniem kwalifikacji i dyplomów, zabezpieczeniem socjalnym, transferem kapitału krótko- i średnioterminowego itp. Chodziło bowiem o to, aby dyrektywami, względnie łatwiej przyjmowanymi na poziomie UE, wyznaczyć kierunki dalszych działań państw członkowskich,

---

<sup>5</sup> Jednolity Akt Europejski, O.J., L 169, 29.06.1987.

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat: A.A. Ambroziak, *Instytucje Wspólnot Europejskich po Traktacie z Nicei. Implikacje dla Polski. Stosunki Polski z UE*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 2001, s. 206.

pozostawiając im wybór sposobu implementacji prawa. W ten sposób wyeliminowano opór w przyjmowaniu aktów prawnych regulujących sferę przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym na poziomie UE, przesuując odpowiedzialność za ich właściwe wdrożenie na poziom krajowy państw członkowskich.

### **Problemy z wdrażaniem legislacji rynku wewnętrznego w państwach UE do 2004 r.**

Ocenę stopnia wdrożenia legislacji unijnej dotyczącej rynku wewnętrznego przeprowadzono na podstawie analizy deficytu implementacyjnego, wskaźnika fragmentacji rynku, liczby niewdrożonych dyrektyw oraz długości opóźnień w implementacji. Deficyt transpozycji określa się w postaci procentowego udziału dyrektyw rynku wewnętrznego nienotyfikowanych do Komisji Europejskiej jako transponowane do legislacji krajowej w ogólnej liczbie dyrektyw rynku, dla których data wdrożenia już upłynęła. Natomiast wskaźnik implementacji oznacza procentowy udział dyrektyw, które choć w jednym państwie nie zostały wdrożone. Jeśli chodzi o długość opóźnień w implementacji dyrektyw, to wzięto pod uwagę tylko te, w przypadku których termin wdrożenia minął dwa lata przed datą badania.

Formalnie za datę utworzenia rynku wewnętrznego UE przyjmuje się 1 stycznia 1993 r., choć jeszcze miesiąc wcześniej odnotowano deficyt implementacyjny, a więc odsetek niewdrożonej legislacji do liczby wszystkich dyrektyw rynku, na poziomie 21,4%.<sup>7</sup> Oznaczało to, że średnio co piąta dyrektywa była niewłaściwie lub wcale nie była wdrożona (patrz: wykres 1.). Na taki stan rzeczy mogło mieć wpływ kilka czynników.

Wspomniane akty prawne były przyjmowane w nowej procedurze współpracy Rady UE z Parlamentem Europejskim, co niekoniecznie było z akceptacją przyjmowane przez wszystkie państwa członkowskie. Procedura ta, wraz z rozszerzającym się na kolejne obszary systemem podejmowania decyzji w Radzie kwalifikowaną większością głosów, ograniczała prawo weta, a w efekcie wiele nowych aktów prawnych było przyjmowanych wbrew woli niektórych państw członkowskich. Brak szybkiej konsekwencji wobec państw członkowskich, które nie wprowadziły owych aktów do krajowego systemu legislacyjnego, powodował, że poziom implementacji dyrektyw rynkowych nie był wystarczający.

---

<sup>7</sup> European Commission, *Internal Market Scorebord, Edition 11 – Ten Years Internal Market without frontiers*, no. 11, 11.11.2002, s. 5.

Należy podkreślić, że projekt rynku wewnętrznego przewidywał relatywnie precyzyjny harmonogram działań, które obowiązana była podjąć Komisja oraz rządy państw członkowskich, co było nowością dla obu stron, nie wspominając już o nowych kompetencjach Parlamentu Europejskiego. Dotychczas w zasadzie nie było strategii czy harmonogramu realizacji działań na poziomie Wspólnoty, a większość inicjatyw była reakcją na pojawiające się problemy społeczno-gospodarcze. W efekcie rządy niektórych państw, sceptycznie podchodząc do tworzenia Jednolitego Rynku, wstrzymywały się z implementacją konkretnych dyrektyw.

Warto również zauważyć, że na początku lat 90. XX w. odnotowano znaczące przyspieszenie procesów integracyjnych skutkujące Traktatem o Unii Europejskiej z 1992 r., znaczącą modernizacją polityki regionalnej, równoległym tworzeniem Europejskiego Obszaru Gospodarczego z Norwegią, Islandią i Liechtensteinem oraz Szwajcarią.<sup>8</sup> Był to również czas tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej i wprowadzania euro, co było konsekwencją wyeliminowania autonomicznej interwencji kursowej jako instrumentu polityki gospodarczej. W ten sposób pozbawiono większość rządów państw UE możliwości sztucznej i krótkookresowej poprawy konkurencyjności rodzimych przedsiębiorców, co powodowało, że państwa członkowskie w celu ochrony pozycji krajowych przedsiębiorców powstrzymywały się przed implementacją unijnych dyrektyw, które otwierały i liberalizowały rynek wewnętrzny.

Ponadto warto podkreślić znaczący rozrost legislacji unijnej dotyczącej rynku wewnętrznego UE. *Biała Księga* z 1985 r. przewidywała przyjęcie 282 aktów prawnych do końca 1992 r., podczas gdy już w 1997 r., a więc po niespełna pięciu latach, mowa była o 1346 dyrektywach.<sup>9</sup> Można zatem przypuszczać, że nie tylko niechęć do implementacji, ale i problemy związane ze zdolnością administracyjną i wdrożeniem dyrektyw mogły spowodować tak wysoki wskaźnik deficytu implementacyjnego.<sup>10</sup>

Powyższe doświadczenia pozwalają sformułować ogólny wniosek, że szybko zwiększająca się liczba aktów prawnych wymagających imple-

---

<sup>8</sup> Szwajcaria, na podstawie referendum z 6.12.1992 r., ostatecznie nie przystąpiła do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

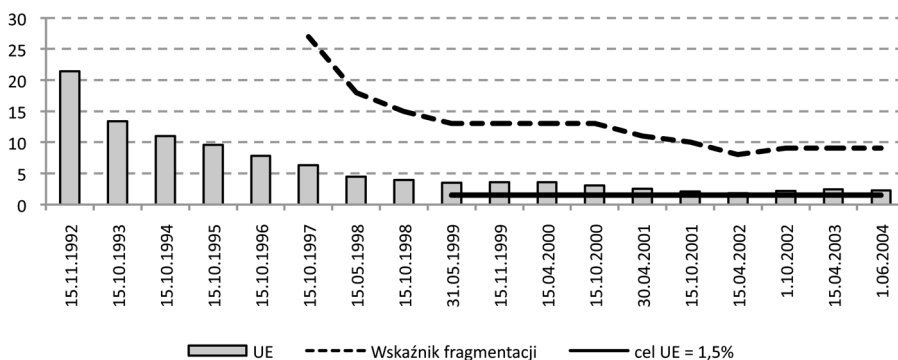
<sup>9</sup> European Commission, *Single Market Scorebord*, no. 2, May 1998, s. 5.

<sup>10</sup> Podobne podejście przyjęła Komisja Europejska w celu oceny sprawności i efektywności administracji państw kandydujących do UE. Komisja, przygotowując opinię do wniosku o członkostwo w UE (tzw. *avis*), przekazała 26.04.1996 r. Polsce i pozostałym stowarzyszonym państwom z Europy Środkowej i Wschodniej kwestionariusze zawierające ponad 200 stron różnego rodzaju i o różnym poziomie szczegółowości pytań odnośnie do sytuacji społecznej, gospodarczej i politycznej w tych krajach, prosząc o odpowiedź w ciągu trzech miesięcy. Przygotowana przez Polskę, licząca prawie 3 tys. stron odpowiedź została przekazana

mentacji przez państwa członkowskie oraz nieprzygotowanie struktur administracyjnych do sprawnego wdrożenia nowej legislacji wspólnotowej spowodowały wspomniany relatywnie wysoki wskaźnik deficytu implementacyjnego dyrektyw rynkowych w przededniu symbolicznej daty rozpoczęcia funkcjonowania rynku wewnętrznego.

W kolejnych latach istnienia rynku wewnętrznego odnotowano jednakże wyraźny spadek deficytu implementacyjnego. Największy był w pierwszym roku działania rynku, kiedy wskaźnik ten udało się obniżyć z poziomu 21,4% w listopadzie 1992 r. o prawie połowę, do 13,4% w październiku 1993 r. (patrz: wykres 1.). W latach 90. deficyt redukowano systematycznie o kilka punktów procentowych średniorocznie, aż do 1,8% w kwietniu 2002 r. Potwierdza to również wskaźnik fragmentacji rynku, który spadł z 27% w październiku 1997 r. przez 13% w latach 1999–2000 do 1,8% w 2002 r.

**Wykres 1. Odsetek niewdrożonych dyrektyw rynku wewnętrznego UE-15 (w %) i wskaźnik fragmentacji rynku (%) w latach 1992–2004**



Źródło: opracowanie oraz szacunki własne na podstawie danych Scoreboard od nr 1 do nr 25 z lat 1997–2012.

Komisji terminowo, pod koniec lipca 1996 r., podczas gdy pozostałe kraje oddawały swoje informacje dopiero we wrześniu i październiku 1996 r. Biorąc pod uwagę fakt, że opinia Komisji ukazała się dopiero w połowie następnego roku, można domyślać się, że w okresie wakacyjnym w sierpniu 1996 r. nikt nie zajmował się merytoryczną analizą dokumentu przygotowanego przez polską administrację, a powyższe ćwiczenie miało na celu jedynie ocenę stanu i zdolności polskiej administracji. Ponadto tuż przed akcesją Polska, podobnie jak pozostałe kraje kandydujące do UE, została zobowiązana do przygotowania *Raportu w sprawie dostosowań instytucjonalnych do wymogów członkostwa w UE*; por. również: *Raport w sprawie dostosowań instytucjonalnych w Polsce do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej*, przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej 10.04.2002 r.



Mimo tych pozytywnych trendów, działań podejmowanych przez państwa członkowskie nie można uznać za w pełni satysfakcjonujące. Brak wdrożenia choć jednej dyrektywy oznaczał problemy dla wielu przedsiębiorców w różnych państwach członkowskich. Dlatego podczas posiedzenia Rady Europejskiej 16–17 czerwca 1997 r. podkreślono potrzebę poprawnej i zgodnej z terminem transpozycji wszystkich przyjętych aktów prawnych do legislacji krajowej.<sup>11</sup> W odpowiedzi na to Komisja Europejska w swoim *Komunikacie z 1999 r. w sprawie Strategii dla Europejskiego Rynku Wewnętrznego* wskazała konieczność obniżenia deficytu implementacyjnego przez wszystkie państwa członkowskie do poziomu maksymalnie 1,5% w 2000 r.<sup>12</sup> W momencie przyjmowania tego komunikatu żadne z państw członkowskich nie spełniało postawionego celu (patrz: tabela 1.). Wskazania Komisji nie miały charakteru wiążącego dla państw członkowskich (choć jednym z obowiązków w ramach UE jest właśnie wdrażanie i przestrzeganie legislacji unijnej), więc w kolejnych latach nie zaszły radykalne zmiany w poziomie deficytu implementacyjnego. Dopiero Rada Europejska w Sztokholmie wezwała państwa członkowskie do uznania transpozycji dyrektyw rynku wewnętrznego do legislacji krajowej za działanie priorytetowe, przyjmując za cel osiągnięcie do wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w 2002 r. poziomu 98,5% transpozycji.<sup>13</sup>

Wówczas pojawili się liderzy: Dania, Finlandia, Szwecja oraz – ze zmiennymi sukcesami – Wielka Brytania, Królestwo Niderlandów i Hiszpania, którzy osiągnęli wyznaczony przez Radę Europejską poziom. Analizując sytuację w poszczególnych państwach członkowskich, można stwierdzić, że cel obniżenia deficytu implementacyjnego na wiosnę 2002 r. został prawie osiągnięty, a wskaźnik wyniósł wówczas 1,8%, jednakże w następnych dwóch latach podwoił swoją wartość do 3,6%. Wówczas grupę liderów opuściły Szwecja i Królestwo Niderlandów, a w pozostałych krajach odsetek nietransponowanych dyrektyw rynku wewnętrznego znacząco wzrósł.

---

<sup>11</sup> Amsterdam European Council, 16–17.06.1997.

<sup>12</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *The Strategy for Europe's Internal Market*, COM(1999)624 final/2, Brussels, 29.11.1999, s. 17.

<sup>13</sup> *Presidency Conclusions*, Stockholm European Council, 23–24.03.2001, punkt 17.

**Tabela 1. Odsetek niewdrożonych dyrektyw rynku wewnętrznego UE-15 (w %) w latach 1997–2003**

	BE	DK	DE	IE	EL	ES	FR	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	UE
15.10.1997	8,5	3,2	8,5	5,4	7,5	4,7	7,4	7,6	6,5	3,5	10,1	5,9	4,3	6,2	4,6	6,3
15.05.1998	7,1	2,2	5,4	5,4	5,5	3,3	5,6	6,4	5,6	2,2	5,2	5,9	1,2	2,0	3,8	4,5
15.10.1998	5,2	1,5	2,7	5,8	5,2	2,7	5,5	5,7	6,2	2,1	4,2	5,6	0,9	1,5	3,8	3,9
31.05.1999	3,5	1,4	2,4	3,9	5,2	1,8	4,8	5,5	4,8	2,4	4,5	5,7	1,3	2,1	3,3	3,5
15.11.1999	3,5	1,3	2,9	4,4	6,2	2,2	5,6	3,9	5,7	2,8	3,7	4,9	1,7	2,1	2,8	3,6
15.04.2000	3,1	2,0	3,4	4,0	7,3	1,5	5,2	3,4	4,6	3,0	3,6	6,0	1,4	1,5	3,0	3,5
15.10.2000	2,9	1,1	3,1	3,6	6,5	1,6	4,5	3,2	3,2	2,5	2,9	4,4	1,3	1,2	2,7	3,0
30.04.2001	2,4	1,2	2,8	3,3	4,8	1,8	3,5	2,6	2,0	2,0	3,2	2,7	1,4	0,5	3,3	2,5
15.10.2001	2,3	0,8	2,6	2,4	3,0	1,3	3,0	1,7	2,1	1,3	2,9	2,5	0,7	0,9	2,8	2,0
15.04.2002	1,5	0,7	2,4	2,4	2,7	1,5	3,1	1,7	2,3	1,3	2,1	2,1	0,9	0,7	1,5	1,8
1.10.2002	2,0	0,7	2,7	2,6	3,3	1,6	3,8	2,6	3,1	1,3	2,9	3,1	0,6	0,4	1,4	2,1
15.04.2003	1,8	0,6	3,0	3,5	3,3	1,2	3,3	3,9	3,2	2,0	3,4	3,7	1,0	1,0	1,5	2,4
1.06.2004	2,1	0,7	3,5	1,2	3,9	0,8	4,1	3,1	3,2	2,8	1,7	1,9	1,3	1,8	1,2	3,6

Objaśnienie:

- kraje, które nie spełniały celu 1,5% deficytu implementacyjnego określonego przez Radę Europejską
- kraje, które spełniały cel 1,5% deficytu implementacyjnego określonego przez Radę Europejską

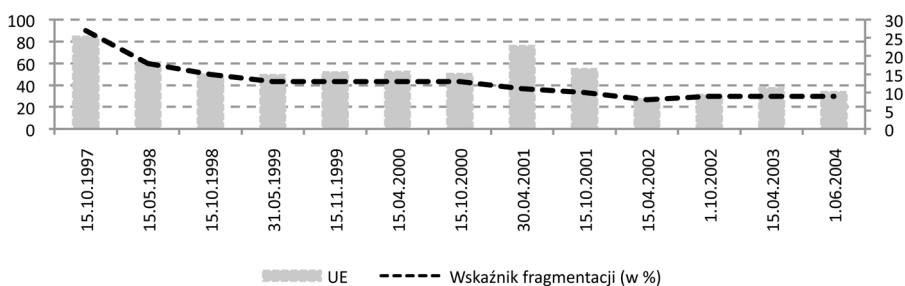
Źródło: opracowanie oraz szacunki własne na podstawie danych Scoreboard od nr 1 do nr 25 z lat 1997–2005.

Powyższe problemy z obniżeniem deficytu implementacyjnego potwierdza analiza zmiany bezwzględnej liczby niewdrożonych dyrektyw. W latach 90. XX w. liczba wszystkich dyrektyw unijnych dotyczących rynku wewnętrznego przestała znacząco wzrastać, a przy obniżaniu deficytu implementacyjnego należałoby się spodziewać spadku liczby niewdrożonych dyrektyw. W październiku 1997 r. odnotowano średnio 84 nieimplementowanych dyrektyw (patrz: wykres 2.) w państwach UE (najwięcej w Belgii i w Niemczech – po 114, Austrii – 136 oraz we Włoszech i Francji – odpowiednio 102 i 100, a najmniej w Danii – 43 i Królestwie Niderlandów – 47). Do października 1998 r. średni wskaźnik dla UE spadł o ponad 30 dyrektyw i utrzymywał się przez kolejne dwa lata na poziomie ok. 50. Wówczas też różnica w liczbie nieimplementowanych dyrektyw między poszczególnymi państwami członkowskimi nieco się zmniejszyła w porównaniu z notowaną na początku badanego okresu.



Jednakże w raporcie za kwiecień 2001 r. średnia liczba nieimplementowanych dyrektyw rynku wewnętrznego wzrosła o połowę, w porównaniu z ustaloną w badaniu sprzed pół roku, do poziomu 75. Najwięcej niewdrożonych dyrektyw odnotowano wówczas w Grecji (114), we Francji (92) oraz w Wielkiej Brytanii (90), najmniej w Szwecji (39) i Hiszpanii (57). Warto również zauważyć, że w niektórych przypadkach wzrost liczby niewdrożonych aktów był szczególnie istotny w porównaniu z notowaną w badaniu sprzed sześciu miesięcy (w Danii z 16 do 61, w Hiszpanii z 30 do 57, w Finlandii z 27 do 60, w Szwecji z 24 do 39, a w Wielkiej Brytanii z 47 do 90). A zatem praktycznie prawie wszystkie państwa członkowskie wpadły w pułapkę niewdrażania dyrektyw.

**Wykres 2. Liczba niewdrożonych dyrektyw rynku wewnętrznego UE i wskaźnik fragmentacji rynku (w %) w latach 1997–2003**



Źródło: opracowanie oraz szacunki własne na podstawie danych Scoreboard od nr 1 do nr 25 z lat 1997–2012.

Do konieczności obniżenia deficytu implementacyjnego do poziomu 1,5% odwołała się wreszcie Rada Europejska w Barcelonie w 2002 r., nakładając na państwa członkowskie dodatkowo obowiązek zapewnienia wyeliminowania przypadków opóźnień w transpozycji dyrektyw rynku wewnętrznego, przekraczających dwa lata, do kolejnego szczytu na wiosnę 2003 r.<sup>14</sup> Wówczas w każdym państwie odnotowano kilka, jak to miało miejsce w przypadku Finlandii i Szwecji, niewdrożonych dyrektyw, których okres implementacji minął ponad dwa lata wcześniej. Największą liczbę znaczących opóźnień odnotowano we Francji (14), Belgii (13) oraz Grecji i Luksemburgu (po 10). W związku z ograniczonymi efektami działania w zakresie implementacji cele te przypo-

<sup>14</sup> *Presidency Conclusions*, Barcelona European Council, 15–16.03.2002, SN 100/1/02 REV 1, punkt 16.

mniano na posiedzeniu Rady Europejskiej w maju 2003 r. i przedłużono termin realizacji celu barcelońskiego do czerwca 2003 r.<sup>15</sup>

**Tabela 2. Liczba niewdrożonych dyrektyw z opóźnieniem terminu implementacji o ok. 2 lat i więcej w okresie 2001–2004**

	BE	DK	DE	IE	EL	ES	FR	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	UE
15.10.2001	13	2	16	8	9	12	15	7	13	11	12	15	2	5	15	155
15.04.2002	10	2	15	11	13	12	18	5	16	7	7	6	1	2	5	130
1.10.2002	8	2	11	6	10	9	14	4	10	2	6	2	0	1	3	88
15.04.2003	13	4	8	9	10	8	14	7	10	6	9	6	3	3	6	116
1.06.2004	4	0	5	3	1	0	9	1	3	3	2	0	1	0	1	33

Źródło: opracowanie oraz szacunki własne na podstawie danych Scoreboard od nr 1 do nr 25 z lat 1997–2012.

Do takiej sytuacji doprowadziły z pewnością przedłużające się procedury implementacyjne w państwach członkowskich. W 1997 r. średnie opóźnienie we wdrażaniu dyrektyw rynku wewnętrznego w UE wyniosło prawie półtora roku (patrz: tabela 3.). Przekraczający średnio okres dwóch lat brak transpozycji aktów unijnych zidentyfikowano we

**Tabela 3. Średnie opóźnienie (w miesiącach) we wdrożeniu dyrektyw rynku wewnętrznego w państwach członkowskich UE w latach 1997–2003**

	BE	DK	DE	IE	EL	ES	FR	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	UE
15.10.1997	21,2	6,6	20,1	14,1	14,5	22,5	26,1	21,0	14,3	18,2	21,4	14,0	13,9	19,1	12,7	17,3
15.05.1998	17,7	4,6	22,6	15,8	18,8	17,0	18,4	17,0	14,3	17,8	21,9	15,5	8,4	8,1	9,9	15,2
15.10.1998	20,6	4,4	10,8	14,7	17,9	16,8	17,4	14,0	14,4	13,5	13,9	12,3	2,7	8,6	9,6	12,8
31.05.1999	19,8	3,1	10,1	13,9	14,8	9,1	17,5	12,3	15,2	6,0	14,3	13,1	3,7	5,8	7,2	11,1
15.11.1999	14,2	4,9	11,2	11,3	14,4	6,5	15,8	11,3	12,5	8,5	11,5	10,6	4,9	5,7	8,4	10,1
15.04.2000	10,6	5,7	11,6	15,2	15,0	7,2	18,3	10,8	13,5	10,4	10,2	11,6	6,3	8,5	10,2	11,0
15.10.2000	10,6	8,9	10,8	16,9	14,7	6,0	18,1	13,2	12,8	12,6	11,7	10,8	7,9	7,2	10,6	11,7
15.04.2003	13,0	4,0	8,0	9,0	10,0	8,0	14,0	7,0	10,0	6,0	9,0	6,0	3,0	3,0	6,0	7,7

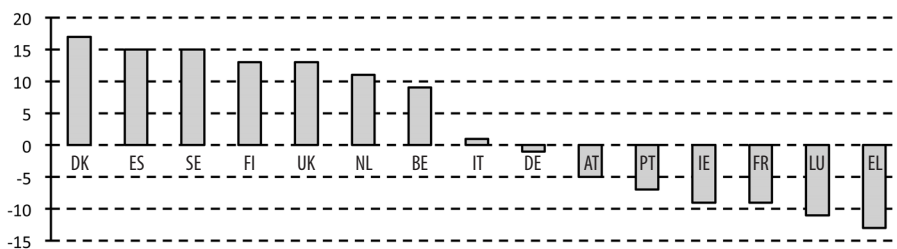
Źródło: opracowanie oraz szacunki własne na podstawie danych Scoreboard od nr 1 do nr 25 z lat 1997–2012.

<sup>15</sup> *Presidency Conclusions*, Brussels European Council, 20–21.03.2003, 8410/03, Brussels, 5.05.2003, punkt 26.

Francji, a prawie dwuletni w Hiszpanii, Austrii, Belgii i we Włoszech. Najkrótsze średnie opóźnienie implementacyjne odnotowano w Danii (sześć miesięcy). Kolejne rekomendacje i wezwania Rady Europejskiej odniosły pewien skutek, gdyż w 2003 r. średnie opóźnienie w UE oszacowano na 7,2 miesiąca. Wyraźne przyspieszenie widać w przypadku Hiszpanii i Włoch, jednakże inne wcześniej wymienione kraje wciąż pozostawały w niechlubnej grupie o najdłuższych zaległościach implementacyjnych.

W celu oceny postępu wdrażania legislacji rynku wewnętrznego i redukcji deficytu implementacyjnego w latach 1993–2004 dokonano analizy dodatkowego wskaźnika, opracowanego na potrzeby niniejszego badania. Na jego wartość dla poszczególnych państw członkowskich miał wpływ kierunek zmian deficytu transpozycji (obniżenie względem poprzedniego badania oznaczało +1 pkt, podwyższenie oznaczało –1 pkt) oraz osiągnięty poziom deficytu (poniżej średniej UE oznaczało +1 pkt, powyżej –1 pkt). Na podstawie analizy zmiany poziomu deficytu implementacyjnego oraz osiąganych wyników w stosunku do średniej unijnej w latach 1997–2004 można stwierdzić, że najlepiej z wdrażaniem legislacji rynku wewnętrznego radziły sobie: Dania, Hiszpania i Szwecja (patrz: wykres 3.). Zdecydowanie najgorsze wyniki zanotowały: Austria, Portugalia, Irlandia, Francja, Luksemburg oraz Grecja.

**Wykres 3. Ranking państw członkowskich UE pod względem zmiany odsetka niewdrożonych dyrektyw rynku wewnętrznego UE (w %) w latach 1997–2004**



Źródło: opracowanie oraz szacunki własne na podstawie danych Scoreboard od nr 1 do nr 25 z lat 1997–2012.

Podsumowując stan wdrażania legislacji rynku wewnętrznego w ciągu pierwszych 12 lat jego funkcjonowania, można stwierdzić, że mimo znacznego spadku wskaźnika fragmentacji i nieco mniejszej redukcji deficytu implementacyjnego, wiele dyrektyw rynku wewnętrznego

nego nie zostało wdrożonych. Biorąc pod uwagę, jaki stanowią procent ogólnej liczby dyrektyw, można byłoby uznać wynik za zadowalający, jednakże analiza bezwzględnej liczby niewdrożonych dyrektyw wskazuje na utrzymywanie się nieuporządkowanego środowiska prawnego dla przedsiębiorców i obywateli. Przyczyn takiego stanu rzeczy można się doszukiwać w pewnych symptomach kryzysu w latach 2000–2001, co spowodowało zatrzymanie procesów implementacyjnych w państwach członkowskich i wzmocnienie sił protekcyjnych. Niewdrożenie prawa unijnego oznacza bowiem zachowanie legislacji krajowej, a jej odmiennosć od uregulowań wspólnotowych skutkuje pozorną ochroną przedsiębiorców krajowych przed konkurencją z innych państw członkowskich.

### **Wdrażanie legislacji rynku wewnętrznego w państwach UE od 2004 r.**

Biorąc pod uwagę doświadczenia związane z wdrożeniem legislacji unijnej końca lat 90. i początku następnej dekady oraz fakt zbliżającego się rozszerzenia UE o dziesięć nowych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, które dopiero miały zmierzyć się z tym problemem, Rada Europejska w marcu 2004 r. ponownie podkreśliła konieczność zajęcia się nieakceptowalnie wysokim deficytem transpozycji aktów rynku wewnętrznego do krajowego porządku prawnego.<sup>16</sup> Podnoszone wówczas obawy rzeczywiście się sprawdziły. Akcesja do Unii Europejskiej nowych państw z Europy Środkowej i Wschodniej spowodowała, że wskaźniki zarówno deficytu implementacyjnego, jak i poziomu fragmentacji wzrosły.

Państwa kandydujące miały obowiązek dostosowania swojej legislacji do wymogów unijnych przed dniem wstąpienia do UE. Wynikało to w pierwszym rzędzie z postanowień układów europejskich, jakie Wspólnota i państwa członkowskie zawarły na początku lat 90. XX w. z krajami kandydującymi. Zapisano w nich, że istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej ze Wspólnotą jest zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa tych państw do ustawodawstwa wspólnotowego. Ponadto kraje stowarzyszone zobowiązano do podjęcia wszelkich działań w celu zapewnienia zgodności ich przyszłej legislacji z prawem Wspólnoty. Zbliżanie przepisów prawnych obejmowało w szczególności: prawo celne, prawo o spółkach, prawo bankowe, rachunkowość przedsiębiorstw, opo-

---

<sup>16</sup> *Presidency Conclusions*, Brussels European Council, 25–26.03.2004, punkt 10.

datkowanie, własność intelektualną, ochronę pracownika w miejscu pracy, usługi finansowe, zasady konkurencji, ochronę zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, ochronę konsumenta, pośredni system opodatkowania, przepisy techniczne i normy, transport i środowisko naturalne, a zatem obszary objęte regulacjami rynku wewnętrznego UE.<sup>17</sup> Przed akcesją tych państw do UE realizacja wspomnianych zobowiązań była monitorowana i oceniana przez Komisję w postaci opinii o gotowości kandydatów do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych, a później corocznych raportów w okresie stowarzyszenia, raportu dotyczącego przeglądu zgodności legislacji państw kandydujących z *acquis communautaire* oraz przygotowania do realizacji wyników negocjacji akcesyjnych.<sup>18</sup> Warto też zauważyć, że wśród kryteriów kopenhaskich, dotyczących członkostwa państw Europy Środkowej i Wschodniej, Rada Europejska wymieniła zdolność do przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa w UE,<sup>19</sup> na co składa się m.in. właściwe i terminowe wdrażanie legislacji unijnej.

---

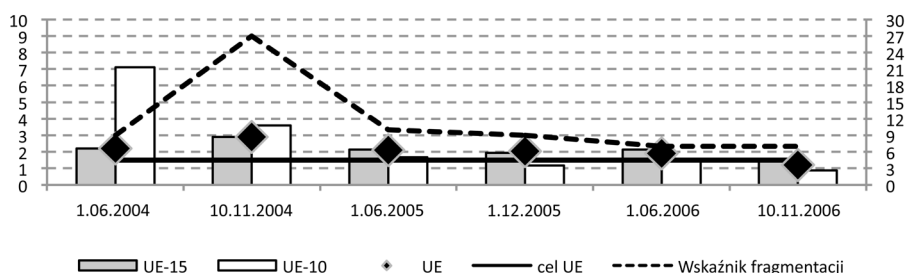
<sup>17</sup> Patrz: art. 68 i 69 Układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, Dz.U. z 27.01.1994, nr 11, poz. 38 art. 67 i 68 Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Hungary, of the other part, O.J., L 347, 31.12.1993, s.2; art. 68 i 69 Europe Agreement establishing an association between the European Economic Communities and their Member States, of the one part, and Romania, of the other part, O.J., L 357, 31.12.1994, s.2; art. 69 i 70 Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Bulgaria, of the other part, O.J., L 358, 31.12.1994, s.3; art. 69 i 70 Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Slovak Republic, of the other part, O.J., L 359, 31.12.1994, s.2; art. 69 i 79 Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Czech Republic, of the other part, O.J., L 360, 31.12.1994, s.2; art. 69 i 70 Europe Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Latvia, of the other part, O.J., L 026, 2.02.1998, s.3; art. 69 i 70 Europe Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Lithuania, of the other part, O.J., L 051, 20.02.1998, s.3; art. 68 i 69 Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Estonia, of the other part, O.J., L 068, 9.03.1998; s.3, art. 70 i 71 Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, acting within the framework of the European Union, of the one part, and the Republic of Slovenia, of the other part, O.J., L 051, 26.02.1999, s.3.

<sup>18</sup> Szerzej na ten temat: A.A. Ambroziak, *Proces akcesji Polski do Unii Europejskiej*, „Biuletyn informacyjny – Wspólnoty Europejskie” nr 7–8/2000 oraz A.A. Ambroziak, *Proces dostosowania oraz negocjacje Polski o członkostwo w Unii Europejskiej w: Stosunki Polski z Unią Europejską*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 2002.

<sup>19</sup> *Conclusions of the Presidency*, Copenhagen European Council, 21–22.06.1993, pkt 7.a.iii.

Mimo tych inicjatyw, w połowie 2004 r. w nowych państwach członkowskich UE odnotowano relatywnie wysoki wskaźnik deficytu implementacyjnego, na poziomie 7,1%,<sup>20</sup> a więc zbliżonym do tego, jaki występował w UE-15 w 1996 r. (patrz: wykres 4.). Równocześnie wskaźnik fragmentacji oszacowano na 27%, co oznaczało znaczący wzrost jego wartości w porównaniu z notowaną w badaniach przed rozszerzeniem, kiedy przez kolejne półtora roku sięgał 8–9%. W kolejnych latach wartości te zaczęły znacząco spadać – już w 2005 r. deficyt wdrożenia legislacji unijnej w państwach UE-12 był niższy niż w krajach UE-15 i wynosił 1,7–2,1%.

**Wykres 4. Odsetek niewdrożonych dyrektyw rynku wewnętrznego UE-15 (w %) i wskaźnik fragmentacji rynku (%) w latach 2004–2006**



Objaśnienia:

UE-12: państwa członkowskie, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r.

UE-15: państwa członkowskie, które przystąpiły do UE przed 2004 r.

UE – Unia Europejska (ewentualnie Wspólnota Europejska) składająca się z państw członkowskich.

Źródło: opracowanie oraz szacunki własne na podstawie danych Scoreboard od nr 1 do nr 25 z lat 1997–2012.

Wydaje się, że na tak wysokie wartości omawianych wskaźników w 2004 r. miało wpływ kilka czynników. Przede wszystkim część legislacji dostosowującej krajowe prawodawstwo do wymogów unijnych weszła w życie w dniu akcesji państw Europy Środkowej i Wschodniej i dopiero wówczas ujawniły się pewne sprzeczności, niezgodności lub faktyczny brak implementacji. Ponadto niektóre państwa kandydujące zwlekały z przyjęciem odpowiedniej legislacji do ostatniej chwili, co również powiększyło wskaźnik deficytu implementacyjnego. Należy też zauważyć, że wartość wspomnianego wskaźnika obliczana jest na podstawie danych

<sup>20</sup> European Commission, *Internal Market Scoreboard*, no. 14 bis, December 2005, s. 8.



przesyłanych przez państwa członkowskie w formie notyfikacji o wdrożonych dyrektywach. Ponieważ zadanie to było realizowane po raz pierwszy jeszcze przed akcesją, można przypuszczać, że dane za ten okres są obciążone dość znacznymi błędami statystycznymi i faktograficznymi. W różny sposób mogły być interpretowane stany wdrożenia dyrektyw, jeśli termin ich implementacji był przewidziany na dzień akcesji, a dane zbierano w okresie przedczłonkowskim.

Potwierdzenie tej tezy stanowi brak zbieranych przez Komisję Europejską oficjalnych danych dotyczących rzeczywistej liczby niewdrożonych dyrektyw w tamtym okresie przez poszczególne państwa członkowskie, które przystąpiły do UE w 2004 r. (patrz: wykres 6.). Według pierwszych dostępnych danych dla UE-25 w połowie 2005 r. w państwach UE-10 zarejestrowano średnio 26,7 niewdrożonej dyrektywy, podczas gdy wskaźnik dla państw UE-15 wyniósł 34,2, a pod koniec 2006 r. już odpowiednio 14,2 i 24,3.

W kolejnych latach podjęto dalsze działania na rzecz obniżenia deficytu implementacyjnego. Na koniec 2006 r. wśród 25 państw członkowskich UE zaledwie sześć nie obniżyło tego wskaźnika poniżej wymaganego poziomu 1,5%. Należały do nich: Belgia, Czechy, Grecja, Włochy, Luksemburg i Portugalia (patrz: tabela 4.). W związku z relatywnie pozytywnymi wówczas wynikami odnośnie do transpozycji legislacji rynku wewnętrznego, Rada Europejska w 2007 r. postanowiła podtrzymać pozytywną tendencję i wezwała państwa członkowskie do dalszych wysiłków na rzecz stopniowego redukcji deficytu implementacyjnego, aby najpóźniej do 2009 r. osiągnął poziom 1%.<sup>21</sup> Większość państw członkowskich podjęła odpowiednie działania legislacyjne i w konsekwencji, tuż przed kryzysem gospodarczym, zdołano obniżyć ten wskaźnik do 1% w maju 2009 i 0,7% w listopadzie tegoż roku. Wówczas dla państw UE-15 osiągnął on poziom 0,8%, a dla UE-12 0,6% (patrz: wykres 5. i tabela 4.).

Na szczególną uwagę zasługuje podejście większości nowych państw członkowskich UE. Niewątpliwie pełne otwarcie rynku unijnego na towary oraz stopniowe na usługi i pracowników z państw Europy Środkowej i Wschodniej przynosiło widoczne korzyści tym krajom, a w efekcie powodowało zazwyczaj podejmowanie działań na rzecz jak najpełniejszej implementacji legislacji unijnej. Konsekwencją wspomnianych działań było utrzymywanie się liczby niewdrożonych dyrektyw w państwach UE-12 na poziomie średnio o 20% niższym niż w krajach UE-15 (patrz: wykres 5.). Biorąc pod uwagę liczbę niewdrożonych dyrektyw, warto zauważyć, że w latach 2004–2009 ogólna ich liczba również za-

---

<sup>21</sup> *Konkluzje prezydencji*, Rada Europejska, Bruksela 8–9.03.2007 r., 7224/07, pkt 9.

**Tabela 4. Odsetek niewdrożonych dyrektyw rynku wewnętrznego UE-15 (w %) w latach 1997–2003**

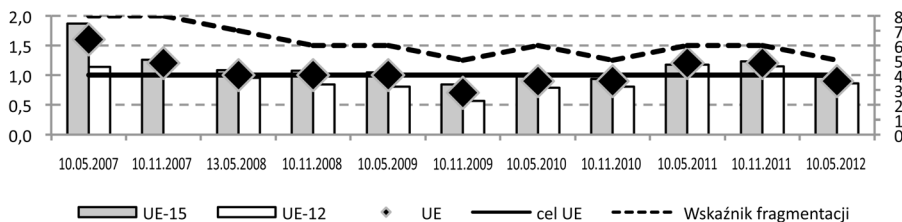
	1.06.2004	30.04.2005	1.12.2005	1.06.2006	10.11.2006	10.05.2007	10.11.2007	13.05.2008	10.11.2008	10.05.2009	10.11.2009	10.05.2010	10.11.2010	10.05.2011	10.11.2011	10.05.2012
BE	2,1	2,4	1,8	2,0	1,6	1,5	1,2	1,4	1,4	1,2	0,9	0,7	0,8	1,6	2,2	1,9
BG							0,8	0,0	0,4	0,3	0,3	0,6	0,4	1,0	0,9	0,7
CZ		3,6	2,5	3,0	1,6	2,3	3,4	2,5	1,7	1,9	1,2	1,5	1,2	2,0	1,9	0,6
DK	0,7	0,8	0,7	0,5	0,3	0,9	0,6	0,7	0,3	0,2	0,3	0,2	0,4	0,5	0,5	0,3
DE	3,5	1,4	1,3	1,8	1,0	1,0	0,9	0,5	0,6	0,8	0,6	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9
EE		2,4	1,3	1,4	1,1	1,0	1,0	0,9	1,1	1,4	0,7	0,9	1,3	0,9	0,9	0,2
IE	1,2	1,6	1,8	2,0	1,2	1,7	1,2	1,0	0,9	0,8	1,0	0,9	0,7	0,7	0,3	0,3
EL	3,9	3,7	3,7	3,8	2,8	2,4	1,7	1,4	1,7	2,1	1,5	2,4	1,0	1,0	1,3	0,5
ES	0,8	1,4	1,5	1,7	1,4	1,9	1,0	0,8	1,0	0,8	0,5	0,7	0,9	1,0	1,0	0,4
FR	4,1	2,4	1,7	1,9	1,3	1,2	1,1	0,9	0,9	0,8	0,7	1,2	0,8	1,0	1,0	0,4
IT	3,1	4,1	3,1	3,8	2,2	2,7	1,3	1,2	1,3	1,7	1,4	1,1	2,1	1,6	2,1	2,4
CY		1,7	1,1	1,0	0,8	1,0	1,2	1,7	1,7	1,0	0,8	1,2	1,4	1,3	2,0	1,9
LV		2,5	1,1	1,5	0,5	0,7	0,6	0,6	0,5	0,7	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,1
LT		0,7	0,4	1,2	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6	0,4	0,2	0,5	0,5	1,2	0,9	0,9
LU	3,2	4,0	4,4	3,8	2,6	3,3	2,8	1,8	2,2	1,7	1,4	1,5	1,0	1,1	1,4	1,1
HU		0,7	0,7	1,1	0,9	1,2	1,2	0,9	0,6	0,6	0,4	0,7	0,7	1,4	1,4	0,6
MT		1,2	1,2	2,2	1,0	1,0	0,9	0,9	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
NL	2,8	1,6	1,2	1,5	1,0	1,6	0,7	0,8	0,4	0,6	0,5	0,6	0,7	1,3	1,3	0,6
AT	1,7	1,8	1,5	1,4	1,1	1,4	0,9	1,2	0,9	0,9	1,1	1,1	1,1	1,7	1,5	1,3
PL		1,7	0,9	1,4	0,9	1,8	1,7	1,8	2,0	2,1	1,4	1,8	1,7	1,7	2,1	2,1
PT	1,9	3,4	3,1	3,7	3,0	4,4	2,3	1,9	1,9	2,0	1,1	2,1	0,9	1,3	1,7	1,4
RO							0,8	0,4	0,4	0,3	0,3	0,7	0,5	1,4	1,2	1,1
SI		0,7	1,2	1,2	1,0	1,0	0,7	0,7	0,4	0,4	0,5	0,5	0,9	1,6	1,4	1,5
SK		1,4	1,4	1,4	0,6	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,5	1,0	0,6	0,5
FI	1,3	0,8	0,8	1,5	0,7	1,4	1,2	0,9	0,6	0,4	0,5	0,4	0,8	1,2	1,3	1,2
SE	1,8	1,4	0,9	1,4	1,3	1,4	1,0	0,8	0,9	0,6	0,4	0,8	0,9	1,3	0,6	0,6
UK	1,2	1,4	1,4	1,3	0,7	1,2	1,0	0,9	1,1	1,1	0,7	0,7	0,9	1,3	1,3	1,2
UE	2,2	2,1	2,0	1,9	1,2	1,6	1,2	1,0	1,0	1,0	0,7	0,9	0,9	1,2	1,2	0,9

Objaśnienie:

- Państwa członkowskie UE, które spełniają kryterium deficytu implementacyjnego w latach 2004–2007 w wysokości nieprzekraczającej 1,0%
- Państwa członkowskie UE, które spełniają kryterium deficytu implementacyjnego w latach 2007–2012 w wysokości nieprzekraczającej 1,0%

Źródło: opracowanie oraz szacunki własne na podstawie danych Scoreboard od nr 1 do nr 25 z lat 2004–2012.

**Wykres 5. Odsetek niewdrożonych dyrektyw rynku wewnętrznego UE-15 (w %) i wskaźnik fragmentacji rynku (%) w latach 2007–2012**



Objaśnienia:

UE-12: państwa członkowskie, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r.

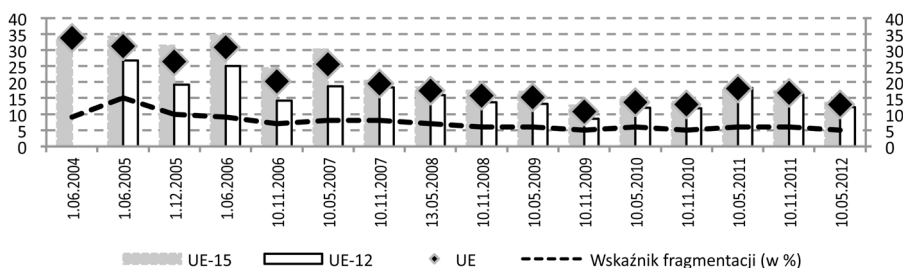
UE-15: państwa członkowskie, które przystąpiły do UE przed 2004 r.

UE – Unia Europejska (ewentualnie Wspólnota Europejska) składająca się z państw członkowskich.

Źródło: opracowanie oraz szacunki własne na podstawie danych Scoreboard od nr1 do nr 25 z lat 1997–2012.

częła znacząco spadać i na koniec badanego okresu wyniosła średnio ok. 12,7 w starych i 8,5 w nowych państwach członkowskich UE (patrz: wykres 6.). Wyniki te, w porównaniu z notowanymi w latach 90., należy uznać za znacznie lepsze, choć wciąż odległe od optymalnych.

**Wykres 6. Liczba niewdrożonych dyrektyw rynku wewnętrznego UE i wskaźnik fragmentacji rynku w latach 2004–2012 (w %)**



Objaśnienia:

UE-12: państwa członkowskie, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r.

UE-15: państwa członkowskie, które przystąpiły do UE przed 2004 r.

UE – Unia Europejska (ewentualnie Wspólnota Europejska) składająca się z państw członkowskich.

Źródło: opracowanie oraz szacunki własne na podstawie danych Scoreboard od nr1 do nr 25 z lat 1997–2012.

Kluczowym okresem dla analizy zmian w deficycie implementacyjnym legislacji rynku wewnętrznego jest przełom lat 2009–2010. Wówczas to, w trakcie kryzysu gospodarczego, pojawiły się coraz silniejsze tendencje interwencjonistyczne i protekcjonistyczne. W miejsce otwartej gospodarki rynkowej, która była w stanie sprostać konkurencji rynków międzynarodowych, rządy państw członkowskich zaczęły wprowadzać ograniczenia i interwencje w funkcjonowaniu przedsiębiorców.

Konsekwencją było udzielanie pomocy publicznej przedsiębiorcom<sup>22</sup>, ale też ochrona krajowych firm przed konkurencją nie tylko spoza UE, ale z rynku wewnętrznego Unii. W związku z tym rządy wielu państw UE ograniczyły wdrażanie legislacji rynku wewnętrznego, a w efekcie nastąpiło zwiększenie się deficytu implementacyjnego w UE-15 z 0,8% do 1,0%, w UE-12 z 0,6% do 0,8%, w całej UE-27 z 0,7% do 0,9%, zwiększenie się średniej liczby niewdrożonych dyrektyw w państwach członkowskich z 10,8 do 13,7 oraz wydłużenie okresu transpozycji z 7,9 miesiąca jeszcze w 2007 do 11,3 na koniec 2009 r. Z procesem implementacji najslabiej sobie radziły te same państwa, które jako ostatnie osiągały wymagane pułapy deficytu wdrożenia dyrektyw rynkowych. W ich przypadku wzrost omawianego wskaźnika był największy: w Czechach z 1,2% do 1,5%, w Grecji z 1,5% do 2,4%, we Francji z 0,7% do 1,2%, na Cyprze z 0,8% do 1,2%, w Portugalii z 1,1% do 2,1%. Wciąż dość wysoki deficyt odnotowano również w przypadku Polski (1,8%) i Luksemburga (1,5%) (patrz: tabela 4.). W liczbach bezwzględnych obraz ten jest jeszcze bardziej czytelny: w Grecji nie implementowano wówczas 36 dyrektyw rynku wewnętrznego, w Portugalii 31, w Polsce 27, a w Czechach i w Luksemburgu po 23.

O problemach z implementacją dyrektyw rynkowych świadczą również dane dotyczące długości opóźnień we wdrażaniu tej legislacji. Jak już wspomniano, w 2002 r. Rada Europejska nakazała wyeliminowanie przypadków znaczącego przedłużania implementacji dyrektyw rynku wewnętrznego, tj. sytuacji, kiedy okres opóźnienia transpozycji przekracza dwa lata. W 2004 r. kryterium to spełniały zaledwie cztery państwa: Dania, Hiszpania, Portugalia i Szwecja (patrz: tabela 5.). Pozytywne trendy w poprawie wdrażania legislacji unijnej, które uwidoczniły się w obniżce deficytu implementacyjnego, można również zauważyć w przypadku redukcji liczby dyrektyw o znacznym opóźnieniu transpozycji. Wydaje się, że w tym jednak przypadku podjęte działania są bardziej systematyczne. Po pierwsze, mimo kryzysu gospodarczego,

---

<sup>22</sup> Por.: A.A. Ambroziak, *Pomoc publiczna państw członkowskich UE w okresie kryzysu gospodarczego w latach 2008–2010*, „Unia Europejska.pl” nr 3(214)/2012.

**Tabela 5. Liczba dyrektyw niewdrożonych, z opóźnieniem terminu implementacji ok. 2 lat w okresie 2001–2004**

	1.06.2004	30.04.2005	1.12.2005	1.06.2006	10.11.2006	10.05.2007	10.11.2007	13.05.2008	10.11.2008	10.05.2009	10.11.2009	10.05.2010	10.11.2010	10.05.2011	10.11.2011	10.05.2012
BE	4	2	1	2	2	3	5	7	4	3	1	0	0	0	0	1
BG									0	0	0	0	0	0	0	1
CZ					6	6	7	6	4	3	0	0	0	0	0	0
DK	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
DE	5	7	5	6	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
EE					0	0	1	2	0	0	0	0	1	0	0	0
IE	3	1	1	2	2	0	1	0	0	0	1	4	0	0	0	0
EL	1	6	7	3	3	2	1	3	2	5	6	5	1	0	0	0
ES	0	1	1	1	3	5	3	2	1	0	1	0	0	0	0	0
FR	9	4	6	6	4	2	4	2	1	1	1	1	1	0	0	0
IT	1	7	2	2	1	2	3	1	0	2	3	0	1	0	0	1
CY					0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
LV					0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LT					0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
LU	3	7	8	8	9	7	6	12	10	8	5	4	2	1	0	0
HU					1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
MT					2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
NL	3	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
AT	2	3	2	0	2	2	0	3	0	1	3	4	1	1	0	0
PL					1	1	0	3	3	3	1	1	3	0	0	1
PT	0	0	0	0	2	4	2	2	2	3	3	2	0	0	0	0
RO									1	0	0	0	0	0	0	0
SI					0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0
SK					2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
FI	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
SE	0	3	1	2	2	0	0	2	2	0	1	1	1	1	1	0
UK	1	5	4	0	2	0	1	1	2	2	1	1	0	0	0	0
UE	33	49	38	32	45	35	34	57	34	33	30	23	12	4	2	5

Objaśnienie:

- Państwa członkowskie UE, które spełniają kryterium 0% dyrektyw, których implementacja opóźnia się o więcej niż dwa lata w okresie 2004–20012.

Źródło: opracowanie oraz szacunki własne na podstawie danych Scoreboard od nr 1 do nr 25 z lat 2004-2012.

liczba państw, w których opóźnienie w implementacji dyrektyw rynkowych przekroczyło dwa lata, nie zwiększała się drastycznie (z wyjątkiem czerwca 2008 r.), a od 2009 r. zaczęła spadać – do pięciu w 2012 r.; dotyczyło to tylko pięciu państw: Belgii, Bułgarii, Włoch, Królestwa Niderlandów oraz Polski. Po drugie, w wymienionych krajach chodziło o pojedyncze dyrektywy, podczas gdy jeszcze w 2008 dotyczyło to ośmiu aktów prawnych w Luksemburgu, siedmiu w Belgii, sześciu w Czechach i trzech w Grecji, na Cyprze, w Polsce i Austrii. Po trzecie, średni czas

**Tabela 6. Liczba dyrektyw niewdrożonych, z opóźnieniem terminu implementacji ok. 2 lat w okresie 2001–2004**

	10.11.2009	10.05.2010	10.11.2010	10.05.2011	10.11.2011	10.05.2012
BE	12,0	7,7	8,3	6,9	7,7	11,3
BG	4,0	2,1	1,4	4,1	6,6	10,2
CZ	8,0	7,4	5,0	4,9	8,0	14,9
DK	4,0	5,1	4,2	6,9	7,1	7,4
DE	10,0	9,2	6,6	7,2	9,2	10,0
EE	10,0	9,6	8,5	6,3	6,2	10,3
IE	11,0	14,9	8,6	4,2	5,9	7,9
EL	16,0	12,5	7,4	4,8	7,7	8,2
ES	14,0	6,7	3,8	5,6	7,1	6,9
FR	11,0	7,3	10,6	5,0	7,8	4,5
IT	12,0	4,7	6,2	5,0	6,0	7,3
CY	4,0	4,9	4,1	4,4	6,6	10,1
LV	7,0	3,6	2,2	3,2	5,3	0,8
LT	7,0	5,4	4,3	5,2	7,8	9,3
LU	15,0	14,0	9,3	7,1	7,0	9,0
HU	5,0	3,1	4,3	4,1	6,1	10,5
MT	4,0	3,7	2,1	2,4	10,8	10,4
NL	8,0	7,9	8,6	7,7	10,8	13,0
AT	14,0	14,8	8,9	9,0	8,2	8,2
PL	10,0	8,4	8,5	7,7	8,8	10,7
PT	13,0	8,3	5,1	6,2	7,4	7,4
RO	5,0	3,1	2,8	3,5	5,8	10,4
SI	8,0	3,1	5,1	5,9	8,1	9,4
SK	12,0	4,1	4,1	4,0	7,6	9,9
FI	11,0	7,0	2,6	4,9	7,7	9,8
SE	8,0	8,2	8,8	7,2	16,1	8,0
UK	10,0	5,5	4,1	4,4	8,6	11,0
UE	11,3	8,9	5,8	5,5	7,9	9,1

Źródło: opracowanie oraz szacunki własne na podstawie danych Scoreboard od nr1 do nr 25 z lat 2004–2012.



implementacji dyrektyw rynkowych został skrócony w UE z 11,3 miesiąca w 2009 r. do zaledwie 5,5 w 2011. W ostatnim okresie jednak ponownie wydłużył się i w 2012 r. oszacowano go na 9,1 miesiąca, co może świadczyć o negatywnym trendzie w najbliższych latach (patrz: tabela 6.)

Podobnie jak dla okresu 1993–2004, również dla lat 2004–2012 przeanalizowano wskaźnik uwzględniający kierunek zmian deficytu transpozycji (obniżenie względem wyników poprzedniego badania oznaczało +1 pkt, podwyższenie oznaczało –1 pkt) oraz osiągnięty poziom deficytu (poniżej średniej UE oznaczało +1 pkt, powyżej –1 pkt). Na tej podstawie można stwierdzić, że najlepiej z wdrażaniem legislacji rynku wewnętrznego radziła sobie Dania oraz trzy nowe kraje członkowskie: Litwa, Słowacja i Bułgaria (patrz: wykres 7.). Zdecydowanie najgorsze wyniki zanotowały: Portugalia, Włochy, Polska, Luksemburg, Grecja oraz Czechy. Trudno jednak uchwycić jakieś szczególne tendencje czy kategorie krajów, biorąc pod uwagę zmiany ich deficytu implementacyjnego. W pierwszej piątce państw, które przywiązywały szczególną wagę do wdrażania legislacji rynku wewnętrznego, znalazły się zarówno małe kraje (Dania, Łotwa, Słowacja), w przypadku których można by mieć wątpliwości odnośnie do wydolności krajowej administracji, jak i relatywnie większe (Bułgaria i Francja). Również staż w UE nie stanowi wyznacznika państw skutecznie implementujących prawo unijne. Trudno doszukiwać się także powiązań z położeniem geograficznym, historią czy kulturą administracyjną. Wydaje się zatem, że o poziomie deficytu implementacyjnego, a zatem liczbie niewdrożonych dyrektyw, a w konsekwencji utrudnieniach dla przedsiębiorców, decyduje aparat administracyjny, rzadziej polityczni decydenci.

**Wykres 7. Ranking państw członkowskich UE pod względem zmiany odsetka niewdrożonych dyrektyw rynku wewnętrznego UE (w %) w latach 2005–2012**



Źródło: opracowanie oraz szacunki własne na podstawie danych Scoreboard od nr 1 do nr 25 z lat 1997–2012.

## Wnioski

Na początku procesu integracji europejskiej brakowało odpowiedniej legislacji, zarówno pierwotnej, jak i wtórnej, precyzyjnie regulującej swobody rynku wewnętrznego. Eliminując tę lukę legislacyjną, wprowadzono, co do zasady, regulację za pomocą dyrektyw, co oznaczało przekazanie na poziom państw członkowskich obowiązku wdrożenia legislacji unijnej. Jednakże brak implementacji dyrektyw po stronie państw członkowskich powoduje przede wszystkim tzw. fragmentację rynku wewnętrznego UE. Oznacza to bowiem, że w krajach, w których nie dopełniono obowiązku wdrożenia dyrektywy, dany obszar był odmiennie regulowany niż w pozostałych państwach członkowskich.

Mogłoby się wydawać, że dzięki zachowaniu krajowej legislacji, rodzimi przedsiębiorcy mogli być chronieni przed konkurencją z innych krajów UE, szczególnie w okresie kryzysu gospodarczego, kiedy deficyt implementacyjny zdecydowanie wzrastał. Z punktu widzenia ekonomicznego stanowiło to zniekształcenie warunków funkcjonowania w ramach rynku wewnętrznego i prawdopodobnie skutkowało również wyższymi cenami oferowanych towarów lub usług i skromniejszą ich ofertą. Z prawnego punktu widzenia Komisja Europejska powinna w takiej sytuacji podejmować wszystkie możliwe środki dyscyplinujące dostosowanie legislacji krajowej do wymogów dyrektyw.

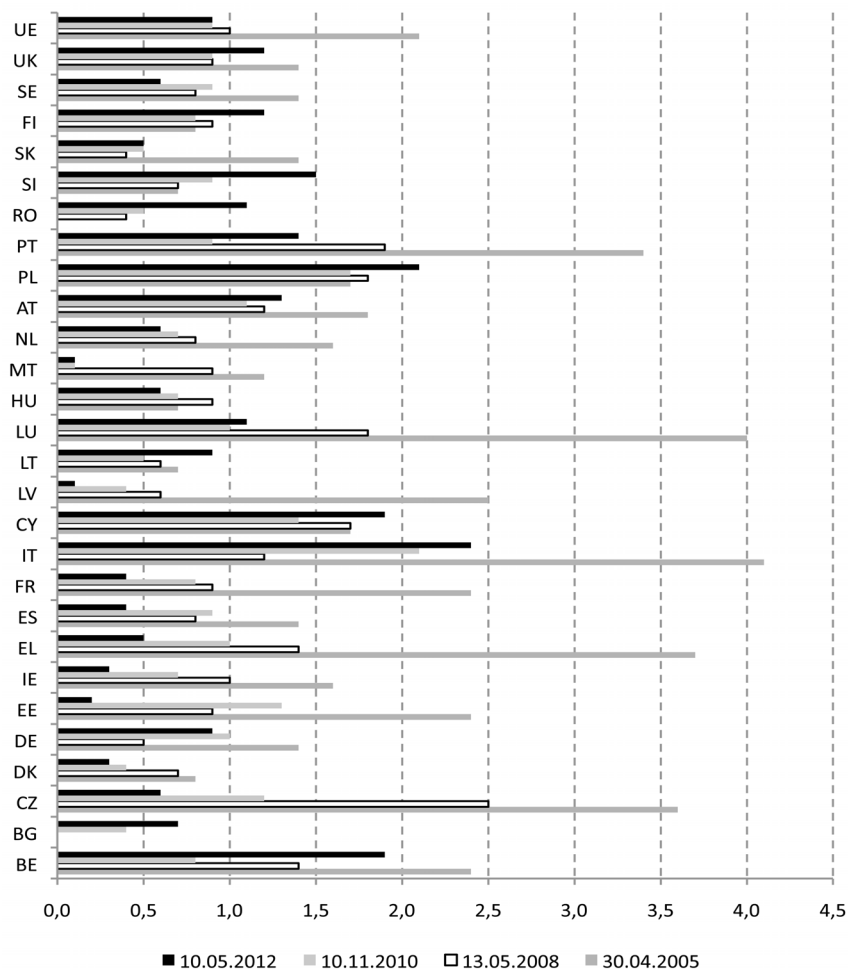
Powyższa analiza pozwala na sformułowanie kilku spostrzeżeń i uogólnień odnośnie do procesu regulacji swobód rynku wewnętrznego. Po pierwsze, wiele państw (świadomie albo nieświadomie) niewłaściwie wdrażało legislację unijną, a niektóre wciąż jej nie wdrażają, co oznacza *de facto* różne warunki funkcjonowania przedsiębiorców i konsumentów w państwach członkowskich UE. W konsekwencji wciąż istnieją bariery na rynku wewnętrznym, mimo że w celu ich eliminacji przyjęto odpowiednią legislację unijną. Warto podkreślić, że wszystkie państwa członkowskie uczestniczą w pracach nad aktami prawnymi, mając szeroki wachlarz możliwości wpływania na ich ostateczne brzmienie. W ostatniej fazie procesu decyzyjnego w UE, najczęściej kwalifikowaną większością głosów, przyjmowane są przez Radę wspomniane dyrektywy rynku wewnętrznego, co oznacza oczywiście brak możliwości zablokowania aktu przez jedno państwo członkowskie (chyba że traktaty stanowią inaczej).<sup>23</sup> Jednakże sprzeciw wobec przyjęcia aktu prawnego nie uzasadnia braku jego implementacji.

---

<sup>23</sup> A.A. Ambroziak, *Rada w: Proces decyzyjny w Unii Europejskiej*, red. A.A. Ambroziak, Warszawa 2011, s. 231.

Analizując stopień implementacji dyrektyw rynku wewnętrznego w poszczególnych państwach członkowskich, można stwierdzić, że część z nich (Dania, Łotwa, Litwa, Szwecja, Bułgaria) jest już od kilku lat liderami, odnotowując najniższe poziomy deficytu wdrożenia (patrz: wykres 8.). Zdecydowana większość pozostałych państw stopniowo obniża

**Wykres 8. Odsetek niewdrożonych dyrektyw rynku wewnętrznego UE (w %) w poszczególnych państwach członkowskich w latach 2005–2012**



Źródło: opracowanie oraz szacunki własne na podstawie danych Scoreboard od nr 1 do nr 25 z lat 1997–2012.

ten wskaźnik, podejmując działania na rzecz prawidłowej transpozycji i implementacji legislacji unijnej do krajowego porządku prawnego. Niestety, są też niechlubne wyjątki, do których należą Polska, Cypr, ale także Belgia, Austria, Królestwo Niderlandów, w przypadku których omawiany wskaźnik rósł w latach 2005–2012 albo utrzymał się na niezmiennym, relatywnie wysokim poziomie.

Jednocześnie nie ma w zasadzie państwa, które w pełni wdrożyło całą legislację dotyczącą rynku wewnętrznego. Jednym z nielicznych krajów, który często postuluje działania zmierzające w tym kierunku, jest Łotwa (rzeczywiście z najmniejszą liczbą niewdrożonych dyrektyw). Tendencja do zmniejszania deficytu implementacyjnego we wszystkich państwach członkowskich UE utrzymuje się od kilku lat, jednakże mimo deklaracji na szczytach Rady Europejskiej obniżki do poziomu 1% (a obecnie proponuje się wyznaczenie poziomu 0,5%), jest kilka państw, w przypadku których deficyt ten wciąż przekracza 1,5%. Oznacza to, jak już wspomniano, znaczące utrudnienia dla potencjalnych beneficjentów i *de facto* fragmentację rynku wewnętrznego UE.<sup>24</sup>

Wydaje się, że rozsądnym rozwiązaniem tego problemu jest realizacja nieoficjalnie zaakceptowanej koncepcji przyjmowania zamiast dyrektyw, wymagających transpozycji i wdrożenia do krajowego porządku prawnego, rozporządzeń, które ze względu na swój charakter bezpośrednio obowiązują w państwach członkowskich UE. Idea ta została przedstawiona kompleksowo, choć nie po raz pierwszy wyartykułowana, w raporcie Mario Montiego pt. *Nowa strategia na rzecz Jednolitego Rynku*<sup>25</sup>. Wskazano w nim, że obecnie 80% przepisów dotyczących Jednolitego Rynku znajduje się w dyrektywach, których zaletą jest możliwość dostosowania wprowadzanych przepisów do lokalnych preferencji i sytuacji. Z cechą tą wiążą się jednak pewne potencjalne problemy dotyczące długiego czasu implementacji oraz, co zostało już wcześniej przedstawione, ryzyko braku poprawnego wdrożenia. Na tej podstawie M. Monti wskazuje, że coraz bardziej zasadny wydaje się zatem wybór rozporządzeń w miejsce dyrektyw, jako preferowanego rodzaju aktu prawnego na potrzeby uregulowania Jednolitego Rynku. Zaletami rozporządzeń są jawność, przewidywalność i, co wydaje się

<sup>24</sup> Por.: A.A. Ambroziak, *Strategy for relaunching of the EU Internal Market in response to the economic crisis, 2008–2010*, „Yearbook of Polish European Studies” vol. 14/2011, Warsaw 2011, s. 32.

<sup>25</sup> M. Monti, *Nowa strategia na rzecz Jednolitego Rynku. W służbie gospodarki i społeczeństwa Europy*. Sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso, 9.05.2010, s. 104.

najważniejsze w tym kontekście, skuteczność. Eliminują zagrożenie fragmentacją rynku, zapewniając równe szanse obywatelom i przedsiębiorcom oraz większą łatwość egzekwowania ich prawa na drodze prywatnoprawnej. W raporcie wskazano również pewne wady takiego rozwiązania. Uznano bowiem, że rozporządzenia są właściwym instrumentem tylko w przypadku spełnienia określonych prawnych i materialnych warunków wstępnych. Ponadto przyjęcie tej koncepcji mogłoby nie być efektywne, jeśli dyskusja, która miałaby mieć miejsce na poziomie krajowym w trakcie transpozycji i implementacji dyrektyw, przeniosłaby się na etap przyjmowania odpowiednich regulacji przez Radę i Parlament.<sup>26</sup>

Przedstawione podejście nie jest jednak w pełni zasadne. Legislacja unijna powinna bowiem odzwierciedlać i uwzględniać różnorodność państw członkowskich, co można osiągnąć właśnie przez dogłębną dyskusję na poziomie instytucji europejskich, a nie prowadzić do pospiesznej, nie w pełni przedyskutowanej, nieprzemyślanej i być może nadmiernej unifikacji. Wcześniejsze (bo w trakcie procesu decyzyjnego w UE) rozpoczęcie dyskusji o celowości i zakresie merytorycznym przyjmowanych przez instytucje unijne aktów prawnych, regulujących funkcjonowanie obywateli, konsumentów i przedsiębiorców na rynku wewnętrznym UE, mogłoby wzmocnić poczucie rzeczywistego wpływu na legislację unijną krajowych ośrodków decyzyjnych (w tym parlamentów narodowych) oraz obywateli. Takie podejście wyeliminowałoby podejmowanie dyskusji o celowości i sposobie implementacji dopiero na etapie wdrażania. Ze względu na relatywnie wysoki stopień złożoności przepisów prawnych i szczegółowości dyrektyw, często jakiegokolwiek dostosowanie do warunków krajowych na etapie transpozycji, a następnie wdrożenia, jest bardzo trudne. Wyniki przygotowywanych wówczas ocen skutków regulacji, wymaganych przez krajowy proces legislacyjny, nie mogą być brane pod uwagę, gdyż często spowodowałyby to zmianę prawa materialnego zawartego w dyrektywach. Warto również zauważyć, że liczba dyrektyw, które wymagają implementacji, wciąż rosła w ostatnich latach, co oznaczało coraz większe obciążenia i koszty dla administracji wszystkich państw. Jest to szczególnie trudne dla mniejszych państw członkowskich, które z oczywistych powodów dysponują mniejszą liczbowo administracją (choć zaprzecza temu np. Łotwa – kraj o najniższym wskaźniku deficytu implementacyjnego). Jednakże i w dużych państwach UE czasami pojawiają się problemy z wdrożeniem prawa unijnego. Wynikają jednak

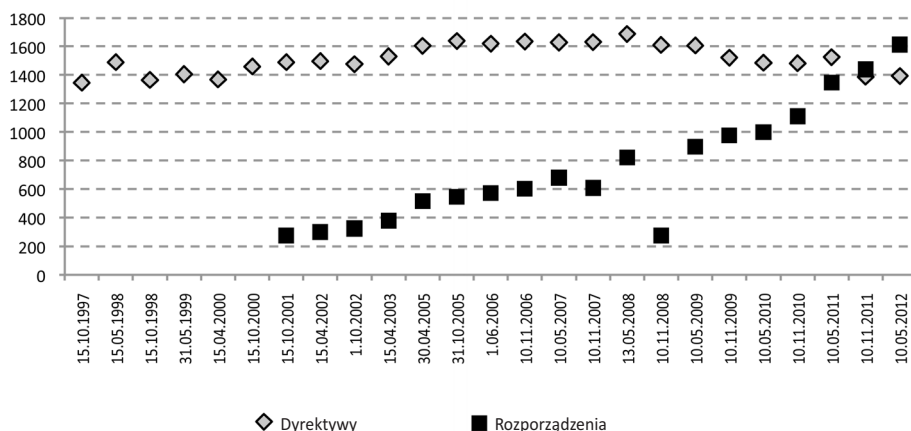
---

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 104.

bardziej z charakteru systemów politycznych danych krajów lub opie-  
szałości działań legislacyjnych właściwych urzędów centralnych i par-  
lamentów krajowych.

Zaprezentowane rozważania są *de facto* wyłącznie dyskursem poli-  
tycznym. Analizując zmiany liczby dyrektyw w stosunku do rozporząd-  
zeń regulujących rynek wewnętrzny na przestrzeni ostatnich kilku-  
nastu lat, można jednoznacznie stwierdzić, że liczba tych ostatnich stale  
rośnie (patrz: wykres 9.). Z wyjątkiem 2008 r., ich liczba zwiększyła się  
z 275 w 2001 r. do 1439 w 2011, kiedy odnotowano w legislacji rynku  
wewnętrznego więcej rozporządzeń niż dyrektyw. Należy oczywiście pa-  
miętać o eskalacji legislacyjnej w tym obszarze, z 282 na początku two-  
rzenia Jednolitego Rynku do 1346 w 1997 r. i 1687 w 2008.

**Wykres 9. Zmiana liczby dyrektyw i rozporządzeń regulujących  
rynek wewnętrzny UE w latach 1996–2012**



Źródło: opracowanie oraz szacunki własne na podstawie danych Scoreboard od nr 1 do nr 25 z lat 1997–2012.

Podsumowując, warto zauważyć, że w pierwszym okresie budowy  
ryнку wewnętrznego skupiano się na procesie integracji w głąb, tzn.  
starano się zapewnić możliwie pełną regulację w poszczególnych  
obszarach dotyczących przepływu towarów, usług, osób i kapitału.  
Obecnie coraz częściej mówi się o integracji wszcz, tzn. o obejmowa-  
niu regulacjami rynku wewnętrznego nowych, dotychczas często nie-  
uregulowanych obszarów działalności przedsiębiorców i konsumentów  
(rynek cyfrowy, piąta swoboda dotycząca przepływu nauki, wiedzy



i technologii).<sup>27</sup> Z pewnością te nowe wyzwania, wraz z kolejnymi rozszerzeniami, będą wymuszały na UE wykorzystywanie jeszcze bardziej efektywnych instrumentów prawnych.

Oprócz wzmocnienia procesu nadzorowania implementacji dyrektyw rynku wewnętrznego, zwiększenia skuteczności postępowań w związku z niewdrożeniem legislacji unijnej i stopniowego zastępowania, tam gdzie to możliwe, dyrektyw rozporządzeniami, coraz częściej rozważa się wprowadzenie tzw. 28 reżimu prawnego. Miałyby to być legislacyjne ramy UE, które stanowiłyby alternatywę dla przepisów krajowych. Zaletą tego systemu byłoby zwiększenie liczby opcji dostępnych dla przedsiębiorców i obywateli działających na Jednolitym Rynku oraz pozostawianie legislacji narodowej dla działających wyłącznie w kraju. Jednocześnie stanowiłyby one swego rodzaju punkt odniesienia oraz zachętę do harmonizacji krajowej legislacji. Obecnie jednak propozycja ta w obszarze prawa spółki europejskiej nie została entuzjastycznie przyjęta przez państwa członkowskie UE.<sup>28</sup>

## Abstract

### **A summary of twenty years of the European Union internal market – aspects of implementing of EU legislation**

As the area of free movement of goods, services, capital and persons, the internal market of the EU has been functioning for over 20 years. After the first period of its development, its role was not appreciated. However, there is little doubt as to its influence on growth during the economic crisis in 2008–2010. Thanks to the efforts of the Polish presidency in the second half of 2011, the internal market was recognised as one of the most important sources of economic development and “escaping forward” from the crisis. The legislation of the internal market has a vital role in the creation of the proper conditions for entrepreneurs operating within the internal market of the EU. Their situation and position depend on the proper implementation of legal acts. However, the lack of implementation of EU directives in the Member States causes the so-called fragmentation of the internal market. Some Member States wrongly

---

<sup>27</sup> *Council Conclusions on the Single Market Act II – Together for ne Growth*, 3280<sup>th</sup> Competitiveness Council meeting, Brussels, 10–11.12.2012, ST 16617/12, pkt 4.

<sup>28</sup> M. Monti, *Nowa...*, op.cit., s. 104–105.

implemented EU legislation or did not transpose it at all, which has created different conditions for the entrepreneurs and consumers in the EU. It seems there are two solutions to address this problem. One of them has been applied for the last 3–4 years. Instead of directives, the Commission proposes using regulations which are directly applicable in all Member States and do not require any transposition and implementation measures on the part of the Member States. The second solution concerns the 28th regime, which would be an optional legal framework defined at EU level and constituting an alternative to national provisions.