



UNUTARNJE TRŽIŠTE: OPĆA NAČELA

Unutarnje tržište područje je napretka i slobode koje pruža pristup robi, uslugama, radnim mjestima, poslovnim mogućnostima i kulturnom bogatstvu. Za daljnje produbljivanje jedinstvenog tržišta, od čega bi velike koristi imali i potrošači i poduzeća u EU-u, potrebno je kontinuirano ulagati napore. Konkretnije, zahvaljujući digitalnom jedinstvenom tržištu otvaraju se nove mogućnosti za poticanje gospodarstva (preko e-trgovine) uz istovremeno smanjenje administrativnog opterećenja (preko e-uprave i digitalizacije javnih službi). Posljednja istraživanja upućuju na to da slobodno kretanje robe i usluga te zakonodavstvo u tom području godišnje stvaraju dobit koja se procjenjuje na 985 milijardi EUR.

PРАВНА OSNOVA I CILJEVI

Članak 4. stavak 2. točka (a) te članci 26., 27., 114. i 115. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Zajedničko tržište, koje je stvoreno Ugovorom iz Rima 1958., trebalo je ukloniti trgovinske prepreke među državama članicama u cilju povećanja gospodarskog napretka i doprinosa „još većem zajedništvu europskih naroda”. Jedinstvenim europskim aktom iz 1986. u Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici uvršten je cilj uspostave unutarnjeg tržišta, definirajući ga kao „područje bez unutarnjih granica u kojem se jamči slobodno kretanje roba, osoba, usluga i kapitala”.

POSTIGNUĆA

A. Zajedničko tržište 1958.

Zajedničko tržište kao glavni cilj Ugovora iz Rima postignuto je 1968. ostvarenjem carinske unije, ukidanjem kvota, slobodnim kretanjem građana i radnika te općim uvođenjem poreza na dodanu vrijednost (PDV) 1970., što je dovelo do određenog stupnja poreznog usklađivanja. Međutim, sloboda trgovine robom i uslugama te sloboda poslovnog nastana i dalje su ostale ograničene zbog stalnih nekonkurentnih praksi koje su nametnule javne vlasti.

B. Pokretanje unutarnjeg tržišta 1980-ih i Jedinstveni europski akt

Nedostatak napretka pri uspostavi zajedničkog tržišta u velikoj se mjeri pripisivao izboru pretjerano detaljne metode usklađivanja zakonodavstava i pravilu prema kojem Vijeće jednoglasno donosi odluke. Politička rasprava na tu temu navela je sredinom 1980-ih EEZ da razmotri temeljitiji pristup cilju uklanjanja prepreka trgovini: unutarnje tržište.

Jedinstveni europski akt stupio je na snagu 1. srpnja 1987., a 31. prosinca 1992. određen je kao precizan rok za dovršenje uspostave unutarnjeg tržišta. Uvođenjem



sustava glasovanja kvalificiranom većinom za zajedničke carinske tarife, slobodno pružanje usluga, slobodu kretanja kapitala i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva također su ojačani mehanizmi donošenja odluka. Prije isteka roka usvojeno je više od 90 % zakonodavnih projekata navedenih u Bijeloj knjizi iz 1985., uglavnom izglasanih kvalificiranom većinom.

C. Prema podijeljenoj odgovornosti za dovršenje unutarnjeg tržišta

Unutarnje tržište snažno je doprinijelo napretku i integraciji gospodarstva EU-a. Nova strategija unutarnjeg tržišta za razdoblje od 2003. do 2010. usredotočila se na potrebu olakšavanja slobodnog kretanja robe, integriranja tržišta usluga, smanjenja utjecaja poreznih prepreka te pojednostavljenja regulatornog okruženja. Znatan napredak ostvaren je otvaranjem tržišta prijevoznih, telekomunikacijskih, plinskih i poštanskih usluga te usluga povezanih s električnom energijom.

Komisija je u komunikaciji naslovljenoj „Bolje upravljanje jedinstvenim tržištem” ([COM\(2012\)0259](#)) predložila horizontalne mjere poput inzistiranja na jasnim uredbama koje će se jednostavno provoditi, boljeg korištenja postojećih informatičkih alata kako bi se sudionicima omogućilo ostvarivanje njihovih prava u vezi s jedinstvenim tržištem te otvaranja nacionalnih centara u svrhu praćenja funkcioniranja jedinstvenog tržišta. Praćenje je sastavni dio godišnjih izvješća o integraciji jedinstvenog tržišta u kontekstu procesa europskog semestra.

D. Ponovno pokretanje unutarnjeg tržišta 2010.

Kako bi se europskom jedinstvenom tržištu još jednom dao zamah i kako bi u središte politike o jedinstvenom tržištu dospjeli javnost, potrošači i MSP-ovi, Komisija je u listopadu 2010. objavila komunikaciju naslovljenu „Prema aktu o jedinstvenom tržištu” ([COM\(2010\)0608](#)). Predstavljen je niz mjera za poticanje gospodarstva EU-a i otvaranja radnih mjesta, što je rezultiralo ambicioznijom politikom jedinstvenog tržišta.

U listopadu 2012. Komisija je predstavila Akt o jedinstvenom tržištu II ([COM\(2012\)0573](#)) u svrhu daljnjeg razvoja jedinstvenog tržišta i iskorištavanja njegova neiskorištena potencijala kao mehanizma za rast. Aktom se utvrđuje 12 ključnih aktivnosti koje institucije EU-a moraju hitno provesti. Te aktivnosti usredotočene su na četiri glavna pokretača za rast, zapošljavanje i povjerenje, a to su: 1. integrirane mreže, 2. prekogranična mobilnost građana i poslovnih subjekata, 3. digitalna ekonomija i 4. mjere kojima se jačaju kohezija i pogodnosti za potrošače.

Akt o jedinstvenom tržištu II. nastavlja se na izvorni niz mjera koje je predstavila Komisija – Akt o jedinstvenom tržištu I. – i sadrži sljedeće aktivnosti kojima je cilj potpuno i bolje integrirano jedinstveno tržište:

- poslovnu mobilnost (npr. uvođenje odredbi u svrhu mobilizacije dugoročnih ulaganja, moderniziranje stečajnih postupaka te stvaranje okruženja koje nudi drugu priliku neuspjelim poduzetnicima);
- digitalnu ekonomiju (kao korak prema ostvarenju jedinstvenog digitalnog tržišta do 2015. Komisija je predložila da se e-trgovinu u EU-u promiče pojednostavljenim korištenjem platnim uslugama koje trebaju biti pouzdanije i konkurentnije. Također je istaknuta potreba za utvrđivanjem glavnih uzroka nedostatka ulaganja u



brze širokopojasne mreže i omogućavanjem elektroničkog izdavanja računa kao standardne prakse u postupcima javne nabave);

- povjerenje potrošača (npr. uvođenje mjera za jamčenje širokog pristupa bankovnim računima, kao i transparentne i usporedive naknade bankovnih računa te jednostavniji način promjene bankovnih računa).

Komisija je sve ključne zakonodavne prijedloge u vezi s Aktom o jedinstvenom tržištu II. trebala predstaviti do proljeća 2013., a nezakonodavne prijedloge do kraja 2013. Parlament i Vijeće bili su pozvani da zakonodavne prijedloge prioriteto usvoje. Ostvareni napredak predstavljen je u studiji naslovljenoj „[Akt o jedinstvenom tržištu: trenutačno stanje](#)”^[1].

Komisija je 28. listopada 2015. objavila komunikaciju naslovljenu „Poboljšanje jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća” ([COM\(2015\)0550](#)), u kojoj je naglasak bio na jamčenju praktičnih koristi za građane u svakodnevnom životu i na stvaranju dodatnih prilika za potrošače, stručnjake i poduzeća. Time su nadopunjena nastojanja Komisije za poticanjem ulaganja, korištenjem prilika koje pruža jedinstveno digitalno tržište i povećanjem konkurentnosti i pristupa financijskim sredstvima. Cilj strategije bio je i osigurati dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta u području energetike te promicati i olakšavati mobilnost radnika uz istodobno sprečavanje zloupotrebe pravila. Kako bi se dodatno poboljšale trgovačke prakse na unutarnjem tržištu, 17. travnja 2019. donesena je [Direktiva \(EU\) 2019/633](#) o zabrani određenih nepoštenih trgovačkih praksi. Među nepošteno trgovačke prakse ubrajaju se kasna plaćanja za kvarljivu hranu i otkazivanje narudžbi u posljednji tren.

Trenutačno je jedan od najvećih izazova za razvijanje unutarnjega tržišta provedba njegove digitalne sastavnice. Komisija je u svibnju 2015. donijela Strategiju o jedinstvenom digitalnom tržištu ([COM\(2015\)0192](#)) u kojoj je utvrđen intenzivan program zakonodavnog rada za izgradnju europskog digitalnog gospodarstva, koji je nastavljen u okviru Plana za Europu^[2].

Komisija je tijekom pandemije koronavirusa u svojoj komunikaciji naslovljenoj „Europa na djelu: oporavak i priprema za sljedeću generaciju” ([COM\(2020\)0456](#)) najavila da će digitalizacija jedinstvenog tržišta biti ključan element oporavka od krize. Pristup se temelji na sljedeća četiri elementa: 1. ulaganje u bolju povezivost, 2. snažnija industrijska i tehnološka prisutnost u strateškim dijelovima opskrbnog lanca (npr. umjetna inteligencija, kibersigurnost, infrastruktura u oblaku, 5G), 3. stvarno podatkovno gospodarstvo i zajednički europski podatkovni prostori te 4. pravednije i lakše poslovno okruženje.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament bio je pokretačka snaga u procesu koji je doveo do stvaranja unutarnjeg tržišta. Osobito je svojom Rezolucijom od 20. studenoga 1997. podupro ideju pretvaranja unutarnjeg tržišta u potpuno integrirano domaće tržište do 2002. U

[1]Studiju je naručio resorni odjel Europskog parlamenta za gospodarsku i znanstvenu politiku te politiku kvalitete života u ime Odbora za unutarnje tržište i zaštitu potrošača (IMCO).

[2]„[Ambicioznija Unija: Moj plan za Europu](#)”, Političke smjernice za sljedeću Europsku komisiju, 2019. – 2024.



nekoliko rezolucija usvojenih 2006. (npr. od 12. veljače, 14. veljače, 16. svibnja i 6. srpnja) Europski parlament podržao je ideju unutarnjeg tržišta kao zajedničkog okvira i referentne točke mnogih politika EU-a.

Europski parlament imao je aktivnu ulogu u ponovnom pokretanju unutarnjeg tržišta. U svojoj [Rezoluciji od 20. svibnja 2010.](#) o realizaciji jedinstvenog tržišta za potrošače i građane, Europski parlament naglasio je da se trebaju poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se potrošače te mala i srednja poduzeća bolje informiralo i kako bi se ojačao njihov položaj, ali i povećalo povjerenje građana. Europski parlament odgovorio je na Akt o jedinstvenom tržištu trima rezolucijama usvojenima 6. travnja 2011.: „[Upravljanje i partnerstvo na jedinstvenom tržištu](#)”, „[Jedinstveno tržište za Europljane](#)” i „[Jedinstveno tržište za poduzeća i rast](#)”.

[Rezolucijom Europskog parlamenta od 20. travnja 2012.](#) o „konkurentnom jedinstvenom digitalnom tržištu # e-uprava kao prethodnik” istaknuta je potreba za jasnim i usklađenim zakonskim okvirom za obostrano prepoznavanje elektroničke provjere autentičnosti, identifikacije i potpisa, potrebnima kako bi se zajamčilo pružanje prekograničnih administrativnih usluga u cijelom EU-u. Nakon nje uslijedila je [Rezolucija od 22. svibnja 2012.](#) o pregledu unutarnjeg tržišta.

Parlament je 11. prosinca 2012. također donio dvije nezakonodavne rezolucije o unutarnjem tržištu, jednu o [dovršenu jedinstvenog digitalnog tržišta](#), a drugu o [strategiji za digitalnu slobodu u vanjskoj politici EU-a](#) u kojoj je izrazio izričitu potporu načelu mrežne neutralnosti. To znači da pružatelji internetskih usluga ne bi smjeli blokirati, diskriminirati, ograničavati ili umanjivati, uključujući cijenom, mogućnost bilo koje osobe da uslugu koristi za pristup, korištenje, slanje, primanje ili nuđenje nekog sadržaja, aplikacije ili usluge po vlastitom izboru, bez obzira na izvor ili cilj. U toj je rezoluciji također pozvao Komisiju i Vijeće na promicanje i očuvanje visokih standarda digitalne slobode u EU-u. Cilj rezolucija bio je razvoj politike i prakse u svrhu uspostave stvarnog jedinstvenog digitalnog tržišta u EU-u pomoću kojega bi se uhvatilo u koštac s različitim nizovima nacionalnih pravila u ključnim područjima. Načela mrežne neutralnosti i otvorenog interneta te ukidanja troškova roaminga uvedena su kao dio zakonodavnog paketa kojim se utvrđuju mjere u vezi s europskim jedinstvenim tržištem elektroničkih komunikacija i za ostvarenje „Povezanog kontinenta” ([COM\(2013\)0627](#)).

Parlament je bio posebno aktivan u području upravljanja jedinstvenim tržištem. Usvojio je [Rezoluciju od 7. veljače 2013.](#) s preporukama za Komisiju o upravljanju jedinstvenim tržištem, određujući tako ciklus upravljanja jedinstvenim tržištem kao poseban stup europskog semestra. Nadalje, Europski parlament usvojio je [Rezoluciju od 25. veljače 2014.](#) o upravljanju jedinstvenim tržištem u sklopu europskog semestra 2014., a nakon toga [Rezoluciju od 27. veljače 2014.](#) o SOLVIT-u. Parlament je donio [Rezoluciju od 12. travnja 2016.](#) naslovljenu „Ususret boljem reguliranju jedinstvenog tržišta”.

Europski parlament je 26. svibnja 2016. usvojio [Rezoluciju o strategiji jedinstvenog tržišta](#) u kojoj je pozvao na inovativnije, povezanije i poštenije jedinstveno tržište. Parlament je zagovarao uspostavu jedinstvenog digitalnog pristupnika kako bi se olakšao internetski pristup informacijama, administrativnim postupcima te uslugama podrške koji su potrebni građanima i poduzećima ([Uredba \(EU\) 2018/1724](#)) koju je [predvidio za kraj 2020.](#)



Istraživanje koje je naručio Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača (IMCO) ukazuje na potrebu da se gospodarstvo EU-a više usmjeri na [digitalne](#), [zelene](#) i [socijalne](#) politike^[3]. Odbor IMCO je 2. prosinca 2020. odobrio izvješće naslovljeno „[Jačanje jedinstvenog tržišta: budućnost slobodnog kretanja usluga](#)”. U izvješću se naglašava potreba za osiguravanjem provedbe pravila jedinstvenog tržišta za usluge i poboljšanjem provedbenih mjera Komisije.

Nakon što je Komisija 2020. predložila novi Zakon o digitalnim uslugama, Resorni odjel Parlamenta za ekonomsku i znanstvenu politiku te politiku kvalitete života organizirao je u ime Odbora IMCO radionicu pod nazivom „[Pravila o elektroničkoj trgovini, spremni za digitalno doba](#)” na kojoj su stručnjaci i dionici izrazili potrebu za ažuriranjem aktualnog pravnog okvira za e-trgovinu kako bi se u potpunosti iskoristile prednosti unutarnjeg tržišta.

Parlament je 20. listopada 2020. donio tri rezolucije naslovljene „[Akt o digitalnim uslugama: poboljšanje funkcioniranja jedinstvenog tržišta](#)”, „[Akt o digitalnim uslugama: prilagodba odredbi trgovačkog i građanskog prava za poduzeća koja posluju na internetu](#)” i „[Akt o digitalnim uslugama i postavljena pitanja o temeljnim pravima](#)”.

U svojoj je [Rezoluciji](#) od 17. travnja 2020., tijekom pandemije koronavirusa, Parlament istaknuo da je jedinstveno tržište izvor zajedničkog europskog blagostanja i dobrobiti te ključan element za hitan i kontinuiran odgovor na epidemiju. Na [internetskom seminaru](#) koji je 9. studenog 2020. održan za Odbor IMCO analiziran je utjecaj bolesti COVID-19 na unutarnje tržište i zaštitu potrošača te su ponuđeni prijedlozi što bi se moglo učiniti kako bi se osiguralo da unutarnje tržište dobro funkcionira trenutačno i u budućim krizama.

U svojoj [Rezoluciji od 19. lipnja 2020.](#) Parlament je podsjetio da je schengensko područje važno postignuće u samom središtu projekta Europske unije te je pozvao države članice da smanje ograničenja slobodnog kretanja i pojačaju napore u cilju dovršetka schengenske integracije.

Posljednja istraživanja upućuju na to da slobodno kretanje robe i usluga i zakonodavstvo u tom području godišnje stvaraju dobit koja se procjenjuje na 985 milijardi EUR^[4].

U studiji koju je u studenom 2020. objavio Resorni odjel za ekonomsku i znanstvenu politiku te politiku kvalitete života naslovljenoj „[Pravne prepreke pravilima jedinstvenog tržišta u državama članicama](#)”^[5] („Legal obstacles in Member States to Single Market

[3]Istraživački radovi uključuju: „[Smanjenje troškova i prepreka za poduzeća na jedinstvenom tržištu](#)” (2016.), „[Duži vijek trajanja proizvoda: prednosti za potrošače i poduzeća](#)” (2016.), „[Socijalna ekonomija](#)” (2016.). Nedavno su objavljeni: „[Europski uslužni sektor i zelena tranzicija](#)” (2020.), „[Okvir EU-a za javnu nabavu](#)” (2020.), „[Održiva potrošnja i zakonodavstvo o zaštiti potrošača](#)” (2020.) i „[Promicanje trajnosti proizvoda](#)” (2020.).

[4]Poutvaara P. et al., 2019., [Contribution to Growth: Free Movement of Goods. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses](#), Studija za Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača, Resorni odjel za gospodarsku i znanstvenu politiku te politiku kvalitete života, Europski parlament, Luxembourg, 2020. Dostupno na: Pelkmans J. et al., 2020., [Contribution to Growth: The Single Market for Services. Delivering economic benefits for citizens and businesses](#), Studija za Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača, Resorni odjel za gospodarsku i znanstvenu politiku te politiku kvalitete života, Europski parlament, Luxembourg,.

[5]Dahlberg, E. et al., 2020., [Legal obstacles in Member States to Single Market rules](#), Publikacija za Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača, Resorni odjel za gospodarsku i znanstvenu politiku te politiku kvalitete života, Europski parlament, Luxembourg.



rules”) utvrđeno je da, iako jedinstveno tržište EU-a predstavlja vrlo uspješan primjer integracije tržišta, i dalje postoje prepreke u državama članicama koje onemogućuju ostvarenje punog potencijala jedinstvenog tržišta. U studiji se poziva na lokaliziraniji nadzor predloženih nacionalnih pravila koja bi mogla biti u suprotnosti s pravilima i načelima jedinstvenog tržišta.

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff / Amy McGourty
12/2020

