

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: „Na drodze do lepiej funkcjonującego jednolitego rynku usług – Wykorzystanie wyników procesu wzajemnej oceny przewidzianego w dyrektywie usługowej”**

COM(2011) 20 wersja ostateczna

(2011/C 318/18)

Sprawozdawca: **Martin SIECKER**

Dnia 27 stycznia 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Na drodze do lepiej funkcjonującego jednolitego rynku usług – wykorzystanie wyników procesu wzajemnej oceny przewidzianego w dyrektywie usługowej”*

COM(2011) 20 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2011 r.

Na 473. sesji plenarnej w dniach 13–14 lipca 2011 r. (posiedzenie z 13 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 132 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet popiera to, że Komisja pragnie poprawić działanie wewnętrznego rynku usług. Oczywiście jest, że należy usunąć bariery w formie dyskryminujących, nieuzasadnionych lub nieproporcjonalnych wymogów. Komitet z zadowoleniem przyjmuje też inicjatywę modernizacji usług administracji publicznej przez wprowadzenie tzw. „pojedynczych punktów kontaktowych”. Współpraca administracyjna w sprawach transgranicznych zasługuje wyłącznie na pochwałę. Należy też rozszerzać współpracę i objąć nią te obszary polityki, w których chodzi o przestrzeganie obowiązków.

1.2 EKES uważa wnioski Komisji dotyczące skutków dyrektywy usługowej i działania sektora usług za przedwcześnie. Dyrektywa obowiązuje zaledwie od kilku lat. Co komplikuje sytuację, to fakt, że nie wszystkie państwa członkowskie są w równym stopniu zadowolone z dyrektywy oraz to, że państwa członkowskie muszą na swój sposób wdrożyć dyrektywę do własnego ustawodawstwa; nie zostało to uwzględnione w komunikacie. Sektor usług jest rozległy i złożony, posiada wiele branż i potrzeba czasu na usprawnienie wewnętrznego rynku usług za pośrednictwem ustawodawstwa europejskiego.

1.3 Dyrektywa usługowa powstała w czasie obowiązywania starego traktatu, w którym najważniejszym priorytetem w odniesieniu do rynku wewnętrznego wciąż były interesy gospodarcze. W traktacie lizbońskim inne interesy nie są już podrzędne interesom gospodarczym; zrównano je. Interesujące jest zbadać, jakie jest odniesienie prawodawstwa i orzecznictwa powstałego w czasie obowiązywania starego traktatu do nowego traktatu. W opinii w sprawie Aktu o jednolitym rynku EKES zalecił ocenę dyrektywy o delegowaniu pracowników w kontekście nowego traktatu. Ciekawe byłoby

sprawdzić, czy ocena orzeczeń ETS, w których przyznano prymat rynkowi wewnętrznemu (dawny art. 49), również może doprowadzić do nowych spostrzeżeń.

## 2. Streszczenie komunikatu Komisji

2.1 Mimo że usługi stanowią ważną siłę gospodarczą w Unii Europejskiej, Komisja uważa, że rynek usług nie wykorzystuje jeszcze całego swojego potencjału. Komisja podkreśla w swoim komunikacie w sprawie strategii „Europa 2020”, że na podstawie dyrektywy usługowej należy utworzyć bardziej zintegrowany wewnętrzny rynek usług<sup>(1)</sup>, a w komunikacie „W kierunku Aktu o jednolitym rynku” kładzie nacisk na to, że należy bardziej pogłębić jednolity rynek usług<sup>(2)</sup>. Jedno i drugie potrzebne będą do tego, by wesprzeć rozwój przedsiębiorstw sektora usług oraz pomóc im w zajęciu lepszej pozycji światowej, dzięki czemu mogłyby utworzyć jeszcze więcej miejsc pracy.

2.2 Przyjęcie dyrektywy usługowej w grudniu 2006 r.<sup>(3)</sup> oraz jej późniejsza realizacja zapoczątkowały proces poprawy działania jednolitego rynku wewnętrznego usług. Komisja uproszczyła za jej pomocą ramy regulacyjne, a następnie dzięki wielu przepisom wykonawczym w państwach członkowskich usunięto setki dyskryminacyjnych, nieuzasadnionych lub nieproporcjonalnych wymogów w całej UE.

2.3 W dyrektywie usługowej przewidziano „proces wzajemnej oceny” jako instrument wzajemnej weryfikacji. W 2010 roku państwa członkowskie i Liechtenstein, Norwegia i Islandia poddały ocenie niemal 35 000 wymogów prawnych, które nakładane były przede wszystkim na przedsiębiorstwa

<sup>(1)</sup> COM(2010) 2020 wersja ostateczna.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 608 wersja ostateczna.

<sup>(3)</sup> Dyrektywa 2006/123/WE.

sektora usług. Chodziło tu zarówno o wymogi dotyczące prowadzenia działalności (takie jak systemy zezwoleń, ograniczenia terytorialne lub dotyczące własności kapitału), jak i o wymogi związane z transgranicznym świadczeniem usług (takie jak obowiązki rejestracyjne, zgłoszeniowe czy ubezpieczeniowe).

2.4 Najwyraźniej nasuwający się wniosek wyciągnięty z tego procesu to obserwacja, że w niektórych sektorach usług jednolity rynek pozostaje niezakończonym przedsięwzięciem. Zdaniem Komisji największy problem stanowi to, że jeszcze nie wszystkie dyskryminacyjne bariery zostały zniesione prawodawstwem i że nie we wszystkich państwach członkowskich zakończono wdrażanie wszystkich przepisów znoszących te bariery lub że przepisy te nie są jeszcze we wszystkich państwach członkowskich odpowiednio przestrzegane. Ponadto państwa członkowskie wciąż intensywnie korzystają z możliwości zastrzeżenia niektórych typów działalności usługowej dla określonych podmiotów gospodarczych.

2.5 Aby kontynuować ujednocianie rynku usług Komisja proponuje przeprowadzenie w nadchodzącym półroczu szeregu koniecznych działań, takich jak:

- „sprawdzian skuteczności” jednolitego rynku, by ocenić sytuację z perspektywy użytkownika (przedsiębiorstwa, pracujący na własny rachunek, konsumenci);
- ukierunkowane działania mające na celu likwidację utrzymujących się bezzasadnych barier regulacyjnych ograniczających potencjał jednolitego rynku usług;
- ukierunkowane działania mające na celu nadanie jednolitemu rynkowi usług realniejszego kształtu w praktyce.

Przed końcem 2012 r. Komisja oceni skuteczność środków prawnych dostępnych usługodawcom na szczeblu krajowym w związku z naruszeniem przez krajową administrację ich praw związanych z jednolitym rynkiem i zdecyduje o dalszych działaniach.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Komisja słusznie twierdzi, że jednolity rynek usług nie jest celem samym w sobie, lecz stanowi jedynie instrument na rzecz poprawy codziennego życia i dobrobytu europejskich przedsiębiorstw i obywateli. Godna zalecenia byłaby dogłębniejsza ocena wkładu, jaki jednolity rynek wnosi w realizację tych horyzontalnych celów. Dyrektywa usługowa powstała w czasie obowiązywania starego traktatu, w którym najważniejszym priorytetem w odniesieniu do rynku wewnętrznego wciąż były interesy gospodarcze. W traktacie lizbońskim inne interesy nie są już podrzędne interesom gospodarczym; zgodnie z nowym traktatem zrównano je. Interesujące jest zbadać, jakie jest odniesienie prawodawstwa i orzecznictwa powstałego w czasie obowiązywania starego traktatu do nowego traktatu. W opinii w sprawie Aktu o jednolitym rynku EKES zalecił dostosowanie dyrektywy o delegowaniu pracowników do nowego traktatu. Ciekawe byłoby sprawdzić, czy ocena orzeczeń ETS, w których przyznano prymat rynkowi wewnętrznemu (dawny art. 49), również może doprowadzić do nowych spostrzeżeń.

3.2 Przeprowadzone do tej pory oceny za bardzo koncentrowały się na uregulowaniach i miały dlatego zbyt „technokratyczny” charakter. Na przykład celem regulacji w pewnym

państwie członkowskim dotyczących określonych zawodów może być jakość świadczenia danych usług, a zatem mogą one leżeć w interesie obywateli. To że takie regulacje postrzegane są jako bariera w swobodnym transgranicznym świadczeniu usług nie może oznaczać, że taka „bariera” zostanie automatycznie usunięta. Interesy konsumentów i pracowników mogą w takim wypadku okazać się ważniejsze od kwestii związanych ze swobodami gospodarczymi. Usuwać należy jedynie te bariery, które wyraźnie opierają się na bezzasadnych i dyskryminacyjnych podstawach.

3.3 EKES uważa wnioski Komisji dotyczące skutków dyrektywy usługowej i działania sektora usług za przedwczesne. Dyrektywa obowiązuje zaledwie od kilku lat. Co komplikuje sytuację, to fakt, że nie wszystkie państwa członkowskie są w równym stopniu zadowolone z dyrektywy oraz to, że państwa członkowskie muszą na swój sposób wdrożyć dyrektywę do własnego ustawodawstwa; nie zostało to uwzględnione w komunikacie. Sektor usług jest rozległy i złożony, posiada wiele branż i potrzeba czasu na usprawnienie wewnętrznego rynku usług za pośrednictwem ustawodawstwa europejskiego.

3.4 Dokument ten dotyczy zarówno swobody prowadzenia działalności, jak i swobodnego, transgranicznego świadczenia usług, a są to dwie różne sprawy. Wymogi związane z prowadzeniem działalności należą w pierwszym rzędzie do kompetencji krajowych, a transgraniczne świadczenie usług w ramach swobód gospodarczych wchodzi w zakres ustawodawstwa UE. To państwa członkowskie powinny znaleźć odpowiednią równowagę w tym zakresie.

3.5 Warto również zalecić sformułowanie wyraźnej definicji tego, co ogólnie zalicza się do usług transgranicznych i jak ma się to do danych przedstawionych w komunikacie. Komisja podaje, że dyrektywa usługowa dotyczy 40 % PKB UE. Gdzie indziej w komunikacie podaje, że sektor usług stanowi 70 % PKB UE. Sugeruje to, że przeszło połowę rynku usług stanowią usługi świadczone transgranicznie, do czego można mieć pewne zastrzeżenia.

3.6 Komunikat zawiera sporo nieweryfikowalnych lub co najmniej dyskusyjnych założeń, na których Komisja zbyt łatwo polega. W punkcie 5.1 Komisja mówi o dużych oczekiwaniach związanych z wynikami „sprawdzianu skuteczności”, który jest już przeprowadzany wspólnie z państwami członkowskimi, a tymczasem pewne państwa członkowskie faktycznie utrudniają realizację jednolitego rynku usług.

3.7 W rozdziale 2 Komisja pisze również, że zgodnie z ostrożnymi szacunkami wdrożenie dyrektywy usługowej może przynieść korzyści gospodarcze wynoszące maksymalnie 140 miliardów euro, co odpowiada powyżej 1,5 % unijnego PKB. Liczba ta odnosi się do badania przeprowadzonego w 2007 r. przez holenderski Centralny Urząd Planowania, na krótko po wprowadzeniu dyrektywy usługowej, kiedy poziom oczekiwań związanych ze skutkami dyrektywy usługowej nie został jeszcze podważony przez kryzys, który miał później wybuchnąć. Także tu zasadne byłoby dodanie pewnych niuansów.

3.8 W rozdziałach 3 i 4 należy postawić znaki zapytania przy ocenie procesu wzajemnej oceny, który został przeprowadzony w roku 2010. Komisja podaje w komunikacie, że wzajemna ocena „usprawniła w bezprecedensowy sposób jednolity rynek” w państwach członkowskich, nie pisząc wyraźnie, na czym to polegało. Możliwe, że proces ten doprowadził do dużej aktywności pewnych części struktur administracyjnych państw członkowskich, ale czym jest to usprawnienie i jakie są jego konkretne skutki na jednolitym rynku świadczenia usług?

3.9 Komisja nie wypowiada się jednoznacznie o możliwej hierarchii różnych celów horyzontalnych, które Unia Europejska pragnie osiągnąć. Przekłada się to między innymi na niejasność odnośnie tego, czy państwa członkowskie mogą wprowadzać w interesie ogólnym takie regulacje, które mogą prowadzić do pewnych ograniczeń. Kwestie związane z takimi kompetencjami zasługują na szerszą dyskusję publiczną, zwłaszcza w kontekście braku społecznego poparcia dla projektu europejskiego, jak to określono w sprawozdaniu Maria Montiego.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet popiera to, że Komisja pragnie poprawić działanie wewnętrznego rynku usług. Oczywiście jest, że należy usunąć paraliżujące go, dyskryminacyjne, nieuzasadnione lub nieproporcjonalne wymogi. Komitet z zadowoleniem przyjmuje też inicjatywę modernizacji usług administracji publicznej przez wprowadzenie tzw. „pojedynczych punktów kontaktowych”. Współpraca administracyjna w sprawach transgranicznych zasługuje wyłącznie na pochwałę. Należy ponadto rozszerzać współpracę i objąć nią te obszary polityki, w których chodzi o przestrzeganie obowiązków<sup>(4)</sup>.

4.2 Zgodnie z dyrektywą usługową jedynie elektroniczne „pojedyncze punkty kontaktowe” są obowiązkowe. W niektórych państwach członkowskich utworzono oprócz tego fizyczne „pojedyncze punkty kontaktowe”. Chodzi tam o innego rodzaju, bardziej proaktywne i dalekosiężne świadczenie usług dla przedsiębiorców, którzy pragną rozpocząć działalność na rynkach w innych państwach członkowskich. Zdaniem Komitetu takie punkty kontaktowe powinny być łatwo dostępne, również w innych językach niż języki urzędowe danego kraju, i powinna również istnieć możliwość rejestracji elektronicznej. Komitet interesują różnice w doświadczeniach i wrażeniach przedsiębiorców związanych z różnym podejściem i zwraca się do Komisji o zbadanie, czy fizyczne punkty kontaktowe wypadają lepiej i są oceniane wyżej niż ich wersja elektroniczna.

4.3 Możliwe, że należy nieco zrelatywizować twierdzenie, że sektor usług należy do najbardziej innowacyjnych i dynamicznych sektorów i że w związku z tym ma potencjał wniesienia dużego wkładu we wzrost gospodarczy. Naturalnie, dyrektywa usługowa wnosi ważny pozytywny wkład w rozwój zatrudnienia w UE i odnotowano znaczny przyrost miejsc pracy wysokiej jakości. Jednak wiele „nowych” miejsc pracy w sektorze usług to powtarzalna, źle opłacana praca nie wymagająca wysokich kwalifikacji. Zjawisko rosnącej grupy ubogich pracujących, które w wielu analizach łączy się z tymi nowymi usługami, nie przyczynia się do poprawy dobrobytu europejskich obywateli.

4.4 Swobodne świadczenie usług nie jest tożsame ze swobodnym przepływem pracowników. Niemniej jednak z różnych badań wynika, że pod przykrywką swobodnego świadczenia usług dokonuje się często rekrutacji do pracy. Należy przeciwdziałać transgranicznym usługom, których wyłącznym celem jest rekrutacja taniej siły roboczej. Jeżeli chodzi o transgraniczną rekrutację do pracy, pełne zastosowanie powinna mieć zasada kraju zatrudnienia, aby chronić zarówno interesy pracowników jak i uczciwych pracodawców oraz aby zapobiegać nieuczciwej konkurencji polegającej na angażowaniu osób pracujących pozornie na swój rachunek lub omijaniu obowiązujących krajowych przepisów dotyczących warunków zatrudnienia w inny sposób.

4.5 Unia Europejska nie może definiować kontroli i egzekwowania przestrzegania obowiązujących w kraju zatrudnienia przepisów dotyczących warunków zatrudnienia jako „utrudnień” i „barier” w funkcjonowaniu jednolitego rynku usług, jeśli nie są one wykorzystywane w celu zakłócenia konkurencji. Dotyczy to nie tylko obowiązujących praw podstawowych pracowników, które muszą być przestrzegane; również w interesie uczciwych pracodawców leży kontrola egzekwowania umów zbiorowych. Dotyczy to nie tylko dużych firm międzynarodowych, lecz ma także znaczenie dla małych i średnich przedsiębiorstw. Obowiązek rejestracji i dostarczania informacji, które są konieczne do kontroli przestrzegania praw podstawowych, stanowią elementarne składowe obowiązki związane z transgranicznym świadczeniem usług. Poprawa współpracy między państwami członkowskimi w tym zakresie ma znaczenie dla wszystkich zainteresowanych i wyjdzie jedynie na dobre transgranicznemu świadczeniu usług.

4.6 Komisja stwierdza w swoim komunikacie, że udział transgranicznego świadczenia usług w wymianie gospodarczej w Unii Europejskiej pozostaje w tyle za znaczeniem krajowych sektorów usług. Wiele usług ma charakter lokalny i związany z miejscem i trudniej jest je sprzedawać na odległość. Komisja wspomina coś o tym na marginesie, jednak takie uwagi nie oddają skali i znaczenia tego aspektu. Przykłady przytoczone przez Komisję w komunikacie również nie wyjaśniają, czego Komisja oczekuje. Chodzi w nich raczej o pojedyncze przypadki w ograniczonej liczbie państw członkowskich, gdzie dyrektywa usługowa najwyraźniej nie została odpowiednio wdrożona, niż o fundamentalne braki w samej dyrektywie.

4.7 Komisja skupia się przede wszystkim na konkurencji, ponieważ przyniosłoby to korzyści konsumentom w zakresie między innymi wyboru i ceny. Jednak konsumenci potrzebują również innych ważnych spraw związanych ze świadczeniem usług, takich jak bezpieczeństwo, pewność, jakość, przejrzystość cen, uczciwe warunki umowne, jasne, zrozumiałe informacje i gwarancja zwrotu kosztów, jeśli dostarczone usługi nie są satysfakcjonujące. Potrzebne są również regulacje sektorowe, aby zapobiec uszczerbkowi dla praw konsumenta, tak jak miało to miejsce podczas liberalizacji rynków energii i telekomunikacji.

4.8 Aby przeciwdziałać niefachowości, gwarantować jakość świadczonych usług i oferować możliwość dochodzenia roszczeń, jeżeli usługodawca nie wywiązuje się ze zobowiązań, konieczne jest, by uznani fachowcy z danego sektora figurowali w dostępnym publicznie rejestrze. Kwalifikacje usługodawców zarejestrowanych w ten sposób będą musiały spełniać ustalone

<sup>(4)</sup> COM(2008) 703 wersja ostateczna.

wymagania, a poziom ich fachowości być regularnie kontrolowany. Kiedy konsumenci będą mogli w taki bezpieczny sposób dokonać pewnego i odpowiedzialnego wyboru, wzrośnie zaufanie do rynku wewnętrznego.

4.9 W kontekście prawnym w komunikacie stale postuluje utworzenie środków prawnych dla usługodawców, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw. Takie podejście jest jednostronne. Środki prawne, które należy utworzyć w tym kontekście, powinny służyć nie tylko przedsiębiorstwom, lecz muszą być możliwe do wykorzystania również przez konsumentów i pracowników.

4.10 Bariery w dziedzinie przepisów krajowych w państwach członkowskich, które Komisja wymienia w punkcie 5.2, oceniać można i należy nie tylko z perspektywy usługodawców. Zastrzeżenia działalności, wymogi kapitałowe

i ubezpieczeniowe w równym stopniu znajdują swoje uzasadnienie w nakładanych przez społeczeństwo wymogach dotyczących jakości. Ponadto podobne wymogi powinny gwarantować zarówno odpowiedzialność prawną jak i możliwość dochodzenia roszczeń przez konsumentów i pracowników.

4.11 Organy i instytucje odpowiedzialne za kontrolę i wdrażanie regularnie wskazują na zjawisko fikcyjnych spółek w wymianie transgranicznej. Wewnętrzny rynek usług jest w ten sposób wykorzystywany do obchodzenia lub unikania przepisów prawa i regulacji w wielu krajach. Identyfikacja problemu pojawia się, kiedy na dużą skalę zatrudniają osoby pracujące na własny rachunek, a *de facto* chodzi o pozorne samozatrudnienie. Komitet zaleca Komisji, aby w dalszych badaniach przeanalizowała te formy zakłócania konkurencji, szkodliwe zwłaszcza dla uczciwych pracodawców, co dotyczy zarówno dużych jak i małych przedsiębiorstw, i tam gdzie to konieczne, podjęła odpowiednie działania.

Bruksela, 13 lipca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---