

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług na rynku wewnętrznym

(COM(2004) 2 końcowy — 2004/0001 (COD))

(2005/C 221/20)

Dnia 20 lutego 2004 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, odpowiedzialna za przygotowanie prac na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 11 stycznia 2005 r. Sprawozdawcą był **Arno Metzler**, współsprawozdawcą — **Ernst Erik Ehnmark**.

Na 414 sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lutego 2005 (posiedzenie z dnia 10 lutego) Komitet, stosunkiem głosów 145 do 69, przy 9 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Uwagi wstępne

1.1 Komitetowi przedłożono również dokument wyjaśniający Komisji Europejskiej, skierowany do Rady, z dnia 25 czerwca 2004 r. (dokument 10865/04 i dokument 11153/04 z dnia 5 lipca 2004 r. w sprawie art. 24) oraz dokumenty robocze Parlamentu Europejskiego z dnia 25 marca 2004 r. (Komisja Prawna — sprawozdawca: Evelyne Gebhard) i 26 marca 2004 r. (Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych) — sprawozdawca: Anne E.M. Van Lancker.

1.2 Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której zlecono prace przygotowawcze na podstawie wcześniej przesłanego katalogu pytań, przeprowadziła w dniu 24 maja 2004 r. publiczne przesłuchanie z udziałem przedstawicieli sektora usług i wykorzystała ponad 100 dodatkowych petycji ustnych i pisemnych.

2. Uwagi ogólne

2.1 Sektor usług odgrywa według Porozumienia Lizbońskiego kluczową rolę przy urzeczywistnianiu europejskiego rynku wewnętrznego i ma podstawowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego w UE. Komisja przedkłada projekt dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym wraz z wyjaśnieniami jako część europejskiego procesu reform gospodarczych, dzięki któremu UE do roku 2010 ma stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką świata opartą na wiedzy, zdolną do utrzymania trwałego wzrostu gospodarczego, któremu towarzyszyć będzie zwiększenie i poprawa jakości zatrudnienia oraz wzmocnienie spójności społecznej. Projekt dyrektywy powinien być w tym zakresie ważnym elementem i zapewniać solidne ramy prawne dla transgranicznego przepływu usług i możliwości zakładania przedsiębiorstw pomiędzy Państwami Członkowskimi w zakresie przemysłu, handlu, rzemiosła i wolnych zawodów, a także pracy w pełnym wymiarze godzin, pracy czasowej i pracy okresowej. Nowa

horyzontalna koncepcja przewiduje głównie ułatwienia proceduralne, jednorodne zapewnienie jakości oraz zwiększenie przejrzystości przepisów obowiązujących w stosunkach z konsumentem. Transgraniczne świadczenie usług jest zasadniczym elementem rynku wewnętrznego, a zniesienie barier odgrywa podstawową rolę dla rozwoju gospodarczego tego sektora, a zwłaszcza dla konsumentów. Dyrektywa może doprowadzić do zwiększenia podaży oraz konkurencji, dzięki czemu konsumenci będą mogli korzystać z niższych cen i większego wyboru. Komitet popiera zatem wyraźnie ogólne cele wniosku dotyczącego dyrektywy.

2.1.1 Dobrze działający rynek wewnętrzny wymaga, oprócz usunięcia przeszkód, również odpowiednich uregulowań. W celu jednoczesnego podniesienia konkurencyjności w Europie konieczne są uregulowania na szczeblu krajowym i europejskim, a tym samym zharmonizowane standardy.

2.2 Komitet jest świadomy, że urzeczywistnienie rynku wewnętrznego usług jest bardzo złożoną kwestią z uwagi na różnice, leżące w porządku prawnym i kulturze poszczególnych Państw Członkowskich. Już w swojej opinii INT/105 z dnia 28 listopada 2001 r. ⁽¹⁾ odnośnie komunikatu Komisji w sprawie strategii rynku wewnętrznego dla sektora usług Komitet wyraził uznanie i wyraźnie poparł dążenie Komisji Europejskiej do przyspieszenia urzeczywistniania rynku wewnętrznego. Cel projektu dyrektywy, aby dla rynku wewnętrznego stworzyć bezpośrednio ramy obejmujące całą branżę, powinien oferować niebiurokratyczne i elastyczne rozwiązania, uwzględniające sprawdzone systemy samoregulacji w Unii Europejskiej. Proces integracji musi być nadal optymalizowany — m.in. poprzez inny projekt dyrektywy przygotowywany przez Komisję Europejską o wzajemnym uznawaniu wykształcenia zawodowego i nie może pomijać sprawdzonych standardów (bezpieczeństwa) socjalnych, ekologicznych i ochrony konsumenta.

⁽¹⁾ Dz.U. C 48 z 21.2.2002

2.3 Przedmiotowy projekt dyrektywy wiąże się ściśle z projektem dyrektywy o uznawaniu kwalifikacji zawodowych i z komunikatem w sprawie konkurencji w dziedzinie usług wykonywanych przez osoby wolnych zawodów, z trwającą aktualnie debatą w sprawie usług użyteczności publicznej oraz bieżącymi konsultacjami w sprawie socjalnych usług użyteczności publicznej jak również z konwencją Rzym I i proponowanym rozporządzeniem Rzym II. Wszystkie te propozycje zmierzają do ulepszenia funkcjonowania rynku wewnętrznego. Z tego powodu pożądana byłaby specjalna i ulepszona koordynacja wewnątrz Komisji służąca harmonizacji prac i przepisów.

2.4 Sednem projektu dyrektywy są dwa rodzaje transgranicznej swobody przepływu usług i zakładania przedsiębiorstw: po pierwsze, gdy usługodawca z jednego państwa członkowskiego chciałby osiedlić się w innym państwie członkowskim, aby tam świadczyć usługi; po drugie, gdy usługodawca chciałby ze swojego państwa członkowskiego pochodzenia świadczyć usługi w innym państwie członkowskim, głównie poprzez okresowe wyjazdy do tegoż innego państwa członkowskiego. W celu zniesienia przeszkód, których istnienie Komisja Europejska dotychczas zakładała, proponuje się cztery podstawowe działania:

- zastosowanie zasady państwa pochodzenia,
- podział zadań pomiędzy państwem członkowskim pochodzenia a państwem członkowskim docelowym w przypadku delegowania pracowników w związku ze świadczeniem usług,
- rozwijanie wzajemnego zaufania oraz
- intensyfikacja wzajemnego wsparcia pomiędzy państwami członkowskimi — przy równoczesnym ograniczeniu możliwości państw członkowskich do stosowania własnych mechanizmów nadzoru, kontroli i implementacji.

3. Poszczególne punkty wniosku dotyczącego dyrektywy

3.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przeanalizował szczegółowo wniosek dotyczący dyrektywy pod kątem wymagań, jakie musi spełniać dyrektywa o tak szerokim założeniu, i jest przekonany, że konieczne są liczne doprecyzowania i zmiany w celu odpowiedniego wyjaśnienia otwartych kwestii i uczynienia z tej nowej propozycji w sprawie wspierania usług na rynku wewnętrznym prawdziwego kroku naprzód. Wrażenie to jest zrozumiałe również z tego względu, że analizy, które zostały przeprowadzone przed opublikowaniem wniosku dotyczącego dyrektywy, są niewystarczające. Liczne wątpliwości różnych społecznych i gospodarczych grup interesów, zgłoszone na przesłuchaniu w dniu 24 maja 2004 r., nie zostały w pełni rozwiane nawet w dokumencie Komisji Europejskiej, przedłożonym Radzie Unii Europejskiej 25 czerwca (dokument Rady nr 10865/04). Rozszerzona ocena

skutków przez Komisję byłaby pomocna dla wszystkich zainteresowanych stron.

3.2 Podstawa empiryczna

3.2.1 Komitet zwrócił uwagę, że w uzasadnieniu wniosku dotyczącego dyrektywy nie zostały podane żadne rzetelne statystyczne podstawy do ilościowego określenia transgranicznego przepływu usług i zakładania przedsiębiorstw. Dlatego też sprawozdanie oceniające Komisji powinno zostać uzupełnione o takie dane. Jeżeli w przyszłości w sposób wiarygodny ma zostać ukazane znaczenie sektora usług oraz pozytywny lub negatywny wpływ proponowanych w dyrektywie ułatwień proceduralnych na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, to dokładniejsze empiryczne podstawy wydają się mieć bardzo duże znaczenie. Komitet uważa, że ważnym elementem urzeczywistniania rynku wewnętrznego jest możliwie najdokładniejsze zebranie i zbadanie prawdziwych warunków transgranicznego przepływu usług i zakładania przedsiębiorstw.

3.2.2 Należy uwzględnić w większym stopniu materiały statystyczne będące w posiadaniu administracji publicznej, instytutów badawczych, firm ubezpieczeniowych i struktur samorządowych różnych państw członkowskich.

3.2.3 Dodatkowo Komitet uważa, że wobec istniejących braków niezbędne jest poszukiwanie nowych dróg zdobywania danych empirycznych, które nie spowodują wzrostu biurokracji. W tym zakresie można by ewentualnie pomyśleć o uzupełnianiu statystyk urzędowych szczegółowymi badaniami.

3.3 Zakres stosowania: definicje — normy kolizyjne — rozgraniczenia

3.3.1 Komitet wzywa do jaśniejszego określenia zakresu dyrektywy i odstępstw od niej, jak również dokonania wyraźniejszego rozgraniczenia pomiędzy nimi. Z powodu braku klarownych rozgraniczeń w praktycznym zastosowaniu dyrektywy wciąż pozostają niejasności co do jej zakresu i co do tego, które segmenty sektora usług będą nią dotknięte i w jaki sposób.

3.3.2 Komitet popiera dokonanie definicyjnego rozróżnienia między usługami rzemieślniczymi a usługami wolnych zawodów. Definityjne rozgraniczenie konieczne jest również w kontekście zaproponowanego przez Komitet na okres przejściowy zintensyfikowania harmonizacji w określonych obszarach (wolne zawody, inne szczególnie wrażliwe obszary). Jest to w szczególności potrzebne do tego, by wypracowane mechanizmy zapewnienia jakości, o których mowa w rozdziale IV projektu dyrektywy, mogły lepiej służyć ochronie konsumenta. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzeczeniu z dnia 11.10.2001 r. (Rs. C-267/99) podał przykładowo istotne elementy wolnego zawodu, które mogą posłużyć jako podstawa do definicji na szczeblu europejskim.

3.3.3 Komisja przedstawiła w 2003 r. Zieloną Księgę, a w dniu 12 maja 2004 r. Białą Księgę, o usługach użyteczności publicznej; dlatego pożądanym wydaje się dokładniejsze zbadanie i wzajemne rozgraniczenie skutków projektu dyrektywy na tym wrażliwym obszarze w państwach członkowskich. Komisja zobowiązała się do przedstawienia do końca 2005 r. raportu o możliwości i konieczności wprowadzenia ustawy ramowej, przewidzianej zresztą wyraźnie przez art. III-122 Traktatu Konstytucyjnego. Komitet jest więc zdania, że należy wyłączyć z zakresu Dyrektywy o Usługach całość usług użyteczności publicznej (czy to o charakterze gospodarczym, czy też nie), dopóki nie powstanie wspólnotowy akt ramowy regulujący ten rodzaj usług, który ustali zasady i warunki (m.in. ekonomiczne i finansowe) świadczenia usług użyteczności publicznej.

3.3.4 Regulacja dopuszczająca wyjątki od zasady państwa pochodzenia, zawarta w art. 17 ust. 8 dyrektywy o wzajemnym uznawaniu kwalifikacji zawodowych, znajdującej się jeszcze w procesie tworzenia, nie powinna ograniczać się do poszczególnych artykułów lub tytułów. Stosowanie zasady państwa pochodzenia musi być skoordynowane z wdrażaniem projektu dyrektywy o wzajemnym uznawaniu kwalifikacji. Dyrektywa o wzajemnym uznawaniu kwalifikacji będzie stanowić zintegrowany system zapewniania jakości. Jeżeli derogację zawartą w art. 17 ust. 8 ograniczono by wyłącznie do tytułu II projektu Dyrektywy o wzajemnym uznawaniu kwalifikacji, powstaje pytanie, jak powinien np. wyglądać podział zadań pomiędzy tzw. „krajowymi punktami kontaktowymi” (art. 53 projektu Dyrektywy o uznawaniu kwalifikacji) i proponowanymi tutaj „One-Stop-Shops” (artykuł 6 projektu dyrektywy). Jeżeli chodziłoby tu o jednostki, które spełniają jedną i tę samą rolę, wówczas już w fazie redagowania obu projektów dyrektyw należy zwrócić uwagę na jednolite nazewnictwo.

3.3.5 Należy wyjaśnić, czy i w jaki sposób zakres stosowania dyrektywy, w szczególności z uwagi na zasadę państwa pochodzenia, powinien być dokładnie odgraniczony od wewnątrzpaństwowych zakresów „kolizyjnych” krajowego ustawodawstwa w systemie podatkowym i karnoprawnym w celu uniknięcia kolizji. W niektórych państwach członkowskich biegłych referentów, doradców podatkowych, adwokatów obowiązują np. podlegające karze obowiązki i prawa zachowania tajemnicy w stosunku do organów dochodzeniowych, natomiast w innych państwach członkowskich istnieje, nawet jeśli w ograniczonym zakresie, zobowiązanie do udzielenia informacji czy wręcz obowiązek zawiadamiania przez osoby wykonujące te zawody. Czy usługodawca, który w jednym państwie musi udzielić informacji, jednak zgodnie z zasadą państwa pochodzenia byłby uprawniony i zobowiązany do zaniechania tego działania, może nie zważać na krajowy system karnoprawny? Prawo karne i podatkowe należy do zakresu kompetencji państw członkowskich, a nie UE, dlatego konieczne jest jednoznaczne odgraniczenie prawne w celu uniknięcia niepożądanych skutków dla osób stosujących to prawo.

3.3.6 Sprawdzić należy także dokładnie, czy przy obowiązywaniu zasady państwa pochodzenia możliwe jest zazębianie się systemów socjalnych z zobowiązaniami budżetowymi. W przypadkach, gdy obowiązywanie zasady państwa pochodzenia kryje niebezpieczeństwo, że krajowe systemy zabezpieczenia socjalnego i zdrowotnego mogłyby się załamać, konieczne są odstępstwa.

3.3.7 Co się tyczy sektora zdrowia, Komitet zwraca uwagę, że należy zbadać kwestię uwzględnienia sektora szpitali. Być może precedensowe orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie uzyskiwania zwrotu kosztów leczenia transgranicznego da się ukształtować w sposób mniej uciążliwy dla ustawowych systemów ubezpieczeń dzięki uregulowaniom ad hoc, jednak poza ramami wnioskowanej dyrektywy.

3.3.7.1 Komitet zaleca, by odnośnie usług w dziedzinie opieki społecznej i zdrowia poczekać na razie do zapowiedzianego na rok 2005 komunikatu Komisji i zapewnić odpowiednią koordynację. Zwraca uwagę na to, że wiele głosów wypowiedziało się tendencyjnie za wyłączeniem tej dziedziny.

3.3.8 Należałoby także zadbać o spójne odgraniczenie od zakresu stosowania reformowanej obecnie 8 dyrektywy Rady o licencjach dla osób, którym zleca się obowiązkowe badanie dokumentów rachunkowych (art. 17 ust. 15). Nie we wszystkich tłumaczeniach wniosku Komisji zostało to dotychczas odzwierciedlone z należytą zrozumiałością.

3.3.9 Podane już w uzasadnieniu projektu dyrektywy wyjaśnienie niestosowania postanowień dotyczących przepływu usług i zakładania przedsiębiorstw w odniesieniu do czynności wykonywanych w ramach władzy publicznej (artykuł 45 i 55 Traktatu WE) powinno zostać włączone do samego prawnie wiążącego tekstu dyrektywy.

3.3.10 W przypadku pracowników użyczonych mamy do czynienia z bardzo wrażliwym zagadnieniem, które powinno zostać zdecydowanie wyjęte z całkowitego obszaru zastosowania dyrektywy. Konieczne w tym sektorze poszczególne przepisy krajowe powinny zostać zharmonizowane na szczeblu europejskim. Komitet zwraca w tym kontekście uwagę na zapowiedziany projekt dyrektywy w sprawie warunków pracy pracowników użyczonych. Należy również uwzględnić Konwencję MOP nr 181 w sprawie prywatnych biur pośrednictwa pracy, która wyraźnie przewiduje w artykule 3 ust. 2 system zezwoleń i licencji, w celu ochrony pracowników i wspierania wysokiej jakości i wartości pracy tych biur.

3.3.11 W niektórych Państwach Członkowskich istnieją niezwykle surowe uregulowania prawne odnośnie poszanowania wolności prasy. Również w tym przypadku Komitet uważa, że konieczne jest ściśle określenie zakresu zastosowania w odgraniczeniu od przedmiotowego projektu dyrektywy.

3.3.12 Ponadto Komisja powinna niedwuznacznie wyjaśnić, czy projekt dyrektywy dotyczy także usług transmisji telewizyjnych, a jeśli tak, to w jaki sposób zamierza ona uzgodnić go z postanowieniami dyrektywy „Telewizja bez granic”. Podobnie należałoby wyjaśnić, czy usługi audiowizualne generalnie — zaś usługi świadczone na indywidualne żądanie w szczególności (service on demand) — podlegają zakresowi dyrektywy, jako że zostały one już objęte szczególnymi przepisami wspólnotowymi dotyczącymi określonych aspektów prawnych (dyrektywa 2000/31/WE w sprawie e-handlu).

3.3.13 Zdaniem EKES usługi te powinny być w obecnym stadium jednoznacznie wyłączone z zakresu proponowanej dyrektywy, zwłaszcza jeśli chodzi o jej postanowienia dotyczące zasady państwa pochodzenia oraz pojęcia „założenia” (przedsiębiorstwa) jako zasadniczego punktu spójności i głównego kryterium ustalenia właściwego państwa członkowskiego.

3.4 Jednolici partnerzy do kontaktów („One-Stop-Shops”)

3.4.1 Należy z zadowoleniem przyjąć pomysł uproszczenia procedur poprzez stworzenie jednego punktu (pierwszego) kontaktu dla dostawców usług. Komitet jednak jest zaniepokojony, że projekt dyrektywy odnośnie swobody zakładania przedsiębiorstw określa w art. 6, że określone procedury, w szczególności np. przy rozpoczynaniu działalności, mają być przeprowadzane w jednym miejscu. W tym przypadku Komitet dostrzega problem, że w związku z ustawowym obowiązkiem rejestracji w publicznych ewidencjach (np. w rejestrze handlowym) musiałoby to prowadzić do sytuacji, że jednolity partner do kontaktów będzie kierował do właściwych miejsc rejestracji. Procedur w tym zakresie tzw. „one-stop-shops” nie będą mogły samodzielnie przeprowadzać. Należy ustalić, w jaki sposób w praktyce pojedyncze punkty kontaktowe będą współpracować z istniejącymi kompetentnymi organami odpowiedzialnymi za rejestrację.

3.4.2 W art. 53 projektu dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych jest mowa o punktach kontaktowych, które mają funkcjonować jako centralne punkty informacyjne. Zgodnie z artykułem 6 przedmiotowego projektu dyrektywy tzw. „one-stop-shops” mają być centralnymi punktami kontaktowymi. Należy tu zapewnić koordynację, by nie tworzyć jakichś różnych nowych punktów, które będą sprzeczne z nadrzędnym celem zagwarantowania obywatelom prawa do łatwo dostępnych informacji w Unii Europejskiej oraz informacji na jej temat. Podczas kadencji nowej Komisji jednym z głównych zadań powinno być uproszczenie biurokratycznych procedur. Należy unikać tworzenia nowych biurokratycznych barier w poszczególnych państwach członkowskich.

3.4.3 Ponadto należy wyjaśnić kwestie odpowiedzialności za „jednolitych partnerów kontaktowych” w przypadku niepełnych lub zgoła fałszywych informacji. Może to mieć w pewnych okolicznościach negatywne konsekwencje dla usługodawcy, jeżeli zapomni się o określonym zezwoleniu i dojdzie przez to do naruszenia prawa. Może to mieć również negatywne skutki dla konsumentów, jeżeli na przykład nie sprawdzono, czy

zostało zawarte odpowiednie ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej.

3.5 Zasada państwa pochodzenia

3.5.1 Komitet uważa, że zanim zacznie obowiązywać powszechne stosowanie zasady kraju pochodzenia, należy stworzyć konieczne do tego warunki, poprzez przyjęcie zróżnicowanego podejścia, nadając jednocześnie priorytetowe znaczenie harmonizacji w dziedzinie ochrony pracowników, konsumentów oraz środowiska naturalnego w różnych sektorach, celem realizacji efektywnego rynku wewnętrznego.

3.5.2 Przewidziane w artykule 16 projektu dyrektywy zasadnicze obowiązywanie zasady państwa pochodzenia w połączeniu z wymienionymi w artykule 17 projektu dyrektywy derogacjami stanowią centralny element projektu dyrektywy. Jest to jednak odpowiednie tylko dla tego rodzaju usług, które tak jak towary nadają się do normalizacji, lub tylko w przypadkach, gdzie harmonizacja legislacji postąpiła na tyle daleko, że można uniknąć zniekształcenia konkurencji, praktyk dumpingu socjalnego i braku zaufania ze strony konsumentów. Należy przyznać, że istnieją obszary, gdzie normy nie zostały lub wręcz nie mogą zostać opracowane (chodzi o tzw. usługi nie dające się określić, ang. *non-specifiable services*).

3.5.3 Komitet jest natomiast zdania, że generalne stosowanie zasady państwa pochodzenia w zakresie usług transgranicznych jest przedwczesne: zasada państwa pochodzenia zakłada, że można przyjąć porównywalny poziom rzeczywisty i prawny. Komitet jest przekonany, że skuteczne stosowanie zasady państwa pochodzenia będzie możliwe jedynie wówczas, gdy będzie istniała pewność oraz jasność prawna dotyczące zakresu jej stosowania. Zastosowanie tej zasady bez odpowiedniego okresu przejściowego wywołałoby zatem problemy, zwłaszcza że będące do dyspozycji instrumenty harmonizacji sektorowej nie wydają się Komitetowi w pełni wykorzystane. Jak dotąd kryje to za sobą niebezpieczeństwo konkurowania systemów i postępującego obniżania standardów konsumenckich, pracowniczych i ekologicznych, ponieważ w UE nadal istnieją różne systemy prawne, socjalne i ochrony zdrowia. Poprzez sektorową harmonizację można — zwłaszcza we wrażliwych dziedzinach — osiągnąć bardziej optymalną adaptację do wymogów rynku wewnętrznego niż poprzez zbyt wczesne wprowadzenie koncepcji czysto horyzontalnej. Proces ten wymagałby tego, by w porozumieniu ze wszystkimi zainteresowanymi grupami, w szczególności organizacjami ochrony konsumenta, oraz partnerami społecznymi przeprowadzić sprawdzenie zdolności każdego sektora do wprowadzenia zasady państwa pochodzenia w ramach szeroko zakrojonej oceny skutków dotyczącej również aspektów socjalnych i ekologicznych. Ponieważ działania harmonizujące stanowią co najmniej równorzędne instrumenty urzeczywistniania rynku wewnętrznego w okresie przejściowym, należałoby na przestrzeni odpowiedniego czasu osiągnąć harmonizację różnych przepisów w dziedzinach, w których istnieją szczególne wytyczne Państw Członkowskich dotyczące ochrony zdrowia, praw socjalnych i praw zawodowych. Na etapie pośrednim

Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada powinny zdecydować, czy harmonizacja w wyżej wymienionych zakresach została podjęta i przeprowadzona w sposób wystarczający. W zależności od stanu ujednoczenia prawa powinna być dana po raz ostatni możliwość do zbliżenia na drodze harmonizacji. Zdaniem Komitetu zaletą tej metody, w połączeniu z dokładnym pojęciowym odgraniczeniem tych szczególnych usług (przykładowo wolnych zawodów), jest stopniowe, optymalne przygotowanie uczestniczących sektorów do obowiązywania po okresie przejściowym zasady państwa pochodzenia, w celu urzeczywistnienia rynku wewnętrznego. Odnosi się to także do mechanizmów koregulacji i samoregulacji.

3.5.4 Komitet sądzi, że dobrze byłoby zbadać, czy centralny, samorządny rejestr naruszeń i nieprawidłowości w zawodach objętych regulacją w transgranicznym obrocie usług, którego zawartość może być na bieżąco sprawdzana, okazałaby się pomocny. Kompetentne urzędy mają w nim rejestrować informacje o naruszeniach związanych z wykonywaniem zawodu. Celem rejestru jest możliwie jak największe przyspieszenie i odbiurokratyzowanie komunikacji między odpowiednimi jednostkami władz krajowych. Ma on jednak zapewniać także skuteczne monitorowanie i dyscyplinowanie uczestników rynku.

3.5.5 We projekcie dyrektywy określono, że państwo członkowskie pochodzenia jest zobowiązane do kontroli usługodawcy i świadczonych przez niego usług, nawet jeśli usługi te świadczony są w innym państwie członkowskim. Postanowienie to oznacza dużą odpowiedzialność i obciążenie dla państwa pochodzenia i jego odpowiednich instytucji. W art. 6 lit. b) projektu dyrektywy o wzajemnym uznawaniu kwalifikacji zawodowych w przypadku transgranicznych usług podkreśla się jednak konieczność zgłoszenia działalności związanej z określonymi kwalifikacjami zawodowymi w państwie przyjmującym. Ponadto może dojść do nieoczekiwanych zaburzeń konkurencji, jeśli usługodawca uda się do innego państwa członkowskiego, w którym obowiązują ostrzejsze przepisy. Zdaniem Komitetu takich zaburzeń konkurencji można uniknąć poprzez stopniowe zbliżanie krajowych systemów prawnych do standardów minimalnych przewidujących odpowiednią ochronę konsumentów, pracowników i środowiska naturalnego. Konieczne jest sprecyzowanie warunków i zasad, według których odbywać się będzie kontrola przedsiębiorców świadczących usługi w innych państwach członkowskich, by konsumenci mieli pewność, że oferowane im usługi są świadczone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

3.5.6 Zasada państwa pochodzenia może być stosowana tylko wtedy, gdy urzędy poszczególnych państw są dobrze zorganizowane — również na poziomie regionalnym i lokalnym. Obecnie istniejące sieci kontroli i współpracy na bazie elektronicznej są połączone ze sobą w sposób niewystarczający. Przewidywany nadzór zawodu przez państwo pocho-

żenia, tak jak to określa w tej chwili artykuł 36 i 37 projektu dyrektywy, poprzez „współpracę” państwa pochodzenia i państwa przyjmującego nie zapewnia efektywności.

3.5.7 Ponadto Komitet jest zdania, że opóźnienia spowodowane barierą językową i dłuższymi drogami komunikacji nie mogą się odbić korzystnie na kliencie, który otrzymał złą usługę. Konieczne jest zagwarantowanie konsumentom możliwości skutecznego i nieuciążliwego sposobu składania reklamacji i dochodzenia roszczeń z tytułu niewłaściwego wykonywania usług. Według projektu dyrektywy kompetentne urzędy w państwie przyjmującym nie mogą nawet podjąć same żadnych kroków, gdyż z reguły nie wiedzą nawet, pod jaką nazwą i z jakim ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej obcy usługodawca kontaktuje się z konsumentami państwa przyjmującego. Należało będzie, przynajmniej uzupełniając, przewidzieć obowiązek informowania i uprawnienia dyscyplinarne właściwych urzędów państwa przyjmującego, które mogą spełnione przez przewidziany rejestr centralny. Odpowiednie propozycje zmian zostały już podjęte przez Parlament Europejski w pierwszym czytaniu w procedurze ustawodawczej do projektu dyrektywy o wzajemnym uznawaniu kwalifikacji zawodowych.

3.5.8 Na koniec Komitet jest zaniepokojony również tym, że mimo iż projekt dyrektywy dopuszcza w art. 17(20)-(23) doraźne wyjątki, to stanowi on zagrożenie dla pomyślnego utworzenia jednolitego instrumentu prawnego na rzecz zobowiązań umownych i pozaumownych, jak to zostało zawarte w rozporządzeniu RZYM I i projekcie rozporządzenia RZYM II. Oba rozporządzenia kierują się podejściem uniwersalnym polegającym na stosowaniu międzynarodowego prawa cywilnego w sposób jednolity zarówno w UE, jak i w krajach trzecich, co zapewnia jasność prawną dla wszystkich zainteresowanych stron umowy.

3.6 Delegowanie pracowników

3.6.1 Celem „dyrektywy o delegowaniu” WE nr 96/71 z dnia 16.12.1996 r. jest zharmonizowanie rozszerzenia możliwości świadczenia przez przedsiębiorstwa usług w innych państwach członkowskich z realizacją minimalnych standardów socjalnych dla pracowników. Dyrektywa o delegowaniu reguluje praktyczną koordynację warunków pracy i zatrudnienia dla oddelegowanych pracowników. W art. 17 ust. 5 projektu dyrektywy Komisja przewidziała wyjątek dla obowiązywania zasady państwa pochodzenia dla dyrektywy o delegowaniu, pokazując tym samym, że zamierzone jest jasne odgraniczenie obu zakresów stosowania. Jednak po bliższym przyjrzeniu się artykułom 24 i 25 rzeczonego projektu dyrektywy Komitetowi wydaje się być wątpliwe, czy sformułowanie zamierzonej derogacji jest wystarczająco jasne i kompleksowe.

3.6.1.1 Związek między Dyrektywą o delegowaniu pracowników a Dyrektywą o Usługach wywołał wiele wątpliwości. Wątpliwości te różnią się między krajami w zależności od różnic w systemach rynku pracy. Jeśli dyrektywa w sprawie usług ma być do przyjęcia, to należy wziąć dokładnie pod uwagę poglądy partnerów społecznych zarówno na szczeblu krajowym jak i europejskim.

3.6.1.2 Dyrektywa w sprawie usług nie może naruszać uprawnień związków zawodowych, prawa do organizowania się i do negocjacji zbiorowych, włączając w to prawa partnerów społecznych do zawierania układów zbiorowych i podejmowania strajków. Proponujemy, by podkreślić to w art. 3. Pracownicy z innego państwa członkowskiego nie mogą być traktowani w gorszy sposób niż pracownicy z kraju, w którym praca jest wykonywana. Jest to całkowicie oczywiste z punktu widzenia zasady niedyskryminacji, która leży u podstaw Traktatów UE. Z tego względu wynagrodzenie i warunki pracy w swoich wszystkich istotnych aspektach muszą podlegać przepisom obowiązującym w kraju, gdzie praca jest wykonywana. Jeżeli kontrola zgodności z tymi przepisami ma być we wszystkich istotnych aspektach skuteczna, to musi się ona odbywać w miejscu pracy. Dyrektywa w sprawie usług musi z tego względu jasno stanowić, że celem dyrektywy w sprawie delegowania pracowników jest ochrona pracowników i że na mocy tej dyrektywy całkowicie dopuszczalne jest stosowanie przepisów korzystniejszych niż obowiązkowe wymagania minimalne dla pracowników w danym kraju.

3.6.2 Zdaniem Komitetu zakaz procedur kontrolnych, wprowadzony w artykule 24 i 25 projektu dyrektywy, prowadzi do derogacji z art. 17 ust. 5 ad absurdum. Otwarta pozostaje mianowicie kwestia, w jaki sposób państwo członkowskie pochodzenia, które ze swojej strony nie może już przeprowadzać żadnych kontroli ani stosować kary, ma uzyskać informacje o naruszeniach w państwie członkowskim oddelegowania. Przyjmując, że byłoby to możliwe, nadal niewyjaśniona pozostaje kwestia, jak państwo pochodzenia ma działać w obcym państwie, w którym nie posiada żadnych praw suwerennych. Dyrektywa o delegowaniu umożliwia natomiast państwom członkowskim określenie, jakich oświadczeń można wymagać od firm (np. w ramach przeprowadzania zamówień publicznych), kto jest w kraju pełnomocnikiem do przyjmowania doręczeń grzywien i skarg oraz w jaki kwalifikowany sposób należy sporządzać zawiadomienia o działalności. Powinno się przy tym pozostać.

3.6.3 Lepsza współpraca pomiędzy urzędami państwa pochodzenia i państwa delegującego jest z pewnością w przyszłości pożądana i godna wsparcia, jednak doświadczenia z praktyki pokazują w tym zakresie inny obraz, do którego projekt dyrektywy, zdaniem Komitetu, nie przystaje. Komitet dochodzi zatem do wniosku, że dyrektywa o usługach musi być bardziej szczegółowo i jednoznacznie sformułowana w

odniesieniu do współpracy pomiędzy państwem pochodzenia i państwem delegującym.

3.6.4 W przypadku transgranicznego delegowania pracowników z państw trzecich, zadaniem państwa członkowskiego pochodzenia jest według projektu dyrektywy zagwarantowanie, by usługodawca delegował tylko takich pracowników, którzy w państwie członkowskim pochodzenia spełniają przepisowe wymagania odnośnie prawa pobytu i prawidłowego zatrudnienia, niezależnie czy są obywatelami Unii czy też nie. Państwo członkowskie przyjmujące nie może poddać kontrolom prewencyjnym ani pracownika ani usługodawcy. Skutki tego projektu mogą przysparzać porównywalnych problemów, jak zostało to wyżej przedstawione. Również w tym zakresie dyrektywa powinna jasno stanowić, że dotychczasowy stan prawny nie zostanie zmieniony.

3.7 Ochrona konsumentów poprzez obowiązkowe ubezpieczenie

3.7.1 Komitet uznaje, że obowiązek zawarcia ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej z tytułu działalności zawodowej przez usługodawców, których usługi stanowią dla odbiorcy ryzyko dla zdrowia, bezpieczeństwa lub ryzyko finansowe jest instrumentem mogącym wspierać zaufanie konsumentów. W celu zachowania równych warunków konkurencji wśród usługodawców wskazane może być również jednorodne w całej UE uregulowanie odnośnie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej z tytułu działalności zawodowej. Z uwagi na argumenty za i przeciw, obowiązkowe ubezpieczenie jest tylko wtedy uzasadnione, gdy wiąże się ono z nieprzeciętnym interesem ochrony osób trzecich lub konsumentów. Zdefiniowanie istotnych w tym zakresie grup zawodowych i branż musi nastąpić już w samej dyrektywie. Oprócz tego konieczne jest odpowiednio elastyczne uregulowanie, umożliwiające uwzględnienie indywidualnej sytuacji ryzyka i potrzeb zabezpieczenia dużej liczby potencjalnie zarejestrowanych ubezpieczających się.

3.8 Zabezpieczenie jakości poprzez certyfikaty

3.8.1 Komitet jest przekonany, że usługi oparte na wiedzy zmuszają konkurentów do ciągłego doksztalcania. Przetwarc mogą tylko usługi o najwyższym standardzie naukowym i technicznym. Znaki i certyfikaty jakości tylko wówczas osiągną zamierzone zapewnienie jakości, gdy klient rozumie, jakie standardy kryją się za tymi certyfikatami. Do ogólnego uznawania konieczny jest określony stopień znajomości, w przeciwnym razie brakuje konsumentowi niezbędnej przejrzystości. Konsumentom powinni też być w prosty i przejrzysty sposób informowani o oznaczeniach jakości oferowanych usług. Pojawienie się na rynku wielu oznaczeń nie rozpoznawanych przez konsumentów może spowodować dewaluację tych znaków i nie wpłynie na zapewnienie konsumentom potrzebnej informacji.

3.9 Przejrzystość cen

3.9.1 Zgodnie z art. 26 ust. 3 projektu dyrektywy przejrzystość powinna panować również w zakresie przedstawiania ceny i jej obliczania. W tym przypadku Komitet proponuje rozważenie, by przejrzystość ceny była przedstawiana konsumentowi nie tylko na jego zapytanie (ang. *business to consumer*), lecz w ramach informacji udzielanej z własnej inicjatywy w momencie składania zlecenia. Taką przejrzystość można na przykład osiągnąć poprzez wspólnotowe regulacje w zakresie opłat i kosztów. Zbędne mogłyby to być co najwyżej dla transakcji między przedsiębiorstwami (*business to business*).

3.10 Wykorzystanie mediów elektronicznych

3.10.1 Komitet pochwała to, że wszelkie procedury mogą być realizowane na drodze elektronicznej. Jest to przyszłościowa petycja, która jest zasadniczo godna pochwały. Nie należy jednak pominąć tego — a wynika to już z ograniczenia określonego w artykule 5 projektu dyrektywy — że oryginały potwierżeń lub ich poświadczony tłumaczenia w przypadku tak ważnych dokumentów jak świadectwa, wyciągi z rejestru itd. mogą być przekładane w formie elektronicznej najwyżej wówczas, jeżeli ich autentyczność można potwierdzić na postawie uznawanego podpisu itp. W przypadku prostych dróg komunikacji elektronicznej nie ma jeszcze takich możliwości i wymaga to stworzenia odpowiednich technicznych warunków we wszystkich państwach członkowskich (patrz prace Komitetu na temat nowoczesnych mediów i komunikacji).

3.11 Współpraca interdyscyplinarna

3.11.1 Komitet przywiązuje wagę do tego, aby konsumenci mieli możliwość skorzystania z obszernych pakietów rozwiązań w przypadku kooperacji dostawców usług różnych zawodów. Z powodu szczególnej pozycji niektórych dostawców usług w porządku prawnym swoich krajów należy jednak zwracać uwagę na to, że dla współpracy ważne są ustawowe wytyczne: w przypadku prawa i obowiązku zachowania dyskrecji określonych dostawców usług ich współpraca jest tylko wówczas możliwa, gdy wytyczne te są dla dostawców usług z różnych zawodów jednolite. W przeciwnym przypadku grozi naruszenie praw konsumenta, zagwarantowanych w Europejskiej Karcie Praw Człowieka.

3.12 Kodeksy zachowań

3.12.1 Propozycja wprowadzenia kodeksów zachowania na płaszczyźnie europejskiej zyskuje poparcie. Na tle różnych krajowych regulacji dotyczących wykonywania zawodu i etyki zawodowej kodeksy zachowań przedstawiają jedną z kilku możliwości zagwarantowania jakości świadczonych usług. Systemy zapewnienia jakości, tworzone przez usługodawców są dobrowolnymi uzgodnieniami niewiążącymi prawnie. Nie oznacza to, że są nieskuteczne, ogranicza to jednak możliwości ich wdrożenia. W wielu państwach członkowskich istnieją

prawne ograniczenia, które utrudniają wdrażanie takich uzgodnień.

3.13 Zabezpieczenie społeczne

3.13.1 Rozszerzona Unia Europejska jest mozaiką różnych systemów ubezpieczeń społecznych, tworzonych przez wiele lat w bliskiej współpracy z partnerami społecznymi. Wymiana sprawdzonych doświadczeń była najważniejszym instrumentem wspierania rozwoju systemów ubezpieczeń społecznych. Ma to również wpływ na projekt dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym. Należy zapewnić, by wspólne społeczno-polityczne osiągnięcia nie zostały pominięte.

3.13.2 Fakt, że partnerzy społeczni mają przy rozwijaniu sektora usług naturalnie silną pozycję, nie wymaga dodatkowego podkreślenia. W związku z tym należy jednak zwrócić uwagę na to, że w przewidzianych w projekcie dyrektywy konsultacjach z „zainteresowanymi grupami interesów” nie wymieniono wyraźnie związków zawodowych. Komitet dobitnie zwraca uwagę na to, że w trakcie rozwijania sektora usług należy prowadzić konsultacje z partnerami społecznymi i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim zawsze wtedy, gdy jest to pożądane. Mile widziane są również własne inicjatywy uczestniczących.

3.13.3 Szczególnie ważnym punktem w związku z tym jest fakt, że w projekcie dyrektywy nie uwzględniono tego, że w niektórych państwach członkowskich umowy zbiorowe zastępują przepisy prawne. W praktyce oznacza to, że mają one taką samą moc wiążącą jak normalne przepisy prawne. Ta specyficzna rola umów zbiorowych ma szczególne znaczenie w krajach nordyckich, gdzie zwykłą praktyką jest to, że niezależni partnerzy społeczni wspólnie uzgadniają płace i warunki pracy. Z tego powodu projekt dyrektywy musi zostać w tym zakresie zmieniony, aby umowy zbiorowe wyraźnie zostały uznane jako instrument służący do wypełniania zobowiązań wynikających z tej dyrektywy.

3.14 System zezwoleń

3.14.1 Ograniczenia przewidziane dla obszaru działania państw członkowskich w odniesieniu do wprowadzenia lub zachowania ich własnego systemu zezwoleń są bardzo ostre i będą miały zmieniający wpływ na liczne państwa członkowskie. Z całą pewnością powstaje pytanie, czy nie ograniczy to możliwości państw członkowskich do wymagania stosowania ich wewnętrznych uregulowań np. w zakresie opieki społecznej, ochrony zdrowia i ochrony środowiska. Swoboda działania państwa i jego możliwość decydowania na miejscu, czy to na szczeblu krajowym, regionalnym czy lokalnym, są istotnymi elementami wpływającymi na standardy jakości i bezpieczeństwa w sektorze opieki społecznej i ochrony zdrowia. Właśnie kształtowanie polityki socjalnej wiąże się z możliwością kierowania poszczególnych zobowiązań i wymogów do wykonawców usług na miejscu.

3.15 Zagadnienia podatkowe

3.15.1 Projekt dyrektywy przewiduje w artykule 2 wyjątki w zakresie zagadnień podatkowych dla obszaru stosowania dyrektywy. Komitet wskazuje na to, że jedną z głównych barier w ustanawianiu wspólnego rynku nadal jest to, że stosowanie przepisów podatkowych nie odbywa się w sposób jednolity. Zharmonizowane przepisy na płaszczyźnie wspólnotowej mogą przyczynić się miejscami do ich dostosowania. Ale również w tym zakresie zasady państwa pochodzenia nie uważa się za możliwą do generalnego zastosowania. Dlatego też Komisja Europejska w reformie 6 dyrektywy o podatku VAT proponuje, aby usługi świadczone przez podatników były opodatkowywane w państwie przyjmującym a nie w państwie pochodzenia. Trudno zauważyć tu spójność przy upraszczaniu usług transgranicznych, a spójność taka byłaby w tym przypadku pomocna, a nawet konieczna.

4. Podsumowanie propozycji Komitetu

4.1 Komitet popiera cele zawarte w projekcie dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym, do których dąży Komisja Europejska, aby urzeczywistnić rynek wewnętrzny i uczynić kolejny krok na drodze do powstania najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki świata, opartej na wiedzy (strategia lizbońska), zdolnej do utrzymania trwałego wzrostu gospodarczego, któremu towarzyszyć będzie zwiększenie i poprawa jakości zatrudnienia oraz wzmocnienie spójności społecznej. Rynek usług jest ważnym mnożnikiem inwestycyjnym, przyczyniającym się do tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego w całej UE. Urzeczywistnienie jednolitego rynku usług może także przynieść znaczne korzyści konsumentom poprzez niższe ceny i większe możliwości wyboru. Komitet jest ponadto zdania, że dla rzeczywistej realizacji tego celu w projekcie dyrektywy powinny się znaleźć zaproponowane w tym miejscu zmiany i wyszczególnienia.

4.2 Do centralnych wytycznych tej opinii należą:

4.2.1 *Harmonizacja podczas dwustopniowej fazy przejściowej w przypadku określonych usług:* Komitet jest zdania, że powszechne stosowanie zasady państwa pochodzenia w zakresie usług transgranicznych jest przedwczesne. Komitet zaleca generalne zbadanie możliwości wprowadzenia zasady państwa pochodzenia w różnych sektorach, takich jak sektor zdrowia i opieki społecznej. Tam, gdzie zastosowanie tej zasady wydaje się zasadniczo możliwe, należy pamiętać, że harmonizacja i zasada państwa pochodzenia jako instrumenty służące tworzeniu rynku wewnętrznego są w sposób przynajmniej równoprawny wykorzystywane. Pierwszeństwo należy przyznać harmonizacji, przynajmniej w okresie przejściowym — który należy osobno zdefiniować — w dziedzinie zawodów takich jak służba zdrowia, w przypadku wolnych zawodów i innych wrażliwych dziedzin. W chwili obecnej Komitet jest zaniepokojony, że natychmiastowe zastosowanie zasady państwa pochodzenia wywołałoby proces równania w dół standardów. Nowe postanowienia muszą być możliwe jak najbardziej zdatne do praktycznego zastosowania oraz przejrzyste skonstruowane, tak by

ich realizacja była prosta i przebiegała bez zakłóceń. Odnosi się to także do mechanizmów koregulacji i samoregulacji.

4.2.2 *Kwestie związane z wymiarem społecznym:* Projekt dyrektywy nie powinien prowadzić do obniżenia istniejących standardów opieki społecznej, wynagrodzeń i bezpieczeństwa w miejscu pracy, w szczególności standardów zawartych w dyrektywie w sprawie delegowania pracowników. Krajowe systemy negocjacji i uzgodnień taryfowych, wraz z krajowymi realizacjami dyrektywy w sprawie delegowania pracowników (dyrektywa 96/71/WE), nie powinny zostać naruszone. Państwa członkowskie muszą być w stanie wiążąco zdefiniować pojęcia pracownika, osoby samozatrudnionej oraz osoby pozornie samozatrudnionej, tak by stworzyć jasne podstawy stosowania prawa w zakresie objętym dyrektywą w sprawie delegowania pracowników, ograniczając zakres stosowania zasady państwa pochodzenia. Ponadto należy pozostawić w gestii państw członkowskich ustalenie ogólnych warunków zatrudnienia, które obowiązywałyby dla danych pracowników, jak również dla imigrantów i pracowników oddelegowanych. W razie konieczności należy wyznaczyć jednego z pracowników w kraju oddelegowania jako upoważnionego przedstawiciela, którego zadaniem byłoby przygotowywanie wymaganych tam dokumentów dotyczących zatrudnienia.

4.2.3 *Zakres obowiązywania i normy kolizyjne:* Zakres obowiązywania, derogacje i ustalenia w przypadku kolizji przepisów prawnych przy stosowaniu zasady państwa pochodzenia przy świadczeniu usług transgranicznych powinny być jeszcze dokładniej dopracowane i jeszcze ostrzej odgraniczone od siebie. Zakres stosowania tej dyrektywy musi zostać jasno rozgraniczony od zakresu planowanej dyrektywy o wzajemnym uznawaniu kwalifikacji zawodowych oraz należy jasno określić, czy i jak przykładowo można zapobiegać kolizjom pomiędzy normami państwa pochodzenia, którym projekt dyrektywy daje zawsze pierwszeństwo, a normami socjalnymi, podatkowymi i przepisami prawa karnego państwa przyjmującego. Należy za wszelką cenę unikać prawnej niespójności z istniejącym ustawodawstwem. Nie można w szczególności naruszyć Konwencji Rzymskiej I i II. Jednakże w wielu sytuacjach sporne kwestie można rozwiązać odwołując się do prawa prywatnego międzynarodowego. Wszystkie usługi użyteczności publicznej muszą zostać wyłączone spod zakresu Dyrektywy o Usługach w oczekiwaniu na opracowanie dla nich Wspólnotowych ram prawnych.

4.2.4 *Centralny rejestr działalności transgranicznej:* Zdaniem Komitetu należy rozważyć, czy ustanowienie centralnego, ogólnounijnego rejestru wymogów i uchybień w ramach działań regulacyjnych jest skutecznym i użytecznym środkiem spełnienia wymogów zawartych w projekcie dyrektywy w sprawie monitorowania określonych dostawców usług, takich jak przedstawiciele wolnych zawodów.

4.2.5 *Udoskonalenie praktycznej ewidencji:* Narzędzia służące rejestracji przepływu usług na rynku wewnętrznym powinny zostać sprawdzone i udoskonalone, aby móc lepiej planować działania i oceniać ich efekty.

4.2.6 *Zapewnienie jakości i przejrzystość cen:* Ochronę konsumentów należy utrzymywać na wysokim poziomie dzięki systemom zabezpieczenia jakości i ewentualnie poprzez wprowadzenie obowiązków ubezpieczenia. W zakresie transgranicznego przepływu usług należy zatroszczyć się o to, aby konsument (w relacji *business to consumer*) nawet bez potrzeby zadawania konkretnych pytań uzyskał informację, na jakich warunkach i za jaką cenę świadczona jest dana usługa. Wprowadzenie regulacji w zakresie opłat i kosztów jest jedną z możliwości, przy założeniu, że będą zgodne z prawem wspólnotowym.

4.2.7 *Harmonizacja przepisów podatkowych:* obok wielu mniejszych faktycznych i postrzeganych barier, główna przeszkoda na drodze do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego

jest sprawą państw członkowskich i gmin: różnorodność i niejednolite stosowanie prawa w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Komitet apeluje zatem do państw członkowskich, by zwracały one w przyszłości na tę okoliczność szczególną uwagę.

5. Generalnie należy bardziej intensywnie propagować pozytywne aspekty rynku wewnętrznego, w szczególności wobec MSP oraz osób prowadzących samodzielną działalność gospodarczą, także przy uwzględnieniu projektu „PRISM” Komitetu. Bez szerzej zakrojonego przekonania dostawców usług i konsumentów o korzyściach rynku wewnętrznego nie będzie można zdaniem Komitetu zaktywizować potencjału wzrostu w sektorze usług.

Bruksela, 10 lutego 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

ZAŁĄCZNIK

do OPINII Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki zostały w trakcie debaty odrzucone, ale otrzymały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów:

Punkt 2.1.1

Poprawić następująco:

Dobrze działający rynek wewnętrzny wymaga, oprócz usunięcia przeszkód, również odpowiednich uregulowań. W celu jednoczesnego podniesienia konkurencyjności w Europie konieczne jest ~~harmonizowane standardy~~ ~~uregulowania na szczeblu krajowym i europejskim, a tym samym~~ uproszczenie procedur administracyjnych i formalności związanych z dostępem do usług i ich świadczeniem.

Wynik głosowania:

Głosy za: 48

Głosy przeciw: 113

Wstrzymało się: 6

Punkt 3.3.3

Skreślić.

Wynik głosowania:

Głosy za: 52

Głosy przeciw: 130

Wstrzymało się: 6

Punkt 3.5

Skreślić cały punkt, zastępując go następującym tekstem:

- 3.5.1 Choć Traktat i orzecznictwo gwarantują już prawo do swobodnego transgranicznego świadczenia usług, w praktyce przedsiębiorcy często nie są pewni, jakie prawa rzeczywiście im przysługują. Dyrektywa o usługach wyszczególnia te prawa, nadając im konkretny kształt. Zwornikiem systemu jest zasada kraju pochodzenia, która może dać — w szczególności małym i średnim przedsiębiorcom — większą pewność swych praw i obowiązków w sytuacji transgranicznego świadczenia usług w innym kraju niż ten, w którym mają siedzibę. Choć dyrektywa zawiera długą listę wyjątków od zasady kraju pochodzenia, Komitet jest zdania, iż — o ile nie będą ustanawiane kolejne wyjątki — może ona stać się kluczowym czynnikiem dalszego rozwoju jednolitego rynku usług z korzyścią zarówno dla konsumentów, jak i dla pracowników najemnych, a także dla konkurencyjności gospodarki europejskiej.
- 3.5.2 Komitet uważa zasadę kraju pochodzenia za katalizator, który przyspieszy zbliżenie przepisów państw członkowskich, a w dalszej perspektywie być może harmonizację prawa ochrony konsumentów i środowiska.
- 3.5.3 Komitet jest przekonany, że skuteczne stosowanie zasady kraju pochodzenia możliwe będzie jedynie wówczas, gdy będzie istniała pewność oraz jasność prawna co do zakresu jej stosowania. Należy więc wprowadzać ją w życie w taki sposób, by nie naruszała ona praw nabytych pracowników ani konsumentów i by nie zagrażała obowiązującym aktualnie normom ochrony środowiska. Wszelkie niepewności dotyczące zgodności tej zasady z prawem międzynarodowym, konwencją Rzym I i proponowanym rozporządzeniem Rzym II oraz wszelkie inne trudności prawne rozwiązywać należy bez podważania istoty tej zasady, tzn. tak, by ułatwić przedsiębiorstwom transgraniczne świadczenie usług.

Wynik głosowania:

Głosy za: 68

Głosy przeciw: 127

Wstrzymało się: 5

Skreślić punkty 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3 i zastąpić je nowym punktem (3.5.1):

Przewidziane w artykule 16 projektu dyrektywy zasadnicze obowiązywanie zasady państwa pochodzenia w połączeniu z wymienionymi w artykule 17 projektu dyrektywy derogacjami stanowią centralny element projektu. Tylko w ten sposób można z powodzeniem wejść w otwarcie rynków usług bez dalszych opóźnień. Transgraniczna konkurencja dostawców usług będzie korzystna dla konsumentów i może przynieść nowe miejsca pracy. Komitet jest przekonany, że skuteczne stosowanie zasady państwa pochodzenia będzie możliwe jedynie wówczas, gdy będzie istniała pewność oraz jasność prawna dotycząca zakresu jej stosowania. Obowiązywaniu zasady państwa pochodzenia powinna zatem towarzyszyć analiza tego, dla jakich usług dalsza harmonizacja podstaw prawnych mogłaby być sensowna. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na to, by swoboda przepływu usług nie prowadziła do ograniczenia praw pracowników i konsumentów ani do ograniczeń w ochronie środowiska. W dziedzinach tych UE posiada w kontekście międzynarodowym już teraz wysokie standardy, które należy w dalszym ciągu zachować.

Wynik głosowania:

Głosy za: 83

Głosy przeciw: 122

Wstrzymało się: 5

Punkt 3.5.1

Usunąć.

Wynik głosowania:

Głosy za: 73

Głosy przeciw: 141

Wstrzymało się: 7

Punkt 3.5.2

Poprawić następująco:

„Przewidziane w artykule 16 projektu dyrektywy zasadnicze obowiązujące zasady państwa pochodzenia w połączeniu z wymienionymi w artykule 17 projektu dyrektywy derogacjami stanowią centralny element projektu. Zasada państwa pochodzenia, jest odpowiednia zwłaszcza dla tego rodzaju usług, które tak jak towary nadają się do normalizacji, lub w przypadkach, gdzie harmonizacja legislacji postąpiła na tyle daleko, że nie dojdzie do konfliktów. ~~która była dotychczas stosowana w odniesieniu do towarów, została powszechnie przeniesiona na usługi. Jest ona jednak odpowiednia tylko dla tego rodzaju usług, które tak jak towary nadają się do normalizacji, lub tylko w przypadkach, gdzie harmonizacja legislacji postąpiła na tyle daleko, że nie dojdzie do konfliktów.~~ Należy przyznać, że istnieją obszary, gdzie normy nie zostały lub wręcz nie mogą zostać opracowane (chodzi o tzw. usługi nie dające się określić, ang. non-specifiable services).”

Wynik głosowania:

Głosy za: 76

Głosy przeciw: 134

Wstrzymało się: 6

Punkt 3.5.3

Poprawić następująco:

„Komitet jest natomiast zdania, że generalne stosowanie zasady państwa pochodzenia w zakresie usług transgranicznych jest przedwczesne: zasada państwa pochodzenia zakłada, że można przyjąć porównywalny poziom rzeczywistości i prawny. Komitet jest przekonany, że skuteczne stosowanie zasady państwa pochodzenia będzie możliwe jedynie wówczas, gdy będzie istniała pewność oraz jasność prawna dotyczące zakresu jej stosowania. Zastosowanie tej zasady bez odpowiedniego okresu przejściowego wywołałoby zatem problemy, zwłaszcza że będąc do dyspozycji instrumenty harmonizacji sektorowej nie wydają się Komitetowi w pełni wykorzystane. Jak dotąd kryje to za sobą niebezpieczeństwo konkurowania systemów i postępującego obniżania standardów konsumenckich, pracowniczych i ekologicznych, ponieważ w UE nadal istnieją różne systemy prawne, socjalne i ochrony zdrowia. Poprzez sektorową koncepcję można na drodze harmonizacji — zwłaszcza we wrażliwych dziedzinach — osiągnąć bardziej optymalną adaptację do wymogów rynku wewnętrznego niż poprzez zbyt wczesne wprowadzenie koncepcji horyzontalnej. Proces ten wymagałby sprawdzenia zdolności każdego sektora do wprowadzenia zasady państwa pochodzenia w ramach szeroko zakrojonej oceny skutków dotyczącej również aspektów socjalnych i ekologicznych. Ponieważ działania harmonizujące stanowią wraz z zasadą państwa pochodzenia uzupełniające ~~najmniej równorzędne~~ instrumenty urzeczywistniania rynku wewnętrznego w okresie przejściowym, należałoby na przestrzeni odpowiedniego czasu osiągnąć harmonizację różnych przepisów w dziedzinach, w których istnieją szczególnie wytyczne Państw Członkowskich dotyczące ochrony zdrowia, praw socjalnych i praw zawodowych, o ile za konieczne uznają to. Na etapie pośrednim Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada, powinny zdecydować, czy harmonizacja w wyżej wymienionych zakresach została podjęta i przeprowadzona w sposób wystarczający. W zależności od stanu ujednoczenia prawa powinna być dana po raz ostatni możliwość do zbliżenia na drodze harmonizacji. Zdaniem Komitetu zaletą tej metody, w połączeniu z dokładnym pojęciowym odgraniczeniem tych szczególnych usług (przykładowo wolnych zawodów), jest stopniowe, optymalne przygotowanie do obowiązującej po okresie przejściowym zasady państwa pochodzenia dla uczestniczących kręgów, w celu urzeczywistnienia rynku wewnętrznego. Odnosi się to także do mechanizmów koregulacji i samoregulacji.”

Wynik głosowania:

Głosy za: 79

Głosy przeciw: 139

Wstrzymało się: 7

Punkt 3.5.4

Skreślić.

Wynik głosowania:

Głosy za: 65

Głosy przeciw: 150

Wstrzymało się: 4

Punkt 3.6.2

Skreślić.

Wynik głosowania:

Głosy za: 74

Głosy przeciw: 140

Wstrzymało się:3

Punkt 3.9

Usunąć punkt.

Wynik głosowania:

Głosy za: 73

Głosy przeciw: 134

Wstrzymało się:5

Punkt 3.15

Skreślić.

Wynik głosowania:

Głosy za: 90

Głosy przeciw: 135

Wstrzymało się:2

Zastąpić punkt 4.2.1. następującym brzmieniem:

„Przyjęte przez Komisję założenie, że za wyjątkiem określonych w projekcie dyrektywy derogacji zasadniczo obowiązywać ma zasada państwa pochodzenia, jest słuszne. Tylko w ten sposób można z powodzeniem wejść w otwarcie rynków usług bez dalszych opóźnień. Jednocześnie należy zapewnić, by przy stosowaniu zasady państwa pochodzenia istniała pewność oraz jasność prawna dotycząca zakresu jej stosowania. Obowiązki zasady państwa pochodzenia powinna zatem towarzyszyć analiza tego, dla jakich usług dalsza harmonizacja podstaw prawnych mogłaby być sensowna. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na to, by swoboda przepływu usług nie prowadziła do ograniczenia praw pracowników i konsumentów ani do ograniczeń w ochronie środowiska. Nowe przepisy powinny być możliwie jak najbardziej przyjazne w zastosowaniu i mieć jasną strukturę, by móc zagwarantować ich prostą i sprawną implementację. Odnosi się to także do mechanizmów koregulacji i samoregulacji.”

Wynik głosowania:

Głosy za: 66

Głosy przeciw: 146

Wstrzymało się:4

Punkt 4.2.1

Usunąć i zastąpić następującym tekstem:

„Zasada kraju pochodzenia i harmonizacja są instrumentami ważnymi dla zapewnienia swobodnego przepływu usług. Zasada ta może być także postrzegana jako katalizator służący wzajemnemu zbliżeniu ustawodawstw poszczególnych państw członkowskich, po którym mogłaby ewentualnie później nastąpić harmonizacja w dziedzinach wymagających regulacji. Zasada kraju pochodzenia sama w sobie może pomóc w zapewnieniu znacznie większej przejrzystości dla przedsiębiorstw, które rozpoczynają transgraniczne świadczenie usług, ale nie podejmuje działalności gospodarczej w kraju świadczenia usług. Będzie to kluczowa dźwignia dla dalszego rozwoju jednolitego rynku usług, który przyniosłby korzyści konsumentom i pracownikom, a także europejskiej konkurencyjności. Jednocześnie jednak, zanim będzie można oczekiwać skutecznego wykorzystania zasady kraju pochodzenia, niezbędnym będzie wyjaśnienie wszystkich ewentualnych otwartych kwestii prawnych.”

Wynik głosowania:

Głosy za: 75

Głosy przeciw: 135

Wstrzymało się: 3

Punkt 4.2.2

Nadać punktowi następujące brzmienie:

Kwestie związane z wymiarem społecznym: Projekt dyrektywy nie może prowadzić do jakiegokolwiek obniżenia istniejących standardów ochrony socjalnej, wynagrodzeń i bezpieczeństwa w miejscu pracy, w szczególności zawartych w dyrektywie dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług. Krajowe systemy negocjacji zbiorowych i układów zbiorowych, w tym wdrażanie związanej z nimi dyrektywy w sprawie delegowania pracowników (dyrektywa 96/71/WE), nie powinny doznać uszczerbku.

Wynik głosowania:

Głosy za: 84

Głosy przeciw: 132

Wstrzymało się: 1

Punkt 4.2.4

Skreślić i zastąpić następującym tekstem:

„Należy powitać z zadowoleniem propozycje w sprawie uproszczenia procedur i ustanowienia pojedynczych punktów kontaktowych dla dostawców usług. W projekcie brakuje jednak bliższych szczegółów odnośnie zastosowanych procedur. Szczególną uwagę powinno się poświęcić w tym miejscu ograniczeniu biurokracji i zmniejszeniu obciążeń administracyjnych.”

Wynik głosowania:

Głosy za: 74

Głosy przeciw: 141

Wstrzymało się: 3

Punkt 4.2.6

Usunąć punkt.

Wynik głosowania:

Głosy za: 76

Głosy przeciw: 140

Wstrzymało się: 1