



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

---

*Dokument z posiedzenia*

---

**A7-0273/2013**

18.7.2013

# **SPRAWOZDANIE**

w sprawie wewnętrznego rynku usług: stan prac i dalsze działania  
(2012/2144 (INI))

Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów

Sprawozdawczyni: Anna Maria Corazza Bildt

## SPIS TREŚCI

	<b>Strona</b>
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO .....	3
UZASADNIENIE .....	10
OPINIA KOMISJI ZATRUDNIENIA I SPRAW SOCJALNYCH .....	14
WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI .....	18

## PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

### w sprawie wewnętrznego rynku usług: stan prac i dalsze działania

(2012/2144 (INI))

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej,
- uwzględniając art. 9, 49 i 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając komunikat Komisji w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej – partnerstwo na rzecz nowego wzrostu w dziedzinie usług 2012–2015 (COM(2012)0261) i związane z nim dokumenty robocze służb Komisji,
- uwzględniając badanie Komisji zatytułowane „Wpływ dyrektywy usługowej na gospodarkę: pierwsza ocena po wdrożeniu” (opracowania gospodarcze „Economic Papers”, nr 456),
- uwzględniając komunikat Komisji zatytułowany „Na drodze do lepiej funkcjonującego jednolitego rynku usług – wykorzystanie wyników procesu wzajemnej oceny przewidzianego w dyrektywie usługowej” (COM(2011)0020) i związany z nim dokument roboczy służb Komisji w sprawie procesu wzajemnej oceny przewidzianego w dyrektywie usługowej (SEC(2011)0102),
- uwzględniając komunikat Komisji zatytułowany „Akt o jednolitym rynku II – Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego” (COM(2012)0573),
- uwzględniając komunikat Komisji zatytułowany „Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem” (COM(2012)0259),
- uwzględniając komunikat Komisji zatytułowany „Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania” (COM(2011)0206),
- uwzględniając komunikat Komisji zatytułowany „W kierunku Aktu o jednolitym rynku” (COM(2010)0608),
- uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dni 14–15 marca 2013 r. w sprawie wkładu europejskich strategii politycznych we wzrost gospodarczy i zatrudnienie,
- uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dni 28–29 czerwca 2012 r. w sprawie Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia,
- uwzględniając konkluzje Rady z dnia 10 marca 2011 r. w sprawie lepiej funkcjonującego jednolitego rynku usług – proces wzajemnej oceny przewidziany w dyrektywie usługowej,
- uwzględniając dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia

12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym<sup>1</sup>,

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 lutego 2013 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie zarządzania jednolitym rynkiem<sup>2</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2012 r. w sprawie dwudziestu głównych obaw europejskich obywateli i przedsiębiorstw w związku z funkcjonowaniem jednolitego rynku<sup>3</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2011 r. w sprawie procesu wzajemnej oceny przewidzianego w dyrektywie usługowej<sup>4</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 6 kwietnia 2011 r. w sprawie zarządzania i partnerstwa na jednolitym rynku<sup>5</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie wydajniejszego i bardziej sprawiedliwego rynku detalicznego<sup>6</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie wdrażania dyrektywy o usługach (2006/123/WE)<sup>7</sup>,
  - uwzględniając art. 48 Regulaminu,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów oraz opinię Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych (A7-0273/2013),
- A. mając na uwadze, że jednolity rynek jest kluczowym elementem procesu budowy Europy, jego sprawne działanie jest niezbędne do odpowiedniego wdrożenia strategii politycznych UE i stanowi on podstawę ożywienia gospodarczego;
- B. mając na uwadze, że sektor usług wytwarza ponad 65% unijnego PKB, że miejsca pracy w tym sektorze stanowią ponad 65% całkowitego zatrudnienia w UE i że jest on filarem naszej gospodarki; mając na uwadze, że usługi objęte zakresem dyrektywy usługowej stanowią 45% unijnego PKB;
- C. mając na uwadze, że pełne wdrożenie dyrektywy znacznie poprawi działanie jednolitego rynku usług, zwłaszcza przez ułatwienie dostępu do rynku małym i średnim przedsiębiorstwom oraz osobom samozatrudnionym, zwiększenie możliwości wyboru dla konsumentów, a równocześnie przyczynienie się do poprawy konkurencyjności w UE, zwiększenia wzrostu gospodarczego i podniesienia poziomu zatrudnienia;
- D. mając na uwadze, że europejski przemysł, europejskie przedsiębiorstwa (zwłaszcza MŚP) i konsumenci potrzebują funkcjonalnego, sprawnego i bardziej konkurencyjnego rynku

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36.

<sup>2</sup> Tekst przyjęty, P7\_TA(2013)0054.

<sup>3</sup> Tekst przyjęty, P7\_TA(2012)0395.

<sup>4</sup> Tekst przyjęty, P7\_TA(2011)0456.

<sup>5</sup> Tekst przyjęty, P7\_TA(2011)0144.

<sup>6</sup> Tekst przyjęty, P7\_TA(2011)0307.

<sup>7</sup> Tekst przyjęty, P7\_TA(2011)0051.

usług;

- E. mając na uwadze, że od czasu jej przyjęcia w 2006 r., dyrektywa usługowa przyniosła konkretne korzyści, ułatwiając przedsiębiorstwom i konsumentom dostęp do rynku, lecz że nie przyniosła ona jeszcze wszystkich spodziewanych wyników ze względu na niedociągnięcia w jej wdrożeniu;
- F. mając na uwadze, że fragmentaryczna interpretacja i niewłaściwe wdrażanie dyrektywy nadal utrudniają swobodny przepływ usług przez granice;
- G. mając na uwadze, że przedsiębiorstwa, szczególnie MŚP, muszą nadal spełniać wiele różnych wymogów administracyjnych i biurokratycznych, stanowiących dla nich poważne obciążenie, do którego dochodzą trudności związane z dostępem do kredytów;
- H. mając na uwadze to, że ryzyko zmęczenia tematem dyrektywy usługowej nie powinno zmniejszać naszych wysiłków na rzecz wykorzystania pełnego potencjału tej dyrektywy;
- I. mając na uwadze, że nadszedł czas działania, ponieważ w obliczu rosnącego bezrobocia i pogorszenia się stanu finansów publicznych, sektor usług staje się bardziej niż kiedykolwiek źródłem konkurencyjności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, którego nie można lekceważyć;

#### **Niewykorzystany potencjał usług na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia**

1. podkreśla, że niepotrzebne i nieproporcjonalne obciążenia administracyjne, dyskryminacyjne praktyki i nieuzasadnione ograniczenia w świadczeniu usług w całej UE blokują ważne źródła wzrostu, hamują tworzenie miejsc pracy i powodują utratę szans przez przedsiębiorstwa;
2. zwraca uwagę na to, że jeśli państwa członkowskie byłyby gotowe do właściwego i pełnego wdrożenia dyrektywy usługowej i usunięcia niepotrzebnych ograniczeń, według optymistycznych szacunków Komisji UE w ciągu 5–10 lat mogłyby doprowadzić do wzrostu PKB nawet o 2,6%.
3. zauważa, że Komisja powinna skupić swoje wysiłki na sektorach usług o dużym znaczeniu gospodarczym i potencjale wzrostu powyżej średniej, np. na usługach dla przedsiębiorstw, budownictwie, usługach turystycznych i handlu detalicznym, by uzyskać w krótkim czasie namacalne wyniki w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia;
4. podkreśla, że efektywne wdrożenie istniejących zasad jest doskonałym i szybkim sposobem przyczyniania się do wzrostu gospodarczego bez wydatków publicznych; zwraca uwagę na pilną potrzebę praktycznego wprowadzenia dyrektywy w życie z myślą o wykorzystaniu jej pełnego potencjału i przyczynieniu się do wprowadzenia europejskiego modelu zrównoważonej i trwałej społecznej gospodarki rynkowej;
5. podkreśla znaczenie, jakie ma opracowanie lepszych wskaźników wyników jednolitego rynku opartych na rzeczywistych doświadczeniach i oczekiwaniach przedsiębiorstw i konsumentów, aby zwiększyć funkcjonalność i podnieść ich znajomość różnych praw, na które można się powoływać w celu zapewnienia dostępu do jednolitego rynku usług;

6. z zadowoleniem przyjmuje rozwój jednolitego rynku cyfrowego i nowe formy usług, takie jak usługi cyfrowe i mobilne, a także mieszane pakiety dóbr i usług; podkreśla konieczność wdrożenia dyrektywy w jej pełnym zakresie stosowania, zgodnie z jej literą i duchem i w sposób ukierunkowany na przyszłość, tak aby sprzyjać innowacjom;
7. zachęca również do stopniowego otwierania rynku wewnętrznego usług w sektorze opieki społecznej, przy jednoczesnym poszanowaniu przepisów dyrektywy usługowej;
8. przypomina, że dyrektywa usługowa nie wymusza liberalizacji usług, lecz otwiera drogę zarówno przedsiębiorstwom, jak i konsumentom do pełnego wykorzystania potencjału jednolitego rynku w ramach konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej;
9. z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej zatytułowany „Partnerstwo na rzecz nowego wzrostu w dziedzinie usług 2012–2015” (COM(2012)0261), który jest odpowiedzią na obowiązek sprawozdawczości określony w art. 41 dyrektywy; ponownie zwraca uwagę na potrzebę uwzględnienia średnio- i długoterminowych skutków dyrektywy usługowej dla zatrudnienia w UE; Bariery, granice i ograniczenia w swobodnym przepływie
10. wyraża ubolewanie z powodu tego, że stwierdzono liczne przypadki odwoływania się przez państwa członkowskie w nieodpowiedni sposób do powodów leżących w nadrzędnym interesie publicznym (art. 15 dyrektywy usługowej) jedynie w celu ochrony i promowania rynków krajowych; uważa, że odwoływanie się do nadrzędnego interesu publicznego powinno być zawsze obiektywnie uzasadnione i ściśle proporcjonalne do celu, do którego się dąży, a także spójne z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości; podkreśla, że uciążliwa forma prawna i ciężkie wymagania w odniesieniu do udziałowców, ograniczenia terytorialne, testy potrzeb ekonomicznych i stałe taryfy stwarzają nieuzasadnione przeszkody w wydajnym prowadzeniu transgranicznych przedsiębiorstw i niszczą wewnętrzny rynek usług;
11. ubolewa nad tym, że rzadko wykonuje się ocenę proporcjonalności; zwraca się do Komisji o wyjaśnienie pojęcia proporcjonalności i o wydanie, w oparciu o obowiązujące orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, praktycznych wytycznych dla państw członkowskich, aby pomóc im je stosować;
12. usilnie wzywa państwa członkowskie do rzeczywistego i pełnego wdrożenia swobody świadczenia usług (art. 16 dyrektywy usługowej) i do wyeliminowania podwójnych obciążeń regulacyjnych;
13. zauważa, że w przypadku działalności, dla których liczba dostępnych zezwoleń jest ograniczona ze względu na niedobór dostępnych zasobów naturalnych lub możliwości technicznych, w dyrektywie usługowej podkreśla się konieczność zapewnienia usługodawcy amortyzacji inwestycji oraz uczciwego zwrotu zainwestowanego kapitału, bez ograniczania ani zakłócania wolnej konkurencji;
14. jest zaniepokojony zwiększającą się liczbą przypadków dyskryminacji zgłaszanych przez konsumentów; usilnie wzywa państwa członkowskie do właściwego i pełnego wdrożenia art. 20 ust. 2 dyrektywy usługowej i wzywa przedsiębiorstwa do powstrzymywania się od stosowania nieuzasadnionych dyskryminacyjnych praktyk ze względu na przynależność

państwową czy miejsce zamieszkania; podkreśla jednak, że jakiegokolwiek zmuszanie do sprzedaży jest sprzeczne z podstawową zasadą wolności umów; z zadowoleniem przyjmuje zatem prowadzone przez Komisję prace nad sprawozdaniem zawierającym wytyczne dotyczące niedyskryminacji, ustanawiające właściwą równowagę z korzyścią dla konsumentów i przedsiębiorstw; z zadowoleniem przyjmuje również rolę, jaką odgrywają Europejskie Centra Konsumentckie w określaniu i rozwiązywaniu zaobserwowanych nieprawidłowości;

### **Inteligentne zarządzanie wewnętrznym rynkiem usług**

15. podkreśla, że sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego usług wymaga pogodzenia zasad właściwych dla różnych sektorów, co może się wiązać z koniecznością wydawania dodatkowych zezwoleń i przez to prowadzić do kumulowania się kosztów zwłaszcza przedsiębiorstw; podkreśla, że zależy to również od wdrożenia innych aktów prawnych UE; wzywa zatem państwa członkowskie do przyjęcia zintegrowanego podejścia do wewnętrznego rynku usług w celu stworzenia pewności prawa dla konsumentów i przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP;
16. wzywa Komisję do zapewnienia spójności między wzajemną oceną w ramach dyrektywy usługowej a wzajemną oceną w ramach dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych; podkreśla, że należy dokonać starannej oceny poszczególnych przypadków, w tym przedstawionych przez państwa członkowskie uzasadnień dotyczących powodów, dla których niektóre wymogi zostały zachowane, w celu określenia szczególnych obszarów, w których państwa członkowskie dysproporcjonalnie regulują wykonywanie danego zawodu lub blokują dostęp do niektórych zawodów; usilnie wzywa państwa członkowskie do zniesienia takich nieuzasadnionych wymagań;
17. zwraca się do państw członkowskich o większe wykorzystanie procedury wzajemnego uznawania w celu ułatwienia swobodnego przepływu usług w przypadkach, w których nie wprowadzono jeszcze zharmonizowanych zasad;
18. zauważa, że różnorodność krajowych standardów powoduje rozdrobnienie i niepewność; wspiera opracowanie dobrowolnych standardów europejskich dotyczących usług objętych dyrektywą usługową w celu zwiększenia porównywalności transgranicznej i usprawnienia handlu;
19. uważa, że Komisja Europejska i europejskie organizacje normalizacyjne powinny ściśle współpracować na rzecz zapewnienia, w odpowiednich przypadkach, spójności stosowanej terminologii, tak aby przepisy były stosowane w sposób jednolity w całej UE;
20. podkreśla również fakt, że nieodpowiednia transgraniczna ochrona ubezpieczeniowa usługodawców jest główną przeszkodą w swobodnym przepływie; usilnie wzywa zainteresowane strony do znalezienia rozwiązań poprzez dialog;
21. zachęca do powszechniejszego korzystania z systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym między państwami członkowskimi w celu sprawdzenia zgodności z wymaganiami dyrektywy, zwłaszcza w przypadkach transgranicznego świadczenia usług, a także z Europejskich Centrów Konsumentckich oraz z systemu SOLVIT w celu udzielenia wsparcia przedsiębiorstwom i konsumentom w przypadku kolizji przepisów i

niezgodności; podkreśla w związku z tym znaczenie, jakie ma zapewnienie pełnego dostępu stowarzyszonych partnerów do sieci SOLVIT na poziomie technicznym;

22. zauważa, że narzędzia jednolitego rynku, w tym SOLVIT, powinny działać sprawniej, jeśli chodzi o czas, jaki zabiera załatwienie spraw; podkreśla znaczenie lepiej wyznaczonych celów i kluczowych wskaźników skuteczności działania w tym zakresie; z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji mającą na celu przegląd ram prawnych SOLVIT-u;
23. usilnie wzywa państwa członkowskie to wprowadzenia pojedynczych punktów kontaktowych drugiej generacji, które będą w pełni funkcjonalnymi, wielojęzycznymi i przyjaznymi dla użytkownika portalami administracji elektronicznej; podkreśla znaczenie przyjmowania podejścia skoncentrowanego na usługodawcy i obejmującego cały cykl biznesowy; uważa, że procedury elektroniczne wesprą uproszczenie, zmniejszą koszty związane z zapewnieniem zgodności i zwiększą pewność prawa; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia pełnej interoperacyjności ich punktów kontaktowych i rozpowszechniania informacji na ich temat ponad granicami oraz do informowania obywateli europejskich o ich prawach i możliwościach wynikających z dyrektywy usługowej; wzywa ponadto Komisję do ustalenia jasnych kryteriów odniesienia dla oceny pojedynczych punktów kontaktowych, w tym danych dotyczących poziomów korzystania z nich, oraz do systematycznego informowania Parlamentu o poczynionych postępach;

#### **Lepsze wdrażanie na rzecz zmaksymalizowania efektów gospodarczych**

24. podkreśla to, że tam, gdzie właściwie wdrożono dyrektywę usługową, przyniosła ona konkretne wyniki w dziedzinie zatrudnienia i wzrostu gospodarczego; popiera w związku z tym wymianę najlepszych praktyk między państwami członkowskimi, w tym innowacyjnych rozwiązań między właściwymi władzami w regionach przygranicznych;
25. wskazuje, że niewłaściwe wdrażanie wywiera skutki bez względu na granice, a ich cenę muszą płacić obywatele w całej UE; podkreśla, że wszystkie państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność wobec siebie nawzajem i za to, by Unia skutecznie wdrożyła dyrektywę, i powinny wywiązywać się ze swoich obowiązków na takich samych zasadach;
26. wzywa Komisję, aby pomagała państwom członkowskim w rozwiązywaniu głównych problemów, które napotykają w związku z wdrażaniem i stosowaniem prawa UE w zakresie jednolitego rynku, w tym w znalezieniu sposobów poprawienia transpozycji, eliminowania braków zgodności oraz umożliwienia szybkiego i skutecznego dochodzenia roszczeń na drodze sądowej;
27. podkreśla, że właściwe władze regionalne i lokalne także muszą ponieść ciężar na nich wspólną odpowiedzialność za pełne i jakościowe wdrażanie litery i ducha dyrektywy, w świetle ogólnego celu, jakim jest pobudzanie działalności gospodarczej i zatrudnienia; podkreśla w tym kontekście konieczność zmniejszenia obciążeń administracyjnych;
28. zdecydowanie popiera politykę „zerowej tolerancji” wobec nieuzasadnionych ograniczeń, przedstawioną przez Komisję; zachęca Komisję do wykorzystania wszelkich dostępnych jej środków w celu zapewnienia pełnego i odpowiedniego wdrożenia istniejących zasad,



we współpracy na równych warunkach z państwami członkowskimi; wzywa do stosowania przyspieszonych procedur postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które zostałyby zakończone nie później niż w ciągu 18 miesięcy, we wszelkich stwierdzonych przypadkach niewłaściwego lub niewystarczającego wdrożenia lub naruszenia dyrektywy ze strony państw członkowskich;

29. wzywa Komisję, aby wykorzystwała „miesiąc jednolitego rynku” jako okazję do zwrócenia uwagi na korzyści jednolitego rynku usług dla przedsiębiorstw;

### **Zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności**

30. zwraca się do Komisji, aby na podstawie wyników wzajemnych ocen sporządziła wykaz najbardziej uciążliwych ograniczeń, zaproponowała ukierunkowane reformy i na bieżąco informowała Radę i Parlament;
31. zachęca Komisję do zwrócenia szczególnej uwagi na sektor usług w rocznych analizach wzrostu gospodarczego i sprawozdaniach opisujących stan integracji jednolitego rynku oraz do włączenia kwestii usług do zaleceń dla poszczególnych państw; uważa, że Komisja i Rada powinny nadal zachęcać państwa członkowskie – za pomocą tych szczegółowych zaleceń dla poszczególnych państw – do przyjmowania i wdrażania długoterminowych strategii na rzecz wzrostu;
32. wzywa parlamenty narodowe do aktywnego angażowania się we wspieranie wdrażania dyrektywy i do korzystania z przysługujących im uprawnień kontrolnych wobec władz krajowych na wszystkich szczeblach;
33. apeluje do zainteresowanych stron, środowisk biznesowych i partnerów społecznych, aby i oni uczestniczyli w rozliczaniu rządów z ich działań w zakresie ożywienia europejskiego sektora usług i tworzenia stabilnych miejsc pracy;
34. zwraca się do Rady i jej prezydencji o systematyczne umieszczanie kwestii wewnętrznego rynku usług w porządkach dziennych posiedzeń Rady ds. Konkurencyjności; proponuje przywrócenie sprawozdań Komisji w sprawie zgodności jako środków służących ocenie poczynionych postępów w zakresie ułatwiania dostępu do rynku;
35. usilnie wzywa członków Rady Europejskiej do poniesienia pełnej politycznej odpowiedzialności za sprawne funkcjonowanie wewnętrznego rynku usług; zwraca się do przewodniczącego Rady Europejskiej o uwzględnianie tej kwestii w porządkach dziennych posiedzeń Rady Europejskiej tak długo, jak to będzie konieczne, w ramach wspólnie uzgodnionego planu działania, zawierającego szczegółowe punkty odniesienia i harmonogram dla państw członkowskich w zakresie nadania nowego impulsu i usuwania pozostałych przeszkód utrudniających pełne wdrożenie dyrektywy usługowej;
36. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie Europejskiej, Radzie i Komisji, a także parlamentom i rządów państw członkowskich.

## UZASADNIENIE

Zapewnienie funkcjonowania wewnętrznego rynku usług nie polega na odkrywaniu Ameryki, tylko na wprawieniu w ruch już istniejącego mechanizmu. Polega również na tym, by przejść z niewłaściwego wdrażania do pełnego wykonania odpowiednich przepisów. Celem niniejszej rezolucji jest skonfrontowanie państw członkowskich z ich odpowiedzialnością za pełne i właściwe zastosowanie się do ducha i litery dyrektywy usługowej. Sprawozdawczyni zaleca interpretację dyrektywy w sposób zakładający jak najszerszy zakres stosowania, obejmujący nowe formy usług, bez dokonywania przeglądu tego aktu prawnego. Kryzys gospodarczy jeszcze bardziej zwiększył konieczność podjęcia działań służących uwolnieniu pełnego potencjału sektora usług na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W związku z tym nie możemy sobie pozwolić na usunięcie tej kwestii z politycznego planu działania.

### **Niewykorzystany potencjał usług w służbie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia**

Sektor usług wytwarza ponad 65% unijnego PKB i jest dynamiczną, nowoczesną i zorientowaną na przyszłość częścią europejskiej gospodarki. Dzięki innowacjom stale powstają różnorodne formy świadczenia usług. Usługi cyfrowe i mobilne zmieniają sposób funkcjonowania gospodarki. Dobra i usługi są coraz częściej sprzedawane razem w pakietach. Jesteśmy także świadkami rosnącego „usługowienia” i zacieśniania się powiązań między usługami a sektorem wytwórczym (np. usługi posprzedażne, usługi ICT itp.). Z wszystkich tych powodów sprawniej funkcjonujący wewnętrzny rynek usług staje się jednym z elementów składowych bardziej konkurencyjnej gospodarki europejskiej jako całości.

Od 2006 r. dyrektywa usługowa jest ważnym narzędziem strukturalnej reformy europejskiego sektora usług. Według Komisji państwa członkowskie, które przeprowadziły reformy w celu otwarcia swoich rynków usług, odniosły znaczne korzyści. Niemniej jednak trzy lata po upływie terminu transpozycji dyrektywa nadal nie jest ani w pełni, ani właściwie stosowana we wszystkich państwach członkowskich. Istnieje wiele dowodów na to, jak nagromadzenie się biurokratycznych obowiązków i barier zatrzymuje wzrost gospodarczy i pozbawia obywateli miejsc pracy, a dyskryminacyjne praktyki osłabiają zaufanie konsumentów do jednolitego rynku.

Wysiłek w ramach przyjmowania i wdrażania dyrektywy usługowej w sferze politycznej i administracyjnej pozostaje do poniesienia, jako że nie spełniono jeszcze wysokich oczekiwań. Potencjał drzemący w dyrektywie usługowej nie został przeceniony: to raczej wola polityczna niektórych państw członkowskich, aby wprowadzić niezbędne reformy, okazała się niewystarczająca. W kontekście rosnącego bezrobocia absolutnie nie można zmniejszać naszych ambicji. W czasach, w których wzywa się do uzupełnienia polityki oszczędnościowej strategiami na rzecz wzrostu gospodarczego, lecz niemożliwe jest wyjście z kryzysu za pomocą pieniędzy podatników, wewnętrzny rynek usług jest jednym z niewielu obszarów, w których możemy wygenerować wzrost gospodarczy bez zwiększania długu publicznego. W badaniu Komisji poświęconym wpływowi dyrektywy usługowej na gospodarkę wyraźnie wskazano, że gdyby państwa członkowskie wykazały się większą odwagą w jej wdrażaniu, całkowity zysk gospodarczy mógłby trzykrotnie przewyższyć osiągnięty rezultat i wynieść ok. 2,6% PKB.

### **Barriere, granice i ograniczenia w swobodnym przepływie**

Sektor przedsiębiorstw jest zmuszony spełniać wiele różnych wymogów, które pojedynczo wydają się nieszkodliwe, lecz łącznie stanowią poważne obciążenie dla usługodawców, zwłaszcza dla MŚP. W art. 15 i 16 dyrektywy przyznano państwom członkowskim swobodę działania w decydowaniu o tym, czy niektóre wymagania krajowe mogą zostać utrzymane ze względu na taką konieczność i w oparciu o oceny proporcjonalności. Niestety niektóre państwa członkowskie zbyt często interpretują tę możliwość w zbyt szerokim zakresie w celu ochrony i wspierania swoich rynków i zawodów. Zamiast tego państwa członkowskie pilnie potrzebują uporania się z „szarymi strefami” w odpowiedzialny sposób.

Uciążliwa forma prawna i ciężkie wymagania w odniesieniu do udziałowców, ograniczenia terytorialne i testy potrzeb ekonomicznych w szczególności utrudniają prowadzenie przedsiębiorstwa w innym państwie członkowskim i świadczenie usług, a także wykluczają z rynku niektóre zainteresowane strony. Dla przykładu architekci w niektórych przypadkach muszą zmieniać swój model biznesowy, aby założyć spółkę zależną w innym państwie członkowskim. Również detaliści w niektórych przypadkach muszą wykazać wartość dodaną, którą może przynieść ich przedsiębiorstwo, przed komisją złożoną z przedstawicieli konkurencji.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 dyrektywy przedsiębiorstwo nie może dyskryminować konsumentów ze względu na przynależność państwową lub miejsce zamieszkania. Niemniej jednak, zwłaszcza w przypadku usług internetowych, konsumentom często odmawia się nabywania usług z innego państwa członkowskiego lub oferuje się im takie same usługi, np. wynajem samochodu i pakiety wycieczkowe, za wyższą cenę. Jako że powinna panować swoboda umów, a MŚP nie mogą być zmuszane do sprzedawania ze stratą, należy rozwiązać problem stosowania dyskryminacyjnych praktyk, które ograniczają konsumentom wybór i zwiększają ceny. W tym kontekście sprawozdawczyni z zadowoleniem przyjmuje prace Komisji nad specjalnym sprawozdaniem zawierającym wytyczne na temat niedyskryminacji.

### **Inteligentne zarządzanie wewnętrznym rynkiem usług**

Sprawozdawczyni skupiła się w niniejszej rezolucji na problemie tworzenia miejsc pracy, zgodnie z art. 1 dyrektywy usługowej: „Niniejsza dyrektywa nie ma wpływu na prawo pracy, czyli na jakiegokolwiek przepisy prawne lub postanowienia umowne dotyczące warunków zatrudnienia, warunków pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy oraz stosunków między pracodawcą a pracownikiem (...)”. Socjalny wymiar sektora usług ma oczywiście bardzo duże znaczenie, lecz został już uregulowany na mocy oddzielnych przepisów, np. dyrektywy w sprawie delegowania pracowników i krajowych przepisów prawa pracy.

W związku z tym należy się skupić na mobilizacji do wykazania woli politycznej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, aby można było usunąć uciążliwe przeszkody w swobodnym przepływie i przewyciężyć interesy spółek i interesy osobiste. Wiele barier w tworzeniu miejsc pracy wynika ze słabego powiązania między dyrektywą usługową a innymi przepisami unijnymi lub krajowymi. Nadeszła najwyższa pora, aby przyjąć zintegrowane i ukierunkowane na przyszłość podejście do wdrażania.

Komisja poczyniła już pierwszy krok w postaci kontroli skuteczności w dziedzinie usług dla przedsiębiorstw, budownictwa i turystyki. Obecnie konieczne są dalsze postępy w tym kierunku. Priorytetem jest zwłaszcza zapewnienie powiązań z dyrektywą w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, a państwa członkowskie powinny uchylić

nieuzasadnione wymagania, które blokują dostęp do niektórych zawodów. Poza tym obecnie usługodawcy muszą albo dwukrotnie opłacać ubezpieczenie, albo prowadzić działalność tylko w jednym państwie. W związku z tym sprawozdawczyni z zadowoleniem przyjmuje współpracę Komisji z sektorem ubezpieczeniowym, zmierzającą do znalezienia konkretnych rozwiązań.

Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie powinny unikać nadmiernie rygorystycznego wdrażania, czyli wprowadzania dodatkowych wymogów generujących koszty. Zbyt często winę za rozdrobnienie przypisuje się UE, podczas gdy odpowiedzialność za rzeczywistą transpozycję i efektywne wdrażanie spoczywa na władzach krajowych, regionalnych i lokalnych, a także na administracji publicznej. W związku z tym należy kontynuować prace na rzecz harmonizacji zasad i opracowania wspólnych standardów, aby ograniczyć rozdrobnienie rynku, a państwa członkowskie powinny jednocześnie w pełni stosować zasady wzajemnego uznawania.

Aby zmniejszyć formalności administracyjne, zwiększyć pewność prawa i ułatwić spójne stosowanie przepisów w całej UE, powinno się sprawniej i częściej stosować instrumenty takie jak system wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) i system SOLVIT. Także pojedyncze punkty kontaktowe stanowią konkretne narzędzie, które może być stosowane przez usługodawców i usługobiorców. Reformy w państwach członkowskich, które wprowadziły już pojedyncze punkty kontaktowe drugiej generacji, pokazały, że urzeczywistnienie procedur elektronicznych ostatecznie zmniejsza koszty związane z zachowaniem zgodności i ułatwia dostęp do rynku. Informowanie zainteresowanych stron i pogłębianie ich wiedzy to klucze do zamiany pojedynczych punktów kontaktowych w efektywny portal administracji elektronicznej. Powinno się zwiększyć wysiłki zmierzające do uczynienia z tych punktów prostych i dostępnych narzędzi, możliwych do stosowania w językach innych państw członkowskich. Komisja powinna oceniać postępy państw członkowskich na podstawie jasnych kryteriów odniesienia ustanowionych w karcie pojedynczego punktu kontaktowego.

### **Lepsze wdrażanie na rzecz zmaksymalizowania efektów gospodarczych**

Nie można lekceważyć politycznego znaczenia integracji rynku usług w Europie, kiedy to bardzo ważne jest funkcjonowanie zjednoczonej UE, promowanie spójności między państwami ze strefy euro i spoza niej i unikanie tworzenia związków wewnątrz Unii. Wszystkie państwa członkowskie ponoszą wspólną odpowiedzialność za urzeczywistnienie wspólnego rynku usług. Sprawozdawczyni jest świadoma różnorodności sytuacji panujących w poszczególnych państwach członkowskich, trudności napotkanych w trakcie otwierania rynków i znaczenia uznania poczynionych postępów. Nie można jednak tolerować żadnych podwójnych standardów ani wyjątków. Nawoływanie do utworzenia wewnętrznego rynku bez praktycznego wdrażania rozwiązań osłabiłoby zaufanie europejskich obywateli do programu reform UE.

W tym kontekście sprawozdawczyni z zadowoleniem przyjmuje wspólny komunikat Komisji „Partnerstwo na rzecz nowego wzrostu w dziedzinie usług” i popiera politykę „zerowej tolerancji” wobec oczywistych przypadków naruszeń dyrektywy usługowej. Komisja już wszczęła wstępne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 12 państwom członkowskim. Sprawozdawczyni popiera również

konstruktywny, pragmatyczny i zorientowany na wyniki dialog z państwami członkowskimi, zmierzający do zmaksymalizowania efektów gospodarczych i ogólnej konkurencyjności Europy.

Wspólne wysiłki należy obecnie skoncentrować na tworzeniu większych możliwości dla przedsiębiorstw, większych możliwości tworzenia miejsc pracy i większego wyboru dla konsumentów na prawdziwie zjednoczonym rynku. W związku z tym państwa członkowskie powinny zmienić punkt widzenia i zastanowić się nad tym, co jeszcze można zrobić, aby wdrożyć przepisy z uwzględnieniem gospodarki cyfrowej i w sposób generujący wzrost gospodarczy, a nie skupiać się wyłącznie na wymogach zgodnych z zapisami dyrektywy.

W tym kontekście obecna wzajemna ocena jest wspaniałym forum wymiany najlepszych praktyk. Państwa członkowskie mogą uczyć się od krajów, które przeprowadziły owocne reformy swoich sektorów usług w celu odświeżenia ram regulacyjnych. Nadeszła zwłaszcza najwyższa pora, aby zakwestionować proporcjonalność wielu wymagań, które państwa członkowskie zdecydowały się pozostawić. Komisja powinna skierować uwagę na nadmierną ochronę interesu publicznego i wydać sprawozdanie zawierające wytyczne dla państw członkowskich w odniesieniu do oceny proporcjonalności i szarych stref. Takie działania powinny również wspierać pogłębienie wiedzy – zwłaszcza na szczeblu lokalnym – na temat negatywnych konsekwencji stosowania restrykcyjnych praktyk.

### **Zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności**

Najwyższa odpowiedzialność za pełne, spójne i ambitne wdrożenie dyrektywy usługowej spoczywa na samych państwach członkowskich. Europejscy obywatele mają prawo wiedzieć, jaką cenę płacą za niewłaściwe wdrażanie. W związku z tym w niniejszej rezolucji wzywa się do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności.

Parlamenty narodowe odgrywają istotną rolę i mogą skorzystać ze swoich uprawnień kontrolnych, aby zmusić rządy do rozliczania się z podjętych działań. Przedsiębiorstwa i partnerzy społeczni także powinni przyjąć wspólną odpowiedzialność za wywieranie presji na rządach.

Sprawozdawczyni popiera wysiłki Komisji w nieustępliwym rozliczaniu państw członkowskich z ich zobowiązań. W szczególności wyniki wzajemnych ocen, sprawozdania w sprawie zgodności i zalecenia dla poszczególnych państw w dziedzinie usług powinny być udostępniane Parlamentowi. Pogłębienie wiedzy i publiczna debata na temat problemów w urzeczywistnianiu wewnętrznego rynku usług wzmocnią pozycję obywateli w ramach uczestnictwa w procesach i kontroli rozliczania się właściwych władz z ich zobowiązań.

Co najważniejsze, członkom Rady Europejskiej i Rady ds. Konkurencyjności powinno się powierzyć zadanie systematycznego uwzględniania problemów związanych z wewnętrznym rynkiem usług w planach politycznych, w ramach jasnego planu działania na rzecz usunięcia barier w swobodnym przepływie. Ponadto tylko wtedy, gdy państwa członkowskie zobowiążą się do stworzenia prawdziwie wolnego i otwartego wewnętrznego rynku usług funkcjonującego z korzyścią dla wszystkich obywateli, Europa będzie mogła ostatecznie rozpocząć realizację misji na rzecz wzrostu.

20.6.2013

## **OPINIA KOMISJI ZATRUDNIENIA I SPRAW SOCJALNYCH**

dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów

w sprawie wewnętrznego rynku usług: stan prac i dalsze działania  
(2012/2144 (INI))

Sprawozdawca komisji opiniodawczej: David Casa

### **WSKAZÓWKI**

Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych zwraca się do Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, właściwej dla tej sprawy, o uwzględnienie w końcowym tekście projektu rezolucji następujących wskazówek:

- A. mając na uwadze, że udział sektora usług w PKB i zatrudnieniu w UE wynosi ponad 65%, a lepiej zintegrowany i lepiej funkcjonujący jednolity rynek w zakresie usług ma podstawowe znaczenie dla ożywienia gospodarczego i walki z bezrobociem,
- B. mając na uwadze, że dyrektywa o usługach ułatwia prowadzącym własną działalność oraz małym i średnim przedsiębiorstwom prowadzenie i rozszerzanie działalności gospodarczej oraz sprzyja zatrudnianiu pracowników w innych państwach członkowskich;
- C. mając na uwadze, że na usługi objęte dyrektywą usługową przypada 45% PKB UE i 43% miejsc pracy w Unii,
- D. mając na uwadze, że wewnętrzny rynek usług musi w pełni rozwijać się przy jednoczesnym zachowaniu europejskiego modelu społecznego;
  - 1. z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej zatytułowany „Partnerstwo na rzecz nowego wzrostu w dziedzinie usług 2012–2015”, który jest odpowiedzią na obowiązek sprawozdawczości określony w art. 41 dyrektywy; ponownie zwraca uwagę na potrzebę uwzględnienia średnio- i długoterminowych skutków dyrektywy usługowej dla zatrudnienia w UE;
  - 2. przypomina, że dyrektywa o usługach musi być interpretowana w świetle nowych postanowień traktatowych, a w szczególności art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, horyzontalnej klauzuli społecznej w art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), art. 14 TFUE, protokołu nr 26, załączonego do traktatów, oraz Karty praw podstawowych Unii Europejskiej;

3. ponownie zwraca uwagę na potrzebę uwzględnienia średnio- i długoterminowych oraz ilościowych (tworzenie miejsc pracy i ich likwidacja) i jakościowych (jakość zatrudnienia, warunki pracy) skutków dyrektywy usługowej dla zatrudnienia w UE;
4. zauważa, że wszystkie główne zainteresowane strony muszą się zobowiązać do prawidłowego egzekwowania całego prawodawstwa dotyczącego jednolitego rynku, a jednocześnie zadbać o uwzględnienie jego wymiaru społecznego; uważa, że pogłębianie wewnętrznego rynku usług powinno być postrzegane jako szansa wzmocnienia świadczeń socjalnych i praw pracowniczych oraz zapewnienia godnych warunków pracy dla wszystkich obywateli UE, co obejmuje również wdrożenie zasady równego wynagrodzenia za taką samą pracę, zgodnie z art. 157 TFUE; uważa również, że przepisy dotyczące ochrony socjalnej, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy nie mogą być traktowane jako nieproporcjonalne ograniczenia;
5. zaleca dokonanie oceny ex post wpływu liberalizacji usług na zatrudnienie oraz warunki życia i pracy, a także ocenę tego wpływu w kontekście efektów zakładanych w czasie przyjmowania dyrektywy;
6. przypomina, że z zakresu stosowania dyrektywy wyłączono szereg dziedzin, a w szczególności usługi o charakterze nieekonomicznym świadczone w interesie ogólnym, usługi zdrowotne i większość usług społecznych; zauważa ponadto, że dyrektywa ta nie ma zastosowania do prawa pracy ani nie ma wpływu na ustawodawstwo państw członkowskich w zakresie zabezpieczenia społecznego;
7. zauważa, że na przestrzeni dwudziestu lat jednolity rynek okazał się wielkim sukcesem; uważa również, że należy koncentrować wysiłki w większej mierze na promowaniu dobrobytu gospodarczego, tworzeniu dobrych jakościowo miejsc pracy, dobrej jakości usług dla odbiorców końcowych oraz ochronie zasobów naturalnych i środowiska naturalnego jako środkach, które pozwolą UE na przezwycięzenie obecnego kryzysu;
8. zauważa, że konieczne jest wyraźne zdefiniowanie pojęcia pracobiorcy na szczeblu europejskim, aby zapobiec coraz powszechniejszemu zjawisku omijania przepisów prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia, np. poprzez fałszywe samozatrudnienie;
9. z myślą o pobudzeniu rynku pracy i tworzeniu miejsc pracy w UE wyraża poparcie dla inicjatyw mających na celu usprawnienie transgranicznego świadczenia usług przy jednoczesnym przestrzeganiu przepisów prawa pracy i ochrony socjalnej;
10. podkreśla potrzebę zdecydowanej obrony zabezpieczeń pracowniczych przewidzianych w procesie zmiany pracodawcy; uważa, że należy zadbać o możliwość automatycznego przenoszenia pracowników poprzedniego pracodawcy do nowego pracodawcy bez osłabiania praw pracowniczych, które zapisano w rozdziale IV karty praw podstawowych oraz w tytule IX i X TFUE, przy czym szczególny nacisk należy położyć na rolę związków zawodowych i klauzulę zrównoważonego wsparcia, o którym mowa w art. 154 TFUE;
11. odnotowuje nowy komunikat Komisji zatytułowany „Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”, którego celem jest wspieranie integracji

jednolitego rynku w ramach UE, stymulowanie wzrostu i sprzyjanie tworzeniu dobrych jakościowo miejsc pracy, w szczególności dla ludzi młodych; z zadowoleniem przyjmuje wyrażone w komunikacie poparcie dla przedsiębiorczości społecznej; domaga się, aby w przyszłości pojawiły się inne podobne inicjatywy przewidziane jako wsparcie dla całego sektora MŚP;

12. zauważa, że należy udoskonalić przepisy dotyczące możliwości przenoszenia systemów emerytalnych, w szczególności systemów emerytur zakładowych;
13. zwraca uwagę, że do tej pory nie urzeczywistniono rynku wewnętrznego w ważnej dziedzinie, jaką jest sektor internetowy, komunikacyjny i kreatywny; zauważa, że realizacja jednolitego rynku cyfrowego ma jeszcze duże możliwości rozwojowe i duży potencjał zatrudnienia;
14. wzywa państwa członkowskie, aby w ramach transgranicznego świadczenia usług zapewniły pracodawcom, pracownikom i innym zainteresowanym stronom odpowiednie doradztwo w zakresie obowiązujących przepisów prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i prawa podatkowego; uważa, że informacje te muszą być dostępne przed doświadczeniem związanym z mobilnością, podczas niego i po nim;
15. odnotowuje znaczenie pojedynczych punktów kontaktowych, które oferują jeden interfejs obejmujący wszystkie niezbędne procedury dotyczące przedsiębiorców oraz ograniczają w ten sposób przeszkody administracyjne i zachęcają do działalności gospodarczej;
16. uznaje potrzebę utworzenia pojedynczych punktów kontaktowych drugiej generacji, które będą bardziej przyjazne dla użytkowników i ułatwią transgraniczne dopełnianie procedur; podkreśla znaczenie informowania o istnieniu takich pojedynczych punktów kontaktowych oraz o korzyściach, jakie oferują.



## WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI

<b>Data przyjęcia</b>	20.6.2013
<b>Wynik głosowania końcowego</b>	+ :                41 - :                4 0 :                0
<b>Posłowie obecni podczas głosowania końcowego</b>	Regina Bastos, Edit Bauer, Heinz K. Becker, Jean-Luc Bennahmias, Phil Bennion, Pervenche Berès, Philippe Boulland, Milan Cabrnock, David Casa, Alejandro Cercas, Ole Christensen, Derek Roland Clark, Marije Cornelissen, Emer Costello, Frédéric Daerden, Karima Delli, Sari Essayah, Richard Falbr, Thomas Händel, Marian Harkin, Nadja Hirsch, Stephen Hughes, Danuta Jazłowiecka, Martin Kastler, Ádám Kósa, Jean Lambert, Verónica Lope Fontagné, Olle Ludvigsson, Thomas Mann, Elisabeth Morin-Chartier, Csaba Óry, Sylvana Rapti, Licia Ronzulli, Elisabeth Schroedter, Joanna Katarzyna Skrzydlewska, Jutta Steinruck, Traian Ungureanu, Inês Cristina Zuber
<b>Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego</b>	Sergio Gutiérrez Prieto, Richard Howitt, Jelko Kacin, Ria Oomen-Ruijten, Birgit Sippel
<b>Zastępca(y) (art. 187 ust. 2) obecny(i) podczas głosowania końcowego</b>	Jorgo Chatzimarkakis, Ricardo Cortés Lastra, Jürgen Klute

## WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI

<b>Data przyjęcia</b>	9.7.2013
<b>Wynik głosowania końcowego</b>	+ :                23 - :                2 0 :                13
<b>Posłowie obecni podczas głosowania końcowego</b>	Claudette Abela Baldacchino, Pablo Arias Echeverría, Adam Bielan, Preslav Borissov, Sergio Gaetano Cofferati, Birgit Collin-Langen, Lara Comi, Anna Maria Corazza Bildt, Cornelis de Jong, Vicente Miguel Garcés Ramón, Evelyne Gebhardt, Thomas Händel, Małgorzata Handzlik, Philippe Juvin, Sandra Kalniete, Edvard Kožušník, Toine Manders, Hans-Peter Mayer, Franz Obermayr, Sirpa Pietikäinen, Phil Prendergast, Robert Rochefort, Heide Rühle, Christel Schaldemose, Andreas Schwab, Catherine Stihler, Róza Gräfin von Thun und Hohenstein, Emilie Turunen, Bernadette Vergnaud, Barbara Weiler
<b>Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego</b>	Jürgen Creutzmann, Ashley Fox, María Irigoyen Pérez, Othmar Karas, Roberta Metsola, Olle Schmidt, Olga Sehnalová, Sabine Verheyen