



Bruksela, dnia 3 maja 2010 r.

## KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 24/2010

### **Sprawozdanie z posiedzenia międzyparlamentarnego nt. usprawnienia funkcjonowania usług na rynku wewnętrznym: obecnego stanu rzeczy i wyzwań na przyszłość**

**Bruksela, 27 kwietnia 2010 r.**

Dyrektywa 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, potocznie nazywana dyrektywą usługową, miała zostać wprowadzona do prawa krajowego w państwach członkowskich do dnia 28 grudnia 2009. Prace nad dyrektywą usługową były jednym z najgorętszych tematów prac Parlamentu Europejskiego poprzedniej kadencji. Cztery miesiące po upływie terminu, w dniu 27 kwietnia 2010 r. eurodeputowani i parlamentarzyści krajowi spotkali się w Brukseli w celu omówienia, czy państwa członkowskie wypełniły swoje obowiązki w zakresie implementacji dyrektywy. Podsumowując debatę można stwierdzić, że nie dokonano wystarczających postępów, ponieważ nadal są problemy z transpozycją prawa a także z uwagi na fakt, że tzw. jedno okienko, które ma ułatwiać zakładanie firm, nie zawsze oferuje pełną gamę usług dla firm.

#### • **Kontekst**

Dyrektywa o liberalizacji rynku usług została przyjęta przez Parlament w listopadzie 2006 r. po ponad dwóch latach pracy. Warto podkreślić, że pierwotna wersja dyrektywy różniła się od ostatecznie przyjętej wersji.

Celem dyrektywy było utworzenie jednolitego rynku usług w UE, który pobudziłby wzrost gospodarczy i stworzył setki tysięcy miejsc pracy w całej Europie. Już dziś 70% PKB w UE wytwarza się właśnie w sektorze usług. Do tej pory firmy miały duże trudności ze świadczeniem usług poza granicami swojego kraju, gdyż musiały stosować się do szeregu przepisów i pozwoleń lokalnych, które w większości nie miały uzasadnienia, a służyły ochronie danego rynku przed konkurencją. Dyrektywa usługowa miała usunąć te ograniczenia i umożliwić firmom swobodę świadczenia usług na rynkach unijnych.

Wbrew opinii wielu środowisk dyrektywa usługowa nie dotyczy rynku pracy i warunków

ochrony pracowników. Prawa pracownicze są wykluczone z zakresu dyrektywy, a jej celem jest ułatwienie działalności firmom, które już funkcjonują w jednym z krajów UE. Główny postulat twórców dyrektywy był taki, że firma działająca i posiadająca wszelkie zezwolenia i certyfikaty potrzebne do funkcjonowania w jednym kraju UE, może bez konieczności zdobywania nowych pozwoleń, koncesji, dodatkowych rejestracji czy pokonywania innych zbędnych barier administracyjnych podjąć działalność w każdym innym kraju UE bez dodatkowej rejestracji (tzw. zasada swobody świadczenia usług). Takie prawo to duża szansa dla polskich przedsiębiorców i ich pracowników, którzy na unijnym rynku będą mogli swobodnie konkurować nie tylko ceną, ale także jakością świadczonych usług, czego obawiali się zachodni politycy.

Projekt dyrektywy budził bardzo wiele kontrowersji, głównie w tzw. starych krajach unijnych. Szczególnego znaczenia nabrał on podczas kampanii referendalnych we Francji i Holandii, gdzie polski hydraulik stał się symbolem taniej siły roboczej ze wschodu, która miała zalać tamtejsze rynki pracy. Do tej populistycznej retoryki dodano zarzuty o rzekomym „dumpingu socjalnym”. Do najbardziej spornych kwestii należały: zasada kraju pochodzenia (zasada ta oznacza, iż przedsiębiorca świadczy usługi na zasadach, jakie obowiązują w kraju, z którego pochodzi), zakres dyrektywy oraz kwestie dotyczące delegowania pracowników. Wszystkie te obawy przeniesiono na forum Parlamentu Europejskiego, gdzie toczyły się prace nad ostatecznym kształtem dyrektywy. Tworzyły się koalicje między państwami członkowskimi, które zabiegały o równy dostęp do rynku usług dla wszystkich firm lub też się jemu sprzeciwiały. W efekcie udało się wynegocjować taki kształt dyrektywy, który jest korzystny dla polskich firm i pracowników. Projekt stanowi, że nastąpi ujednoczenie rynku usług w Europie, przy jednoczesnej ochronie praw pracowników.

- **Komisarz Barnier o dyrektywie**

Komisarz ds. rynku wewnętrznego **Michel Barnier** podkreślił, że właściwe stosowanie nowych przepisów może wygenerować zysk w wysokości pomiędzy 60 a 140 mln euro, czyli 1% wzrostu gospodarczego w UE. Zaznaczył, że jest to szczególnie istotne w okresie kryzysu, w którym trzeba poszukiwać dodatkowych czynników wzrostu. Jednak dodał, że cztery miesiące po upływie terminu transpozycji, tylko 21 państw członkowskich powiadomiło Komisję o zakończeniu tego procesu. Przyznał, że wdrożenie tej dyrektywy jest trudne, gdyż oprócz uproszczeń w ustawodawstwach krajowych, wymaga ona wdrożenia projektów operacyjnych, tj. jednego okienka, nowych procedur administracyjnych, itp., dlatego konieczne jest udzielenie wsparcia technicznego państwom członkowskim przez Komisję Europejską. Zaznaczył, że państwa członkowskie przyjmują ustawodawstwo przekrojowe dotyczące transpozycji dyrektywy. Takie podejście techniczne zostało zastosowane m.in. we Francji i w Niemczech. Można przeprowadzić właściwą transpozycję dyrektywy bez przyjęcia ustawodawstwa przekrojowego, ale trzeba pamiętać o ustawach sektorowych. Konieczne jest także dostosowanie istniejącego ustawodawstwa w państwach członkowskich.

Komisarz Barnier stwierdził, że dyrektywa usługowa może poprawić funkcjonowanie administracji. Pojedyncze okienko to w jego opinii ważne przedsięwzięcie, pod warunkiem, że przedsiębiorcy i obywatele będą w stanie z tego korzystać. Okienka „pierwszej generacji” działają w 21 państwach członkowskich - to znaczy można jedynie zasięgać przez nie informacji, ale nie można przeprowadzić w tym okienku całości procedury.

W odniesieniu do współpracy sieci administracyjnej, komisarz Barnier powiedział, że w ostatnim czasie odnotowano postępy w zakresie zbudowania systemu elektronicznego dla rynku wewnętrznego. Jest to wielojęzyczne narzędzie wymiany informacji. Ponad 4 tysiące organów jest zarejestrowanych w systemie elektronicznym. W roku 2009 zostało zarejestrowanych 1300 przepływów informacji. W opinii komisarza to rozwiązanie ma ogromny potencjał odnośnie współpracy administracyjnej, który może stać się swoistym *facebookiem* rynku wewnętrznego.

Komisarz Barnier podkreślił, że w czasie swojej kadencji odwiedzi każdą stolicę w Europie i będzie rozmawiał z parlamentami narodowymi, z przedstawicielami resortów i z urzędnikami odpowiedzialnymi za wdrożenie dyrektywy usługowej, ale także innych dyrektyw z zakresu rynku wewnętrznego, np. o rynkach publicznych i kwalifikacjach zawodowych. Na koniec stwierdził, że parlamenty narodowe, oprócz pracy nad legislacją, powinny pomagać Komisji Europejskiej w promowaniu nowych rozwiązań i wywieraniu presji na administracje krajowe.

Obecna na sali przedstawicielka Komisji Europejskiej powiedziała, że stworzenie pojedynczych okienek to obszar niezwykle ważny dla Komisji. Okienka mają być elektronicznymi centrami wymiany informacji i najlepszych praktyk.

- **Problemy z transpozycją**

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do zniesienia barier administracyjnych w swobodnym przepływie usług. Aby sprostać tym wymaganiom, 600 przepisów krajowych zostało dotychczas zmodyfikowanych w państwach członkowskich. Zadanie to jest szczególnie trudne w krajach związkowych, jak wskazał **Herman De Croo**, belgijski minister spraw federalnych i parlamentarzysta a także niemiecki poseł do Parlamentu Europejskiego **Andreas Schwab** (EPP). Ponadto pan De Croo powiedział, że „dyrektywa Bolkensteina to już historia a obecna dyrektywa znacznie różni się od poprzedniej propozycji”. Podkreślił, że należy przeanalizować wpływ aktualnej dyrektywy na tworzenie miejsc pracy i kształtowanie się dobrobytu w Europie. Zaznaczył, że w niektórych gałęziach gospodarki, jak np. koleje czy też usługi pocztowe, nadal mamy do czynienia z dużą dozą protekcjonizmu, ale w ujęciu długoterminowym gospodarki tego nie wytrzymają.

**Robert Lecou** z francuskiego Zgromadzenia Narodowego (członek Komisji Spraw UE), był zdania, że trudności w transpozycji i stosowaniu dyrektywy wynikają z faktu, że jej zakres jest zbyt szeroki. „Zastanawiam się, czy nie osiągnęliśmy już granic tego, co jest uzasadnione”, powiedział. Dodał jednak, że stworzenie portalu internetowego, gdzie można rejestrować przedsiębiorstwa, usprawniło ten proces. W opinii **Cristiana Silviu Buşoi** (ALDE, Rumunia) pewnych problemów, szczególnie z transpozycją w różnych krajach, można było uniknąć, gdyby zastosowano rozporządzenia a nie dyrektywy. Przyznał, że Rumunia należy do grupy krajów, gdzie nie ma jeszcze „jednego okienka”.

- **Zniesienie barier administracyjnych**

Senator **Grzegorz Banaś** (wiceprzewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP) powiedział, że dyrektywa o usługach na rynku wewnętrznym została transponowana do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która wprowadza przepisy horyzontalne oraz dokonuje zmian w 27 ustawach szczegółowych. Senator podkreślił, że implementacja

dyrektywy odbyła się przy pełnej zgodzie obu izb polskiego parlamentu, jak i po szerokich konsultacjach społecznych. Polski prezydent również podpisał tę ustawę niezwłocznie. Przepisy weszły one w życie w dniu 10 kwietnia 2010 r., który dla Polski jest dniem symbolicznym.

Senator Banaś podkreślił, że należy zwrócić uwagę na rewolucyjne zapisy w ustawie dotyczące funkcjonowania administracji. Skupił się na fragmencie dotyczącym uproszczeń administracyjnych. Wprowadzenie instytucji dorozumianej zgody we wszystkich procedurach oznacza, że po upływie terminu określonego w przepisach prawa – w przypadku bezczynności właściwego organu, wnioskodawca automatycznie uzyskuje zgodę na wykonywanie takiej działalności usługowej. Rewolucyjnym jest również przedłużenie tylko jednokrotne terminu na rozpatrzenie tego wniosku. Stwierdził, że będzie to bardzo ciekawe doświadczenie dla polskiej administracji publicznej i z tego względu konieczne będzie prowadzenie szerokiej ewaluacji tych zagadnień, bo w polskim systemie prawnym przyczynia się to do powstanie zupełnie innego, nowego podejścia jakościowego do zadań administracji publicznej w relacji klient - administracja.

Odnosząc się do wypowiedzi senatora **Banasia**, przewodniczący **Malcolm Harbour** (ECR, Wielka Brytania), powiedział, że w wielu przypadkach zauważono, że przygotowując się do wdrożenia dyrektywy usługowej, największą przeszkodą po stronie przedsiębiorców było to, że po złożeniu przez nich wniosku o pozwolenie na rozpoczęcie działalności, nie otrzymywali oni żadnej odpowiedzi i w konsekwencji przenosili się do innego kraju lub zmieniali swoje plany biznesowe. Brak odpowiedzi lub brak woli do jej udzielenia był jedną z najważniejszych przeszkód w rozpoczęciu i prowadzeniu działalności gospodarczej. Eurodeputowany Harbour podkreślił, że w związku z przyjętymi przez Polskę rozwiązaniami, o czym mówił senator Banaś, polscy obywatele, którzy ubiegają się o zezwolenie na rozpoczęcie działalności, skorzystają z tego, bo ich wniosek musi być rozpatrzony w odpowiednim czasie. Ponadto, dyrektywa usługowa prowadzi do uproszczenia środowiska biznesowego w państwach członkowskich. Polski przypadek braku udzielania odpowiedzi w przeszłości na wnioski przedsiębiorców jest tego dowodem. Środowisko biznesowe poprawia się, m.in. w Polsce i nie tylko, również w wymiarze transgranicznym, ale także w państwach członkowskich.

- **Jedno okienko dla przedsiębiorców**

Nowe przepisy mają na celu ułatwienie funkcjonowania firmom, które chcą świadczyć usługi za granicą. Elektroniczna usługa „jednego okienka” ma za zadanie umożliwienie przedsiębiorstwom dostępu do informacji i sprawne załatwienie wszelkich formalności. Usługa potocznie zwana „jednym okienkiem” jest dostępna w 21 krajach UE, ale niektóre kraje nie wprowadziły bardziej zaawansowanej technologii, co oznacza, że ta usługa jedynie umożliwia dostęp do informacji, ale nie ułatwia załatwienia formalności. Ponadto, często są one dostępne tylko w języku narodowym danego państwa członkowskiego. Włoski senator **Stefano Pedica** (wiceprzewodniczący Komisji Spraw UE) był zdania, że co najmniej dwa dodatkowe języki są potrzebne, ponieważ „okienka” są skuteczne we wspieraniu transgranicznej działalności gospodarczej.

**Ludek Sefzig** (przewodniczący Komisji Spraw UE czeskiego Senatu) powiedział, że w jego kraju utworzono 15 punktów pojedynczego kontaktu (okienek): 13 w różnych regionach i 2 w Pradze. W Czechach można logować się przez stronę <http://www.businessinfo.cz/>.

Przypomniał o wprowadzonych przez Niemcy restrykcjach w swobodnym przemieszczaniu się działalności gospodarczej, w tym usług, oraz o tym, że niemiecka gospodarka nie ucierpiała gospodarczo w okresie przejściowym, a wręcz odwrotnie - znacznie na tym zyskała. Na koniec stwierdził, że liberalny kierunek działań w tym zakresie jest wspierany przez jego rząd.

**Else-May Botten** (członek Komisji Przemysłu i Gospodarki parlamentu Norwegii) podziękowała za włączenie parlamentów z Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) do dyskusji. Kraje EFTA przyjęły do swojego ustawodawstwa dużą część szczegółowych przepisów wspólnotowych. Przed przyjęciem dyrektywy usługowej w Norwegii miała miejsce debata polityczna, w której obawiano się przede wszystkim dumpingu społecznego oraz unicestwienia europejskiego modelu społecznego. Analizowano dyrektywę, by upewnić się, że dyrektywa nie będzie naruszała prawa pracy, nie będzie przeciwna europejskiemu modelowi społecznemu, nie doprowadzi do dumpingu społecznego i będzie uwzględniała krajowe porozumienia zbiorowe oraz nie zmieni systemów opieki zdrowotnej, itp.

Eurodeputowana **Evelyne Gebhardt** (S&D, Niemcy) podkreśliła, że podczas negocjacji nad kształtem dyrektywy usługowej, punktami spornymi były kwestie poszanowania prawa pracy i wyłączenia usług leżących w interesie ogólnogospodarczym. W ostatecznym kształcie dyrektywa usługowa nie objęła prawa pracy, tzn. ustawowych czy umownych postanowień odnoszących się do warunków pracy i zatrudnienia, włącznie z ochroną zdrowotną, warunkami BHP oraz relacji pomiędzy pracodawcą i pracownikiem, które są określane przez państwa członkowskie w oparciu o prawo narodowe w poszanowaniu prawa wspólnotowego. Ponadto, ta dyrektywa nie zawiera przepisów, które narzucałyby cokolwiek państwom członkowskim w zakresie ubezpieczeń społecznych. Takie zapisy usunęły obawy w wielu państwach członkowskich, że dyrektywa będzie ingerowała w krajowe przepisy prawa pracy.

Komisja Europejska pierwotnie proponowała, by ta dyrektywa usługowa dotyczyła prawie wszystkich usług. Parlament Europejski był natomiast zdania, że jest pewne rozróżnienie pomiędzy usługami o charakterze czysto komercyjnym, których dotyczy ta dyrektywa, a usługami o charakterze ogólnogospodarczym, które wymagają szczególnego podejścia, jak np. usługi audiowizualne, komunikacyjne, socjalne, działalność notariuszy czy komorników itp. Dlatego te sfery zostały z dyrektywy wyłączone. Ponadto, wyłączone zostały gry hazardowe, ponieważ nie są usługami należącymi do usług zabezpieczających byt. Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się jasno, że PE miał rację tak określając zakres dyrektywy i nie wpisując ww. sfer do zakresu dyrektywy usługowej.

- **Kolejne kroki**

Transpozycja dyrektywy usługowej nie jest jedyną rzeczą wymaganą od państw członkowskich. Każde państwo członkowskie musi bowiem przedstawić listę wymogów, które mają charakter dyskryminujący, nie są obiektywnie uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym lub są nieproporcjonalne względem innych państw członkowskich. Ponadto, każdy kraj musi zbadać tego rodzaju wymogi, które mają charakter dyskryminujący ten kraj, w legislacji pozostałych 26 państw członkowskich. Tego rodzaju proces wzajemnej oceny został określony przez **Evelyne Gebhardt** (S&D, Niemcy) mianem „biurokratycznego potwora”. Było to ustępstwo Parlamentu Europejskiego wobec Rady podczas negocjacji w 2006 r. Podkreśliła, że jeśli np. Polska musi dokonać ewaluacji tego, czego dokonano w tym zakresie w innych państwach, stanowić to będzie dla państw członkowskich ogromne

wyzwanie. W jej opinii jest to zadanie Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej a nie państw członkowskich. Oczekuje się, że eurodeputowana Gebhardt, która była sprawozdawcą projektu dyrektywy usługowej z ramienia Parlamentu Europejskiego w poprzedniej kadencji, będzie odpowiedzialna w niedalekiej przyszłości za opracowanie sprawozdania Parlamentu Europejskiego na temat postępów w transpozycji dyrektywy oraz jej wpływu.

**Malcolm Harbour** (ECR, Wielka Brytania), przewodniczący Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, powiedział, że jednym z najważniejszych aspektów dyrektywy usługowej jest to, że proces wzajemnej oceny jest w toku. Dlatego istotne jest, by ustalić, w jakim stopniu tą oceną zajmuje się tym parlament krajowy a w jakim stopniu odpowiedni resort. Przypomniął o sprawozdaniu Rady, w którym mówi się o tym, że przeanalizowano 19 tys. wymogów, związanych z transgranicznym świadczeniem usług i 16.000 wymogów nałożonych na usługodawców w związku z rozpoczęciem działalności (systemów zezwoleń i innych wymagań). Zazaczył, że jest to ogromne przedsięwzięcie. Dzielenie się doświadczeniami jest czymś zupełnie nowym, jeśli chodzi o analizowanie ustawodawstwa wspólnotowego. Proces ten nie ma rangi na szczeblu publicznym, bo wszystko jest omawiane na szczeblu administracyjnym.

**Opracowała:**  
**dr Magdalena Skulimowska**

**A k c e p t u j e**

**Grzegorz Banaś**  
Wiceprzewodniczący Komisji Budżetu  
i Finansów Publicznych  
Senatu RP

#### **Załączniki:**

1. Sprawozdanie Rady: Services Directive - State of play of transposition  
<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201004/20100407ATT72278/20100407ATT72278EN.pdf>
2. Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym *Dziennik Urzędowy L 376 , 27/12/2006 P. 0036 - 0068* - w załączniku do sprawozdania