

III

(Akty przygotowawcze)

KOMITET REGIONÓW

139. SESJA PLENARNA KR-U (POSIEDZENIE MIESZANE INTERACTIO), 30.6.2020–2.7.2020

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Pakiet usługowy: zaktualizowane stanowisko europejskich władz lokalnych i regionalnych

(2020/C 324/09)

Sprawozdawca:	Jean-Luc VANRAES (BE/Renew E.), radny gminy Uccle
Dokumenty źródłowe:	<p>Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia europejskiej e-karty usług oraz powiązanych mechanizmów administracyjnych</p> <p>COM(2016) 824 final</p> <p>Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram prawnych i operacyjnych europejskiej e-karty usług wprowadzonej rozporządzeniem... [rozporządzenie ESC]</p> <p>COM(2016) 823 final</p> <p>Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów</p> <p>COM(2016) 822 final</p> <p>Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług oraz zmieniającej dyrektywę 2006/123/WE i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym</p> <p>COM(2016) 821 final</p> <p>Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych</p> <p>COM(2016) 820 final</p>

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Waga i pilna potrzeba urzeczywistnienia jednolitego rynku usług

1. Uznaje, że jednolity rynek jest ważnym osiągnięciem polityki UE stanowiącej podstawę konkurencyjności Europy, dobrobytu i dobrostanu konsumentów. Podkreśla, że sprawnie funkcjonujący jednolity rynek przyczynia się również do pobudzenia wzrostu gospodarczego, innowacji i zatrudnienia na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz że władze regionalne i lokalne, jako istotni nabywcy publiczni, czerpią korzyści z lepszego funkcjonowania jednolitego rynku, w tym usług.

2. Odnotowuje, że prace nad urzeczywistnieniem jednolitego rynku wciąż trwają i że nadal istnieją duże bariery. Podkreśla, że jego wdrożenie i pogłębienie wymagają większego zaangażowania podmiotów instytucjonalnych na wszystkich poziomach sprawowania rządów oraz że w szczególności państwa członkowskie ponoszą dużą odpowiedzialność za zapewnienie skutecznego wdrożenia.

3. Akcentuje, że wnioski dotyczące polityki jednolitego rynku mogą mieć istotne skutki terytorialne, które należy odpowiednio ocenić. Oceny oddziaływania terytorialnego przyczyniają się do pomiaru możliwych skutków wniosków ustawodawczych w kompleksowy i wyważony sposób, gdyż obejmują wielorakie aspekty, i mają zasadnicze znaczenie dla wielu regionów, które nie uczestniczą bezpośrednio w procesie legislacyjnym, lecz wdrażają prawodawstwo. Przypomina, że KR jest gotów wnieść do tych ocen swą wiedzę fachową.

4. Apeluje, by wdrożenie jednolitego rynku odbywało się z jak największym poszanowaniem zasad lokalnej samorządności. Przypomina, że w Europejskiej karcie samorządu lokalnego⁽¹⁾ uznano, iż władze lokalne są jednym z głównych filarów każdego ustroju demokratycznego, że ochrona i wzmocnienie lokalnej samorządności wnosi istotny wkład w budowę Europy opartej na zasadach demokracji i decentralizacji władzy oraz że wymaga to, by władze lokalne miały szeroki zakres autonomii w zakresie swych obowiązków, sposobu ich wykonywania i stosowanych w tym celu środków, a także zasobów potrzebnych w tym celu.

5. Uważa, że należy rozważyć bardziej zdecentralizowane podejście do wdrażania jednolitego rynku, obejmujące powierzenie odpowiedzialności za monitorowanie i kontrolowanie właściwego stosowania prawa UE agencjom na szczeblu państw członkowskich, na wzór zdecentralizowanego podejścia do stosowania unijnych reguł konkurencji. Uważa, że takie zdecentralizowane podejście pomogłoby zarówno w zmniejszeniu obciążenia administracyjnego na wszystkich szczeblach, jak i we wzbudzeniu poczucia odpowiedzialności państw członkowskich za jednolity rynek, co ma zasadnicze znaczenie dla jego właściwego funkcjonowania.

6. Zwraca uwagę, że wiele wciąż istniejących znacznych barier gospodarczych występuje w dziedzinie usług.

7. Podkreśla, że usługi są głównym elementem europejskiej gospodarki, odpowiadają za około 70 % zarówno PKB, jak i miejsc pracy⁽²⁾. Zwraca jednak uwagę, że sektor usług w UE charakteryzuje się powolnym wzrostem wydajności i słabą konkurencją oraz ogromną różnorodnością sektorów usługowych o różnej specyfice. Odnotowuje, że wewnątrzunijny handel usługami stanowi zaledwie jedną trzecią wewnątrzunijnego handlu towarami i nie wykazuje żadnych oznak nadrobienia zaległości.

8. Podkreśla, że nieuzasadnione bariery w transgranicznym świadczeniu usług wynikające głównie z odmiennych krajowych przepisów i procedur należą do głównych przyczyn słabych wyników tego sektora i że ich usunięcie zwiększyłoby szanse usługodawców i klientów na pełne wykorzystanie potencjału jednolitego rynku. Zaznacza, że dalsze działania w tym zakresie muszą być podejmowane przy uwzględnieniu wykazanych potrzeb usługodawców. Podkreśla że ogromna różnorodność sektorów usług może wymagać przyjęcia podejścia bardziej nakierowanego na poszczególne sektory oraz że władze regionalne i lokalne mogłyby odegrać ważną rolę w rozwiązywaniu pojawiających się problemów.

9. Podkreśla, że usługi zapewniają istotny pośredni wkład w gospodarkę jako część globalnych łańcuchów wartości oraz że konkurencyjne usługi, zwłaszcza usługi biznesowe, są kluczowe dla wydajności i konkurencyjności kosztowej w innych sektorach, takich jak produkcja, mających zasadnicze znaczenie dla gospodarki regionalnej i lokalnej.

⁽¹⁾ Rada Europy, 1985 r.

⁽²⁾ Dokument roboczy służb Komisji „Sprawozdanie z funkcjonowania jednolitego rynku za 2019 r.”, SWD(2019) 444 final.

10. Wskazuje, że potencjał dyrektywy usługowej, dziesięć lat po jej wejściu w życie, w zakresie poprawy swobodnego przepływu usług nie został jeszcze w pełni wykorzystany oraz że usługodawcy w wielu sektorach usługowych nadal zmagają się z licznymi barierami przy rozpoczynaniu działalności w innym państwie członkowskim lub podczas tymczasowego świadczenia usług transgranicznych. Zauważa, że zgodnie z szacunkami wyeliminowanie barier w handlu transgranicznym i inwestycjach dotyczących usług na podstawie ram już stworzonych przez dyrektywę usługową mogłoby zwiększyć unijny PKB o 1,7 %.

11. Odnotowuje, że z wniosków ustawodawczych Komisji w pakiecie usługowym przyjęto tylko jeden, a mianowicie dyrektywę w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów. Zauważa ponadto, że wnioski ustawodawcze dotyczące europejskiej e-karty usług są blokowane w procesie legislacyjnym oraz że bardzo powoli postępuje proponowanej dyrektywy określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług.

12. Zwraca się do Komisji o przeanalizowanie najbardziej rozpowszechnionych rodzajów działalności gospodarczej i zawodowej w każdym państwie członkowskim, w ramach których można by już teraz czerpać korzyści z obowiązującej dyrektywy usługowej, tak by można było jak najszybciej sporządzić kompleksowy wykaz niepotrzebnych kosztów i utrudnień dla przedsiębiorców. Wzywa również Komisję do opracowania w trybie pilnym zalecenia zawierającego standardowy model pojedynczego punktu kontaktowego przewidzianego w art. 6 dyrektywy, tak aby państwa członkowskie dysponowały wspólnym wzorem maksymalnie ułatwiającym usługodawcom konsultowanie się we własnym języku, jak ma to miejsce – bardzo skutecznie i przy minimalnych kosztach tłumaczeń – w przypadku przepisów technicznych.

13. Odnotowuje, że wyrok TSUE w sprawie Visser Vastgoed⁽³⁾ może mieć istotne konsekwencje dla władz lokalnych i regionalnych. Jest zdania, że należy je uwzględnić w prawodawstwie UE i że proponowana dyrektywa w sprawie powiadomień stanowi właściwe ramy dla realizacji tego celu.

14. Uważa, że konsekwencje sprawy Visser Vastgoed mogą się nie ograniczać do obowiązków powiadomienia o planach zagospodarowania przestrzennego, które dotyczą co prawda usług detalicznych, lecz mają potencjalnie o wiele większy zasięg.

15. Uznaje znaczenie sprawnie funkcjonującego jednolitego rynku dla regionów przygranicznych i uważa, że instrumenty współpracy transgranicznej UE takie jak EUWT⁽⁴⁾ mogą odegrać w tym zakresie przydatną rolę.

Europejska e-karta usług

16. Przyjmuje do wiadomości, że Parlament Europejski odrzucił wniosek Komisji w sprawie e-karty usług i zwrócił się do Komisji o wycofanie tego dossier. Zauważa ponadto, że Rada nie była w stanie wypracować wspólnego stanowiska w tej sprawie i przypomina, że aby wspierać przedsiębiorstwa świadczące usługi transgraniczne, należy prawidłowo wdrożyć środki przewidziane w obecnej dyrektywie usługowej, takie jak choćby pojedyncze punkty kontaktowe.

17. Przypomina współprawodawcom, że w pierwotnym założeniu wniosku, które nie zostało osiągnięte, e-karta usług miała zmniejszyć złożoność procedur administracyjnych i koszty ponoszone przez usługodawców transgranicznych, zwłaszcza MSP, na etapie dopełniania formalności administracyjnych.

18. Zwraca uwagę, że bez wdrożenia e-karty usług usługodawcy transgraniczni nadal ponoszą te same koszty dopełniania formalności administracyjnych i że e-karta usług miała je zmniejszyć o połowę, co byłoby bardzo korzystne dla MSP.

19. Dlatego też przypomina potrzebę podjęcia istotnych kroków w zakresie uproszczenia procedur administracyjnych z punktu widzenia usługodawców i zbędnych kosztów, które nadal ponoszą. Zwraca jednak uwagę, że obciążenie legislacyjne, techniczne i administracyjne dla władz lokalnych i regionalnych związane z wprowadzeniem e-karty usług musi być proporcjonalne do oczekiwanych korzyści.

⁽³⁾ Sprawy połączone C-360/15 i C-31/16, w sprawie których wyrok wydano 30 stycznia 2018 r.

⁽⁴⁾ Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej.

20. Przypomina współprawodawcom, że dyrektywa usługowa stanowi, iż państwa członkowskie nie mogą powielać wymogów równoważnych z wymogami, które usługodawca spełnił już w innym państwie członkowskim. Odnotowuje jednak, że zasadę tę nadal niewystarczająco stosuje się w praktyce, w związku z czym usługodawcy muszą często spełnić te same wymogi co przedsiębiorstwa krajowe, choć wywiązali się już z równoważnych lub podobnych wymogów w rodzimym państwie członkowskim.

21. Zwraca uwagę współprawodawców na to, że złożoność współpracy między organami krajowymi oraz wynikające z niej obciążenia administracyjne związane z proponowaną procedurą e-karty usług były jednym z głównych powodów, dla których nie udało się osiągnąć kompromisu w negocjacjach w tej sprawie. W związku z tym zwraca się do Komisji Europejskiej o to, by przy opracowywaniu przyszłych wniosków skupiła się na prostych i jasnych zasadach współpracy między organami.

22. Zwraca uwagę, że znaczne różnice między państwami członkowskimi pod względem wymogów dotyczących formy prawnej i własności udziałów są również nadal przeszkodą w swobodzie przedsiębiorczości w sektorze usług biznesowych.

23. Odnotowuje również, że usługodawcy mają poważne trudności w uzyskaniu wymaganego prawnie ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej, gdy starają się zaoferować usługi w innym państwie członkowskim.

24. Zwraca również uwagę, że krajowe przepisy sektorowe nie zawsze wprowadzają konieczne rozróżnienie między wymogami obowiązującymi usługodawców starających się rozpocząć działalność gospodarczą a usługodawcami pragnącymi świadczyć tymczasowo usługi transgraniczne, co prowadzi do niepewności i nieproporcjonalnych wymogów regulacyjnych odnośnie do usługodawców transgranicznych.

25. Ubolewa, że wspomniane wyżej przeszkody nie zostały zniesione i nadal przyczyniają się do niskiej integracji usług na jednolitym rynku w ramach ustanowionych już w dyrektywie usługowej.

26. Dlatego też nalega, by pozostałe instytucje osiągnęły porozumienie w celu rozstrzygnięcia kwestii, które ma rozwiązać wniosek ustawodawczy dotyczący e-karty, dzięki czemu możliwe będzie lepsze wdrożenie dyrektywy usługowej w terenie.

27. Dostrzega różne podejścia państw członkowskich do kryteriów kwalifikowalności usługodawców do udziału w przetargach, co może stanowić przeszkodę w urzeczywistnieniu jednolitego rynku. Dlatego też potencjał instrumentów UE należy wykorzystać do usprawnienia tych podejść tam, gdzie jest to możliwe.

28. Zwraca uwagę na przepisy dyrektywy usługowej mające na celu zwiększenie działalności transgranicznej oraz rozwój rzeczywistego jednolitego rynku usług dzięki większej zbieżności zasad wykonywania zawodu na szczeblu europejskim i wzywa Komisję Europejską do zaproponowania inicjatyw zachęcających stowarzyszenia zawodowe na szczeblu europejskim do wykorzystania tych możliwości do ułatwienia swobodnego przepływu usługodawców.

29. Podkreśla znaczenie dyrektywy usługowej i jej wkładu w swobodny przepływ usług na jednolitym rynku. Jednocześnie podkreśla, że przedsiębiorstwa, w szczególności MŚP, i organy publiczne stoją w obliczu wielu wyzwań związanych ze stosowaniem przepisów dyrektywy.

Procedura powiadomień

30. Odnotowuje wyrok TSUE w sprawie Visser Vastgoed oraz niepewność prawa, jaką może pociągać on za sobą dla władz lokalnych i regionalnych⁽⁷⁾, w szczególności w odniesieniu do kwestii obowiązku powiadomienia. Jednocześnie jego zakres może się nie ograniczać do usług detalicznych i planowania przestrzennego, lecz może mieć wpływ na inne działania regulacyjne władz lokalnych i regionalnych.

(7) W UE jest ponad 95 000 gmin, między którymi istnieją znaczne różnice pod względem wielkości i zdolności. W Niemczech i Austrii dyrektywa usługowa i ustanowiony w niej obowiązek powiadomienia mogłyby dotyczyć łącznie nawet 250 000 lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego (sprawozdanie okresowe z 15 stycznia 2020 r. ze zleconego przez KR badania na temat konsekwencji dyrektywy KE o powiadomieniach dla władz lokalnych i regionalnych w świetle wyroku TSUE ze stycznia 2018 r.).

31. Zauważa, że poprawa procedury powiadomień w ramach pakietu usługowego jest okazją do rozwiązania problemów, na które zwrócił uwagę wyrok TSUE, i wzywa współprawodawców do skoncentrowania wysiłków na opracowaniu rozwiązań w trakcie obecnych negocjacji dotyczących procedury powiadamiania, które zapewniłyby również niezbędną pewność prawa.
32. Podkreśla, że wiele władz lokalnych i regionalnych musi sprostać wyzwaniom dotyczącym zdolności i zasobów, by poddać obciążeniom administracyjnym związanym z obecnym prawnym obowiązkiem powiadomienia – w świetle wyroku TSUE – i że wszelkie nowe procedury powiadomień powinny to brać pod uwagę, by jak najbardziej zmniejszyć obciążenia administracyjne.
33. Wskazuje na potrzebę znalezienia właściwej równowagi między działaniami potrzebnymi do wypełnienia obowiązków powiadomienia a wartością dodaną dla osiągnięcia celów dyrektywy usługowej z uwzględnieniem faktu, że większość przepisów lokalnych i regionalnych ma nieznaczny wpływ na jednolity rynek i jest prawdopodobnie zgodna z wymogami dyrektywy usługowej.
34. Akcentuje, że wszelkie nowe procedury powiadomień nie powinny prowadzić do zbędnych opóźnień w przyjmowaniu przepisów lokalnych i regionalnych, gdyż opóźnienia wywierają negatywny wpływ na wszystkie zainteresowane strony i utrudniają działalność gospodarczą oraz inwestycje (na przykład w handel detaliczny i powiązaną z nim rozbudowę nieruchomości).
35. Apeluje, by Komisja Europejska wykazała się wystarczającą przejrzystością i otwartością na dialog w kontekście jakiegokolwiek nowej procedury powiadomień, szczególnie na tym etapie procedury, kiedy ocenia ona zgodność danego przepisu lokalnego lub regionalnego z dyrektywą usługową.
36. Podkreśla potrzebę skutecznego wdrożenia dyrektywy usługowej i w związku z tym sugeruje, by Komisja Europejska opracowała zestaw kryteriów ilościowych i/lub jakościowych w celu stwierdzenia, jaki rodzaj przepisów lokalnych i regionalnych mógłby zostać zwolniony z obowiązku powiadomienia na mocy dyrektywy usługowej w taki sposób, by zwolnienie to nie utrudniało wdrożenia tejże dyrektywy.
37. Proponuje, by Komisja i Europejska zbadała wykonalność zdecentralizowanych aspektów wdrażania, w tym powiadomień, związanych z kryteriami ilościowymi i/lub jakościowymi, gdyż może to zwiększyć skuteczność wdrażania i umożliwić dokładniejszą ocenę interesu publicznego na szczeblu lokalnym i regionalnym i tym samym zapewnić poszanowanie zasady samorządności lokalnej i zasady pomocniczości.
38. Podkreśla wagę zasad niedyskryminacji, proporcjonalności i interesu publicznego stosowanych w dyrektywie usługowej i zwraca uwagę w lokalnym i regionalnym kontekście regulacyjnym, że motyw 9 dyrektywy usługowej wyraźnie wyłącza z zakresu jej stosowania przepisy dotyczące zagospodarowania lub użytkowania terenu oraz planowania przestrzennego w miastach i na wsi.

Bruksela, dnia 1 lipca 2020 r.

Apostolos TZITZIKOSTAS

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*