

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Wykorzystanie potencjału rynku wewnętrznego dzięki pogłębionej współpracy administracyjnej”

COM(2008) 703 wersja ostateczna

(2010/C 128/19)

Sprawozdawca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 6 listopada 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Wykorzystanie potencjału rynku wewnętrznego dzięki pogłębionej współpracy administracyjnej”

COM(2008) 703 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 9 września 2009 r.

Na 457. sesji plenarnej w dniach 4–5 listopada 2009 r. (posiedzenie z dnia 5 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 128 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. EKES popiera bardziej zdecentralizowane i oparte na strukturze sieci podejście do współpracy transgranicznej w ramach jednolitego rynku przewidziane w Systemie Wymiany Informacji na Rynku Wewnętrznym (IMI). EKES uważa, że system pomoże zagwarantować skuteczne egzekwowanie przepisów prawnych dotyczących jednolitego rynku i umożliwi wprowadzenie odpowiednich środków w celu rozwiązania problemów, jakie napotykają obywatele i podmioty gospodarcze.

1.2. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w poszczególnych państwach członkowskich może odegrać aktywną i znaczącą rolę w funkcjonowaniu systemu IMI. Może też pomóc w informowaniu o zaletach systemu i poszerzaniu wiedzy o jego funkcjonowaniu.

1.3. Biorąc pod uwagę, że system IMI wykryje istniejące krajowe przeszkody dla właściwego stosowania dyrektywy w sprawie usług i dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych oraz że prawdopodobnie jego zakres przedmiotowy zostanie rozszerzony na inne sektory, byłoby wskazane, aby Komisja zaprojektowała mechanizm ostrzegania lub sankcji w celu usunięcia wspomnianych przeszkód.

1.4. W związku z tym, że przekaz danych w IMI podlega systemowi ochrony danych osobowych ustanowionemu przez prawo wspólnotowe, EKES proponuje wprowadzenie obowiązku powiadamiania osób, których dane dotyczą, w celu umożliwienia korzystania z praw dostępu przewidzianych w systemie ochrony danych, w sposób określony w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

2. Wprowadzenie

2.1. Artykuł 10 TWE ustanawia w sposób ogólny „wspólnotową zasadę lojalności” między państwami członkowskimi i Wspólnotą, którą obszernie uzasadnia orzecznictwo ETS⁽¹⁾ i na podstawie której państwa członkowskie powinny:

- stosować wszystkie właściwe środki prawa krajowego w celu wdrażania przepisów i aktów wspólnotowych;
- współpracować ze sobą i ze Wspólnotą w celu realizacji celów Traktatu i prawodawstwa wtórnego.

2.2. Współpraca administracyjna między państwami członkowskimi i Wspólnotą do chwili obecnej rozwija się w konkretnych obszarach, takich jak podatki⁽²⁾ (każde państwo członkowskie wyznacza organ centralny i istnieje obowiązek współpracy między państwami członkowskimi), cła, konkurencja (sieć organów krajowych), a nawet, na przykład, polityka azyłowa, imigracyjna oraz zewnętrzna (program ARGO-2002).

2.3. EKES poświęcił współpracy administracyjnej między władzami krajowymi i wspólnotowymi opinię z inicjatywy własnej⁽³⁾, w której stwierdza, że dobrze określone i skuteczne krajowe procedury polityczno-administracyjne w państwach członkowskich, z jednej strony, oraz lepsze stanowienie, wdrażanie i egzekwowanie prawa, z drugiej strony, są integralną częścią dobrego sprawowania rządów we Wspólnocie.

(1) Sprawa C-392/02, wyrok z dnia 15.11.2005 r. i opinia rzecznika generalnego Leederta Adriana Geelhoeda.

(2) Dz.U. L 264, z 15.10.2003.

(3) Dz.U. C 325, z 30.12.2006.

2.4. Na mocy decyzji 2004/387/WE⁽⁴⁾ z dnia 21 kwietnia 2004 r. powstał program interoperatywnego świadczenia ogólnoeuropejskich usług w zakresie e-administracji dla organów administracji publicznej w Europie, dla instytucji wspólnotowych oraz innych podmiotów, a także dla przedsiębiorstw i obywateli (program IDABC). W decyzji tej przewiduje się wdrażanie projektów „będących przedmiotem wspólnego zainteresowania” i środków horyzontalnych, które Wspólnota stosuje proporcjonalnie do własnych interesów (art. 10).

2.5. W dniu 17 marca 2006 r. przedstawiciele państw członkowskich wchodzący w skład Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w zakresie Rynku Wewnętrznego zatwierdzili ogólny plan wdrożenia systemu wymiany informacji rynku wewnętrznego, zwanego dalej „systemem IMI”, oraz jego rozwoju ukierunkowanego na poprawę komunikacji między organami administracji państw członkowskich. W decyzji Komisji 2008/49/WE⁽⁵⁾ w sprawie wdrożenia systemu wymiany informacji rynku wewnętrznego pod względem ochrony danych osobowych system ten został uznany za projekt stanowiący przedmiot wspólnego zainteresowania w ramach realizacji celów programu IDABC.

2.6. System IMI został pomyślany jako instrument ułatwiający zastosowanie tych aktów prawnych z dziedziny rynku wewnętrznego, które wymagają wymiany informacji między administracjami państw członkowskich.

3. Komunikat Komisji

3.1. Brak zaufania do ram prawnych oraz organów nadzorczych innych państw członkowskich powoduje powielanie przepisów i podwojenie kontroli, którym poddana jest działalność transgraniczna. Do tej pory było to jedną z głównych przeszkód dla sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku, dlatego też państwa członkowskie powinny ściśle ze sobą współpracować oraz budować wzajemne zaufanie do swoich systemów.

3.1.1. IMI umożliwi państwom członkowskim wypełnianie ich zobowiązań prawnych związanych z wymianą informacji. Umożliwi także realizowanie nowych form współpracy administracyjnej, które nie byłyby możliwe bez wsparcia w postaci elektronicznego systemu informacyjnego.

3.2. IMI stanowi dla właściwych organów państw członkowskich proste narzędzie do odnajdywania organów w innych państwach członkowskich oraz wysyłania do nich wniosków o udzielenie informacji przy wykorzystaniu zorganizowanego zbioru pytań sformułowanych w oparciu o określone obszary prawodawstwa UE.

3.2.1. IMI ma być wydajnym i skutecznym środkiem obniżenia jednostkowych kosztów komunikacji pomiędzy państwami członkowskimi, która jest koniecznym elementem właściwego wdrażania prawodawstwa dotyczącego rynku wewnętrznego. Niemniej jednak uznano, że wdrażanie systemu należy na początek ograniczyć do dwóch dziedzin: uznawania kwalifikacji zawodowych, w której już go zaczęto wdrażać, oraz dyrektywy w sprawie usług. Doświadczenia zdobyte w tych dwóch obszarach pozwolą na jego dalsze rozszerzenie na inne sektory niezbędne do funkcjonowania rynku wewnętrznego.

3.2.2. IMI przyczyni się tym samym do budowania zaufania, które umożliwi sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku oraz pełne wykorzystanie jego potencjału.

3.3. IMI jest wielojęzycznym narzędziem stworzonym na potrzeby UE, liczącej 27 państw członkowskich i 23 języki urzędowe, chociaż jego zastosowanie jest przewidziane w 30 państwach EOG. Wielojęzyczność jest korzystna. Dzięki użyciu nowych technologii wspomaganych przez pracę tłumaczy i udostępnienie funkcji tłumaczenia automatycznego, IMI jest dobrym przykładem konkretnych środków, po jakie może sięgnąć UE w celu zminimalizowania przeszkód i wyeliminowania luki komunikacyjnej między poszczególnymi administracjami w Europie.

3.4. W kontekście modernizacji zarządzania jednolitym rynkiem, IMI przyczyni się do wypracowania bardziej skutecznego, zdecentralizowanego i opartego na strukturze sieci podejścia do współpracy transgranicznej.

3.5. IMI umożliwia państwom członkowskim usprawnienie współpracy przy wdrażaniu prawodawstwa dotyczącego rynku wewnętrznego, wspiera właściwe organy w państwach członkowskich, pomagając im w pokonywaniu istotnych barier praktycznych w komunikacji, takich jak różne języki i brak jasno określonych partnerów w innych państwach członkowskich. Jego celem jest zwiększenie skuteczności i wydajności codziennej współpracy państw członkowskich.

3.6. System opracowano w oparciu o trzy główne zasady:

- nie nakłada on na państwa członkowskie dodatkowych obowiązków w zakresie współpracy administracyjnej ponad te, które zapisano już w odpowiednich przepisach dotyczących rynku wewnętrznego;
- zapewnia elastyczność w celu poszanowania różnorodności administracyjnych struktur i kultur w Europie;
- jest on jednolitym systemem opierającym się na elementach wielokrotnego użycia; został zaprojektowany tak, by obsługiwać wiele aktów prawodawczych dotyczących rynku wewnętrznego i uniknąć w przyszłości powielania systemów informacyjnych.

3.7. W komunikacie Komisji słusznie podkreśla się implikacje systemu IMI dla ochrony danych osobowych i fakt, że jest on całkowicie podporządkowany przepisom obowiązującym w tej materii, w szczególności dyrektywie 95/46/WE i rozporządzeniu (WE) nr 45/2001.

3.7.1. W rzeczywistości dostęp do informacji zarządzanych przez system IMI jest zastrzeżony dla organów i podmiotów krajowych wskazanych jako „organy właściwe” w dyrektywach, do których system obecnie ma zastosowanie.

3.8. Komisja uważa również, że w celu osiągnięcia pożądaných wyników niezbędne jest zwiększenie obecnego poziomu inwestycji w szkolenia i podnoszenie świadomości. Komisja zbada różne opcje i oceni program szkolenia i wymiany, jeśli zajdzie taka potrzeba.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 181, z 18.5.2004.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 13, z 16.1.2008.

3.9. Komisja opublikowała zalecenie z dnia 29 czerwca 2009 r. ⁽⁶⁾ w sprawie środków na rzecz poprawy funkcjonowania jednolitego rynku, w którym uznaje za ważne przyjęcie skoordynowanego, opartego na współpracy podejścia, wspólnego dla Komisji i państw członkowskich, którego celem będzie lepsza transpozycja, stosowanie i egzekwowanie przepisów dotyczących jednolitego rynku. Oznacza ono również współodpowiedzialność państw członkowskich za jednolity rynek oraz przyjęcie przez nie bardziej proaktywnej roli w zarządzaniu nim.

4. Uwagi ogólne

4.1. Bardziej zdecentralizowane i oparte na strukturze sieci podejście do współpracy transgranicznej, które zakłada zastosowanie systemu IMI, zwiększy prawo do dobrej administracji w interesie obywateli, instytucji i podmiotów gospodarczych. Należy utrzymać podstawowe zasady elastyczności, wielokrotnego wykorzystania elementów i nienaradzania państwom członkowskim dodatkowych obowiązków.

4.1.1. Prawo do dobrej administracji w tym przypadku oznacza szybkie udostępnianie obywatelom dokładnych i konkretnych informacji o wymogach obowiązujących w państwach, w których mają oni rozpocząć działalność gospodarczą, świadczyć usługi lub pracować, a także o właściwych organach, do których mają kierować swoje wnioski. Oprócz tego system będzie pośrednio informował o nieuzasadnionych przeszkodach krajowych w korzystaniu z odpowiednich praw i wolności w formie gwarantowanej przez prawo wspólnotowe, co pozwoli Komisji na podjęcie stosownych działań.

4.2. Aby rynek wewnętrzny mógł dobrze funkcjonować, władze państw członkowskich powinny ściśle ze sobą współpracować i wspólnie budować zaufanie do systemu IMI, przyczyniając się w ten sposób do zwiększenia przejrzystości i dobrego zarządzania. W celu ścisłej współpracy transgranicznej między organami państw członkowskich właściwymi w sprawach związanych z jednolitym rynkiem państwa członkowskie powinny zastosować środki konieczne dla zagwarantowania funkcjonowania sieci transgranicznych lub elektronicznych systemów informacyjnych stworzonych przez Komisję, takich jak IMI.

4.3. W decyzji 2004/387/WE (IDABC) przewidziano schemat określający zrównoważony podział między Wspólnotę a państwa członkowskie kosztów operacyjnych i kosztów utrzymania ogólnoeuropejskich usług w zakresie e-administracji i usług dotyczących infrastruktury (art. 7 ust. 3). W rezultacie organy państw członkowskich powinny zacząć realizować inwestycje konieczne dla właściwego funkcjonowania IMI. EKES uważa, że ponieważ chodzi tutaj o dzielone kompetencje, a w związku z tym i o dzielone obowiązki, także państwa członkowskie powinny zdobyć się na dodatkowy wysiłek.

4.4. Skuteczne wdrażanie systemu wiąże się ze ściślejszą współpracą administracyjną między organami państw członkowskich i Komisją. W przyszłości należy rozszerzyć obszar zastosowania IMI, który obecnie ogranicza się do dyrektyw w sprawie kwalifikacji zawodowych i w sprawie usług na rynku wewnętrznym.

4.4.1. Do celów współpracy administracyjnej w decyzji 2008/49/WE ustanowiono system wymiany i przetwarzania informacji, które, ze względu na ich poufność, są rozdzielane między różne jednostki administracyjne, z których każda zarządza

określoną częścią systemu. W związku z tym IMI wymaga działań nie tylko Komisji, ale także krajowych uczestników systemu: z jednej strony koordynatora, a z drugiej – użytkowników systemu. Użytkowników systemu, nadzorowanych albo przez organ krajowy, albo przez koordynatora, określa się na podstawie zadań przydzielonych im przez osoby zajmujące się wnioskami, osoby przydzielające wnioski, osoby odpowiedzialne za nadzór oraz lokalnych administratorów danych.

4.4.2. System ten musi być koordynowany z mechanizmami współpracy administracyjnej przewidzianymi w dyrektywach, w odniesieniu do których będzie stosowany, czyli mechanizmami wymiany informacji i właściwymi organami krajowymi wymienionymi w dyrektywie w sprawie usług i dyrektywie w sprawie kwalifikacji zawodowych. W tym kontekście należy rozważyć ewentualne kontakty bezpośrednie lub pośrednie między użytkownikami IMI i organami krajowymi wyznaczonymi w tych dyrektywach, zwłaszcza tymi, którzy mają bezpośredni lub pośredni wpływ na rynek wewnętrzny.

4.4.3. Jeśli chodzi o dyrektywę w sprawie usług, to należy w szczególności, w celu koordynacji z IMI, wziąć pod uwagę następujące aspekty:

- a) obszerną definicję organu właściwego (art. 4);
- b) ustanowienie pojedynczych punktów kontaktowych (art. 6) i punktów łącznikowych (art. 28);
- c) ustanowienie doskonale zharmonizowanych procedur udzielania zezwoleń i kontaktowania się z wnioskodawcami (art. 13);
- d) ustanowienie mechanizmów ostrzegania (art. 32), które mają przyczynić się do powstania sieci współpracy organów państw członkowskich.

4.4.4. Natomiast w związku z dyrektywą w sprawie kwalifikacji zawodowych, należy wziąć pod uwagę następujące mechanizmy współpracy:

- a) obszerną definicję organu właściwego oraz zrównanie traktowania dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji zawodowych wydanych przez stowarzyszenia zawodowe (art. 3);
- b) współpracę administracyjną między państwami członkowskimi w celu swobodnego świadczenia usług (art. 8);
- c) harmonizację procedury uznawania kwalifikacji zawodowych dla celów podejmowania działalności (art. 51);
- d) specjalny system współpracy administracyjnej, który określa warunki wymiany informacji dotyczących postępowań dyscyplinarnych lub nałożonych sankcji karnych, wykaz właściwych organów oraz koordynatora działań przedmiotowych organów (art. 56), i na koniec utworzenie krajowych ośrodków informacji, które mają dostarczać konkretnych informacji w związku ze stosowaniem dyrektywy (art. 57).

⁽⁶⁾ Dz.U. L 176, z 7.7.2009, s. 17.

4.4.5. Komitet uważa, że szybkie i skuteczne zastosowanie systemu IMI musi obejmować aspekty społeczne (okresy składkowe, uprawnienia emerytalne itp.) związane z dziedzinami przewidzianymi na pierwszym etapie. Takie podejście nie tylko odpowiada stanowisku politycznemu Komitetu, ale jest także konsekwencją bezpośredniego i koniecznego związku między stroną gospodarczą i społeczną działalności zawodowej.

4.4.6. Związek ten był wielokrotnie podkreślany przez Komitet. Na przykład ostatnio, w opinii z 14 stycznia 2009 r. ⁽⁷⁾ w sprawie wymiaru społecznego i środowiskowego rynku wewnętrznego, Komitet zaznaczył, że instytucje europejskie muszą brać pod uwagę zarówno uprawnione interesy rynku, jak i fakt, że swobody gospodarcze muszą podlegać takim regulacjom, aby ich praktykowanie nie podważało działania podstawowych praw społecznych uznawanych przez prawo wspólnotowe, międzynarodowe standardy pracy i prawa krajów członkowskich, włącznie z prawem do negocjacji, zawierania i wdrażania układów zbiorowych.

4.4.7. Komitet poparł w szczególności środki harmonizacji w tym względzie, zarówno koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, jak i inicjatywy dotyczące przenoszenia uprawnień emerytalno-rentowych ⁽⁸⁾.

4.5. EKES popiera sprawne funkcjonowanie wspólnotowych przepisów prawnych i wykorzystanie całego potencjału rynku wewnętrznego, a także podjęcie odpowiednich środków w celu podniesienia świadomości i zapewnienia szkolenia właściwym organom.

4.6. Aby pogłębić współpracę administracyjną, należy z jednej strony utrwalić funkcjonowanie systemu IMI i organizacji współpracujących na rzecz jego funkcjonowania, a z drugiej strony ważną rolę powinien odgrywać tutaj EKES i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza przy okazji kampanii informujących o istnieniu systemu i podnoszących świadomość jego znaczenia dla funkcjonowania rynku wewnętrznego.

4.7. EKES uważa, że z doświadczeń związanych z funkcjonowaniem systemu IMI i z procesem rozwoju prawa wspólnotowego można by wyprowadzić ogólne zasady, aby w przyszłości na szczeblu wspólnotowym stworzyć bardziej kompleksowe i szczegółowe uregulowania prawne w sprawie współpracy administracyjnej, dzięki przyjęciu rozporządzenia obejmującego aspekty bardziej ogólne.

4.8. IMI stanowi zatem pierwszy etap procesu: zastosowanie systemu w sposób tutaj określony doprowadzi do racjonalizacji systemów współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a Komisją w tych dziedzinach opartych na wzajemnym uznawaniu i zasadzie niedyskryminacji, które są konieczne dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Jednocześnie ze względu na szczegółowy podział zadań między podmiotami uczestniczącymi w zarządzaniu IMI, wprowadzony dzięki działaniom Komisji w tej dziedzinie, zabezpieczony jest obszar niezwykle istotny dla obywateli Unii Europejskiej, jakim jest ochrona danych osobowych.

4.9. Wreszcie, w związku z oddziaływaniem systemu IMI na system ochrony danych osobowych, należy zwrócić uwagę na niedawno opublikowaną opinię rzecznika generalnego Ruiz-Jaraba Colomera ⁽⁹⁾, w której znalazła się wykładnia niektórych przepisów prawnych składających się na przedmiotowy system i które zostały tutaj w pełni wdrożone. Interpretacja ta została potwierdzona w wyroku ETS z 7 maja 2009 r. dotyczącym obowiązku zagwarantowania prawa dostępu do informacji na temat odbiorców lub kategorii odbiorców, którym ujawniane są dane, i treści informacji, nie tylko w odniesieniu do teraźniejszości, lecz również w odniesieniu do przeszłości, oraz ustanowienia okresu przechowywania takich danych, który stanowiłby rezultat właściwego wyważenia między, z jednej strony, interesem osoby, której dane dotyczą, w ochronie jej życia prywatnego, a z drugiej strony – obciążeniem, jakie obowiązek przechowywania tej informacji reprezentuje dla administratora danych.

4.10. Wykładania dotyczy zwłaszcza dwóch różnych praw uznanych przez dyrektywę 95/46, uregulowanych w sposób, który sprawia, że korzystanie z jednego (prawo do usunięcia danych w terminie jednego roku) utrudnia skorzystanie z drugiego (dostęp osoby zainteresowanej do przetwarzania danych): po usunięciu danych na mocy dyrektywy 95/46 zamknięte zostaje prawo dostępu, ponieważ nie można wnioskować o informacje, które już nie istnieją. Rozsądne wydaje się uwzględnienie wykładni rzecznika generalnego i Trybunału Sprawiedliwości celem umożliwienia współistnienia praw uznanych przez prawo wspólnotowe oraz ich realizacji: zgodnie ze wspomnianą wykładnią należy poinformować osobę zainteresowaną o przekazaniu danych, w tym o tożsamości adresatów, oraz o tym, że prawo dostępu obowiązuje przez rok, a następnie dane są usuwane i w związku z tym nie ma do nich dostępu.

Bruksela, 5 listopada 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽⁷⁾ Dz.U. C 182, z 4.8.2009, s. 1.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 228, z 22.9.2009.

⁽⁹⁾ Wnioski z 22.12.2008, sprawa C-553/07.