



Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas

INT/568
Bendroji paslaugų rinka

2011 m. liepos 5 d., Briuselis

Bendrosios rinkos, gamybos ir vartojimo skyriaus

NUOMONĖ

dėl

Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Geriau veikiančios bendrosios paslaugų rinkos kūrimas remiantis Paslaugų direktyvos abipusio vertinimo proceso rezultatais“

COM(2011) 20 galutinis

Pranešėjas **Martin Siecker**

Administratorius Jean-Pierre Faure

Europos Komisija, vadovaudamasi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 304 straipsniu, 2011 m. sausio 27 d. nusprendė pasikonsultuoti su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu dėl

Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Geriau veikiančios bendrosios paslaugų rinkos kūrimas remiantis Paslaugų direktyvos abipusio vertinimo proceso rezultatais“

COM(2011) 20 galutinis.

Bendrosios rinkos, gamybos ir vartojimo skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto parengiamąjį darbą šiuo klausimu, 2011 m. birželio 23 d. priėmė savo nuomonę.

...-(i)ojeje plenarinėje sesijoje, įvykusioje ... (... posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę ... narių (-iams) balsavus už, ... – prieš ir ... susilaikius.

*

* *

1. Išvados ir rekomendacijos

- 1.1 Komitetas remia Komisijos norą gerinti bendrosios paslaugų rinkos veikimą. Savaiame suprantama, kad būtina pašalinti diskriminacinio pobūdžio, nepagrįstus ir neproporcingus reikalavimus. Todėl Komitetas palankiai vertina iniciatyvą modernizuoti valstybės valdymo institucijas įsteigiant kontaktinius centrus ir gali tik pasveikinti besiplečiantį valstybinių institucijų bendradarbiavimą tarpvalstybiniais klausimais. Tačiau toks bendravimas turi būti plėtojamas ir tose politikos srityse, kuriose gali būti nesilaikoma įsipareigojimų.
- 1.2 Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas mano, kad Komisijos išvados dėl Paslaugų direktyvos poveikio paslaugų sektoriaus veikimui yra skubotos. Direktyva galioja dar tik kelerius metus. Tai, kad ne visas valstybes nares vienodai tenkina ši direktyva ir kad jos savaip turi įgyvendinti šią direktyvą savo teisėkūroje, yra sudėtingi veiksniai, į kuriuos komunikate neatsižvelgta. Paslaugų sektorius yra didelis ir sudėtingas, apima daug skirtingų šakų, todėl prireiks nemažai laiko bendrajai paslaugų rinkai racionalizuoti priimant Europos teisėkūros priemones.
- 1.3 Paslaugų direktyvos projektas buvo parengtas pagal senąją sutartį, kurioje bendroji rinka vis dar buvo svarbiausias prioritetas. Pagal Lisabonos sutartį kiti interesai yra vertinami ne kaip antraeiliai, kaip anksčiau, o kaip lygiaverčiai ekonominiams interesams. Įdomu panagrinėti, kaip pagal senąją sutartį parengti teisės aktai ir teismų praktika siejasi su naująja sutartimi. Savo nuomonėje dėl Bendrosios rinkos akto Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas rekomendavo išnagrinėti Darbuotojų komandiravimo direktyvą atsižvelgiant į naująją sutartį. Būtų įdomu sužinoti ar išanalizavus Teisingumo Teismo sprendimus, pagal

kuriuos bendrajai rinkai (senasis 49 straipsnis) suteikiama viršenybė, atsiskleistų kiti šio klausimo aspektai.

2. **Pagrindinės Komisijos komunikato nuostatos**

- 2.1 Nors paslaugos yra svarbiausias Europos Sąjungos ekonomikos veiksnys, Komisija mano, kad paslaugų rinka dar neišnaudoja viso savo potencialo. Pavyzdžiui, komunikate dėl strategijos „Europa 2020“, Komisija pabrėžia, kad remiantis Paslaugų direktyva reikia sukurti labiau integruotą bendrąją paslaugų rinką¹, o komunikate „Kuriamas bendrosios rinkos aktas“ Komisija atkreipia dėmesį į poreikį toliau konsoliduoti bendrąją paslaugų rinką². Komisijos teigimu, tai yra būtina norint padėti įmonėms paslaugų sektoriuje vystytis ir užimti geresnę padėtį pasaulyje, kad galėtų sukurti daugiau darbo vietų.
- 2.2 2006 m. gruodžio mėn. Paslaugų direktyvos³ priėmimas, o vėliau jos įgyvendinimas žymi veiksmų, skirtų gerinti bendrosios paslaugų rinkos veikimą, pradžią. Šiuo teisės aktu Europos Komisija supaprastino reglamentavimo sistemą, o valstybės narės priėmė įvairiausių įgyvendinimo teisės aktus, kad visoje ES panaikintų šimtus nepagrįstų arba neproporcingų reikalavimų.
- 2.3 Paslaugų direktyva buvo sukurtas tarpusavio peržiūros mechanizmas – abipusio vertinimo procesas. 2010 m. valstybės narės ir Lichtenšteinas, Norvegija bei Islandija įvertino apie 35 000 teisės aktų reikalavimų, kurių daugelis buvo taikomi paslaugų sektoriaus verslui. Tai buvo steigimo reikalavimai (pvz., leidimų suteikimo tvarka, teritoriniai apribojimai ar kapitalo nuosavybės apribojimai) ir tarpvalstybinio paslaugų teikimo reikalavimai (pvz., registracijos, pranešimo ar draudimo įpareigojimai).
- 2.4 Labiausiai nustebino šio proceso išvada, kad tam tikruose paslaugų sektoriuose bendroji rinka vis dar yra kuriama. Komisijos teigimu pagrindinė problema yra ta, kad tam tikrose valstybės narėse teisėkūros priemonėmis iki šiol dar nepanaikintos visos diskriminacinės kliūtys ir kad kliūtis padedantys pašalinti įstatymai dar neviseiškai įgyvendinti arba nėra tinkamai vykdomi. Komisija taip pat teigia, kad valstybės narės vis dar plačiai naudojasi galimybe leisti tam tikras paslaugas teikti tik tam tikriems veiklos vykdytojams.
- 2.5 Siekdama bendrosios paslaugų rinkos pažangos Komisija siūlo per ateinančius 18 mėn. įgyvendinti keletą priemonių, visų pirma:
- bendrosios paslaugų rinkos veikimo tikrinimą siekiant įvertinti padėtį naudotojų požiūriu (įmonių, savarankiškai dirbančių asmenų, vartotojų);

1 COM (2010) 2020 galutinis

2 COM (2010) 608 galutinis

3 Direktyva 2006/123/EB

- tikslinius veiksmus, kuriais siekiama pašalinti likusias reguliavimo kliūtis, nepagrįstai trukdančias realizuoti bendrosios paslaugų rinkos potencialą;
- tikslinius veiksmus, kad vietos lygmeniu iš tiesų būtų sukurta bendroji paslaugų rinka.

Komisija įvertins paslaugų teikėjų teisių gynimo priemonių, kuriomis jie dabar gali naudotis nacionalinėms administravimo institucijoms pažeidus jų bendrosios rinkos teises, veiksmingumą ir iki 2012 m. priims sprendimą dėl tolesnių žingsnių.

3. Bendrosios pastabos

- 3.1 Komisija pagrįstai teigia, kad bendroji paslaugų rinka nėra tiesiog tikslas, ji yra priemonė gerinti kasdienį Europos įmonių ir piliečių gyvenimą ir gerovę. Reikėtų giliau paanalizuoti bendrosios rinkos indėlį siekiant šių horizontalių tikslų. Paslaugų direktyvos projektas buvo parengtas pagal senąją sutartį, kurioje bendroji rinka vis dar buvo svarbiausias prioritetas. Pagal Lisabonos sutartį kiti interesai yra vertinami ne kaip antraeiliai, kaip anksčiau, o kaip lygiaverčiai ekonominiams interesams. Įdomu panagrinėti, kaip pagal senąją sutartį parengti teisės aktai ir teismų praktika siejasi su naująja sutartimi. Savo nuomonėje dėl Bendrosios rinkos akto Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas rekomendavo išnagrinėti Darbuotojų komandiravimo direktyvą atsižvelgiant į naująją sutartį.. Būtų įdomu sužinoti, ar išanalizavus Teisingumo Teismo sprendimus, pagal kuriuos bendrajai rinkai (senasis 49 straipsnis) suteikiama viršenybė, atsiskleistų kiti šio klausimo aspektai.
- 3.2 Iki šiol atliktuose vertinimuose buvo skiriamas pernelyg didelis dėmesys pačioms taisyklėms, todėl šie vertinimai yra pernelyg „technokratiški“; pavyzdžiui, valstybė narė tam tikrų profesijų reglamentavimą gali labai gerai motyvuoti pageidavimu išlaikyti teikiamos paslaugos kokybę ir taip pasitarnauti visuomenės gerovei. Tai, kad toks reglamentas yra laikomas laisvės teikti tarpvalstybines paslaugas kliūtimi savaime nereiškia, kad tokią „kliūtį“ reikia pašalinti: tokiais atvejais vartotojų ir darbuotojų interesai gali būti svarbesni nei su ekonomine laisve susiję interesai. Turi būti panaikintos tik išties nepagrįstais ir diskriminaciniais argumentais grindžiamos kliūtys.
- 3.3 Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas mano, kad Komisijos išvados dėl Paslaugų direktyvos poveikio paslaugų sektoriaus veikimui yra skubotos. Direktyva galioja dar tik kelerius metus. Tai, kad ne visas valstybes narės vienodai tenkinta šia direktyva ir kad jos savaip turi įgyvendinti šią direktyvą savo teisėkūroje, yra sudėtingi veiksniai, į kuriuos komunikate neatsižvelgta. Paslaugų sektorius yra didelis ir sudėtingas, apima daug skirtingų šakų, todėl prireiks daug laiko bendrajai paslaugų rinkai racionalizuoti priimant Europos teisėkūros priemones.
- 3.4 Dokumente kalbama ir apie steigimo laisvę, ir apie ~~ne~~ laisvę teikti tarpvalstybines paslaugas: tai yra du skirtingi dalykai. Su steigimu susiję reikalavimai yra visų pirma nacionalinės kompetencijos klausimas, o tarpvalstybines paslaugas ekonominės laisvės požiūriu reglamentuoja ES teisės aktai. Tinkamą pusiausvyrą turi nustatyti valstybės narės.

- 3.5 Be to, rekomenduotina aiškiau nurodyti, kad Paslaugų direktyva apima 40 proc. ES BVP. Toliau Komisijos komunikate paaiškinama, kad paslaugų sektorius sudaro apie 70 proc. ES BVP. Taigi galima daryti išvadą, kad daugiau negu pusę paslaugų rinkos sudaro tarpvalstybinės paslaugos, tačiau tokia prielaida yra labai abejotina.
- 3.6 Komunikate yra keletas prielaidų, kurių negalima patikrinti, arba, geriausiu atveju, jos yra diskutuotinos, ir kuriomis Komisija yra linkusi pernelyg pasikliauti: 5.1 skirsnyje Komisija išreiškia didelius lūkesčius dėl valstybių narių jau vykdomo veikimo patikrinimo rezultatų neatsižvelgdama į tai, kad kai kurios valstybės narės būtent trukdo užbaigti kurti bendrąją paslaugų rinką.
- 3.7 Komisija taip pat teigia (2 skirsnyje), kad atsargiais skaičiavimais prognozuojama, kad įgyvendinus Paslaugų direktyvą galima gauti iki 140 mlrd. EUR ekonominės naudos arba 1,5 proc. ES BVP. Tokie duomenys buvo pateikti 2007 m. Nyderlandų ekonominės politikos analizės biuro atliktame tyrime, netrukus po Paslaugų direktyvos įsigaliojimo, kol lūkesčių dėl šios direktyvos poveikio dar nebuvo sužlugdžiusi vėliau prasidėjusi didelė krizė. Šį teiginį taip pat reikėtų patikslinti.
- 3.8 Kyla rimtų abejonių dėl 3 ir 4 skirsniuose nurodyto 2010 m. vykusio tarpusavio vertinimo proceso įvertinimo: Komisijos komunikate teigiama, kad šis tarpusavio vertinimas turėjo „neregėtą bendrosios rinkos poveikį“ valstybėse narėse, tačiau nepaaiškinama, kaip tas poveikis pasireiškia. Tai galbūt paskatino didelę veiklą kai kuriose valstybių narių viešojo administravimo srityse, tačiau koks poveikis ir praktiniai padariniai padaryti bendrajai paslaugų rinkai?
- 3.9 Europos Komisija neišdėstė aiškios savo pozicijos dėl galimos įvairių horizontalių tikslų, kurių siekia Europos Sąjunga, hierarchijos, kaip akivaizdžiai matyti, *inter alia*, iš neaiškumo, susijusio su galimybe visuomenės gerovės labai valstybėms narėms įgyvendinti ribojantį poveikį galinčius turėti reglamentus. Vertėtų plačiau viešai apsvarstyti su tokia galimybe susijusius klausimus atsižvelgiant į visuomenės paramos Europos projektui stoką, į kurią atkreipiamas dėmesys M. Monti ataskaitoje.

4. **Konkrečios pastabos**

- 4.1 Komitetas remia Komisijos norą gerinti bendrosios paslaugų rinkos veikimą. Savaiame suprantama, kad būtina pašalinti diskriminacinio pobūdžio, nepagrįstus ir neproporcingus reikalavimus. Todėl Komitetas palankiai vertina iniciatyvą modernizuoti valstybės valdymo institucijas įsteigiant kontaktinius centrus ir gali tik pasveikinti besiplečiantį valstybinių institucijų bendradarbiavimą tarpvalstybiniais klausimais. Tačiau toks bendravimas turi būti plėtojamas ir tose politikos srityse, kuriose gali būti nesilaikoma įsipareigojimų⁴.

⁴ COM (2008) 703 galutinis

- 4.2 Pagal Paslaugų direktyvą reikalingi tik elektroniniai kontaktiniai centrai, bet keletas valstybių narių įsteigė ir fizinius kontaktinius centrus: jie teikia skirtingas, iniciatyvesnes ir platesnes paslaugas įmonėms, kurios nori pradėti savo veiklą kitų valstybių narių rinkose. Komitetas mano, kad tokiais kontaktiniais centrais turi būti lengva naudotis, taip pat ir užsienio kalbomis, taip pat turi būti sudaryta galimybė užsiregistruoti internetu. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui įdomu, kuo skiriasi šie skirtingi būdai įmonių patirties ir suvokimo požiūriu, ir prašo Komisijos išanalizuoti, ar šie fiziniai kontaktiniai centrai yra populiaresni ir labiau vertinami nei elektroniniai.
- 4.3 Reikėtų pagrįsti teiginį, kad paslaugų sektorius yra vienas iš naujoviškiausių ir dinamiškiausių sektorių, todėl turi potencialą smarkiai prisidėti prie ekonomikos augimo. Žinoma, Paslaugų direktyva tikrai turi didelės teigiamos įtakos ES įdarbinimo tendencijoms ir buvo sukurta nemažai aukštos kokybės darbo vietų, bet daugelis „naujų“ darbų paslaugų sektoriuje yra žemos kvalifikacijos, kartotiniai ir prastai apmokami; padidėjęs dirbančių vargšų skaičius – reiškinys, kurį keletas tyrimų susiejo su šiomis naujomis paslaugomis – nepadeda kelti Europos piliečių gerovės.
- 4.4 Laisvė teikti paslaugas nėra tas pats kaip laisvas darbo jėgos judėjimas; nepaisant to, įvairūs tyrimai parodė, kad laisvė teikti paslaugas nuolat naudojama kaip pretekstas samdyti darbuotojus. Būtina užkirsti kelią tarpvalstybinėms paslaugoms, kurių vienintelis tikslas – samdyti pigią darbo jėgą. Tarpvalstybiniam darbo jėgos samdymui turi būti išlygų galioti darbo šalies principas, kad būtų apsaugoti ir darbuotojų, ir sąžiningų darbdavių interesai, ir būtų užkirstas kelias nesąžiningai konkurencijai, kai dirba tariamai savarankiškai dirbantys asmenys ar kitais būdais vengiama laikytis galiojančių nacionalinių darbo teisės taisyklių.
- 4.5 Europos Sąjunga negali šalyje galiojančių darbo sąlygų kontrolės ir vykdymo užtikrinimo įvardyti kaip „kliūčių“ ar „barjerų“ bendrosios paslaugų rinkos veikimui, jei šios priemonės nenaudojamos konkurencijai mažinti. Tai ne tik susiję su pagrindinėmis darbuotojų teisėmis, kurias privaloma gerbti, bet ir sąžiningi darbdaviai yra suinteresuoti, kad būtų kontroliuojama, kaip laikomasi kolektyvinių sutarčių. Tai galioja ne tik didelėms daugianacionalinėms įmonėms, bet ir mažosioms bei vidutinėms įmonėms (MVĮ). Reikalavimas dėl registracijos ir pranešimo, reikalingi, kad būtų galima kontroliuoti, kaip laikomasi šių pagrindinių teisių, yra esminis su tarpvalstybinių paslaugų teikimu susijusių įsipareigojimų veiksnys. Šiuo požiūriu geresnis valstybių narių bendradarbiavimas yra visų suinteresuotų šalių interesas ir jis gali būti tik naudingas teikiant tarpvalstybines paslaugas.
- 4.6 Savo komunikate Europos Komisija teigia, kad tarpvalstybinių paslaugų dalis ES vidaus prekyboje pagal dydį atsilieka nuo nacionalinių paslaugų sektorių. Daugelis paslaugų yra vietos paslaugos ir būdingos konkrečiai vietai, jas nelengva parduoti nuotoliniu būdu; Komisija trumpai tai pamini, bet neįvertina šio aspekto masto ir svarbos. Komisijos ketinimų nepaaiškina ir pavyzdžiai, kuriuos ji pateikia komunikate: atrodo, kad jie yra susiję su įvykiais keliose valstybėse narėse, kuriose akivaizdžiai Paslaugų direktyva nebuvo tinkamai įgyvendinta, o ne su pačios direktyvos esminiais trūkumais.

- 4.7 Komisija visų pirma dėmesį skiria konkurencijai, teigdama, kad konkurencija yra naudinga vartotojams dėl kainos ir pasirinkimo galimybių. Tačiau, jei paslaugos teikiamos netinkamai, su paslaugomis vartotojai sieja ir kitus svarbius dalykus, pvz., sauga, saugumas, kokybė, kainų skaidrumas, sąžiningos sutarties sąlygos, aiški, lengvai suprantama informacija ir pinigų gražinimo garantija. Reikalingas ir sektorių reguliavimas siekiant išvengti vartotojų teisių pažeidimo, kaip buvo energijos ir telekomunikacijų rinkos liberalizavimo atveju.
- 4.8 Siekiant apsaugoti nuo neprofesionalių darbuotojų, užtikrinti paslaugos kokybę ir suteikti galimybę ginti teises teisme, jei paslaugų teikėjas neįvykdytų savo įsipareigojimų, kiekvieno sektoriaus pripažinti profesionalai turi būti įtraukti į viešai prieinamą registrą. Šiame registre įrašytų paslaugos teikėjų kvalifikacija turi atitikti nustatytus kriterijus, o jų profesiniai gebėjimai turi būti reguliariai tikrinami. Taip vartotojai galės priimti saugius ir informacija pagrįstus sprendimus ir dėl to padidės pasitikėjimas bendrąja rinka.
- 4.9 Teisiniu požiūriu šiame komunikate nuolat raginama kurti teisių gynimo priemones paslaugų tiekėjams, visų pirma mažosioms ir vidutinėms įmonėms. Toks požiūris yra per daug vienpusis: šiuo tikslu sukurtos teisių gynimo priemonės turėtų būti prieinamos ne tik įmonėms, bet ir vartotojams bei darbuotojams.
- 4.10 Valstybių narių nacionalinėmis taisyklėmis sudaromos kliūtys, kurias Komisija nurodo 5.2 skirsnyje, negali būti vertinamos tik paslaugų teikėjų požiūriu. Tam tikros veiklos rezervavimas, kapitalo reikalavimai ir draudimo reikalavimai taip pat yra pateisinami visuomenės nustatytais kokybės reikalavimais. Tokie reikalavimai taip pat leidžia užtikrinti civilinę atsakomybę ir vartotojų bei darbuotojų teisių gynimo teismuose galimybę.
- 4.11 Už kontrolę ir vykdymo užtikrinimą atsakingos valdžios institucijos ir įstaigos nuolat kelia „pašto dėžučių bendrovių“ tarpvalstybinėje prekyboje, kurios piktnaudžiauja bendrąja paslaugų rinka, kad išvengtų arba apeitų kelių valstybių taisykles, problemą. Panaši problema kyla, kai savarankiškai dirbančio asmens statusas plačiai naudojamas tais atvejais, kai išties vykdomas tik tariamai savarankiškas darbas. Komitetas rekomenduoja Europos Komisijai toliau vykdyti tyrimą, kad būtų išanalizuotas šis konkurencijos iškraipymas, kuris ypač kenkia didelėms ir mažoms *bona fide* įmonėms ir, prireikus, imtis atitinkamų priemonių.

2011 m. birželio 23 d., Briuselis