

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru na téma „Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Cesta k lépe fungujícímu jednotnému trhu služeb vycházející z výsledků postupu vzájemného hodnocení podle směrnice o službách“

KOM(2011) 20 v konečném znění

(2011/C 318/18)

Zpravodaj: **pan SIECKER**

Dne 27. ledna 2011 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Cesta k lépe fungujícímu jednotnému trhu služeb vycházející z výsledků postupu vzájemného hodnocení podle směrnice o službách

KOM(2011) 20 v konečném znění.

Specializovaná sekce Jednotný trh, výroba a spotřeba, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 23. června 2011.

Na 473. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 13. a 14. července 2011 (jednání dne 13. července), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 134 hlasy pro, 2 hlasy bylo proti a 3 členové se zdrželi hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Výbor podporuje Komisi v jejím úsilí orientovaném na zlepšení fungování vnitřního trhu služeb. Je samozřejmostí, že překážky v podobě diskriminačních, neoprávněných nebo nepřiměřených požadavků musí být odstraněny. Výbor oceňuje iniciativu spočívající v modernizaci veřejných služeb zřizováním tzv. jednotných kontaktních míst. Administrativní spolupráce v oblasti přeshraničních záležitostí je jednoznačným přínosem. Tato spolupráce však musí být skutečně rozšířena také na oblasti politiky, kde je plnění povinností problematické.

1.2 EHSV považuje závěry Komise o dopadu směrnice o službách a o fungování sektoru služeb za předčasné. Směrnice je v platnosti pouze několik let. Situaci ztěžuje, že ne všechny členské státy jsou se směrnicí stejnou měrou spokojeny a že členské státy musí směrnici provést do vlastních právních předpisů vlastním způsobem, což se ve sdělení neuvádí. Sektor služeb je rozsáhlý a komplexní a má řadu různých součástí, proto bude optimalizace vnitřního trhu služeb prostřednictvím evropských právních předpisů vyžadovat čas.

1.3 Směrnice o službách vznikla v době platnosti staré smlouvy, kde byl hospodářský význam považován za hlavní prioritu vnitřního trhu. V Lisabonské smlouvě již další otázky nejsou podřazeny ekonomickým zájmům, ale mají stejný stupeň důležitosti. Je zajímavé prozkoumat povahu vztahů existujících mezi právními předpisy a judikaturou, které vznikly během působení staré smlouvy, a novou smlouvou. Ve stanovisku k aktu o jednotném trhu EHSV doporučil prozkoumat směrnici o vysílání pracovníků ve světle nové Smlouvy. Bylo by zajímavé zjistit, zda by přezkum rozsudků ESD, které upřednostňují vnitřní trh (bývalý článek 49), mohl také přinést nové podněty.

2. Obsah sdělení Komise

2.1 Přesto, že služby jsou pro Evropskou unii významnou hospodářskou hnací silou, se Komise domnívá, že trh služeb prozatím nerealizoval svůj plný potenciál. Proto Komise ve sdělení o strategii Evropa 2020 zdůrazňuje, že na základě směrnice o službách je třeba realizovat integrovanější vnitřní trh služeb⁽¹⁾, a ve sdělení *Na cestě k Aktu o jednotném trhu* trvá na tom, že jednotný trh služeb musí být prohlouben⁽²⁾. Oba tyto přístupy by byly potřebné k tomu, aby podnikům v sektoru služeb pomohly růst a získat lepší postavení v celosvětovém měřítku, což by jim umožnilo vytvářet ještě větší počet pracovních míst.

2.2 Přijetí směrnice o službách v prosinci 2006⁽³⁾ a navazující provádění jsou prvními kroky ke zlepšení fungování jednotného trhu služeb. Těmito texty Komise zjednodušila regulační rámec; řada prováděcích předpisů přijatých členskými státy umožnila zrušit stovky neoprávněných nebo nepřiměřených požadavků existujících po celé Evropě.

2.3 Směrnice o službách zavádí „postup vzájemného hodnocení“ jako nástroj vzájemného přezkumu právních předpisů. Členské státy a s nimi Lichtenštejnsko, Norsko a Island v roce 2010 ohodnotily téměř 35 000 právních požadavků, kladených zejména podnikům v sektoru služeb. Jedná se přitom jak o požadavky týkající se usazení (např. povolovací režimy,

⁽¹⁾ KOM(2010) 2020 v konečném znění.

⁽²⁾ KOM(2010) 608 v konečném znění.

⁽³⁾ Směrnice 2006/123/ES.

územní omezení nebo omezení vlastnictví kapitálu), tak také o požadavky týkající se přeshraničního poskytování služeb (např. povinnosti registrace, oznamování či pojištění).

2.4 Nejnapadnějším závěrem, který byl z tohoto procesu vyvozen, je, že v určitých sektorech služeb zůstává jednotný trh nedokončeným procesem. Podle Komise je nejproblematickejší skutečnost, že právní předpisy neodstranily všechny diskriminační překážky a že provádění všech právních předpisů, které překážky odstraňují, není ve všech členských státech dokončeno, nebo že tyto právní předpisy nejsou ještě patřičně uplatňovány. Kromě toho členské státy údajně stále ještě intenzivně využívají možnost vyhradit určité činnosti poskytování služeb určitým provozovatelům.

2.5 Pro další pokračování realizace jednotného trhu služeb Komise pro nadcházejících 18 měsíců navrhuje řadu činností, mezi nimi:

- „kontrolu fungování“ jednotného trhu služeb s cílem zhodnotit situaci z pohledu uživatelů (podniků, osob samostatně výdělečně činných, spotřebitelů);
- cílená opatření zaměřená na odstranění zbývajících regulačních překážek, které neoprávněně brání rozvoji potenciálu jednotného trhu služeb;
- cílená opatření, která pomohou učinit jednotný trh služeb konkrétnější realitou v praxi.

Komise posoudí účinnost opravných prostředků dostupných poskytovatelům služeb na vnitrostátní úrovni v případě, kdy státní správy poruší jejich práva vyplývající z jednotného trhu, a do konce roku 2012 rozhodne o dalších krocích.

3. Obecné připomínky

3.1 Komise oprávněně prohlašuje, že jednotný trh služeb není sám o sobě cílem, ale nástrojem ke zlepšení každodenního života a prosperity evropských podniků a občanů. Přírůstek jednotného trhu k těmto horizontálním cílům by zasluhoval větší pozornost. Směrnice o službách vznikla v době platnosti staré smlouvy, kde byl hospodářský význam považován za hlavní prioritu vnitřního trhu. V Lisabonské smlouvě již další otázky nejsou podřazeny ekonomickým zájmům, ale mají stejný stupeň důležitosti. Je zajímavé prozkoumat povahu vztahů existujících mezi právními předpisy a judikaturou, které vznikly během působení staré smlouvy, a novou smlouvou. Ve stanovisku k aktu o jednotném trhu EHSV doporučil přezkoumat směrnici o vysílání pracovníků ve světle nové Smlouvy. Bylo by zajímavé zjistit, zda by přezkoumání rozsudků ESD, které upřednostňují vnitřní trh (bývalý článek 49), mohl také přinést nové podněty.

3.2 Doposud provedená hodnocení jsou příliš orientovaná na nařízení jako takové, a mají proto příliš „technokratický“ charakter. Proto lze např. nařízení v jednom členském státě týkající se určitých profesí ospravedlnit úsilím o zachování kvality poskytování příslušné služby a tedy jako krok v zájmu blahobytu občanů. Je-li nařízení označeno za překážku pro svobodné přeshraniční poskytování služeb, neznamená to, že má být tato „překážka“ automaticky odstraněna. Zájmy spotřebitelů a zaměstnanců mohou mít v takovém případě větší váhu než úvahy v souvislosti s hospodářskými svobodami. Pouze v případě, kdy je nějaká překážka skutečně založena na neoprávněných a diskriminačních základech, je nutné ji zrušit.

3.3 EHSV považuje závěry Komise o dopadu směrnice o službách a o fungování sektoru služeb za předčasné. Směrnice je v platnosti pouze několik let. Situaci ztěžuje, že ne všechny členské státy jsou se směrnicí stejnou měrou spokojeny a že členské státy musí směrnici provést do vlastních právních předpisů vlastním způsobem, což se ve sdělení neuvádí. Sektor služeb je rozsáhlý a komplexní a má řadu různých součástí, proto bude optimalizace vnitřního trhu služeb prostřednictvím evropských právních předpisů vyžadovat čas.

3.4 Dokument se týká jak svobody usazování tak i svobodného přeshraničního poskytování služeb. To jsou dvě odlišné věci. Požadavky v oblasti usazování jsou především v pravomoci členských států, zatímco přeshraniční poskytování služeb v rámci hospodářských svobod spadá pod legislativu EU. Je na členských státech, aby v této oblasti našly přijatelnou rovnováhu.

3.5 Doporučujeme rovněž jasně definovat, co vše spadá do přeshraničních služeb a v jakém je to vztahu s údaji ve sdělení. Komise uvádí, že směrnice o službách pokrývá 40 % HDP EU. Na jiném místě sdělení pak Komise udává, že sektor služeb představuje přibližně 70 % HDP EU. Z těchto tvrzení lze usoudit, že více než polovina trhu služeb sestává z přeshraničního poskytování služeb, což je velmi diskutabilní.

3.6 Sdělení obsahuje několik hypotéz, které buď nelze ověřit, nebo jsou přinejmenším diskutabilní a Komise je příliš lehce uplatňuje. V odstavci 5.1 Komise popisuje, co vše očekává od výsledků „kontroly fungování“, která se již společně s členskými státy provádí, zatímco některé členské státy právě skutečnými jednotného trhu služeb brzdí.

3.7 Komise rovněž v části 2 uvádí, že provedení směrnice o službách může podle střízlivých odhadů celkově přinést hospodářský zisk až 140 miliard EUR, což představuje až 1,5 % růst HDP EU. Tyto údaje pocházejí ze studie provedené v roce 2007 nizozemskou ústřední kanceláří pro plánování v období krátce po zavedení směrnice o službách, kdy ještě očekávání ohledně dopadu směrnice o službách nebyla podkopána krizí, která poté vypukla. I zde by bylo na místě nějaké upřesnění.

3.8 Zhodnocení postupu vzájemného hodnocení, který proběhl v roce 2010 a je popsán v částech 3 a 4, vyvolává určité otázky. Komise ve sdělení uvádí, že vzájemné hodnocení mělo v členských státech „nebývalý účinek jednotného trhu“, aniž by ujasnila, z čeho tento účinek sestává. Hodnocení možná mělo za následek intenzivní činnost v částech správního systému jednotlivých členských států, jaké jsou však jeho dopady a konkrétní následky pro jednotný trh služeb?

3.9 Komise se nevyslovuje jasně ohledně možného zavedení hierarchie mezi jednotlivé horizontální cíle, které chce Evropská unie realizovat. To se mimo jiné projevuje v nejasnosti ohledně pravomoci členských států uplatnit v zájmu obecné prosperity regulaci s možnými restriktivními následky. Otázky související s touto pravomocí zasluhují širší společenskou diskusi, zejména s ohledem na nedostatečnou podporu evropského projektu ze strany veřejnosti, na kterou upozornila Montiho zpráva.

4. Konkrétní připomínky

4.1 Výbor podporuje Komisi v jejím úsilí orientovaném na zlepšení fungování vnitřního trhu služeb. Je samozřejmostí, že překážky v podobě diskriminačních, neoprávněných nebo nepřiměřených požadavků musí být odstraněny. Výbor oceňuje iniciativu spočívající v modernizaci veřejných služeb zřizováním tzv. jednotných kontaktních míst. Administrativní spolupráce v oblasti přeshraničních záležitostí je jednoznačným přínosem. Tato spolupráce však musí být skutečně rozšířena také na oblasti politiky, kde je plnění povinností problematické⁽⁴⁾.

4.2 Podle směrnice o službách jsou povinná pouze elektronická jednotná kontaktní místa. Několik členských států kromě toho také zavedlo fyzická jednotná kontaktní místa. Ta také nabízejí poskytování služeb jiného druhu, aktivněji orientované a se širším záběrem pro podnikatele, kteří chtějí proniknout na trhy v jiných členských státech. Výbor se domnívá, že taková kontaktní místa by měla být snáze přístupná, a to nejen v jazyce dané země, a nabízet rovněž možnost elektronické registrace. EHSV je zvědav, zda podnikatelé shledávají v těchto odlišných přístupech rozdíl, a žádá Komisi, aby prozkoumala, zda fyzická kontaktní místa mají lepší výsledky a jsou více ceněna než elektronické verze.

4.3 Tvrzení, podle něž patří sektor služeb k nejvíce inovačním a nejdynamičtějším sektorům, a může tedy potenciálně velkou měrou přispět k novému hospodářskému růstu, by možná mělo být poněkud relativizováno. Směrnice o službách je samozřejmě výrazným přínosem pro rozvoj pracovních příležitostí v EU a umožnila vytvořit řadu hodnotných pracovních míst. Avšak značnou část těchto „nových“ pracovních příležitostí v sektoru služeb tvoří nízko kvalifikovaná a špatně placená pracovní místa, jejichž náplní je opakující se činnost. Narůstající počet chudých pracujících je jevem, na jehož souvislost s těmito novými službami upozornilo několik studií a který nepřispívá k větší prosperitě evropských občanů.

4.4 Volný pohyb služeb není totožné s volným pohybem pracovníků. Z různých průzkumů však vyplývá, že volný pohyb služeb je pravidelně využíván k přijímání pracovníků. Existenci přeshraničních služeb, jejichž jediným cílem je nábor levné pracovní síly, je nutné zamezit. V případě přeshraničního nábory pracovní síly musí být plně uplatňována zásada země pracovní činnosti, aby byli chráněni jak pracovníci, tak i zaměstnavatelé jednající v dobré víře a zamezilo se nekalé konkurenci spočívající ve využívání nepravých samostatně výdělečných osob či v jiných praktikách umožňujících obcházet režimy pracovních podmínek platné v daných zemích.

4.5 Kontrola a vynucování dodržování pracovních podmínek platných v zemi pracovní činnosti nesmí být Evropskou unií definovány jako „zábrany“ či „překážky“ fungování jednotného trhu služeb, pokud nejsou zneužívány k potlačování hospodářské soutěže. Nejen, že se týkají platných základních práv pracovníků, jež musejí být respektována, ale také zaměstnavatelů jednajících v dobré víře, kteří mají zájem na tom, aby dodržování kolektivních smluv kontrolovali. Neplatí to jen pro velké nadnárodní společnosti, ale i pro malé a střední podniky. Povinnost registrace a oznamování, jež jsou nutné pro kontrolu dodržování základních práv, jsou nedílnou součástí povinností, jež jsou spjaty s poskytováním přeshraničních služeb. V této oblasti je zlepšení spolupráce mezi členskými státy v zájmu všech zúčastněných stran a může přeshraničnímu poskytování služeb jediné prospět.

4.6 Komise ve sdělení konstatuje, že v hospodářských výměnách v Evropské unii přeshraniční služby objemem nedosahují významu vnitrostátních sektorů služeb. Mnohé služby mají místní charakter, jsou vázány na určité místo a jsou hůře obchodovatelné na dálku. Komise tento aspekt okrajově zmiňuje, ale tato poznámka neodpovídá rozsahu a významu tohoto jevu. Příklady, které Komise ve sdělení uvádí, rovněž nepřispívají k ujasnění toho, co Komise chce. Zdá se, že jde spíše o incidenty, k nimž došlo v omezeném počtu členských států, kde směrnice o službách nebyla přiměřeně provedena, než o zásadní nedostatky v samotné směrnici.

4.7 Komise klade důraz zejména na hospodářskou soutěž, jelikož by spotřebitelům měla přinést výhody mimo jiné co se týče většího výběru a příznivějších cen. Spotřebitelé však také potřebují další důležité aspekty týkající se poskytování služeb, např. bezpečnost, jistotu, kvalitu, transparentní ceny, spravedlivé smluvní podmínky, jasné a srozumitelné informace a záruku vrácení peněz, když poskytnuté služby nejsou uspokojivé. Rovněž je zapotřebí odvětvová regulace, aby nedošlo k poškození práv spotřebitelů, jako tomu bylo při liberalizaci trhu s energií a telekomunikacemi.

4.8 Aby se zabránilo břídilství, zachovala kvalita poskytovaných služeb a možnost získání náhrady v případě, kdy poskytovatel služeb neplní své povinnosti, je zapotřebí, aby uznávaní profesionálové v jednotlivých sektorech byli zapsáni do rejstříku přístupného veřejnosti. Kvalifikace takto registrovaných poskytovatelů služeb musí splňovat stanovené podmínky a

⁽⁴⁾ KOM(2008) 703 v konečném znění.

jejich profesní schopnosti jsou periodicky kontrolovány. Až si spotřebitelé budou moci tímto způsobem bezpečně a uvědoměle vybrat, posílí důvěra v jednotný trh.

4.9 V právní oblasti sdělení opakovaně doporučuje vytvořit opravné prostředky, především pro malé a střední podniky. Tento přístup je příliš jednostranný. Opravné prostředky zaváděné pro tuto oblast nesmí sloužit pouze podnikům, ale také spotřebitelům a pracovníkům.

4.10 Překážky v oblasti vnitrostátních právních předpisů v členských státech, které Komise uvádí v odstavci 5.2, nemohou a nesmějí být posuzovány pouze z pohledu poskytovatele služeb. Vyhrazování činností, kapitálové požadavky a požadavky v oblasti pojištění odvozují svůj význam také od

společností definovaných požadavků na kvalitu. Kromě toho mají tyto požadavky zaručit jak právní odpovědnost, tak i možnost získání odškodnění pro spotřebitele a pracovníky.

4.11 Orgány a příslušné instituce pověřené kontrolou a dodržováním předpisů v přeshraničním obchodu pravidelně poukazují na jev tzv. „firem s poštovní adresou“. Ty vnitřní trh služeb zneužívají k tomu, aby právní předpisy a pravidla několika zemí obcházely, nebo jim unikaly. Tentýž problém se objevuje tam, kde je ve velkém měřítku využíváno postavení osoby samostatně výdělečně činné, zatímco ve skutečnosti se jedná o nepravou samostatně výdělečnou činnost. Výbor Komise doporučuje, aby pomocí dalšího výzkumu tuto situaci blíže analyzovala, neboť škodí především podnikům jednajícím v dobré víře, a to jak velkým, tak i těm malým, a aby případně podnikla potřebné vhodné kroky.

V Bruselu dne 13. července 2011.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON
