

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Úton a szolgáltatások jobban működő egységes piaca felé – a szolgáltatási irányelv kölcsönös értékelési folyamatának eredményeire építve

(COM(2011) 20 végleges)

(2011/C 318/18)

Előadó: **Martin SIECKER**

2011. január 27-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Úton a szolgáltatások jobban működő egységes piaca felé – a szolgáltatási irányelv kölcsönös értékelési folyamatának eredményeire építve

COM(2011) 20 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció véleményét 2011. június 23-án elfogadta.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. július 13–14-én tartott 473. plenáris ülésén (a július 13-i ülésnapon) 134 szavazattal 2 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság arra irányuló törekvését, hogy javuljon a szolgáltatások belső piacának működése. Magától értetődő, hogy meg kell szüntetni a diszkriminatív, indokolatlan vagy aránytalan követelmények formájában jelentkező akadályokat. Az EGSZB azt a kezdeményezést is üdvözli, hogy a közigazgatást ún. „egyablakos ügyintézési pontok” kialakítása révén korszerűsítsék. A határokon átnyúló ügyekben történő közigazgatási együttműködést is csak üdvözölni lehet. Ezt az együttműködést azonban azokra a politikai területekre is ki kellene terjeszteni, ahol a kötelezettségek betartása forog kockán.

1.2 Az EGSZB elhamarkodottnak tartja az Európai Bizottság következtéseit a szolgáltatási irányelv hatásaival és a szolgáltatási ágazat működésével kapcsolatban. Az irányelv még csak néhány éve van érvényben. Az, hogy nem minden tagállam ugyanolyan mértékben elégedett az irányelvvvel, és hogy a tagállamoknak a maguk módján kell az irányelvet átültetniük nemzeti jogrendszerükbe, bonyolító tényezőket jelentenek, amelyeket nem vettek figyelembe a közleményben. A szolgáltatási szektor számos különböző alszektort tömörítő nagy és összetett ágazat, és így időre van szükség ahhoz, hogy a szolgáltatások belső piacát európai jogszabályok révén racionalizálják.

1.3 A szolgáltatási irányelv a régi szerződés keretében jött létre, amikor még a gazdasági érdek számított a belső piac legfontosabb prioritásának. A Lisszaboni Szerződés keretében az egyéb érdekek már nincsenek alárendelve a gazdasági érdekeknek, hanem azokkal egyenrangúnak számítanak. Érdekes annak vizsgálata, hogy a régi szerződés keretében alkalmazott jogalkotás és joggyakorlat hogyan viszonyul az új szerződéshez. Az egységes piaci intézkedéscsomagról szóló véleményében az EGSZB azt ajánlotta, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvet vizsgálják meg az új szerződés fényében. Érdekes

lenne körüljárni azt a kérdést, hogy új meglátásokhoz vezethet-e az Európai Bíróság azon ítéleteinek vizsgálata, amelyekben rögzítik a belső piac elsőbbségét (a régi 49. cikk).

2. Az Európai Bizottság közleményének lényegi tartalma

2.1 Bár a szolgáltatások fontos gazdasági tényezőt jelentenek az Európai Unióban, az Európai Bizottság úgy véli, hogy a szolgáltatások piaca még nem érte el teljesítőképessége csúcspontját. Az Európai Bizottság az „Európa 2020 stratégiáról” szóló közleményében például hangsúlyozza, hogy a szolgáltatási irányelv alapján egy integráltabb belső szolgáltatási piacot kell létrehozni⁽¹⁾, „Az egységes piaci intézkedéscsomag felé” című közleményében pedig kiemeli, hogy el kell mélyíteni a szolgáltatások egységes piacát⁽²⁾. Az említettek szükségesek ahhoz, hogy előmozdítsuk a szolgáltatási ágazat vállalatainak növekedését és globális helyzetük javítását, ami révén még több munkahelyet tudnak teremteni.

2.2 A szolgáltatási irányelv 2006. decemberi elfogadásával⁽³⁾ és ezt követő átültetésével kezdetét vette az egységes belső szolgáltatási piac működésének javítása. Az Európai Bizottság így leegyszerűsítette a szabályozási keretet, és a számos tagállami végrehajtási jogszabálynak köszönhetően az EU-szerte fennálló diszkriminatív, indokolatlan vagy aránytalan követelmények százait szüntették meg.

2.3 A szolgáltatási irányelv a szakértői értékelés eszközeként egy „kölcsönös értékelési folyamatot” irányoz elő. 2010-ben a tagállamok Liechtensteinnel, Norvégiával és Izlanddal közösen csaknem 35 000 olyan jogszabályi követelményt értékelték, amelyek elsősorban a szolgáltatási ágazatban tevékenykedő

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 végleges.

⁽²⁾ COM(2010) 608 végleges.

⁽³⁾ 2006/123/EK irányelv.

vállalatokra vonatkoztak. Ide tartoztak a bejegyzéshez kapcsolódó követelmények (például az engedélyezési rendszerek, területi korlátozások vagy tőketulajdonosi korlátozások), valamint a szolgáltatások határokon átnyúló nyújtásához kapcsolódó követelmények is (például regisztráció, bejelentés vagy a biztosítási követelmények).

2.4 A vizsgálatból levont legszembetűnőbb következtetés az, hogy bizonyos szolgáltatási ágazatokban az egységes piac még mindig nem valósult meg. Az Európai Bizottság szerint a legnagyobb probléma az, hogy a jogalkotás még nem szüntette meg az összes diszkriminatív akadályt, és nem minden tagállamban hajtották végre az akadályokat ténylegesen megszüntető összes jogszabályt, illetve hogy a jogszabályok érvényre juttatása nem minden tagállamban megfelelő. Ezenkívül a Bizottság szerint a tagállamok még mindig széles körben alkalmazzák azt a lehetőséget, hogy meghatározott szolgáltatási tevékenységeket fenntartanak bizonyos szolgáltatók számára.

2.5 A szolgáltatások egységes piacának további megvalósítása érdekében az Európai Bizottság egy sor intézkedést javasol, amelyeket az elkövetkező másfél évben kell végrehajtani:

- a szolgáltatások egységes piacának „teljesítményértékelése” a helyzet felhasználói szempontból (vállalatok, önálló vállalkozók, fogyasztók) való értékelése céljából;
- célzott fellépések a még fennálló és a szolgáltatások egységes piacának potenciálját indokolatlanul akadályozó szabályozási korlátok felszámolására;
- célzott fellépések annak érdekében, hogy a szolgáltatások egységes piaca kézzelfoghatóbbá váljon a gyakorlatban.

Legkésőbb 2012 végéig az Európai Bizottság értékelni fogja azon jogorvoslati eszközök hatékonyságát, melyek nemzeti szinten állnak a szolgáltatók rendelkezésére az egységes piaci jogok nemzeti közigazgatások általi megsértése esetén, és dönt majd a következő lépésekről.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az Európai Bizottság joggal állapítja meg, hogy a szolgáltatások egységes piaca nem öncélú eszköz – célja az európai vállalkozások és polgárok mindennapi életének javítása és jólétének fokozása. Meggondolandó annak alaposabb vizsgálata, hogy a szolgáltatások egységes piaca mennyiben járul hozzá ezekhez a horizontális célokhoz. A szolgáltatási irányelv a régi szerződés keretében jött létre, amikor még a gazdasági érdek számított a belső piac legfontosabb prioritásának. A Lisszaboni Szerződés keretében az egyéb érdekek már nincsenek alárendelve a gazdasági érdekeknek, hanem azokkal egyenrangúnak számítanak. Érdekes annak vizsgálata, hogy a régi szerződés keretében alkalmazott jogalkotás és joggyakorlat hogyan viszonyul az új szerződéshez. Az egységes piaci intézkedéscsomagról szóló véleményében az EGSZB azt ajánlotta, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvet vizsgálják meg az új szerződés fényében. Érdekes lenne körüljárni azt a kérdést, hogy új megfontolásokhoz vezethet-e az Európai Bíróság azon ítéleteinek vizsgálata, amelyekben rögzítik a belső piac elsőbbségét (a régi 49. cikk).

3.2 Az eddig elvégzett értékelések túlzott hangsúlyt fektetnek a jogalkotásra, és ezáltal túl „technokratikus” jelleget öltenek. Így például könnyen előfordulhat, hogy bizonyos foglalkozások

szabályozását egy adott tagállamban az érintett szolgáltatásnyújtás minőségének biztosítása vezérli, tehát a szabályozás a polgárok jólétének érdekeit szolgálja. Ha a szabályozást akadálnak tekintik a szabad, határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás szempontjából, az nem szabad, hogy azt jelentse, hogy azt az „akadályt” automatikusan meg is kell szüntetni. A fogyasztók és munkavállalók érdekei ebben az esetben nagyobb súllyal eshetnek latba, mint a gazdasági szabadságokkal összefüggő megfontolások. Egy akadályt csak abban az esetben kell megszüntetni, ha valóban indokolatlan és diszkriminatív alapokon nyugszik.

3.3 Az EGSZB elhamarkodottnak tartja az Európai Bizottság következtetéseit a szolgáltatási irányelv hatásaival és a szolgáltatási ágazat működésével kapcsolatban. Az irányelv még csak néhány éve van érvényben. Az, hogy nem minden tagállam ugyanolyan mértékben elégedett az irányelvvvel, és hogy a tagállamoknak a maguk módján kell az irányelvet átültetniük nemzeti jogrendszerükbe, bonyolító tényezőket jelentenek, amelyeket nem vettek figyelembe a közleményben. A szolgáltatási szektor számos különböző alszektort tömörítő nagy és összetett ágazat, és így időre van szükség ahhoz, hogy a szolgáltatások belső piacát európai jogszabályok révén racionalizálják.

3.4 A közlemény egyaránt érinti a letelepedés szabadságát és a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás szabadságát, ami két különböző dolog. A bejegyzéshez kapcsolódó követelmények elsősorban tagállami hatáskörbe tartoznak, míg a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás a gazdasági szabadságok keretében uniós jogszabályokon alapul. A tagállamok feladata, hogy megtalálják a megfelelő egyensúlyt ezen a területen.

3.5 Ajánlatos lenne annak pontos meghatározása is, hogy mi minden tartozik a határokon átnyúló szolgáltatásokhoz, és hogyan viszonyul ez a közleményben szereplő adatokhoz. Az Európai Bizottság a közleményben kifejti, hogy a szolgáltatási irányelv az uniós GDP 40 %-át fedi le, másutt a közleményben pedig azt írja, hogy a szolgáltatási ágazat az uniós GDP körülbelül 70 %-ának felel meg. Ez arra utal, hogy a szolgáltatások piacának több mint fele határokon átnyúló szolgáltatásnyújtásból tevődik össze, ez azonban igencsak vitathatónak tűnik.

3.6 A közlemény számos olyan feltételezést is tartalmaz, amelyek vagy nem ellenőrizhetők, vagy pedig legalábbis vitatottak, és az Európai Bizottság sok helyütt túlzottan optimistának tűnik. Az 5.1. pontban az Európai Bizottság nagy reményeket fűz a „teljesítményértékelések” eredményéhez, amelyek együttes végrehajtása már megkezdődött a tagállamokkal – pedig néhány tagállam éppenséggel gátat vet a szolgáltatások egységes piacának megvalósításának.

3.7 Az Európai Bizottság a 2. fejezetben azt írja, hogy konzervatív becslések szerint a szolgáltatási irányelv végrehajtásában rejlő potenciál 140 milliárd EUR gazdasági előnyig terjedhet, ami az uniós GDP legfeljebb 1,5 %-os növekedésének felel meg. Ez az adat a holland Központi Tervezési Hivatal által 2007-ben, a szolgáltatási irányelv bevezetése után nem sokkal készített tanulmányon alapul, amikor a szolgáltatási irányelv hatásaival kapcsolatos elvárások szintjét még nem ásta alá a hamarosan kitörő válság. Itt is szükség van tehát némi pontosításra.

3.8 A kölcsönös értékelési folyamat 2010-ben befejeződött kiértékelése is számos kérdést vet fel a 3. és 4. fejezetben. Az Európai Bizottság azt írja közleményében, hogy a kölcsönös értékelés példátlan „egységes piaci hatással” járt a tagállamokban, anélkül, hogy világossá tenné, miben is áll ez a hatás. Lehet, hogy a kölcsönös értékelés a közigazgatási apparátus egyes részeiben a tevékenységek élénkítéséhez vezetett, de mi az elért hatás, és melyek a szolgáltatások egységes piacát érintő konkrét következmények?

3.9 Az Európai Bizottság álláspontja nem egyértelmű az Európai Unió által elérni kívánt különböző horizontális célok lehetséges hierarchiájával kapcsolatban. Ez többek között abban a bizonytalanságban nyilvánul meg, amely a tagállamoknak azt a hatáskörét övezi, hogy a közjólét érdekében potenciálisan korlátozó hatású jogszabályokat alkalmazhassanak. Az ezzel a hatáskörrel kapcsolatos kérdések szélesebb körű társadalmi vitát érdemelnek, többek között azért is, mert a nyilvánosság nem támogatja kellően az európai projektet, ahogyan arra a Monti-jelentés is rámutatott.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság arra irányuló törekvését, hogy javuljon a szolgáltatások belső piacának működése. Magától értetődő, hogy meg kell szüntetni a diszkriminatív, indokolatlan vagy aránytalan követelmények formájában jelentkező akadályokat. Az EGSZB azt a kezdeményezést is üdvözli, hogy a közigazgatást az ún. „egyablakos ügyintézési pontok” kialakítása révén korszerűsítsék. A határokon átnyúló ügyekben történő közigazgatási együttműködést is csak üdvözölni lehet. Ezt az együttműködést azonban azokra a politikai területekre is ki kellene terjeszteni, ahol a kötelezettségek betartása forog kockán.

4.2 A szolgáltatási irányelv kötelezően előírja az elektronikus „egyablakos ügyintézési pontokat”. Néhány tagállamban nem virtuális „egyablakos ügyintézési pontokat” is üzembe helyeztek. Szó van egy másfajta, proaktívabb és szélesebb körű szolgáltatásnyújtásról is az olyan vállalkozók számára, akik üzleti tevékenységbe szeretnének kezdeni más tagállamok piacain. Az EGSZB szerint az ilyen kapcsolattartó pontoknak az adott ország nyelve mellett több nyelven is könnyebben hozzáférhetőnek kellene lenniük, és ezen felül az elektronikus regisztráció lehetőségét is biztosítani kellene. Az EGSZB kíváncsi arra, hogy a vállalkozók mennyire különbözően tapasztalják és élik meg a különböző modelleket, és annak vizsgálatát kéri az Európai Bizottságtól, hogy a nem virtuális ügyintéző pontokat kedvezőbbben fogadják és értékelik-e az elektronikus változatoknál.

4.3 Talán némi pontosítást érdemel az az állítás, hogy a szolgáltatási szektor egyike a leginnovatívabb és legdinamikusabb szektoroknak, és így megvan a potenciálja ahhoz, hogy komoly mértékben hozzájáruljon a gazdasági növekedéshez. A szolgáltatási irányelv természetesen jelentős mértékben és kedvezően járul hozzá az EU munkaerőpiacának fejlődéséhez, és számos magas színvonalú munkahely jött így létre. Ugyanakkor a szolgáltatási szektorhoz kapcsolódó új munkahelyek jelentős része alacsony képesítésű, monoton és rosszul fizetett állásokból tevődik össze. A szegények növekvő csoportjának jelensége, amelyet több tanulmányban is kapcsolatba hoznak ezekkel az új szolgáltatásokkal, nem járul hozzá az európai polgárok jólétének növeléséhez.

4.4 A szolgáltatásnyújtás szabadsága nem egyenlő a munkavállalók szabad mozgásával. Ugyanakkor különféle tanulmányokból az derül ki, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságát rendszeresen ürügyként használják a munkaerő-toborzásra. Fel kell lépni azokkal a határokon átnyúló szolgáltatásokkal szemben, amelyek kizárólag az olcsó munkaerő toborzásának célját szolgálják. Amennyiben határokon átnyúló munkaerő-toborzásról van szó, a munkavégzés helye szerinti ország elvét kell maradéktalanul érvényesíteni, hogy védjék a munkavállalók és a jóhiszemű munkaadók érdekeit, és elkerüljék a kényszervállalkozók alkalmazásából vagy a nemzeti hatályos munkaügyi jogszabályok egyéb módon való megkerüléséből adódó tisztességtelen versenyt.

4.5 A munkavégzés helye szerinti ország hatályos munkafeltételeinek való megfelelés érvényre juttatását és ellenőrzését az Európai Unió nem tekintheti „akadályoknak” vagy „korlátoknak” a szolgáltatások egységes piacának működése szempontjából mindaddig, amíg e rendelkezéseket nem a versenytársak elriasztására használják fel. Itt nemcsak a munkavállalók hatályos alapvető jogairól van szó, amelyeket tiszteletben kell tartani, hanem a jóhiszemű munkaadóknak is érdekében áll, hogy a kollektív szerződések betartását ellenőrizzék. Ez nemcsak a nagy multinacionális vállalatokra igaz, hanem a közép- és kisvállalkozásoknak is érdeke. A regisztrációs és jelentési kötelezettség, amely az alapvető jogok érvényesítésének ellenőrzéséhez szükséges, alapvető eleme azoknak a kötelezettségeknek, amelyek a határokon átnyúló szolgáltatások nyújtásához kapcsolódnak. A tagállamok közötti e téren történő együttműködés javítása az összes érintett érdekében áll, és csak javára szolgál a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtásnak.

4.6 Az Európai Bizottság közleményében megállapítja, hogy a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás mértéke az Európai Unión belüli gazdasági forgalomban nem ér fel a nemzeti szolgáltatási szektorok jelentőségével. Számos szolgáltatás helyi jellegű, helyhez kötött és nem igazán végezhető távszolgáltatásként. Az Európai Bizottság ezt ugyan futólag megemlíti, azonban a probléma mértéke és jelentősége részletesebb kifejtést érdemelne. A közleményben hozott példák sem járulnak hozzá az Európai Bizottság szándékának megvilágításához, mivel itt nem annyira magáról az irányelv alapvető hiányosságairól, hanem inkább egyedi esetekről van szó, amelyek néhány olyan tagállamban fordultak elő, ahol a szolgáltatási irányelvet szemmel láthatólag nem ültették át megfelelően.

4.7 Az Európai Bizottság elsősorban a versenyre összpontosít, mivel ez szerinte előnyöket hoz a fogyasztók számára a nagyobb választék és az ár tekintetében. A fogyasztók azonban egyéb fontos szempontokat is elvárnak a szolgáltatásnyújtás során, úgymint: védelem, biztonság, minőség, az ár átláthatósága, tisztességes szerződéses feltételek, egyértelmű, érthető tájékoztatás és pénzvisszaadási garancia, ha a szolgáltatásnyújtás nem volt megfelelő. Ágazati szabályozásra is szükség van annak megelőzése érdekében, hogy a fogyasztók jogai sérüljenek, ahogy az például az energiapiac és a távközlési piac liberalizálása során történt.

4.8 A fúsimunka visszaszorítása, a szolgáltatásnyújtás minőségének garantálása és annak érdekében, hogy a szolgáltatásnyújtó általi szerződészegés esetén jogorvoslattal lehessen élni, szükség van arra, hogy az elismert szakemberek egy nyilvánosan hozzáférhető jegyzékben szerepeljenek. Az ilyen módon regisztrált szolgáltatásnyújtók képzéseinek meghatározott kritériumoknak kell megfelelniük, és a jegyzékben szereplő szolgáltatásnyújtók szaktudását rendszeresen ellenőrzik.

Ha ez a bevett eljárás lehetővé teszi a fogyasztók számára, hogy biztosan és felelősen tudjanak választani, növekedni fog a belső piac iránti bizalom is.

4.9 Jogi szempontból a közlemény ismételten a szolgáltatók (elsősorban a közép- és kisvállalkozások) számára kialakított jogorvoslati eszközök létrehozása mellett érvel. Ez túlságosan egyoldalú megközelítés. Az e téren létrehozott jogorvoslati eszközöknek nemcsak a vállalkozásokat kell szolgálniuk, hanem fontos, hogy a fogyasztók és munkavállalók is élhessenek velük.

4.10 A tagállamok nemzeti jogrendszerében fennálló szabályozási korlátokat, amelyeket az Európai Bizottság az 5.2. pontban részletez, nem szabad csupán a szolgáltatásnyújtók szemszögéből megítélni. A bizonyos foglalkozáscsoportokra korlátozott tevékenységek, valamint a tőke- és biztosítási követelmények jelentősége ugyanolyan mértékben társadalmilag

meghatározott minőségi követelményektől is függ. Ezenfelül az ilyesfajta követelményeknek garantálniuk kell mind a polgári jogi felelősséget, mind pedig a fogyasztóknak és a munkavállalóknak azt a lehetőségét, hogy jogorvoslati eszközöket vehessenek igénybe.

4.11 Az ellenőrzésért és jogérvényesítésért felelős hatóságok és intézmények rendszeresen említik az ún. postafiókcégek jelenségét a határokon átnyúló forgalomban. Ezek a cégek visszaélnék a szolgáltatások belső piacával, hogy ki- vagy megkerüljék több tagállam jogszabályait és előírásait. Hasonló probléma lép fel ott, ahol széles körben az önálló vállalkozói jogkeretre hivatkoznak, miközben valójában kényszervállalkozókról van szó. Az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy végezzen további kutatást ennek a különösen a jóhiszemű vállalatok – legyen szó nagy- vagy kisvállalatokról – számára káros versenytorzító gyakorlatnak az elemzése érdekében, és – amennyiben szükséges – tegyen megfelelő lépéseket.

Kelt Brüsszelben, 2011. július 13-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON
