

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Către o mai bună funcționare a pieței unice a serviciilor – pornind de la rezultatele procesului de evaluare reciprocă prevăzut de Directiva privind serviciile

COM(2011) 20 final

(2011/C 318/18)

Raportor: **dl Martin SIECKER**

La 27 ianuarie 2011, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Către o mai bună funcționare a pieței unice a serviciilor – pornind de la rezultatele procesului de evaluare reciprocă prevăzut de Directiva privind serviciile

COM(2011) 20 final.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 23 iunie 2011.

În cea de-a 473-a sesiune plenară, care a avut loc la 13 și 14 iulie 2011 (ședința din 13 iulie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 134 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 3 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul sprijină intenția Comisiei de a îmbunătăți funcționarea pieței interne a serviciilor. Este de la sine înțeles că îngrădirile, concretizate în cerințe discriminatorii, nejustificate sau disproporționate, trebuie să fie îndepărtate. Ca atare, Comitetul salută inițiativa de modernizare a serviciilor publice, prin înființarea așa-numitelor *ghişee unice*. Trebuie apreciată cooperarea administrativă în cazul activităților transfrontaliere. Această cooperare trebuie însă extinsă la domeniile politice unde respectarea obligațiilor este problematică.

1.2 CESE consideră premature concluziile Comisiei referitoare la efectele Directivei privind serviciile și la funcționarea sectorului serviciilor. Directiva nu este în vigoare decât de câțiva ani. Faptul că nu toate statele membre sunt satisfăcute în egală măsură și că ele trebuie să o transpună în mod diferit în propria legislație internă reprezintă factori care adaugă la complexitatea problemei și care nu sunt cuprinși în comunicare. Sectorul serviciilor este unul mare și complex, compus dintr-o multitudine de ramuri, fiind nevoie de timp pentru armonizarea pieței interne a serviciilor, prin mijlocirea legislației europene.

1.3 Directiva privind serviciile a apărut în contextul vechiului tratat, care considera că interesele economice reprezintă principala prioritate în cadrul pieței interne. În contextul Tratatului de la Lisabona, alte interese sunt considerate echivalente economiei, nemaifiind subordonate acestuia. Este interesant de studiat natura relațiilor ce există între legislația adoptată și jurisprudența dezvoltată în cadrul vechiului tratat pe de o parte și, de cealaltă parte, noul tratat. În avizul său privind Actul pentru piața unică, CESE a recomandat evaluarea Directivei privind detașarea lucrătorilor din perspectiva noului tratat. De asemenea, ar fi interesant de văzut dacă examinarea hotărârilor Curții de Justiție a UE care acordă întâietate pieței interne (fostul articol 49) poate aduce clarificări din această perspectivă.

2. Sinteza comunicării Comisiei

2.1 Deși serviciile reprezintă un vector economic principal al Uniunii Europene, Comisia consideră că piața serviciilor nu și-a atins întregul potențial. De aceea, Comisia subliniază în comunicarea sa privind Strategia Europa 2020 că, pe baza Directivei privind serviciile, trebuie concretizată o piață internă a serviciilor mai integrată⁽¹⁾. De asemenea, în comunicarea sa *Către un Act privind piața unică*, Comisia subliniază că piața unică a serviciilor trebuie aprofundată⁽²⁾. Integrarea mai mare a acestei piețe și dezvoltarea sa mai în profunzime sunt indispensabile pentru a ajuta întreprinderile din sectorul serviciilor să crească și să-și consolideze poziția pe plan mondial, unul dintre rezultate fiind crearea mai multor locuri de muncă.

2.2 Adoptarea Directivei privind serviciile din decembrie 2006⁽³⁾ și apoi punerea sa în aplicare au însemnat debutul îmbunătățirii funcționării pieței unice a serviciilor. Prin acest text, Comisia a simplificat cadrul legislativ și, ca atare, numeroasele legi de punere în aplicare adoptate de statele membre au permis suprimarea a sute de obligații nejustificate sau disproporționate peste tot în Europa.

2.3 Directiva privind serviciile prevede un „proces de evaluare reciprocă”, conceput ca un instrument de evaluare *inter pares*. În 2010, statele membre plus Liechtenstein, Norvegia și Islanda au evaluat aproape 35 000 de obligații juridice prevăzute în special pentru întreprinderile din

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 final

⁽²⁾ COM(2010) 608 final

⁽³⁾ Directiva 2006/123/CE

sectorul serviciilor. Este vorba atât de cerințe privind stabilirea întreprinderilor (reglementări de autorizare, restricții teritoriale sau limitări privind deținerea de capital), cât și de cerințe privind prestările de servicii transfrontaliere (precum obligații de înscriere, de notificare sau de asigurare).

2.4 Concluzia cea mai frapantă a acestui proces este că, în anumite sectoare de servicii, unificarea pieței nu s-a desăvârșit încă. Comisia consideră că problema principală rezidă în faptul că nu toate obstacolele discriminatorii au fost îndepărtate prin măsuri legislative și că transpunerea legilor care elimină obstacolele nu s-a terminat în toate statele membre sau că aceste legi nu sunt aplicate cum se cuvine pretutindeni. În plus, statele membre recurg în continuare în mod sistematic la rezervarea anumitor activități de servicii în favoarea anumitor operatori.

2.5 Pentru definitivarea pieței unice a serviciilor, Comisia propune o serie de acțiuni în următorul an și jumătate, precum:

- un *test de performanță* a pieței unice a serviciilor, în vederea evaluării situației din punctul de vedere al utilizatorilor (întreprinderi, independenți, consumatori);
- acțiuni specifice de eliminare a obstacolelor normative care continuă să împiedice în mod nejustificat piața unică a serviciilor;
- acțiuni specifice destinate concretizării pieței unice a serviciilor în realități practice.

Comisia va evalua până la sfârșitul anului 2012 eficiența instrumentelor normative de care dispun la nivel național prestatorii de servicii în cazul în care le sunt afectate drepturile în cadrul pieței unice de către administrațiile naționale, hotărând în consecință în legătură cu noile demersuri necesare.

3. Observații generale

3.1 Comisia declară pe bună dreptate că piața unică a serviciilor nu reprezintă un scop în sine, ci un instrument de îmbunătățire a vieții de zi cu zi a întreprinderilor și cetățenilor europeni. Ar fi de dorit să se evalueze mai în profunzime contribuția pieței unice la aceste obiective orizontale. Directiva privind serviciile a apărut în contextul vechiului tratat, care considera că interesele economice reprezintă principala prioritate în cadrul pieței interne. În contextul Tratatului de la Lisabona, alte interese sunt considerate echivalente economiei, nemaifiind subordonate acestuia. Este interesant de studiat natura relațiilor ce există între legislația adoptată și jurisprudența dezvoltată în cadrul vechiului tratat pe de o parte și, de cealaltă parte, noul tratat. În avizul său privind Actul pentru piața unică, CESE a recomandat evaluarea Directivei privind detașarea lucrătorilor din perspectiva noului tratat. De asemenea, ar fi interesant de văzut dacă examinarea hotărârilor Curții de Justiție a UE care acordă întâietate pieței interne (fostul articol 49) poate aduce clarificări din această perspectivă.

3.2 Evaluările întreprinse până acum se axează prea mult pe reglementare în sine și, ca atare, sunt prea *tehnocratice*. De exemplu, reglementările unui stat membru referitoare la

anumite profesii pot fi justificate printr-un obiectiv de calitate în cadrul serviciului respectiv și, de aceea, pot fi adoptate în interesul cetățenilor. În cazul în care această reglementare este văzută ca un obstacol în calea liberei prestări transfrontaliere de servicii, ea nu trebuie totuși eliminată automat. În acest caz, interesele consumatorilor și lucrătorilor pot căpăta întâietate în raport cu considerațiile legate de libertățile economice. Doar în cazul în care obstacolele se înteimează pe motive nejustificate și discriminatorii, acestea trebuie eliminate.

3.3 CESE consideră premature concluziile Comisiei referitoare la efectele directivei privind serviciile și la funcționarea sectorului serviciilor. Directiva nu este în vigoare decât de câțiva ani. Faptul că nu toate statele membre sunt satisfăcute în egală măsură și că ele trebuie să o transpună în mod diferit în propria legislație internă reprezintă factori care adaugă la complexitatea problemei și care nu sunt cuprinși în comunicare. Sectorul serviciilor este unul mare și complex, compus dintr-o multitudine de ramuri, fiind nevoie de timp pentru armonizarea pieței interne a serviciilor, prin mijlocirea legislației europene.

3.4 În document se vorbește atât despre libertatea de stabilire, cât și despre libera prestare transfrontalieră a serviciilor, care sunt două concepte diferite. Cerințele în materie de stabilire țin – înainte de toate – de competența nivelului național, în timp ce prestarea de servicii transfrontaliere în cadrul libertăților economice ține de legislația UE. Statele membre sunt cele care trebuie să găsească justul echilibru în acest context.

3.5 De asemenea, este recomandabil să se formuleze o definiție clară a tot ce cade sub incidența serviciilor transfrontaliere și să precizeze la ce se referă datele prezentate în comunicare. Comisia afirmă că Directiva privind serviciile acoperă 40 % din PIB-ul UE. În altă parte, comunicarea Comisiei menționează că sectorul serviciilor reprezintă aproximativ 70 % din PIB-ul Uniunii. Acest aspect sugerează că serviciile transfrontaliere reprezintă mai bine de jumătate din piața serviciilor, or la o asemenea afirmație se pot aduce destule obiecții.

3.6 Comunicarea cuprinde unele premise care ori sunt imposibil de verificat ori sunt cel puțin discutabile, situație în care Comisia se complăce puțin prea ușor. La punctul 5.1, Comisia dă glas unor așteptări mari în legătură cu rezultatele *testelor de performanță* deja efectuate împreună cu statele membre, în timp ce anumite state membre pun chiar piedici în calea realizării pieței unice a serviciilor.

3.7 La punctul 2, Comisia afirmă că, după unele estimări prudente, punerea în aplicare a Directivei privind serviciile ar putea genera avantaje economice cifrate până la 140 de miliarde EUR, ceea ce reprezintă o creștere a PIB-ului UE de 1,5 %. Această cifră provine dintr-un studiu elaborat în 2007 de Biroul central de planificare din Olanda, la puțin timp după implementarea Directivei privind serviciile, moment în care nivelul așteptărilor privind efectele sale nu era încă subminat de criza care urma să izbucnească. Și acest aspect merită nuanțat întrucâtva.

3.8 Analiza procesului de evaluare reciprocă din 2010, menționată în capitolele 3 și 4, ridică unele semne de întrebare. În comunicarea sa, Comisia scrie că această evaluare reciprocă „a avut un *efect de piață unică* între statele membre, fără precedent”, fără însă să precizeze în ce anume constă acest efect. Este posibil ca aceasta să fi determinat o activitate intensă în cadrul anumitor administrații publice din statele membre, dar efectele și urmările concrete la nivelul pieței unice a serviciilor nu sunt precis evaluate.

3.9 Comisia nu se exprimă clar în ceea ce privește posibila ierarhizare a diverselor obiective orizontale pe care Uniunea Europeană se străduiește să le atingă. Acest fel de a proceda se exprimă între altele printr-o anume imprecizie în legătură cu autoritatea statelor membre de a aplica, în numele interesului general, o reglementare care ar putea avea efecte restrictive. Aspectele referitoare la această eventualitate ar trebui să fie mai mult dezbătute în cadrul societății, mai ales în contextul lipsei de sprijin pentru proiectul european din partea opiniei publice, lipsă de sprijin menționată în raportul Monti.

4. Observații specifice

4.1 Comitetul sprijină intenția Comisiei de a îmbunătăți funcționarea pieței interne a serviciilor. Este de la sine înțeles că îngrădirile, concretizate în cerințe discriminatorii, nejustificate sau disproporționate, trebuie să fie îndepărtate. Ca atare, Comitetul salută inițiativa de modernizare a serviciilor publice, prin înființarea așa-numitelor ghișee unice. Trebuie apreciată cooperarea administrativă în cazul activităților transfrontaliere. Această cooperare trebuie însă extinsă la domeniile politice unde respectarea obligațiilor este problematică⁽⁴⁾.

4.2 Directiva privind serviciile prevede că doar ghișeele unice electronice sunt obligatorii. În unele state membre au fost instalate și ghișee unice fizice. Acestea asigură și alte tipuri de servicii, mai proactive și mai extinse, întreprinzătorilor care doresc să opereze pe piețele din alte state membre. Comitetul consideră că aceste puncte de contact trebuie să fie ușor accesibile, să dispună de mai multe versiuni decât cea în limba oficială a statului membru și de posibilitatea înscrierii online. CESE ar dori să afle mai multe în legătură cu experiențele și perspectivele acestor întreprinzători privind diversele opțiuni disponibile și solicită Comisiei să analizeze dacă ghișeele fizice înregistrează rezultate mai bune și dacă sunt mai apreciate decât versiunile electronice.

4.3 Trebuie relativizată întrucâtva presupuziția conform căreia sectorul serviciilor este unul dintre cele mai inovatoare și mai dinamice, putând contribui ca atare în mod considerabil la o nouă creștere economică. Desigur, Directiva privind serviciile contribuie pozitiv și semnificativ la creșterea ocupării forței de muncă în UE și a permis crearea unui mare număr de locuri de muncă de calitate. Multe din „noile” locuri de muncă din sectorul serviciilor sunt însă caracterizate de o slabă calificare, sunt repetitive și prost plătite. Numărul din ce în ce mai ridicat al lucrătorilor săraci, pus în relație în mai multe studii cu aceste noi servicii, nu contribuie la ameliorarea bunăstării cetățeanului european.

4.4 Libera prestare de servicii nu este același lucru cu libera circulație a lucrătorilor. Cu toate acestea, din diverse studii rezultă că libera prestare de servicii servește de pretext în mod regulat pentru recrutarea de forță de muncă. Trebuie combătute acele servicii transfrontaliere al căror singur scop este să recruteze mână de lucru ieftină. În cazul în care este vorba de recrutarea transfrontalieră de mână de lucru, se aplică principiul țării în care se prestează activitatea, astfel încât să fie apărate atât interesele lucrătorilor, cât și cele ale angajatorilor de bună-credință și să se prevină concurența neloială ce rezultă din angajarea falșilor independenți sau din eludarea pe alte căi a reglementărilor referitoare la condițiile de muncă în vigoare în țara respectivă.

4.5 Controlul condițiilor de muncă valabile în țara unde se exercită activitatea și obligația respectării acestora nu trebuie să fie definite de Uniunea Europeană ca un obstacol la funcționarea pieței unice a serviciilor, atâta timp cât aceste dispoziții nu sunt folosite pentru descurajarea concurenței. Controlul respectării convențiilor colective este nu doar în interesul protecției drepturilor fundamentale aplicabile lucrătorilor, care trebuie respectate, ci și în interesul angajatorilor de bună-credință. Acest lucru este valabil nu doar pentru marile multinaționale, ci și pentru întreprinderile mici și mijlocii. Obligația de înregistrare și raportare, necesară pentru asigurarea respectării acestor drepturi fundamentale, reprezintă un element fundamental al obligațiilor legate de prestarea serviciilor transfrontaliere. Îmbunătățirea cooperării între statele membre din acest domeniu este în interesul tuturor celor implicați și, de asemenea, în beneficiul prestării transfrontaliere a serviciilor.

4.6 În comunicarea sa, Comisia constată că ponderea serviciilor transfrontaliere în schimburile economice din interiorul Uniunii Europene rămâne inferioară celei din sectoarele naționale de servicii. Multe servicii au un caracter local și trăsături specifice, fiind mai greu de gestionat de la distanță. Comisia pomenește ceva despre acest aspect, dar nu pe măsura amplitudinii și importanței lui. Nici exemplele menționate în comunicare nu contribuie la clarificarea intențiilor Comisiei. Pare că este vorba mai degrabă de incidente survenite într-un număr limitat de state membre, unde este evident că Directiva privind serviciile nu a fost implementată corespunzător, decât de vicii fundamentale ale directivei însăși.

4.7 Atenția Comisiei se concentrează asupra concurenței, dat fiind că aduce avantaje pentru consumatori mai ales în ceea ce privește alegerea și prețul. Dar consumatorii mai au și alte nevoi importante din perspectiva prestării de servicii, cum ar fi cele legate de securitate, siguranță, calitate, de transparența prețurilor și de condiții contractuale echitabile, de informații clare și inteligibile și de garanția rambursării în cazul în care serviciile furnizate nu sunt satisfăcătoare. Este nevoie și de o reglementare sectorială, astfel încât să se evite ca drepturile consumatorilor să fie afectate, cum s-a întâmplat în cazul liberalizării sectorului energetic și a pieței comunicațiilor.

4.8 Pentru a evita munca de mântuială, a garanta calitatea serviciilor și a oferi posibilitatea unei reclamații în eventualitatea în care prestatorul de servicii nu s-a conformat obligațiilor contractuale, este necesar ca meseriașii recunoscuți în fiecare sector să fie înscriși într-un registru accesibil publicului. Calificările prestatorilor de servicii înregistrați vor trebui să satisfacă

⁽⁴⁾ COM(2008) 703 final.

cerințele stabilite, iar priceperea prestatorilor de servicii va fi controlată periodic. Când consumatorii vor putea astfel să aleagă în cunoștință de cauză și în siguranță din lista prestatorilor de servicii, încrederea în piața internă va crește.

4.9 Pe plan juridic, comunicarea pledează constant pentru instituirea unor căi de atac pentru prestatorii de servicii, mai ales în cazul întreprinderilor mici și mijlocii. Această abordare este prea unilaterală: căile de atac instituite în acest scop trebuie să fie nu doar în serviciul întreprinderilor, ci trebuie să poată fi folosite și de consumatori și angajați.

4.10 Obstacolele apărute prin reglementările naționale ale statelor membre și menționate de Comisie la punctul 5.2 nu pot și nu trebuie evaluate doar din perspectiva prestatorului de servicii. Activitățile rezervate, cerințele de capital și cele privind asigurarea își găsesc justificarea și în exigențele de calitate

definite de societate. În plus, aceste cerințe vizează asigurarea atât a răspunderii juridice, cât și posibilitatea unei căi de atac pentru consumatori și angajați.

4.11 Autoritățile însărcinate cu controlul și punerea în aplicare și instituțiile competente atrag în mod regulat atenția asupra fenomenului așa-numitelor *societăți-fantomă* în schimburile transfrontaliere. În aceste cazuri, se abuzează de piața internă a serviciilor pentru a eluda legislația și reglementările din anumite țări. Aceeași problemă apare în cazul în care statutul de independent este utilizat pe scară largă, deși este vorba despre falși independenți. Comitetul recomandă Comisiei să evalueze mai departe fenomenul, pentru a analiza această formă de denaturare a concurenței care lezează întreprinderile de bună-credință, atât pe cele mari, cât și pe cele mici, și, dacă este nevoie, să ia măsurile adecvate.

Bruxelles, 13 iulie 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON
