

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Boljšemu delovanju enotnega trga za storitve naproti – Uporaba rezultatov postopka medsebojnega ocenjevanja direktive o storitvah

(COM(2011) 20 konč.)

(2011/C 318/18)

Poročevalec: **Martin SIECKER**

Evropska komisija je 27. januarja 2011 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Boljšemu delovanju enotnega trga za storitve naproti – uporaba rezultatov postopka medsebojnega ocenjevanja direktive o storitvah

COM(2011) 20 konč.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 23. junija 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 473. plenarnem zasedanju 13. in 14. julija 2011 (seja z dne 13. julija) s 134 glasovi za, 2 glasovoma proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Odbor podpira željo Komisije o izboljšanju delovanja enotnega trga za storitve. Samoumevno je, da je treba odpraviti diskriminatorne, neupravičene ali nesorazmerne zahteve. Odbor pozdravlja tudi pobudo za posodobitev javne uprave z vzpostavitvijo enotnih kontaktnih točk. Pozdraviti je treba tudi upravno sodelovanje pri čezmejnih zadevah. To sodelovanje pa je treba razširiti tudi na politična področja, kjer gre za izpolnjevanje obveznosti.

1.2 EESO meni, da so sklepi Komisije o učinkih direktive o storitvah in delovanju storitvenega sektorja preuranjeni. Direktiva je začela veljati šele pred nekaj leti. Vse države članice niso enako zadovoljne z direktivo in vsaka jo mora na svoj način vnesti v svojo zakonodajo, kar predstavlja zapletene dejavnike, ki jih sporočilo ne obravnava. Storitveni sektor je velik in zapleten ter obsega mnoge različne panoge, zato je potreben čas, da se z evropsko zakonodajo poveča učinkovitost delovanja enotnega trga za storitve.

1.3 Direktiva o storitvah je bila sprejeta v okviru stare pogodbe, v kateri je bil ekonomski interes še vedno najpomembnejša prednostna naloga enotnega trga. V Lizbonski pogodbi ostali interesi niso več podrejeni ekonomskemu, ampak imajo enakovreden pomen. Zanimivo bi bilo preveriti razmerje, ki ga imata do nove pogodbe zakonodaja in sodna praksa, ki sta nastali v okviru stare pogodbe. EESO je v mnenju o Aktu za enotni trg priporočil, da se direktiva o napotitvi delavcev prouči z vidika nove pogodbe. Zanimivo bi bilo ugotoviti, ali proučitev sodb Sodišča Evropske unije, s katerimi je bil določen primat enotnega trga (nekdanji člen 49), lahko prinese nova spoznanja.

2. Povzetek sporočila Komisije

2.1 Čeprav predstavljajo storitve pomembno ekonomsko moč v Evropski uniji, Komisija meni, da potencial trga za storitve še ni v celoti izkoriščen. Tako Komisija v sporočilu o strategiji Evropa 2020 opozarja, da je treba na podlagi direktive o storitvah doseči bolj povezan enotni trg za storitve⁽¹⁾, in v sporočilu *K aktu za enotni trg* poudarja, da je treba nadalje okrepiti enotni trg za storitve⁽²⁾. Oboje naj bi bilo potrebno, da bi podjetjem v sektorju storitev pomagali pri rasti in da bi zavzeli boljše mesto v svetovnem merilu, s tem pa bi lahko ustvarili še več delovnih mest.

2.2 S sprejetjem direktive o storitvah decembra 2006⁽³⁾ in nato njenim izvajanjem se je začelo delovanje enotnega trga za storitve izboljševati. S to direktivo je Komisija poenostavila regulativni okvir, s številnimi izvedbenimi zakoni v državah članicah pa je bilo odpravljeno več sto neupravičenih ali nesorazmernih zahtev, ki so obstajale v vsej EU.

2.3 V direktivi o storitvah je predviden postopek medsebojnega ocenjevanja kot instrument za medsebojni pregled. V letu 2010 so države članice ter Lihtenštajn, Norveška in Islandija ocenili skoraj 35 000 zakonskih zahtev, ki jih morajo upoštevati zlasti podjetja v sektorju storitev. Pri tem gre tako za

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 konč.

⁽²⁾ COM(2010) 608 konč.

⁽³⁾ Direktiva 2006/123/ES.

zahteve glede ustanavljanja (kot so sistemi dovoljenj, ozemeljske omejitve ali omejitve glede lastništva kapitala) kot tudi za zahteve glede čezmejnega izvajanja storitev (kot so zahteve glede registracije, priglasitve ali zavarovanja).

2.4 Najbolj opazna ugotovitev tega postopka je, da je za oblikovanje enotnega trga v nekaterih storitvenih sektorjih potrebno nadaljnje delo. Komisija meni, da je največji problem v tem, da z zakonodajnimi ukrepi še niso bile odpravljene vse diskriminatorne ovire in da se v vseh državah članicah še ne izvajajo vsi zakoni, ki odpravljajo ovire, ali pa da se še ne izvršujejo pravilno. Poleg tega naj bi države članice še vedno pogosto uporabljale možnost, da se določene storitvene dejavnosti rezervirajo za določene izvajalce.

2.5 Za nadaljnje uresničevanje enotnega trga za storitve Komisija predlaga številne ukrepe, ki naj bi se izvajali v prihodnjem letu in pol, kot na primer:

- preverjanje uspešnosti enotnega trga za storitve, da se oceni stanje z vidika uporabnikov (podjetij, samozaposlenih in potrošnikov);
- ciljni ukrepi, namenjeni odpravi preostalih neupravičenih regulativnih ovir, ki omejujejo potencial enotnega trga za storitve;
- ciljni ukrepi, da bi enotni trg za storitve postal v praksi realnejši.

Komisija bo do konca leta 2012 ocenila učinkovitost odškodninskih mehanizmov, ki so na voljo izvajalcem storitev na nacionalni ravni, če njihove nacionalne uprave kršijo pravice enotnega trga, in odločila o nadaljnjih korakih.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Komisija pravilno ugotavlja, da enotni trg za storitve ni cilj sam po sebi, ampak orodje za izboljšanje vsakodnevnega življenja in blaginje evropskih podjetij in državljanov. Primerno bi bilo, da se temeljito prouči prispevek enotnega trga k uresničevanju teh horizontalnih ciljev. Direktiva o storitvah je bila sprejeta v okviru stare pogodbe, v kateri je bil ekonomski interes še vedno najpomembnejša prednostna naloga enotnega trga. V Lizbonski pogodbi ostali interesi niso več podrejeni ekonomskemu, ampak imajo v novi pogodbi enakovreden pomen. Zanimivo bi bilo preveriti razmerje, ki ga imata do nove pogodbe zakonodaja in sodna praksa, ki sta nastali v okviru stare pogodbe. EESO je v mnenju o Aktu za enotni trg priporočil, da se direktiva o napotitvi delavcev prouči z vidika nove pogodbe. Zanimivo bi bilo videti, ali proučitev sodb Evropskega sodišča, s katero je bil določen primat enotnega trga (nekdanji člen 49), lahko privede do novih spoznanj.

3.2ocene, ki so bile izvedene doslej, so preveč usmerjene na samo zakonodajo in imajo zato nekoliko „tehnokratski“ značaj.

Tako bi se lahko na primer ureditev določenih poklicev v neki državi članici upravičila z zeleno kakovostjo ustrezne storitve in je torej v interesu blaginje državljanov. Kadar se predpisi občutijo kot ovira za prosto opravljanje čezmejnih storitev, to ne sme voditi k samodejni odpravi „ovire“. Interesi potrošnikov in delojemalcev imajo v takem primeru večjo težo kot vprašanja, povezana z gospodarskimi svoboščinami. Le kadar ovira resnično temelji na neupravičenih in diskriminatornih razlogih, jo je treba odstraniti.

3.3 EESO meni, da so sklepi Komisije o učinkih direktive o storitvah in delovanju storitvenega sektorja preuranjeni. Direktiva je začela veljati šele pred nekaj leti. Vse države članice niso enako zadovoljne z njo in vsaka jo mora na svoj način vnesti v svojo zakonodajo, kar predstavlja zapletene dejavnike, ki jih sporočilo ne obravnava. Storitveni sektor je velik in zapleten ter obsega mnoge različne panoge, zato je potreben čas, da se z evropsko zakonodajo poveča učinkovitost delovanja enotnega trga za storitve.

3.4 Dokument obravnava tako svobodo ustanavljanja kot svobodo opravljanja čezmejnih storitev, kar sta dve različni zadevi. Zahteve v zvezi z ustanavljanjem so primarno v nacionalni pristojnosti, medtem ko čezmejno opravljanje storitev v okviru gospodarskih svoboščin temelji na zakonodaji EU. Države članice so pristojne za to, da najdejo ustrezno ravnostezje.

3.5 Priporočljivo bi bilo tudi najti jasnejšo opredelitev, kaj vse sodi med čezmejne storitve, in natančneje pojasniti, na kaj se nanašajo podatki v sporočilu. Komisija navaja, da direktiva o storitvah zajema 40 % BDP EU. Na nekem drugem mestu v sporočilu je zapisano, da storitveni sektor predstavlja približno 70 % BDP EU. To daje vtis, da več kot polovico trga za storitve predstavljajo čezmejne storitve, kar je dvomljivo.

3.6 Sporočilo vsebuje vrsto domnev, ki jih bodisi ni mogoče preveriti bodisi so vsaj vprašljive in jih je Komisija prehitro sprejela. V točki 5.1. Komisija izraža visoka pričakovanja v zvezi z rezultati preverjanja uspešnosti, ki se že izvaja skupaj z državami članicami, čeprav nekatere države članice pravzaprav zavirajo uresničevanje enotnega trga za storitve.

3.7 Komisija v točki 2 tudi navaja, da se v skladu s predvidnimi ocenami predvideva, da naj bi izvedba direktive o storitvah prinesla približno 140 milijard EUR dobička, kar predstavlja rast v višini do 1,5 % BDP EU. Ta številka temelji na študiji, ki jo je leta 2007 opravil nizozemski urad za analizo ekonomske politike Centraal Planbureau, kmalu po uvedbi direktive o storitvah, ko pričakovani učinki direktive še ni zmanjšala kriza, ki je sledila. Zdi se, da bi bilo tudi na tem mestu primerno besedilo nekoliko preoblikovati.

3.8 V točkah 3 in 4 se porajajo vprašanja v zvezi z oceno postopka medsebojnega ocenjevanja, ki je potekal leta 2010. Komisija je v sporočilu zapisala, da je imelo medsebojno ocenjevanje v državah članicah „učinek enotnega trga, kakršnega še ni bilo“, ne da bi pojasnila, kaj ta učinek obsega. Morda je povzročilo živahno dejavnost v javnih upravah držav članic, vprašanje pa je, kakšen je bil učinek in katere so konkretne posledice za enotni trg za storitve.

3.9 Komisija ni jasno opredelila morebitne hierarhije med različnimi horizontalnimi cilji, ki jih želi doseči EU. To med drugim izhaja iz tega, da je zelo nejasno opisana možnost držav članic, da v interesu splošne blaginje uporabijo določene predpise, ki imajo lahko restriktivne posledice. Vprašanja v zvezi s to možnostjo zahtevajo večjo družbeno razpravo, zlasti ob upoštevanju Montijevega poročila o pomanjkanju javne podpore za evropski projekt.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Odbor podpira željo Komisije o izboljšanju delovanja enotnega trga za storitve. Samoumevno je, da je treba odpraviti diskriminatorne, neupravičene ali nesorazmerne zahteve. Odbor pozdravlja tudi pobudo za posodobitev javne uprave z vzpostavitvijo enotnih kontaktnih točk. Upravno sodelovanje pri čezmejnih zadevah je treba pozdraviti. To sodelovanje pa je treba razširiti tudi na politična področja, kjer gre za izpolnjevanje obveznosti ⁽⁴⁾.

4.2 V skladu z direktivo o storitvah so obvezne le elektronske enotne kontaktne točke. V nekaterih državah članicah so bile ustanovljene tudi fizične enotne kontaktne točke. Te opravljajo tudi proaktivnejše in obsežnejše storitve druge vrste za podjetja, ki želijo začeti z dejavnostjo na trgih drugih držav članic. Odbor meni, da morajo biti tovrstne kontaktne točke lahko dostopne – ne le v uradnem jeziku države – in da mora obstajati možnost e-registracije. EESO zanima razlika v izkušnjah, ki so jih imela podjetja v zvezi s temi različnimi pristopi, in Komisijo poziva, naj prouči, ali so fizične kontaktne točke bolj priljubljene in bolj cenjene kot njihove elektronske različice.

4.3 Trditev, da je sektor storitev eden najbolj inovativnih in najbolj dinamičnih sektorjev, ki ima potencial, da veliko prispeva k novi gospodarski rasti, je morda treba nekoliko relativirati. Direktiva o storitvah vsekakor pozitivno prispeva k razvoju zaposlenosti v EU in ustvarjena so bila številna nova visokokakovostna delovna mesta. Vendar pa je za mnoga „nova“ delovna mesta v storitvenem sektorju potrebna nizka kvalifikacija, zanje je značilno ponavljajoče se delo, so pa tudi slabo plačana. Naraščajoče število tistih, ki kljub zaposlenosti živijo v revščini – pojav, ki ga več študij povezuje s temi novimi storitvami – ne prispeva k večji blaginji evropskih državljanov.

4.4 Prosti pretok storitev ni enako kot prosti pretok delavcev. Vendar pa različne raziskave kažejo, da se pod pretežno prostega pretoka storitev redno zaposluje delovna sila. Treba je preprečevati čezmejne storitve, katerih izključni namen je zaposlovanje poceni delovne sile. Kadar gre za čezmejno zaposlovanje delovne sile, je treba neomejeno uporabiti načelo države zaposlitve, da se zavarujejo interesi tako delavca kot tudi *bona fide* delodajalca in prepreči neelojalna konkurenca z uporabo navidezno samozaposlenih ali z drugimi načini, s katerimi se zaobidejo nacionalni predpisi s področja delovnega prava.

4.5 Evropska unija nadzora in izvajanja spoštovanja delovnih pogojev, ki veljajo v državi zaposlitve, ne sme opredeliti kot „oviro“ ali „prepreko“ za delovanje enotnega trga za storitve, če se te določbe ne uporabljajo za preprečevanje konkurence. Tu ne gre le za veljavne temeljne pravice delavcev, ki jih je treba spoštovati, ampak je tudi v interesu *bona fide* delodajalcev, da se nadzoruje spoštovanje kolektivnih pogodb. To ne velja le za velika mednarodna podjetja, ampak tudi za mala in srednje velika podjetja. Obveznost registracije in poročanja, ki je potrebna za spoštovanje teh temeljnih pravic, sta sestavna dela obveznosti, ki so povezane z opravljanjem čezmejnih storitev. Izboljšanje sodelovanja med državami članicami na tem področju je v interesu vseh akterjev in lahko le koristi opravljanju čezmejnih storitev.

4.6 Komisija v sporočilu ugotavlja, da obseg čezmejnih storitev v gospodarski izmenjavi znotraj EU zaostaja za nacionalnimi storitvenimi sektorji. Mnoge storitve so po naravi lokalne in vezane na kraj ter jih je težko tržiti na daljavo. Komisija to sicer omenja ob robu, vendar ne upošteva ustrezno obsega in pomena tega vidika. Tudi primeri, ki jih navaja v sporočilu, ne prispevajo k pojasnitvi namenov Komisije. Kaže, kot da gre predvsem za zaplete v omejenem številu držav članic, kjer se direktiva o storitvah očitno ne izvaja ustrezno, in ne toliko za bistvene pomanjkljivosti same direktive.

4.7 Komisija se zlasti osredotoča na konkurenco, ki naj bi potrošnikom prinesla koristi, kot na primer pri izbiri in ceni. Vendar pa potrošniki pričakujejo bistveno več v zvezi z opravljanjem storitev, kot na primer varstvo, varnost, kakovost, cenovno preglednost, pošteno pogodbene pogoje, jasne in razumljive informacije ter jamstvo za povračilo denarja v primeru nezadovoljivo opravljenih storitev. Poleg tega je potrebna tudi sektorska zakonodaja, da se prepreči okrnjenje pravic potrošnikov, kot se je zgodilo pri liberalizaciji energetskega in telekomunikacijskega trga.

4.8 Da bi preprečili delovanje obrtnikov brez dovoljenja, zagotovili kakovost opravljenih storitev in v primeru kršenja pogodbe s strani izvajalca storitve omogočili možnost uporabe pravnih sredstev, je treba za vsak sektor voditi javno dostopen register priznanih strokovnjakov. Kvalifikacije tako registriranih ponudnikov storitev morajo izpolnjevati določene pogoje,

⁽⁴⁾ COM(2008) 703 konč.

njihovo strokovnost pa je treba redno nadzorovati. Če se potrošniki lahko na tak zanesljiv način varno in odgovorno odločajo, se bo povečalo tudi zaupanje v enotni trg.

4.9 V pravnem smislu se sporočilo neprestano zavzema za oblikovanje pravnih sredstev za izvajalce storitev, zlasti za mala in srednje velika podjetja. To je preveč enostranski pristop. Pravna sredstva bi morala biti v zvezi s tem na voljo ne le podjetjem, ampak tudi potrošnikom in delavcem.

4.10 Regulativne ovire v državah članicah, ki jih Komisija navaja v točki 5.2, se ne morejo in ne smejo ocenjevati le z vidika izvajalca storitev. Rezervacije dejavnosti, omejitve glede lastništva kapitala in zahteve glede zavarovanja prav tako upravičujejo družbeno določene zahteve po kakovosti. Poleg tega

morajo tovrstne zahteve zagotavljati civilnopravno odgovornost kot tudi možnost, da potrošniki in delavci uporabijo pravna sredstva.

4.11 Organi, ki so pristojni za nadzor in izvajanje, ter pristojne institucije redno opozarjajo na pojav tako imenovanih podjetij „pisemskih nabiralnikov“ v čezmejni izmenjavi. V teh primerih se enotni trg za storitve izkorišča za to, da se obidejo ali izognejo predpisi v številnih državah. Isti problem se pojavlja tam, kjer se veliko uporablja status samozaposlenih, medtem ko gre v resnici za navidezno samozaposlene. Odbor priporoča Komisiji, da natančneje prouči to obliko izkrivljanja konkurence, ki je škodljiva tako za velika kot tudi mala *bona fide* podjetja, in po potrebi sprejme ustrezne ukrepe.

V Bruslju, 13. julija 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON
