



# Analizy natolińskie

9(13)2006

JUSTYNA PETSCH

## Dyrektywa usługowa

**P**race nad dyrektywą usługową były wielkim wyzwaniem dla rozszerzonej Unii Europejskiej. Szczególnie dla nowych państw członkowskich stały się one przyspieszoną lekcją nauki tego, jak wygląda unijny proces legislacyjny, jaką rolę odgrywają w nim grupy nacisku, takie jak związki zawodowe czy organizacje pracodawców, czy wreszcie jak wygląda zależność i współpraca między posłami do Parlamentu Europejskiego, Komisją Europejską a rządami poszczególnych państw.

Analiza słabych oraz mocnych stron nowych państw członkowskich, błędów, które zostały popełnione, może być pomocna przy pracach nad kolejnymi projektami legislacyjnymi tego typu.

### 1) Dyrektywa usługowa

Dyrektywa usługowa stała się jednocześnie jednym z najważniejszych projektów gospodarczych Europy oraz najbardziej kontrowersyjnym aktem legislacyjnym obecnej kadencji Parlamentu Europejskiego. Kontrowersje wokół niej wzbudza głównie szeroki zakres liberalizacji oraz interwencyjny charakter. Z jednej strony jest to dyrektywa horyzontalna, a więc taka, która obejmuje bardzo szeroki wachlarz usług (nie tylko jeden sektor usług a prawie wszystkie usługi komercyjne), z drugiej zaś, jej zapisy ingerują w prawodawstwo wewnętrzne poszczególnych krajów członkowskich, nakazując im eliminację barier chroniących własne rynki. Pracom nad przyjęciem dyrektywy towarzyszył duży rozgłos i burzliwe dyskusje, powodowane często słabą znajomością tekstu, oraz manipulacja polityczno-koniunkturalna. Wielokrotnie państwa członkowskie wykorzystywały lęki pracowników starej Europy przed utratą zatrudnienia i

nawoływały do zaprzestania prac nad dyrektywą lub do jej odrzucenia. Wiele argumentów przeciwko liberalizacji usług zostało wykorzystanych przy dyskusjach nad konstytucją europejską i poniekąd mogły mieć one wpływ na jej odrzucenie w referendum, szczególnie we Francji. Partie lewicowe, populistyczne oraz związki zawodowe oskarżały byłego komisarza Fritza Bolkenstaina, który był odpowiedzialny za pracę nad propozycją dyrektywy w poprzedniej kadencji Komisji Europejskiej, o skrajny liberalizm i próbę niszczenia europejskiego modelu społecznego. Nikt jednak nie potrafił zdefiniować, czym taki model społeczny jest i w jaki sposób propozycja dyrektywy mu zagraża.

Głównym celem projektu dyrektywy była eliminacja barier w sektorze usług i doprowadzenie do zakończenia budowy rynku wewnętrznego. Jego celem traktatowym było zapewnienie zrównoważonego i trwałego rozwoju Unii Europejskiej, wzmocnienie konkurencyjności państw członkowskich oraz faktyczne wprowadzenie czterech swobód: swobody przepływu osób, kapitału, towarów i usług. Sektor usług stał się najtrudniejszy do zliberalizowania, gdyż wiele państw członkowskich, przywiązanych do swoich przepisów wewnętrznych, chroniło i nadal chroni swoje rynki przed konkurencją, poprzez wprowadzanie barier administracyjno-prawnych dla cudzoziemców. Ignoruje się przesłanki historyczno-ekonomiczne, mówiące o tym, że eliminacja

wszelkich rodzajów restrykcji i barier utrudniających rozwój ekonomiczny oraz otwarcie rynków krajowych pobudza firmy do konkurencji, co ma pozytywny wpływ na obniżanie się cen dla konsumenta i daje większą możliwość wyboru towarów i usług. Firmy sprzedające na rynku wewnętrznym wiedzą, że mają swobodny dostęp do ponad 450 milionów konsumentów Unii Europejskiej, co umożliwia im poprawienie wyników handlowych i efektywności na o wiele większą skalę, niż było to możliwe na rynku ograniczonym licznymi barierami.

Powyższe zasady były znane ojcom integracji europejskiej i już w traktacie rzymskim z 1957 roku przewidzieli oni stworzenie jednolitego rynku, począwszy od powstania wspólnoty gospodarczej, poprzez wspólny rynek, unię celną, do rynku wewnętrznego, umocnionego unią gospodarczo-walutową.

**Dyrektywa usługowa stała się jednocześnie jednym z najważniejszych projektów gospodarczych Europy oraz najbardziej kontrowersyjnym aktem legislacyjnym obecnej kadencji Parlamentu Europejskiego.**

## 2) Jednolity rynek a dyrektywa usługowa

Strategia tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego została zdefiniowana w Białej Księdze Komisji z 1985 roku, a następnie potwierdzona Jednolitym Aktem Europejskim z 1986 roku. Każdy kolejny traktat wzmocnił wagę jednolitego rynku poprzez rozszerzenie problematyki decyzji w jego zakresie większością kwalifikowaną głosów w Radzie UE. Decyzje w ramach rynku wewnętrznego zapadają obecnie w procedurze współdecyzji pomiędzy Radą Unii Europejskiej a Parlamentem Europejskim. Jedynie polityka podatkowa, przepływu osób oraz interesów i praw pracowniczych jest pozostawiona decyzji samej Rady.

W świetle danych Komisji Europejskiej, jednolity rynek wewnętrzny od dnia swojego powstania w styczniu 1993 stworzył dodatkowo około 2,5 miliona nowych miejsc pracy oraz wygenerował ponad 800 miliardów euro dodatkowego bogactwa<sup>1</sup>. Dobrym przykładem pozytywnego efektu rynku wewnętrznego jest sektor telekomunikacji, gdzie od 1993 roku nowe technologie oraz otwarcie narodowych unijnych rynków doprowadziło do zmniejszenia cen narodowych rozmów telefonicznych do 50%<sup>2</sup>.

### a) Strategia lizbońska

W 2000 roku kraje UE spotkały się na szczycie w Lizbonie, gdzie uzgodniono "strategię lizbońską", która przewidywała do 2010 roku stworzenie w Europie jednej z najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata, opartych na wiedzy. Narzędziem do osiągnięcia tego celu miała być, między innymi, dyrektywa usługowa. W 2005 roku sektor usług zatrudniał ponad 116 milionów ludzi, co stanowiło ponad 70% unijnej siły roboczej. Rynek usług w Unii Europejskiej to także około 70% wartości dodanej i 86% wszystkich firm na rynku<sup>3</sup>. Rada Europejska w Lizbonie, zdając sobie sprawę z ogromnego potencjału, jaki reprezentuje rynek usług, potwierdziła kilkakrotnie potrzebę stworzenia nowej strategii, eliminującej wszystkie przeszkody w swobodnym przepływie usług. Stworzenie takiego, wolnego od barier i restrykcji, rynku byłoby kamieniem milowym na drodze do tak bardzo Europie potrzebnego - najbardziej konkurencyjnego i dynamicznego rynku na świecie. Zliberalizowanie sektora usług przyniosłoby od 600 tysięcy do 2,5 miliona nowych miejsc pracy, obniżenie cen o 7,2% oraz przyspieszenie wzrostu gospodarczego średnio o około 0,5 punktu procentowego<sup>4</sup>.

### b) Etapy liberalizacji rynku usług

Pierwszym etapem liberalizacji była identyfikacja obecnie istniejących na rynku barier. Komisja Europejska przeanalizowała prawodawstwa wewnętrzne krajów członkowskich i przedstawiła w lipcu 2002 raport definiujący i wyliczający około 90 barier, z jakimi spotykają się usługodawcy, którzy chcą świadczyć ponadgraniczne usługi lub przedsiębiorcy, którzy chcą założyć przedsiębiorstwo w jednym z krajów członkowskich Unii, celem świadczenia usług<sup>5</sup>.

Drugim etapem było przedstawienie propozycji horyzontalnej dyrektywy usługowej, która miałaby te bariery wyeliminować<sup>6</sup>.

### c) Cel i zakres propozycji dyrektywy usługowej

Celem propozycji dyrektywy jest dostarczenie podstaw prawnych do wyeliminowania przeszkód w swobodnym osiedlaniu się usługodawcy w innym kraju oraz w swobodnym przepływie usług między krajami członkowskimi UE.

Propozycja dyrektywy usługowej przedstawiona przez Komisję Europejską w 2004 roku obejmuje wszystkie komercyjne usługi oferowane konsumentom oraz różnym podmiotom gospodarczym, z wyjątkiem usług dostarczanych bezpłatnie bezpośrednio przez jednostki publiczne w celu wypełnienia ich roli w obszarze socjalnym, kulturalnym, edukacyjnym czy prawnym. Projekt dyrektywy nie obejmuje także tych usług, które są już objęte sektorowym prawem unijnym, jak usługi finansowe, telekomunikacyjne czy transportowe<sup>7</sup>.

Propozycja dyrektywy zobowiązuje kraje członkowskie do likwidowania barier, które hamują i zniechęcają usługodawców do rozpoczęcia działalności w innym kraju członkowskim. Proponuje eliminację długich oraz kosztownych systemów wydawania pozwoleń i licencji, nakazuje zmianę wymogów dostarczenia dużych ilości dokumentów, ograniczając je do tych niezbędnych, ustanawia nowe elektroniczne procedury i formalności składania dokumentów i otrzymywania informacji. Znacznie usprawnia także pomoc dla biznesu dzięki stworzeniu „pojedynczego punktu kontaktowego” (*„point of single contact”*)<sup>8</sup>, a więc miejsca, gdzie przedsiębiorca może wypełnić wszystkie procedury i formalności potrzebne mu do uzyskania dostępu do działalności usługowej, a w szczególności wszelkie niezbędne deklaracje, powiadomienia lub wnioski o zezwolenia wydawane przez właściwe władze.

Konkretne propozycje dyrektywy dotyczące swobody zakładania siedziby i rozpoczęcia działalności gospodarczej usługodawcy w innym kraju<sup>9</sup>:

- ułatwienie procedur administracyjnych, a w szczególności utworzenie „pojedynczych punktów kontaktowych”, gdzie usługodawca może spełnić wszystkie wymogi administracyjne potrzebne do swojej działalności
- zapewnienie wszystkim usługodawcom dostępu do informacji („prawo do informacji”);
- zobowiązanie państw członkowskich, aby wszystkie procedury i formalności mogły być załatwiane na odległość oraz w formie elektronicznej;
- zdefiniowanie, na jakich zasadach pozwolenie na działalność gospodarczą ma być wydane, na jaki czas i w jakim trybie;
- wyeliminowanie szczególnie restrykcyjnych wymogów administracyjno-prawnych;
- zobligowanie państw członkowskich do przeanalizowania swojego prawodawstwa pod kątem zgodności z dyrektywą oraz prawem unijnym.

d) Propozycje dyrektywy dotyczące swobody przepływu usług<sup>10</sup>:

- wprowadzenie zasady kraju pochodzenia, na podstawie której usługodawca może świadczyć usługi w innym państwie członkowskim UE w oparciu o prawo swojego kraju pochodzenia, (czyli tam gdzie ma główną, zarejestrowaną siedzibę)<sup>11</sup>. Ta zasada może podlegać różnym wyjątkom, które mogą być ogólne lub czasowe.<sup>12</sup>
- stworzenie mechanizmu zapewniającego ewentualną pomoc usługobiorcom, którzy skorzystali z usługi usługodawcy z innego kraju członkowskiego Unii;
- wprowadzenie precyzyjnie ustalonych i rozdzielonych procedur nadzoru zadań między krajami, gdy następuje wysłanie pracowników w celu wykonania danej usługi z kraju pochodzenia usługodawcy do kraju odbierającego usługę. Nakaz wyeliminowania barier dla przedsiębiorców delegujących swoich pracowników do pracy w innym państwie członkowskim celem świadczenia usług;
- harmonizacja prawna w celu zagwarantowania jednolitej ochrony konsumenta. Odnosi się to do wymogów wobec usługodawcy dotyczących konieczności dostarczenia szczegółowych informacji o oferowanych usługach, ale także do ubezpieczeń pracowniczych, rozwiązywania konfliktów i wymiany informacji na temat jakości oferowanych usług.

Tak wyglądała pierwotna propozycja dyrektywy usługowej przedstawiona przez Komisję Europejską w styczniu 2004 roku. Pierwsze czytanie w Parlamencie Europejskim odbyło się 16 lutego 2006 roku i zmieniło znacznie niektóre jej zapisy. Komisja oraz Rada zaakceptowały większość wprowadzonych przez Parlament zmian.<sup>13</sup> Podczas drugiego czytania nie wprowadzono żadnych znaczących zmian do stanowiska Rady z pierwszego czytania<sup>14</sup>.

### 3. Parlament Europejski – debata nad zmianami propozycji dyrektywy usługowej podczas pierwszego czytania

Podczas dyskusji w Parlamencie Europejskim, zarysowały się wyraźnie dwie wizje Europy, jedna liberalna, a druga socjalna. Wizje te, co nie jest typowe dla Parlamentu Europejskiego, odzwierciedlały bardziej podziały geograficzne niż partyjne. Zwolennicy Europy liberalnej pochodzili głównie z nowych państw członkowskich, krajów nordyckich oraz Wielkiej Brytanii i Irlandii. Opowiadali się za całkowitym uwolnieniem rynku usług oraz za włączeniem do liberalizacji jak największej ich ilości, a wszystko to w oparciu o wzajemne zaufanie i kontrolę państwa pochodzenia. Zwolennicy modelu społecznego Europy pochodzili głównie z Francji, Niemiec, Austrii i Belgii i opowiadali się za kontrolowanym, stopniowym liberalizowaniem usług, z zachowaniem standardów, wymogów oraz kontroli państwa przyjmującego.

Wielogodzinne negocjacje, jakie miały miejsce przed głosowaniem w Parlamencie, ukazały wyraźnie trzy elementy sporu między tymi dwoma grupami. Były nimi:

- zakres obowiązywania dyrektywy, a więc jakie usługi powinny znaleźć się w procesie liberalizacji, a jakie nie.
- zasada kraju pochodzenia, czyli który kraj - pochodzenia czy wysyłający - powinien kontrolować i wydawać zgodę na świadczenie ponadgranicznych usług.
- eliminacja barier przy delegowaniu pracowników, czyli, na jakich zasadach powinno się wysyłać pracowników do świadczenia usług w innym kraju członkowskim.

### Podczas dyskusji

*w Parlamencie Europejskim, zarysowały się wyraźnie dwie wizje Europy, jedna liberalna, a druga socjalna. Wizje te, nietypowo dla Parlamentu Europejskiego, odzwierciedlały bardziej podziały geograficzne niż partyjne.*

Poniższa tabela przedstawia główne źródła sporu

Główne kwestie sporne	Propozycje modelu liberalnego	Propozycje modelu społecznego
Zakres obowiązywania dyrektywy	szeroki	wąski
Wyłączenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ usług użytku publicznego o charakterze nieekonomicznym;</li> <li>▪ usług zdrowotnych, finansowanych ze środków publicznych;</li> <li>▪ usług związanych z sektorem gier losowych oraz zakładów wzajemnych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ usług użytku publicznego o charakterze ekonomicznym i nieekonomicznym;</li> <li>▪ usług socjalnych;</li> <li>▪ usług audiowizualnych;</li> <li>▪ usług prawnych;</li> <li>▪ usług związanych z sektorem gier losowych oraz zakładów wzajemnych;</li> <li>▪ usług agencji pracy tymczasowej;</li> <li>▪ usług agencji bezpieczeństwa;</li> <li>▪ usług zdrowotnych, finansowanych ze środków publicznych i prywatnych.</li> </ul>
Zasada	zasada „kraju pochodzenia”	zasada „kraju przyjmującego” lub zasada „wzajemnego uznania”
Eliminacja barier przy delegowaniu pracowników	utrzymanie	wykreślenie

W celu rozwiązania powyższych sporów dwie największe frakcje polityczne w parlamencie Europejskim, Chryścijańscy Demokraci oraz Europejscy Socjaliści, utworzyły grupę wysokiego szczebla, której zadaniem było doprowadzenie do zawarcia kompromisu, przesądzającego o wyniku głosowania w wyżej wymienionych kwestiach spornych. W grupie negocjacyjnej nie znalazł się żaden przedstawiciel z nowych państw członkowskich. Efektem pracy grupy był wynik pierwszego czytania.

#### 4. Pierwsze czytanie

##### a) Zmiany odnoszące się do całości dyrektywy (swoboda świadczenia usług oraz swoboda działalności gospodarczej)

###### *Zakres*

Poprawki Parlamentu Europejskiego<sup>15</sup> ograniczyły zakres obowiązywania projektu dyrektywy. Oprócz usług wcześniej wyłączonych przez Komisję Europejską, zostały wyłączone usługi związane z sektorem gier losowych i zakładów wzajemnych, usługi zdrowotne (w całości, bez względu na rodzaj finansowania), usługi audiowizualne, usługi społeczne (w tym opieka nad dziećmi, prowadzenie domów opieki), usługi prawnicze, portowe, usługi wiążące się z wykonywaniem służby państwowej, usługi agencji ochrony oraz agencji pośrednictwa pracy. Dodatkowo ponownie podkreślono wyłączenie usług użytku publicznego o charakterze nieekonomicznym<sup>16</sup>. Do takich usług należą na przykład publiczne usługi zdrowotne, publiczny transport miejski czy publiczna opieka socjalna. Ważne jest tutaj wyjaśnienie, że na poziomie wspólnotowym nie ma definicji usług użyteczności publicznej, w związku z czym każde państwo może samo zdecydować, co do takich usług się zalicza na jego terenie, a co nie. Posłowie lewicowi nieskutecznie domagali się wyłączenia z zakresu usług użytku publicznego o charakterze ekonomicznym, świadczeń takich jak zliberalizowane usługi zaopatrzenia w energię, gaz, wodę, wywóz nieczystości, czy komercyjne usługi edukacyjne.

Komisja Europejska<sup>17</sup> utrzymała wszystkie wyłączenia Parlamentu poza usługami prawniczymi, które zdecydowała się włączyć do zakresu obowiązywania dyrektywy. Rada<sup>18</sup> utrzymała wyłączenia Komisji, lecz pod wpływem wyraźnych nacisków ze strony Francji wyłączyła usługi świadczone przez notariuszy oraz komorników. Usługi socjalne oraz audiowizualne zostały precyzyjniej zdefiniowane.

##### b) Zmiany odnoszące się do swobody świadczenia usług

###### *Zasada kraju pochodzenia*

Parlament Europejski zmienił nazwę *Zasada kraju pochodzenia* na *Zasadę wolności świadczenia usług*<sup>19</sup>. Oprócz nazwy niewiele się merytorycznie zmieniło. W pierwszym paragrafie została zapisana ogólna reguła wprowadzająca przepis, zgodnie z którym usługodawca ma prawo świadczyć usługi w państwie przyjmującym, a państwo to po-



winno zapewnić mu swobodny dostęp do działalności usługowej i jej prowadzenia. Oznacza to, że usługodawca działający legalnie w swoim kraju ma prawo świadczyć usługi poza granicami swojego kraju. Można, więc wywnioskować z powyższego, że przy ponadgranicznym świadczeniu usług obowiązuje prawo kraju pochodzenia. Państwo członkowskie nie może zabronić usługodawcy świadczenia usług na swoim terytorium chyba, że uargumentuje to przyczynami związanymi z ochroną zdrowia, środowiska, bezpieczeństwa czy polityką publiczną (wszystkie te terminy są wymienione w art. 46 traktatu, a zakres ich stosowania określa precyzyjnie orzecznictwo ETS). Dodatkowe restrykcje wprowadzane przez państwa członkowskie muszą być proporcjonalne, konieczne i niedyskryminujące. Ważne jest tutaj zaznaczenie, że jeżeli państwo członkowskie faktycznie zabroni działania na swoim terytorium, to odpowiedzialność udowodnienia, dlaczego tak się stało, leży po stronie państwa przyjmującego, a nie po stronie usługodawcy.

Komisja Europejska doprecyzowała określenie „ochrona zdrowia” na „ochronę zdrowia publicznego”. Rada, pod naciskiem głównie nowych państw członkowskich, wprowadziła w art. 39.5 system przeglądu i notyfikacji wprowadzanych ograniczeń w swobodzie świadczenia usług. Państwa członkowskie według tego zapisu muszą poinformować Komisję o aktualnych istniejących ograniczeniach stosowanych wobec usługodawców świadczących ponadgraniczne usługi oraz o wszystkich dodatkowych ograniczeniach, które państwa członkowskie mają zamiar wprowadzić, wraz z uzasadnieniem. Komisja, jako strażnik prawa unijnego, jest zobowiązana do informowania Rady oraz Parlamentu o postępach w eliminowaniu barier w państwach członkowskich.

#### *Dodatkowe wyjaśnienie*

Wielu przeciwników liberalnej wersji dyrektywy usługowej uważało, że zasada kraju pochodzenia, (z art. 16), przyczynia się do stosowania dumpingu socjalnego. Używano argumentów, że wpłynie ona na znaczne pogorszenie się warunków pracy oraz obniży poziom płac i standardów socjalnych w państwach starej Unii, a tania siła robocza, utożsamiana przez polskiego hydraulika, zaleje całą Europę. Obawy te były nieuzasadnione, ponieważ zasada kraju pochodzenia nie odnosi się w żaden sposób do warunków zatrudnienia czy wynagrodzeń. Prawo pracy jest całkowicie wyłączone z zakresu dyrektywy, a sama dyrektywa usługowa jest poświęcona wyłącznie przepływowi usług, a nie pracowników. Kwestie związane z prawem pracy oraz prawami pracowni-

ków są uregulowane w innych unijnych aktach prawnych, takich jak na przykład dyrektywa 96/71/WE o delegowaniu pracowników do pracy zagranicą, gdzie wyraźnie jest podkreślone, że przepisy socjalne pracowników delegowanych regulują przepisy kraju przyjmującego.

*Przepisy eliminujące bariery dla przedsiębiorców delegujących swoich pracowników do innego kraju celem świadczenia usług.*

Parlament Europejski wykreślił z projektu dyrektywy art. 24 i 25, których głównym zadaniem była eliminacja barier nakładanych na przedsiębiorców, delegujących swoich pracowników do innego kraju celem świadczenia usług. Do takich barier należał na przykład wymóg posiadania prawnie zarejestrowanego przedsiębiorstwa w kraju oddelegowania czy wymóg otrzymywania pozwoleń na pracę. Parlament Europejski odrzucił wszystkie poprawki gwarantujące zniesienie barier przy delegowaniu pracowników oraz wprowadził zapisy jasno mówiące o tym, że dyrektywa usługowa nie odnosi się do prawa pracy czy prawa do strajku i nie zmienia ich żaden sposób.

Komisja Europejska podtrzymała wykreślenia z projektu dyrektywy art. 24 i 25, przyznając jednocześnie, że bariery przy delegowaniu pracowników stanowią istotną przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług. Przedstawiła więc, wraz ze skonsolidowanym tekstem propozycji dyrektywy, zestaw wytycznych mających na celu likwidację barier w przepływie delegowanych pracowników. Wytyczne te nie mają wartości prawnej. Rada nie wprowadziła żadnych zmian.

#### c) Zmiany odnoszące się do swobody zakładania przedsiębiorstw

Niewątpliwie swoboda przedsiębiorczości została zmieniona przez poprawki Parlamentu, Komisji oraz Rady w najmniejszym stopniu. Dyrektywa eliminuje wiele ograniczeń stosowanych dotychczas przez poszczególne państwa. Znosi między innymi, jako generalną zasadę wymóg uzyskiwania zgody władz państwa przyjmującego na prowadzenie działalności usługowej (taki wymóg zgody może być utrzymany jedynie w konkretnych przypadkach), upraszcza procedury administracyjne w procesie rejestracji i ogranicza liczbę wymaganych dokumentów. Dyrektywa wprowadza obowiązek utworzenia w każdym państwie punktów kontaktowych, gdzie usługodawcy będą mogli w jednym miejscu załatwić wszystkie formalności i procedury, potrzebne im do prowadzenia działalności. Wprowadza także elektroniczną formę zgłaszania działalności usługowej.

Parlament Europejski zlikwidował tzw. „milczącą zgodę”, czyli mechanizm odnoszący się do systemów zezwoleń, gwarantujący usługodawcy automatyczne przyznanie zezwolenia na działalność, w przypadku braku otrzymania odpowiedzi od właściwych organów w ustalonym terminie. Parlament usunął również mechanizm przeglądu i notyfikacji dotyczący systemów zezwoleń oraz wymogów podlegających ocenie w dziedzinie swobody przedsiębiorczości.

Komisja Europejska przywróciła „milczącą zgodę” (art. 13.4) oraz przepisy dotyczące przeglądu i notyfikacji. Rada nie wprowadziła żadnych zmian.

#### *Dodatkowe wyjaśnienie*

Wielu przeciwników liberalnej wersji dyrektywy usługowej twierdziło, że swoboda świadczenia usług w formie, w jakiej została zaproponowana, będzie źródłem dumpingu podatkowego. Straszono, że firmy usługowe będą masowo przyjeżdżać z krajów o niskich podatkach i działać w krajach Europy Zachodniej, rozliczając się według stawek podatkowych kraju pochodzenia. Jest to błędna interpretacja zapisów dyrektywy, które jasno stanowią, że przedsiębiorstwa, przenoszące się na teren innego państwa członkowskiego w celu świadczenia usług, podlegają prawodawstwu (także podatkowemu) państwa, do którego się przenoszą, aby prowadzić działalność gospodarczą.

### **W interesie Polski**

*oraz wszystkich pozostałych krajów członkowskich, było utrzymanie jak najbardziej liberalnych zapisów dyrektywy usługowej. W walce o takie zapisy popełniono jednak kilka błędów.*

## **5. Rola polskich eurodeputowanych oraz polskiego rządu podczas pierwszego czytania**

W interesie Polski oraz wszystkich pozostałych krajów członkowskich było utrzymanie jak najbardziej liberalnych zapisów dyrektywy usługowej. W walce o takie zapisy popełniono jednak kilka błędów, które warto przeanalizować.

Pierwszym błędem był brak harmonijnej współpracy między posłami do Parlamentu Europejskiego a rządem. Drugim – było zbyt późne włączenie się wysokich rangą urzędników rządu do procesu legislacyjnego. Walka o interesy jest skuteczna tylko wtedy, gdy jest prowadzona dwutorowo, w sposób skoordynowany, czyli jednocześnie na poziomie eurodeputowanych oraz przedstawicieli rządu. W przypadku dyrektywy usługowej eurodeputowani prowadzili negocjacje na rzecz polskiego interesu na szcze-

blu parlamentarnym, podczas gdy strona rządowa wspierała prace jedynie na poziomie technicznym i merytorycznym. Tymczasem takie wsparcie powinno się odbywać na szczeblu politycznym, a więc przedstawicielei wysokiej rangi rządowej. Pierwsza wizyta odpowiedzialnych ministrów w Parlamencie Europejskim miała miejsce zaledwie dwa tygodnie przed głosowaniem pierwszego czytania, kiedy *de facto* kompromis, dotyczący najważniejszych dla Polski zapisów, został już uzgodniony. W przypadku innych doświadczonych krajów Unii, już wiele miesięcy przed wejściem dyrektywy usługowej na agendę prac w Parlamencie Europejskim, odpowiedni ministrowie odbywali spotkania z koordynatorami oraz szefami frakcji parlamentarnych w celu przedstawienia swoich postulatów i nakłonienia do ewentualnych kompromisów. Podobną pracę wykonywali eurodeputowani na poziomie parlamentarnym. Tak więc skuteczne prace i naciski powinny być zharmonizowane na poziomie rządowym oraz parlamentarnym i powinny iść jednocześnie tym dwutorowym szlakiem.

Kolejnym dużym błędem był brak koncepcji i chęci stworzenia koalicji z państwami o podobnych interesach. Oczywistym wydało się tutaj tworzenie sojuszy najpierw z nowymi państwami członkowskimi, ale także i z liberalnie nastawioną Wielką Brytanią oraz państwami nordyckimi. Zbyt często bowiem Polska jest odbierana na arenie międzynarodowej jako samotny gracz walczący zazwyczaj o sprawy z góry przegrane. Rzadko kiedy udaje się zawiązać silne sojusze, a niestety w Parlamencie, w dużej mierze, wynik głosowania zależy od siły koalicji, jaką uda się stworzyć. Przed głosowaniem nad dyrektywą usługową wiele nowych krajów członkowskich czekało na przywództwo Polski w walce o liberalną dyrektywę, niestety, stracono tę okazję. Polscy posłowie do Parlamentu Europejskiego byli zbyt podzieleni w sprawie strategii walki o interesy Polski, tracąc tym samym możliwość efektywnego zaznaczenia swojej siły i roli na arenie międzynarodowej. Krytycy tworzenia koalicji z nowymi państwami członkowskimi twierdzili, że nie powinniśmy dzielić Europy na starą i nową, wykazując tym samym niedojrzałość polityczną i nieznajomość realiów oraz reguł gry w Parlamencie Europejskim. Francja, Niemcy, Belgia, Austria i inne kraje, które stworzyły ze sobą sojusze sprzeczne z naszymi interesami, nie miały takich politycznych dylematów.

Kolejny błąd był związany z brakiem aktualnego stanowiska rządu oraz ekspertyz dotyczących ustaleń kompromisu w sprawie dyrektywy usługowej. Przedstawiciele polskiego rządu przyjechali na lutowe głosowanie pierwszego czytania do Strasburga,

związani nieaktualnym już stanowiskiem. Stanowisko to zostało wypracowane w oparciu o wynik głosowania w Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumenta<sup>20</sup> w Parlamencie Europejskim, które miało miejsce dwa miesiące przed głosowaniem na sesji plenarnej (16.12.2005). Nie odnosiło się ono do aktualnej sytuacji zawartego kompromisu i najważniejszej dla Polski kwestii - zmiany treści zasady kraju pochodzenia w zawartym kompromisie. Eurodeputowani oczekiwali od rządu opinii na temat tej zmiany i kilkakrotnie prosili o ocenę kompromisu. Rząd jednak takiej oceny nie był w stanie przedstawić. Zamiast konstruktywnego oszacowania aktualnej sytuacji powtarzał, że jego stanowisko jest takie same jak przed kilkoma miesiącami i że najlepszy dla polskich interesów jest powrót do starych zapisów. Wypowiedzi te były tym bardziej nie na miejscu, że powrót nie był już nawet przedmiotem dyskusji, gdyż wszyscy debatowali nad nowymi zapisami kompromisu. Nawet bardzo liberalnie nastawieni politycy zdali sobie sprawę, że w obecnych realiach politycznych zasada kraju pochodzenia zawarta w pierwotnej propozycji Komisji IMCO nie ma szans na przegłosowanie i nie tracąc czasu, analizowali na ile nowy artykuł w propozycji kompromisu może być do zaakceptowania. Powtarzanie przez rząd nieadekwatnego stanowiska było błędem. Miał on duży wpływ na podział opinii w polskiej delegacji, czy kompromis zawierał pozytywne zmiany dla Polski, czy nie. Utrudniło to znacznie dalsze prace nad jednolitym stanowiskiem i stworzeniem szerszej koalicji.

Oczywiście to rozumiałe, że rząd jest związany procedurami i przedstawia stanowisko, które dopiero staje się oficjalne po przeanalizowaniu go przez liczne szczeble urzędnicze oraz głosowanie w KERM, co zabiera czas. Z drugiej jednak strony w momencie, gdy wprowadzane są ważne dla Polski nowe zapisy, rząd powinien wykazać się pewną elastycznością i zapewnić odpowiednie analizy. Takimi analizami dysponowali zresztą deputowani z innych krajów członkowskich wspierani przez swoje przedstawicielstwa oraz ministerstwa.

Dużym błędem była również niekonsekwentnie prowadzona polityka na szczeblu szefów państw i rządów, po głosowaniu Parlamentu w pierwszym czytaniu. Rząd nie poparł kompromisu lub bardziej precyzyjnie - milczał na jego temat, mówiąc, że inne zapisy byłyby lepsze dla Polski. Natomiast kilka tygodni później, w marcu 2006, na spotkaniu grupy do spraw Konkurencyjności Rady okazało się, że Polska popiera zawarty kompromis. Jest to daleko idąca niekonsekwencja, która zmniejszyła margines negocjacyjny przy kolejnych pracach nad drugim czytaniem.

## 6. Ocena kompromisu

Podstawą Unii Europejskiej jest tworzenie kompromisów, gdyż są one niezbędnym narzędziem zrozumienia interesów dwudziestu pięciu krajów członkowskich i dalszego rozwoju. Kompromisów nie można oceniać w kategoriach wygranych czy przegranych. Oczywiście jest bowiem, że kompromis nigdy nie zadowala całkowicie wszystkich jego stron. Tak też się stało przy rozwiązaniach zawartych w dyrektywie usługowej, które nie zadowolili w pełni ani części zwolenników liberalnej Europy, ani zwolenników europejskiego modelu społecznego.

Ocenia się, że kompromis dotyczący najbardziej wrażliwych dla Polski kwestii, czyli zakresu, zasady kraju pochodzenia oraz eliminacji barier przy delegowaniu pracowników, reprezentuje wspólny mianownik dla wszystkich interesów państw członkowskich Unii. Oczywiście można było prawdopodobnie wywalczyć więcej, ale także istniało duże ryzyko utraty wielu ważnych dla nowych krajów członkowskich zapisów. Równowaga została jednak zachowana. Dyrektywa nie jest ani zbyt liberalna, ani zbyt socjalna, a jest z pewnością aktem legislacyjnym odzwierciedlającym sytuację polityczną oraz nastroje społeczne w Europie i stanowi niewątpliwie krok naprzód w liberalizacji rynku.

**Prace nad dyrektywą usługową były szczególnie ważne dla nowych państw członkowskich. Stanowiły bezcenną lekcję technik negocjacji i walki o własne interesy.**

## 7. Drugie czytanie

Głosowanie nad drugim czytaniem w listopadzie 2006 było formalnością. Dwa tygodnie wcześniej w Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumenta posłowie odrzucili wszystkie poprawki, złożone do wspólnego stanowiska Rady. Na sesji plenarnej dyrektywa usługowa została przyjęta przez aklamację w wersji z pierwszego czytania. Zostały przyjęte zaledwie trzy poprawki nieingerujące merytorycznie w treść dyrektywy, a dotyczące jedynie procesu komitologii.

## 8. Wyzwania na przyszłość

### a) Merytoryczne

Dyrektywa usługowa pozostawi kilka nierozwiązanych kwestii. Jedną z nich jest zajęcie się sektorami usługowymi, które nie zostały włączone do zakresu dyrektywy, takimi jak usługi zdrowotne, usługi świadczone przez agencje pracy tymczasowej, usługi społeczne czy usługi hazardowe. Komisja Europejska powinna przygotować dla tych dziedzin dyrektywy sektorowe.

Kolejnym wyzwaniem jest faktyczne nadzorowanie przez Komisję Europejską nakładanych przez państwa członkowskie wymogów w oparciu o artykuł 16 dyrektywy. Zapisany w art. 39.5 mechanizm przeglądu i notyfikacji ma na celu wprowadzenie dodatkowej kontroli Komisji Europejskiej i regularne upublicznianie przez nią informacji o ograniczeniach w swobodzie świadczenia usług już istniejących oraz wprowadzanych w krajach członkowskich. Komisja jest zobowiązana do przygotowania na ten temat raportu dla Rady oraz Parlamentu Europejskiego. Ważne jest śledzenie tego procesu i dostarczanie Komisji odpowiednich informacji.

W propozycji dyrektywy nie udało się utrzymać zapisów o eliminacji barier przy delegowaniu pracowników. Komisja Europejska przygotowała w zamian i dołączyła do propozycji dyrektywy wskazówki dla państw członkowskich o tym, jakie bariery są sprzeczne z traktatem i jak należy je usunąć. Państwa członkowskie powinny w oparciu o istniejący traktat, dodatkowo o dyrektywę o delegowaniu pracowników 96/71/WE, oraz o załączone wskazówki bezzwłocznie wyeliminować istniejące na ich terytorium bariery. W przypadkach, gdy takie bariery nadal będą występować, państwa członkowskie powinny sygnalizować to Komisji Europejskiej i żądać rozpoczęcia procedury „infringementu”, czyli pozwania państwa członkowskiego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości za łamanie prawa unijnego.

### b) Polityczne

W pracy nad przyszłymi aktami legislacyjnymi ważne jest, aby zarówno rząd, jak i posłowie do Parlamentu Europejskiego wypracowali mechanizmy stałej współpracy. Takie mechanizmy częściowo zapoczątkowane podczas pierwszego czytania, rozwinęły się znacznie podczas drugiego czytania i powinny być dalej dopracowywane. Obopólne wsparcie oraz harmonijna współpraca jest bowiem ważnym instrumentem osiągnięcia efektywności. W samym Parlamencie Europejskim należy zacieśniać współpracę me-

rytoryczną i ponadpartyjną. Posłowie, jak i przedstawiciele rządu, powinni prezentować postawy proaktywne i ponadpartyjne.

Warto też odbyć nieformalne konsultacje i wymieniać informacje z nowymi państwami członkowskimi, które zazwyczaj reprezentują interesy zbieżne z polskimi. Takie nieformalne konsultacje powinny być prowadzone na forum tak Parlamentu jak i przedstawicielstw przy UE oraz między odpowiedzialnymi ministerstwami.

\*\*\*

Dyrektywa usługowa stanowi ważny krok w integracji europejskiej. Jest kamieniem milowym, wprowadzającym w życie zapisy z traktatu rzymskiego. Zapisy, których wcześniej nie udało się zrealizować, a których okrągłą pięćdziesięcioletnią rocznicę będziemy świętować już w przyszłym roku. Dyrektywa usługowa jest także dla wszystkich Europejczyków niezbitym dowodem na to, że w zjednoczonej Europie 25 państw można wspólnie działać i że są tego wymierne korzyści dla przeciętnego obywatela.

Prace nad dyrektywą usługową były szczególnie ważne dla nowych państw członkowskich. Stanowiły bezcenną lekcję technik negocjacji i walki o własne interesy. Podczas pierwszego czytania można było często zaobserwować wiele egoizmów narodowych, działań protekcyjnych, koniunkturalnych, ale jednocześnie udało się znaleźć wspólny mianownik dla wszystkich interesów krajów unijnych. Wynikiem, tego było drugie czytanie i szerokie poparcie dla dyrektywy usługowej. Wyciągnięte z ponad dwuletniej pracy wnioski będą dużą pomocą przy kolejnych ważnych aktach legislacyjnych.

(listopad 2006)

JUSTYNA PETSCH – *doradca europosłanki Platformy Obywatelskiej Małgorzaty Handzlik.*

---

1. [www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/)

<sup>2</sup> idem.

<sup>3</sup> COM(2004)2 final, z 13.01.2004

<sup>4</sup> [www.copenhageneconomics.com](http://www.copenhageneconomics.com)

<sup>5</sup> COM(2000) 441 z 31.07.2002

<sup>6</sup> COM(2004) 2 final/3 z 05.03.2004



---

<sup>7</sup> COM(2004) 2 final/3, art.2

<sup>8</sup> COM(2004) 2 final/3, art.6

<sup>9</sup> COM(2004) 2 final/3, rozdział 2

<sup>10</sup> COM(2004) 2 final/3, rozdział 3

<sup>11</sup> COM(2004) 2 final/3, rozdział 3, para.1

<sup>12</sup> COM(2004) 2 final/3, rozdział 3, art.17,18,19

<sup>13</sup> Komisja odniosła się do zmian 04.04.2006n w dokumencie nr. COM(2006)0160, Rada odniosła się do zmian Parlamentu oraz Komisji dnia 24.07.2006 we wspólnym stanowisku nr. 10003/4/2006

<sup>14</sup> Parlament zakończył drugie czytanie 15.11.2006, P6-TA(2006)0490

<sup>15</sup> P6 TA(2006)0061

<sup>16</sup> są to usługi społeczne świadczone przez instytucje publiczne bądź dotowane przez państwo. W pierwotnej propozycji Komisji Europejskiej usługi te i tak były wyłączone.

<sup>17</sup> COM(2006)160

<sup>18</sup> 2004/0001 (COD), 10003/06

<sup>19</sup> art.16 został przeniesiony do 21 w nowej numeracji.

<sup>20</sup> W Parlamencie Europejskim, propozycja Komisji Europejskiej najpierw trafia do odpowiedniej komisji Parlamentu Europejskiego ( w wypadku dyrektywy usługowej – Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumenta), jest przeprowadzone głosowanie w tej Komisji, a następnie propozycja trafia na głosowanie plenarne Parlamentu Europejskiego.