

Sprawozdanie specjalne

Czy Komisja zapewniła skuteczne wdrożenie dyrektywy usługowej?



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4163-4	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/3435	QJ-AB-16-002-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-4153-5	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/50158	QJ-AB-16-002-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4171-9	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/729635	QJ-AB-16-002-PL-E

© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Sprawozdanie specjalne

Czy Komisja zapewniła skuteczne wdrożenie dyrektywy usługowej?

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie, jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli IV, której przewodniczy członek Trybunału Milan Martin Cvikl i która zajmuje się takimi obszarami, jak dochody, badania naukowe i polityki wewnętrzne, zarządzanie finansami i gospodarką oraz instytucje i organy Unii Europejskiej. Kontrolą kierował Neven Mates, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Georgios Karakatsanis, szef gabinetu; Marko Mrkalj, attaché; Paul Stafford, kierownik; Wayne Codd, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Sandra Dreimane, Jurgen Manjé i Wolfgang Stolz.



Od lewej: J. Manjé, P. Stafford, N. Mates, W. Codd, S. Dreimane, G. Karakatsanis.

Punkt

Glosariusz i wykaz skrótów

I–VIII **Streszczenie**

1–11 **Wstęp**

6–7 **Cele dyrektywy usługowej**

8–11 **Zadania i zakres odpowiedzialności**

12–13 **Zakres kontroli i podejście kontrolne**

14–110 **Uwagi**

16–42 **Transpozycja i monitorowanie wdrażania**

16–18 Komisja pomagała przy transpozycji i monitorowała ją

19–20 Dwadzieścia państw członkowskich spóźniło się z transpozycją

21–27 Wzajemne oceny stanowiły innowacyjną praktykę, którą Komisja dobrze administrowała i którą wykorzystano następnie także na potrzeby innych dyrektyw

28–29 Wciąż daleka droga do pełnego wdrożenia

30–32 Sprawdziany skuteczności przepisów UE w praktycznych sytuacjach biznesowych

33–34 Wyniki doprowadziły do przedstawienia przez Komisję dalszych wniosków ustawodawczych

35–36 Komisja mogła lepiej wykorzystać wyniki, by systematycznie egzekwować stosowanie przepisów dyrektywy usługowej

37–42 Brak oceny skutków gospodarczych

43–77 **Wdrażanie**

43–45 Narzędzia i wsparcie zapewnione przez Komisję na potrzeby wdrażania dyrektywy usługowej nie były wykorzystywane w wystarczającym stopniu i przez to były jedynie częściowo skuteczne

46–52 Opóźnienia w ustanawianiu pojedynczych punktów kontaktowych i różna jakość świadczonych przez nie usług w poszczególnych państwach

53–55 Pojedyncze punkty kontaktowe trudne do znalezienia – niski poziom wiedzy na ich temat wśród przedsiębiorców

56–64 Niewielki zakres współpracy administracyjnej w kwestiach związanych z dyrektywą usługową

65–71 Konsumenci wciąż napotykają problemy w dostępie do jednolitego rynku usług

- 72-75 Usługodawcy nadal stosują niesprawiedliwą dyskryminację
- 76-77 Rozwiązywanie problemów
- 78-110 **Egzekwowanie przepisów**
- 78-79 Komisja stosuje szereg narzędzi egzekwowania przepisów dyrektywy
- 80-85 SOLVIT jest rzadko wykorzystywany na potrzeby dyrektywy usługowej
- 86-93 EU Pilot – system pozwalający unikać postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom, doceniany przez państwa członkowskie
- 94-99 Komisja niemal w ogóle nie korzystała z możliwości wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom
- 100-101 Zbyt długi czas trwania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom
- 102-104 Działania podejmowane w następstwie poszczególnych skarg były regularnie monitorowane – w trakcie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom występują jednak długie okresy braku aktywności
- 105-107 Tylko jedna sprawa skierowana do Trybunału Sprawiedliwości
- 108-110 Zalecenia dla poszczególnych krajów odniosły ograniczony skutek

- 111-120 **Wnioski i zalecenia**
- 112-114 **Transpozycja i monitorowanie wdrażania**
- 115-118 **Wdrażanie**
- 119-120 **Egzekwowanie przepisów**

Odpowiedzi Komisji

CHAP: System rejestracji skarg w Komisji

CPC: Współpraca w zakresie ochrony konsumenta

ECC-net: Sieć Europejskich Centrów Konsumentckich

ESA: Europejski System Rachunków

ETS: Europejski Trybunał Sprawiedliwości

EU Pilot: System EU Pilot obejmuje współpracę między państwami członkowskimi i Komisją w sprawach dotyczących zgodności przepisów prawa krajowego z prawem unijnym oraz właściwego stosowania prawa UE. Wykorzystywany jest on w pierwszej kolejności, tak aby w miarę możliwości uniknąć oficjalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

IMI: System wymiany informacji na rynku wewnętrznym

NACE Rev 2: Statystyczna klasyfikacja działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej

PKB: Produkt krajowy brutto

PPK: Pojedynczy punkt kontaktowy

SOLVIT: Alternatywny mechanizm rozstrzygania sporów, ustanowiony w celu pomagania obywatelom UE i firmom z siedzibą w UE, których pozbawiono możliwości korzystania z praw wynikających z rynku wewnętrznego ze względu na niewłaściwe stosowanie przepisów dotyczących rynku wewnętrznego przez organy administracji publicznej innego państwa członkowskiego.

Sweep: Akcja kontrolowania stron internetowych w całej UE w pewnych sektorach usług świadczonych przez internet

TFUE: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

UE: Unia Europejska

I
Podczas gdy jednolity rynek towarów jest dobrze rozwinięty z punktu widzenia handlu wewnątrzspółnotowego, panuje powszechna zgoda co do tego, że rynek usług nie rozwinął w pełni swojego potencjału. Dyrektywa usługowa dotyczy szeregu rodzajów działalności usługowej składających się na około 46% unijnego PKB i ma na celu zmniejszenie barier prawnych i administracyjnych, z jakimi borykają się zarówno usługodawcy, jak i usługobiorcy. Cel ten państwa członkowskie powinny osiągnąć w drodze transpozycji dyrektywy do krajowych systemów prawnych oraz dzięki większej przejrzystości i uproszczonym procedurom, które ułatwią firmom i konsumentom świadczenie usług i korzystanie z nich na jednolitym rynku.

II
W ramach kontroli Trybunał zbadał środki egzekucyjne, które powinny pomóc w rozwiązaniu problemów związanych z nieprzestrzeganiem przepisów i ograniczających właściwe funkcjonowanie jednolitego rynku usług, a dodatkowo skupił się na działaniach podjętych przez Komisję Europejską w celu wspierania państw członkowskich.

III
Większość państw członkowskich nie dokonała transpozycji dyrektywy do prawa krajowego w terminie. W trakcie tego procesu Komisja monitorowała jednak postępy i zapewniała wsparcie podczas transpozycji i po niej, aby pomóc wdrożyć dyrektywę. W tym celu zorganizowała ona proces wzajemnej oceny i służyła wskazówkami podczas regularnych spotkań tematycznych grup ekspertów.

IV
Wzajemne oceny i sprawdziany skuteczności w wybranych sektorach były użyteczne dla państw członkowskich, ale pokazały również, że pozostała jeszcze znaczna liczba przeszkód do pokonania. Komisja nie podejmowała działań następczych w wystarczającym zakresie, a w szczególności wykazywała niechęć do kwestionowania przedstawianych przez niektóre państwa członkowskie uzasadnień opartych na „proporcjonalności”, mających na celu utrzymanie wymogów niezgodnych z przepisami dyrektywy.

V
Starania Komisji na rzecz zapewnienia wdrożenia dyrektywy były tylko częściowo skuteczne. Dziś, kilka lat po terminie wdrożenia dyrektywy, który upłynął w 2009 r., bariery na wewnętrznym rynku usług objętych zakresem dyrektywy nadal się utrzymują, przy czym Komisja niechętnie wszczyna procedury prawne, częściowo ze względu na długość trwania postępowania, ale również ze względu na słabą podstawę prawną. Do rozwiązywania kwestii spornych stosowano środki takie jak SOLVIT i EU Pilot, które jednak nie przynosiły efektów na tyle szybko, by spełnić potrzeby firm i usługobiorców. Konsumenty nie mają jeszcze dostępu do wewnętrznego rynku usług na takim poziomie, jaki przewiduje dyrektywa.

VI
Potencjalne korzyści ekonomiczne z pełnego wdrożenia dyrektywy nie są jeszcze znane, choć aby zobrazować skutki ograniczenia barier, często podaje się szacowany wzrost produktywności. Ze względu na brak wystarczająco szczegółowych danych dotyczących sektorów objętych dyrektywą wciąż nie ma wiarygodnej kwantyfikacji oddziaływania dyrektywy.

VII

W swoich zaleceniach Trybunał w szczególności podkreśla, że Komisja powinna bardziej zdecydowanie egzekwować przestrzeganie przepisów dyrektywy poprzez:

- monitorowanie wyników działań takich jak wzajemna ocena i sprawdziany skuteczności w celu wyeliminowania niezgodności, a także, wraz z państwami członkowskimi, zajęcie się kwestiami najważniejszymi pod względem gospodarczym,
- wszczynanie procedury EU Pilot niezwłocznie po wykryciu problemu. Informacje na temat rozwiązanych spraw powinny być udostępniane zainteresowanym podmiotom,
- jak największe skrócenie czasu trwania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego,
- kierowanie ważnych spraw dotyczących braku wdrożenia lub nieprawidłowego stosowania przepisów dyrektywy do Trybunału Sprawiedliwości.

VIII

Ponadto:

- Komisja powinna opracować wskazówki dotyczące transpozycji i wydać je niezwłocznie po ich przyjęciu,
- Komisja powinna dopilnować, by kwestia danych niezbędnych do oceny oddziaływania nowych przepisów została wyjaśniona na początku procedury ustawodawczej,
- państwa członkowskie powinny przestrzegać karty pojedynczych punktów kontaktowych, na przykład przez udostępnianie informacji w wielu językach i umożliwianie spełnienia wszystkich procedur administracyjnych niezbędnych do świadczenia usług transgranicznych,
- ustawodawca powinien ustanowić okres zawieszenia w przypadku powiadomienia o projekcie wymogów i dopilnować, by powiadomienia takie były publikowane na ogólnodostępnej stronie internetowej, tak aby umożliwić lepszy dostęp do nich i ich terminową weryfikację,
- w ramach nowelizacji rozporządzenia w sprawie współpracy w zakresie ochrony konsumenta należy rozszerzyć zakres tych przepisów na postanowienia art. 20 dyrektywy usługowej.

01

Dyrektywę usługową (zwaną dalej „dyrektywą”) przyjęto w 2006 r. w celu zmniejszenia barier prawnych i administracyjnych, z którymi borykają się zarówno usługodawcy, jak i usługobiorcy. Cel ten państwa członkowskie powinny osiągnąć w drodze transpozycji dyrektywy do krajowych systemów prawnych oraz dzięki większej przejrzystości i uproszczonym procedurom, które ułatwiłyby firmom i konsumentom świadczenie usług i korzystanie z nich na jednolitym rynku. Dyrektywa obejmuje usługi, które składają się na 46%¹ unijnego PKB. Wszystkie państwa UE miały obowiązek wdrożyć ją do końca 2009 r.

02

Początki dyrektywy sięgają 1997 r., kiedy to Komisja przedstawiła plan działania na rzecz jednolitego rynku², wzywając do usunięcia przeszkód sektorowych w integracji rynków. W późniejszych dokumentach, które skupiały się w szczególności na usługach, wskazywano, że szereg barier na wewnętrznym rynku usług stanowi znaczny hamulec dla gospodarki UE i jej potencjału wzrostu, konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy³. W efekcie w 2004 r. przedłożono wniosek w sprawie dyrektywy usługowej (powszechnie znanej jako dyrektywa Bolkesteina), zgodnie z którym swobodny przepływ usług miał być oparty na zasadzie kraju pochodzenia. Oznaczałoby to, że usługodawcy powinni przestrzegać jedynie przepisów państwa członkowskiego, w którym prowadzą przedsiębiorstwo, niezależnie od miejsca wykonywania działalności usługowej. Na wniosek Parlamentu Europejskiego odstąpiono jednak od stosowania zasady kraju pochodzenia⁴. Zamiast tego przyjęta w 2006 r. dyrektywa usługowa⁵ zobowiązywała państwa członkowskie do zapewnienia możliwości „swobodnego podjęcia i prowadzenia działalności usługowej na swoim terytorium” i do tego, by nie uzależniały możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od spełnienia wymogów sprzecznych z zasadami niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności⁶.

03

Z zakresu stosowania dyrektywy wyłączono pewne rodzaje działalności gospodarczej: usługi o charakterze nieekonomicznym świadczone w interesie ogólnym, usługi finansowe, usługi łączności elektronicznej, usługi agencji pracy tymczasowej, usługi zdrowotne, usługi audiowizualne, działalność hazardową, działania związane z wykonywaniem władzy publicznej, usługi społeczne, usługi ochrony osobistej, usługi świadczone przez notariuszy i komorników oraz podatki. Dyrektywa nie ma również wpływu na przepisy państw członkowskich dotyczące zabezpieczenia społecznego.

- 1 SWD(2014) 131 final z dnia 31 marca 2014 r., „Work plan for reporting on national reforms in services markets” [Plan prac w zakresie sprawozdawczości w sprawie krajowych reform na rynkach usług].
- 2 CSE(97) 1 final z dnia 4 czerwca 1997 r., komunikat Komisji do Rady Europejskiej zatytułowany „Action plan for the single market” [Plan działania na rzecz jednolitego rynku].
- 3 COM(2002) 441 final z dnia 30 lipca 2002 r. „Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the state of the internal market for services” [Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na temat stanu rynku wewnętrznego w sektorze usług].
- 4 COM(2013) 547 final z 24 lipca 2013 r. „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego oraz zmieniającej dyrektywę 2002/65/WE, 2013/36/UE i 2009/110/WE i uchylającej dyrektywę 2007/64/WE”.
- 5 Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36).
- 6 Art. 16 ust. 1 dyrektywy usługowej. Proporcjonalność – wymóg musi być odpowiedni dla osiągnięcia wyznaczonego celu i nie może wykroczać poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia.

04

Podczas gdy jednolity rynek towarów jest dobrze rozwinięty z punktu widzenia handlu wewnątrzspółnotowego, panuje powszechna zgoda co do tego, że rynek usług nie rozwinął w pełni swojego potencjału. Potrzeba jego rozwoju została podkreślona przez Parlament Europejski w sprawozdaniu Corazzy Bildt⁷ w sprawie wewnętrznego rynku usług i niedawno ponownie w sprawozdaniu Cofferratiego⁸. Biorąc pod uwagę znaczenie usług w gospodarce europejskiej, potencjalny wpływ pełnego wdrożenia dyrektywy należy uznać za bardzo duży.

05

Termin transpozycji dyrektywy ustalono na 2009 r., jednak w komunikacie z dnia 22 października 2013 r. Komisja stwierdziła, że „Europa nadal nie realizuje w pełni swoich ambicji co do jednolitego rynku, szczególnie w najważniejszych obszarach, takich jak gospodarka cyfrowa, energia i usługi”. W styczniu 2014 r. Rada podkreśliła, że Komisja i państwa członkowskie powinny koordynować swoje działania w celu udoskonalenia sposobu wdrażania, stosowania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku⁹.

Cele dyrektywy usługowej

06

Pełne wdrożenie dyrektywy powinno doprowadzić do eliminacji biurokracji i znacznie ułatwić zakładanie przedsiębiorstw usługowych, zarówno we własnym kraju, jak i za granicą. Powinno również ułatwić świadczenie usług w wymiarze transgranicznym. Aby pomóc w osiągnięciu tego celu, państwa członkowskie mają obowiązek ustanowić „pojedyncze punkty kontaktowe”, które powinny wspierać firmy, zapewniając im kompleksowe informacje na temat procedur niezbędnych do oferowania i świadczenia usług oraz umożliwiając spełnienie wszelkich wymaganych formalności przez internet. Dyrektywa wzmacnia też prawa usługobiorców, w szczególności konsumentów, dzięki temu, że zakazuje dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub miejsce zamieszkania.

07

Dyrektywa ma na celu usunięcie między innymi przeszkód takich, jak¹⁰:

- a) wymogi dyskryminujące bezpośrednio lub pośrednio ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku spółek, położenie statutowej siedziby;
- b) zakaz prowadzenia przedsiębiorstwa w więcej niż jednym państwie członkowskim, wpisu do rejestru lub przynależności do zrzeszeń albo stowarzyszeń zawodowych więcej niż jednego państwa członkowskiego;

- 7 Sprawozdanie Corazzy Bildt w sprawie wewnętrznego rynku usług: stan prac i dalsze działania (2012/2144(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0273+0+DOC+XML+V0//PL>).
- 8 Sprawozdanie Cofferratiego w sprawie zarządzania jednolitym rynkiem w ramach europejskiego semestru 2014 (2013/2194(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0066+0+DOC+XML+V0//PL>).
- 9 Nota dotycząca planu pracy Komisji na rok 2014 w zakresie sprawozdawczości w sprawie krajowych reform na rynkach usług, 5431/14, COMPET 29, MI 51, Rada UE, Bruksela, 22 stycznia 2014 r.
- 10 Zgodnie z opisem w art. 14 dyrektywy.

- c) obowiązek prowadzenia głównego przedsiębiorstwa przez usługodawcę na terytorium państwa usługobiorcy;
- d) warunki wzajemności z państwem członkowskim, w którym usługodawca prowadzi już przedsiębiorstwo;
- e) warunek zdania testu ekonomicznego uzależniającego udzielenie zezwolenia od udowodnienia istnienia potrzeby ekonomicznej lub popytu rynkowego, oceny potencjalnych bądź bieżących skutków ekonomicznych działalności lub oceny stosowności działalności w odniesieniu do celów planowania ekonomicznego ustanowionych przez właściwe organy;
- f) bezpośrednie lub pośrednie uczestnictwo konkurencyjnych podmiotów, w tym w ramach organów konsultacyjnych, w procedurze udzielania zezwoleń lub wydawania innych decyzji przez właściwe organy;
- g) obowiązek przedstawienia gwarancji finansowej, w tym wykupienia ubezpieczenia od usługodawcy lub podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo na terytorium państwa usługobiorcy;
- h) obowiązek wstępnej rejestracji na terytorium danego kraju przez określony okres lub uprzedniego prowadzenia działalności na terytorium tego kraju przez określony okres.

Zadania i zakres odpowiedzialności

08

Dyrektywa określa zadania i zakres odpowiedzialności Komisji i państw członkowskich.

09

Państwa członkowskie odpowiadają za transpozycję dyrektywy do prawa krajowego i szereg działań w następstwie transpozycji, takich jak wzajemna ocena (zob. pkt 21–29), a także za zapewnianie wsparcia dla firm poprzez ustanawianie tzw. pojedynczych punktów kontaktowych. Państwa członkowskie zostały po raz pierwszy prawnie zobowiązane do wdrożenia takich usług administracji elektronicznej i udostępniania ich użytkownikom zagranicznym.

10

SOLVIT to mechanizm rozstrzygania sporów ustanowiony w celu pomagania obywatelom UE i firmom z siedzibą w UE, których pozbawiono możliwości korzystania z praw wynikających z rynku wewnętrznego ze względu na niewłaściwe stosowanie przepisów dotyczących rynku wewnętrznego przez organy administracji publicznej innego państwa członkowskiego. System ten działa za pośrednictwem sieci ośrodków SOLVIT utworzonych w ramach administracji krajowej poszczególnych państw członkowskich. Stanowi on praktyczną alternatywę dla formalnych mechanizmów rozstrzygania sporów, takich jak krajowe postępowania sądowe czy skargi do Komisji Europejskiej.

11

Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (wcześniej DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług) koordynuje politykę Komisji w zakresie jednolitego rynku europejskiego i dąży do usunięcia nieuzasadnionych przeszkód w handlu, w szczególności w dziedzinie usług, a także rynków finansowych. Jej zadaniem jest monitorowanie wdrażania prawa unijnego w praktyce, pomoc państwom członkowskim oraz, w razie konieczności, wszczynanie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

12

12

Główne pytanie kontrolne Trybunału dotyczyło tego, czy Komisja zapewniła skuteczne wdrożenie dyrektywy. Pytanie to podzielono na dwa pytania szczegółowe:

- a) Czy Komisja odpowiednio monitorowała i oceniała wdrażanie dyrektywy?
- b) Czy Komisja w wystarczającym stopniu ułatwiała i egzekwowała wdrażanie dyrektywy?

13

W Komisji przeprowadzono wywiady i badanie dokumentacji. Ponadto kontrola objęła wizyty we właściwych ministerstwach, organizacjach biznesowych, izbach handlowych i organach konsumenckich w siedmiu państwach członkowskich. Celem tych wizyt było zgromadzenie informacji na temat istniejących nadal przeszkód w handlu oraz na temat skuteczności mechanizmów stosowanych do ich usuwania. Trybunał wybrał do kontroli państwa członkowskie o znacznym poziomie transgranicznej wymiany handlowej: Niemcy, Zjednoczone Królestwo, Austrię, Słowację, Francję, Niderlandy i Portugalię. Dodatkowo przeprowadzono konsultacje z wybranymi organizacjami europejskimi.

14

Po zakończeniu procesu transpozycji w 2009 r. Komisja przystąpiła do ustalenia, w których obszarach dyrektywa nie została wdrożona, i ustanowiła kilka mechanizmów służących zmniejszeniu istniejących barier. Pewne bariery jednak nadal się utrzymują, a niektóre z nich wynikają z niejasnego sformułowania przepisów dyrektywy. Komisja niechętnie wszczyniała postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom – częściowo ze względu na słabość podstawy prawnej, a częściowo ze względu na długi czas niezbędny do przeprowadzenia takiego postępowania w celu wyegzekwowania przestrzegania przepisów (kilka lat, nawet przy założeniu, że wymiana dokumentów odbywa się terminowo).

15

Nie można na razie ocenić, w jakim stopniu osiągnięto oczekiwane korzyści gospodarcze płynące z dyrektywy usługowej. Komisja opublikowała co prawda szacunkowe dane dotyczące potencjalnych zysków z dyrektywy dla PKB, lecz zostały one obliczone na podstawie przybliżonych danych. Przed 2014 r. Komisja nie podejmowała żadnych systematycznych działań w kierunku zbiorczego zestawienia danych dotyczących transgranicznego handlu usługami objętymi dyrektywą. Ponadto w 2015 r. dane te są nadal niedostępne, co uniemożliwia ocenę wzrostu w zakresie usług transgranicznych czy wzrostu PKB wynikającego z wdrożenia dyrektywy.

Transpozycja i monitorowanie wdrażania

Komisja pomagała przy transpozycji i monitorowała ją

16

Dyrektywa weszła w życie w dniu 28 grudnia 2006 r. Termin transpozycji wyznaczono na dzień 28 grudnia 2009 r. Transpozycja była dla państw członkowskich pracochłonnym zadaniem, wymagającym zmiany przepisów dotyczących wielu rodzajów działalności gospodarczej, dlatego w dyrektywie przewidziano na to trzy lata zamiast zwyczajowych dwóch.

17

Komisja opublikowała „Podręcznik wdrażania dyrektywy o usługach” opisujący właściwe podejścia do wdrażania dyrektywy, który miał zapewnić państwom członkowskim pomoc techniczną. Podręcznik został jednak udostępniony we wszystkich językach UE dopiero niemal rok po zatwierdzeniu dyrektywy¹¹. Przedstawiciele państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, stwierdzili, że podręcznik był przydatny, choć byłoby lepiej, gdyby był dostępny wkrótce po wejściu w życie dyrektywy. Oprócz podręcznika Komisja zapewniała państwom członkowskim doradztwo w trakcie wizyt monitorujących i udzielając odpowiedzi na konkretne pytania.

11 Wszystkie wersje językowe opublikowano na stronach internetowych w listopadzie 2007 r. Od 30 lipca 2007 r. dostępna była tylko wersja angielska.

18

Dzięki dwustronnej współpracy z państwami członkowskimi i zapewnianiu im wsparcia Komisja podjęła niezbędne kroki w kierunku monitorowania postępów w transpozycji i składała sprawozdania z tych postępów Radzie ds. Konkurencyjności. W czerwcu 2012 r. Komisja wydała bardziej kompleksowe sprawozdanie w ramach „pakietu usługowego”¹².

Dwadzieścia państw członkowskich spóźniło się z transpozycją

19

Terminu transpozycji dyrektywy dotrzyმაło tylko osiem państw członkowskich¹³. Do państw, które nie powiadomiły Komisji o transpozycji, wysłano wezwania do usunięcia uchybienia, wyznaczające początek postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom. W dniu 27 października 2011 r. trzy sprawy¹⁴, których nie udało się do tego czasu rozwiązać, zostały skierowane do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Sprawy te zostały jednak wyjaśnione jeszcze przed rozpatrzeniem przez ETS. Jako ostatnia transpozycję dokonała Grecja (31 maja 2012 r.).

20

Komisja zakładała, że we wdrażaniu dyrektywy istotną rolę odegrają pojedyncze punkty kontaktowe (zob. pkt 44–55). W związku z tym nadała im dużą wagę w sprawozdawczości na temat postępów państw członkowskich we wdrażaniu dyrektywy, opierając się na własnych analizach i na badaniach przeprowadzonych przez organizacje biznesowe. Do 2009 r. 21 spośród 27 państw członkowskich ustanowiło pojedyncze punkty kontaktowe „pierwszej generacji”¹⁵, choć występowały różnice co do tego, w jakim zakresie procedury administracyjne można było przeprowadzić przez internet i na ile można było tego dokonać poza granicami kraju.

Wzajemne oceny stanowiły innowacyjną praktykę, którą Komisja dobrze administrowała i którą wykorzystano następnie także na potrzeby innych dyrektyw

21

W ramach przewidzianego w dyrektywie procesu wzajemnej oceny każde państwo członkowskie musiało przeanalizować uzasadnienia krajowych wymogów dotyczących usługodawców i podzielić się swoimi ustaleniami z innymi państwami. Działanie to miało na celu lepsze zrozumienie przyczyn leżących u podstaw istniejących wymogów i zachęcenie państw członkowskich do wzajemnego porównania stosowanych podejść regulacyjnych i dzielenia się najlepszymi praktykami, a w konsekwencji do eliminowania wymogów, które zostaną uznane za nieuzasadnione.

- 12 COM(2012) 261 final z dnia 8 czerwca 2012 r. „Partnerstwo na rzecz nowego wzrostu w dziedzinie usług 2012–2015” i dokumenty powiązane.
- 13 Republika Czeska, Estonia, Chorwacja, Litwa, Węgry, Malta, Niderlandy, Szwecja.
- 14 Niemcy (sprawa zamknięta 26.1.2012 r.), Austria (sprawa zamknięta 26.4.2012 r.), Grecja (sprawa zamknięta 31.5.2012 r.).
- 15 Pojedyncze punkty kontaktowe pierwszej generacji spełniały podstawowe wymogi wyznaczone w dyrektywie. Zgodnie z kartą pojedynczych punktów kontaktowych punkty drugiej generacji „powinny nie tylko spełniać wymogi wynikające z dyrektywy usługowej, ale wykraczać poza nie, zarówno pod względem zakresu, jak i funkcjonalności”.

22

W dyrektywie określono procedurę i wymogi wzajemnej oceny ram ustawodawczych mających zastosowanie do działalności usługowej w państwach członkowskich. Do dnia 28 grudnia 2009 r. państwa członkowskie miały obowiązek przedłożyć Komisji sprawozdanie zawierające informacje dotyczące: (i) systemów udzielania zezwoleń; (ii) konkretnych wymogów krajowych, które zamierzały one utrzymać w mocy; oraz (iii) działalności wielodyscyplinarnej. Państwa członkowskie musiały przedstawić wyjaśnienia w sprawie zgodności pozostałych w mocy systemów zezwoleń i wymogów z zakresem przedmiotowym dyrektywy, wykazać ich zgodność z zasadami niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności, jak również wskazać, którzy usługodawcy nadal podlegają tym wymogom.

23

Komisja podzieliła się tymi wyjaśnieniami z innymi państwami członkowskimi, dając im sześć miesięcy na odpowiedź. Następnie, po skoordynowaniu odpowiedzi udzielonych przez państwa członkowskie, w dniu 28 grudnia 2010 r., Komisja zakończyła prace nad sprawozdaniem z procedury wzajemnej oceny, w którym uwzględniła propozycje ewentualnych dodatkowych inicjatyw. Komisja miała obowiązek monitorować co roku działania podejmowane w następstwie tego sprawozdania. W pierwszej kolejności dokonała tego za pośrednictwem pakietu usługowego opublikowanego w czerwcu 2012 r., a następnie za pomocą różnych inicjatyw, takich jak wzajemna weryfikacja wymogów w zakresie formy prawnej, struktury udziałowej i opłat taryfowych, ocena krajowych przepisów dotyczących dostępu do zawodów i ubezpieczeń czy warsztaty dla zainteresowanych podmiotów.

24

Wzajemna ocena okazała się tak skuteczną metodą dokonywania przeglądu ustawodawstwa wielu państw członkowskich, że zaczęto ją naśladować w innych dziedzinach, takich jak zmieniona dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

25

Metodyka wzajemnej oceny obejmowała następujące kroki¹⁶: ocena własna państw członkowskich, dyskusje w grupach pięciu państw oraz spotkania plenarne z udziałem wszystkich państw członkowskich. Komisja odnotowała uzyskaną dzięki temu poprawę, na przykład zastąpienie systemów zezwoleń horyzontalnych mniej uciążliwymi metodami, takimi jak deklaracje, oraz zniesienie systemów sektorowych, minimalnych wymogów kapitałowych, zakazów prowadzenia więcej niż jednego przedsiębiorstwa, stawek obowiązkowych oraz ograniczeń ilościowych lub terytorialnych¹⁷.

- 16 COM(2011) 20 final z dnia 27 stycznia 2011 r. „Na drodze do lepiej funkcjonującego jednolitego rynku usług – wykorzystanie wyników procesu wzajemnej oceny przewidzianego w dyrektywie usługowej”, s. 6.
- 17 SEC(2011) 102 final z dnia 27 stycznia 2011 r. „Commission staff working paper on the process of the mutual evaluation of the Services Directive, Accompanying document to COM(2011) 20 final” [Dokument roboczy służb Komisji na temat procesu wzajemnej oceny przewidzianego w dyrektywie usługowej, dokument wyjaśniający do komunikatu COM(2011) 20 final], s. 10.

26

Podjęto istotne kroki w kierunku usunięcia przeszkód w handlu usługami. Urzędnicy w skontrolowanych państwach członkowskich uznali proces wzajemnej oceny za jeden z najważniejszych elementów wdrażania dyrektywy ze względu na to, że państwa członkowskie musiały intensywnie współpracować przy przeglądzie bardzo dużej ilości przepisów ustawodawstwa krajowego i regionalnego, a także ocenić ich zgodność z dyrektywą i istniejącym orzecznictwem ETS.

27

Państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, przyznały, że Komisja poczyniła wiele wysiłków na poziomie praktycznym, by pomóc we wdrażaniu dyrektywy, organizując dyskusje w grupach służące wzajemnej ocenie, a także służące wskazówkami podczas regularnych spotkań tematycznych grup ekspertów.

Wciąż daleka droga do pełnego wdrożenia

28

W sprawozdaniach z procesu wzajemnej oceny wskazano, że przeszkody zniesiono jedynie częściowo. Według szacunków Komisji ze wszystkich przeszkód, które dyrektywa ma za zadanie wyeliminować w przypadku badanych grup zawodowych, 10% usunięto w pełni, 60% częściowo, a 30% nie usunięto¹⁸. Wskazuje to, że do pełnego wdrożenia dyrektywy pozostała jeszcze długa droga.

29

Wzajemna ocena obejmowała współpracę przy przeglądzie bardzo dużej ilości przepisów ustawodawstwa krajowego i regionalnego. Urzędnicy z państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, krytycznie ocenili jednak skuteczność tego działania. Uznali oni, że Komisja niewiele zrobiła, by usunąć potencjalnie nieuzasadnione przeszkody, które wykryto w toku tego procesu. Ponadto grupa sześciu państw członkowskich stwierdziła, że Komisja w niewystarczającym stopniu kwestionowała uzasadnienia oparte na „proporcjonalności”. Państwa te opowiedziały się za publikacją szczegółowych wytycznych z przykładami na to, co jest, a co nie jest stosownym uzasadnieniem, co zapewniłoby jednolite rozumienie proporcjonalności i stanowiłoby punkt odniesienia dla Komisji przy ocenie już obowiązujących i nowych wymogów.

18 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani, „The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation” [Skutki gospodarcze dyrektywy usługowej: Pierwsza ocena po wdrożeniu], *Economic Papers* nr 456, czerwiec 2012, Komisja Europejska, Bruksela, 2012, s. 30.

Sprawdziany skuteczności przepisów UE w praktycznych sytuacjach biznesowych

30

W 2011 i 2012 r. Komisja przeprowadziła „sprawdziany skuteczności” w celu „oceny stosowania poszczególnych elementów prawodawstwa unijnego i ich funkcjonowania w praktyce”¹⁹ z perspektywy różnych użytkowników jednolitego rynku. W tym celu uwzględniła ona także inne instrumenty unijne oprócz samej dyrektywy. Komisja zdecydowała się przeprowadzić te sprawdziany w oparciu o studia przypadku w wybranych sektorach biznesu i w odniesieniu do wybranych rodzajów działalności.

31

Do państw członkowskich zwrócono się o podanie informacji na temat tego, jak ich przepisy krajowe będą stosowane w praktyce w odniesieniu do potencjalnych usługodawców, którzy chcą założyć przedsiębiorstwo lub świadczyć usługi transgraniczne na ich terytorium.

32

W dokumencie roboczym służb Komisji²⁰ podsumowano wyniki sprawdzianów skuteczności dla trzech sektorów uważanych za istotne dla handlu transgranicznego w UE: budownictwo (wkład do PKB na poziomie 6,3%), usługi dla biznesu (11,7%) i turystyka (4,4%).

Wyniki doprowadziły do przedstawienia przez Komisję dalszych wniosków ustawodawczych

33

Sprawdziany skuteczności wykazały bardzo ściśle powiązanie między dyrektywą usługową i dyrektywą w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Uznanie kwalifikacji jest bowiem często potrzebne, zanim osoba fizyczna otrzyma zgodę na świadczenie usług lub założenie przedsiębiorstwa transgranicznego. Wyniki sprawdzianów skuteczności skłoniły Komisję do zaproponowania zmian w dyrektywie w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i w sprawie współpracy za pośrednictwem IMI²¹.

19 COM(2011) 20 final, s. 10.

20 SWD(2012) 147 final z dnia 8 czerwca 2012 r., „Commission staff working document on the results of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism)” [Dokument roboczy służb Komisji dotyczący wyników sprawdzianów skuteczności jednolitego rynku usług (budownictwo, usługi dla biznesu i turystyka)].

21 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 132).

34

W wyniku sprawdzianów skuteczności wykryto bariery w przepisach krajowych w postaci wymogów dotyczących specjalnej struktury udziałowej i ubezpieczeń. Firmy często musiały zmienić swoją formę prawną lub strukturę udziałową, aby móc prowadzić działalność w innym państwie członkowskim za pośrednictwem przedsiębiorstwa dodatkowego, co mogło prowadzić do dodatkowych kosztów. Inne powszechne utrudnienie, które wykryto, dotyczyło ochrony ubezpieczeniowej. W znacznej liczbie państw członkowskich ochrona ubezpieczeniowa w państwie prowadzenia przedsiębiorstwa nie jest uznawana przez państwo, w którym firma zamierza świadczyć usługi, co także prowadzi do dodatkowych kosztów dla usługodawcy. Dokumenty robocze na temat tych dwóch zagadnień opublikowano w październiku 2013 r.²² i w marcu 2014 r.²³

Komisja mogła lepiej wykorzystać wyniki, by systematycznie egzekwować stosowanie przepisów dyrektywy usługowej

35

Sprawdziany skuteczności wykazały, że nadal istnieją istotne bariery i przeszkody w państwach członkowskich, przy czym niektóre z nich są wspólne dla wszystkich trzech sektorów (bariery horyzontalne), a niektóre ograniczają się do danego sektora.

36

Mimo że nie to było głównym celem sprawdzianów skuteczności, wnioski z nich płynące potwierdziły wnioski z wzajemnej oceny – a mianowicie, że nadal istnieje znaczna liczba przeszkód. Wyniki te mogły pomóc w dalszym systematycznym egzekwowaniu przepisów dyrektywy przez Komisję, która mogłaby zająć się kwestiami najważniejszymi pod względem gospodarczym.

Brak oceny skutków gospodarczych

37

Komisja dokonała jedynie oceny prognostycznej korzyści gospodarczych płynących z dyrektywy, którą przeprowadzono w momencie, gdy dyrektywa wchodziła w życie. Nie dysponowała jednak wystarczająco szczegółowymi danymi gospodarczymi, by wziąć pod uwagę wyłącznie rodzaje działalności objęte dyrektywą.

- 22 SWD(2013) 402 final z dnia 2 października 2013 r., „Commission Staff Working Document on the outcome of the peer review on legal form, shareholding and tariff requirements under the Services Directive” [Dokument roboczy służb Komisji na temat wyników wzajemnej weryfikacji wymogów w zakresie formy prawnej, struktury udziałowej i opłat taryfowych w ramach dyrektywy usługowej].
- 23 SWD(2014) 130 final z dnia 31 marca 2014 r., „Commission Staff Working Document - Access to insurance for services provided in another Member State” [Dokument roboczy służb Komisji – Dostęp do ubezpieczeń w przypadku usług świadczonych w innym państwie członkowskim].

38

W 2012 r. Komisja oszacowała, że dzięki poprawie wdrażania dyrektywy można by zwiększyć PKB dodatkowo o 1,6% ponad 0,8%, które zgodnie z deklaracjami już osiągnięto²⁴. Aby przewidzieć skutki usunięcia barier, do badania tego wykorzystano model ekonometryczny i dane zgromadzone w procesie wzajemnej oceny dotyczące barier istniejących przed terminem wdrożenia dyrektywy, który upłynął w 2009 r., jak również dane ekonomiczne dotyczące sektorów objętych dyrektywą. Nie było to więc badanie *ex post* polegające na kwantyfikacji skutków wdrożenia dyrektywy.

39

Z uwagi na brak w rachunkach narodowych i bilansach płatniczych danych źródłowych w rozbiciu na poszczególne sektory, Komisja była zmuszona przyjąć pewne założenia co do wielkości sektorów gospodarki objętych dyrektywą.

40

Dopiero pod koniec 2014 r. Komisja zobowiązała się przed Radą Europejską²⁵, że wzmocni narzędzia monitorowania, stosując bardziej wnikliwą sprawozdawczość ilościową i jakościową na temat reform sektorowych i ogólnokrajowych w dziedzinie usług. W szczególności Komisja podjęła się zgromadzenia danych dotyczących usług za lata 2012, 2013 i 2014, z uwzględnieniem rozróżnienia na dane mające znaczenie dla sektorów objętych dyrektywą i dane dotyczące sektorów leżących poza jej zakresem. W związku z tym, że dane te nie będą obejmowały okresu sprzed wdrożenia dyrektywy, nie umożliwią one oceny jej ogólnych skutków.

41

W maju 2014 r. Komisja przedstawiła grupie roboczej ds. rachunków narodowych dokument, w którym opisano analizę ekonomiczną przeprowadzoną w odniesieniu do dyrektywy i przedstawiono potrzeby w zakresie danych wynikające z podjętych przez Komisję zobowiązań analitycznych na przyszłość. W dokumencie w szczególności podkreślono potrzebę pozyskania danych, które oddzielają rodzaje działalności objęte dyrektywą od tych leżących poza jej zakresem. Komisja odnotowała, że „słaba dostępność danych obecnie poważnie ogranicza zakres wnikliwej analizy i sprawozdawczości z postępów”, i poszukiwała w związku z tym rozwiązań dla problemów związanych z nieaktualnością lub brakiem danych²⁶, niekiedy nawet za okres 10 lat.

42

Członkowie grupy roboczej ds. rachunków narodowych zgodzili się odpowiedzieć na wnioski Komisji o dostarczenie danych, w przypadkach gdy rozwiązanie pewnych problemów było możliwe dzięki dostarczeniu danych, które nie są publicznie dostępne. Nie zobowiązali się oni jednak do dostarczenia danych niezbędnych do właściwej oceny dyrektywy.

- 24 J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, „The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation” [Skutki gospodarcze dyrektywy usługowej: Pierwsza ocena po wdrożeniu], *Economic Papers* nr 456, czerwiec 2012, Komisja Europejska, Bruksela, 2012.
- 25 „Services: tapping the potential for growth and jobs” [Usługi – uwolnienie potencjału na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia], wkład Komisji Europejskiej w dyskusję na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 20–21 marca 2014 r.
- 26 W odniesieniu do podziału rachunków narodowych na 64 branże według klasyfikacji NACE Rev. 2. Zgodnie z niedawno zakończonym programem przesyłania danych ESA 2010 państwa członkowskie będą teraz przekazywać dane zestawione według tego podziału. Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.U. L 174 z 26.6.2013, s. 1).

Wdrażanie

Narzędzia i wsparcie zapewnione przez Komisję na potrzeby wdrażania dyrektywy usługowej nie były wykorzystywane w wystarczającym stopniu i przez to były jedynie częściowo skuteczne

43

W celu ułatwienia pełnego wdrożenia dyrektywy Komisja zapewniła szereg narzędzi, usług informacyjnych i mechanizmów współpracy przewidzianych w dyrektywie lub opartych na innych przepisach. Najważniejszym narzędziem ustanowionym bezpośrednio na mocy dyrektywy były pojedyncze punkty kontaktowe. Inne narzędzia, w tym system wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) i Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich, również zostały opracowane z zamiarem poprawy handlu usługami w UE. Narzędzia te okazały się jednak mniej skuteczne przy wdrażaniu dyrektywy niż zakładano.

44

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, by pojedyncze punkty kontaktowe umożliwiały usługodawcom zrealizowanie wszystkich procedur i formalności wymaganych do zatwierdzenia przez właściwe organy w jednym punkcie, drogą elektroniczną. Powinny one również udzielać informacji potencjalnym usługodawcom i usługobiorcom. Państwa członkowskie powinny dopilnować, by informacje i usługi były „łatwo dostępne na odległość oraz drogą elektroniczną”²⁷. Zachęca się je także do udostępniania ich w innych językach Wspólnoty.

45

Ustanowienie pojedynczych punktów kontaktowych okazało się trudnym zadaniem. Państwa członkowskie dysponują znaczną swobodą przy wyborze podejścia, w związku z czym pojedyncze punkty kontaktowe są włączane do krajowych struktur administracyjnych na różne sposoby.

Opóźnienia w ustanawianiu pojedynczych punktów kontaktowych i różna jakość świadczonych przez nie usług w poszczególnych państwach

46

W chwili upływu terminu transpozycji (28 grudnia 2009 r.) pojedyncze punkty kontaktowe nie funkcjonowały jeszcze w pełni w wielu państwach członkowskich. Aby pomóc państwom członkowskim, oprócz ogólnej grupy eksperckiej do spraw wdrażania dyrektywy usługowej Komisja utworzyła dwie dodatkowe grupy eksperckie. Grupa ekspercka EUGO zajmuje się ogólnie pojedynczymi punktami kontaktowymi. Jej nazwa pochodzi od nazwy sieci tych punktów, wykorzystanej również do stworzenia wspólnej ogólnoeuropejskiej marki (zob. **rys. 1**). Grupa ekspercka ds. procedur elektronicznych skupia się z kolei na sprawach technicznych dotyczących umożliwiania usługodawcom wypełnienia procedur administracyjnych on-line.

Rys. 1

Ogólnoeuropejskie logo wykorzystywane na stronach internetowych pojedynczych punktów kontaktowych



47

Pojedyncze punkty kontaktowe są uwzględnione w tabeli wyników rynku wewnętrznego Komisji i były przedmiotem badań przeprowadzonych przez Komisję i kilka zewnętrznych organizacji²⁸. Analizy te wykazały, że organy administracji państw członkowskich nie podchodziły równie ambitnie do tej kwestii, w związku z czym pojedyncze punkty kontaktowe różnią się pod względem jakości świadczonych usług. Zauważono niedociągnięcia, jeśli chodzi o języki, w których można spełnić formalności administracyjne, łatwość w obsłudze, akceptowanie podpisów elektronicznych oraz zakres, w jakim punkty te rzeczywiście funkcjonują jako portale administracji elektronicznej. Pojedyncze punkty kontaktowe nie są w równym stopniu promowane, nie zawsze też łatwo je znaleźć, ponieważ nie wszystkie posługują się logo EUGO opracowanym przez Komisję.

48

Po ogłoszeniu w 2012 r. pakietu usługowego²⁹, a także aby pojedyncze punkty kontaktowe lepiej reagowały na potrzeby przedsiębiorstw, Komisja opracowała kartę elektronicznych pojedynczych punktów kontaktowych stworzonych na mocy dyrektywy usługowej („Charter for the electronic Points of Single Contact under the Services Directive”) zawierającą wskazówki dla tych krajów, które pragnęły poszerzyć działalność pojedynczych punktów kontaktowych poza zakres przewidziany w przepisach. Karta ma na celu stworzenie podstaw do rozwoju pojedynczych punktów kontaktowych drugiej generacji.

- 28 – „Services Directive implementation survey – The Chambers’ perspective on the Points of Single Contact” [Badanie dotyczące wdrażania dyrektywy usługowej – pojedyncze punkty kontaktowe z perspektywy izb], *Eurochambres, Policy Survey*, wyd. 7, styczeń 2011.
- „Are the points of Single Contact truly making things easier for European companies? – Services Directive Implementation Report” [Czy pojedyncze punkty kontaktowe naprawdę ułatwiają życie europejskim firmom? – Sprawozdanie z wdrażania dyrektywy usługowej], *BusinessEurope*, listopad 2011.
- „The functioning and usability of the Points of Single Contact under the Services Directive – State of Play and Way Forward Final Report”, Deloitte and tech4i2 for European Commission, Directorate General for Internal Market and Services, DG MARKT/2010/22/E (SMART 2007/035, LOT 4), 21-01-2012. [Funkcjonowanie i użyteczność pojedynczych punktów kontaktowych ustanawianych na mocy dyrektywy usługowej – sprawozdanie końcowe w sprawie aktualnej sytuacji i perspektyw na przyszłość przygotowane przez Deloitte i tech4i2 na zlecenie Komisji Europejskiej], Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, DG MARKT/2010/22/E (SMART 2007/035, LOT 4), 21.1.2012.
- J. Montesgudo, A Rutkowski, D Lorenzani, „Part 2: Assessing the economic impact of setting up Points of Single Contact: an approximation based on the Doing Business” [Część 2: Przybliżona ocena skutków gospodarczych ustanawiania pojedynczych punktów kontaktowych w oparciu o rankingi Doing Business] w „The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation”, *Economic Papers* nr 456, czerwiec 2012.

29 COM(2012) 261 final, s. 12.

49

Karta pojedynczych punktów kontaktowych zawiera wskazówki dla państw członkowskich, które wykazują wolę i ambicje rozwijania pojedynczych punktów kontaktowych, i umożliwia im rozwój w podobnym kierunku. Może ona stanowić ramy dyskusji na temat tego, jak najlepiej zrealizować to zadanie i jak wymieniać się najlepszymi praktykami.

50

Opracowanie przez Komisję karty PPK to pozytywny krok w kierunku rozwiązania problemu, jakim jest niewielka liczba wymogów prawnych w odniesieniu do pojedynczych punktów kontaktowych w zakresie obsługi firm i osób prywatnych, które mają znacznie wyższe oczekiwania względem tych punktów.

51

Dzięki przeanalizowaniu pojedynczych punktów kontaktowych pod względem wymogów karty PPK państwa członkowskie wiedzą, według jakich kryteriów punkty te mają być oceniane. Uwzględnienie kryteriów nieobowiązkowych z jednej strony pomaga ambitnym państwom w uzyskaniu niezależnej oceny postępów, z drugiej zaś może zachęcić państwa o mniejszych aspiracjach w tym zakresie do rozwijania swoich punktów zgodnie z kartą.

52

W ramach analizy zleconej przez Komisję³⁰, której wyniki opublikowano w 2015 r., stwierdzono, że efekty działania pojedynczych punktów kontaktowych były „przeciętne” i pozostawiały „znaczne pole do poprawy”. W związku z tym zaproponowano szczegółową listę konkretnych zaleceń.

Pojedyncze punkty kontaktowe są trudne do znalezienia – niski poziom wiedzy na ich temat wśród przedsiębiorców

53

Aby pojedyncze punkty kontaktowe mogły przyczynić się do wzrostu transgranicznego handlu i usług, firmy powinny wiedzieć, jakie informacje i usługi te punkty zapewniają. Łatwy dostęp on-line pozwoliłby na kierowanie firm poszukujących informacji lub wsparcia bezpośrednio do pojedynczych punktów kontaktowych.

30 „The Performance of the Points of Single Contact An Assessment against the PSC Charter” [Efekty działania pojedynczych punktów kontaktowych na tle zapisów karty PPK], badanie przeprowadzone na zlecenie DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MSP Komisji Europejskiej, 2015.

54

Wiele organizacji, z którymi Trybunał prowadził konsultacje, zgłosiło jednak, że wiedza na temat pojedynczych punktów kontaktowych wśród firm była niska. Zarówno organy państw członkowskich, jak i organizacje biznesowe były zdania, że Komisja powinna poczynić więcej wysiłków, by promować pojedyncze punkty kontaktowe.

55

Komisja twierdzi, że nie podejmowała działań promocyjnych na szerszą skalę z uwagi na brak zasobów³¹. Według Komisji najlepsze efekty przyniosłyby ukierunkowane działania promocyjne w internecie, jednak poziom wiedzy na temat pojedynczych punktów kontaktowych można by również zwiększyć dzięki bardziej aktywnemu zaangażowaniu organizacji biznesowych w ich promocję wśród własnych członków.

Niewielki zakres współpracy administracyjnej w kwestiach związanych z dyrektywą usługową

56

Swoboda dostaw transgranicznych sprawia, że przed organami krajowymi staje dodatkowe wyzwanie polegające na przeprowadzaniu niezbędnych kontroli dostawców z innych państw członkowskich. Dyrektywa przewiduje środki do sprawowania takiej kontroli w drodze współpracy administracyjnej prowadzonej elektronicznie za pośrednictwem systemu IMI (zob. **ramka 1**). Współpraca ta przybiera formę wzajemnej pomocy, w ramach której jedno państwo może zwrócić się do drugiego o informacje dotyczące na przykład pozwoleń i zgodności z normami handlowymi, jak również o przeprowadzenie kontroli, inspekcji i dochodzeń.

31 Na przykład SWD(2012) 148 final z dnia 8 czerwca 2012 r. „Commission Staff Working Document: Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market” [Dokument roboczy służb Komisji – Szczegółowe informacje na temat wdrażania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym], s. 20.

System IMI

Dyrektywa nałożyła na Komisję obowiązek stworzenia elektronicznego systemu wymiany informacji na temat współpracy administracyjnej pomiędzy państwami członkowskimi, uwzględniającego istniejące systemy informacyjne. W decyzji Komisji 2009/739/WE³² stwierdzono, że do tego celu będzie wykorzystywany system wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI). IMI funkcjonował już od lutego 2008 r. jako system wspomagający wdrażanie dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych³³. Od grudnia 2009 r. IMI służy do wymiany informacji również w dziedzinie usług. Od tego czasu liczba obszarów, w których jest on wykorzystywany, wzrosła do ośmiu: kwalifikacje zawodowe, usługi, delegowani pracownicy, transgraniczny transport drogowy gotówki euro, SOLVIT, prawa pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej, handel elektroniczny (projekt pilotażowy), licencje maszynisty (projekt pilotażowy).

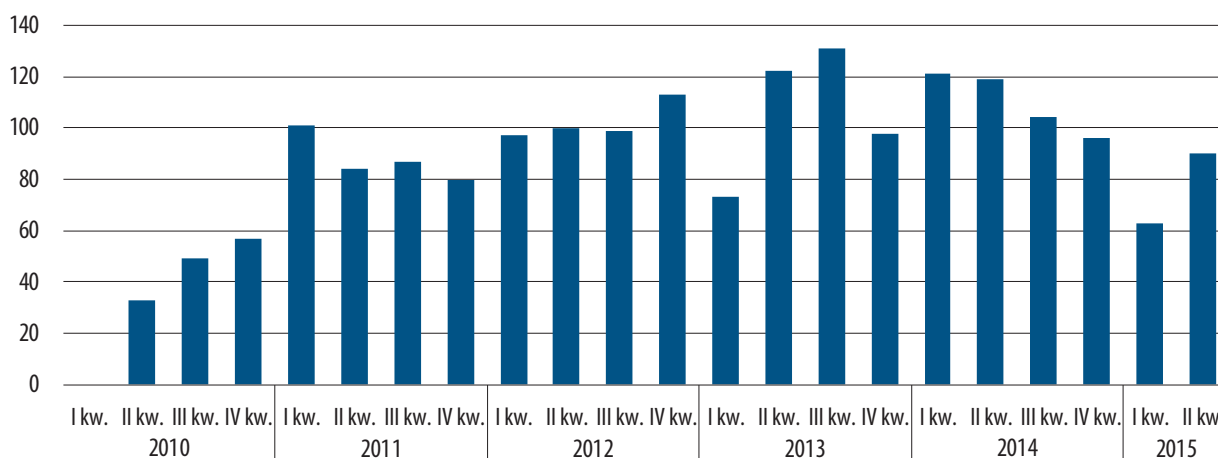
32 Dz.U. L 263 z 7.10.2009, s. 32.

33 Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. L 255 z 30.9.2005, s. 22).

57

Liczba wniosków związanych z dyrektywą usługową (zob. **rys. 2**) jest zależna od takich czynników, jak liczba usługodawców świadczących usługi transgraniczne, stosowne przepisy w państwie przyjmującym, świadomość właściwych organów i ich podłączenie do systemu IMI oraz potrzeba skontaktowania się z właściwymi organami w innym państwie członkowskim. Trudno zatem określić liczbę wniosków złożonych za pośrednictwem IMI, ale Komisja przyznaje, że system jest używany w niewielkim zakresie w przypadku dyrektywy usługowej w porównaniu z dyrektywą o uznawaniu kwalifikacji zawodowych. Komisja zorganizowała w związku z tym konferencje i kursy szkoleniowe, aby upowszechnić korzystanie z systemu IMI w sprawach dotyczących dyrektywy usługowej.

Rys. 2 Łączna kwartalna liczba wniosków zgłaszanych do IMI w związku z dyrektywą usługową



Źródła: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/internal_market_information_system/index_en.htm
http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_en.htm

58

System IMI jest również używany jako narzędzie komunikacji w ramach mechanizmu ostrzegania, gdy istnieje potrzeba ostrzeżenia organów w innych państwach o konkretnym usługodawcy w związku z kwestiami zdrowia, bezpieczeństwa czy ochrony środowiska. Organy skontrolowanych państw członkowskich rzadko jednak używają tego mechanizmu, gdyż uważają, że odpowiadająca mu funkcja w IMI jest zbędna. W sumie wysłano tylko trzy powiadomienia ostrzegawcze, z których jedno było omyłkowe i zostało wycofane.

59

Dyrektywa usługowa przewiduje przesyłanie za pośrednictwem systemu IMI powiadomień o nowych wymogach krajowych dotyczących transgranicznego świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości. We wrześniu 2013 r. w systemie IMI uruchomiono moduł powiadomień, który miał zastąpić powiadomienia za pośrednictwem poczty elektronicznej. Powiadomienia wysłane za pośrednictwem IMI otrzymuje Komisja oraz krajowi koordynatorzy do spraw IMI w państwach członkowskich, przy czym z założenia powinny one podlegać weryfikacji ze strony innych państw członkowskich.

60

Organy administracji w skontrolowanych państwach członkowskich nie uznały procesu powiadamiania za przydatny. Skrytykowano związane z nim nakłady pracy po stronie państw członkowskich oraz brak jasności otrzymanych powiadomień.

61

Od momentu, gdy system IMI zaczęto wykorzystywać w tym celu, za jego pośrednictwem przesłano łącznie 310 powiadomień³⁴. Mimo że czynność ta stanowi zobowiązanie prawne, siedem z 31 państw członkowskich UE i EOG podłączonych do systemu IMI nie wysłało żadnego powiadomienia. W przypadku pozostałych 24 państw liczba powiadomień przesłanych przez minionych 20 miesięcy wyniosła od 1 do 73.

62

Powiadomienie o nowych wymogach to obowiązek wspólny dla dyrektywy usługowej i dyrektywy 98/34/WE³⁵, która zobowiązuje państwa członkowskie do powiadamiania Komisji, na etapie projektu ustawy, o przepisach technicznych związanych z produktami oraz usługami społeczeństwa informacyjnego. Dyrektywa usługowa nie przewiduje jednak trzymiesięcznego okresu zawieszenia³⁶, który ma zastosowanie do powiadomień przesyłanych na podstawie dyrektywy 98/34/WE, zanim zostaną przyjęte, ani publicznych konsultacji w odniesieniu do takich powiadomień. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez służby Komisji rozważa się publikację powiadomień sporządzanych na podstawie dyrektywy usługowej na ogólnodostępnej stronie internetowej. Kilku rozmówców w państwach członkowskich wskazało, że z zadowoleniem przyjęliby wprowadzenie podobnego okresu zawieszenia.

63

Ogólnie system IMI jest wykorzystywany w umiarkowanym, a nawet znikomym zakresie do celów związanych z dyrektywą usługową. Wnioski o informacje są co prawda przesyłane, podobnie jak powiadomienia, jednak informacje ostrzegawcze i konkretne przypadki odstępstw³⁷ zdarzają się rzadko.

34 Dane na dzień 1 czerwca 2015 r. przekazane przez Komisję.

35 Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz.U. L 204 z 21.7.1998, s. 37).

36 Przyjęcie przepisów krajowych zostaje odłożone do końca okresu zawieszenia.

37 Art. 18 dyrektywy stanowi, że na zasadzie odstępstwa od art. 16 oraz wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach państwo członkowskie może podjąć wobec usługodawcy prowadzącego przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim środki dotyczące bezpieczeństwa usług.

64

Biorąc pod uwagę, że dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do powiadomienia Komisji o wszelkich nowych wymogach, logiczne wydaje się wykorzystanie do tego celu systemu IMI. System IMI, jako platforma komunikacji, oferuje niezbędne funkcje w tym zakresie. Rozszerzenie systemu IMI, tak by uwzględniał okres zawieszenia, oraz utworzenie publicznie dostępnej strony internetowej zawierającej powiadomienia o wymogach umożliwiłoby zainteresowanym podmiotom lepszy dostęp do powiadomień oraz kontrolę nowych wymogów.

Konsumenci wciąż napotykają problemy w dostępie do jednolitego rynku usług**65**

Zgodnie z art. 20 dyrektywy państwa członkowskie powinny zapewnić, by na usługobiorcę (w tym konsumenta) nie były nakładane dyskryminacyjne wymogi z uwagi na jego przynależność państwową lub miejsce zamieszkania i by dostęp do usług również nie był ograniczany z tych względów. Typowe przykłady tego rodzaju ograniczeń mogą dotyczyć na przykład wielonarodowego internetowego sprzedawcy detalicznego, który nie pozwala klientom robić zakupów bezpośrednio na danej stronie, a zamiast tego przekierowuje ich do sklepu internetowego w jego kraju, gdzie ceny i warunki mogą być inne. Inne przypadki nieprzestrzegania przepisów mogą polegać na tym, że sprzedawca bez uzasadnienia odmawia dostarczenia produktu klientowi z innego kraju. Dyrektywa dopuszcza jedynie możliwość „zachowania różnic w tych warunkach dostępu, które są bezpośrednio uzasadnione obiektywnymi kryteriami”.

66

Komisja i państwa członkowskie ustanowiły sieć Europejskich Centrów Konsumentckich (ECC-net), których zadaniem jest zapewnianie informacji i pomocy usługobiorcom mającym problemy z dostawcami w innych państwach członkowskich. Centra należące do tej sieci, obejmującej państwa członkowskie UE, Norwegię i Islandię, są finansowane wspólnie z budżetu UE i funduszy krajowych. W każdym państwie członkowskim funkcjonuje centrum konsumenckie, które powinno reagować na zapytania konsumentów, doradzając w sprawie procedur odwoławczych i w razie potrzeby wykorzystując kontakty z ośrodkami ECC-net w innych krajach.

67

Sieć opublikowała sprawozdanie zawierające analizę skarg konsumenckich złożonych od stycznia 2010 r. do grudnia 2012 r. W tym okresie do sieci napłynęły 222 skargi związane z art. 20. Podczas wizyt kontrolnych w ośrodkach ECC i innych organach w siedmiu państwach członkowskich Trybunał doszedł do wniosku, że liczba ta nie oddaje skali problemu. ECC i państwa członkowskie uważają bowiem, że konsumenci są słabo poinformowani o przysługujących im prawach, w szczególności o prawach wynikających z dyrektywy. Ponadto nawet w przypadkach gdy konsumenci zdają sobie sprawę z możliwego naruszenia przepisów, często uznają, że nie warto podejmować wysiłku w celu złożenia skargi z uwagi na wartość danej usługi lub ze względu na potrzebę uzyskania szybkiego rozwiązania.

68

Jak dotąd opublikowano dwa sprawozdania dotyczące stosowania dyskryminacyjnych wymogów: „Study on business practices applying different conditions of access based on the nationality or the place of residence of service recipients” [Badanie dotyczące stosowania różnych warunków dostępu w zależności od obywatelstwa lub miejsca zamieszkania usługobiorcy]³⁸ oraz „Online cross-border mystery shopping – State of the e-Union” [Anonimowe transgraniczne zakupy testowe online – stan Unii elektronicznej], opracowane przez Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (ECC-Net)³⁹.

69

Celem pierwszego z nich było sprawdzenie, czy istnieją różnice w traktowaniu klientów w zależności od obywatelstwa czy miejsca zamieszkania. Badanie obejmowało cztery sektory usługowe: wynajem samochodów, pobieranie treści cyfrowych, sprzedaż wyrobów elektronicznych przez internet i turystykę. W wyniku badania stwierdzono, że w tych czterech sektorach istnieją wyraźne dowody na regularne nierówne traktowanie klientów ze względu na miejsce zamieszkania, ale nie ze względu na obywatelstwo. Różne traktowanie klientów stwierdzono w szczególności w odniesieniu do usług świadczonych przez internet. Zachodziło ono w drodze automatycznego przekierowania na podstawie adresu lub w formie równoległych stron dla poszczególnych krajów.

70

Wyniki badania wskazują, że przyczyny takich różnic mogą mieć umotywowanie zarówno prawnoregulacyjne, jak i biznesowe. Czynniki prawnoregulacyjnymi mogą być koszty finansowe, koszty zapewnienia zgodności czy różnice w przepisach pomiędzy państwami członkowskimi, natomiast czynniki biznesowe to koszty transportu i dostawy, koszty marketingu i struktura korporacyjna, w tym franczyza.

71

Drugie sprawozdanie miało na celu wykrycie istniejących przeszkód w transgranicznych zakupach przez internet. Z pomocą 17 państw członkowskich UE wchodzących w skład sieci ECC dokonano 305 operacji zakupów transgranicznych przez internet w 10 kategoriach produktów⁴⁰. Ośrodki ECC zgłosiły, że ogółem w 173 z tych 305 przypadków (56%) pojawiły się problemy⁴¹ związane z warunkami umowy i przestrzeganiem praw konsumenta, co wskazuje na to, że konsumenci nadal spotykają się z przeszkodami w transgranicznym korzystaniu z usług.

38 Opublikowane 7 grudnia 2009 r.

39 Opublikowane we wrześniu 2011 r.

40 Zakupiono między innymi ubrania, artykuły sportowe, artykuły gospodarstwa domowego, książki, muzykę, DVD, gry wideo lub komputerowe, oprogramowanie, sprzęt elektroniczny i produkty do higieny osobistej.

41 Na przykład trudności ze znalezieniem wystarczającej liczby sprzedawców skłonnych sprzedawać towary za granicę, odsetek prawidłowo dostarczonych towarów, wycofane oferty darmowych dostaw czy różnice w kwotach obciążenia kart kredytowych uzasadniane „stawkami VAT, cłami i kwestiami walutowymi”. Wielu sprzedawców nie udzieliło wystarczających informacji o prawach konsumenta do zwrotu towaru.

Usługodawcy nadal stosują niesprawiedliwą dyskryminację

72

Art. 20 ust. 2 zawiera wymóg, by jakakolwiek dyskryminacja była „bezpośrednio uzasadnion[a] obiektywnymi kryteriami”, a motyw 95 tworzy lukę prawną w postaci odniesienia do „[obiektywnych różnic] pomiędzy poszczególnymi państwami, na przykład kosztami dodatkowymi ponoszonymi ze względu na odległość lub charakterystykę techniczną świadczenia usługi lub odmienne warunki rynkowe, takie jak wyższy lub niższy popyt spowodowany sezonowością, różnymi okresami urlopowymi w państwach członkowskich lub cenami ustalonymi przez różnych konkurentów, lub dodatkowe ryzyko związane z przepisami innymi niż obowiązujące w państwie członkowskim prowadzenia przedsiębiorstwa”.

73

Doprowadziło to do nieuzasadnionej dyskryminacji, której przykłady przedstawiono w **ramce 2**.

Ramka 2

Dyskryminacyjne praktyki w stosunku do konsumentów

„Podczas rezerwacji pakietu wakacyjnego w parku rozrywki we Francji przez internet bułgarska klientka wybrała przez przypadek jako kraj zamieszkania Zjednoczone Królestwo. Wkrótce zauważyła swój błąd i zmieniła wybór na Bułgarię. Różnica w cenie wynosiła niemal 40%, przy czym klientka musiałaby zapłacić 500 euro więcej niż brytyjscy konsumenci”.

„Podczas wakacji w austriackim kurorcie narciarskim niemiecki konsument odkrył, że cena biletów na wyciąg była znacznie wyższa dla turystów niż dla mieszkańców Austrii”.

Źródło: „Enhanced Consumer Protection – the Services Directive 2006/123/EC” [Wzmocniona ochrona konsumentów – dyrektywa usługowa 2006/123/WE]. Analiza skarg konsumentów złożonych do ECC-net na podstawie art. 20 ust 2 i art. 21 w latach 2010–2012, s. 20–21.

74

W sprawozdaniu ECC-net wymieniono szereg podobnych przypadków dyskryminacji, które występują częściej ze względu na miejsce zamieszkania niż obywatelstwo. Do dyskryminacji dochodzi również często pośrednio na podstawie kraju wydania karty kredytowej lub miejsca dostawy.

75

Art. 20 ust. 2 okazał się również przyczyną niepewności dla firm, które nie rozumieją, jakie obowiązki na nich spoczywają przy sprzedaży na odległość klientom z innych krajów. Przedstawiciele sektora handlu detalicznego w państwach członkowskich twierdzą, że dotychczasowe wskazówki⁴² nie dały sprzedawcom gwarancji i pewności co do tego, kiedy firma musi dokonywać dostawy za granicę.

Rozwiązywanie problemów

76

Komisja przyjęła podejście tematyczne do rozwiązywania najważniejszych rodzajów problemów związanych z usługodawcami. Wykorzystując sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta (CPC), przeprowadza ona ogólnounijne akcje kontrolne polegające na kontroli stron internetowych w wybranych sektorach działalności on-line. Jednocześnie prowadzone są skoordynowane kontrole mające na celu wykrycie przypadków naruszenia prawa konsumenckiego, a następnie zapewnienie egzekwowania stosownych przepisów. W następstwie takich dochodzeń stosowne organy krajowe powinny podjąć właściwe działania egzekucyjne, polegające na skontaktowaniu się z firmami w sprawie podejrzewanych nieprawidłowości i zażądaniu od nich, by podjęły działania naprawcze, pod groźbą wszczęcia postępowania karnego. Akcje kontrolne przeprowadzono do tej pory w następujących dziedzinach: linie lotnicze, treści dla telefonów komórkowych, towary elektroniczne, internetowa sprzedaż biletów, kredyty konsumenckie, treści cyfrowe i rezerwacja podróży przez internet.

77

Zgodnie z wynikami przeprowadzonej w 2012 r. oceny zewnętrznej⁴³ wskaźnik egzekwowania był wysoki we wszystkich sektorach, choć wpływ akcji kontrolnych można było zwiększyć poprzez zapewnienie lepszej promocji oraz przeprowadzanie działań następczych w celu zapewnienia stałego przestrzegania przepisów. Niestety, wymogi dyrektywy nie zostały uwzględnione w procedurze ocen prowadzonych w ramach tych kontroli, gdyż w opinii Komisji przepisy dotyczące współpracy w zakresie ochrony konsumenta zostały wprowadzone w życie przed wejściem w życie dyrektywy. W ramach zewnętrznej oceny sformułowano zalecenia w sprawie poszerzenia zakresu tych akcji kontrolnych, ale odrzucono uwzględnienie w nich przepisów dyrektywy, choć przyznano, że dyrektywa gwarantuje usługobiorcom pewne prawa, takie jak brak dyskryminacji, prawo do informacji oraz informacje o ubezpieczeniu od odpowiedzialności zawodowej i informacje handlowe, a transgraniczny charakter i kryteria spójności mają w tym zakresie duże znaczenie. W wyniku oceny uznano jednak, że dyrektywa usługowa w dużym stopniu koncentruje się na obowiązkach państw członkowskich, a nie na działaniach poszczególnych usługodawców. Ponadto dyrektywa dotyczy także stosunków między firmami (pojęcie „usługobiorców” nie ogranicza się do konsumentów), co nie jest spójne z celami przepisów dotyczących współpracy w zakresie ochrony konsumenta, skupiającymi się na samych konsumentach. Pogląd ten stoi w sprzeczności z dowodami przedstawionymi w sprawozdaniu ECC-net, w którym podkreślono istotny wpływ nieprzestrzegania przepisów dyrektywy na konsumentów.

42 SWD(2012) 146 final z 8 czerwca 2012 r. „Commission Staff Working Document - With a view to establishing guidance on the application of Article 20(2) of Directive 2006/123/EC on services in the internal market” [Dokument roboczy służb Komisji służący opracowaniu wytycznych w sprawie stosowania art. 20 ust. 2 dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym].

43 (Zewnętrzna) ocena sprawozdania końcowego w sprawie przepisów dotyczących współpracy w zakresie ochrony konsumenta przedłożona w dniu 17 grudnia 2012 r. przez Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC).

Egzekwowanie przepisów

Komisja stosuje szereg narzędzi egzekwowania przepisów dyrektywy

78

Przestrzeganie przepisów dyrektywy jest ważne zarówno z gospodarczego, jak i prawnego punktu widzenia. Gdy łamane jest unijne prawo, potrzebne są szybkie i skuteczne rozwiązania dla usługodawców i usługobiorców.

79

Komisja może wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwu członkowskiemu, które nie wypełniło zobowiązań traktatowych. Ustanowiła ona również EU Pilot – ogólny mechanizm poprzedzający wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, jak również SOLVIT – alternatywny mechanizm rozstrzygania sporów, w szczególności w sprawach związanych z rynkiem wewnętrznym. Dodatkowo Komisja może zajmować się sprawami o dużym znaczeniu na poziomie politycznym, opracowując zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru.

SOLVIT jest rzadko wykorzystywany na potrzeby dyrektywy usługowej

80

SOLVIT to bezpłatna usługa świadczona głównie on-line przez krajowe organy administracji na rzecz pozostałych państw członkowskich. Mechanizm ten ustanowiono w 2001 r.⁴⁴ i zaktualizowano w 2013 r.⁴⁵ SOLVIT zapewnia rozwiązania w wielu praktycznych sytuacjach, takich jak: uznawanie kwalifikacji zawodowych, prawa wizowe i pobytowe, handel i usługi (firmy), pojazdy i prawa jazdy, zasiłki rodzinne, prawo do emerytury i renty, praca za granicą, zasiłki dla bezrobotnych, ubezpieczenie zdrowotne, dostęp do edukacji, transgraniczny przepływ kapitału czy płatności oraz zwrot podatku VAT. W 2013 r. Komisja wydała broszurę z przykładami konkretnych problemów, które udało się rozwiązać dzięki pomocy ośrodków SOLVIT-u.

81

Ogólnie rzecz biorąc, większość spraw rozwiązywanych jest z powodzeniem średnio w ciągu 9 tygodni⁴⁶ (przy czym docelowa maksymalna długość postępowania to 10 tygodni⁴⁷). Przeważnie do systemu wpływało około 1400 spraw rocznie, jednak w 2014 r. ich liczba wzrosła do 2368.

- 44 Zalecenie Komisji z dnia 7 grudnia 2001 r. ustanawiające zasady korzystania z „SOLVIT” – sieci rozwiązywania problemów rynku wewnętrznego (Dz.U. L 331 z 15.12.2001), s. 79.
- 45 Zalecenie Komisji z dnia 17 września 2013 r. w sprawie zasad regulujących SOLVIT, Bruksela (C(2013) 5869 final).
- 46 Zalecenie Komisji w sprawie zasad regulujących działanie systemu SOLVIT (17 września 2013 r.), s. 2.
- 47 http://ec.europa.eu/solvit/index_pl.htm

Rozwiązania za pośrednictwem SOLVIT-u

SOLVIT umożliwia turystom czarter niemieckich jachtów we Włoszech

Niemieckie przedsiębiorstwo wynajmowało cztery jachty pod niemiecką banderą turystom z Włoch. Na właściciela firmy nałożono karę finansową za niezarejestrowanie tych jachtów wykorzystywanych do celów komercyjnych w lokalnym urzędzie portowym zgodnie z przyjętymi niedawno włoskimi przepisami. Pięć miesięcy później, po kilkukrotnych próbach rejestracji, właściciel otrzymał informację, że rejestracja byłaby możliwa jedynie, gdyby firma miała siedzibę we Włoszech. Po interwencji SOLVIT-u, który wyjaśnił, że warunek ten jest niezgodny z prawem UE i że urząd powinien zaakceptować rejestrację dokonaną w niemieckiej izbie handlu, udało się zarejestrować wszystkie cztery jachty i uzyskać licencje na ich czarterowanie.

Sprawę rozwiązano w ciągu 9 tygodni

SOLVIT zapewnia sprawiedliwe traktowanie firm organizujących spływy w Słowenii

Firmy z Węgier i Słowacji organizujące spływy złożyły skargę, że tańszy, roczny dostęp do pewnej rzeki w Słowenii był zarezerwowany dla firm słoweńskich. Zagraniczne firmy nie tylko musiały więcej płacić, ale też spotykały się z codziennym utrudnieniem w postaci wymogu zakupu biletów. Dzięki interwencji SOLVIT-u dyskryminujące przepisy zostały zmienione, a zagraniczne firmy mogą teraz prowadzić działalność na rzekach w Słowenii na takich samych zasadach jak firmy lokalne. W związku z tym, że wymagało to zmiany w przepisach, rozwiązanie sprawy zajęło więcej czasu niż średni okres interwencji podejmowanej przez SOLVIT.

Sprawę rozwiązano w ciągu 10 miesięcy

Źródło: Komisja Europejska, „SOLVIT — Success stories”, 2013.

82

SOLVIT odgrywa jednak niewielką rolę w odniesieniu do dyrektywy usługowej – w 2014 r. dyrektywy dotyczyło tylko 17 z 2368 spraw (sześć w 2013 r., 16 w 2012 i 2011 r.).

83

SOLVIT nie dysponuje wystarczającym personelem i ma zbyt ograniczone możliwości techniczne, by zajmować się skomplikowanymi sprawami gospodarczymi⁴⁸. W dużych krajach, takich jak Niemcy, Francja i Zjednoczone Królestwo, w ośrodkach SOLVIT-u występuje niedobór pracowników⁴⁹, niewystarczająca jest też liczba pracowników z kwalifikacjami prawniczymi⁵⁰. Komisja organizuje jednak regularne kursy szkoleniowe dotyczące zagadnień prawnych dla personelu ośrodków SOLVIT-u.

48 Nordic Innovation Report „Delivering a stronger Single Market” [Działania na rzecz silniejszego jednolitego rynku], czerwiec 2012, s. 50.

49 Ibid.

50 Dr. M. Kaeding, F. Voskamp, „Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court” [Lepsze wdrażanie prawodawstwa UE to nie tylko kwestia podawania państw członkowskich do sądu], dokument roboczy (2011/w/01 EIPA), s. 10.

84

Większość spraw zgłosiły osoby prywatne, a tylko 20 pochodziło od firm, co wynika z tego, że firmy mają zazwyczaj inne możliwości rozwiązywania problemów przy prowadzeniu działalności za granicą. Badanie przeprowadzone przez Komisję w 2011 r. wykazało, że firmy wolałyby szukać rozwiązań w drodze formalnego postępowania.

85

Rozwiązania, które oferuje SOLVIT, nie mają charakteru rozstrzygnięć w drodze prawnej, a informacje na temat poszczególnych spraw i sposobów ich rozwiązania nie są publicznie dostępne, w związku z czym nie mogą z nich skorzystać inne potencjalnie zainteresowane podmioty. Ponadto identyczne problemy mogą być rozwiązywane na różne sposoby, na przykład przez różne organy państw członkowskich i władz regionalnych.

EU Pilot – system pozwalający unikać postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom, doceniany przez państwa członkowskie**86**

EU Pilot to poufny mechanizm wymiany informacji pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi. Ustanowiła go Komisja w 2008 r. przy dobrowolnym uczestnictwie 15 państw członkowskich⁵¹, a do lipca 2013 r. dołączyły do niego pozostałe z 28 państw członkowskich. Mechanizm EU Pilot jest stosowany do wyjaśniania lub rozwiązywania problemów, tak aby w miarę możliwości uniknąć postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom na podstawie art. 258 TFUE.

87

W 2013 r. Komisja wszczęła 1502 sprawy w ramach EU Pilot we wszystkich dziedzinach, a w 2014 r. – 1208 spraw. Do początku 2015 r. 84 sprawy dotyczyły dyrektywy usługowej.

Rozwiązanie sprawy związanej z dyrektywą usługową w ramach mechanizmu EU Pilot zajmuje średnio nieco ponad 16 miesięcy**88**

Komisja przekazuje poszczególne sprawy państwom członkowskim, których one dotyczą, za pośrednictwem aplikacji EU Pilot. Organy państw członkowskich mają następnie 10 tygodni na odpowiedź i zaproponowanie rozwiązania.

51 Austria, Dania, Finlandia, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Niderlandy, Niemcy, Portugalia, Republika Czeska, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy i Zjednoczone Królestwo.

89

Komisja publikuje informacje o średnim wskaźniku odpowiedzi udzielonych przez państwa członkowskie w wyznaczonym terminie 70 dni na wszystkie pisma przesłane w ramach EU Pilot. W tabeli wyników rynku wewnętrznego (07/14)⁵² większość krajów oznaczono jako „zielone”, ponieważ dotrzymywały one tego terminu. Hiszpanię, Irlandię, Łotwę, Polskę, Portugalię, Republikę Czeską, Rumunię, Szwecję, Włochy i Zjednoczone Królestwo oznaczono jako „żółte”, co oznacza, że były bliskie wyznaczonego terminu (odpowieź udzielona w ciągu średnio 71 do 77 dni). W przypadku Francji jednak średni czas odpowiedzi to 93 dni. W tabeli wyników nie podano, w jakim czasie Komisja analizuje odpowiedzi i podejmuje decyzję o działaniach następczych, ale zgodnie z „Drugim sprawozdaniem z oceny projektu EU Pilot”⁵³, w którym Komisja również wyznaczyła sobie termin 70 dni, średni czas przeznaczony na te działania wyniósł 102 dni.

90

W przypadku większości spraw EU Pilot dotyczących dyrektywy usługowej konieczna była kilkukrotna wymiana informacji, co wydłużało czas potrzebny na zakończenie procesu. Średnia długość trwania procedury w przypadku spraw związanych z dyrektywą wyniosła 16,6 miesiąca.

W niektórych sprawach Komisja zbyt długo wstrzymywała się z podjęciem działań**91**

Trybunał zbadał sześć spraw EU Pilot dotyczących dyrektywy usługowej. W tej próbie sprawy, które rozwiązano z wykorzystaniem mechanizmu EU Pilot, zajmowały od pięciu do ośmiu miesięcy. Bardziej złożone sprawy, które doprowadziły do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, zajęły jednak od 9 do 30 miesięcy.

92

Państwa członkowskie udzielały odpowiedzi na czas. W **ramce 4** podano jednak przykłady opóźnień w procedurze EU Pilot.

52 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm#maincontentSec

53 SEC(2011) 1629/2 z 21 grudnia 2011 r. „Drugie sprawozdanie z oceny projektu EU Pilot”.

Przykłady opóźnień w procedurze EU Pilot

W przypadku jednego kraju Komisja potrzebowała 16 miesięcy od momentu wykrycia problemu na wysłanie pisma administracyjnego do państwa członkowskiego i kolejnych sześciu miesięcy na wszczęcie procedury EU Pilot.

W przypadku innego państwa członkowskiego od momentu otrzymania skargi przez Komisję do wszczęcia procedury EU Pilot minęło niemal 20 miesięcy.

W przypadku jednej sprawy procedurę EU Pilot wszczęto w 2012 r. i nadal jej nie zakończono, gdyż wciąż konieczna jest weryfikacja prawidłowego wdrożenia zmian wprowadzonych w przepisach.

93

Informacje o sprawach EU Pilot nie są podawane do wiadomości publicznej ani podczas trwania procedury, ani po jej zakończeniu. W efekcie nawet jeśli takie procedury zapewniają rozwiązanie w danym kraju, nie przynoszą korzyści innym zainteresowanym stronom ani nie przyczyniają się do wypracowania ogólnounijnych praktyk prawnych w danym obszarze.

Komisja niemal w ogóle nie korzystała z możliwości wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom**94**

Jeśli po wstępnych konsultacjach w ramach mechanizmu EU Pilot Komisja uzna, że przepisy unijne nie są właściwie stosowane, może wszcząć przeciwko danemu państwu członkowskiemu postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom. Komisja dysponuje uprawnieniami pozwalającymi na zakończenie naruszenia, w tym w razie konieczności przez przekazanie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Może to zrobić na podstawie otrzymanej skargi⁵⁴ albo z własnej inicjatywy.

95

Sprawa może zostać rozstrzygnięta, jeśli państwo członkowskie przedstawi niezbędne dodatkowe informacje, które dadzą Komisji pewność, że w rzeczywistości nie wystąpiło naruszenie, lub gdy przyjmie opinię Komisji i zakończy naruszenie.

96

W 2012 r., jako część pakietu usługowego, Komisja ogłosiła politykę „zero tolerancji”. Przyjęła jednak stanowisko, że będzie nią objęty tylko ograniczony podzbiór wymogów (zob. **ramka 5**).

54 Wszystkie skargi na wszelkie tematy, w tym skargi prowadzące do wszczęcia procedury EU Pilot lub postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, są rejestrowane w CHAP (systemie rejestracji skarg i pytań). CHAP daje możliwość oznaczania flagami skarg odnoszących się do art. 56 TFUE (swoboda świadczenia usług) lub art. 49 TFUE (swoboda przedsiębiorczości).

„Zero tolerancji” dla nieprzestrzegania przepisów

Komisja postanowiła stosować politykę „zero tolerancji” wyłącznie w odniesieniu do nieprzestrzegania następujących obowiązków ustanowionych w dyrektywie usługowej:

Dyrektywa zabrania stosowania szeregu dyskryminacyjnych i szczególnie uciążliwych wymogów wymienionych w art. 14.

Dyrektywa wprowadza pewne obowiązki mające na celu uproszczenie procedur udzielania zezwolenia:

- 1) milcząca zgoda, czyli brak odpowiedzi od organów administracji, oznacza zgodę, jak przewidziano w art. 13 ust. 4;
- 2) obowiązywanie zezwoleń na całym terytorium danego państwa, jak przewidziano w art. 10 ust. 4.

Art. 24 dyrektywy zakazuje wprowadzania całkowitych zakazów dotyczących informacji handlowych dostarczanych przez zawody regulowane.

Wymogi dotyczące konieczności prowadzenia przedsiębiorstwa w państwie świadczenia usług uniemożliwiają świadczenie usług transgranicznych. Należą one do najbardziej restrykcyjnych wymogów objętych zakresem art. 16 dyrektywy usługowej (klauzula dotycząca swobody świadczenia usług), a konkretnie jego ust. 2. Państwa członkowskie nie mogą nakładać takich wymogów na usługodawców.

Źródło: COM(2012) 261 final „Partnerstwo na rzecz nowego wzrostu w dziedzinie usług 2012–2015”, s. 4.

97

Polityka ta dotyczy tylko najbardziej restrykcyjnych wymogów objętych dyrektywą. Nie stosuje się jej w odniesieniu do innych wykrytych przeszkód i barier, w przypadku których trzeba ocenić i ewentualnie zakwestionować przedstawione przez państwo członkowskie uzasadnienie oparte na proporcjonalności. Komisja stoi na stanowisku, że nie może orzekać w tych konkretnych przypadkach, gdyż opinię w ich sprawie wydać może tylko Trybunał Sprawiedliwości UE. Komisja jednak niechętnie przekazuje Trybunałowi sprawy, gdy nie jest absolutnie pewna, że potwierdzi on w swoim wyroku naruszenie przepisów.

98

W niektórych przypadkach w ramach prezentacji na spotkaniach grup ekspertów Komisja przedstawiła wskazówki na temat nowych wymogów, oparte na powiadomieniach IMI o środkach ustawodawczych. Niemniej jednak polityka „zero tolerancji” nie jest stosowana w odniesieniu do wymogów ustalonych przez państwa członkowskie, które to Komisja uznaje za nieuzasadnione.

99

Od momentu wejścia dyrektywy w życie zgłoszono tylko dziewięć spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ze względu na niezgodność przepisów krajowych z przepisami dyrektywy. To niewiele w porównaniu z liczbą problemów zgłoszonych podczas wzajemnych ocen i sprawdzianów skuteczności oraz w sprawozdaniu z wykonania (pakiet usługowy). Nie jest to również spójne z ogłoszoną przez Komisję polityką „zero tolerancji”.

Zbyt długi czas trwania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom**100**

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komisję średni czas trwania 18 spraw związanych z dyrektywą usługową, które były w toku na dzień 1 października 2014 r., wynosił 19,6 miesiąca, czyli więcej niż docelowy czas trwania takich postępowań ustalony przez Komisję, który miał wynosić 18 miesięcy. Pod koniec 2015 r., czyli około 15 miesięcy później, 11 z tych spraw wciąż było w toku. Komisja nie opracowuje i nie publikuje systematycznie informacji na temat czasu trwania zakończonych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom w sprawach związanych z dyrektywą usługową.

101

Oprócz 20 spraw dotyczących spóźnionej transpozycji (zob. pkt 19) i 9 spraw dotyczących niezgodności przepisów (zob. pkt 99) przeprowadzono 55 spraw⁵⁵ dotyczących niewłaściwego stosowania lub niewłaściwej transpozycji dyrektywy usługowej i 20 podobnych naruszeń dotyczących art. 49 TFUE (swoboda przedsiębiorczości) i art. 56 TFUE (swoboda świadczenia usług). Sprawy te dotyczą przypadków, w których dyrektywa została co prawda prawidłowo przetransponowana do ustawodawstwa krajowego, jednak transpozycja nie była poprawna lub przepisy nie były właściwie stosowane w praktyce.

Działania podejmowane w następstwie poszczególnych skarg były regularnie monitorowane – w trakcie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom występują jednak długie okresy braku aktywności**102**

Trybunał zbadał dziesięć postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom, które zostały wszczęte z powodu barier wykrytych podczas wizyt kontrolnych w Komisji i państwach członkowskich albo w przypadkach gdy postępowanie zajęło wyjątkowo dużo czasu.

55 Dane na dzień 1 kwietnia 2015 r.

103

Sprawami zarejestrowanymi w komisyjnym systemie rejestracji skarg CHAP zajmowano się regularnie. Sprawy związane z dyrektywą usługową przekazywano do DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, która następnie przygotowywała odpowiedź lub otwierała procedurę EU Pilot poprzedzającą wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom. We wszystkich przypadkach pomiędzy Komisją a danym państwem członkowskim miała miejsce wielokrotna wymiana korespondencji. Po rozpoczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego występowały jednak znaczne opóźnienia i okresy braku aktywności w poszczególnych sprawach, a państwa członkowskie późno udzielały odpowiedzi. Na przykład w jednym przypadku nie podjęto żadnych czynności od lutego 2012 r. do marca 2014 r., a w innym nastąpiła przerwa w korespondencji ze strony Komisji między listopadem 2012 r. a majem 2015 r., mimo że następnie decyzja została podjęta szybko.

104

Chociaż postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom trwają dłużej niż przewidziano i zaplanowano, wszystkie zakończone postępowania doprowadziły do zmiany przepisów krajowych przez państwa członkowskie, a tym samym do rozwiązania wykrytych problemów. Można w związku z tym stwierdzić, że gdy wszczynane jest postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom, prowadzi ono do zmian prawnych w państwie członkowskim. Liczba takich postępowań jest jednak nadal niezwykle mała. Ponadto Komisja ogłasza wprawdzie wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, jednak nie udostępnia publicznie szczegółowej dokumentacji po zamknięciu postępowania, co zmniejsza jego przejrzystość i negatywnie wpływa na rozwój wspólnej praktyki prawnej.

Tylko jedna sprawa skierowana do Trybunału Sprawiedliwości

105

Kiedy Komisja skarży państwo członkowskie do Trybunału Sprawiedliwości, to na niej spoczywa ciężar dowodu w sprawie naruszenia prawa UE. Jeśli przedstawione dowody są niewystarczające, Trybunał może orzec przeciwko Komisji, uznając skargę za niedopuszczalną lub bezpodstawną. Komisja skierowała do Trybunału Sprawiedliwości⁵⁶ tylko jedną sprawę w związku z naruszeniem przepisów dyrektywy usługowej⁵⁷ (zob. **ramka 6**).

56 Sprawa C-179/14, Komisja przeciwko Węgrom, 2012/4083.

57 Artykuły 14, 15 i 16.

Sprawa o uchybienie zobowiązaniom wniesiona do Trybunału Sprawiedliwości

Komisja Europejska podjęła decyzję o zaskarżeniu Węgier do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, aby zakwestionować węgierskie przepisy dotyczące wystawiania bonów na posiłki, a także bonów rozrywkowych i urlopowych. Komisja jest zdania, że ograniczenia wprowadzone na mocy węgierskich przepisów obowiązujących od dnia 1 stycznia 2012 r. są sprzeczne z podstawowymi zasadami swobody przedsiębiorczości i wolności świadczenia usług, zawartymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 49 i 56 TFUE), oraz z dyrektywą usługową (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym).

W 2011 r. Węgry znowelizowały uregulowania dotyczące wystawiania bonów na posiłki (zimne i ciepłe), formy spędzania czasu wolnego i formy wypoczynku przyznawanych pracownikom przez pracodawców, uznawanych za świadczenia rzeczowe i w związku z tym podlegających korzystniejszemu warunkom fiskalnym i z zakresu zabezpieczenia społecznego. Przepisy te weszły w życie w dniu 1 stycznia 2012 r. bez żadnego istotnego okresu przejściowego czy środków przejściowych. Przed nowelizacją krajowe przepisy nie określały szczególnych warunków dotyczących wystawiania bonów dla pracowników na zimne i gorące posiłki ani ich postaci.

Nowe przepisy doprowadziły do powstania monopolu instytucji publicznej odpowiedzialnej za wystawianie bonów na posiłki zimne na nośniku papierowym lub elektronicznym oraz na posiłki gorące na nośniku papierowym, które pracodawcy dają swoim pracownikom. Przepisy nakładają również szczególnie surowe warunki wystawiania bonów na posiłki ciepłe, formy spędzania czasu wolnego i formy wypoczynku, uznawane za świadczenia rzeczowe. Bonów tych nie można już bowiem wystawiać w postaci elektronicznej.

Te nowe przepisy doprowadziły do wykluczenia z rynku bonów na posiłki zimne i ciepłe, uznawanych za świadczenia rzeczowe, podmiotów obecnych na tym rynku od lat.

W związku z tym, że Węgry nie dostosowały swoich przepisów do zaleceń zawartych w uzasadnionej opinii przesłanej w listopadzie 2012 r., Komisja postanowiła wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. W październiku 2015 r. sprawa nadal była w toku.

106

W sprawozdaniach Komisji, Parlamentu Europejskiego i innych organów, a w szczególności w ramach pakietu usługowego (czerwiec 2012 r.), dokonano przeglądu narzędzi egzekwowania i sformułowano zalecenia na przyszłość. Trybunał ustalił, że skontrolowane państwa członkowskie są zgodne co do tego, by wszystkie przypadki braku zgodności były rozwiązywane w sposób rygorystyczny i by stosować postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom.

107

Komisja nie stworzyła żadnej systemowej strategii wzmocnienia jednolitego rynku usług, w szczególności obszarów objętych dyrektywą. Obecne działania w zakresie egzekwowania przepisów nie zawsze koncentrują się na branżach najważniejszych pod względem gospodarczym, wybranych dzięki zastosowaniu podejścia opartego na ocenie ryzyka.

Zalecenia dla poszczególnych krajów odniosły ograniczony skutek

108

Oprócz wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom Komisja stara się wpływać na państwa członkowskie, uwzględniając zalecenia związane z dyrektywą usługową w zaleceniach dla poszczególnych krajów wydawanych w ramach europejskiego semestru. Zalecenia takie są zatwierdzane przez Radę. Komisja jest zdania, że zalecenia dla poszczególnych krajów mają potencjalnie większe oddziaływanie polityczne niż postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, gdyż są uzgadniane i przyjmowane przez rządy państw członkowskich.

109

W czerwcu 2014 r. w 14 zaleceniach dla poszczególnych krajów uwzględniono sprawy związane z „konkurencją w sektorze usług”⁵⁸. Komisja zaleciła na przykład rządowi Francji „usunięcie nieuzasadnionych ograniczeń w dostępie do zawodów regulowanych i ograniczeń dotyczących wykonywania tych zawodów oraz obniżenie kosztów wejścia na rynek i wspieranie konkurencji w usługach”. W 2015 r. odnotowano pewne postępy w tym obszarze⁵⁹. W niektórych krajach jednak albo nie zaobserwowano żadnych postępów, albo wystąpiły one tylko w niewielkim stopniu, albo nie podjęto żadnych działań w związku z zaleceniami (zob. **ramka 7**).

110

Chociaż Komisja uważa, że zalecenia dla poszczególnych krajów mają większe oddziaływanie polityczne niż postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, nie wszystkie państwa członkowskie właściwie realizują te zalecenia. Nie ma dowodów na to, że zalecenia dla poszczególnych krajów są bardziej skuteczne w usuwaniu barier niż postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

58 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/overview_recommendations_2014_by_member_state_en.pdf.

59 Na przykład jeśli chodzi o zawody regulowane, w szczególności farmaceutów i optyków, wspieranie konkurencji w dziedzinie usług, zmniejszanie obciążeń regulacyjnych mających wpływ na sektor detaliczny dzięki przyjęciu ustawy „Loi relative à l’artisanat, au commerce et aux très petites entreprises” (ACTPE), mającej na celu uproszczenie procedury zakładania punktów detalicznych, oraz dzięki projektowi ustawy o działalności gospodarczej, w którym przyznano większe uprawnienia krajowemu organowi ds. konkurencji.

Ograniczone postępy lub brak postępów w realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów z 2014 r., skontrolowanych w 2015 r.

Zalecenie 5 dla Węgier: „ustabilizowanie otoczenia regulacyjnego i wsparcie konkurencji rynkowej, między innymi przez wyeliminowanie barier w sektorze usług”.

W 2015 r. odnotowano, że Węgry poczyniły niewielkie postępy w realizacji zalecenia 5 i zalecenia Rady. Nie osiągnięto żadnych postępów w stabilizacji otoczenia regulacyjnego i wspieraniu konkurencji rynkowej, w szczególności w sektorze usług.

Zalecenie 4 dla Austrii: „zniesienie nadmiernych barier dla usługodawców, w tym w zakresie wymogów dotyczących formy prawnej i struktury własnościowej, a także w odniesieniu do tworzenia interdyscyplinarnych przedsiębiorstw usługowych”.

Austria nie poczyniła postępów w reformach w okresie sprawozdawczym, w tym w zakresie wymogów dotyczących formy prawnej i struktury własnościowej oraz działalności interdyscyplinarnych przedsiębiorstw. Wciąż brakuje kompleksowego przeglądu istniejących ograniczeń.

Zalecenie 6 dla Hiszpanii: „przyjęcie do końca 2014 r. ambitnej reformy dotyczącej wolnych zawodów i stowarzyszeń zawodowych, w tym określenie zawodów, w przypadku których wymagana jest rejestracja w organizacji zawodowej, oraz zbadanie przejrzystości i zakresów odpowiedzialności organów zawodowych, otwarcie zawodów zastrzeżonych w sposób nieuzasadniony i zabezpieczenie jedności rynku w zakresie dostępu do wolnych zawodów i ich wykonywania w Hiszpanii. Dalsze skrócenie czasu, obniżenie kosztów i ograniczenie procedur wymaganych do założenia działającego przedsiębiorstwa. Zajęcie się problemem nieuzasadnionych ograniczeń w odniesieniu do zakładania dużych obiektów detalicznych, w szczególności w drodze przeglądu istniejących regionalnych przepisów dotyczących planowania przestrzennego”.

Nie poczyniono żadnych postępów w odniesieniu do przyjęcia reformy dotyczącej wolnych zawodów i stowarzyszeń zawodowych.

Poczyniono pewne postępy, jeśli chodzi o dalsze skrócenie czasu oraz obniżenie kosztów i ograniczenie procedur wymaganych do założenia działającego przedsiębiorstwa.

111

Komisja ma obowiązek koordynować politykę w zakresie jednolitego rynku europejskiego i dążyć do usunięcia nieuzasadnionych przeszkód w handlu w dziedzinie usług. Mimo że minęło już kilka lat od terminu wyznaczonego na wdrożenie dyrektywy, na jednolitym rynku usług objętych jej zakresem wciąż istnieją bariery. Komisja ustanowiła szereg mechanizmów identyfikacji barier, stworzyła struktury wsparcia, aby pomagać państwom członkowskim w ograniczaniu tych barier, jak również ustanowiła alternatywne środki rozwiązywania sporów. Komisja niechętnie jednak wszczyniała procedury prawne, częściowo ze względu na długość trwania postępowania, ale również ze względu na brak wiary w solidność podstawy prawnej. Ogółem starania Komisji na rzecz zapewnienia wdrożenia dyrektywy były tylko częściowo skuteczne.

Transpozycja i monitorowanie wdrażania

112

Większość państw członkowskich nie dokonała transpozycji dyrektywy do prawa krajowego w terminie. Komisja monitorowała postępy państw członkowskich i składała odnośne sprawozdania Radzie ds. Konkurencyjności. Państwa członkowskie przyznały, że Komisja zrobiła wiele na poziomie praktycznym, by pomóc im we wdrażaniu dyrektywy podczas transpozycji i po niej. W tym celu organizowała ona dyskusje w grupach w ramach procesu wzajemnej oceny, a także służyła wskazówkami podczas regularnych spotkań tematycznych grup ekspertów. Wytyczne dotyczące transpozycji wydano w postaci „Podręcznika wdrażania dyrektywy o usługach”, który został wprawdzie uznany za przydatny, jednak ze względu na to, że nie opublikowano go na czas na początku trzyletniego okresu wyznaczonego na transpozycję, przyczynił się do opóźnień w pełnej transpozycji (zob. pkt 16–20).

Zalecenie 1

Komisja powinna opracować wskazówki dotyczące transpozycji i wydać je niezwłocznie po ich przyjęciu.

113

Proces wzajemnej oceny i następujące po nim sprawdziany skuteczności pokazały, że utrzymuje się znaczna liczba przeszkód. Państwa członkowskie uważają, że Komisja mogła zrobić więcej, by usunąć potencjalnie nieuzasadnione bariery, które wykryto w toku tego procesu. Dodatkowo ich zdaniem Komisja nie kwestionowała w wystarczającym stopniu podawanych przez niektóre państwa członkowskie uzasadnień opartych na proporcjonalności. Wyniki nie zostały wykorzystane przez Komisję do dalszego systematycznego egzekwowania przepisów dyrektywy, które mogłyby skupić się na zagadnieniach najważniejszych pod względem gospodarczym (zob. pkt 21–36).

Zalecenie 2

Należy monitorować wyniki działań takich jak proces wzajemnej oceny i sprawdziany skuteczności w celu wyeliminowania niezgodności. Komisja i państwa członkowskie powinny zająć się zagadnieniami, które są najważniejsze pod względem gospodarczym.

114

Potencjalne korzyści ekonomiczne z pełnego wdrożenia dyrektywy nie są jeszcze znane, choć aby zobrazować skutki ograniczenia barier, często podaje się szacowany wzrost produktywności. Ze względu na brak wystarczająco szczegółowych danych dotyczących sektorów objętych dyrektywą wciąż nie ma wiarygodnej kwantyfikacji oddziaływania dyrektywy. Komisja dopiero niedawno zwróciła się z wnioskiem do państw członkowskich o przedstawienie niezbędnych szczegółowych danych z rachunków narodowych w podziale na branże (zob. pkt 37–42).

Zalecenie 3

Komisja powinna dopilnować, by kwestia danych niezbędnych do oceny oddziaływania nowych przepisów została wyjaśniona na początku procedury ustawodawczej.

Wdrażanie

115

Pojedyncze punkty kontaktowe to ważny element przewidziany w dyrektywie. Przy ich ustanawianiu wystąpiły opóźnienia, a jakość świadczonych przez nie usług jest bardzo różna w zależności od państwa członkowskiego – niektóre państwa nie mają ambicji, żeby dopilnować, by pojedyncze punkty kontaktowe odpowiadały potrzebom firm. Komisja opracowała kartę pojedynczych punktów kontaktowych, w której zwraca się do państw członkowskich, by poczyniły znaczne wysiłki w tym kierunku, jednak karta nie przyniosła na razie zadowalających rezultatów (zob. pkt 46–52).

116

Wiedza o istnieniu pojedynczych punktów kontaktowych nie jest rozpowszechniona wśród firm. Nie wszystkie pojedyncze punkty kontaktowe są też wystarczająco widoczne (zob. pkt 53–55).

Zalecenie 4

Państwa członkowskie powinny przestrzegać karty pojedynczych punktów kontaktowych, na przykład przez udostępnianie informacji w wielu językach i umożliwianie spełnienia wszystkich procedur administracyjnych niezbędnych do świadczenia usług transgranicznych.

Wnioski i zalecenia

117

W odniesieniu do dyrektywy usługowej z powodzeniem stosować można współpracę administracyjną za pośrednictwem IMI, rozwiązanie to jest jednak znacznie mniej wykorzystywane niż na przykład w przypadku dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. System IMI stanowi także użyteczne narzędzie komunikacji w zakresie obowiązkowych powiadomień, jednak jest zbyt rzadko używany ze względu na niezadowolenie państw członkowskich ze sposobu, w jaki Komisja traktuje przesyłane powiadomienia, jak również z uwagi na niezrozumiałość powiadomień otrzymywanych od innych państw członkowskich (zob. pkt 56–64).

Zalecenie 5

Ustawodawca powinien wprowadzić okres zawieszenia na powiadomienie o projekcie wymogów i dopilnować, by powiadomienia były publikowane na ogólnodostępnej stronie internetowej, aby umożliwić lepszy dostęp do nich i ich terminową weryfikację.

118

Istnieją dowody na to, że wielu konsumentów wciąż napotyka problemy w dostępie do jednolitego rynku usług, nawet jeśli nie składają oni formalnych skarg. Komisja mogłaby jednak zaproponować rozszerzenie zakresu rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumenta na postanowienia art. 20 dyrektywy usługowej (zob. pkt 65–77).

Zalecenie 6

Komisja powinna zmienić treść załącznika do rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumenta, tak by uwzględniał on postanowienia art. 20 dyrektywy usługowej.

Egzekwowanie przepisów

119

EU Pilot to użyteczne narzędzie współpracy między państwami członkowskimi a Komisją, jednak wszczynanie spraw zajmuje zbyt dużo czasu, a informacje o ich rozstrzygnięciu nie są upubliczniane. W efekcie nawet jeśli procedury EU Pilot zapewniają rozwiązanie danej sprawy, nie przynoszą one korzyści innym zainteresowanym stronom ani nie przyczyniają się do wypracowania ustalonej ogólno-unijnej praktyki prawnej w danym obszarze (zob. pkt 86–93).

Zalecenie 7

W przypadku wykrycia problemu Komisja nie powinna wstrzymywać się z rozpoczęciem procedury EU Pilot. Informacje na temat spraw rozwiązanych w drodze procedury EU Pilot powinny być udostępniane (w razie potrzeby anonimowo), tak by mogły przyczynić się do rozpowszechnienia najlepszych praktyk.

120

Mimo stosowania polityki „zero tolerancji” wszczętych zostało tylko dziewięć postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ze względu na niezgodność przepisów krajowych z przepisami dyrektywy. Ich rozstrzygnięcie zajęło zbyt dużo czasu (średnio dwa lata), a tylko jedno postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy usługowej dotarło aż do Trybunału Sprawiedliwości. Komisja nie opracowała żadnej systemowej strategii wzmocnienia jednolitego rynku usług, w szczególności obszarów objętych dyrektywą. Obecne działania w zakresie egzekwowania przepisów nie zawsze opierają się na ocenie ryzyka, która pozwoliłaby skoncentrować się na branżach najważniejszych pod względem gospodarczym (zob. pkt. 94–107).

Zalecenie 8

Komisja powinna jak najbardziej skrócić czas trwania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Ponadto w swoim podejściu do wszczynania takich postępowań powinna opierać się na ocenie ryzyka i znaczenia gospodarczego danej sprawy. Wreszcie, biorąc pod uwagę fakt, że sama Komisja jest zdania, iż o ważnych sprawach w zakresie wdrażania może decydować wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości, powinna w razie konieczności przekazywać mu takie sprawy.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczył Milan Martin CVIKL, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 3 lutego 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Streszczenie

IV

Komisja określiła swoje priorytety w komunikacie z 2012 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej¹. W swoim komunikacie Komisja wyjaśnia, że koncentruje się na egzekwowaniu, jakkolwiek nie jest to jej jedyny obszar działania. Komisja zidentyfikowała również priorytetowe sektory i ustaliła działania na najbliższe lata, w tym plan działania na rzecz sektora detalicznego, reformę dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, a także wzajemną ocenę formy prawnej i struktury własnościowej. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła ten zestaw działań w swoich konkluzjach z dnia 23 października 2013 r. Jak podkreśliła Rada Europejska, kluczową rolę we wdrażaniu dyrektywy usługowej mają do odegrania państwa członkowskie.

W pierwszej połowie 2015 r. Komisja wszczęła szereg postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wymagających oceny proporcjonalności środka krajowego. Komisja wszczęła na przykład osiem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do formy prawnej i struktury własnościowej lub opłat (które to zobowiązania są zobowiązaniami warunkowymi przewidzianymi w art. 15 dyrektywy usługowej). Pewną liczbę spraw wszczęto również na podstawie ilościowych lub terytorialnych ograniczeń (art. 15 dyrektywy usługowej) oraz na podstawie art. 20 ust. 2 (niedyskryminacja w dostępie do usług). W drugiej połowie 2015 r. w 10 przypadkach uruchomiono postępowanie EU Pilot w związku z nieprzestrzeganiem art. 8 dyrektywy usługowej w odniesieniu do pojedynczych punktów kontaktowych; przypadki te wymagają również oceny proporcjonalności.

V

W stosownych przypadkach Komisja wystąpiła na drogę sądową. Komisja określiła swoje priorytetowe sektory i podjęła w nich działania.

Część dyrektywy opiera się na ocenie proporcjonalności, którą państwa członkowskie mają przeprowadzić indywidualnie w każdym przypadku, i Komisja musi to uwzględnić (na przykład w art. 15 i 39 wymaga się od państw członkowskich dokonania oceny pewnych wymogów). O działaniu przesądza zatem nie poziom zaufania, a podstawa prawna. Długość postępowania sądowego nigdy nie była czynnikiem powstrzymującym przed wszczęciem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W odniesieniu do zobowiązań bezwarunkowych zawartych w dyrektywie Komisja działała szybko, wszczynając bardzo konsekwentnie szereg postępowań z własnej inicjatywy. Spośród średnio 80 przypadków uruchomienia postępowania EU Pilot rocznie Komisja wszczyną ponad 30 spraw z własnej inicjatywy.

¹ http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

VI

W związku ze skutkami gospodarczymi dyrektywy usługowej badanie przeprowadzone w 2012 r. (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) oparto na ocenie barier w sektorach usług w dwóch punktach czasowych: przed wprowadzeniem dyrektywy i po jej wprowadzeniu (koniec 2011 r.). Komisja dokonała również aktualizacji tego badania, aby uwzględnić reformy krajowe, które przeprowadzono w latach 2012–2014 (aktualizacja ta jest dostępna pod adresem: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Ponadto niedawno przeprowadzono bardziej szczegółowe oceny w odniesieniu do pozostałych barier i potencjału gospodarczego, jaki może mieć ich usunięcie w priorytetowych sektorach, do których należą usługi dla biznesu i sprzedaż detaliczna. Zostały one opublikowane w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym strategii na rzecz jednolitego rynku (zob. sekcje 2.3 i 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

VII Tiret pierwsze

Komisja wszczęła ponad 30 postępowań (w przypadkach objętych polityką „zero tolerancji”) w następstwie wzajemnej oceny z 2013 r. Komisja wszczęła 15 postępowań w ramach programu EU Pilot w następstwie wzajemnej oceny formy prawnej i struktury własnościowej oraz opłat z 2014 r. W pięciu spośród tych 15 postępowań do zainteresowanych państw członkowskich wysłano wezwania do usunięcia uchybienia, a zatem całkowita liczba przypadków podjęcia działań w ramach programu EU Pilot wynosi około 80 rocznie. Jest to jedna z najwyższych liczb postępowań wszczętych przez Komisję w odniesieniu do jednego aktu prawa wtórnego. Stanowi to ogromny wysiłek ze strony państw członkowskich i Komisji, gdyż transpozycja dyrektywy wymagała 1584 krajowych aktów ustawodawczych, co jest największą liczbą środków transpozycji, jaka kiedykolwiek była potrzebna w odniesieniu do jednego aktu prawa wtórnego Unii.

VII Tiret drugie

EU Pilot to system, za pośrednictwem którego Komisja i państwa członkowskie na wczesnym etapie omawiają ewentualne naruszenia prawa Unii. Rozmowy te podlegają zasadzie zachowania poufności; Komisja nie ujawnia, czy w odniesieniu do danego państwa członkowskiego uruchomiono procedurę w ramach EU Pilot w konkretnej kwestii. Komisja wymienia z państwami członkowskimi dobre praktyki w zakresie stosowania prawa Unii, w tym funkcjonowania programu EU Pilot, na specjalnych forach. Komisja publikuje informacje na temat EU Pilot w sposób zagregowany w sprawozdaniu rocznym z kontroli stosowania prawa UE (COM(2015) 329). Gdyby Komisja miała opublikować szczegółowe informacje na temat sprawy objętej procedurą w ramach programu EU Pilot, musiałaby przestrzegać obowiązków zachowania poufności, jakie ma wobec państw członkowskich, co należałoby rozpatrywać indywidualnie w każdym indywidualnym przypadku. Praktyka Komisji w zakresie zachowania poufności trwających postępowań w ramach EU Pilot została już potwierdzona przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wyrok w sprawie Petrie (sprawa T-191/99), wyrok w sprawie Spirlea (sprawa T 306/12), sprawy T-424/14 i T-425/14 ClientEarth przeciwko Komisji). Wyroki te zostały wydane w związku z wnioskami o dostęp do dokumentów złożonymi przez zewnętrzne osoby trzecie. W świetle powyższego Komisja uważa, że jej obecna polityka rozpowszechniania informacji zapewnia odpowiedni kompromis między potrzebą propagowania najlepszych praktyk w zakresie stosowania prawa Unii a poszanowaniem poufności wobec państw członkowskich. Komisja zobowiązuje się do rozpowszechniania zagregowanych informacji na temat EU Pilot.

VII Tiret trzecie

Komisja uważa, że celem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest doprowadzenie do zakończenia naruszenia prawa Unii i zapewnienie zgodności na jak najwcześniejszym etapie. Komisja dąży do skrócenia w miarę możliwości czasu potrzebnego do osiągnięcia tego celu. Najskuteczniejszy sposób osiągnięcia tego celu nie zawsze jest jednak związany z szybkością postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, ponieważ czasami rozpoczęcie postępowania bez uwzględnienia możliwych sytuacji może okazać się nieskuteczne.

VII Tiret czwarte

Fakt, że nie wniesiono spraw do Trybunału Sprawiedliwości, nie musi oznaczać, że Komisja nie działała aktywnie w kwestii naruszeń, lecz oznacza, że przed skierowaniem sprawy do Trybunału konieczne jest zapewnienie zgodności. Celem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest zapewnienie zgodności na jak najwcześniejszym etapie. Pod tym względem narzędzie EU Pilot jest skutecznym mechanizmem rozwiązywania problemów przed wszczęciem formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i przed wniesieniem ostatecznie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli jest to konieczne. Po wprowadzeniu programu EU Pilot liczba postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a tym samym liczba spraw wniesionych do Trybunału Sprawiedliwości, ogólnie radykalnie zmalała. Jak wskazano w odpowiedzi, to stwierdzenie dotyczy postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w ujęciu ogólnym.

VIII Tiret pierwsze

Komisja wspiera państwa członkowskie we wdrażaniu przepisów Unii za pomocą kompleksowego zestawu narzędzi służących zapewnianiu zgodności (planów wdrażania ważnych inicjatyw ustawodawczych, sieci, posiedzeń komitetów ekspertów i wytycznych). Pakiet w sprawie lepszego stanowienia prawa przyjęty w maju 2015 r. potwierdził wsparcie Komisji dla państw członkowskich w ich wysiłkach na rzecz wdrażania przepisów (wytyczne dotyczące lepszego stanowienia prawa, s. 33–35). Pod tym względem wszystkim wnioskom dotyczącym ważnych dyrektyw towarzyszą plany wdrażania, w których opisane są wyzwania związane z wdrażaniem oraz odpowiednie działania w zakresie wsparcia, które mają być podejmowane przez Komisję.

Podręcznik wdrażania dyrektywy o usługach był dostępny po siedmiu miesiącach od przyjęcia dyrektywy usługowej i na 29 miesięcy przed upływem terminu transpozycji. Przed publikacją podręcznika odbyły się szeroko zakrojone konsultacje i dyskusje z państwami członkowskimi, zatem jego treść była wcześniej dobrze znana państwom członkowskim. Opublikowanie podręcznika bez odpowiednich konsultacji byłoby większym problemem niż opóźnienie jego publikacji.

VIII Tiret drugie

Zgodnie z nowym Programem lepszego stanowienia prawa Komisja udoskonala swoje podejście do oceny skutków i ewaluacji, aby ulepszać bazą dowodową, która leży u podstaw wszystkich wniosków ustawodawczych, bez uszczerbku dla decyzji politycznych. Komisja zdecydowała się poddać swój proces kształtowania polityki szerszej kontroli publicznej i umożliwić przekazywanie uwag – udostępniła portal internetowy, na którym można śledzić inicjatywy i nowe konsultacje społeczne, w czasie gdy Komisja ocenia dotychczasowe strategie lub rozważa ewentualne nowe wnioski.

VIII Tiret czwarte

W strategii na rzecz jednolitego rynku towarów i usług, którą Komisja opublikowała w dniu 28 października 2015 r., zapowiedziano szereg działań, które będą miały na celu poprawę wykonywania dyrektywy usługowej, w tym reformę procedury powiadamiania. Komisja rozważa kilka wariantów ustawodawczych, w tym takie elementy, jak okres zawieszenia i umożliwienie zainteresowanym stronom dostępu do powiadomień, aby zapewnić większą przejrzystość. W strategii na rzecz jednolitego rynku zwrócono uwagę na fakt, że nie ma jeszcze możliwości udzielania informacji na publicznie dostępnej stronie internetowej. Odpowiedni wniosek planowany jest na 2016 r.

VIII Tiret piąte

W strategii na rzecz jednolitego rynku zapowiedziano taką rewizję przepisów dotyczących ochrony konsumentów, lecz także przepisy, które oferowałyby bardziej szczegółowe ramy i które wykraczałyby poza art. 20 dyrektywy usługowej.

Wprowadzenie

11

Komisja zwraca uwagę, że DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP powstała przez połączenie byłej DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług oraz byłej DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu.

Uwagi

14

Komisja zidentyfikowała obszary, w których dyrektywa nie została wdrożona, i podjęła odpowiednie działania, np. zastosowała politykę „zero tolerancji” oraz wszczęła postępowania dotyczące formy prawnej i własności udziałów lub akcji oraz taryf. Państwa członkowskie mają obowiązek zidentyfikować ograniczenia i bariery na swoim terytorium.

Komisja przekonała się, że warto systematycznie stosować EU Pilot jako skuteczny sposób na uniknięcie długotrwałych procedur prawnych i zapewnienie szybkiego osiągnięcia zgodności przez państwa członkowskie.

Niektóre ważne przepisy dyrektywy wymagają przeprowadzenia przez państwa członkowskie oceny proporcjonalności w każdym indywidualnym przypadku i Komisja musi wziąć ten element pod uwagę oraz zadbać, aby nie wyjść poza zakres stosowania dyrektywy usługowej.

15

W związku ze skutkami gospodarczymi dyrektywy usługowej badanie przeprowadzone w 2012 r. (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) oparto na ocenie barier w sektorach usług w dwóch punktach czasowych: przed wprowadzeniem dyrektywy i po jej wprowadzeniu (koniec 2011 r.).

Komisja dokonała aktualizacji tego badania, aby uwzględnić reformy krajowe, które przeprowadzono w latach 2012–2014 (aktualizacja ta jest dostępna pod adresem: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Ponadto niedawno przeprowadzono bardziej szczegółowe oceny również w odniesieniu do pozostałych barier i potencjału gospodarczego, jaki może mieć ich usunięcie w priorytetowych sektorach, do których należą usługi dla biznesu i sprzedaż detaliczna. Zostały one opublikowane w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym strategii na rzecz jednolitego rynku (zob. sekcje 2.3 i 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

17

Podręcznik był dostępny w siedem miesięcy po przyjęciu dyrektywy usługowej i na 29 miesięcy przed upływem terminu transpozycji. Przed publikacją podręcznika odbyły się szeroko zakrojone konsultacje i dyskusje z państwami członkowskimi, zatem jego treść była wcześniej dobrze znana państwom członkowskim. Opublikowanie podręcznika bez odpowiednich konsultacji byłoby większym problemem niż niewielkie opóźnienie publikacji.

28

Komisja jest zdania, że należy dołożyć dalszych starań, aby osiągnąć poprawę w zakresie ambitnego wdrażania dyrektywy usługowej. W 2015 r. służby Komisji przeprowadziły działania następcze związane z oceną z 2012 r., w ramach których zbadano postępy poczynione w latach 2012–2014. Stwierdzono, że środki podjęte w tym okresie zwiększą unijny PKB tylko o 0,1% (z potencjalnego poziomu 1,8% PKB, który wskazano w badaniu z 2012 r.).

Komisja jest zdania, że należy zastosować dodatkowe środki w celu dalszego zmniejszenia ograniczeń formy prawnej, co jasno wynika z zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru oraz z ostatnich działań Komisji dotyczących takich ograniczeń w szeregu państw członkowskich.

29

Komisja określiła swoje priorytety w komunikacie z 2012 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej². W swoim komunikacie Komisja wyjaśnia, że koncentruje się na egzekwowaniu prawa, jakkolwiek nie jest to jej jedyny obszar działania. Komisja zidentyfikowała również priorytetowe sektory i ustaliła działania na najbliższe lata, w tym plan działania na rzecz sektora detalicznego, reformę dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, a także wzajemną ocenę formy prawnej i struktury własnościowej. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła ten zestaw działań w swoich konkluzjach z dnia 23 października 2013 r. Jak podkreśliła Rada Europejska, kluczową rolę we wdrażaniu dyrektywy usługowej mają do odegrania państwa członkowskie.

Latem 2012 r. Komisja skontaktowała się z państwami członkowskimi, aby dowiedzieć się, w jaki sposób zamierzają zlikwidować oczywiste naruszenia (sprawy objęte polityką „zero tolerancji”).

36

Sprawdziany skuteczności nie miały na celu zidentyfikowania barier niezgodnych z dyrektywą usługową. W następstwie sprawdzianów skuteczności dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych została zmieniona w 2013 r. (zob. wstępny wniosek COM(2011) 883 final, sekcja 4.11 oraz komunikat Komisji z 2011 r. (COM(2011) 20, sekcja 4.2)), a zmienioną dyrektywę w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek uzgodniono w 2015 r. (zob. wstępny wniosek Komisji (COM(2013) 512, sekcja 1.4)).

37

Szczegółową ocenę reform wdrażanych przez państwa członkowskie od czasu wprowadzenia dyrektywy usługowej do końca 2011 r. oraz ich potencjalne skutki ekonomiczne opublikowano w 2012 r.

W badaniu (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) przedstawiono szczegółowe wyjaśnienie danych gospodarczych wykorzystanych do przeprowadzenia oceny, jak również ich źródła (zob. s. 19–20 i 67–68). Niektórych danych mogło brakować lub niektóre dane mogły być niedostępne w odniesieniu do jednego państwa członkowskiego lub większej ich liczby. Jest to jednak bardzo częsty problem dotyczący każdego typu badania ekonomicznego lub analizy ekonometrycznej.

38

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 15.

² http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

39

Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 37 i 38.

40

Zob. odpowiedzi Komisji do pkt 37–39.

Wspólna odpowiedź na pkt 41 i 42

Komisja wystąpiła z inicjatywą, która ma umożliwić pozyskiwanie bardziej kompletnych danych z zakresu rachunków narodowych publikowanych przez Eurostat oraz lepsze przestrzeganie terminów przekazywania tych danych. Istnieje jednak szereg innych rodzajów danych statystycznych dotyczących sektorów usług (w tym na przykład statystyka strukturalna Eurostatu dotycząca przedsiębiorstw), które pozwalają na dogłębną analizę rynków usług.

43

Jeżeli chodzi o usługi informacyjne i mechanizmy współpracy, w dyrektywie usługowej przewidziano jedynie pojedyncze punkty kontaktowe. W kontekście korzystania z IMI ponad 6000 właściwych organów jest zarejestrowanych w tym systemie w odniesieniu do obszaru usług. Liczba wymian informacji między organami jest wciąż stosunkowo mała, ponieważ państwa członkowskie nie doceniają potencjału systemu (oraz ze względu na brak wiedzy na temat obowiązków prawnych wynikających z dyrektywy usługowej, zwłaszcza na poziomie lokalnym).

Sieć Europejskich Centrów Konsumentckich nie została utworzona na potrzeby dyrektywy usługowej. Jest ona odpowiedzialna za wiele różnych działań. Jednym z jej głównych zadań jest propagowanie praw konsumentów w kontekście transgranicznym. Europejskie Centra Konsumentckie uczestniczą również – w miarę dostępności zasobów – w propagowaniu praw konsumentów wynikających z dyrektywy usługowej.

46

Ustanowienie pojedynczych punktów kontaktowych i zapewnienie ich prawidłowego funkcjonowania należy do obowiązków państw członkowskich. Komisja zapewniła wsparcie w ramach całego tego procesu. Dokonano tego za pośrednictwem dwóch grup ekspertów:

- sieci EUGO, która zapewniła platformę na potrzeby wymiany najlepszych praktyk oraz zorganizowania analizy porównawczej, której celem było przekazanie państwom członkowskim informacji zwrotnych na temat ich wyników i koniecznych ulepszeń (analiza ta przeprowadzana jest corocznie za pomocą badań porównawczych lub testów z udziałem użytkowników),
- grupy ekspertów ds. procedur elektronicznych – grupę tę utworzono na potrzeby omawiania kwestii związanych z interoperacyjnością procedur elektronicznych oraz konkretnych narzędzi, które Komisja zapewnia, aby ułatwić osiągnięcie zgodności z obowiązkami wynikającymi z art. 8 dyrektywy usługowej. Ta podgrupa techniczna już nie istnieje. Kwestie dotyczące procedur elektronicznych są obecnie uwzględnione w rozporządzeniu (UE) nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym (rozporządzenie eIDAS).

47

Tabela wyników rynku wewnętrznego daje możliwość corocznego przedstawiania sprawozdań z wyników działalności pojedynczych punktów kontaktowych. Sprawozdania takie przygotowują w oparciu o zewnętrzne badania przywołane przez Trybunał, a także w oparciu o testy z udziałem użytkowników przeprowadzone przez Komisję wspólnie z państwami członkowskimi. Testy z udziałem użytkowników przeprowadzono z udziałem państw członkowskich w latach 2011, 2013 i 2015. W 2013 r. w testy te Komisja zaangażowała także przedsiębiorstwa (za pośrednictwem Europejskiej Sieci Przedsiębiorczości, Eurochambers i Business Europe). Działania tego nie kontynuowano w 2015 r., ponieważ testy przedsiębiorstw przeprowadził zewnętrzny wykonawca w ramach badania.

51

Komisja będzie nadal wspierała państwa członkowskie przez udzielanie im wskazówek i wydawanie zaleceń opartych na najlepszych praktykach.

52

W następstwie niedawnego badania dotyczącego pojedynczych punktów kontaktowych Komisja postanowiła wsząć 10 postępowań w systemie EU Pilot przeciwko 10 państwom członkowskim. Postępowania te są obecnie w toku (grudzień 2015 r.).

54

Sieć EUGO utworzono, aby koordynować działania organów zarządzających pojedynczymi punktami kontaktowymi. Mają one przyczynić się do poszerzenia świadomości przedsiębiorców w zakresie możliwości uzyskania szczegółowych informacji na temat prowadzenia działalności za granicą oraz dopełnienia formalności administracyjnych dotyczących rozpoczęcia działalności gospodarczej lub transgranicznego świadczenia usług.

55

Komisja działała na rzecz poprawy dostępu do pojedynczych punktów kontaktowych, np. przez lepsze przekierowanie z portalu Twoja Europa – Przedsiębiorstwa. W ramach programu COSME zaproponowała finansowanie transgranicznych projektów, które mogłyby być realizowane przez pojedyncze punkty kontaktowe i miałyby na celu zwiększenie świadomości, ze szczególnym uwzględnieniem działalności on-line.

60

Przejrzystość i jakość powiadomień przesyłanych za pośrednictwem IMI, a w szczególności oceny proporcjonalności przepisów krajowych wymaganych na mocy dyrektywy usługowej, zależą od powiadamiającego państwa członkowskiego. Aby ułatwić ocenę powiadomień, Komisja zapewnia wszystkim państwom członkowskim tłumaczenie na język angielski i udostępnia przetłumaczone powiadomienia w systemie IMI.

Należy zauważyć, że skoro na mocy dyrektywy usługowej nie ma obowiązku powiadamiania o projektach środków, w większości przypadków zgłoszone środki zostały już przyjęte. W związku z tym jedynym skutecznym narzędziem, jakie Komisja może zastosować w odniesieniu do tych środków, jest postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, natomiast działanie Komisji byłoby skuteczniejsze na etapie projektu. W ramach strategii na rzecz jednolitego rynku Komisja zapowiedziała inicjatywę ustawodawczą, która ma eliminować te problemy.

61

Komisja zdaje sobie sprawę, że istnieje szereg wymogów, które państwa członkowskie powinny zgłosić, ale tego nie zrobiły. W przeciwieństwie do systemu utworzonego na mocy dyrektywy w sprawie przejrzystości (ex 98/34/WE, obecnie 2015/1535/UE) i uzupełnionego orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (sprawa C-194/94 CIA Security), kiedy w przypadku braku powiadomienia środki krajowe nie mają zastosowania, tego rodzaju sankcje nie istnieją w świetle dyrektywy usługowej. W ramach swoich działań ustawodawczych na mocy strategii na rzecz jednolitego rynku Komisja rozważa wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym brak powiadomienia powoduje unieważnienie wymogu, co powinno zachęcić państwa członkowskie do przekazywania powiadomień.

62

Chociaż zarówno dyrektywa usługowa, jak i dyrektywa w sprawie przejrzystości zawierają obowiązek powiadamiania o nowych wymogach, dyrektywa usługowa nie zawiera żadnego obowiązku powiadamiania o projektach środków, a także nie przewidziano w niej okresu zawieszenia, co poważnie ogranicza Komisji możliwość interweniowania. Dane liczbowe wskazują na to, że znaczna większość zgłoszonych środków już została przyjęta przez państwa członkowskie. Ponadto powiadomienia na mocy dyrektywy usługowej nie są dostępne dla zainteresowanych stron i ogółu środowiska przedsiębiorców, więc podmioty te nie mają możliwości zareagowania na projekt środka. Aby ulepszyć procedurę powiadamiania w odniesieniu do usług, Komisja rozważa kilka wariantów ustawodawczych, w tym takie elementy, jak okres zawieszenia i umożliwienie zainteresowanym stronom dostępu do powiadomień, aby zapewnić większą przejrzystość. Udzielanie informacji na publicznie dostępnej stronie internetowej można uważać za narzędzie służące osiągnięciu tej przejrzystości.

66

Przy niektórych Europejskich Centrach Konsumenckich znajdują się punkty kontaktowe ustanowione na mocy dyrektywy usługowej, ale działalność tych punktów kontaktowych jest oddzielona od działalności centrów, które są strukturami współfinansowanymi przez Komisję Europejską i państwa członkowskie mającymi na celu udzielanie konsumentom pomocy w rozwiązywaniu ich problemów z zakupami transgranicznymi.

67

Aby zapewnić konsumentom lepszy dostęp do informacji, na poziomie UE opublikowano broszury, w szczególności broszurę pt. „Kupowanie usług bez granic w UE”³, która zawiera wyraźnie wskazówki dla konsumentów dotyczące ich praw. Główne wysiłki w zakresie poszerzania świadomości muszą jednak być podejmowane na poziomie krajowym, żeby uwzględniać określone potrzeby informacyjne obywateli różnych państw członkowskich.

Zgłoszone przez Europejskie Centra Konsumenckie 222 skargi związane z art. 20 stanowią jedynie podzbiór wszystkich skarg konsumentów, ponieważ nie wszystkie te skargi są zgłaszane Europejskim Centrum Konsumenckim – mogą one być zgłaszane organom krajowym, organizacjom konsumenckim i Komisji (np. około 1000 skarg wniesiono bezpośrednio, korzystając ze strony Twoja Europa – Porady).

75

Wytyczne Komisji z 2012 r. nie były skuteczne, jeśli chodzi o zapewnianie przedsiębiorstwom handlowym i konsumentom pewności prawa i wyjaśnienie przepisów art. 20 ust 2. W związku z tym konieczne są dalsze działania, aby nadać skuteczność tym zasadom i opracować konkretne przepisy, które będą zabraniać dyskryminacji ze względu na obywatelstwo lub miejsce zamieszkania uczestników rynku. W strategii na rzecz jednolitego rynku Komisja zapowiedziała, że podejmie środki ustawodawcze, które będą służyć zwalczaniu nieuzasadnionego różnego traktowania konsumentów ze względu na miejsce zamieszkania lub narodowość pod względem dostępu, cen lub innych warunków sprzedaży. Obejmuje to identyfikowanie i zakazanie określonych form dyskryminacji ze względu na miejsce zamieszkania, które nie są oparte na obiektywnych i możliwych do sprawdzenia czynnikach.

76

Akcje kontrolne są przeprowadzane na mocy art. 9 rozporządzenia (WE) nr 2004/2006 w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, które zawiera załącznik z wykazem właściwych instrumentów prawa materialnego. Dyrektywa usługowa obecnie nie jest uwzględniona w tym załączniku, dlatego nie można przeprowadzać akcji kontrolnych, żeby skontrolować przestrzeganie przez przedsiębiorstwa przepisów tej dyrektywy dotyczących konsumentów (tj. z art. 20). W kontekście strategii na rzecz jednolitego rynku celem jest dodanie art. 20 do załącznika do rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów. Oznaczałoby to, że przepis ten podlegałby wszystkim przepisom rozporządzenia: nie tylko przepisom dotyczącym akcji kontrolnych (art. 9), lecz także przepisom ogólnym, takim jak dotyczące wniosków o wzajemną pomoc (art. 6–8).

3 <http://bookshop.europa.eu/pl/buying-services-everywhere-in-the-eu-pbKM0414646/?CatalogCategoryID=X0gKABstUGQAAAEjwZAY4e5L>

77

Zewnętrzna ocena rzeczywiście zawiera zalecenie, że należy rozszerzyć akcje kontrolne, ponieważ są one potężnymi narzędziami egzekwowania przepisów. Jest to brane pod uwagę w przeglądzie rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, gdyż jednym ze środków, który zostanie zaproponowany, jest zwiększenie skuteczności działań koordynowanych (na mocy art. 9 rozporządzenia), takich jak akcje kontrolne. W ocenie zewnętrznej wyraźnie rozróżniono aktualne ramy rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów i to, co należy osiągnąć, aby wzmocnić mechanizm współpracy jako taki oraz zwiększyć zakres stosowania załącznika do tego rozporządzenia. Ponieważ obecnie żadne przepisy dyrektywy usługowej nie są uwzględnione w załączniku do rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, nie ma żadnych szczegółowych zaleceń dotyczących akcji kontrolnych w odniesieniu do dyrektywy usługowej.

Jeżeli chodzi o zakres stosowania załącznika, w ocenie zewnętrznej nie zaleca się uwzględniania w tym załączniku całej dyrektywy usługowej z powodów przywołanych przez Trybunał i przejętych ze sprawozdania z oceny zewnętrznej. W trakcie przygotowywania przeglądu rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów wzięto jednak pod uwagę ocenę zewnętrzną dotyczącą transgranicznego wymiaru dyrektywy i Komisja zamierza zaproponować włączenie do załącznika do rozporządzenia jedynie art. 20 dyrektywy (jak wyjaśniono w odpowiedzi Komisji do pkt 76).

82

Kwestie związane z wdrażaniem dyrektywy usługowej bardzo często są strukturalnymi problemami powiązаныmi z przepisami, a nie uchybieniem administracyjnym. Mimo to w strategii na rzecz jednolitego rynku przewidziano wzmocnienie SOLVIT, tak aby w ramach tego serwisu można było rozwiązywać bardziej złożone problemy strukturalne oraz problemy niekoniecznie mające wymiar transgraniczny.

83

Komisja pomaga i wspiera funkcjonowanie systemu SOLVIT przez:

- a) organizowanie regularnych szkoleń oraz imprez w ramach sieci we współpracy z krajowymi centrami SOLVIT;
- b) przygotowywanie i uaktualnianie podręcznika, który ma ułatwiać rozwiązywanie spraw w ramach systemu SOLVIT we współpracy z krajowymi centrami SOLVIT;
- c) zapewnienie pomocy przy rozwiązywaniu spraw na wniosek centrów SOLVIT. W skomplikowanych przypadkach może to obejmować udzielanie nieformalnej porady prawnej;
- d) zarządzanie bazą danych i publicznym interfejsem systemu SOLVIT oraz ich obsługę, jak również zapewnienie odpowiedniego szkolenia i materiałów, aby ułatwić centrom SOLVIT ich użytkowanie;
- e) monitorowanie jakości i wyników pracy centrów SOLVIT oraz spraw, którymi się zajmują;
- f) zagwarantowanie odpowiedniej komunikacji na temat rozpatrywania skarg i SOLVIT;
- g) powiadamianie centrów SOLVIT, na ich prośbę, o przeprowadzonych przez Komisję dalszych działaniach w odniesieniu do nierozwiązanych spraw, w przypadku których skarga została wniesiona do Komisji.

89

EU Pilot jest przede wszystkim narzędziem, które ma zagwarantować zastosowanie się przez państwa członkowskie do obowiązujących przepisów, i pozwala uniknąć wszczynania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Wymaga to dokładnej analizy i ciągłego dialogu.

90

Czas, jaki upływa od momentu rejestracji pierwszej skargi, wynosi 16,6 miesiąca. Czas rozpatrywania sprawy w systemie EU Pilot wynosi zatem średnio 11 miesięcy.

Ramka 4 – Przykłady opóźnień w procedurze EU Pilot

Komisja wszczęła procedurę EU Pilot w listopadzie 2012 r. i wysłała wezwanie do usunięcia uchybienia (pierwszy etap w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego) w październiku 2013 r. Etap w ramach systemu EU Pilot trwał więc tylko 11 miesięcy.

W trzeciej sprawie procedurę wszczęto w marcu 2012 r., a zakończono w maju 2013 r. w celu podjęcia dalszych działań w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Procedura EU Pilot została zakończona z nieznacznym opóźnieniem z uwagi na wniosek o informacje uzupełniające, który Komisja przedłożyła w lutym 2013 r.

93

EU Pilot to system, za pośrednictwem którego Komisja i państwa członkowskie omawiają na wczesnym etapie ewentualne naruszenia prawa Unii. EU Pilot jest etapem nieformalnego, ale zorganizowanego dialogu między Komisją a danym zainteresowanym państwem członkowskim, mającym na celu szybkie znalezienie rozwiązań bez uciekania się do formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Jeżeli ten dwustronny dialog prowadzi do zadowalającego rezultatu, sprawa w systemie EU Pilot zostaje zamknięta. Jeżeli natomiast zidentyfikowano możliwe naruszenie prawa Unii, ale nie udało się znaleźć rozwiązania na tym wczesnym etapie, Komisja może wsząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (przez wysłanie do państwa członkowskiego wezwania do usunięcia uchybienia). Dialog ten podlega zasadom zachowania poufności. Komisja nie ujawnia, czy w odniesieniu do danego państwa członkowskiego uruchomiono procedurę EU Pilot w konkretnej kwestii. Komisja wymienia z państwami członkowskimi dobre praktyki w zakresie stosowania prawa Unii, w tym funkcjonowania programu EU Pilot, na specjalnych forach. Komisja publikuje informacje o postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, tj. jeśli wszczęła formalną procedurę dotyczącą naruszenia prawa Unii przez wysłanie wezwania do usunięcia uchybienia. Po wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i wysłaniu wezwania do usunięcia uchybienia Komisja publikuje tytuł i numer sprawy (http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=pl). To samo dotyczy etapu uzasadnionej opinii, w przypadku której również publikuje się krótki komunikat prasowy. Na etapie wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Komisja publikuje bardziej szczegółowy komunikat prasowy. Komisja publikuje informacje na temat EU Pilot w sposób zagregowany w sprawozdaniu rocznym z kontroli stosowania prawa UE (COM(2015) 329). Gdyby Komisja miała opublikować szczegółowe informacje na temat sprawy objętej procedurą EU Pilot, byłoby to sprzeczne z obowiązkami zachowania poufności, jakie ma wobec państw członkowskich w kontekście działań poprzedzających wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (co mogłoby osłabić zaufanie organów krajowych w tych i innych sprawach). Praktyka Komisji w zakresie zachowania poufności postępowań w ramach EU Pilot została potwierdzona przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wyrok w sprawie Petrie (sprawa T-191/99), wyrok w sprawie Spirlea (sprawa T 306/12), sprawy T-424/14 i T-425/14 ClientEarth przeciwko Komisji).

W świetle powyższego Komisja uważa, że jej obecna polityka rozpowszechniania informacji zapewnia odpowiedni kompromis między potrzebą propagowania najlepszych praktyk w zakresie stosowania prawa Unii a poufnością w relacjach Komisji z państwami członkowskimi. Komisja zobowiązuje się do przeanalizowania najlepszych sposobów rozpowszechniania zagregowanych informacji na temat EU Pilot.

97

W pierwszej połowie 2015 r. Komisja wszczęła szereg postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w ramach których należało ocenić proporcjonalność środka krajowego. Komisja wszczęła na przykład osiem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do formy prawnej i struktury własnościowej lub opłat (które to zobowiązania są zobowiązaniami warunkowymi przewidzianymi w art. 15 dyrektywy usługowej). Pewną liczbę spraw wszczęto również na podstawie ilościowych lub terytorialnych ograniczeń (art. 15 dyrektywy usługowej) oraz na podstawie art. 20 ust. 2 (niedyskryminacja w dostępie do usług). W drugiej połowie 2015 r. w 10 przypadkach uruchomiono postępowanie EU Pilot w odniesieniu do niezgodności z art. 8 dyrektywy usługowej dotyczącej pojedynczych punktów kontaktowych; przypadki te wymagają również oceny proporcjonalności. Kiedy Komisja wzywa państwo członkowskie przed Trybunał Sprawiedliwości, to do Komisji należy dostarczenie niezbędnych dowodów naruszenia prawa Unii oraz zapewnienia państwom członkowskim możliwości przedstawienia swoich argumentów, zanim Trybunał podejmie jakiegokolwiek działanie. Jeżeli Komisja nie dostarczy takich dowodów, Trybunał Sprawiedliwości ma prawo orzec na niekorzyść Komisji, uznając sprawę za niedopuszczalną lub bezpodstawną.

98

Pomysł wprowadzenia polityki „zero tolerancji” jako sposobu postępowania w przypadku z obowiązków bezwarunkowych, tj. obowiązków, które nie są zależne od analizy proporcjonalności, powstał bezpośrednio po przeprowadzeniu wzajemnej oceny. Na początku wdrażania dyrektywy usługowej Komisja uznała obowiązki te za priorytetowe. Jak wskazano jednak w odpowiedzi do pkt 97, Komisja później wszczyniała postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące nieuzasadnionych wymogów.

99

Komisja wszczęła znacznie więcej niż dziewięć postępowań w sprawie niezgodności przepisów krajowych oraz wszczęła dziewięć postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w oparciu o politykę „zero tolerancji”, co oznacza, że w odniesieniu do wybranych środków ujętych w dyrektywie usługowej – które Komisja może uznać za obowiązki bezwarunkowe – państwa członkowskie nie powinny uczestniczyć w żadnym postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu niezgodności przepisów krajowych. Polityka „zero tolerancji” jest zatem realizowana wówczas, kiedy przeciwko państwom członkowskim nie są prowadzone żadne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom. Chociaż wszczęto dziewięć postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Komisja wszczęła około 40 postępowań. Dziewięć postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom można zatem uznać za dobry wynik, ponieważ inne sprawy rozstrzygnięto na wcześniejszych etapach dochodzenia. Należy wziąć pod uwagę, że Komisja stosowała podejście „zero tolerancji” do spraw w oparciu o sprawozdanie dotyczące przeszkód krajowych, które stanowi podstawę pakietu wdrażania z 2012 r. Po przeanalizowaniu tego sprawozdania Komisja zidentyfikowała obowiązki bezwarunkowe, których państwa członkowskie nie spełniły. W rezultacie wszczęto 40 postępowań.

100

Komisja potwierdza, że termin 18 miesięcy był docelowym czasem trwania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz że średni czas trwania postępowań dotyczących dyrektywy usługowej wynosił 19,6 miesiąca. Postępowania te obejmują przypadki bardzo delikatne pod względem politycznym. Czas trwania postępowań dotyczących dyrektywy usługowej jest krótszy niż średni czas trwania postępowań dotyczących innych dyrektyw w sprawie rynku wewnętrznego.

101

Jak wyjaśniono w odpowiedzi Komisji do pkt 99, tak zwane przypadki „niezgodności” są postępowaniami objętymi polityką „Zero tolerancji” wszczętymi przez Komisję z własnej inicjatywy.

104

Czas trwania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego odnoszących się do dyrektywy usługowej jest krótszy niż średnia. Ponadto Komisja uważa, że zmiany prawne w państwa członkowskich są nie tylko wynikiem wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Od czasu wprowadzenia systemu EU Pilot wiele spraw rozstrzygnięto przed wszczęciem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Sukces systemu EU Pilot wyjaśnia mniejszą liczbę postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i późniejszych spraw wniesionych do Trybunału Sprawiedliwości. Jeżeli chodzi o dostępną dokumentację, decyzje podjęte przez Komisję w sprawie uchybienia zobowiązaniom są publicznie dostępne na stronie internetowej Komisji. Ponadto sprawozdanie roczne Komisji z kontroli stosowania prawa UE zawiera kompletny przegląd postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, którymi Komisja zajmowała się w ubiegłym roku. Jak uznał Trybunał Sprawiedliwości, podczas trwania postępowania należy zachować klimat wzajemnego zaufania między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim. Politykę tę stosuje się również w kontekście wniosków o dostęp do dokumentów (zob. art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów). Zgodnie z tym orzecnictwem po zakończeniu postępowania i o ile dane postępowanie nie wiąże się z innymi trwającymi postępowaniami Komisja nie stosuje już takiego ogólnego domniemania i bada każdy wniosek, mając na uwadze przyznanie jak najszerzego dostępu zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001.

Ramka 6 – Sprawa o uchybienie zobowiązaniom wniesiona do Trybunału Sprawiedliwości

Jak stwierdzono w sprawozdaniu rocznym z kontroli stosowania prawa UE (2014 r.)⁴, ogólny spadek liczby postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego można powiązać ze znaczącym wzrostem liczby orzeczeń w trybie prejudycjalnym na mocy art. 267 TFUE wydanych od 2010 r. Trybunał Sprawiedliwości zajmował się kwestiami zgodności przepisów krajowych z przepisami UE w około połowie swoich wyroków wydanych na mocy art. 267 TFUE od 2010 r. i w licznych przypadkach stwierdził niezgodność. Chociaż orzeczenia w trybie prejudycjalnym różnią się od wyroków w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, daje to Komisji dodatkową możliwość zapewnienia w bardziej systematyczny sposób likwidowania naruszeń prawa Unii wynikających z przepisów krajowych lub ich stosowania.

Rzecznik generalny wydał swoją opinię we wrześniu 2015 r.

107

Strategia egzekwowania przepisów w obszarze objętym dyrektywą usługową oparta jest na różnych instrumentach: dotyczących uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego, społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw i dialogu z państwami członkowskimi. W działaniach podejmowanych przez Komisję należy uwzględnić wszystkie różnorodne instrumenty. Od 2007 r. Komisja ustanawiała ich priorytety poprzez działania egzekucyjne, a swoje priorytety Komisja określiła w komunikacie z 2012 r. Priorytety te realizowano, biorąc oczywiście pod uwagę obowiązek Komisji jako strażnika Traktatu. Bardziej szczegółowa polityka oparta na priorytetach będzie dalej rozwijana w ramach strategii na rzecz jednolitego rynku.

108

Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw w procesie semestru odnosi się do zagadnień i problemów, które zostały poddane analizie i omówione przez państwa członkowskie i Komisję, jak również na szczeblu Rady. Istnieje zatem większa odpowiedzialność polityczna. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego mogą także mieć skutki polityczne.

110

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 108.

4 COM(2015) 329 final.

Wnioski i zalecenia

111

W stosownych przypadkach Komisja występuje na drogę sądową. Komisja określiła swoje priorytetowe sektory i podjęła w nich działania.

Znaczna część dyrektywy opiera się na ocenie proporcjonalności, którą państwa członkowskie mają przeprowadzić w każdym indywidualnym przypadku i Komisja musi to uwzględnić (na przykład w art. 15 i 39 wymaga się od państw członkowskich dokonania oceny pewnych wymogów). O działaniu przesądza zatem nie poziom zaufania, a podstawa prawna. Długość postępowania sądowego nigdy nie była czynnikiem powstrzymującym przed wszczęciem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Ze względu na zobowiązania bezwarunkowe zawarte w dyrektywie Komisja działała szybko, wszczynając bardzo konsekwentnie szereg dochodzeń z własnej inicjatywy. Spośród średnio 80 przypadków uruchomienia procedury EU Pilot rocznie Komisja wszczyna ponad 30 postępowania z własnej inicjatywy.

112

Podręcznik był dostępny w siedem miesięcy po przyjęciu dyrektywy usługowej i na 29 miesięcy przed upływem terminu transpozycji. Przed publikacją podręcznika odbyły się szeroko zakrojone konsultacje i dyskusje z państwami członkowskimi, zatem jego treść była wcześniej dobrze znana państwom członkowskim. Opublikowanie podręcznika bez odpowiednich konsultacji byłoby większym problemem niż niewielkie opóźnienie publikacji.

Zalecenie 1

Komisja przyjmuje to zalecenie. W pakiecie w sprawie lepszego stanowienia prawa przyjętym w dniu 19 maja 2015 r. określono ogólne ramy upraszczania i zwiększania skuteczności przepisów Unii. Komisja wspiera państwa członkowskie we wdrażaniu przepisów Unii za pomocą kompleksowego zestawu narzędzi służących zapewnianiu zgodności (planów wdrażania ważnych inicjatyw ustawodawczych, sieci, posiedzeń komitetów ekspertów i wytycznych). Komisja uważa, że przygotowanie wytycznych nie powinno zakłócać procesu politycznego prowadzącego do osiągnięcia porozumienia między Parlamentem Europejskim a Radą odnośnie do nowego prawodawstwa.

113

Komisja określiła swoje priorytety w komunikacie z 2012 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej⁵. W swoim komunikacie Komisja wyjaśnia, że koncentruje się na egzekwowaniu prawa, jakkolwiek nie jest to jej jedyny obszar działania. Komisja zidentyfikowała również priorytetowe sektory i ustaliła działania na najbliższe lata, w tym plan działania na rzecz sektora detalicznego, reformę dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, a także wzajemną ocenę formy prawnej i struktury własnościowej. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła ten zestaw działań w swoich konkluzjach z dnia 23 października 2013 r. Jak podkreśliła Rada Europejska, kluczową rolę we wdrażaniu dyrektywy usługowej mają również do odegrania państwa członkowskie.

Sprawdziany skuteczności nie miały na celu zidentyfikowania barier niezgodnych z dyrektywą usługową. Zamiast tego skoncentrowano się na ewentualnych niespójnościach między różnymi aktami prawnymi UE, aby uniknąć jakichkolwiek niespójności między nimi. W następstwie sprawdzianów skuteczności dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych została zmieniona w 2013 r. (zob. wstępny wniosek (COM(2011) 883 final, sekcja 4.11) oraz komunikat Komisji z 2011 r. (COM(2011) 20, sekcja 4.2)), a zmienioną dyrektywę w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek ujednolicono w 2015 r. (zob. wstępny wniosek Komisji COM(2013) 512, sekcja 1.4).

⁵ http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

Zalecenie 2

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja określiła swoje priorytety w komunikacie z 2012 r. i monitorowała działania pod ich kątem. W swoim komunikacie z czerwca 2012 r. wezwała państwa członkowskie do wprowadzenia ambitniejszych krajowych reform w sektorze usług. W tym celu wydała zalecenia dla poszczególnych krajów w kontekście europejskiego semestru.

114

Badanie przeprowadzone w 2012 r. (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) oparto na ocenie barier w sektorach usług w dwóch punktach czasowych: przed wprowadzeniem dyrektywy i po jej wprowadzeniu (koniec 2011 r.). Obliczone skutki nie były zatem oparte na teoretycznych oszacowaniach *ex ante*, a na rzeczywistych krajowych reformach, które przeprowadzono. Obliczona elastyczność na potrzeby oszacowania gospodarczych skutków wynikających ze zlikwidowania barier była oparta na międzynarodowych porównaniach dostępnych wówczas danych gospodarczych. Nie oznacza to jednak, że elastyczność ta jest niedokładna lub niewiarygodna.

Komisja dokonała aktualizacji tego badania, aby uwzględnić reformy krajowe, które przeprowadzono w latach 2012–2014 (aktualizacja ta jest dostępna pod adresem: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Ponadto niedawno przeprowadzono bardziej szczegółowe oceny również w odniesieniu do pozostałych barier i potencjału gospodarczego, jaki może mieć ich usunięcie w priorytetowych sektorach, do których należą usługi dla biznesu i sprzedaż detaliczna. Zostały one opublikowane w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym strategii na rzecz jednolitego rynku (zob. sekcje 2.3 i 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

Zalecenie 3

Komisja przyjmuje to zalecenie. W dniu 19 maja 2015 r. przyjęła pakiet w sprawie lepszego stanowienia prawa, aby zapewnić skuteczność swojego działania. Pakiet w sprawie lepszego stanowienia prawa zawiera również wytyczne dotyczące sposobu przeprowadzania oceny skutków, aby można było zbadać potencjalne skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe proponowanych wariantów działania. Komisja postępuje zgodnie z tymi wytycznymi.

115

Komisja będzie nadal wspierała państwa członkowskie przez przekazywanie im wskazówek i wydawanie zaleceń opartych na najlepszych praktykach.

116

Komisja działała na rzecz zwiększenia dostępu do pojedynczych punktów kontaktowych, np. we współpracy z portalem Twoja Europa – Przedsiębiorstwa. W ramach programu COSME zaproponowała finansowanie transgranicznych projektów, które mogłyby być realizowane przez pojedyncze punkty kontaktowe i miałyby na celu zwiększenie świadomości, ze szczególnym uwzględnieniem działalności on-line.

Zalecenie 4

Komisja przyjmuje to zalecenie. Chociaż zalecenie to jest skierowane do państw członkowskich, Komisja będzie nadal je wspierała przez przekazywanie im wskazówek i wydawanie zaleceń opartych na najlepszych praktykach.

117

Przejrzystość i jakość powiadomień przesyłanych za pośrednictwem IMI, a w szczególności oceny proporcjonalności przepisów krajowych wymaganych na mocy dyrektywy usługowej, zależą od powiadamiającego państwa członkowskiego. Aby ułatwić ocenę powiadomień, Komisja zapewnia wszystkim państwom członkowskim tłumaczenie na język angielski i udostępnia przetłumaczone powiadomienia w systemie IMI.

Służby Komisji dokonują oceny wszystkich powiadomień przedłożonych przez państwa członkowskie za pośrednictwem systemu IMI. Jeżeli ocena wymogów krajowych budzi wątpliwości pod względem zgodności z dyrektywą usługową, służby Komisji przesyłają zainteresowanemu państwu członkowskiemu uwagi za pośrednictwem IMI.

Należy zauważyć, że skoro na mocy dyrektywy usługowej nie ma obowiązku powiadamiania o projektach środków, w większości przypadków zgłoszone środki zostały już przyjęte. W związku tym jedynym skutecznym narzędziem, jakie Komisja może zastosować w odniesieniu do tych środków, jest postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, natomiast działanie Komisji byłoby skuteczniejsze na etapie projektu.

Zalecenie 5

Komisja przyjmuje to zalecenie.

118

Obecnie Komisja nie dysponuje żadnymi środkami umożliwiającymi lepsze wykorzystanie rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów. Aby można było wykorzystywać rozporządzenie do egzekwowania art. 20 dyrektywy usługowej, musi ono zostać formalnie zmienione.

Zalecenie 6

Komisja przyjmuje to zalecenie.

119

EU Pilot to system, za pośrednictwem którego Komisja i państwa członkowskie omawiają możliwe naruszenia prawa Unii dotyczące nieprawidłowej transpozycji lub niewłaściwego stosowania dorobku prawnego UE. Sprawa w systemie EU Pilot zostanie zakończona, jeżeli rozmowy z państwem członkowskim przyniosą zadowalający rezultat, lub może prowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (przez wysłanie do państwa członkowskiego wezwania do usunięcia uchybienia), jeżeli Komisja stwierdzi, że doszło do naruszenia prawa Unii przez dane państwo członkowskie. EU Pilot nie jest narzędziem, które zapewnia środki zaradcze w indywidualnych przypadkach, ale dotyczy raczej ogólnych kwestii stosowania prawa Unii.

Zalecenie 7

Komisja przyjmuje pierwszą część zalecenia. Komisja jest zdecydowana skrócić w jak największym stopniu czas potrzebny do zbadania w ramach systemu EU Pilot domniemych naruszeń prawa Unii. Jeżeli chodzi o drugą część tego zalecenia, Komisja nie ujawnia, czy w odniesieniu do danego państwa członkowskiego wszczęto procedurę EU Pilot w konkretnej kwestii. Komisja wymienia z państwami członkowskimi dobre praktyki w zakresie stosowania prawa Unii, w tym funkcjonowania programu EU Pilot, na specjalnych forach. Komisja publikuje informacje na temat EU Pilot w sposób zagregowany w sprawozdaniu rocznym z kontroli stosowania prawa UE (COM(2015) 329). Gdyby Komisja miała publikować szczegółowe informacje na temat sprawy objętej procedurą EU Pilot, byłoby to sprzeczne z obowiązkami zachowania poufności, jakie ma wobec państw członkowskich w kontekście postępowania poprzedzającego wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom (co mogłoby osłabić zaufanie organów krajowych w tych i innych sprawach). Praktyka Komisji w zakresie zachowania poufności trwających postępowań w ramach EU Pilot została potwierdzona przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wyrok w sprawie Petrie (sprawa T-191/99), wyrok w sprawie Spirlea (sprawa T 306/12), sprawy T-424/14 i T-425/14 ClientEarth przeciwko Komisji). Wyroki te zostały wydane w odniesieniu do wniosków o dostęp do dokumentów.

W świetle powyższego Komisja uważa, że jej obecna polityka rozpowszechniania informacji zapewnia odpowiedni kompromis między potrzebą propagowania najlepszych praktyk w zakresie stosowania prawa Unii a poufnością w relacjach Komisji z państwami członkowskimi. Komisja zobowiązuje się do przeanalizowania najlepszych sposobów rozpowszechniania zagregowanych informacji na temat EU Pilot.

120

Strategia egzekwowania przepisów w obszarze objętym dyrektywą oparta jest na różnych instrumentach: wszczynanie postępowań dotyczących uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego, społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw i dialogu z państwami członkowskimi. W działaniach podejmowanych przez Komisję należy uwzględnić wszystkie te różnorodne instrumenty. Od 2007 r. Komisja ustanawiała ich priorytety przez działania egzekucyjne, a swoje priorytety Komisja określiła w komunikacie z 2012 r. Priorytety te realizowano, biorąc oczywiście pod uwagę obowiązek Komisji jako strażnika Traktatu.

Zalecenie 8

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja uważa, że celem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest doprowadzenie do zakończenia naruszenia prawa Unii i zapewnienie zgodności na jak najwcześniejszym etapie, oraz dąży do skrócenia w miarę możliwości czasu potrzebnego do osiągnięcia tego celu. Najskuteczniejszy sposób osiągnięcia tego celu nie zawsze jest jednak związany z szybkością postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, ponieważ czasami rozpoczęcie postępowania bez uwzględnienia możliwych sytuacji może okazać się nieskuteczne.

Od czasu wprowadzenia systemu EU Pilot liczba postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a tym samym liczba spraw wniesionych do Trybunału Sprawiedliwości radykalnie zmalała z uwagi na fakt, że rozwiązania często są znajdowane w ramach systemu EU Pilot. Podstawowym celem polityki Komisji jest przekonanie państw członkowskich do podjęcia działań na rzecz rozwiązania kwestii zgodności.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*).

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Powszechnie uznaje się, że rynek usług nie rozwinął swojego pełnego potencjału w zakresie handlu wewnętrznego. Dyrektywa usługowa ma na celu ograniczenie barier prawnych i administracyjnych, jakie napotykają usługodawcy i usługobiorcy, jednak kilka lat po terminie jej wdrożenia, który upłynął w 2009 r., nadal istnieją nieuzasadnione ograniczenia w handlu. W ramach kontroli Trybunał ustalił, że Komisja wprowadzi skutecznie wskazała obszary problemowe w państwach członkowskich, jednak w niewystarczającym stopniu zwalczała pewne rodzaje przeszkód w handlu, a podejmowane przez nią działania nie dały wystarczająco szybkich rezultatów. Fakt, że usługodawcy i konsumenci nie mają dostępu do rynku wewnętrznego w zakresie, w jakim przewidziano to w dyrektywie, jest dla nich źródłem frustracji.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji