



Европейски икономически и социален комитет

INT/568

Единен пазар на услугите

Брюксел, 13 юли 2011 г.

СТАНОВИЩЕ

на Европейския икономически и социален комитет

относно

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета,

Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите

За по-добре функциониращ единен пазар на услугите –

използване на резултатите от процеса на взаимна оценка на директивата за услугите

COM(2011) 20 окончателен

Докладчик: г-н **Martin Siecker**

На 27 януари 2011 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – За по-добре функциониращ единен пазар на услугите – използване на резултатите от процеса на взаимна оценка на директивата за услугите“
COM (2011) 20 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 132 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 Комитетът подкрепя желанието на Комисията да подобри функционирането на единния пазар на услугите. От само себе си се разбира, че ограниченията под формата на дискриминационни, необосновани или несъответстващи изисквания трябва да бъдат премахнати. Ето защо ЕИСК приветства инициативата, насочена към модернизиране на обществените услуги чрез създаването на „единни звена за контакт“. Изцяло положително следва да бъде оценено административното сътрудничество в рамките на трансграничното предоставяне на услуги. Все пак то следва да бъде разширено и в политическите области, където става въпрос за изпълнението на задължения.
- 1.2 ЕИСК намира, че заключенията на Комисията относно въздействието на директивата за услугите и функционирането на сектора на услугите са преждевременни. Директивата е в сила едва от няколко години. Фактът, че всички държави-членки не са еднакво удовлетворени от директивата и че трябва да я въведат по различен начин в собственото си законодателство, говори за наличието на комплексни фактори, които не са отразени в съобщението. Секторът на услугите е обширен и сложен и се състои от множество отрасли. Ще е нужно време, за да може единният пазар на услугите да бъде рационализиран посредством европейското законодателство.

1.3 Директивата за услугите беше изготвена в рамките на стария договор, който все още разглеждаше икономическия интерес като висш приоритет на единния пазар. В рамките на Договора от Лисабон някои други интереси вече не са подчинени на икономиката, а са поставени на едно и също равнище с нея. Интересно е да се проучи как законодателството и съдебната практика, възникнали при условията на стария договор, се съотнасят към новия договор. В своето становище относно „Акта за единния пазар“ ЕИСК препоръча Директивата за командироването да се преразгледа в светлината на новия договор. Би било интересно да се види дали прегледът на решенията на Съда на Европейския съюз, които отреждат върховенство на единния пазар (предишен член 49) може да внесе и нови гледни точки.

2. Основно съдържание на съобщението на Комисията

2.1 Въпреки че услугите са главният двигател на икономиката на ЕС, Комисията е на мнение, че пазарът на услугите още не е реализирал пълния си потенциал. Ето защо в съобщението относно стратегията „Европа 2020“ Комисията подчертава, че въз основа на директивата за услугите трябва да бъде създаден по-интегриран единен пазар на услуги¹. Освен това в съобщението „За Акт за единния пазар“ Комисията подчертава, че единният пазар на услугите трябва да се задълбочи². Тези два подхода ще са необходими, за да се помогне на предприятията от сектора на услугите да се развиват и да заемат по-добри позиции на световно равнище, което ще даде възможност за създаване на още повече работни места.

2.2 Приемането на директивата относно услугите през декември 2006 г.³ и последвалото ѝ прилагане отбелязаха началото на подобряването на функционирането на единния пазар на услугите. Благодарение на този законодателен акт Европейската комисия успя да опрости регулаторната рамка. След това многобройни нормативни актове за прилагане, приети в държавите-членки, позволиха да се премахнат стотици необосновани или непропорционални изисквания в целия ЕС.

2.3 Директивата относно услугите предвижда „процес на взаимна оценка“, замислен като инструмент за партньорска проверка на законодателството. През 2010 г. държавите-членки, както и Лихтенщайн, Норвегия и Исландия извършиха оценка на почти 35 000 правни изисквания, налагани най-вече на предприятията в сектора на услугите. Става дума както за изисквания във връзка с установяването (процедури за издаване на разрешително, териториални ограничения или такива във връзка със собствеността върху капитала), така и за изисквания при трансгранично предоставяне на услуги (задължения за регистриране, уведомление или застраховане).

1 COM (2010) 2020 окончателен.

2 COM (2010) 608 окончателен.

3 Директива 2006/123/ЕО.

- 2.4 Най-очевидното заключение от този процес е, че в някои сектори на услугите изграждането на единния пазар на услугите все още не е приключило. Според Комисията основният проблем се състои в това, че все още не всички дискриминационни ограничения са премахнати чрез законодателни мерки и въвеждането на законите, които премахват ограниченията, още не е завършило във всички държави-членки или пък че тези закони още не се прилагат правилно навсякъде. Освен това според Комисията държавите-членки продължават системно да запазват за някои стопански субекти известни дейности в областта на услугите.
- 2.5 С цел продължаване на изграждането на единния пазар на услугите, Комисията предлага поредица от действия през следващите 18 месеца, а именно:
- „проверка на ефикасността“ на единния пазар на услугите, за да се анализира ситуацията от гледна точка на ползвателите (предприятия, самонаети лица, потребители);
 - целенасочени действия за премахване на остатъчните регулаторни ограничения, които необосновано възпрепятстват единния пазар на услугите;
 - целенасочени действия за превръщането на единния пазар на услугите в осезаема реалност.

До края на 2012 г. Комисията ще анализира ефективността на средствата за правна защита, с които разполагат доставчиците на услуги на национално равнище, в случай че гарантираните им от единния пазар права са нарушени от националните администрации и ще реши дали се налагат следващи стъпки.

3. **Общи бележки**

- 3.1 Комисията с право заявява, че единният пазар на услугите не е самоцел, а средство за подобряване на ежедневието и благосъстоянието на европейските граждани и предприятия. Важно е приносът на единния пазар да се обвърже по-тясно с тези хоризонтални цели. Директивата за услугите беше изготвена в рамките на стария договор, който все още разглеждаше икономическия приоритет като висш приоритет на единния пазар. В рамките на Договора от Лисабон някои други интереси вече не са подчинени на икономиката, а са поставени на едно и също равнище с нея. Интересно е да се проучи как законодателството и съдебната практика, възникнали при условията на стария договор, се съотнасят към новия договор. В своето становище относно „Акта за единния пазар“ ЕИСК препоръча Директивата за командироването да се преразгледа в светлината на новия договор. Би било интересно да се види дали прегледът на решенията на Съда на Европейския съюз, които отреждат върховенство на единния пазар (предишен член 49), може да внесе и нови гледни точки.

- 3.2 Извършените досега оценки обръщат прекалено голямо внимание на законодателството като такова и поради това са твърде „технократични“ по същността си. Така например правната уредба в дадена държава-членка по отношение на някои професии може да е обусловена от целта за качество на съответната услуга и следователно да е приета в интерес на благоденствието на гражданите. Определянето на такава уредба като пречка за свободното движение на трансгранични услуги не трябва автоматично да води до премахването на тази „пречка“. В подобни случаи интересите на потребителите и на работниците могат да имат по-голяма тежест от съображенията, свързани с икономическите свободи. Трябва да се премахнат единствено препятствията, които действително произтичат от неоснователни и дискриминационни мотиви.
- 3.3 ЕИСК намира, че заключенията на Комисията относно въздействието на директивата за услугите и функционирането на сектора на услугите са преждевременни. Директивата е в сила едва от няколко години. Фактът, че всички държави-членки не са еднакво удовлетворени от директивата и че трябва да я въведат по различен начин в собственото си законодателство, говори за наличието на комплексни фактори, които не са отразени в съобщението. Секторът на услугите е обширен и сложен и се състои от множество отрасли. Ще е нужно време, за да може единният пазар на услугите да бъде рационализиран посредством европейското законодателство.
- 3.4 В документа става дума както за правото на свободно установяване, така и за свободното трансгранично движение на услуги, а това са две различни понятия. Изискванията във връзка с установяването са преди всичко национално правомощие, докато трансграничното предоставяне на услуги в рамките на икономическите свободи е в обсега на европейското законодателство. Задача на държавите-членки е да намерят подходящ баланс между двете.
- 3.5 Препоръчително е също така да се формулира ясно определение на това, което се разбира под трансгранични услуги и да се уточни за какво се отнасят данните, посочени в съобщението. Комисията пояснява, че директивата за услугите обхваща 40% от БВП на ЕС. По-нататък в съобщението се казва, че секторът на услугите създава около 70% от БВП на Съюза. Оттук може да възникне впечатлението, че трансграничните услуги съставляват повече от половината на пазара на услуги, което обаче е спорно.
- 3.6 Съобщението съдържа няколко, меко казано, недоказуеми, или дори спорни хипотези, които Комисията възприема с твърде голяма лекота. В параграф 5.1 Комисията изразява големи очаквания относно резултатите от „проверките на ефикасността“, които вече се провеждат с държавите-членки, въпреки че някои държави-членки допринасят за възпрепятстване на изграждането на единния пазар на услугите.

- 3.7 В глава 2 Комисията твърди, че според консервативните прогнози икономическата полза от въвеждането на директивата за услугите ще бъде в размер до 140 млрд. евро, което се равнява на ръст от 1,5 % на БВП на ЕС. Тези данни са от проучване, проведено от нидерландското Централно бюро за планиране през 2007 г., малко след въвеждането на директивата за услугите, когато нивото на очакванията по отношение на нейното въздействие още не беше подкопано от кризата, която избухна по-късно. Тук също е уместно да се внесе известно нюансиране.
- 3.8 Оценката на процеса на взаимна оценка от 2010 г., разглеждан в глави 3 и 4, буди въпроси. В своето съобщение Комисията пише, че взаимната оценка е имала „безпрецедентен „ефект на единния пазар на услугите“ в държавите-членки“, без обаче да уточнява в какво се състои този ефект. Възможно е това да е предизвикало голяма активност в някои публични администрации в държавите-членки, но какви са конкретните отражения и последици върху единния пазар за услугите?
- 3.9 Европейската комисия не се произнася ясно относно евентуалното степенуване на различните хоризонтални цели, които Европейският съюз желае да постигне. Това се изразява например в известна неяснота относно възможността държавите-членки, в името на общия интерес, да прилагат нормативна уредба, която би могла да има ограничаващо въздействие. Въпросите във връзка с тази възможност заслужават по-широко обсъждане в обществото, особено с оглед на посочената в Доклада Монти липса на подкрепа за европейския проект от страна на общественото мнение.

4. Специфични бележки

- 4.1 Комитетът споделя желанието на Комисията да подобри функционирането на единния пазар на услугите. Очевидно е, че пречките под формата на дискриминационни, необосновани или несъответстващи изисквания трябва да бъдат премахнати. Затова Комитетът посреща със задоволство инициативата, насочена към модернизиране на публичната администрация чрез създаването на „единни звена за контакт“. Трансграничното административно сътрудничество заслужава да бъде приветствано. Това сътрудничество обаче следва да бъде разширено и в политическите области, където става въпрос за спазването на задължения⁴.

4

COM(2008) 703 окончателен.

- 4.2 Директивата за услугите предвижда задължителни да бъдат само електронните „единни звена за контакт“. В някои държави-членки наред с това бяха създадени „физически“ единни звена за контакт, които предоставят също и различни, по-проактивни и по-обширни услуги на предприемачи, които желаят да започнат дейност на пазари в други държави-членки. Комитетът смята, че такива звена за контакт трябва да бъдат лесно достъпни, и то не само на официалния език на страната, и освен това да предлагат възможността за регистрация онлайн. ЕИСК би желал да получи повече информация за опита, натрупан от предприемачите в рамките на тези два различни подхода, и приканва Комисията да проучи дали „физическите“ единни звена за контакт отбелязват по-добри резултати и са оценявани по-високо, отколкото електронните.
- 4.3 Необходимо е малко да се нюансира твърдението, че секторът на услугите е един от най-иновационните и динамични сектори и че има потенциал да допринесе съществено за нов икономически растеж. Разбира се, директивата за услугите има положителен и значителен принос за развитието на заетостта в Европейския съюз и даде възможност да се създадат голям брой висококачествени нови работни места. И все пак много „нови“ работни места в този сектор са за нискоквалифициран, монотонен и ниско платен труд. Нарастващият брой работещи бедни – феномен, чиято връзка с тези нови услуги беше изтъкната в няколко проучвания, не допринася за подобряване на благосъстоянието на гражданите на ЕС.
- 4.4 Свободата на предоставяне на услуги и свободното движение на работници не са едно и също нещо. Въпреки това редица проучвания показват, че свободата на предоставяне на услуги редовно се използва като претекст за наемане на работници. Трябва да се води борба срещу трансгранични услуги, чиято единствена цел е наемането на евтина работна ръка. В случаите на трансгранично наемане на работна ръка следва да се прилага принципът на страната, в която се упражнява дейността, за да се защитят интересите както на работниците, така и на добросъвестните работодатели и да се предотврати всяка нелоялна конкуренция, произтичаща от използването на мними самонаети лица или от заобикалянето на действащия в страната режим на условия на труд по други начини.

- 4.5 Фактът, че се контролират и спазват условията на труд, действащи в страната, в която се упражнява дейността, не следва да бъде определян от Европейския съюз като „ограничение“ за функционирането на единния пазар на услугите, при условие че тези разпоредби не се използват за възпрепятстване на конкуренцията. Контролът върху спазването на колективните договори е не само в интерес на защитата на основните права на работниците, които следва да бъдат зачитани, но също и в интерес на добросъвестните работодатели. Това се отнася не само за големите мултинационални корпорации, но също и за МСП. Задължението за регистриране и за уведомление, което е необходимо, за да се гарантира спазването на основните права, е основен елемент от задълженията, свързани с предоставянето на трансгранични услуги. Подобряването на сътрудничеството между държавите-членки по места е в интерес на всички участници и от полза също и за трансграничното предоставяне на услуги.
- 4.6 В съобщението си Европейската комисия констатира, че делът на трансграничните услуги в икономическия обмен в рамките на ЕС остава по-малък от този на сектора на услугите на национално равнище. Много видове услуги имат местен характер и се отличават с по-стеснен географски обхват и са по-трудно търгуеми от разстояние. Комисията споменава това мимоходом, но без да отрази обхвата и значението на този аспект. Приведените в съобщението примери също не спомагат за изясняване на очакванията на Комисията. Изглежда се касае по-скоро за инцидентни случаи в ограничен брой държави-членки, в които директивата за услугите очевидно не е била въведена както трябва, а не за основни пропуски в самата директива.
- 4.7 Комисията поставя ударението върху конкуренцията, от която се очаква да донесе на потребителите предимства, особено по отношение на избора и цената. Потребителите имат обаче и други важни очаквания във връзка с предоставянето на услуги, като например сигурност, безопасност, качество, прозрачност на цените, справедливи договорни условия, по-ясна и разбираема информация и гаранция за възстановяване на заплатената цена, когато предоставените услуги не са удовлетворителни. Необходима е също нормативна уредба за сектора, за да не се допусне нарушаване на правата на потребителите, както се случи при либерализацията на енергийния сектор и на пазара на телекомуникациите.
- 4.8 За да се предотврати непрофесионализмът, да се гарантира качеството на услугите и да се осигури възможност за подаване на жалба, когато доставчикът на услуги не изпълни задълженията си, е важно утвърдените професионалисти от различните сектори да бъдат вписани в публично достъпен регистър. Квалификацията на регистрираните професионалисти следва да отговаря на определени условия, а професионалните умения да бъдат периодично контролирани. Когато потребителите получат по този начин възможност информирано и без риск да изберат своите доставчици на услуги, доверието в единния пазар ще нарасне.

- 4.9 В правен аспект в съобщението многократно се предлага осигуряване на възможност доставчиците на услуги и най-вече малките и средните предприятия да подават жалби. Този подход е твърде едностранчив: осигурената възможност за подаване на жалба в тази област следва да служи не само на предприятията, но също така на потребителите и работниците.
- 4.10 Ограниченията, създадени от националното законодателство на държавите-членки и разглеждани от Комисията в параграф 5.2, не могат и не трябва да бъдат преценявани изключително от гледна точка на доставчика на услуги. Запазените дейности, ограниченията по отношение на собствеността върху капитала и изискванията във връзка със застраховането се основават също и на определени от обществото изисквания за качество. Освен това такива изисквания имат за цел да гарантират едновременно правната отговорност и възможността за потребителите и работниците за подадат жалба.
- 4.11 Органите и институциите, на които са поверени контролът и прилагането, редовно обръщат внимание върху явлението „фирми – пощенски кутии“ в трансграничния обмен. В тези случаи с единния пазар на услугите се злоупотребява, за да се заобиколят или да се избегнат законите и правната уредба на няколко държави. Същият проблем се явява там, където масово се работи със статут на самонаети лица, докато тези работници всъщност са мними самонаети. Комитетът препоръчва на Европейската комисия да анализира по-задълбочено тази форма на нарушаване на конкуренцията, вредна най-вече за добросъвестните малки или големи предприятия, и при необходимост да предприеме съответни мерки.

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален
комитет

Staffan Nilsson
