

**WZAJEMNA OCENA PRZEWIDZIANA W DYREKTYWIE O USŁUGACH – KONSULTACJA  
PODMIOTÓW ZAINTERESOWANYCH**

**WPROWADZENIE I CEL KONSULTACJI**

Niniejsze konsultacje jest podejmowana przez Komisję w kontekście „procesu wzajemnej oceny” przewidzianego w dyrektywie o usługach<sup>1</sup>. Jej celem jest uzyskanie informacji zwrotnej od konsumentów, przedsiębiorstw i innych podmiotów zainteresowanych w zakresie ich oceny krajowych środków wdrażania dyrektywy o usługach, jak również innych istniejących przepisów krajowych mających zastosowanie w dziedzinie usług. Proszę zwrócić uwagę na fakt, że nie wszystkie środki krajowe wdrażające dyrektywę, a także nie wszystkie obowiązujące przepisy krajowe, są przedmiotem niniejszej konsultacji. Konsultacja obejmuje jedynie niektóre rodzaje środków związanych z wymogami nałożonymi na miejsce prowadzenia działalności usługodawców lub transgraniczne świadczenie usług (są one objęte „procesem wzajemnej oceny”).

Zachęcamy do przeczytania niniejszego dokumentu konsultacyjnego, do udzielenia odpowiedzi w ramach załączonego kwestionariusza i przesłania go na adres [MARKT-SERVICES-CONSULTATION@ec.europa.eu](mailto:MARKT-SERVICES-CONSULTATION@ec.europa.eu) najpóźniej do dn. **13 września 2010 r.**

**TŁO KONSULTACJI**

Dyrektywa o usługach została przyjęta pod koniec 2006 roku, a jej głównym celem jest usuwanie niesprawiedliwych i nieproporcjonalnych barier w rozwoju oraz stworzenie lepiej funkcjonującego rynku wewnętrznego UE w zakresie usług. Państwa członkowskie zobowiązane zostały do transponowania jej przepisów do prawa krajowego do dn. 28 grudnia 2009 roku.

Dyrektywa o usługach to potencjalne narzędzie do stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w największym, najbardziej dynamicznym i innowacyjnym filarze gospodarki UE, czyli sektorze usług. Staje się to tym istotniejsze w kontekście bieżącego kryzysu gospodarczego. Zgodnie z ostrożnymi szacunkami, potencjalne zyski gospodarcze z dyrektywy o usługach mogą wynieść 60-140 miliardów euro, stanowiąc potencjał wzrostu rządu 0,6-1,5% PKB<sup>2</sup>. Jednak zyski te mogą być większe, jeżeli przepisy dyrektywy zostaną w pełni wdrożone we wszystkich krajach UE.

W trakcie trzyletniego okresu wdrażania dyrektywy wszystkie państwa członkowskie musiały dokonać dogłębnej analizy swoich ustaw i przepisów mających zastosowanie do szerokiego wachlarza działalności usługowej, aby zapewnić ich zgodność z postanowieniami dyrektywy o usługach. Przegląd ten implikował ocenę uzasadnień i proporcjonalności istniejących przepisów, a tam gdzie to konieczne, ich zmianę lub zniesienie.

Od początku 2010 roku, państwa członkowskie są zaangażowane, wraz z Komisją Europejską, w proces wzajemnej oceny szeregu przepisów i instrumentów krajowych, poddanych przeglądowi w związku z transpozycją przepisów dyrektywy.

Ta innowacyjna metoda pracy jest znana jako „proces wzajemnej oceny” i została zapisana w przepisach dyrektywy, która przewiduje także, konsultacje z podmiotami zainteresowanymi. Do końca 2010 roku Komisja przekaże wyniki procesu wzajemnej oceny, obejmujące niniejszą konsultację, Radzie i Parlamentowi Europejskiemu.

---

<sup>1</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/123/WE z dn. 12 grudnia 2006 roku o usługach na rynku wewnętrznym opublikowana w Dz.U. L 376 z dn. 27.12.2006.

<sup>2</sup> Źródło: „Expected economic benefits of the European Services Directive”, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), listopad 2007.

## **ŚRODKI KRAJOWE, KTÓRE STANOWIĄ PRZEDMIOT KONSULTACJI**

Proces wzajemnej oceny i niniejsza konsultacja dotyczą środków krajowych<sup>3</sup>, które nakładają pewne typy wymogów na placówki usługodawców lub na transgraniczne świadczenie usług. Wymogi te są objęte szeregiem przepisów dyrektywy o usługach, które wyjaśniono bardziej szczegółowo poniżej. Krajowe środki to ustawy, rozporządzenia lub regulacje zawodowe, do jakich osoby prawne i fizyczne muszą się dostosować chcąc założyć własną działalność gospodarczą w państwie członkowskim UE lub świadczyć usługi transgraniczne w innym państwie UE.

### **DZIAŁALNOŚĆ USŁUGOWA OBJĘTA DYREKTYWĄ O USŁUGACH I NINIEJSZĄ KONSULTACJĄ**

Dyrektywa obejmuje szeroki wachlarz działalności usługowej prowadzonej zarówno przez osoby fizyczne jak i przez przedsiębiorstwa:

- handel dystrybucyjny (w tym obrót detaliczny i hurtowy towarami i usługami);
- usługi budowlane;
- usługi rzemieślnicze;
- większość usług świadczonych przez zawody regulowane (np. usługi doradców prawnych i podatkowych, architektów, inżynierów, księgowych, geodetów, weterynarzy);
- usługi biznesowe (np. prowadzenie biura, zarządzanie, konsultacje, organizacja imprez, reklama, usługi rekrutacyjne, rzecznicy patentowi);
- turystyka (np. biura podróży, przewodnicy);
- instalacja urządzeń i usługi konserwacyjne;
- usługi informatyczne (np. portale internetowe, publikowanie, programowanie komputerowe);
- zakwaterowanie i usługi w zakresie żywności (np. hotele, restauracje, catering);
- usługi szkoleniowe i edukacyjne (np. prywatne uczelnie, szkoły językowe lub nauki jazdy);
- usługi wynajmu i leasingu (w tym wynajem samochodów);
- usługi w branży nieruchomości.

Proszę zwrócić uwagę, że niektóre sektory usługowe, takie jak usługi finansowe, usługi transportowe czy usługi związane z ochroną zdrowia są wyłączone z zakresu dyrektywy o usługach<sup>4</sup>. Przepisy krajowe dotyczące tych usług nie są przedmiotem niniejszej konsultacji.

---

<sup>3</sup> Krajowe środki mogą mieć charakter ustawowy, wykonawczy lub administracyjny, jak również mogą być to regulaminy stowarzyszeń zawodowych lub organizacji przyjęte zgodnie z zakresem ich autonomii prawnej.

<sup>4</sup> Więcej szczegółów o zakresie dyrektywy o usługach w rozdziale drugim podręcznika o wdrażaniu dyrektywy o usługach, dostępnego we wszystkich 23 językach oficjalnych na stronie [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_en.htm).

## WYMOGI MAJĄCE ZASTOSOWANIE DO PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI PRZEZ USŁUGODAWCÓW

### 1. *Krajowe środki nakładające zezwolenia na usługodawców*

Zezwolenia<sup>5</sup> są jedną z najbardziej powszechnych formalności nakładanych na usługodawców w państwach członkowskich i stanowią ograniczenia swobody zakładania działalności. Art. 9 dyrektywy o usługach wymaga od państw członkowskich dokonania oceny systemów zezwoleń w celu ustalenia czy są zgodne z dyrektywą.

System zezwoleń jest zgodny z dyrektywą o usługach, jeżeli:

- nie jest dyskryminujący (bezpośrednio lub pośrednio, co przejawia się w różnym traktowaniu krajowych usługodawców i tych z innych państw członkowskich);
- jest uzasadniony przez co najmniej jedną z przesłanek tzw. „nadrzędnego interesu publicznego” jak określa to Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>6</sup> (cele polityki takiej jak ochrona konsumenta, ochrona środowiska, zdrowie publiczne, itd.) oraz
- jest proporcjonalny, czyli system zezwoleń zapewnia realizację wybranego celu i nie można tego celu zrealizować mniej restrykcyjnymi środkami niż poprzez system zezwoleń (np. poprzez zwykłe zgłoszenie).

Państwa członkowskie musiały przeanalizować każdy system zezwoleń z osobna, pod kątem tych trzech kryteriów i znieść lub zmienić te systemy, które nie są z ww. kryteriami zgodne.

Celem niniejszej konsultacji z podmiotami zainteresowanymi w odniesieniu do art. 9 jest uzyskanie opinii podmiotów w kwestii tego, czy systemy zezwoleń, które zostały utrzymane przez państwa członkowskie, są zgodne z zasadami określonymi przez dyrektywę czy też respondenci sądzą, że niektóre nadal obowiązujące systemy zezwoleń powinny zostać zmienione lub zniesione.

<sup>5</sup> „System zezwoleń” oznacza wszelkie procedury, w ramach których usługodawca lub usługobiorca musi podjąć kroki w celu uzyskania od właściwego organu oficjalnej lub dorozumianej decyzji, dotyczącej podjęcia lub prowadzenia działalności usługowej. Systemy zezwoleń mogą dotyczyć wszystkich lub większości usług (np. zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej, wymagane dla wszystkich rodzajów działalności komercyjnej) lub do konkretnych działalności usługowych lub grupy usług, zgodnie z konkretnymi procedurami opartymi na kryteriach, które są specyficzne dla tego rodzaju usługi (np. zezwolenie na otwieranie określonych typów sklepów, świadczenie usług doradztwa zawodowego, otwieranie biur podróży lub udzielanie lekcji nauki jazdy). Więcej szczegółów na temat systemów zezwoleń znaleźć można w sekcji 6.1 podręcznika o wdrażaniu dyrektywy o usługach, dostępnego we wszystkich 23 oficjalnych językach na stronie [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_en.htm).

<sup>6</sup> Zob. przykłady podane w definicji „nadrzędnego interesu publicznego” w art.4 (8) dyrektywy o usługach.

## 2. **Krajowe środki nakładające określone wymogi na usługodawców**

Art. 15 dyrektywy o usługach zawiera listę ośmiu kategorii wymogów<sup>7</sup>, które często znajdują się w ustawodawstwie krajowym i stanowią przeszkody dla swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

Podobnie jak w przypadku systemów zezwoleń, dyrektywa nie przewiduje ich całkowitego zakazu, ale wymaga od państw członkowskich dokonania przeglądu ustawodawstwa (także przepisów stowarzyszeń czy organizacji zawodowych) w celu zidentyfikowania tych wymogów i ustalenia czy są zgodne z przepisami dyrektywy o usługach.

Zgodność ww. wymogów jest ustalana w oparciu o te same kryteria co w przypadku systemów zezwoleń:

- niedyskryminacja,
- uzasadnienie nadrzędnym interesem publicznym, oraz
- proporcjonalność.

Państwa członkowskie powinny zbadać każdy wymóg z osobna wykorzystując powyższe kryteria i znieść lub zmienić wymogi niezgodne z kryteriami.

Celem konsultacji podmiotów zainteresowanych w zakresie art. 15 jest uzyskanie ich opinii w kwestii tego, czy wymogi w rodzaju wymienionych w art. 15, które zostały utrzymane przez państwa członkowskie, są zgodne z zasadami określonymi w dyrektywie czy też respondenci sądzą, że niektóre wymogi nadal stosowane mogłyby zostać zmienione lub zniesione.

Wymogi, o które chodzi, to<sup>8</sup>:

### Przepisy zawierające ograniczenia ilościowe lub terytorialne

Ograniczenia ilościowe to np. limity nałożone przez państwa członkowskie dot. liczby usługodawców mogących prowadzić działalność usługową na swoim terytorium lub na określonym obszarze, lub też wymogi zgodnie z którymi liczba dopuszczonych podmiotów jest określona według populacji. Terytorialne restrykcje obejmują wymogi ograniczające ilość dostawców usług do minimalnej geograficznej odległości pomiędzy nimi.

### Przepisy zawierające obowiązek dla usługodawcy w zakresie przyjęcia określonej formy prawnej

Ta kategoria obejmuje np. wymogi na podstawie których usługodawcy są zobowiązani do prowadzenia działalności jako osoby fizyczne pod niektórymi formami prawnymi (takimi jak spółki).

### Przepisy zawierające wymogi związane z własnością udziałów i akcji

Wymogi te obejmują obowiązki posiadania minimalnej ilości kapitału lub zasady dotyczące konkretnych kwalifikacji wymaganych w celu posiadania udziału kapitału w spółce świadczącej usługi (np. w przypadku usług niektórych zawodów regulowanych).

### Przepisy zawierające wymogi zastrzegające świadczenie niektórych usług do określonych dostawców

<sup>7</sup> „Wymogi” oznaczają wszelkie obowiązki, zakazy, warunki lub ograniczenia stosowane względem usługodawców (zob. definicja w art. 4 (7) dyrektywy o usługach). Zob. bardziej szczegółowe omówienie wymogów poniżej.

<sup>8</sup> Więcej wyjaśnień na temat wymogów znaleźć można w sekcji 6.3. podręcznika do wdrażania dyrektywy o usługach dostępnego we wszystkich 23 oficjalnych językach na stronie: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_en.htm).

Kategoria ta odnosi się do przepisów, które zastrzegają prawo do świadczenia niektórych usług do określonych dostawców. Proszę zwrócić uwagę, że wymogi zastrzegają działalność do danej profesji regulowanej, ponieważ wymagane kwalifikacje zawodowe nie są objęte art. 15 dyrektywy o usługach.

Przepisy zawierające zakazy prowadzenia więcej niż jednej działalności na terenie tego samego państwa członkowskiego

Odnosi się to do przepisów ograniczających możliwość prowadzenia przez usługodawców więcej niż jednej działalności (np. poprzez otwarcie filii lub oddziałów) w tym samym państwie członkowskim.

Przepisy zawierające obowiązek zatrudniania minimalnej liczby pracowników

Kategoria ta odnosi się do przepisów, jakie nakładają na dostawców niektórych usług obowiązek posiadania z góry ustalonego minimum pracowników.

Przepisy zawierające obowiązek stosowania stałej, minimalnej lub maksymalnej stawki na świadczenie usług

Kategoria ta odnosi się do przepisów nakładających ceny (minimalne, maksymalne, stałe), które dostawcy muszą stosować przy świadczeniu usług.

Przepisy zawierające wymogi w zakresie obowiązku świadczenia przez usługodawcę innych usług łącznie

Kategoria ta odnosi się do zasad przewidujących, że usługodawcy prowadzący daną działalność świadczą także inne usługi, czasem nawet niezwiązane z ich główną działalnością (np. obowiązek dla stacji benzynowych w zakresie sprzedaży żywności i napojów).

**3. Krajowe środki, które ograniczają możliwości usługodawców co do prowadzenia działalności multidyscyplinarnej**

Wymogi te mogą przybierać różne formy: albo wymogu dla usługodawców prowadzenia danej działalności na zasadzie wyłączności albo ograniczenia wykonywania różnych rodzajów działalności łącznie lub w formie spółki. Art. 25 dyrektywy o usługach wymaga od państw członkowskich zniesienia tego typu wymogów, z dwoma wyjątkami:

- dla zawodów regulowanych, o ile jest to uzasadnione dla zapewnienia zgodności z przepisami dotyczącymi etyki zawodowej i postępowania, oraz jeżeli to konieczne dla zagwarantowania ich niezależności i bezstronności;
- dla dostawców certyfikatów, akredytacji, technicznego monitorowania i badań, o ile jest to uzasadnione celem zagwarantowania ich niezależności i bezstronności.

Państwa członkowskie powinny zbadać każdy wymóg z osobna wykorzystując powyższe kryteria i znieść lub zmienić wymogi niezgodne z kryteriami.

Celem konsultacji z podmiotami zainteresowanymi w zakresie art. 25 jest uzyskanie opinii podmiotów w kwestii tego, czy pozostawione zakazy lub ograniczenia dla działalności multidyscyplinarnej mają wpływ tylko na usługi regulowanych zawodów lub certyfikacji/akredytacji/monitoringu technicznego/badań i są konieczne i proporcjonalne dla zapewnienia niezależności i bezstronności tych usługodawców.

**WYMOGI MAJĄCE ZASTOSOWANIE DO TRANSRANICZNEGO ŚWIADCZENIA USŁUG**

*Krajowe środki nałożone na usługodawców transgranicznych*

Art. 16 dyrektywy o usługach zezwala państwom członkowskim na nakładanie własnych wymogów na usługodawców prowadzących działalność na terytorium innego państwa członkowskiego i świadczących czasowo usługi na ich terytorium tylko wówczas, gdy można takie działania uzasadnić jednym z następujących czterech powodów:

1. polityką państwa,
2. bezpieczeństwem publicznym,
3. zdrowiem publicznym,
4. ochroną środowiska<sup>9</sup>.

Ponadto wszelkie takie wymogi muszą być zgodne z zasadami:

- niedyskryminacji,
- proporcjonalności.

Art. 16 ust. 2 daje przykłady wymogów stanowiących poważną przeszkodę dla transgranicznego świadczenia usług. Kiedy są one obecne w ustawodawstwie krajowym, powinny być pieczołowicie ocenione (i kiedy to konieczne – zmienione lub zniesione z punktu widzenia ich zastosowania do usług transgranicznych), ponieważ często mogą być dyskryminujące lub nieproporcjonalne. Należy pamiętać, że mogą istnieć również inne, niewymienione w niniejszym dokumencie typy wymogów, które także wchodzą w zakres art. 16 i powinny też zostać przeanalizowane przez państwa członkowskie.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że art. 17 dyrektywy wymienia pewne kwestie (np. dotyczące uznawania kwalifikacji zawodowych, takie jak coroczne deklaracje związane z uznawaniem) i usługi (np. w sektorze pocztowym, elektryczności lub gazu), do których art. 16 nie ma zastosowania<sup>10</sup>. Kwestie i sektory te nie powinny zatem być brane pod uwagę przy odpowiedzi na pytania w ramach konsultacji.

Celem konsultacji podmiotów zainteresowanych w zakresie art. 15 jest uzyskanie ich opinii w kwestii tego, czy wymogi nadal stosowane przez państwa członkowskie w kontekście transgranicznego świadczenia usług są zgodne z kryteriami art. 16 i czy respondenci sądzą, że niektóre wymogi nadal stosowane mogłyby zostać zmienione lub zniesione.

Typy wymogów, które są szczególnie restrykcyjne w przypadku transgranicznego świadczenia usług i które państwa członkowskie powinny ocenić, a tam gdzie to konieczne znieść względem usługodawców napływowych, obejmują<sup>11</sup>:

#### Przepisy zawierające obowiązek prowadzenia działalności na terytorium, gdzie świadczona jest usługa

Ten typ wymogu ma obligować usługodawcę pragnącego świadczyć usługi w danym państwie członkowskim do założenia w tym państwie działalności. Taki wymóg uniemożliwia podmiotom gospodarczym z innego państwa członkowskiego świadczenie usług w państwie członkowskim nakładającym wymóg w trybie tymczasowym.

#### Przepisy zawierające obowiązek uzyskania zezwolenia lub rejestracji

<sup>9</sup> Te 4 powody to koncepcje prawa unijnego, które były interpretowane przez Trybunał Sprawiedliwości UE i mogą różnić się od podobnych, szerszych pojęć stosowanych w prawodawstwie krajowym. Więcej szczegółów znaleźć można w sekcji 7.1.3.1 podręcznika o wdrażaniu dyrektywy o usługach.

<sup>10</sup> Więcej informacji na temat tych odstępstw znaleźć można na stronie dostępnej we wszystkich 23 oficjalnych językach oficjalnych

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_en.htm).

<sup>11</sup> Więcej przykładów objętych art. 16 dyrektywy o usługach znaleźć można w sekcji 7.1.3.1 podręcznika o wdrażaniu dyrektywy o usługach we wszystkich 23 oficjalnych językach oficjalnych na stronie

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_en.htm).

Ten typ wymogu obejmuje sytuacje, kiedy usługodawcy z innych państw członkowskich muszą przejść procedurę administracyjną w postaci zezwolenia lub rejestracji zanim rozpoczną świadczenie usług na terytorium państwa członkowskiego, które nakłada tenże wymóg.

Przepisy zawierające obowiązek powiadamiania lub wysyłania oświadczenia do władz państwa członkowskiego, w którym usługa jest świadczona

Ten typ wymogu obejmuje sytuacje, w których usługodawcy z innych państw członkowskich są zobowiązani do składania oświadczeń przed lub w trakcie świadczenia usługi w państwie członkowskim, które nakłada ten wymóg.

Przepisy zawierające specjalne ustalenia umowne pomiędzy usługodawcą a usługobiorcą ograniczające świadczenie usługi przez podmiot pracujący na własny rachunek

Wymogi te mają wykluczyć możliwość wykonywania niektórych rodzajów działalności usługowej przez osoby pracujące na własny rachunek np. wymagając, aby zawsze prowadzono działalność w kontekście stosunku pracy.

Przepisy wpływające na użytkowanie sprzętu

Przepisy te zobowiązują do użytkowania niektórych typów lub marek maszyn, zabraniają ich użytkowania lub wymagają, aby usługodawcy uzyskali w goszczącym państwie członkowskim wcześniejsze zezwolenie dla używanego sprzętu lub przeszli inspekcję krajową. Nie dotyczy to jednak wymogów, które są konieczne do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy.

## **II. OGÓLNY PRZEGLĄD ZMIAN USTAWODAWCZYCH W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH**

W załączeniu do niniejszego dokumentu znaleźć można przykłady i odniesienia do ustawodawstwa krajowego na mocy czterech wyżej wspomnianych artykułów dyrektywy o usługach dla każdego państwa członkowskiego. Informacje te bazują na relacjach państw członkowskich zgłoszonych Komisji w zakresie usług. Komisja nie weryfikowała tych informacji pod kątem prawidłowości czy kompletności.

Podano je wyłącznie dla celów informacyjnych, nie są one wyczerpujące, więc są Państwo proszeni o komentowanie wszelkich odnośnych przepisów krajowych objętych zakresem niniejszej konsultacji, nawet jeżeli nie były one wykorzystane jako przykład w dokumencie poświęconym danemu państwu członkowskiemu.

Komisja pragnie podkreślić, że niektóre państwa członkowskie nie ukończyły wdrażania dyrektywy oraz że akty ustawodawcze nadal są w toku przyjmowania, zwłaszcza w poszczególnych sektorach usług. Mogą Państwo również komentować projekty ustaw, o ile ma to znaczenie w niniejszej sprawie. Proszę też zauważyć, że konsultacja nie jest związana wyłącznie z ustawodawstwem przyjętym celem wdrażania dyrektywy, ale także z istniejącymi przepisami prawa, które nie zostały zmienione w procesie wdrażania.

Proszę zatem odpowiadać na pytania zawarte w załączonym kwestionariuszu odnosząc się także do istniejących środków.

Proces wzajemnej oceny jest nadal w toku i jego końcowe rezultaty, w tym wkład niniejszej konsultacji, zostaną przedstawione w raporcie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, który powinien zostać przyjęty przed końcem tego roku.

Informacje o sytuacji w każdym państwie członkowskim znaleźć można pod adresem:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2010/services\\_directive\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/services_directive_en.htm).