

<sup>16</sup> Obserwuje się jednak stałe obniżanie kosztów inwestycji w OZE: farmy wiatrowe, elektrownie solarne.

<sup>17</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Uruchomienie wewnętrzne rynku energii*, COM (2012)663 final, 15.11.2012 r.

<sup>18</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Delivering a New Deal for Energy Consumers*, COM (2015)339 final, 15.7.2015 r.

<sup>19</sup> Więcej w *Koniec tradycyjnej elektroenergetyki? Jak wygrać w dobie zmian*, PWC, 2015.

<sup>20</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)*, DzUrz UE L 334/17, 17.10.2010 r.

<sup>21</sup> Odniesienie się (porównanie) do najlepszych/najwydajniejszych dostępnych technologii.

## JEDNOLITY RYNEK EUROPEJSKI

### RYNEK USŁUG BEZ BARIER W UNII EUROPEJSKIEJ – DZIAŁANIA NA RZECZ JEGO REALIZACJI

*Małgorzata Czermińska\**

Budowa jednolitego, konkurencyjnego rynku usług jest priorytetowym celem Unii Europejskiej, ma on bowiem istotne znaczenie dla wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Usługi stanowią siłę napędową wzrostu gospodarczego UE ponieważ generują blisko 65% miejsc pracy (2012 r.) i 73% wartości dodanej (2013 r.)<sup>1</sup>. Bariery na rynku wewnętrznym uniemożliwiają usługodawcom, w szczególności małym i średnim przedsiębiorstwom, rozszerzenie swojej działalności poza granice ich krajów i pełny udział w korzyściach z rynku wewnętrznego. Europa ciągle jest jeszcze w etapie budowy jednolitego rynku usług. Jego utworzenie wymaga zarówno zniesienia istniejących przeszkód na poziomie unijnym w działalności transgranicznej, jak i jednoczesnej reformy krajowych rynków usługowych, prowadzącej do ich mniejszego zróżnicowania.

Celem opracowania jest wskazanie istniejących istotnych barier, utrudniających transgraniczne świadczenie usług, oraz określenie priorytetowych działań związanych z ich usuwaniem i tworzeniem jednolitego rynku usług w Unii Europejskiej w najbliższych latach.

#### Jednolity rynek usług w świetle przepisów traktatowych

Swoboda przepływu usług jest jedną z czterech fundamentalnych wolności jednolitego rynku. Pojęcie usług zostało (bardzo szeroko) zdefiniowane w art. 57 TFUE jako świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem, w zakresie w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób<sup>2</sup>. Chodzi o działalność o charakterze transgranicznym, wykonywaną zwykle odpłatnie. Oznacza to, że możliwe są następujące sytuacje:

- ☞ usługodawca przemieszcza się do innego państwa, w celu świadczenia usługi,
- ☞ usługobiorca przemieszcza się do innego państwa, aby skorzystać z usługi (np. pacjent wyjeżdża do innego kraju w celu korzystania tam z usług medycznych),

- ☞ zarówno usługodawca, jak i usługobiorca przemieszczają się do innego państwa, w którym świadczona jest usługa (np. przewodnik turystyczny wraz z grupą turystów wyjeżdża do innego kraju),
- ☞ ani usługodawca, ani usługobiorca się nie przemieszczają, a jedynie „przemieszcza się” sama usługa (przykładem może być emisja programów radiowych czy telewizyjnych).

Zwrot „przemieszczanie się” usługodawcy należy rozumieć jako świadczenie usługi osobiście lub poprzez delegowanie pracowników. Transgraniczne świadczenie usług wiąże się zatem bezpośrednio z przepływem osób, a wprowadzone ułatwienia w tym obszarze znacznie uprościły przepływ usług. Natomiast samo transgraniczne świadczenie usług nie pociąga za sobą konieczności założenia i prowadzenia przedsiębiorstwa w innym kraju, nie oznacza więc stałego i ciągłego uczestnictwa w życiu gospodarczym innego państwa członkowskiego (swoboda przedsiębiorczości), a ma jedynie charakter tymczasowy.

Zgodnie z art. 56 TFUE ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz UE są zakazane w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia. „Świadczący usługę może, w celu spełnienia świadczenia, wykonywać przejściowo działalność w innym państwie członkowskim na takich samych warunkach, jakie państwo to nakłada na własnych obywateli” (art. 57 TFUE). Zapis traktatowy oznacza, iż standardem w zakresie swobody świadczenia usług jest klauzula narodowa. Standard ten w odniesieniu do świadczenia usług był już zapisany w traktacie rzymskim i w ciągu kilkunastu lat nie uległ zasadniczej zmianie<sup>3</sup>. Z zasady traktowania narodowego wynika zatem z jednej strony – możliwość korzystania z takich samych uprawnień, jakie w zakresie prowadzenia działalności usługowej mają podmioty z państwa przyjmującego, z drugiej jednak – oznacza konieczność spełnienia wszystkich wymogów jakie państwo to stawia własnym podmiotom.

#### Główne bariery ograniczające swobodę przepływu usług na rynku unijnym

Świadczenie usług jest dotknięte różnego rodzaju barierami bardziej niż handel towarami. Ze względu na

charakter niematerialny, wiele usług wymaga obecności usługodawcy w państwie członkowskim, w którym usługa jest świadczona. W handlu towarami są one tylko eksportowane, natomiast w przypadku świadczenia usług często sam usługodawca, jego pracownicy czy też wyposażenie przekraczają granice państw. W rezultacie niektóre lub wszystkie etapy działalności gospodarczej począwszy od rozpoczęcia działalności, działań promocyjnych, dystrybucji, samego procesu sprzedaży i usług posprzedażnych mogą odbywać się w kraju, w którym usługa jest świadczona i podlegają wymaganiom różniącym się od tych w kraju pochodzenia. Głównymi barierami stosowanymi w międzynarodowym handlu usługami są mało przejrzyste i trudne do zmierzenia narzędzia pozataryfowe, stosowane wobec usługodawców bądź usługobiorców, a nie wobec usługi<sup>4</sup>.

Można wyróżnić następujące, główne typy barier utrudniających funkcjonowanie rynku wewnętrznego usług:

- ☞ Bariery horyzontalne, czyli takie, które nie są stosowane *stricto* wobec usługodawców, ale mają wpływ na ich postępowanie, np. pozwolenia na rozpoczęcie i prowadzenie działalności gospodarczej; procedury administracyjne i procesy decyzyjne mogą działać jako bariery, ograniczające zagranicznym usługodawcom wejście na rynek (niejawne procedury administracyjne, długość i złożoność procedur, niejasne dyskrecyjne uprawnienia władz lokalnych).
- ☞ Bariery regulacyjne i dodatkowe koszty przestrzegania przepisów wynikające z nieuznania zgodności zasad funkcjonowania zagranicznej firmy z regulacjami obowiązującymi w kraju, w którym usługa jest świadczona. Państwa członkowskie UE często stosują jednolity system, zarówno w odniesieniu do usługodawców rodzimych, jak i firm zagranicznych. W przypadku zagranicznych usługodawców może to prowadzić do powielania wymogów prawnych i ponoszenia dodatkowych kosztów z tym związanych. Na przykład pracownicy delegowani do tymczasowego świadczenia określonej usługi często podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego kraju, w którym usługa jest świadczona, mimo że spełnili już te wymogi w kraju pochodzenia. Problemem dla usługodawców świadczących usługi transgraniczne mogą być również przepisy ubezpieczeniowe, wprowadzone w przypadku wielu rodzajów działalności (np. usługi budowlane czy turystyczne) w celu ochrony interesów usługobiorców, które dublują wymogi, jakie musiały być już spełnione w państwie prowadzenia przedsiębiorstwa.
- ☞ Bariery związane z rozpoczęciem działalności usługowej. W branżach takich jak np. komercyjne laboratoria medyczne, państwa członkowskie wymagają, aby usługodawcy posiadali nie więcej niż jeden zakład. Zezwolenie na świadczenie niektórych usług profesjonalnych zależy z kolei od uznania kwalifikacji zawodowych (ponownego), zgodnie z przepisami kraju przyjmującego. Dla aptek i usług notarialnych niektóre państwa członkowskie nakładają geograficzne limity ilościowe. Nowo utworzona firma może czasem napotkać dodatkowe przeszkody w postaci testu potrzeb

ekonomicznych przed dopuszczeniem do podjęcia działalności. W ewaluacji takiej uczestniczą często krajowi przedsiębiorcy (konkurenci), podobnie jak w procedurze udzielania zezwoleń<sup>5</sup>.

- ☞ Ograniczenia operacyjne. Niektóre kraje stanowią, w odniesieniu do wybranych rodzajów usług, że tylko przedsiębiorstwa utworzone lokalnie mogą je świadczyć. Państwa członkowskie UE ograniczają formę prawną usługodawcy, wprowadzając restrykcje w wydawaniu pozwoleń na prowadzenie działalności lub ograniczają zakres usług, które mogą być świadczone przez jedną firmę. Ponadto w niektórych krajach stosuje się stałe lub zalecane ceny wybranych usług (np. w energetyce).
- ☞ Ograniczenia w zakresie korzystania z usług obcych. Państwa członkowskie stosują niekiedy przepisy, które ograniczają możliwości korzystania z usług za granicą, np. w niektórych państwach członkowskich istnieją ograniczenia zwrotu kosztów usług medycznych i opieki zdrowotnej świadczonej w innym kraju UE<sup>6</sup>.
- ☞ Inne bariery, np. różnice w warunkach umów, a także kulturowe i językowe. Usługodawca zagraniczny może mieć trudności w świadczeniu usług posprzedażnych, wynikające z różnic w zakresie odpowiedzialności zawodowej lub finansowej, bądź usług naprawy i konserwacji, jeżeli wiążą się one z koniecznością delegowania pracowników<sup>7</sup>.

Problemem nie jest stosowanie przez poszczególne państwa określonych wymogów świadczenia usług chroniących konsumentów, usługobiorców czy środowisko, ale to, że są one zróżnicowane. Gdyby we wszystkich państwach członkowskich obowiązywały takie same normy i przepisy, wówczas koszty adaptacyjne byłyby dla usługodawcy kosztami stałymi, które musiałby ponieść, natomiast dzięki rozszerzeniu swojej działalności na inne kraje uzyskałby korzyści skali. Sytuacja wygląda zupełnie inaczej, gdy każde państwo członkowskie stosuje własne wymogi i zasady, wówczas koszty adaptacyjne są zmienne i korzyści skali często ich nie rekompensują. Ponieważ wymagania i koszty adaptacyjne są zwykle niezależne od wielkości firmy, mogą być szczególnie uciążliwe dla małych i średnich przedsiębiorstw. Wydaje się, że główną przeszkodą w urzeczywistnieniu idei swobodnego przepływu usług nie są bariery jako takie, ale ich heterogeniczny charakter w państwach członkowskich.

### **Liberalizacja świadczenia usług w świetle dyrektywy usługowej**

Liberalizacja świadczenia usług w UE przebiega dużo wolniej niż wprowadzenie swobody przepływu towarów, m.in. dlatego, że usługi w państwach członkowskich są – jak wspomniano – regulowane za pomocą wielu przepisów, a ponadto mają niematerialny i niejednorodny charakter. Można wymienić dwa główne źródła prawa w odniesieniu do swobody świadczenia usług. Pierwszym jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, którego postanowienia są powtórzeniem rozwiązań przyjętych w traktacie

rzymskim, drugim – prawo wtórne w postaci dyrektywy usługowej. Dla urzeczywistnienia tej swobody podstawowe znaczenie ma zatem dyrektywa usługowa, której pierwszy projekt przedstawiła Komisja Europejska w styczniu 2004 r. Propozycja ta, nazywana od nazwiska ówczesnego komisarza ds. rynku wewnętrznego, koncepcją (dyrektywą) Bolkesteina, była bardzo liberalna – proponowano w niej przede wszystkim wprowadzenie zasady «kraju pochodzenia». Usługodawcy mogliby świadczyć usługi we wszystkich krajach UE na podstawie przepisów kraju, w którym prowadzą swoją stałą działalność, a nie państwa przyjmującego (przypomina to zasadę wzajemnego uznawania w przepływie towarów). Oznaczałoby to możliwość świadczenia usług po cenach niższych niż przyjęte w państwach, w których usługa jest świadczona, jeśli w kraju pochodzenia koszty np. siły roboczej byłyby niższe. Na propozycję Bolkesteina nie chciało się zgodzić wiele krajów UE, gdyż mogłoby to grozić dumpingiem socjalnym. Za jej przyjęciem opowiadały się głównie nowe państwa członkowskie. Ostatecznie dyrektywę usługową podpisano 12 grudnia 2006 r., ale nie była ona jednak tak liberalna, jak propozycja Komisji<sup>8</sup>. Zamiast „kraju pochodzenia” wprowadzono zasadę „swobody świadczenia usług”. Świadczący usługę będą podlegali kontroli na podstawie przepisów państwa, w którym przedsiębiorstwo ma siedzibę, ale sama usługa będzie świadczona według przepisów prawa kraju docelowego.

Dyrektywa usługowa ma charakter horyzontalny, ale nie reguluje problematyki wszystkich rodzajów usług, szereg z nich jest wyłączony. Jej przepisami są objęte<sup>9</sup>:

- ☞ usługi rzemieślnicze i budowlane (ok. 6 % PKB),
- ☞ działalność handlowa (w tym handel hurtowy i detaliczny; ok. 11% PKB),
- ☞ usługi turystyczne, hotelarskie, gastronomiczne, rozrywkowe (ponad 6 % PKB),
- ☞ usługi dla przedsiębiorstw, w tym usługi związane z wykonywaniem wolnych zawodów, m.in. takie usługi jak: marketing, reklama, zarządzanie infrastrukturą, usługi techniczne i inżynierskie, projektowe itp. (ok. 12% PKB),
- ☞ usługi w zakresie wynajmu i dzierżawy, usługi związane z nieruchomościami (blisko 12% PKB).

Dyrektywa usługowa nie reguluje m.in.:

- ☞ usług finansowych (ubezpieczeniowych i bankowych),
- ☞ świadczeń zdrowotnych i usług społecznych,
- ☞ usług sieciowych (pocztowe, telekomunikacyjne, dostawy energii elektrycznej, gazu i wody),
- ☞ usług transportowych,
- ☞ usług taksówkarskich, portowych, pogotowia ratunkowego,
- ☞ usług hazardowych,
- ☞ usług notarialnych i komorniczych,
- ☞ usług związanych z budownictwem socjalnym.

Dyrektywa usługowa obejmuje usługi generujące łącznie ponad 45% unijnego PKB. W handlu wewnątrzunijnym udział usług objętych dyrektywą usługową wynosi ponad 60%, dla porównania: usług sieciowych – 5%, finansowych – ponad 5%, transportu – 3%, usług profesjonalnych – ok. 6%, a pozostałych ponad 20%<sup>10</sup>.

Postanowienia horyzontalnej dyrektywy usługowej dotyczą znacznej kategorii usług, dla których nie ma szczególnych regulacji unijnych w postaci dyrektyw sektorowych. Świadczenie większości usług nieobjętych dyrektywą usługową (m.in. usług sieciowych, transportowych i bankowych) regulują dyrektywy sektorowe<sup>11</sup>, które ze względu na ograniczone ramy opracowania i jego cel nie są przedmiotem analizy.

W dyrektywie usługowej zakazano stosowania szeregu dyskryminujących i uciążliwych wymogów określonych w art. 14, a dotyczących zarówno świadczenia usług, jak i przedsiębiorczości: miejsca zamieszkania/działania, przynależności państwowej (usługodawcy, personelu, współpracowników, członków zarządu), ograniczenia swobody wyboru między określonymi formami prawnymi przedsiębiorstwa w postaci agencji, oddziału czy spółki zależnej, warunku wzajemności z państwem członkowskim, w którym usługodawca prowadzi już przedsiębiorstwo, zakazu prowadzenia przedsiębiorstwa w więcej niż jednym państwie członkowskim, stosowania testu ekonomicznego uzależniającego udzielenie zezwolenia od udowodnienia potrzeby ekonomicznej lub popytu rynkowego, uczestnictwa podmiotów konkurencyjnych w procedurze udzielania zezwoleń, obowiązku przedstawienia gwarancji finansowej czy wreszcie obowiązku wstępnej rejestracji lub uprzedniego prowadzenia działalności na danym terytorium przez określony czas. Przepisy dyrektywy pozostawiają państwom członkowskim swobodę uznania (są to wymogi podlegające ocenie ich zasadności) w takich kwestiach jak: forma prawna usługodawcy, własność udziałów lub akcji, ograniczenia ilościowe dotyczące liczby przedsiębiorstw w danym kraju, ograniczenia terytorialne, minimalne lub maksymalne taryfy. Państwa członkowskie mogą utrzymywać w mocy przepisy ograniczające w tym zakresie, jeśli są one proporcjonalne (odpowiednie i niezbędne dla zapewnienia określonego celu) oraz uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym (art. 15 dyrektywy usługowej).

Państwa członkowskie zostały zobowiązane również do dokonania przeglądu i uproszczenia procedur administracyjnych (m.in. chodzi o dokumenty, oświadczenia związane z zakładaniem firmy, jej prowadzeniem, zamknięciem), niepowielania wymogów formalnych, unikania podwójnej kontroli usługodawców. Ułatwieniu procedur administracyjnych związanych z prowadzeniem działalności usługowej mają służyć również utworzone w każdym państwie członkowskim pojedyncze punkty kontaktowe – PPK (*point of single contact* – PSC), działające jak *one-stop shops* dla usługodawców, za pośrednictwem których przedsiębiorstwa mogą uzyskać wszelkie potrzebne informacje na temat zasad, przepisów i formalności, mających zastosowanie do działalności usługowej, a także dających możliwość dopełnienia formalności i procedur drogą elektroniczną przez złożenie niezbędnych formularzy i dokumentów towarzyszących. Obecnie są to portale e-administracji *online*, istniejące w każdym państwie członkowskim.

Wdrożenie głównych postanowień dyrektywy usługowej przyczyniło się do zniesienia/zmniejszenia istniejących barier w transgranicznym świadczeniu usług, jednak w różnym zakresie, w zależności od kraju i sektora: od znacznie

poniżej 10% w Austrii, na Malcie i w Holandii, do ponad 40% w Polsce, ponad 50% w Hiszpanii oraz Słowacji i 61% w Szwecji. Oczywiście nie jest tak, że większa skala redukcji barier oznacza ich bezwzględnie mniejszą liczbę i odwrotnie. W praktyce bowiem stwierdzono korelację ujemną między początkowym poziomem barier a skalą ich redukcji w wyniku wdrożenia postanowień dyrektywy. Można orientacyjnie przyjąć, że średnia skala redukcji barier po wdrożeniu dyrektywy usługowej w państwach członkowskich wynosi około 20%. Skala redukcji wcześniej istniejących barier jest różna także w zależności od sektora i oscyluje w przedziale od ponad 80% w przypadku biur podróży czy usług hotelarskich do ponad 60% w przypadku usług księgowych<sup>12</sup>.

## Znoszenie barier na rynku usług objętych dyrektywą usługową

Inicjatywy na rzecz pełnej swobody świadczenia usług powinny obejmować działania unijne znoszące dotychczasowe utrudnienia w transgranicznym świadczeniu usług oraz reformę krajowych rynków usługowych, prowadzącą do ich mniejszego zróżnicowania. Usługi nie mają charakteru jednorodnego i tym samym trudno ustanowić wspólne normy standaryzujące ich świadczenie. W przypadku usług objętych dyrektywą usługową szczególnie widoczne są działania w ramach tej drugiej „ścieżki” (por. tabela 1).

**Tabela 1**

### Działania liberalizacyjne na rynku usług objętych dyrektywą usługową

Obszar	Działania szczegółowe
Pełniejsze i „głębsze” wdrożenie dyrektywy usługowej, a w dalszej perspektywie rozszerzenie jej zakresu	1. Zerowa tolerancja w przypadku niezgodności z postanowieniami dyrektywy. 2. Przeprowadzenie testów istotnej proporcjonalności w odniesieniu do wymogów w sektorze usług w ramach swobody uznaniowej, proces wzajemnej weryfikacji i wymiany najlepszych praktyk (uczestniczy w nim Komisja z państwami członkowskimi). 3. Eliminacja podwójnych obciążeń regulacyjnych, zwłaszcza w sektorze ubezpieczeń. 4. Nowe przepisy mające na celu usprawnienie procedury notyfikacji Komisji Europejskiej zmienionych lub nowych regulacji w zakresie świadczenia usług wprowadzanych przez państwa członkowskie dla ochrony interesu publicznego
Uproszczenie wymogów administracyjnych	1. Uproszczenie procedur udzielania zezwoleń. 2. Pojedyncze punkty kontaktowe drugiej generacji.
Usługi specjalistyczne	Działania na rzecz realizacji zasady wzajemnego uznawania
Usługi profesjonalne, związane z wykonywaniem wolnych zawodów	Uproszczenie systemu uznawania kwalifikacji zawodowych, redukcja ilości zawodów regulowanych i „działalności zastrzeżonej”, liberalizacja usług świadczonych w ramach wolnych zawodów.
Podatek VAT w sferze usług	Ujednolicenie przepisów podatkowych w odniesieniu do B2B oraz B2C.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Komunikatu Komisji w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej, *Partnerstwo na rzecz nowego wzrostu w dziedzinie usług*, op. cit.; *Communication from the Commission, Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business*, COM (2015) 550 final.

Komisja stosuje politykę „zerowej tolerancji” w przypadkach niezgodności z postanowieniami dyrektywy i likwidację, w trybie pilnym, krajowych przepisów stojących w sprzeczności z zobowiązaniami zawartymi w dyrektywie usługowej (tabela 1). Stąd też zaleca ponowne przeanalizowanie kwestii objętych swobodą uznaniową. Ważną kwestią jest również eliminacja podwójnych obciążeń regulacyjnych, zwłaszcza w sektorze ubezpieczeń (tabela 1). Dlatego też państwa członkowskie powinny zobowiązać się do szczegółowego przeglądu swoich przepisów prawa w tej dziedzinie. Niektóre kraje – Portugalia, Hiszpania, Włochy, Grecja, Polska, Słowenia i Czechy, podjęły ważne reformy zmierzające do otwarcia sektora usług. W innych państwach – w tym w Austrii, Belgii, Niemczech i Francji – niezbędne jest przeprowadzenie wielu reform, gdyż nadal nie wdrożyły one odnoszących się do nich zaleceń w omawia-

nym obszarze i muszą zintensyfikować starania w celu wdrożenia dyrektywy usługowej<sup>13</sup>.

W dyrektywie usługowej ustalono, że krajowe przepisy ograniczające swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług objętych dyrektywą muszą być niedyskryminujące, proporcjonalne i uzasadnione ochroną interesu publicznego. Aby upewnić się, że wszystkie nowe środki regulacyjne nałożone przez państwa członkowskie spełniają te warunki, wprowadzono procedurę, według której muszą one powiadomić Komisję o wszelkich nowych lub zmienionych przepisach prawnych. Ma to umożliwić Komisji ocenę, czy takie środki są uzasadnione i proporcjonalne. Jednak system notyfikacji nie działa prawidłowo, kraje w różnym zakresie wywiązują się z tego obowiązku<sup>14</sup>. Stąd konieczność usprawnienia procedury zgłoszeniowej umożliwiającej egzekwowanie przepisów dyrektywy (tabela 1).

Usługi świadczone w ramach wolnych zawodów generują 9% unijnego PKB, są również silnie powiązane z innymi sektorami. Dlatego też bardziej konkurencyjny i wydajniejszy sektor usług wolnych zawodów mógłby przyczynić się do przyspieszenia rozwoju przemysłu i całej gospodarki<sup>15</sup>. Istnieją nadal rozbieżności między państwami członkowskimi w zakresie regulacji usług profesjonalnych, świadczonych w ramach wolnych zawodów, potęgowane przez uciążliwe procedury uznawania kwalifikacji<sup>16</sup>. Stąd konieczny jest sprawniejszy system wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych, ograniczanie liczby zawodów regulowanych<sup>17</sup> i usuwanie nieuzasadnionych barier regulacyjnych. W odniesieniu do usług transgranicznych, państwa członkowskie będą musiały uzasadnić przypadki, w których zamierzają sprawdzać kwalifikacje usługodawców przed rozpoczęciem świadczenia usług. Z punktu widzenia funkcjonowania jednolitego rynku usługowego szczególne znaczenie ma eliminacja barier fiskalnych, związanych z podatkami pośrednimi, zwłaszcza z podatkiem od wartości dodanej. W przypadku transakcji transgranicznych zarówno towarowych, jak i usługowych, realizowanych między podatnikami, tzw. B2B (*business-to-business*), ogólną zasadą jest opodatkowanie według prawa i stawek kraju siedziby usługobiorcy. W konsekwencji opodatkowanie świadczenia usług jest zróżnicowane w zależności od tego czy transakcja ma charakter krajowy czy wewnątrzunijny. Natomiast w przypadku B2C (*business-to-consumer* – usługi świadczone przez firmę na rzecz konsumenta) świadczenie usług jest opodatkowane w kraju, w którym dostawca lub usługodawca ma siedzibę, a zatem nabywca kupuje usługi w cenie brutto. Od 1 stycznia 2015 roku obowiązują nowe zasady pobierania podatku VAT w usługach: telekomunikacyjnych, związanych z transmisjami radiowymi i telewizyjnymi oraz elektronicznych, świadczonych na rzecz konsumenta<sup>18</sup>. Bez względu na to, w którym kraju osoba fizyczna wykupi e-usługę, zapłaci ona podatek VAT według stawek obowiązujących w kraju, w którym mieszka. Dyrektywa ta zlikwiduje ucieczkę usługodawców do krajów z niskimi stawkami podatku VAT (rozpiętość stawek w krajach UE jest duża – od 17% do 27%), i umożliwi opodatkowanie usługodawców z krajów trzecich, np. amerykańskich, którzy do tej pory nie podlegali podatkowi VAT.

Istotną kwestią dla swobody świadczenia usług jest możliwość delegowania pracowników do świadczenia usług za granicą na podstawie umowy o pracę z krajowym pracodawcą. Pierwotnie, podstawowe przepisy określające warunki zatrudnienia pracowników oddelegowanych do pracy w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej określone były w dyrektywie 96/71/WE, jednak zagwarantowana w niej ochrona pracowników okazała się niewystarczająca. Przepisy dyrektywy były naruszane przez pracodawców, którzy wypłacali pracownikom znacznie niższe wynagrodzenia niż te, które powinni otrzymywać zgodnie z prawem pracy państwa przyjmującego (płaca minimalna). Dochodziło też do nadużyć w postaci tworzenia fikcyjnych firm w krajach o niższych kosztach zabezpieczenia społecznego i ochrony pracowników.

Z tych powodów uchwalono nową dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 maja 2014 roku. Państwa członkowskie są zobowiązane wprowadzić przepisy dyrektywy do krajowych porządków prawnych do 18 czerwca 2016 roku<sup>19</sup>. Organ nadzorujący przyjmującego państwa członkowskiego, w którym usługa jest wykonywana, w razie potrzeby w ścisłej współpracy z państwem, w którym usługodawca ma siedzibę, powinien sprawdzać czy delegowanie ma charakter tymczasowy oraz czy pracodawca rzeczywiście prowadzi działalność w państwie członkowskim, z którego delegowani są pracownicy. Katalog środków kontrolnych, które będą mogły stosować państwa przyjmujące, został określony w art. 9, ale mogą też zostać wprowadzone dodatkowe środki, pod warunkiem że będą „uzasadnione i proporcjonalne”. Oznacza to, że w praktyce katalog środków kontrolnych, wprowadzanych przez władze krajowe, jest otwarty, a dyrektywa daje państwom członkowskim możliwość tworzenia kryteriów, na podstawie których krajowy organ kontrolny oceni, czy ma miejsce delegowanie pracowników czy też nie<sup>20</sup>. W budownictwie wprowadzono zasadę „solidarnej odpowiedzialności”, zgodnie z którą zarówno wykonawcy, jak i podwykonawcy będą odpowiedzialni za kwestie związane z wypłatą wynagrodzeń pracowników. Za niewywiązywanie się z obowiązków wobec pracowników delegowanych przez podwykonawcę będzie odpowiedzialny także główny wykonawca. Kraje UE będą mogły wprowadzać taką odpowiedzialność także w innych sektorach. Firmy delegujące swoich pracowników będą ponadto obowiązane do posiadania swojego przedstawiciela w kraju, w którym usługa jest wykonywana. Stworzony będzie system współpracy ułatwiający dostęp do informacji zarówno dla firm, jak i pracowników delegowanych.

### Wybrane działania na rzecz jednolitego rynku w usługach nieobjętych dyrektywą usługową

Usługi nieobjęte dyrektywą usługową to przede wszystkim: usługi sieciowe, transportowe, finansowe (bankowe i ubezpieczeniowe). Najważniejsze działania w tym obszarze związane są ze zniesieniem dotychczasowych barier ograniczających swobodę świadczenia usług i tworzenie jednolitego rynku wewnętrznego w niektórych sektorach, głównie w usługach sieciowych (por. tabela 2).

Najważniejsze działania w zakresie realizacji pełnej swobody przepływu usług nieobjętych dyrektywą usługową koncentrują się na usługach sieciowych, w szczególności transportowych i energetycznych, z których każdego dnia korzysta większość obywateli i przedsiębiorstw. W tych dziedzinach tworzenie jednolitego rynku, oznaczającego dla konsumentów swobodny wybór świadczącego usługi, a dla operatorów – możliwość oferowania usług w dowolnym miejscu, czasie i na podobnych zasadach, nie zostało zakończone. W celu integracji tych dwóch rynków Komisja będzie egzekwować reguły konkurencji, a w szczególności przepisy antymonopolowe<sup>21</sup>. Utworzenie jednolitego rynku wymaga istnienia wydajnych i zintegrowanych sieci: transportowej i energetycznej, a to oznacza koniecz-

ność poniesienia znacznych nakładów inwestycyjnych. UE będzie współfinansować rozwój sieci z funduszy struktural-

nych, Funduszu Spójności oraz funduszy przeznaczonych na rozwój sieci transeuropejskich.

**Tabela 2**

**Najważniejsze działania na rzecz utworzenia jednolitego rynku usług nieobjętych dyrektywą usługową**

Obszar	Działania
Usługi sieciowe: energetyka – jednolity rynek gazu i energii elektrycznej	1. Działania na rzecz poprawy skuteczności obowiązujących przepisów w zakresie polityki energetycznej UE, terminowa i kompleksowa transpozycja dyrektyw wchodzących w skład trzeciego pakietu energetycznego, przyjęcie i stosowanie kodeksów sieci energii elektrycznej i gazu. 2. Stopniowe odchodzenie od cen regulowanych, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji. 3. Inwestycje w infrastrukturę.
Transport kolejowy	Liberalizacja krajowych kolejowych przewozów pasażerskich.
Transport morski	Ustanowienie jednolitego rynku transportu morskiego.
Transport lotniczy	Przyśpieszenie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

Źródło: Jak w tabeli 1.

Jednolity rynek transportowy w zasadzie istnieje, z wyjątkiem transportu kolejowego. Stąd konieczność otwarcia krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich dla koncesjonowanych przewoźników z innych państw członkowskich oraz przyznanie im prawa ubiegania się o zamówienia publiczne na usługi w otwartych przetargach. Przyczyni się to do poprawy konkurencyjności usług kolejowych i obniżki cen. Ponadto podjęto prace nad wdrożeniem systemu, który umożliwi swobodne przejazdy pociągów między krajami UE. Obecnie na terenie Unii Europejskiej funkcjonuje ponad 20 różnych krajowych systemów sygnalizacji kolejowej i kontroli prędkości. Maszynista, który ma prowadzić pociąg w innym państwie, musi znać język oraz zdać egzamin z obowiązujących w nim przepisów. Lokomotywy muszą posiadać homologację zarządu kolei państwa, do którego wjeżdżają. Dlatego w Unii Europejskiej wdrażany jest europejski system zarządzania sieciami kolejowymi ERTMS (*European Rail Traffic Management System*), który jest częścią europejskiego systemu sterowania ruchem kolejowym – ETCS (*European Train Control System*), kompatybilnego z systemami obowiązującymi w różnych państwach europejskich. ERTMS ma zapewnić swobodne poruszanie się pociągów w sieciach kolejowych bez zatrzymywania się na granicach oraz wymiany lokomotyw lub maszynistów.

Budowany jest także jednolity rynek transportu morskiego poprzez zniesienie wobec unijnych towarów transportowanych między portami morskimi w UE formalności administracyjnych i celnych, wymaganych w przywozie towarów z portów krajów trzecich. Obecnie przyjmuje się, że statki pływające między portami UE, przewożące towary dopuszczone do swobodnego obrotu, opuszczają unijny obszar celny, stąd konieczność załatwiania formalności administracyjnych i celnych. Stawia to wewnątrzunijne przewozy morskie w gorszej sytuacji w porównaniu np.

z transportem lotniczym, kolejowym czy drogowym, w których takich wymogów nie ma. W ramach strategii działania na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarki morskiej Komisja Europejska przedstawiła koncepcję europejskiego obszaru transportu morskiego bez barier, której celem jest uproszczenie procedur w transporcie morskim, w szczególności między portami unijnymi. Z czasem ma powstać tzw. „niebieski pas” (*blue belt*) swobodnego ruchu morskiego w Europie i wokół Europy<sup>22</sup>. Realizując program, Komisja przyjęła rozporządzenie (UE) nr 177/2010 wprowadzające uproszczone procedury dla regularnych linii żeglugowych i rejestracji statków, wykorzystujące elektroniczny system przekazywania i wymiany informacji<sup>23</sup>. Inną częścią programu jest inicjatywa *e-maritime*, której celem jest wykorzystywanie komunikacji elektronicznej w transporcie morskim, a pierwszy krok w jej realizacji stanowi dyrektywa nr 2010/65/UE. Zgodnie z nią, elektroniczne środki transmisji danych powinny być wykorzystywane przy wywiązywaniu się z wszystkich formalności sprawozdawczych statków. Jednocześnie informacje te powinny być przekazywane i wymieniane w formie elektronicznej za pośrednictwem krajowych punktów kompleksowej obsługi<sup>24</sup>.

W transporcie lotniczym priorytetem jest wprowadzenie jednolitego systemu zarządzania europejską przestrzenią powietrzną w celu poprawy bezpieczeństwa, zwiększenia zdolności przewozowych i poprawy efektywności (możliwość wyboru najkrótszych tras). Przestrzeń powietrzna UE jest nadal rozdrobniona, co powoduje wyższe koszty i stawia operatorów unijnych w niekorzystnej sytuacji w stosunku do ich zagranicznych konkurentów. W tym kontekście korzyści operacyjne wynikające z wprowadzenia funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej oraz silnego zarządcy sieci są elementami koniecznymi dalszej integracji<sup>25</sup>.

Rynek wytwarzania energii w państwach członkowskich jest nadal bardzo skoncentrowany. Szczególnie wysoka koncentracja (przy udziale w rynku na poziomie powyżej 75%) występuje w Estonii, na Łotwie, we Francji, w Luksemburgu i na Słowacji. Najmniejszy udział w rynku największego przedsiębiorstwa wytwarzającego energię na poziomie krajowym jest w Polsce i Hiszpanii<sup>26</sup>. Najważniejszym zadaniem jest budowa jednolitego wewnętrznego rynku energii złożonego z otwartych i konkurencyjnych rynków wszystkich państw członkowskich, w którym koncerny energetyczne będą konkurować między sobą, a konsumenci będą mieć swobodę wyboru sprzedawcy energii elektrycznej. Zintegrowany rynek energii przyczyni się do zlikwidowania barier na granicach, co spowoduje obniżenie cen energii, zapewni większe bezpieczeństwo energetyczne oraz pozwoli obniżyć poziom emisji zanieczyszczeń systemów energetycznych.

Aby utworzyć zintegrowany rynek energii, potrzebna jest nie tylko liberalizacja przepisów, ale także modernizacja sieci energetycznych oraz budowa połączeń transgranicznych. Dokończeniu tworzenia wewnętrznego rynku gazu i energii elektrycznej ma służyć trzeci pakiet energetyczny, który wzmacnia rolę instytucji regulujących rynek europejski i rynki krajowe, wprowadza obowiązek zapewnienia niezależności krajowych organów regulacyjnych od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego, formalizuje współpracę operatorów systemów przesyłowych poprzez utworzenie Europejskich Sieci Operatorów Systemów Przesyłowych Gazu i Energii Elektrycznej oraz przyczynia się do oddzielenia operatorów systemu przesyłowego od operatorów systemu dystrybucyjnego. Trzeci pakiet energetyczny wprowadza także kodeksy sieciowe, opracowywane na podstawie ramowych wytycznych, ułatwiających funkcjonowanie rynku w zakresie handlu transgranicznego oraz transgranicznej obsługi sieci. W przypadku sektora energetycznego priorytetem szczególnie jest transpozycja postanowień dyrektywy do krajowego porządku prawnego państw członkowskich, ponieważ nadal wiele państw członkowskich ma znaczne opóźnienia w tej sferze (daleko im do osiągnięcia celu zerowego deficytu transpozycji)<sup>27</sup>.

Priorytetowe znaczenie dla tworzenia jednolitego rynku usług ma rozwój handlu elektronicznego i usług *online*<sup>28</sup> na poziomie europejskim, a to wymaga podjęcia wspólnych działań, zgodnych z europejską agendą cyfrową<sup>29</sup>. Usługi *online*, które w swej istocie są usługami bez granic, mogą się przyczynić do szybszej integracji europejskiej oraz do ukształtowania jednolitego rynku cyfrowego. Szczególną uwagę należy poświęcić usługom płatniczym. Konieczne jest także zniesienie barier geograficznych w postaci tzw. blokady regionalnej, oznaczającej niemożność korzystania z usług internetowych (np. oglądanie rozgrywek sportowych, rezerwacja hoteli itp.) dostępnych w innych krajach UE, gdyż nabywcy są często przekierowywani do lokalnych sprzedawców, oferujących te usługi w wyższych cenach.

## Podsumowanie

Mimo podjętych do tej pory działań integracja rynku usług jest na znacznie niższym poziomie niż rynku towa-

rów, a jednolity rynek usług nadal nie istnieje. Istotnym problemem pozostaje fragmentacja krajowych przepisów, co w przypadku usług transgranicznych oznacza konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów ich przestrzegania. Nadal istnieją bariery wejścia i dostępu do świadczenia określonych usług w postaci m.in. wymogów w zakresie kwalifikacji zawodowych lub ograniczenia liczby usługodawców na rynku.

Działania priorytetowe w obszarze usług podlegających horyzontalnej dyrektywie usługowej sprowadzają się do pełnego wdrożenia jej postanowień, eliminacji podwójnych obciążeń regulacyjnych, przeprowadzenia testów istotnej proporcjonalności, koniecznych do oceny, czy ograniczenia świadczenia usług są uzasadnione i czy ochrony interesu publicznego nie można osiągnąć przy pomocy mniej restrykcyjnych środków. Z usług nieobjętych dyrektywą usługową najważniejsze są usługi sieciowe. W tym obszarze dokonano znacznej liberalizacji przepisów krajowych, w oparciu o regulacje unijne, w tym przepisy o konkurencji; ale do utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego jest jeszcze dość daleko. Priorytetem w zakresie usług sieciowych jest połączenie liberalizacji transgranicznego świadczenia usług i tworzenia dużych, konkurencyjnych rynków. Chodzi zwłaszcza o budowę jednolitego rynku energetycznego, co poza demonopolizacją, otwarciem rynków dla usługodawców z innych państw członkowskich, oznacza również znaczne inwestycje w infrastrukturę, głównie energetyczną, taką jak rurociągi przesyłowe i sieci elektroenergetyczne. Ma to ułatwić transgraniczny handel energią głównie w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Jednak – jak się wydaje – utworzenie unii energetycznej 28 państw członkowskich przy dużej fragmentaryzacji rynków, będzie w najbliższych kilku latach nierealne. Bardziej prawdopodobne jest stworzenie kilku regionalnych, jednolitych rynków energetycznych, skupiających kraje o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego i zbliżonych regulacjach wewnętrznych, np. region Europy Środkowo-Wschodniej.

Nowy wymiar funkcjonowaniu europejskiego rynku usługowego bez barier nadaje budowa e-Europy i gospodarki cyfrowej, w oparciu o usługi *online* i szybkie łącza internetowe. W tym obszarze szczególnie istotne są działania na rzecz pełnej swobody realizacji usług transgranicznych oraz inwestycje w sieci szerokopasmowe w technologii światłowodowej i bezprzewodowej, które są opłacalne tylko w dużych skupiskach ludności. Konieczne jest zatem ich dofinansowanie w mniejszych aglomeracjach i na obszarach wiejskich.

---

\* Dr Małgorzata Czermińska, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Email: emczermi@cyf-kr.edu.pl.

<sup>1</sup> WTO International Trade Statistics, <http://www.wto.org/statistics> [dostęp: 15.07.2015].

<sup>2</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzUrz UE C 326 z 26.10.2012 r.

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 60 traktatu rzymskiego osoba świadcząca usługi może wykonywać przejściowo działalność w innym kraju na

takich samych warunkach, jakie kraj ten stosuje wobec własnych obywateli, *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą* (nieopublikowany w Dz. Urz. EWG), Rzym, 25.3.1957 r., <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc> [dostęp 30.5.2015].

<sup>4</sup> M. Rudnicka, *Liberalizacja handlu usługami w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 75.

<sup>5</sup> European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the State of the Internal Market for Services*, Brussels 2002.

<sup>6</sup> H. Kox, A. Lejour, R. Montizaan, *The free movement of services within the EU*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy, Analysis 2004, nr 69, s. 19.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>8</sup> Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, DzUrz UE L 376/36 z 27.12.2006 r., zwana dalej dyrektywą usługową.

<sup>9</sup> Dane liczbowe wynikają z wycień na podstawie: Komunikatu Komisji w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej, *Partnerstwo na rzecz nowego wzrostu w dziedzinie usług 2012-2015*, COM (2012) 261 final, s. 2.

<sup>10</sup> J. Pelkmans, F. Mustilli, *Securing EU Growth from Services*, CEPS Special Report 2012, nr 67, s. 7.

<sup>11</sup> Tak jest w m. in. w przypadku energetyki (rynku energii elektrycznej, gazu ziemnego), transportu, usług finansowych, pocztowych, telekomunikacyjnych, medycznych. Sektory nieobjęte dotąd prawodawstwem wtórnym UE to: hazard, działalność związana z wykonywaniem władzy publicznej, usługi ochroniarskie, usługi notarialne, usługi taksówkowe i usługi portowe. Por. załącznik 1 Komunikatu Komisji z 2012 r. *Partnerstwo na rzecz nowego wzrostu w dziedzinie usług 2012-2015*, op. cit.

<sup>12</sup> J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*, Economic Papers 2012, nr 456, s. 18 i nast.

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat: Komunikat Komisji, *Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2014 r.*, COM(2013) 800 final, s. 21 i nast.

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat w: Commission Staff Working Document, *A Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence, Accompanying the document, Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business*, COM (2015) 550 final, s. 87.

<sup>15</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business*, op. cit., s. 7.

<sup>16</sup> Szerzej na temat uznawania kwalifikacji zawodowych: M. Czermińska, *Graniczny ruch osobowy w Unii Europejskiej a zasada wolności migracyjnej*, Krakowskie Studia Międzynarodowe, 2013, nr 2 (X), s. 19.

<sup>17</sup> Polska przeprowadziła reformę mającą ułatwić dostęp do zawodów regulowanych. Przed reformą Polska była w czołówce krajów europejskich pod względem ich liczby. W pierwszym etapie reformy w 2013 r. ułatwiono dostęp do 50 zawodów regulowanych, w tym: zawodu prawnika, notariusza, agenta nieruchomości i taksówkarza. W kwietniu 2014 r. zliberalizowano dostęp do kolejnych 91 zawodów regulowanych, a w 2015 r. wdrażane są reformy ułatwiające dostęp do dodatkowych 101 zawodów, Komunikat Komisji, *Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2015 r.*, COM(2014) 902 final, s. 12.

<sup>18</sup> Dyrektywa 2008/8/UE z 12 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do miejsca świadczenia usług, DzUrz UE L 44 z 20.2.2008 r.

<sup>19</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”), DzUrz UE L 159 z 28.5.2014 r., zwana dalej dyrektywą wdrożeniową.

<sup>20</sup> W tym kontekście warto wspomnieć o szeroko komentowanej w Polsce niemieckiej ustawie w sprawie płacy minimalnej (*Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns – Mindestlohn-gesetz – MiLoG*), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/milog/gesamt.pdf> [dostęp: 20.08.2015]. W 2015 r. weszły w życie przepisy ustalające płacę minimalną w wysokości 8,50 euro brutto za godzinę (par. 1 MiLoG). Przepis ten obejmuje również pracodawców zagranicznych, delegujących pracowników do pracy w Niemczech, w szczególności ma zastosowanie do transportu i zagranicznych operatorów transportu wykonujących działalność transportową na terytorium Niemiec (kabotaż, międzynarodowe przewozy transportowe kończące się lub rozpoczynające w Niemczech, tranzyt). Pracodawcy zagraniczni muszą wypełnić niemiecki formularz zgłoszeniowy, w którym konieczne jest podanie szczegółowych informacji o delegowanych pracownikach (par. 16 MiLoG) W przypadku kontroli muszą również dostarczyć dokumenty w języku niemieckim, potwierdzające wymagania ustawowe, w tym: ewidencję przepracowanych godzin, listę plac oraz potwierdzenie zapłaty pracownikowi za każdą przepracowaną godzinę nie mniej niż 8,5 euro brutto. Wymogi te wynikają bezpośrednio z implementacji postanowień dyrektywy wdrożeniowej, a w szczególności z art. 9, które strona niemiecka wykorzystała w celu ochrony rynku. Tak więc wykazanie, że niemieckie przepisy o płacy minimalnej są niezgodne z zasadą swobody świadczenia usług będzie wymagało udowodnienia, że są niezgodne z regulacjami unijnymi, a w szczególności z dyrektywą wdrożeniową. Przy czym, o ile przewozy kabotażowe (wykonywane w całości na terenie Niemiec przez zagranicznych przewoźników, w tym polskich) w Niemczech podlegają przepisom o płacy minimalnej (również o maksymalnym czasie pracy kierowców i minimalnym okresie wypoczynku), o tyle w przypadku tranzytu pojawiają się wątpliwości co do ich stosowania. Wprowadzenie płacy minimalnej wzbudziło zastrzeżenia pracodawców – firm przewozowych, również polskich, realizujących przewóz tranzytowy przez Niemcy, ponieważ oznacza to pogorszenie konkurencyjności. Wyjaśnienie wątpliwości oraz ewentualne zmiany niemieckich regulacji w tym zakresie mogą potrwać nawet kilka lat.

<sup>21</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Single Market Act II, Together for new growth*, COM(2012) 573 final, Brussels 2012, s. 7.

<sup>22</sup> Komunikat Komisji, „*Niebieski wzrost*”, *szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich*, COM(2012) 494 final, s. 6.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 177/2010 z 2 marca 2010 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, DzUrz UE L 52 z 3.3.2010 r.

<sup>24</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2010/65/UE z 20 października 2010 r. w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów państw członkowskich i uchylająca dyrektywę 2002/6/WE, DzUrz UE L 283 z 29.10.2010 r.

<sup>25</sup> Szerzej na ten temat: European Commission, *Mobility and Transport*, [http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single\\_european\\_sky/ses2plus\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/ses2plus_en.htm) [dostęp: 21.08.2015].

<sup>26</sup> Dane Eurostatu, dostępne na stronach: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Electricity\\_market\\_indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Electricity_market_indicators) oraz <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

statistics\_explained/index.php/Natural\_gas\_market\_indicators [dostęp: 21.8.2015].

<sup>27</sup> Por. Sprawozdanie Komisji *Jednolity rynek na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: analiza poczynionych postępów i utrzymujących się przeszkód w państwach członkowskich*, COM(2013) 785 final, s. 3.

<sup>28</sup> Usługi online oznaczają głównie usługi świadczone na odległość, drogą elektroniczną, na żądanie usługobiorcy i za wynagrodzeniem. Definicja ta obejmuje więc handel elektroniczny towarami oraz usługami a także serwisy społecznościowe. Komunikat

Komisji *Spójne ramy na rzecz wzmocnienia zaufania na jednolitym rynku cyfrowym handlu, elektronicznego i usług online*, COM(2011) 942 final/2, s. 1.

<sup>29</sup> Komunikat Komisji „Europejska agenda cyfrowa”, COM(2010) 245. Więcej na temat budowy jednolitego rynku cyfrowego jest w Komunikacie Komisji *Spójne ramy na rzecz wzmocnienia zaufania na jednolitym rynku cyfrowym handlu, elektronicznego i usług online*, op. cit.

## GOSPODARKA I FINANSE

### EUROPEJSKA UNIA BANKOWA JAKO ELEMENT NOWEGO ŁADU GOSPODARCZEGO UNII EUROPEJSKIEJ

*Alina Szypulewska-Porczyńska\**

Koncepcja unii bankowej po raz pierwszy została przedstawiona przez Komisję Europejską (dalej Komisja) na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w maju 2012 roku<sup>1</sup> Już w następnym miesiącu do koncepcji tej nawiązał w swoim sprawozdaniu przewodniczący Rady Europejskiej, przedstawiając ją jako jeden z głównych elementów „rzeczywistej” (*genuine*) unii gospodarczej i walutowej (dalej UGW)<sup>2</sup>, przy czym w dokumencie tym posłużono się pojęciem nie unii bankowej, ale „zintegrowanych ram finansowych”<sup>3</sup>. Po trzech latach, w czerwcu 2015 r., przewodniczący Komisji opublikował kolejny raport zawierający strategię rozwoju UGW, w którym unię bankową przedstawiono, obok unii rynków kapitałowych, jako jeden z dwóch filarów unii finansowej<sup>4</sup>. W tabeli 1 przedstawiamy elementy unii bankowej, jakie zawarto w opublikowanych z dwuipółletnim poślizgiem wizjach zreformowanej UGW.

Dwa podstawowe wnioski nasuwają się w związku z analizą elementów dwóch programów reformy UGW. Z jednej strony, zgodnie z deklaracją jego autorów, program „2015” stanowi kontynuację działań podjętych trzy lata wcześniej. Z drugiej strony, działania w nim przewidziane koncentrują się w większym stopniu na państwach strefy euro, a terminy ich wdrożenia zostały doprecyzowane. W przypadku unii bankowej kontynuowane są projekty zwiększające w strefie euro harmonizację regulacji systemów bankowych w szczególności ich ujednoczenie. Na kształt obu projektów wpłynęły okoliczności ich przyjęcia.

#### Przyczyny ustanowienia unii bankowej

Pierwszy plan działań reformujących unię gospodarczą i walutową obejmujący zacieśnienie integracji rynków finansowych w strefie euro został opublikowany w okresie,

kiedy obok kryzysu bankowego gwałtownemu pogorszeniu uległ stan finansów publicznych niektórych państw strefy euro.

Jak wiadomo, za pierwotne źródło problemów strefy euro dosyć powszechnie uznaje się zjawiska kryzysowe, które wystąpiły na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych. Bankom państw UE zagrożonych upadłością w obliczu negatywnych konsekwencji tego dla całego systemu finansowego została udzielona krajowa pomoc publiczna. Największy udział w tej pomocy miały gwarancje rządowe. Między październikiem 2008 r. a październikiem 2014 r. rządy państw UE udzieliły gwarancji bankom w wysokości równej 29,8% PWB UE z 2013 r.<sup>5</sup> Pod względem wielkości szczyt pomocy publicznej zagrożonym bankom przypadł na 2009 r. Do państw, w których poziom gwarancji udzielonych wówczas bankom na ich zobowiązania przekroczył 10% PKB z 2013 r., należały: Irlandia (173,3%), Dania (58,2%), Grecja (34,2%), Cypr (17,1%), Belgia (12,2%) i Portugalia (10%). Pomocy bankom (gwarancje) udzieliły również największe państwa unijne, tj. Niemcy (4,9%), Francja (4,5%) i Wielka Brytania (8,3%)<sup>6</sup>. Państwami unijnymi, które nie udzieliły wtedy żadnej pomocy<sup>7</sup> bankom, były: Bułgaria, Czechy, Estonia, Chorwacja, Polska, Rumunia i Słowacja.

Dodatkowo, od końca 2009 r. w niektórych państwach strefy euro pojawiły się problemy z finansowaniem długu publicznego. W tym przypadku wydarzeniem, które wywołało zmianę podejścia rynków finansowych w zakresie oceny ryzyka w transakcjach z rządami, była informacja o nierzetelnych danych na temat deficytu budżetowego Grecji. W konsekwencji, najpierw Grecja<sup>8</sup>, potem również Irlandia, Portugalia, Hiszpania i Cypr utraciły możliwość dalszego finansowania zadłużenia publicznego na rynkach finansowych<sup>9</sup>. W państwach, w przypadku których koszty pozyskania pożyczek wzrosły, skutki złej kondycji banków dla finansów publicznych były szczególnie dużo ważące.

Był też inny istotny kanał powiązań pomiędzy bankami a finansami publicznymi, mający, jak się okazało w okresie kryzysu, znaczenie dla kondycji banków. Chodzi o zakupione przez banki obligacje państw, w przypadku których płynność finansowa, a czasami nawet wypłacalność stanęły pod znakiem zapytania, na skutek czego pogorszeniu uległa rzeczywista jakość aktywów bankowych.