

SWOBODA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I SWOBODA ŚWIADCZENIA USŁUG

Swoboda przedsiębiorczości i świadczenia usług ma zasadnicze znaczenie dla mobilności przedsiębiorstw i mobilności zawodowej w UE. Pełne wdrożenie dyrektywy usługowej ma kluczowe znaczenie dla umocnienia rynku wewnętrznego, ale nadal istnieją przeszkody. Pandemia COVID-19 spowodowała pojawienie się nowych wyzwań. W odpowiedzi, w lutym 2022 r., Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której określił, w jaki sposób ożywienie gospodarcze po pandemii COVID-19 może najlepiej złagodzić negatywne skutki dla tych podstawowych wolności.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 26 (rynek wewnętrzny), art. 49–55 (prawo przedsiębiorczości) oraz art. 56–62 (usługi) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Osoby prowadzące własną działalność gospodarczą oraz przedstawiciele wolnych zawodów lub osoby prawne w rozumieniu art. 54 TFUE, które prowadzą legalną działalność w jednym z państw członkowskich, mogą: (i) trwale i stale prowadzić działalność gospodarczą w innym państwie członkowskim (swoboda przedsiębiorczości: art. 49 TFUE) lub (ii) tymczasowo oferować i świadczyć usługi w innych państwach członkowskich, pozostając jednocześnie w kraju pochodzenia (swoboda świadczenia usług: art. 56 TFUE). Oznacza to, że należy położyć kres przejawom dyskryminacji ze względu na narodowość oraz przyjąć środki ułatwiające korzystanie z tych swobód, jeżeli mają one przynieść oczekiwane skutki. Obejmuje to harmonizację przepisów krajowych w zakresie dostępu i ich wzajemne uznawanie ([2.1.6](#)).

OSIĄGNIĘCIA

A. Liberalizacja w traktacie

1. Podstawowe wolności

Prawo przedsiębiorczości obejmuje prawo do podejmowania i wykonywania własnej działalności gospodarczej, a także do zakładania przedsiębiorstw i zarządzania nimi z myślą o stałym i ciągłym prowadzeniu działalności na tych samych warunkach, na których prawo państwa członkowskiego, gdzie prowadzona jest działalność, umożliwia to obywatelom tego państwa.

Swoboda świadczenia usług odnosi się do wszelkich usług wykonywanych zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są one objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób. Podmiot świadczący usługę może w tym celu tymczasowo prowadzić działalność w państwie członkowskim świadczenia usługi na

takich samych warunkach jak te, których przestrzegania państwo to wymaga od własnych obywateli.

2. Wyjątki

Na mocy TFUE swoboda przedsiębiorczości i świadczenia usług nie obejmuje działalności, która jest związana z wykonywaniem władzy publicznej (art. 51 TFUE). Zakres wyłączenia tego rodzaju działalności jest jednak ograniczony wykładnią zwężającą: przypadki wyłączenia mogą dotyczyć jedynie tych szczególnych rodzajów działalności i funkcji, które wiążą się ze sprawowaniem władzy. Ponadto cała kategoria zawodowa podlega wyłączeniu tylko wówczas, gdy związana z nią działalność jest w pełni poświęcona sprawowaniu władzy publicznej lub gdy ta jej część, która wiąże się ze sprawowaniem władzy publicznej, jest nierozzerwalnie związana z pozostałą częścią. Wyjątki pozwalają państwom członkowskim na wyłączenie produkcji materiałów wojskowych lub handlu nimi (art. 346 ust. 1 lit. b) TFUE) i utrzymanie wobec obywateli innych państw szczególnych przepisów uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego (art. 52 ust. 1).

B. Dyrektywa usługowa – ukończenie procesu tworzenia rynku wewnętrznego

Dyrektywa usługowa ([dyrektywa 2006/123/WE](#)) umacnia swobodę świadczenia usług w UE. Dyrektywa ta jest kluczowa dla ukończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego, ponieważ może przynieść ogromne korzyści konsumentom i MŚP. Celem jest utworzenie otwartego jednolitego rynku usług w ramach UE, a jednocześnie zapewnienie odpowiedniej jakości usług świadczonych na rzecz konsumentów. Zgodnie z [komunikatem Komisji pt. „Europa 2020” – strategia na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu](#) pełne wdrożenie dyrektywy usługowej mogłoby przynieść zwiększenie obrotów w sektorze usług handlowych o 45 % oraz wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych o 25 %, a w konsekwencji wzrost PKB o 0,5–1,5 %. Dyrektywa ta przyczynia się do uproszczenia i modernizacji procedur administracyjnych i przepisów. Cele te realizuje się nie tylko w drodze przeglądu obowiązujących przepisów, przyjmowania odpowiedniego ustawodawstwa i wprowadzania w nim zmian, ale również poprzez realizację długofalowych projektów (takich jak wprowadzenie punktów kompleksowej obsługi i zapewnienie współpracy administracyjnej).

Wdrożenie tej dyrektywy uległo znacznemu opóźnieniu. Chociaż początkowe reformy doprowadziły do usunięcia licznych barier na jednolitym rynku usług, od 2012 r. tempo tych reform uległo spowolnieniu. Starania na rzecz wprowadzania reform zmalały, a znaczące postępy odnotowano głównie w państwach członkowskich otrzymujących pomoc finansową lub w państwach członkowskich posiadających kompleksowe krajowe programy reform. Komisja [przyjęła do wiadomości](#) te opóźnienia, ale uznała, że zmiana dyrektywy nie jest konieczna. Zamiast tego koncentruje się na zapewnieniu, by dyrektywa przyniosła pełne korzyści dzięki egzekwowaniu w celu ożywienia sektora usług i wyeliminowania utrzymujących się luk we wdrażaniu.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament odegrał kluczową rolę w liberalizacji działalności na własny rachunek, dbając o to, by niektóre, ograniczone rodzaje działalności były zastrzeżone dla własnych

obywateli poszczególnych państw. Wystąpił również do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ze skargą na Radę w związku z brakiem działania w zakresie polityki transportowej. W wyroku z 1985 r. ([sprawa nr 13/83 z 22 maja 1985 r.](#)) stwierdzono, że Rada ponosi odpowiedzialność za niezapewnienie swobodnych usług transportu międzynarodowego, co stanowi naruszenie traktatu rzymskiego. W związku z tym Rada musiała przyjąć odpowiednie akty prawne. Rola Parlamentu poszerzyła się dzięki stosowaniu procedury współdecyzji i zwykłej procedury ustawodawczej w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług.

Parlament odegrał również decydującą rolę w procesie przyjmowania i monitorowania dyrektywy usługowej, wzywając państwa członkowskie do przestrzegania jej przepisów i ich właściwego wykonywania. [15 lutego 2011 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie wdrożenia dyrektywy](#), a [25 października 2011 r. kolejną rezolucję, dotyczącą procesu wzajemnej oceny](#). Po wydaniu przez Komisję komunikatu w czerwcu 2012 r. komisja IMCO Parlamentu Europejskiego sporządziła [sprawozdanie na temat stanu i przyszłości wewnętrznego rynku usług](#), które zostało przyjęte na posiedzeniu plenarnym 11 września 2013 r.

7 lutego 2013 r. Parlament przyjął również [rezolucję z zaleceniami dla Komisji dotyczącymi zarządzania rynkiem wewnętrznym](#). Podkreślił w niej znaczenie sektora usług jako kluczowego obszaru wzrostu gospodarczego, zasadniczy charakter swobody świadczenia usług i korzyści wynikające z pełnego wdrożenia dyrektywy usługowej.

Parlament aktywnie uczestniczył, jako pełnoprawny współprawodawca, w przyjmowaniu nowych przepisów dotyczących świadczenia usług, w szczególności w odniesieniu do usług kredytowych i detalicznych usług finansowych, usług ubezpieczeniowych i usług transportowych. [Rezolucja](#) Parlamentu z lipca 2012 r. dotyczyła usług finansowych, w tym podstawowych usług płatniczych i kredytów hipotecznych określonych w [dyrektywie 2014/17/UE](#). Dyrektywa o kredycie hipotecznym zapewnia ochronę konsumentów i zapewnia świadomą zdolność finansową. Dyrektywa w sprawie rynków finansowych ([dyrektywa 2014/65/UE](#)) promuje przejrzystość. Niedawno w przeglądzie dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich ([dyrektywa \(UE\) 2023/2225](#)) uwzględniono istotne zmiany na rynku kredytów konsumenckich w następstwie transformacji cyfrowej. W [rezolucji z marca 2014 r.](#) Parlament wypowiedział się w sprawie pakietu dotyczącego imprez turystycznych. W 2019 r. Parlament odniósł się do wymogów dostępności ([dyrektywa \(UE\) 2019/882](#)) w celu wsparcia obywateli z niepełnosprawnościami. Idąc tym tropem, w [rezolucji z października 2022 r.](#) zaproponowano utworzenie Centrum AccessibleEU, aby zgromadzić ekspertów i specjalistów ds. dostępności.

[Badanie z 2019 r.](#)^[1] wykazało, że przepisy UE dotyczące swobodnego przepływu usług, w tym w zakresie kwalifikacji zawodowych i handlu detalicznego, przynoszą znaczne korzyści gospodarcze: 284 mld EUR rocznie z tytułu dyrektywy usługowej, 80 mld EUR z tytułu usług świadczonych w ramach wolnych zawodów i 20 mld EUR z

[1]Pelkmans, J., Contribution to growth: The Single Market for Services – Delivering economic benefits to citizens and businesses [Wkład we wzrost gospodarczy: jednolity rynek usług – zapewnianie korzyści ekonomicznych obywatelom i przedsiębiorstwom], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2019 r.

tytułu usług w zakresie zamówień publicznych. Z [innego badania](#)^[2] wynika również, że sektor usług, który stanowi 24 % handlu wewnątrzunijnego (wzrost z 20 % od początku XXI wieku) i odpowiada 78 % wartości dodanej brutto UE, ma kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego. W badaniu wskazano jednak również różnorodność regulacyjną i wyzwania informacyjne jako czynniki, które zwiększają koszty działalności gospodarczej i utrudniają swobodny przepływ usług i swobodę przedsiębiorczości w UE.

W [rezolucji z 17 kwietnia 2020 r.](#) Parlament uznał jednolity rynek za zasadniczy element dobrobytu Europy i kluczowy w reagowaniu na COVID-19. Ponadto w [rezolucji z 19 czerwca 2020 r.](#) Parlament podkreślił znaczenie strefy Schengen dla UE i wezwał państwa członkowskie do złagodzenia ograniczeń w przemieszczaniu się i do podjęcia działań na rzecz pełnej integracji strefy Schengen.

25 listopada 2020 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie dążenia do bardziej zrównoważonego jednolitego rynku dla przedsiębiorstw i konsumentów](#), w której skupiono się na różnych obszarach polityki, a zwłaszcza na ochronie konsumentów i udziale przedsiębiorstw w transformacji ekologicznej (mającej zasadnicze znaczenie dla zwiększenia zrównoważonego charakteru jednolitego rynku). Na wniosek komisji IMCO Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia Parlamentu Europejskiego opublikował briefing pt. „Europejski sektor usług a transformacja ekologiczna”, który był wkładem do tej rezolucji.

20 stycznia 2021 r. Parlament przyjął [rezolucję pt. „Wzmocnienie jednolitego rynku: przyszłość swobodnego przepływu usług”](#). Podkreślono w niej, że należy dopilnować wdrożenia przepisów jednolitego rynku usług oraz usprawnić działania Komisji w zakresie egzekwowania prawa. Położono też nacisk na konieczność oceny stopnia wdrożenia unijnych ram prawnych dla usług, a także wzmocnienia pozycji przedsiębiorstw dzięki zapewnieniu im lepszego dostępu do informacji.

Pandemia COVID-19 doprowadziła do przywrócenia licznych ograniczeń, które wpłynęły na swobodę przemieszczania się na unijnym jednolitym rynku, w tym na sektor usług. Podczas [webinarium](#)^[3] zorganizowanego 9 listopada 2020 r. przez Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia przeanalizowano wpływ pandemii, przewidując znaczące przyszłe zmiany w popycie na usługi i podaży wynikające z postępu technologicznego i zmienionych nawyków konsumentów. W [badaniu przedstawionym komisji IMCO w lutym 2021 r.](#)^[4] podkreślono, że chociaż początkowe zamknięcie granic zakłóciło świadczenie transgranicznych usług zawodowych, przyjęcie narzędzi cyfrowych ułatwiło powrót do pewnego poziomu normalności.

[Rezolucja Parlamentu z 17 lutego 2022 r. w sprawie zwalczania barier pozataryfowych i pozapodatkowych na jednolitym rynku](#) odnosi się do ogólnie utrzymujących się barier

[2]Dahlberg, E. i in., Legal obstacles in Member States to Single Market rules [Przeszkody prawne w państwach członkowskich dla przepisów jednolitego rynku], publikacja na zlecenie Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020 r.

[3]Milieu Consulting SRL, The impact of COVID-19 on the Internal Market and Consumer Protection – IMCO Webinar Proceedings [Wpływ COVID-19 na rynek wewnętrzny i ochronę konsumentów – webinarium komisji IMCO], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020 r.

[4]Marcus, J. S. i in., The impact of COVID-19 on the Internal Market [Wpływ COVID-19 na rynek wewnętrzny], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2021 r.

w swobodnym przepływie towarów i świadczeniu usług, a także szczególnie do tego, w jaki sposób COVID-19 wywarł szkodliwy wpływ na cztery swobody (swobodny przepływ towarów, swobodny przepływ osób, swobodę świadczenia usług i swobodny przepływ kapitału). Przeszkody dla czterech swobód utrzymują się pomimo stopnia, w jakim narzędzia cyfrowe zaradziły niektórym trudnościom gospodarczym wynikającym z ograniczeń związanych z COVID-19.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów](#).

Barbara Martinello
05/2024