

GOSPODARKA NARODOWA

5-6
(249-250)
Rok LXXX/XXI
maj-czerwiec
2012
s. 79-97

Alina D. SZYPULEWSKA-PORCZYŃSKA*

Znaczenie zasady wzajemnego uznawania dla integracji rynków usług w Unii Europejskiej**

Streszczenie: Celem artykułu jest podjęcie tych wątków analizy teoretycznej i empirycznej, które ułatwiają ocenę, jak duże jest pozostawione pole do dalszego otwarcia rynków usługowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Zależy to przede wszystkim od przyjętych dotychczas rozwiązań, które stały się podstawą budowy rynku wewnętrznego usług. W konsekwencji, w oparciu o wyróżnione w opracowaniu główne narzędzia budowy rynku wewnętrznego usług, przeprowadzona została klasyfikacja istniejących rozwiązań w implementowanej przez państwa członkowskie UE tzw. dyrektywie usługowej. W świetle analizy można sformułować wnioski o ciągłym istnieniu w Unii Europejskiej znaczącego pola do dalszego otwarcia rynków usługowych państw członkowskich. Wiąże się to z brakiem szerokiego oparcia budowy rynku wewnętrznego usług na zasadzie wzajemnego uznawania, która stwarza największe możliwości pogłębienia integracji rynków usługowych. Dodatkowo, konieczne jest doprowadzenie w ramach rynku wewnętrznego usług do zgodności koniecznych i proporcjonalnych wymagań. Analiza rozwoju integracji rynków usługowych państw Unii Europejskiej po przyjęciu dyrektywy usługowej prowadzi do wniosku, iż ta zmiana regulacyjna nie odwróciła póki co istniejącej na rynku wewnętrznym usług negatywnej tendencji, jeśli chodzi o udział wymiany wewnątrzunijnej w wymianie usługowej ogółem.

Słowa kluczowe: rynek wewnętrzny UE, integracja rynków usługowych, zasada wzajemnego uznawania, dyrektywa usługowa

Kody JEL: F15

Artykuł wpłynął do druku 13 marca 2012 r.

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, e-mail: aszypu@sgh.waw.pl

** Artykuł oparty został na fragmencie pracy zbiorowej przygotowanej w ramach badań statutowych prowadzonych pod kierownictwem prof. dr hab. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej w Kolegium Gospodarki Światowej SGH.

Uwagi wstępne

Scalenie krajowych rynków państw członkowskich Unii Europejskiej w jeden wspólny rynek stanowiło jeden z głównych celów Unii od początków jej powstania. Po ponad pięćdziesięciu latach integracji pozostaje nadal centralnym celem integracji gospodarczej, mimo różnych nazw, jakie na przestrzeni tego okresu mu nadawano [Komisja Europejska, 2011a]¹. U podstaw tych dążeń leży przekonanie o gospodarczych korzyściach płynących z integrowania gospodarek, szeroko wyjaśnionych w teorii integracji gospodarczej.

Tworzenie rynku wewnętrznego oparte było zawsze na godzeniu dwóch odmiennych rozwiązań. Jedno polegało na zachowaniu istniejących różnic między krajami. Uzasadnienie takiego podejścia może być co najmniej dwojakie. Po pierwsze, różnice mogą być źródłem korzyści. Na tym opiera się klasyczne postrzeganie handlu międzynarodowego. Po drugie, różnice mogą być nieistotne, z punktu widzenia osiągnięcia stawianych celów. W innym przypadku, tzn. kiedy różnice w sposób istotny, ale i negatywny wpływają na integrację, stosuje się drugie rozwiązanie, polegające na ograniczeniu tych różnic².

Rynki usługowe są przykładem sektora gospodarczego, gdzie problem heterogeniczności występuje z całą jaskrawością pod postacią zróżnicowanych regulacji warunkujących dostęp do rynku, czy późniejsze świadczenie usług. Jednym z kluczowych narzędzi radzenia sobie z tym wyzwaniem jest zasada wzajemnego uznawania. To dlatego zwolennicy szerszego otwarcia krajowych rynków usługowych w ramach UE wiązali duże nadzieje z pierwszą w dziejach rynku wewnętrznego horyzontalną regulacją dotyczącą usług.

Tymczasem funkcjonująca w większości państw UE od końca 2009 r. Dyrektywa dotycząca usług na rynku wewnętrznym, powszechnie określana mianem dyrektywy usługowej [EUR-Lex, Dyrektywa 2006/123/WE], uchwalona została w postaci znacznie różniącej się od pierwotnej propozycji Komisji Europejskiej³.

¹ W opublikowanym w pierwszym półroczu 2011 roku Akcie o jednolitym rynku, zawierającym „Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania”, Komisja Europejska powołuje się na konkluzje wiosennego szczytu Rady Europejskiej, w których jednolitemu rynkowi przypisano „do odegrania kluczową rolę w zapewnianiu wzrostu i zatrudnienia oraz promowaniu konkurencyjności”. W kontekście kryzysu mającego miejsce w niektórych krajach strefy euro, szczególnej uwagi wymagają też prace wskazujące na pozytywne znaczenie reform rynków usługowych dla procesów dostosowawczych w krajach unii walutowej. Na ten temat zob. np. European Commission [2008], *How product market reforms lubricate shock adjustment in the euro area*, European Economy, Economic Papers 341, October 2008.

² Jest to uproszczenie przyjęte głównie dla jasności wyводу. Problemy związane z efektywnym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego mogą wystąpić nawet przy braku różnic. Będzie to miało miejsce w szczególności, kiedy kraje wymagają od zagranicznych usługodawców spełnienia określonych warunków, nawet jeśli sprostali oni wcześniej takim wymaganiom na rynku innego kraju.

³ Warto przypomnieć, iż prace nad dyrektywą zbiegły się z debatą nad europejskim traktatem konstytucyjnym. Negocjantom towarzyszyły burzliwe demonstracje w miastach Unii Europejskiej. We Francji spopularyzowane zostało w owym czasie wyrażenie „polski hydraulik”, obrazujące obawę przeciwników liberalizacji rynków usługowych przed dumpingiem socjalnym ze strony gorzej opłacanych pracowników z biedniejszych nowych 10 krajów członkowskich UE.

Nie tylko ograniczony został zakres regulacji⁴. Przede wszystkim, obecną w pierwotnym projekcie zasadę kraju pochodzenia dla usługodawców korzystających ze swobody świadczenia usług zastąpiono enigmatycznym zapisem o „swobodzie świadczenia usług” [COM(2004) 2 final/3]⁵. W kontekście dotychczasowych doświadczeń związanych z tworzeniem rynku wewnętrznego usług w UE, wprowadzenie zasady pochodzenia stanowiłoby upowszechnienie, ale też i rozwinięcie stosowanej dotychczas wybiórczo w sektorze usług zasady wzajemnego uznawania.

Celem artykułu jest podjęcie tych wątków analizy teoretycznej i empirycznej, które ułatwiają ocenę, jak duże jest pozostawione pole do dalszego otwarcia rynków usługowych państw członkowskich UE. Zależy to, po pierwsze, od znaczenia zasady wzajemnego uznawania dla integracji rynków usługowych, a także, po drugie, od przyjętych w dyrektywie rozwiązań, na których oparto budowę rynku wewnętrznego usług⁶.

W konsekwencji konieczne jest najpierw (część pierwsza opracowania) przedstawienie koncepcji zasady wzajemnego uznawania na tle innych narzędzi budowy rynku wewnętrznego, a także relacji, jakie je łączą. Celem drugiej części jest analiza rynku usług pod kątem zastosowania omówionych wcześniej środków. W trzeciej części przeprowadzono klasyfikację rozwiązań przyjętych w dyrektywie ze względu na wyróżnione narzędzia budowy rynku wewnętrznego. Na tym tle w części czwartej przedstawiono rozwój integracji rynków usługowych państw Unii Europejskiej w latach 2007-2010, a więc od przyjęcia dyrektywy usługowej do pierwszego roku po ustawowym terminie jej implementacji.

Narzędzia budowy rynku wewnętrznego

Występujące pomiędzy państwami UE zróżnicowanie powoduje, że obok liberalizacji, rozumianej tutaj wąsko, jako proces znoszenia barier w swobodnym przepływie i wprowadzeniu zakazu ustanawiania nowych, integracja w ramach rynku wewnętrznego opiera się również na zbliżeniu ustawodawstwa (harmonizacji) oraz na zasadzie wzajemnego uznawania.

Pomocne dla rozumienia relacji między wymienionymi trzema narzędziami rynku wewnętrznego jest orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwo-

⁴ Według pierwotnego projektu zapisami nowej regulacji objęte zostać miały zasadniczo wszystkie sektory usługowe, za wyjątkiem tych, które objęte zostały wcześniej wspólnotowymi przepisami sektorowymi. Symbolicznego wręcz wymiaru w tym kontekście nabiera obecna postać artykułu 1 dyrektywy usługowej poświęconego jej przedmiotowi, który oprócz informacji na temat tego czego dotyczą przepisy dyrektywy zawartej w ustępie 1, rozszerzony został o 6 innych ustępów opisujących dziedziny, do których przepisy dyrektywy nie mają zastosowania.

⁵ Art. 16 (1) Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market, COM(2004) 2 final/3, 5.3.2004, EUR-Lex.

⁶ Ostateczny kształt przyjętych na rynku wewnętrznym usług rozwiązań zależał będzie oczywiście od sposobu transponowania przez kraje członkowskie UE dyrektywy do ich porządków prawnych. Problem ten dyskutowany jest szerzej w dalszej części pracy.

ści (ETS). W zakresie stanowienia zasad regulujących rynek wewnętrzny sięga ono pierwszych lat integracji gospodarczej, chociaż wówczas ograniczało się do swobody przepływu towarów. Weiler [2005] wskazuje na ewolucję, która dokonała się w doktrynie rynku wewnętrznego i polegała na przejściu od radykalnego podejścia powszechnej eliminacji barier do podejścia szerzej uznającego krajową regulacyjną autonomię i zakazującego dyskryminację oraz stosowanie barier tylko jeśli uniemożliwiają dostęp do rynku.

Taki rozwój doktryny rynku wydaje się logiczny i odpowiada stadium rozwoju integracji gospodarczej: liberalizacji (związanej z pojęciem integracji negatywnej) towarzyszy w późniejszym okresie zbliżenie ustawodawstwa (będące przejawem integracji pozytywnej). Harmonizacja dotyczy wymogów, które, stanowiąc barierę dla swobodnego przepływu, z różnych przyczyn nie zostają zakazane⁷. Wzajemne uznawanie występuje w dwóch rolach. Z jednej strony, wzajemnie się z harmonizacją uzupełnia, z drugiej jednak strony może być postrzegane jako alternatywa harmonizacji.

W zakresie w jakim przyjęcie zasady wzajemnego uznawania jest alternatywą harmonizacji, wówczas powinno wywoływać te same, co one efekty, tzn. zwiększony przepływ usług między krajami, dostosowanie cen na obu rynkach, z konsekwencjami po stronie podażowej i popytowej. W tym przypadku bowiem mamy do czynienia z eliminacją barier regulacyjnych, które istniały w postaci zróżnicowanych przepisów. Te ostatnie, w przypadku stosowania zasady wzajemnego uznawania, wprawdzie nie zanikają jako regulacje, ale nie warunkują dłużej wymiany na rynku wewnętrznym. Nie wywołują też zbędnych, z punktu widzenia ekonomicznej efektywności, kosztów, takich jak spełnienie takich samych wymogów przez usługodawcę przed inną, zagraniczną administracją.

W przypadku, kiedy zasada wzajemnego uznawania jest dopełnieniem harmonizacji, z oczywistych powodów niepełnej, powinna również skutkować kreacją handlu. Tym razem jednak, stoją za nią koszty, poniesione przez instytucje i świadczących usługi, które związane były z dostosowaniem się do wspólnych regulacji. Zasada wzajemnego uznania stanowi w takim przypadku potwierdzenie spełnienia określonych standardów.

Przyjęcie wspólnych norm, będących efektem kompromisu, przez kraj o niższych standardach jakościowych oznaczać będzie dostosowanie się do wyższych standardów partnera. Zjawisko to Vogel [1997] nazywa „zamianą na lepsze” (*trading up*). Do problemu tego nawiązuje też Pelkmans [2005], który stwierdza, że mało jest empirycznych dowodów na istnienie konkurencji regulacyjnej na rynku wewnętrznym UE, a już na pewno nie spełniły się obawy, iż konkurencja regulacyjna doprowadzi do obniżenia standardów (tzw. *race to the bottom*).

Liberalizacja stanowi podstawowe i pierwotne narzędzie budowy rynku wewnętrznego. W świetle traktatowych zapisów w przypadku usług chodzi

⁷ W teorii ekonomii powszechnie spotykanym uzasadnieniem takiego stanu rzeczy są w szczególności niedoskonałości rynkowe, które korygowane są interwencją regulacyjną. Na ten temat patrz np. Pelkmans [2001].

o zakaz stosowania ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług „w odniesieniu do obywateli Państw Członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w Państwie Członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia” [TFUE, art. 56]⁸. Dla niektórych rodzajów usług Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje liberalizację opartą nie na bazie ogólnego zakazu stosowania ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług, ale na podstawie specjalnych postanowień traktatowych. Tymi odrębnymi ścieżkami regulacji, przewidzianymi w odrębnych artykułach, bądź całych tytułach, objęto przede wszystkim usługi w dziedzinie transportu oraz usługi bankowe i ubezpieczeniowe [TFUE, art. 58]⁹.

W świetle orzeczeń ETS artykuł zakazujący stosowania ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług „wymaga nie tylko eliminacji wszelkich form dyskryminacji ze względu na narodowość w stosunku do podmiotów świadczących usługi, ale także zniesienia wszelkich ograniczeń, nawet jeżeli są one stosowane jednakowo wobec rodzimych usługodawców i usługodawców z innych państw członkowskich, ilekroć takie środki uniemożliwiają bądź w jakikolwiek sposób utrudniają prowadzenie działalności usługodawcom z siedzibą w innym państwie członkowskim, w którym zgodnie z prawem świadczą oni podobne usługi” [Case C-76/90]¹⁰.

Ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług dopuszczalne są natomiast, po pierwsze, na podstawie wyjątku wprowadzonego po raz pierwszy orzeczeniem w sprawie *Cassis de Dijon*, w postaci wymogów koniecznych, a także, po drugie, jeśli uzasadnione są „względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego” [TFUE, art. 52]. Istniejące ograniczenia powinny być jednakże stosowane zgodnie z zasadą niedyskryminacji [TFUE, art. 61].

Podobnie jak liberalizacja, zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich przewidziane zostało już w Traktacie Rzymskim. Harmonizacja następować miała na drodze uchwalania przez Radę dyrektyw w oparciu o głosowanie jednomyślne. Przyjęcie dyrektyw, których wdrożenie pociągałoby za sobą zmianę przepisów prawnych w państwie członkowskich wymagało zasięgnięcia opinii Parlamentu i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego [TEWG, rozdział 3]. Możliwość zbliżania ustawodawstwa objęła wszystkie wolności rynku wewnętrznego [100 TEWG]. Na skutek mających miejsce zmian instytucjonalnych, obecnie „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które

⁸ Artykuł 56 TFUE, (dawny artykuł 49 TWE).

⁹ Artykuł 58 TFUE, (dawny artykuł 51 TWE).

¹⁰ W tym konkretnym przypadku ETS uznał za niezgodne z prawem wspólnotowym przepisy krajowe, które uzależniałyby świadczenie usług właścicielom patentów w postaci monitorowania odnowień i dokonywania opłat patentowych w ich imieniu, na terytorium tego kraju od posiadania przez usługodawców z innych państw członkowskich specjalnych kwalifikacji zawodowych.

mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego” [TFUE, art. 114].

Jeśli chodzi o wyjątki możliwe w tym obszarze, to możliwość stosowania regulacji krajowych różniących się od przyjętych w ramach harmonizacji środków może mieć miejsce w dwóch sytuacjach: po pierwsze, kiedy kraj utrzymuje odmienne przepisy krajowe ze względu na powody określone w art. 36 TFUE lub dotyczące ochrony środowiska naturalnego, lub środowiska pracy [TFUE, art. 114, ustęp 4] oraz po drugie, kiedy kraj decyduje się na wprowadzenie odmiennych przepisów krajowych, po wcześniejszym wprowadzeniu środka harmonizującego, jeśli uzasadnione to jest nowymi dowodami naukowymi dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy i konieczne ze względu na specyficzny problem danego państwa członkowskiego [TFUE, art. 114, ustęp 5].

Zbliżanie prawa krajowego państw członkowskich w początkowym okresie integracji, a więc nakierowanym na liberalizację wymiany towarowej, przyjęło postać szczegółowej harmonizacji [Barcz, 2007]¹¹. Potem harmonizację zawężono do tzw. wymogów zasadniczych (*essentials requirements*). Oparcie systemów krajowych na harmonizacji minimalnej skutkować może ich zróżnicowaniem, nie tylko w obszarach niepoddanych harmonizacji, ale i tam, gdzie istnieją wspólne standardy, które wyznaczają tylko minimalny poziom wymogów. Taka sytuacja prowadzić może do tzw. odwrotnej dyskryminacji, tzn. poddania krajowych instytucji bardziej rygorystycznym wymogom. Nie jest to, na co zwraca uwagę Jurkowska-Zeidler [2008, s. 123], w świetle prawa unijnego zabronione. Zakazana jest natomiast „ucieczka” instytucji kredytowej przed mniej korzystnym dla niej systemem prawnym, i wybranie na kraj swojej siedziby mniej wymagającego systemu regulacyjnego, podczas gdy większa część jej działalności prowadzona jest w innym państwie członkowskim [Dyrektywa 2006/48/WE, pkt 10 preambuły].

Przyjęcie harmonizacji minimalnej jako elementu mechanizmu integracji w ramach rynku wewnętrznego może skutkować odwrotnymi niż zamierzone efektami. Wprowadzanie bądź utrzymywanie przez kraje członkowskie bardziej rygorystycznych norm może wpływać niekorzystnie na handel w ramach rynku wewnętrznego. W takim przypadku harmonizacja minimalna może zostać zastąpiona harmonizacją pełną, niedającą swobody utrzymywania, bądź wprowadzania przepisów innych niż ustanowione w prawie unijnym. Taki rozwój sytuacji miał miejsce na przykład w przypadku przyjętej pod koniec lat 80. dyrektywy dotyczącej kredytów konsumenckich. Bardziej rygorystyczne niż w prawie wspólnotowym przepisy krajowe, negatywnie wpłynęły, na co wskazała przeprowadzona w połowie lat 90. ocena funkcjonowania obowiązującej wówczas dyrektywy, na rozwój rynku kredytów transgranicznych, i zastąpione

¹¹ J. Barcz opisując wspólnotowy rynek wewnętrzny, w odniesieniu do zbliżenia prawa krajowego państw członkowskich, porusza problem zmiany podejścia do tej dziedziny, i przejścia od tzw. harmonizacji wyczerpującej do tzw. harmonizacji minimalnej. Zob. J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda [2007], s. 161-162.

zostały w konsekwencji, dwadzieścia lat później, innymi regulacjami [Dyrektywa 2008/48/WE, pkt 9]¹².

W odróżnieniu od opisanych wyżej narzędzi budowy rynku wewnętrznego, zasada wzajemnego uznawania została szeroko wprowadzona do dorobku prawnego wspólnego rynku za sprawą orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie francuskiego likieru Cassis de Dijon [EUR-Lex, Case 120/78]¹³. W rezultacie tego orzeczenia, produkty, które zostały wyprodukowane zgodnie z prawem jednego z państw członkowskich i tam dopuszczone do obrotu, powinny od tej pory być dopuszczone do obrotu w pozostałych państwach członkowskich. To tak jakby kraje-odbiorcy uznały regulacyjne ustroje krajów-dostawców. Warto zwrócić uwagę, iż wprowadzenie zasady wzajemnego uznawania w prawie pierwotnym już od samego początku przewidziano w odniesieniu do kwalifikacji osób prowadzących działalność na własny rachunek¹⁴.

Po odrzuceniu przez Parlament Europejski propozycji Komisji wprowadzenia zasady kraju pochodzenia do swobody świadczenia usług, zasada wzajemnego uznawania znajduje dzisiaj zastosowanie przede wszystkim w przypadku wybranych sektorów usługowych¹⁵. Klasycznym przykładem są obowiązujące na

¹² Zgodnie z nimi „pełna harmonizacja jest niezbędna do zapewnienia wszystkim konsumentom we Wspólnocie wysokiego i równoważnego poziomu ochrony ich interesów i stworzenia prawdziwego rynku wewnętrznego. Dlatego państwa członkowskie nie powinny mieć możliwości utrzymywania ani wprowadzania przepisów krajowych innych niż ustanowione w niniejszej dyrektywie”.

¹³ W literaturze przedmiotu można spotkać krytykę nazywania tej zasady zasadą wzajemnego uznawania. Jako bardziej precyzyjne alternatywy Weiler [2005] podaje nazwy: funkcjonalna równoważność (*functional equivalence*), czy funkcjonalna równoległość (*functional parallelism*). Jako przykład uzasadniający podaje przypadek sprawy dotyczącej Cassis de Dijon, w której ETS wypowiedział się, że dla sprzedaży francuskiego alkoholu na rynku niemieckim zasadne byłoby opatrzenie butelek właściwymi metkami. Głównym powodem, dla którego termin wzajemne uznawanie, mimo, iż nieprecyzyjny, miałby być ciągle używany, jest fakt jego powszechnego i mocnego zakorzenienia w literaturze. Stosowanie alternatywnych pojęć jest nie tylko rzadkie, ale i nie zawsze konsekwentne. Interesujące jest, również, że w ogólnie dostępnych publikacjach A. Dashwooda, któremu J.H.H. Weiler przypisuje autorstwo terminu funkcjonalna równoległość, używane jest pojęcie wzajemne uznawanie. Zob. np. [Dashwood i in., 2011 s. 412]. Wśród nielicznych osób posługujących się terminem „funkcjonalna równoległość” wymienić można F. Ortino [2004, s. 410].

¹⁴ Obecnie jest to art. 53 TFUE, który stanowi: „W celu ułatwienia podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, uchwalają dyrektywy zmierzające do wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji oraz do koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek”.

¹⁵ W toczącej się dyskusji nad projektem dyrektywy usługowej, zasada kraju pochodzenia została przez posłankę sprawozdawczynią Parlamentu Europejskiego Evelyne Gebhardt przeciwstawiona zasadzie wzajemnego uznania i harmonizacji. Na ten temat zob. House of Lords, *Completing the Internal Market in Services*, Examination of Witnesses Witnesses: Ms Evelyne Gebhardt, a Member of the European Parliament, and Mr Philip Whitehead, a Member of the European Parliament, examined. Trudno zgodzić się z takim ujęciem, bowiem w istocie

rynku wewnętrznym usług finansowych: instytucja „jednolitego paszportu” oraz zasada nadzoru kraju macierzystego. W rezultacie ich stosowania, instytucje mogą świadczyć usługi bankowe, ubezpieczeniowe, czy na rynku papierów wartościowych na całym Europejskim Obszarze Gospodarczym w oparciu o jedno zezwolenie udzielone w kraju siedziby-macierzystym oraz podlegać nadzorowi organów, które wydały zezwolenie¹⁶. W tych obu sytuacjach standardy i regulacje kraju macierzystego są podstawą prowadzenia działalności w innych krajach członkowskich, a tym samym uznawane przez nie. Jednocześnie obowiązuje wymóg spełnienia wymogów zasadniczych, a więc harmonizacja minimalna. Na przykład w przypadku instytucji kredytowych dyrektywa regulująca podejmowanie i prowadzenie przez nie działalności zawiera zapis, iż „[w]łaściwym jest dokonanie jedynie zasadniczej harmonizacji w zakresie niezbędnym i wystarczającym, aby zapewnić wzajemne uznawanie zezwoleń i systemów nadzoru ostrożnościowego [...]” [Dyrektywa 2006/48/WE, pkt 7].

Stosowanie zasady kraju pochodzenia przewidzianej pierwotnym projektem dyrektywy usługowej powodowałoby, iż usługodawcy podlegaliby krajowym przepisom w zakresie „podejmowania i wykonywania usługi, w szczególności regulując[ym] zachowanie usługodawcy, jakość lub treść usługi, reklamę, umowy oraz odpowiedzialność usługodawcy” [COM(2004) 2 final/3, Art. 16 (1)]. Hatzopoulos [2007] zasadę kraju pochodzenia przewidzianą w pierwotnej propozycji dyrektywy usługowej określił mianem trzeciej generacji zasady kraju pochodzenia¹⁷.

Oceniając znaczenie zasady wzajemnego uznawania dla integracji w ramach rynku wewnętrznego, należy zwrócić uwagę na istotne ograniczenie, jakie charakteryzuje alternatywne rozwiązanie w postaci liberalizacji egzekwowanej na drodze sądowej. Tego rodzaju orzeczenia mają ograniczone skutki, bowiem dotyczą indywidualnych przypadków.

Z doświadczeń unijnych wiemy, iż rozszerzenie pola działania zasady wzajemnego uznawania wymagało prac harmonizacyjnych, w szczególności ze strony Komisji Europejskiej. Jednocześnie dzięki przyjęciu zasady wzajemnego uznawania harmonizacja ta mogła zostać ograniczona i ukierunkowana na obszary ważne dla funkcjonowania wspólnego rynku, nie dające się objąć zasadą

świadczenie usług według zasady kraju pochodzenia oznacza zastosowanie w tym przypadku podejścia wzajemnego uznawania na rynku wewnętrznym.

¹⁶ Od zasady nadzoru kraju macierzystego istnieją pewne wyjątki, które dotyczą nadzorowania płynności oddziałów oraz działań wynikających z realizacji polityki pieniężnej. Zob. artykuł 41 Dyrektywy 2006/48/WE.

¹⁷ Pierwszą stanowić ma zasada nadzoru kraju macierzystego stosowana jest w odniesieniu do usług finansowych i ściśle związana jest z „jednolitym paszportem europejskim”. Drugą generację zasady kraju pochodzenia stanowić mają unijne rozwiązania stosowane w odniesieniu do takich obszarów, jak tzw. „telewizja bez granic”, podpis elektroniczny, handel elektroniczny, ochrona danych w komunikacji elektronicznej, która objęła nie tylko dopuszczenie do działalności ale i jej wykonywanie, przy wymaganej minimalnej harmonizacji. Zasada kraju pochodzenia trzeciej generacji, jaką miałyby stanowić zasada zawarta w projekcie dyrektywy, obejmuje zarówno dopuszczenie i prowadzenie działalności gospodarczej, jak i dotyczy norm prawa kolizyjnego. Zob. [Hatzopoulos, 2007].

wzajemnego uznawania [EUR-Lex, OJ C 256, s. 2-3]¹⁸. Kenneth Armstrong and Simon Bulmer [Armstrong, Bulmer, 1998, s. 148] zwracają uwagę na różny potencjał, jaki może charakteryzować obszary, jeśli chodzi o skuteczne zadziałanie zasady wzajemnego uznawania. Im większe podobieństwo systemów regulacyjnych w zakresie celów, tym większe pole działania dla zasady wzajemnego uznawania. Oznacza to oczywiście w praktyce również różny poziom w tych obszarach ostatecznej harmonizacji. Właściwe wydaje się podejście polegające na podejmowaniu harmonizacji tylko wówczas, kiedy regulacje krajowe powodują wystąpienie negatywnych efektów zewnętrznych oraz zrozumiałe powody, dla których tak określone pole jest trudne do dokładniejszego zdefiniowania [Chalmers, Davis, Monti, 2010].

Pelkmans [2005] zwraca uwagę na ważną okoliczność związaną z zasadą wzajemnego uznawania, sprzyjającą wprowadzeniu swobody przepływu. Otóż, tworząc krajowe regulacje, regulator krajowy powinien mieć na względzie normy obowiązujące w innych krajach członkowskich. Wpływa to dyscyplinująco na kraje członkowskie, które, zdaniem Pelkmansa [2005], są zmuszone do koncentrowaniu się na radzeniu sobie z zawodnościami rynku, których dotyczą wyjątki od zakazu ograniczeń ilościowych oraz wszelkie środki o skutku równoważnym.

Zróźnicowanie statusu regulacyjnego usług na rynku wewnętrznym

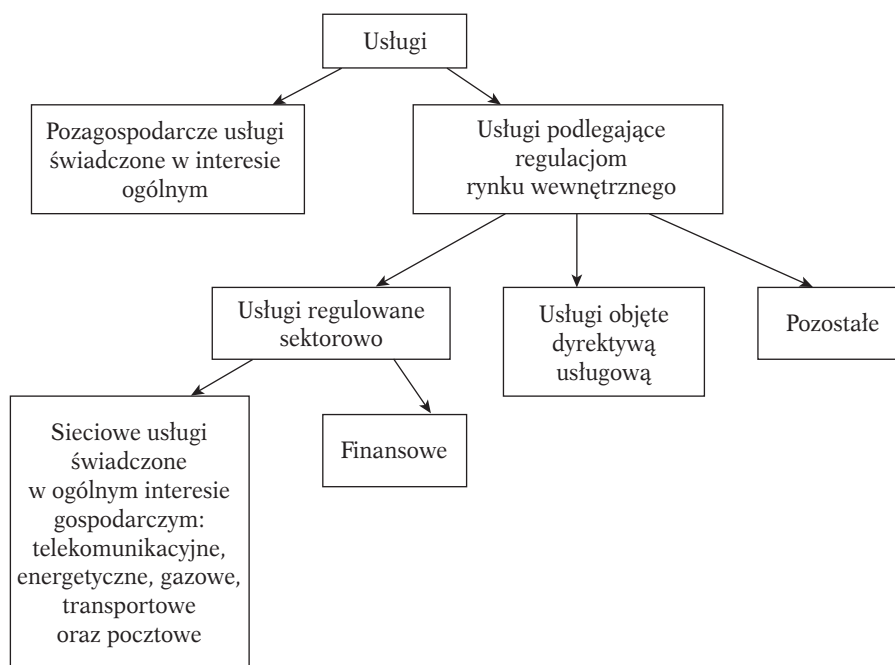
Usługi w Unii Europejskiej podlegają różnym reżimom regulacyjnym (rysunek). Tak było od samego początku budowy rynku wewnętrznego, i uległo pogłębieniu, najpierw wraz z przyjmowaniem regulacji sektorowych, ostatnio na skutek przyjęcia dyrektywy usługowej. Warto wspomnieć przy tej okazji, iż regulacje rynku wewnętrznego obejmują usługi świadczone za wynagrodzeniem. Tak więc, ani wyżej przywołanym postanowieniom traktatu regulującym działanie rynku wewnętrznego, ani tym samym postanowieniom dyrektywy usługowej, nie podlegają tzw. pozagospodarcze usługi świadczone w interesie ogólnym. Stanowią one jedną z dwóch rozróżnianych w terminologii unijnej kategorii usług świadczonych w interesie ogólnym, zamiennie zwane usługami publicznymi, o których, zgodnie z poświęconemu im komunikatem Komisji, „charakterze i zakresie [...] odpowiadają zasadniczo organy władzy publicznej na odpowiednim szczeblu”, a także spełniające takie kryteria, jak „istnienie rynku, prerogatywy państwowe lub obowiązek solidarności” [Komisja Europejska, 2007]. Do usług tych Komisja zaliczyła policję, sądownictwo i ustawowe systemy zabezpieczeń społecznych. Usługi te w niewielkim stopniu są regulowane w UE. Potwierdzają to zapisy art. 2 Protokołu w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym dołączonego do traktatu z Lizbony, zgodnie z którym „postanowienia Traktatów nie naruszają kompetencji Państw Człon-

¹⁸ Zob. Communication from the Commission concerning the consequences of the judgment given by the Court of Justice on 20 February 1979 in case 120/78 ('Cassis de Dijon'), Official Journal C 256, 03/10/1980, s. 2-3, EUR-Lex.

kowskich w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym” [Traktat z Lizbony, C 306/158].

Rysunek 1

Kategorie usług w UE ze względu na obowiązujący w UE reżim regulacyjny



Źródło: opracowanie własne

Inaczej sprawa przedstawia się w przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Usługi sieciowe, takie jak: telekomunikacyjne, energetyczne, gazowe, transportowe oraz pocztowe, stały się przedmiotem dyrektyw sektorowych. Ponadto, do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym odnoszą się traktatowe postanowienia dotyczące rynku wewnętrznego oraz artykuł 14 TFUE wraz z precyzującym niektóre jego zapisy, wspomnianym wyżej, Protokółem w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym¹⁹.

¹⁹ I tak, zgodnie z artykułem 14 TFUE zasady i warunki, na podstawie których usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym funkcjonują w UE, określane są w zwykłej procedurze ustawodawczej przez Parlament i Radę. W protokole natomiast doprecyzowane zostały niektóre zapisy tegoż artykułu, ograniczające pole swobody, zwłaszcza unijnych organów, co do regulowania tego obszaru, odnoszące się do „wspólnych wartości Unii”, które w świetle jego zapisów obejmują: „zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców, różnorodność usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz różnice w potrzebach i preferencjach odbiorców mogące wynikać z odmiennej sytuacji geograficz-

Jeśli rozpatrywać usługi pod kątem stosowania opisanych wyżej środków rynku wewnętrznego, widoczne jest ich pod tym kątem zróżnicowanie (tablica 1). W przypadku usług publicznych, działania unijne należą raczej do „miękkich”, i dotychczasowa polityka UE w tym zakresie wyłącza jakąkolwiek harmonizację krajowych przepisów ustawowych i wykonawczych. Na przykład tzw. eGovernment Action Plan 2011-2015 nie dotyczy nawet samych usług, ale sposobu ich dostarczania. Chodzi o rozpowszechnienie technologii informatyczno-telekomunikacyjnych, i jako rezultat w szczególności poprawę środowiska działania dla przedsiębiorców [Komisja Europejska, 2010]. Innym przykładem mogą być usługi edukacyjne, w przypadku których działania Unii mogą przyjąć co najwyżej postać środków zachęcających i wspierających [TFUE, art. 165]. Zastosowanie instrumentów rynku wewnętrznego do usług sieciowych jest złożone ze względu na kwestie związane z ekonomiką tych usług. Mogą one podlegać w szczególności ograniczeniom dostępu do rynku w postaci obowiązku użyteczności publicznej. Wzajemne uznawanie może przyjąć formę ograniczoną, na przykład do certyfikatów i koncesji [Rozporządzenie nr 1008/2008, L 293/3]. W obszarze usług transportu, telekomunikacji i energetyki, polityka Unii obejmuje również i takie działania, jak tworzenie i rozwój sieci transeuropejskich [TFUE, art. 170]. Zasada wzajemnego uznawania funkcjonuje również w usługach dla biznesu pod postacią wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji [Dyrektywa 2005/36/WE]. Osoby, które uzyskały kwalifikacje zawodowe w jednym z państw członkowskich, mają dostęp do tego samego zawodu i jego wykonywania w innym państwie członkowskim na takich samych prawach jak obywatele tego drugiego państwa członkowskiego. Najpełniej zasada wzajemnego uznawania funkcjonuje w niektórych usługach transportowych oraz usługach finansowych.

Tablica 1

**Zróżnicowanie statusu regulacyjnego wybranych usług w UE
ze względu na podleganie 3 głównym zasadom rynku wewnętrznego**

Wyszczególnienie	Liberalizacja	Harmonizacja	Zasada wzajemnego uznawania
Usługi publiczne			
Usługi telekomunikacyjne, pocztowe, energetyczne	●		○
Usługi dla biznesu	●	○	○
Transport drogowy i wodny	●	●	●
Usługi finansowe	●	●	●

Uwagi: ● tak; ○ w ograniczonym zakresie.

Źródło: opracowanie własne

nej, społecznej lub kulturowej [oraz] wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców”.

Zasada wzajemnego uznawania jest kluczowa dla integracji rynków krajowych w ramach rynku wewnętrznego. Umożliwia usługodawcom prowadzenie działalności na obszarze integracyjnym bez potrzeby spełnienia wymogów każdego z krajów członkowskich. Im więcej krajów tworzy ugrupowanie, tym pozytywny efekt tej zasady dla integracji rynków usługowych jest większy.

Narzędzia budowy rynku wewnętrznego usług w dyrektywie usługowej

Wśród środków służących poprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego usług przewidzianych dyrektywą znajdują się zarówno środki ogólne odnoszące się do obydwu swobód rynku wewnętrznego usług (swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości), jak i środki przewidziane dla każdej z tych swobód oddzielnie. Pierwsza grupa zatytułowana w dyrektywie „Uproszczeniem procedur administracyjnych” obejmuje:

- 1) uproszczenia w postaci przeglądu i ewentualnego uproszczenia procedur dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności w innym kraju członkowskim, ponadto możliwość wprowadzenia przez Komisję ujednoczonych formularzy, a także zobowiązania państw członkowskich do akceptacji niepoświadczonych dokumentów potwierdzających spełnienie przez usługodawców określonych wymogów;
- 2) zapewnienie każdemu usługodawcy dostępu do tzw. pojedynczego punktu kontaktowego, w którym mógłby on dopełnić wszelkich formalności i uzyskać potrzebne informacje, przy czym prawo do informacji poprzez pojedyncze punkty kontaktowe przysługuje również usługobiorcom; oraz
- 3) umożliwienie usługodawcom wypełnienia procedur i formalności na odległość oraz drogą elektroniczną.

W raporcie Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych utworzenie punktów kontaktowych oraz współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi na skutek wdrożenia dyrektywy usługowej nazwane zostało „rewolucją kopernikańską” [European Trade Union Confederation, 2010]. Uciążliwe i zróżnicowane procedury administracyjne stanowią niewątpliwie zdaniem przedsiębiorców główną barierę korzystania ze swobód rynku wewnętrznego. W 2000 roku unijne przedsiębiorstwa prawie zgodnie (91% ankietowanych firm) uznały sprawę uproszczenia procedur administracyjnych, a także standaryzację krajowych regulacji za najważniejsze spośród priorytetowych celów poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego [European Commission, 2000]. Problem „lepszych regulacji” przybrał w UE postać oddzielnego programu działań²⁰. Zapisy dyrektywy w tym względzie nie stanowią zatem rewolucyjnego przełomu,

²⁰ Jego nazwa w ciągu ostatnich dziesięciu lat zmieniała się od „Lepszego stanowienia prawa” (ang. Better lawmaking) poprzez „Lepsze regulacje” (Better Regulation) do „Regulacje inteligentne” (Smart Regulation). Szerzej na temat obecnego planu Komisji poprawy jakości regulacji patrz Komunikat Komisji „Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej”, KOM(2010) 543 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 8.10.2010.

ale wpisują się w realizowaną od wielu lat strategię. Również państwa członkowskie, jeszcze przed przyjęciem dyrektywy, podejmowały wysiłki na rzecz ograniczenia biurokracji. Na przykład w Polsce wprowadzanie instytucji „jednego okienka” zaczęło się jeszcze przed formalnym wejściem kraju do UE.

Wśród ułatwień dla usługodawców korzystających ze swobody przedsiębiorczości, w dyrektywie znalazły się przede wszystkim postanowienia regulujące systemy zezwoleń poprzez określenie warunków, kryteriów i procedur związanych z ich udzielaniem. Ponadto dyrektywa zawiera listę wymogów zakazanych, a także listę wymogów, które, jeśli stosowane są przez państwo, muszą być zgodne z określonymi zasadami (niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności). W części dotyczącej swobody prowadzenia przedsiębiorstwa akt unijny reguluje również wymogi odnoszące się do działalności wielodyscyplinarnej tzn. prowadzenia przez usługodawcę różnych rodzajów działalności usługowej, wprowadzając ogólną zasadę niewprowadzania wymogów ograniczających prowadzenie takiego typu działalności.

W odniesieniu do swobody świadczenia usług unijna regulacja zakazała stosowanie określonych wymogów, a pozostałe poddane zasadom: niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności.

Tablica 2

Zastosowanie 3 głównych zasad rynku wewnętrznego w dyrektywie usługowej

Wyszczególnienie	Liberalizacja	Harmonizacja	Zasada wzajemnego uznawania
Uproszczenie procedur		•	
Pojedyncze punkty kontaktowe		•	
Wymogi zakazane w odniesieniu do usługodawców i usługobiorców	•		
Wymogi dopuszczone w odniesieniu do swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości		•	
Swoboda działalności wielodyscyplinarnej	•		

Uwagi: • tak.

Źródło: opracowanie własne

Rozwój integracji rynków usługowych państw Unii Europejskiej w latach 2007-2010²¹

W świetle teorii, najważniejszym bodajże ekonomicznym efektem regionalnej integracji rynków, również rynków usługowych, jest rozwój wzajemnego handlu

²¹ Dostępne dane statystyczne za okres obejmujący również rok 2010 umożliwiają dosyć ograniczoną analizę przepływów usługowych. Brak pełnych danych uniemożliwia zbadanie w szczególności takich obszarów, jak przepływ usług na rynku wewnętrznym w oparciu o obecność handlową, czy integracja rynków usługowych w ramach grup państw Unii Europejskiej zbliżonych pod względem rozwoju gospodarczego („stare” versus „nowe” kraje UE).

pomiędzy krajami ugrupowania preferencyjnego. W krótkim okresie czasu, bo właśnie o takim w przypadku implementacji dyrektywy usługowej można na razie mówić, zgodnie z teorią integracji, dwa efekty tzw. dyskryminacyjnej liberalizacji mogą wystąpić: efekt kreacji i efekt przesunięcia. Oczekiwać można zatem rozwoju wzajemnej między krajami Unii Europejskiej wymiany usługowej przy jednoczesnym ograniczeniu handlu usługami z krajami trzecimi.

Jednakże w świetle wcześniejszych rozważań dotyczących przyjętych w dyrektywie usługowej rozwiązań, należy liczyć się raczej z ograniczonym wpływem regulacji na integrację rynków usługowych państw Unii Europejskiej. Chodzi przede wszystkim o fakt rezygnacji z oparcia budowy rynku wewnętrznego usług na zasadzie wzajemnego uznawania. Ponadto, podejmowane na szczeblu unijnym i krajowym działania na rzecz uproszczenia procedur administracyjnych dotyczą nie tylko zagranicznych usługodawców z Unii Europejskiej, ale i krajowych. Dodatkowo, o czym było wspomniane wyżej, wpływ dyrektywy usługowej na integrację rynków zależeć będzie od jej stopnia jej wdrożenia (przede wszystkim efektywnego). Dotychczas był to czynnik, który ograniczał ewentualne pozytywne skutki unijnej regulacji dla integracji rynków państw Unii Europejskiej, głównie z dwóch powodów. Po pierwsze, nie wszystkie państwa Unii Europejskiej implementowały dyrektywę na czas. Pod koniec 2009 roku, opóźnienie w transponowaniu zapisów unijnej regulacji do porządków krajowych było zgłaszane przez izby handlowe blisko w połowie z nich. Co więcej, dotyczyło to takich państw, jak Francja, Włochy, Hiszpania, Belgia i Irlandia [Eurochambers, 2010]. Na wymienione państwa przypadło w 2010 r. około 36% wewnątrzunijnych dostaw usług [Eurostat database]. Po drugie, chodzi o przyjęte na poziomie krajowym rozwiązania. Z jednej strony, mamy do czynienia z niekompletnym wdrożeniem postanowień. Zdaniem Komisji, problem ten dotyczy 3 państw: Niemiec, Austrii, Grecji [Komisja Europejska, 2011b]²². Jest to o tyle ważne, że Niemcy są największym odbiorcą wewnątrzunijnych dostaw usług. W roku 2010 ich udział wynosił około 18% [Eurostat database]. Z drugiej strony, implementacja dyrektywy przez poszczególne państwa przyjęła różny kształt. Przykładem mogą być istniejące zróżnicowane rozwiązania dotyczące pojedynczych punktów kontaktowych²³. Co więcej, proces dostosowań związanych z przyjęciem dyrektywy usługowej trudno uznać za zakończony nawet w państwach, które formalnie wdrożyły już dyrektywę. Wiąże się to w szczególności z przyjmowanymi na poziomie unijnym uszczegółowiającymi rozwiązaniami. Efektywne wdrożenie dyrektywy usługowej zależeć będzie również od czynników związanych z procesem „uczenia się” nowych zasad przez działające na rynku usług podmioty.

²² W październiku 2011 roku Komisja Europejska, korzystając zresztą po raz pierwszy z możliwości wprowadzonej zapisami Traktatu z Lizbony, podała te państwa do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o nałożenie na nie kar pieniężnych w związku z niepełnym transponowaniem zapisów dyrektywy usługowej.

²³ Szerzej patrz: Are the Points of Single Contact Truly Making Things Easier for European Companies?: Services Directive Implementation Report, BusinessEurope, November 2011.

Tablica 3
Międzynarodowy handel usługami Unii Europejskiej w okresie 2007-2010.
Znaczenie wymiany wewnętrznej (mld EUR, %)

	2007		2008		2009		2010	
	kredyt	debet	kredyt	debet	kredyt	debet	kredyt	debet
Ogółem w mld EUR, w tym:	1 193,5	1 050,9	1 232,3	1 102,5	1 127,0	1 019,0	1 226,6	1 090,9
Wymiana wewnętrzna (WW) w mld EUR	687,4	631,8	707,0	648,5	643,5	602,7	687,5	637,3
Dynamika handlu ogółem w % (rok poprzedni = 100)			3,3	4,9	-8,6	-7,6	8,8	7,1
Dynamika WW w % (rok poprzedni = 100)			2,9	2,6	-9,0	-7,1	6,8	5,7
Udział WW (%)	57,6	60,1	57,4	58,8	57,1	59,1	56,1	58,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Eurostat database]

Analiza wymiany usługowej Unii Europejskiej w latach 2007-2010, a więc od przyjęcia dyrektywy usługowej do pierwszego roku po ustawowym terminie jej implementacji, pozwala stwierdzić, że dynamika wymiany usługowej państw Unii Europejskiej z krajami trzecimi była wyższa od dynamiki obrotów na rynku wewnętrznym (tablica 3). Wyjątek stanowi import usług w 2009 r., kiedy to wyraźnie uwidocznił się wpływ kryzysu finansowego na międzynarodowy handel usługami. Spadek po stronie debetowej bilansu usług w wymianie wewnętrznej był mniejszy niż spadek w handlu usługami ogółem. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy szukać zapewne w różnicach struktury rodzajowej wymiany. Poza tym wyjątkiem, udział wewnętrznej wymiany w handlu usługami Unii Europejskiej w badanym okresie malał. Jeśli chodzi o stronę kredytową bilansu usług, tendencja ta była charakterystyczna dla całej drugiej połowy XX wieku²⁴.

Uwagi końcowe

W świetle powyższej analizy można sformułować wniosek o ciągłym istnieniu w Unii Europejskiej znaczącego pola do dalszego otwarcia rynków usługowych państw członkowskich. Wiąże się to z brakiem szerokiego oparcia budowy rynku wewnętrznego usług na zasadzie wzajemnego uznawania, która stwa-

²⁴ W przypadku wewnętrznej wymiany usług, kształtowanie się obrotów na przestrzeni lat 2004-2010 nie daje tak jednoznacznego obrazu [Eurostat database]. Występujące różnice między wielkością wewnętrzną dostawą usług a ich wewnętrznym nabyciem świadczą o niedoskonałości danych statycznych, przy czym mniejsza wiarygodność danych pochodzących z bilansu płatniczego dotyczy importu.

rza największe możliwości pogłębienia integracji rynków usługowych. Póki co, źródło korzyści związanych z rozwojem wymiany międzynarodowej, po odejściu w dyrektywie usługowej od proponowanej zasady kraju pochodzenia, pozostało w dużej mierze niewykorzystane.

Dodatkowo, i wiąże się to z ewentualnym przyjęciem zasady wzajemnego uznawania jako powszechnie obowiązującej na rynku usług, konieczne jest doprowadzenie w ramach rynku wewnętrznego usług do zgodności koniecznych i proporcjonalnych wymagań. Chociaż przyjęte w dyrektywie usługowej rozwiązania należą przede wszystkim właśnie do tych z zakresu harmonizacji, są one na tyle ogólne, iż trudno traktować je jako gotowy fundament pod przyjęcie zasady wzajemnego uznawania. Niemniej jednak widzieć w nich można położenie pewnych podwalin, które ułatwi to w przyszłości. Ważne jest przy tym, aby określeniu rozumienia zasad konieczności i proporcjonalności towarzyszyło uwzględnienie kontekstu zarówno wewnętrznego, jak i globalnego.

Analiza rozwoju integracji rynków usługowych państw Unii Europejskiej po przyjęciu dyrektywy usługowej prowadzi do wniosku, iż ta zmiana regulacyjna nie odwróciła póki co istniejącej na rynku wewnętrznym usług negatywnej tendencji, jeśli chodzi o udział wymiany wewnątrzunijnej w wymianie usługowej ogółem.

W analizowanym okresie wystąpił oczywiście jeszcze inny ważny czynnik determinujący powiązania państw Unii Europejskiej w zakresie wymiany usługowej. Chodzi o kryzys finansowy i gospodarczy. Z jego oddziaływaniem na integrację rynków usługowych państw Unii Europejskiej, jak również z konsekwencjami kryzysu trwającego w strefie euro należy liczyć się w najbliższych latach.

Bibliografia

- Armstrong K., Bulmer S., [1998], *The governance of the Single European Market*, Manchester University Press, European Policy Research Unit Series.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., [2007], *Integracja Europejska*, Wolters Kluwer Polska.
- Bomberg E., Peterson J., Stubb A., [2008], *The European Union: How does it work?*, Oxford University Press.
- Case 120/78, *Judgment of the Court of 20 February 1979*. – Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. – Reference for a preliminary ruling: Hessisches Finanzgericht – Germany. – Measures having an effect equivalent to quantitative restrictions, EUR-Lex.
- Case 188/84, *Judgment of the Court of 28 January 1986*. – Commission of the European Communities v French Republic. – Failure of a State to fulfill its obligations – Type approval for woodworking machines, EUR-Lex.
- Case C-76/90, *Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 25 July 1991*. – Manfred Säger v Denne-meyer & Co. Ltd. – Reference for a preliminary ruling: Oberlandesgericht München – Germany. – Freedom to provide services – Activities relating to the maintenance of industrial property rights, EUR-Lex.
- Chalmers D., Davis G., Monti G., [2010], *European Union Law*, Cambridge, Second Edition.
- Communication from the Commission concerning the consequences of the judgment given by the Court of Justice on 20 February 1979 in case 120/78 ('Cassis de Dijon')*, Official Journal C 256, 03/10/1980, EUR-Lex.

- Council Resolution of 7 May 1985 on a new approach to technical harmonization and standards*, EUR-Lex.
- Dashwood A., Dougan M., Rodger B., Spaventa E., Wyatt D., [2011], *Wyatt and Dashwood's European Union Law: Sixth Edition*.
- Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, EUR-Lex.
- Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. UE L 376/36, 27.12.2006, EUR-Lex.
- Dyrektywa 2008/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, L 133/66, 22.5.2008, EUR-Lex.
- Eurochambers, *Mapping the Implementation of the Services Directive in EU Member States: The Chambers' perspective*, Eurochambers Policy Survey, February 2010.
- European Trade Union Confederation, *Quiet revolution or Community big bang?*, ETUC report on preparation of implementation of the Directive on Services in the Internal Market, Brussels, 2010, <http://www.etuc.org>
- Financial report for financial year 2010*, Annex, Detailed data 2000-2010, http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2010/2010_en.cfm#31dec
- Eurostat database, International trade in services (since 2004), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, data dostępu 21.01.2012.
- Hatzopoulos V., [2007], *Legal Aspects in Establishing the Internal Market for services*, College of Europe, European Legal Studies, Research Papers in Law, 6.
- Home-grown complexities make us go by the book, *Financial Times* (London, England) – Saturday, January 3, 2004.
- Jurkowska-Zeidler A., [2008], *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska.
- Komisja Europejska, [2007], Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Dokument uzupełniający do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku: Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie*, Bruksela, dnia 20.11.2007, KOM(2007) 725 wersja ostateczna, EUR-Lex.
- Komisja Europejska, [November 2000], *Single Market Scoreboard*, No 7.
- Komisja Europejska, [October 2008], *How product market reforms lubricate shock adjustment in the euro area*, European Economy, Economic Papers 341.
- Komisja Europejska, [2010], *The European eGovernment Action Plan 2011-2015: Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government*, COM(2010) 743, Brussels, 15.12.2010, EUR-Lex.
- Komisja Europejska, [2011a], Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Akt o jednolitym rynku – Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania- „Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”*, KOM(2011) 206 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 13.4.2011.
- Komisja Europejska, [2011b], *Services Directive: the Commission refers Germany, Austria and Greece to the Court over incomplete transposition of the Directive*, Press Release, IP/11/1283, 27/10/2011.
- Ortino F., [2004], *Basic Legal Instruments for the Liberalisation of Trade: A Comparative Analysis of EC and WTO Law*, Studies in International Trade Law, Hart Publishing.
- Pelkmans J., [2001], *European Integration: Methods and Economic Analysis*, Longman Group.
- Pelkmans J., [2005], *Mutual Recognition in Goods and Services*, [w:] *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, red. Fiorella Kostoris i Padoa Schioppa, Polgrave Macmillan, rozdział 3.

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market, COM(2004) 2 final/3, 5.3.2004, EUR-Lex.

The costs of break-up: After the fall: The aftermath of disaster is all the more frightening for being incalculable, *The Economist*, 17 września 2011.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, rozdział 3, Zbliżanie ustawodawstw, EUR-Lex.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, C 306/158 PL Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 17.12.2007, EUR-Lex.

Vogel D., [1997], *Trading up: Consumer and Environmental regulation in a global economy*, Harvard University Press.

Weiler J.H.H., [2005], *Mutual Recognition, Functional Equivalence and Harmonization in the Evolution of the European Common Market and the WTO*, [w:] *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, red. Fiorella Kostoris i Padoa Schioppa, Polgrave Macmillan, rozdział 2.

THE MUTUAL RECOGNITION PRINCIPLE AND ITS ROLE IN THE INTEGRATION OF SERVICE MARKETS ACROSS THE EUROPEAN UNION

Summary

The article focuses on the so-called principle of mutual recognition and its impact on the integration of service markets in the European Union.

Mutual recognition is the principle of EU law under which member states must allow services that are legally provided in another member state also to be sold in their own territory. For the exporter, this means that a service legally provided in one EU country should not have to meet a second set of requirements in the country to which they are exporting.

In her theoretical and empirical analysis, the author sets out to determine just how much room is still available for a further opening of service markets in EU member states. Szypulewska-Porczyńska concludes that this chiefly depends on the solutions adopted in the construction of the internal market.

The article lists the main tools used for building the internal service market and classifies the existing solutions in the so-called Services Directive transposed by EU member states.

In the first part of the article, the author discusses the principle of mutual recognition in comparison to other tools of the internal market and the relationships between them. Part two looks at the service market in terms of how these tools are used. The third part of the article classifies the solutions adopted in the Services Directive in terms of the tools used in building the internal market. Against this background, part four traces the integration of service markets in EU countries in the period from 2007, when the Services Directive was adopted, to 2010, the first year after the statutory deadline for transposing the directive.

According to the author, there is still room for a further opening of service markets in EU member states. The internal service market is only partly based on the principle of mutual recognition, which offers substantial opportunities for a further integration of service markets.

Progress made in the integration of service markets in EU countries after the adoption of the Services Directive shows that this regulatory change has not reversed a negative trend on the internal services market when it comes to the role of intra-EU trade in the overall trade of services, the author says.

Keywords: EU internal market, integration, service markets, principle of mutual recognition, Services Directive

JEL classification code: F15
