

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Lokalny i regionalny wymiar porozumienia w sprawie handlu usługami (TiSA)

(2016/C 051/08)

Sprawozdawca: Helmuth MARKOV (DE/PES), minister sprawiedliwości, spraw europejskich i ochrony konsumenta w rządzie kraju związkowego Brandenburgia

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Uwagi wstępne

1. Porozumienie w sprawie handlu usługami (ang. *Trade in Services Agreement* – TiSA) to porozumienie handlowe, które jest negocjowane od początku 2013 r., obecnie przez 51 członków Światowej Organizacji Handlu (WTO) ⁽¹⁾, w tym UE.
2. Strony negocjacji dążą do zliberalizowania handlu usługami, będącymi ważnym elementem gospodarki światowej. W UE ok. 68 % pracowników przypada na sektor usług, 10 milionów miejsc pracy w UE zależy od eksportu usług. Liberalizacja handlu usługami oznacza przede wszystkim usunięcie barier utrudniających usługodawcom udostępnianie usług w innych krajach.
3. Chociaż negocjacje dotyczące porozumienia TiSA toczą się poza ramami WTO, TiSA powinna być kompatybilna z Układem ogólnym w sprawie handlu usługami (GATS), aby w przypadku późniejszych przystąpień kolejnych członków WTO można było ją przekształcić w porozumienie wielostronne.

Uwagi ogólne

4. Już w opinii z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie negocjacji dotyczących GATS prowadzonych w ramach WTO Komitet Regionów (KR) stwierdził, że negocjacje w sprawie handlu usługami mają ogromne znaczenie, po pierwsze, ze względu na aspekt gospodarki regionalnej (działające w UE firmy, zwłaszcza MŚP, zainteresowane są ułatwionym dostępem do rynków poza UE), a po drugie ze względu na władze lokalne i regionalne, które w dużej mierze regulują usługi lub w określonych przypadkach same je świadczą. Jednocześnie zwrócono w opinii uwagę, że w przypadku przedsiębiorstw zarządzanych przez władze regionów lub gmin – z powodu ich powiązania z określonym obszarem – nie da się wdrożyć zasady wzajemności dostępu do rynków.
5. Te same uwagi dotyczą negocjacji w sprawie TiSA, podobnie jak pogląd, że podstawą świadczenia usług publicznych jest koncepcja władz lokalnych i regionalnych odnośnie do ich zadań i obowiązków wobec obywateli i że w związku z tym należy zagwarantować dalsze sprawowanie demokratycznej kontroli nad tymi usługami oraz ich ciągłość, dostępność i jakość.
6. Z zadowoleniem przyjmuje ogólne podejście wyrażone w projekcie sprawozdania Parlamentu Europejskiego zawierającego zalecenia dla Komisji w sprawie negocjacji dotyczących TiSA. Zgodnie z tym projektem porozumienie TiSA powinno zapewniać wymierne korzyści dla konsumentów i przyznawać dostęp do rozmów zainteresowanym stronom, tak aby ułatwić przyszłą wielostronność, a w konsekwencji „usługi publiczne i kulturalne, podstawowe prawa do prywatności danych i sprawiedliwych warunków pracy oraz prawo do tworzenia uregulowań prawnych nie podlegają negocjacjom i powinny być jednoznacznie wyłączone z zakresu porozumienia”. Z zadowoleniem przyjmuje również wiele odniesień do wymiaru lokalnego i regionalnego negocjacji dotyczących TiSA zawartych w projekcie sprawozdania.
7. Podkreśla, że mandat negocjacyjny UE w zakresie porozumienia TiSA obejmuje wyłącznie przepisy dotyczące dostępu do rynków i niedyskryminacji zagranicznych usługodawców, natomiast nie dotyczy prawa UE, poszczególnych państw i ich samorządów terytorialnych do samodzielnego regulowania usług.

⁽¹⁾ Uczestnikami negocjacji w sprawie TiSA są obecnie: Australia, Chile, Kostaryka, Hongkong, Islandia, Izrael, Japonia, Kanada, Kolumbia, Liechtenstein, Mauritius, Meksyk, Nowa Zelandia, Norwegia, Pakistan, Panama, Paragwaj, Peru, Szwajcaria, Korea Południowa, Tajwan, Turcja, Stany Zjednoczone i 28 państw członkowskich UE.

Zalecenia ogólne

8. Zauważa, że usługi stanowią znaczący składnik gospodarki światowej i gospodarki Europy, a dalsza liberalizacja handlu usługami dzięki porozumieniu TiSA przyniesie w różnych krajach wielorakie korzyści gospodarcze, w pierwszym rzędzie w sektorze prywatnym.
9. Popiera obecną debatę na temat porozumienia TiSA i podkreśla konieczność znalezienia równowagi między potrzebą stron negocjacji, aby w trakcie rokowań zachować poufność, a stałą potrzebą przejrzystości, aby zagwarantować osiągnięcie właściwych rezultatów z zaangażowaniem wszystkich zainteresowanych podmiotów. Odsyła w związku z tym do normalnej praktyki WTO odnośnie do publicznego dostępu do dokumentów negocjacyjnych oraz oczekuje, że praktyka ta będzie nadal stosowana również w przypadku porozumienia TiSA.
10. Z zadowoleniem przyjmuje starania Komisji Europejskiej, aby zwiększyć przejrzystość negocjacji. Zarazem podkreśla jednak, że nawet jeśli Komisja Europejska upubliczniła mandat negocjacyjny, to i tak przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych – reprezentowani na szczeblu UE przez KR – powinni być zapraszani na początku i na końcu rund negocjacyjnych do udziału w dialogu prowadzonym przez Komisję Europejską.
11. Przyjmuje z zadowoleniem, że w wytycznych dla Komisji Europejskiej dotyczących negocjowania porozumienia zawarto następujący zapis: „W ramach porozumienia musi być podkreślone prawo UE i państw członkowskich do regulowania świadczenia usług na ich terytorium i do wprowadzania nowych przepisów w tym zakresie z myślą o interesie publicznym”.
12. W odniesieniu do usług publicznych podkreśla znaczenie zawarcia w wytycznych negocjacyjnych odniesienia do art. 14 i 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i do Protokołu w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym (protokół nr 26) oraz wzywa do pełnego poszanowania autonomii na szczeblu lokalnym i regionalnym, zgodnie z art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Jednak wyraża w związku z tym ubolewanie, że w dziedzinie usług publicznych w umowach handlowych negocjowanych przez UE (CETA, TTIP, TiSA) używane są różne pojęcia.
13. Podkreśla, że negocjacje w sprawie porozumienia TiSA nie dotyczą prywatyzacji usług.
14. Podkreśla konieczność gromadzenia kompleksowych i porównywalnych danych dotyczących lokalnych i regionalnych następstw ustaleń poczynionych w ramach porozumienia TiSA, a także odpowiedniego aktualizowania – na podstawie tych danych i ocen skutków – statystyk i prognoz gospodarczych.
15. Wyraża obawę w związku z tym, że ujęta w wytycznych negocjacyjnych UE⁽²⁾ ocena skutków w kontekście zrównoważonego rozwoju nadal nie została zakończona. Wzywa do uwzględnienia w tej ocenie wpływu TiSA na spójność terytorialną (ocena oddziaływania terytorialnego).
16. Podkreśla wynikające z artykułu 11 TFUE zobowiązanie, zgodnie z którym wymogi ochrony środowiska muszą zostać uwzględnione także w polityce handlu zagranicznego UE, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju.
17. Zwraca uwagę Komisji Europejskiej na szczególne interesy szczebla lokalnego i regionalnego w kontekście negocjacji w sprawie porozumienia TiSA. Jego rola mogłaby się znacząco zwiększyć, gdyby na podstawie opinii Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) dotyczącej umowy o wolnym handlu zawartej między UE i Singapurem potwierdzono, że porozumienie TiSA posiada cechy mieszanej umowy handlowej, podlegającej ratyfikacji w poszczególnych państwach członkowskich przez izby reprezentujące poziom regionalny.
18. Zwraca uwagę na fakt, że w art. 3 ust. 1 TFUE wspólna polityka handlowa określona jest jako integralny obszar wchodzący w zakres wyłącznych kompetencji Unii. Jednak mając na uwadze zasadę pomocniczości, należy odpowiednio wcześniej wyjaśnić podział kompetencji podczas negocjacji handlowych, jeśli dane negocjacje mają konsekwencje dla dziedzin wchodzących w zakres kompetencji państw członkowskich.

⁽²⁾ Zob. pkt 10 w: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6891-2013-ADD-1-DCL-1/pl/pdf>.

Propozycje

19. KR popiera podejście, zgodnie z którym w odniesieniu do kwestii niedyskryminacji sporządzony zostanie tzw. wykaz negatywny zawierający listę obszarów, które mają zostać wyłączone z zakresu porozumienia, natomiast w kwestii dostępu do rynków sporządzi się tzw. wykaz pozytywny zawierający listę obszarów, które mają zostać objęte porozumieniem TiSA.

20. Choć zdaje sobie sprawę, że dla przedsiębiorczości i wzrostu gospodarczego bardzo ważne są strategie sprzyjające gromadzeniu danych, to jednak liczy na to, że strategie te będą stosowane tylko pod warunkiem że nie będą zagrażać prawu obywateli do należytej ochrony prywatnej sfery ich życia. Innymi słowy, oczekuje bezwarunkowej i kompleksowej ochrony danych osobowych. W związku z tym wzywa do wprowadzenia bezwarunkowego ogólnego odstępstwa od środków na rzecz ochrony życia prywatnego osób w zakresie przetwarzania i rozpowszechniania danych osobistych oraz ochrony poufności ich osobistych akt i rachunków zgodnie z art. XIV GATS i w oparciu o ten artykuł. Ponadto sprzeciwia się co do zasady stosowaniu porozumienia w odniesieniu do środków na rzecz ochrony danych, dopóki w obrębie UE nie zostaną wprowadzone kompleksowe ramy prawne w zakresie ochrony danych, dostosowane do aktualnego stanu cyfryzacji.

21. Odrzuca wszelkie ograniczenie suwerenności regulacyjnej rządów i władz lokalnych i regionalnych, zwłaszcza w dziedzinie edukacji, kultury, teatrów, bibliotek, muzeów i finansów oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony środowiska, ochrony danych oraz świadczeń społecznych i usług zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, w zakresie wydawania pozwoleń dla placówek opieki zdrowotnej i laboratoriów, zakładów utylizacji odpadów i elektrowni, w dziedzinie standardów dotyczących ochrony konsumenta, norm spójności społecznej, w przypadku szkół i usług edukacyjnych finansowanych ze środków publicznych i innych usług edukacyjnych finansowanych ze środków prywatnych oraz w odniesieniu do regulacji zamówień publicznych.

22. Odrzuca ograniczenia finansowania skrośnego przedsięwzięć tego samego samorządu terytorialnego, jeśli wykraczają one poza ograniczenia wynikające z prawa Unii i prawa państw członkowskich.

23. Wzywa do przyjęcia klauzuli rewizji, aby umożliwić ewentualny ponowny przegląd porozumienia, i do zamieszczenia w nim postanowienia, na podstawie którego w każdej chwili możliwe będzie cofnięcie decyzji o liberalizacji danej usługi.

24. Odrzuca przyjęcie klauzul, które zobowiązują władze do utrzymania stanu liberalizacji osiągniętego do czasu zawarcia porozumienia (klauzula „martwego punktu”), zabraniają przywrócenia świadczenia zliberalizowanej usługi przez władze publiczne (klauzula zapadkowa) i stanowią, że każda nowa usługa automatycznie podlega całkowitej liberalizacji (klauzula zabezpieczenia przyszłości).

25. Porozumienie TiSA powinno określać jedynie minimalne, wymagane standardy, nie ograniczając prawa do stosowania wyższych standardów.

26. Wzywa do wprowadzenia w porozumieniu TiSA rozdziału dotyczącego spraw społecznych, który określałby, na podstawie odnośnych konwencji MOP, odpowiednie standardy socjalne, zwłaszcza w odniesieniu do norm pracy. Jednak rozdział ten nie powinien uniemożliwiać „uwielostronnienia” porozumienia TiSA.

27. Domaga się zabezpieczenia zasady kraju docelowego w przypadku istnienia różnych standardów, zwłaszcza w zakresie sposobu 4 (swobodny przepływ usługodawców tymczasowych i pracowników przemieszczonych wewnątrz przedsiębiorstw) w celu przestrzegania wymagań dotyczących kwalifikacji oraz prawa pracy i układów zbiorowych w kraju goszczącym; swobodny przepływ usługodawców tymczasowych i pracowników przemieszczonych wewnątrz przedsiębiorstw nie powinien i nie może być wykorzystywany w celu ograniczania prawa do strajku lub obchodzenia obowiązujących układów zbiorowych (w ten sposób, że pracownicy są zatrudniani tymczasowo).

28. Wzywa do pełnego uznania w negocjowanym tekście prawa rządów do regulacji w interesie publicznym („prawa do regulacji”), które przysługuje władzom europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Wychodzi z założenia, że współpraca regulacyjna na żadnym poziomie nie może podważać demokratycznego ustawodawstwa ani spowalniać procesu jego tworzenia.

29. Apeluje, by w porozumieniu TiSA zawrzeć możliwość sądowej kontroli przestrzegania praw człowieka w handlu usługami.

30. Domaga się, aby spory sądowe związane z przestrzeganiem tego porozumienia rozstrzygane były przez sądy w kraju siedziby pozwanego w języku i zgodnie z porządkiem prawnym kraju pozwanego. Należy też zapewnić możliwość złożenia apelacji. Procedury rozstrzygania sporów między państwami powinny opierać się na procedurach obecnie obowiązujących na szczeblu WTO. Nie jest wskazane, by porozumienie przewidywało mechanizm rozstrzygania sporów między inwestorami a państwami.

31. Proponuje, by rozważyć przyjęcie postanowień mających na celu ochronę konsumentów korzystających z usług online, w szczególności ochronę przed skutkami nieuczciwego prowadzenia działalności gospodarczej, a także osobnego określenia jurysdykcji w dziedzinie sprzedaży konsumenckiej, wzorem rozporządzenia Bruksela I.
32. Oczekuje zagwarantowania świadczenia usług powszechnych m.in. po to, aby obywatele z obszarów oddalonych, obszarów przygranicznych, wysp, z regionów górskich itp. nie musieli otrzymywać usług gorszej jakości ani ponosić żadnych wyższych kosztów niż mieszkańcy aglomeracji.
33. Odrzuca zaklasyfikowanie gminnych i regionalnych przepisów dotyczących zagospodarowania gruntów oraz regionalnych planów rozwoju i zabudowy jako barier pozataryfowych.
34. Z zadowoleniem przyjmuje jednoznaczne wyłączenie z negocjacji usług audiowizualnych; wyraża jednak ubolewanie, że nie dotyczy ono usług kulturalnych. Dlatego wyraża niepokój z powodu trudności ze zdefiniowaniem usług kulturalnych i domaga się ochrony różnorodności językowej i specyfiki kulturowej w gminach i regionach, ze szczególnym uwzględnieniem interesów mniejszości, jak również praw autorskich i własności intelektualnej.
35. Zdecydowanie odrzuca zobowiązania w dziedzinie usług finansowych, które są sprzeczne z obowiązującymi w UE środkami regulacji rynków i produktów finansowych.
36. Liczy na drugą turę konsultacji publicznych na temat porozumienia w sprawie handlu usługami i zdecydowanie domaga się od Komisji Europejskiej, by uwzględniła wyniki tej oraz poprzedniej tury konsultacji w swej końcowej ocenie postanowień porozumienia.
37. Domaga się otwartego prowadzenia negocjacji w sprawie porozumienia TiSA, by umożliwić krajom rozwijającym się i najsłabiej rozwiniętym włączyć się do nich, jeśli tego pragnęły.
38. Zwraca uwagę na konieczność wielostronnego podejścia zmierzającego do integracji w skali świata.
39. Apeluje o wynegocjowanie takich zasad handlowych, które przyczynią się do bardziej sprawiedliwego handlu oraz do bardziej zrównoważonego rozwoju. W tym kontekście z zadowoleniem przyjmuje zawartą w strategii handlowej Komisji Europejskiej zapowiedź, że europejska polityka handlowa powinna być zgodna z programem działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030.

Bruksela, dnia 4 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA
