EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 27.1.2011
KOM(2011) 20 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Cesta k lépe fungujícímu jednotnému trhu služeb vycházející z výsledků postupu vzájemného hodnocení podle směrnice o službách

(Text s významem pro EHP)

{SEK(2011) 102 v konečném znění}

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Cesta k lépe fungujícímu jednotnému trhu služeb vycházející z výsledků postupu vzájemného hodnocení podle směrnice o službách

(Text s významem pro EHP)

Hlavní hnací silou hospodářství EU jsou služby. Obecně platí, že 9 z 10 nově vytvořených pracovních míst spadá do tohoto sektoru. Dobře fungující a skutečně integrovaný jednotný trh služeb je proto klíčovým nástrojem k vytvoření potřebného růstu, pracovních míst a inovací v Evropě a ke zvýšení její celkové konkurenceschopnosti. Strukturální reformy nezbytné k vytvoření skutečného jednotného trhu služeb rovněž tvoří jádro strategie „Evropa 2020“[1], která zdůraznila, že „*na základě směrnice o službách musí být vytvořen otevřený jednotný trh služeb*“. Nedávno přijaté sdělení Komise „Na cestě k Aktu o jednotném trhu“[2] zdůraznilo potřebu nadále prohlubovat jednotný trh služeb a stavět na výsledcích postupu „vzájemného hodnocení“ stanoveného ve směrnici o službách[3].

V tomto sdělení Komise představuje hlavní výsledky postupu vzájemného hodnocení a vychází z nich při přechodu k další fázi budování jednotného trhu služeb, v níž budou přínosy směrnice o službách posíleny a doplněny souborem dalších opatření. K tomuto sdělení je připojen pracovní dokument útvarů Komise, v němž jsou podrobněji popsány činnosti vykonané v průběhu vzájemného hodnocení a první výsledky legislativních reforem přijatých členskými státy za účelem provedení směrnice.

1. SLUŽBY JSOU HLAVNÍ HNACÍ SILOU HOSPODÁŘSTVÍ EU

Vytvoření jednotného trhu služeb – oblasti bez vnitřních hranic, v níž je zajištěn volný pohyb služeb – představuje od počátku **evropského projektu jeden z jeho ze základních kamenů**. Jednotný trh služeb nebyl vytvořen samoúčelně a neměl by ani tak být vnímán. Je **nástrojem ke zlepšení každodenního života a dobrých životních podmínek evropských podniků a občanů**. Musíme využít obrovského potenciálu, který nabízí, jako prostředku k vytvoření udržitelného růstu a nových pracovních míst, rozšíření nabídky pro spotřebitele a otevření nových příležitostí pro podniky.

Na pozadí současné hospodářské krize roste potřeba dobře fungujícího jednotného trhu služeb o to naléhavěji. V dnešní době jsou služby **hlavní hnací silou hospodářství EU** a hospodářská činnost se v posledních desetiletích výrazně posunuje do znalostních odvětví služeb. Služby tvoří více než **dvě třetiny HDP EU** a v posledních letech byly **zdrojem veškeré čisté tvorby pracovních míst**. Kromě toho se zhruba 75 % obchodu se službami

---

1 Sdělení Komise „Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“, KOM(2010) 2020 v konečném znění.

2 „Na cestě k Aktu o jednotném trhu – Pro vysoce konkurenceschopné sociálně tržní hospodářství“, KOM(2010) 608 v konečném znění.

3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, Úř. věst. L 376, 27.12.2006, s. 36.

týká poskytování služeb jiným podnikům v téměř všech odvětvích evropského hospodářství, a zejména v **průmyslu**. Integrovanější a lépe fungující trh služeb by proto měl zvýšit konkurenceschopnost hospodářství EU jako celku.

Jednotný trh služeb však **zatím nevydává všechen svůj potenciál**. Služby stále představují pouze asi jednu pětinu celkového obchodu uvnitř EU, což je malý podíl ve srovnání s jejich přítomností v hospodářství (i když zohledníme fakt, že některé služby jsou svou podstatou méně obchodovatelné a/nebo ve větší míře místního charakteru). Chybějící dynamika obchodu se službami uvnitř EU je patrná při pohledu na vývoj světového obchodu EU se službami. Od roku 2004 roste obchod se službami mezi EU a zbytkem světa rychleji než uvnitř jednotného trhu. V současnosti podniká v jiném členském státě pouze asi 8 % evropských malých a středních podniků. V důsledku toho nepřekročí inovativní činnosti, které jsou pro růst zásadní, hranice jednotlivých států a často nedosahují požadované kritické míry. To omezuje výběr pro uživatele služeb, jakož i inovační potenciál Evropy. Kromě toho byl v posledních letech růst produktivity v řadě odvětví služeb pomalý, částečně z důvodu nízké intenzity hospodářské soutěže, která zůstává omezena neodůvodněnými překážkami na jednotném trhu.

Stručně řečeno **hospodářství EU naléhavě potřebuje integrovanější a prohloubenější jednotný trh služeb**. Je nezbytný k tomu, aby se podniky – ve službách a průmyslu – mohly rozvíjet, mohly vytvářet více pracovních míst a získat lepší pozici v celosvětovém měřítku. Dále je klíčovou podmínkou k tomu, aby se hospodářství EU dostalo na cestu obnovy. Další růst služeb by rovněž měl usnadnit provádění strukturálních změn v hospodářství EU a kompenzovat úpravy pracovních míst v ostatních odvětvích.

Přijetí a následné provádění **směrnice o službách znamená důležitý milník** ve zlepšování fungování jednotného trhu služeb. Odstraňuje totiž neodůvodněné překážky, zjednodušuje regulační rámec a napomáhá modernizaci veřejných správ. Stále **je** však **třeba učinit více**. Nedávno přijaté sdělení „Na cestě k Aktu o jednotném trhu“ potvrdilo důležitost jednotného trhu služeb a potřebu jej dále rozvinout. **Toto sdělení** vychází z výsledků postupu vzájemného hodnocení podle směrnice o službách a **stanoví ambiciózní pracovní program, který by nás měl k tomuto cíli přiblížit**. Doplňuje a posiluje další probíhající činnosti na úrovni EU zaměřené na zlepšení fungování trhů služeb, zejména opatření vycházející z „dohledu nad obchodním a distribučním trhem“[4] a ze stěžejní iniciativy strategie Evropa 2020 „Digitální agenda pro Evropu“[5], jakož i z nadcházející iniciativy k podpoře lépe fungujícího jednotného trhu pro elektronický obchod[6].

---

4 Viz zpráva o dohledu nad obchodním a distribučním trhem: „Na cestě k efektivnějšímu a spravedlivějšímu vnitřnímu obchodnímu a distribučnímu trhu do roku 2020“, KOM(2010) 355 v konečném znění.

5 Sdělení Komise „Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“, KOM(2010) 2020.

6 Veřejná konzultace o budoucnosti elektronického obchodu na vnitřním trhu a o provádění směrnice o elektronickém obchodu (2000/31/ES), srpen 2010.

2. SMĚRNICE O SLUŽBÁCH – HLAVNÍ KROK SMĚREM K LÉPE FUNGUJÍCÍMU JEDNOTNÉMU TRHU SLUŽEB

Služby jsou velmi **rozmanité a často komplexní činnosti**. Stejná jsou i pravidla, která pro ně členské státy stanovují, a překážky, se kterými se musí poskytovatelé a příjemci služeb potýkat, chtějí-li z jednotného trhu těžit. **Překážky se dotýkají více služeb** než zboží, což vyplývá z nehmotné povahy služeb, důležitosti know-how poskytovatelů služeb, používání zařízení v zahraničí atd. Rovněž brání více malým a středním podnikům, zejména mikropodnikům (95 % všech poskytovatelů služeb v EU), než větším firmám. Mnoho těchto **překážek má široké pole působnosti**, tzn. jsou společné velké řadě služeb ve všech fázích činnosti poskytovatele. Navíc **mají několik společných vlastností**, včetně faktu, že jsou často důsledkem administrativní zátěže, právní nejistoty spojené s přeshraniční činností a chybějící vzájemné důvěry mezi členskými státy[7].

Na základě těchto skutečností **přijal Evropský parlament a Rada v prosinci 2006 směrnici o službách**, horizontální instrument jednotného trhu, který se týká velké řady služeb představujících okolo 40 % HDP a pracovních míst EU. Směrnici bylo nutno zcela provést do konce roku 2009. Během tříleté lhůty k jejímu provedení bylo třeba vynaložit nebývalé úsilí na všech úrovních státních správ a byla nezbytná silná politická podpora mimo jiné Evropského parlamentu a Rady.

Výsledky **provedení, přestože v některých členských státech zatím ještě není dokončeno, představují zásadní krok vpřed**, pokud jde o odstranění překážek a modernizaci/zjednodušení právních předpisů. V celé EU byly zrušeny stovky diskriminačních, neodůvodněných či nepřiměřených požadavků existujících v důležitých odvětvích služeb, jako jsou maloobchod, služby regulovaných povolání, stavebnictví, cestovní ruch či služby poskytované podnikům. Bylo toho dosaženo pomocí více než 1 000 prováděcích předpisů, z nichž některé byly „souhrnné předpisy“ obsahující desítky změn různých právních předpisů. Mnoho členských států rovněž zavedlo zvláštní mechanismy, aby zabránily vzniku nových překážek v budoucnu, mezi něž patří povinnosti vnitřního oznamování, pokyny pro budoucí právní předpisy či „testy jednotného trhu“ při posuzování dopadů nových požadavků. Do vnitrostátních právních předpisů byla rovněž zahrnuta ustanovení, která usnadňují volný pohyb služeb od poskytovatelů usazených v souladu se zákonem v jiných členských státech. Budou-li řádně uplatňována, měla by fungování jednotného trhu služeb významně zlepšit[8]. Je však důležité zdůraznit, že z **celkového potenciálu směrnice** bude možno plně těžit až poté, co **všechny členské státy dokončí veškeré požadované legislativní změny** nutné k jejímu provedení. Týká se to zejména těch členských států, které přijaly rámcové horizontální předpisy provádějící směrnici, avšak nezměnily (nebo jen nepatrně) stávající právní předpisy v konkrétních odvětvích, aby v nich odstranily neodůvodněné překážky.

Legislativní změny představují pouze jednu část úspěchů z provádění směrnice. Vynaložilo se též velké úsilí na modernizaci veřejných správ, které stále pokračuje – zejména zřízením „**jednotných kontaktních míst**“. Ve většině členských států nyní fungují portály elektronické správy pro podniky. Dále se rozvíjí **správní spolupráce**, která má usnadnit volný pohyb

---

[7] Úplnou analýzu naleznete ve zprávě Komise Radě a Evropskému parlamentu z roku 2002 o „stavu vnitřního trhu služeb“, KOM(2002) 441 v konečném znění ze dne 30. července 2002.

[8] V příloze tohoto sdělení naleznete přehled legislativních změn přijatých členskými státy a odvětví služeb, kterým by měly přinést největší užitek.

služeb mimo jiné prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu. Toto úsilí je třeba dále podporovat, aby bylo zajištěno, že účinky směrnice budou plně hmatatelné i v praxi.

Podle konzervativních odhadů může provedení směrnice o službách celkově přinést hospodářský zisk až **140 miliard eur, což představuje až 1,5% růst HDP EU**[9]. Tyto odhady neberou v úvahu čistě vnitrostátní důsledky správního a regulačního zjednodušení, které by měly být rovněž významné.

Tím význam směrnice o službách pro vytvoření jednotného trhu služeb nekončí. Směrnice obsahuje řadu mechanismů a nástrojů umožňujících další pokrok i po jejím provedení. Obzvláště účinným nástrojem je **postup vzájemného hodnocení** stanovený směrnicí, který členské státy a Komise prováděly v roce 2010. **Toto sdělení předkládá klíčové výsledky postupu** a určuje na tomto základě **řadu opatření k dalšímu prohloubení jednotného trhu služeb** a jeho přiblížení potřebám občanů a podniků EU. Vychází z výsledků diskusí mezi členskými státy a Komisí a hlavních učiněných závěrů, jakož i z příspěvků veřejné konzultace, která byla rovněž provedena.

3. POSTUP VZÁJEMNÉHO HODNOCENÍ – MOCNÝ NÁSTROJ K POSOUZENÍ STAVU JEDNOTNÉHO TRHU SLUŽEB

Proces „vzájemného hodnocení“ byl inovativní a fakticky podložený postup „**vzájemného přezkumu**“ stanovený směrnicí o službách. Zatímco při provádění všech směrnic EU by takový mechanismus nebyl přijat či vyžadován, specifika směrnice o službách ho učinila nezbytným. Za prvé, z důvodu její široké oblasti působnosti musely členské státy provést **systematický a komplexní přezkum svých právních předpisů**. Za druhé, směrnice členským státům uložila úkol **posoudit řadu právních požadavků, které jsou běžně ukládány poskytovatelům služeb**: požadavky na usazení (např. povolovací režimy, územní omezení nebo omezení vlastnictví kapitálu) a požadavky na přeshraniční poskytování služeb (např. povinnosti registrace, oznámení nebo pojištění). Členské státy musely tyto požadavky přezkoumat a posoudit v porovnání s určitými kritérii stanovenými ve směrnici a na základě toho určit, zda by se měly zachovat, zda je třeba je změnit, anebo zrušit.

Vzhledem k závažnosti a složitosti těchto úkolů byly **výměna informací a zkušeností a vzájemný přezkum umožněný postupem vzájemného hodnocení klíčové** pro zapojení všech členských států do úspěšného provádění tohoto ambiciózního právního předpisu. Je však také vhodné poznamenat, že některé otázky spojené s prováděním – např. zřízení jednotných kontaktních míst – netvořily součást tohoto procesu.

V říjnu 2009 se na **zasedání skupiny na vysoké úrovni Rady pro konkurenceschopnost Komise a členské státy dohodly na metodice**, kterou budou používat při postupu, do něhož se nakonec zapojilo 30 zemí[10] a který jako významný proces obsáhl téměř 35 000 požadavků. **Práce byla zahájena v roce 2010**, kdy se členské státy v období od ledna do března scházely v **seskupeních** po pěti zemích, aby diskutovaly situaci v jednotlivých přítomných státech a připravily další diskuse. Od března do října poté probíhala **plenární zasedání,** na nichž byly

[9] „Expected economic benefits of the European Services Directive“, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), listopad 2007.

[10] Účastnily se rovněž tři země ESVO, které jsou partnery Dohody o EHP – Island, Lichtenštejnsko a Norsko.

přezkoumány konkrétní požadavky a hlavní odvětví služeb, kterých se směrnice týká[11]. Od konce června do poloviny září 2010 se konala **veřejná konzultace**, v níž byly vyzvány zúčastněné strany k poskytnutí svých názorů.

4. HLAVNÍ VÝSLEDKY POSTUPU VZÁJEMNÉHO HODNOCENÍ

4.1. Čeho bylo dosaženo?

Celkové posouzení postupu vzájemného hodnocení je velmi pozitivní. Postup zavedl **strukturovaný dialog** mezi členskými státy, a přinesl tak **transparentnost** výsledků provádění směrnice o službách a pomohl určit a podpořit **osvědčené regulační postupy**. Diskuse rovněž pomohly podpořit **praxi dialogu**. Kontakt a výměna informací mezi členskými státy (od bilaterálního kontaktu a kontaktu v seskupeních až po větší skupiny) se v průběhu celého procesu znásobily a zásadní měrou přispěly k jeho výsledkům.

Postup vzájemného hodnocení rovněž umožnil vytvořit **podrobný přehled o stavu důležité části jednotného trhu služeb**. Bylo to poprvé, co spolu členské státy a Komise důkladně posoudily vnitrostátní předpisy týkající se služeb. Posuzovaly se předpisy na vnitrostátní, regionální a místní úrovni, stejně jako předpisy stanovené profesními sdruženími s regulačními pravomocemi. V tomto ohledu mělo vzájemné hodnocení **v členských státech** nebývalý „**účinek jednotného trhu**“, neboť všechny úrovně státní správy byly vyzvány, aby kriticky posoudily své vlastní předpisy a předpisy existující v jiných členských státech z hlediska jednotného trhu.

Tento postup se také ukázal být cenným nástrojem k identifikaci **zbývajících překážek** pro jednotný trh a k položení základu pro **budoucí politická** opatření v odvětví služeb. To vše bylo umožněno díky **aktivnímu zapojení členských států**, které za postup převzaly odpovědnost a aktivně se ho účastnily.

4.2. Co ještě zbývá učinit?

Z diskusí s členskými státy a z příspěvků zúčastněných stran vyplývá, že **v některých odvětvích služeb je třeba na dosažení jednotného trhu nadále pracovat**, zejména pokud jde o přeshraniční poskytování služeb.

Část problému patrně vychází z toho, že řada **předpisů EU přijatých v průběhu let za účelem podpory fungování jednotného trhu služeb není využívána v plném rozsahu a v některých případech není prováděna nebo uplatňována důsledně**. Služby často podléhají řadě různých nástrojů EU. Některé z nich se uplatňují horizontálním způsobem, jako např. směrnice o službách nebo směrnice o elektronickém obchodu[12]. Jiné, např.

---

[11] Členské státy určily jako prioritní tato odvětví služeb: stavebnictví a služby v souvislosti s nemovitostmi, cestovní ruch a s ním spojené služby, stravování a pohostinství, služby regulovaných povolání, velkoobchodní a maloobchodní služby, služby poskytované podnikům a soukromé vzdělávání. Výbor pro směrnici o službách byl informován o výsledcích postupu na svém zasedání dne 15. října 2010.

[12] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu, Úř. věst. L 178, 17.7.2000, s. 1.

směrnice o uznávání odborných kvalifikací[13], regulují otázky, jež mají zásadní význam pro velkou řadu služeb. Existuje mnoho dalších nástrojů EU, které velmi výrazně ovlivňují odvětví služeb, např. nástroje regulující transakce mezi podniky a spotřebiteli nebo ochranu životního prostředí. Vzájemné hodnocení ukázalo, že někdy není jasné, jak spolu tyto nástroje navzájem reagují. Někdy se rovněž zdá, že provádění/uplatňování těchto nástrojů na vnitrostátní úrovni dostatečně nezohledňuje aktuální fungování jednotného trhu. V praxi to vede k nejistotě ohledně toho, které předpisy se uplatňují, zejména v souvislosti s přeshraničním poskytováním služeb, na úkor možnosti a ochoty malých a středních podniků provozovat činnost v zahraničí.

Z vzájemného hodnocení rovněž vyplývá, že zbývající problémy plynou z toho, že členské státy hojně využívají možnosti **vyhradit určité činnosti poskytování služeb určitým provozovatelům**. V EU existuje 800 různých činností, které jsou v jednom nebo více členských státech považovány za regulovaná povolání a jsou vyhrazeny poskytovatelům majícím zvláštní odbornou kvalifikaci. Přestože v určitých případech mohou existovat platné politické důvody ospravedlňující tuto praxi (například z důvodu komplexnosti činností, které mají být prováděny, či jejich důsledků pro jistotu či bezpečnost spotřebitele), nezdá se tomu tak být pokaždé. Mnoho činností je regulováno jen v několika členských státech a více než 25 % je regulováno pouze v jednom (týká se to například služeb fotografů, barmanů, výrobců korzetů nebo pokojských). Tento problém zmiňovaly členské státy pravděpodobně nejčastěji jako překážku fungování jednotného trhu, zejména v případě přeshraničních služeb, a to především mezi členskými státy, které tyto činnosti neregulují, a členskými státy, v nichž regulovány jsou (například se může stát, že samostatně výdělečně činný fotograf nemůže fotografovat společenskou událost konanou v členském státě, v němž je tato činnost vyhrazena osobám se zvláštní odbornou kvalifikací fotografa, nemůže-li prokázat předchozí alespoň dvouletou odbornou praxi). Členské státy rovněž poukázaly na skutečnost, že v některých odvětvích, např. ve stavebnictví, se zdá být velký počet regulovaných specializací, jejichž důležitost lze zpochybnit, protože vedou k roztříštěnosti trhu, která je nákladná. Brání také poskytování vysoce kvalitních služeb (například osoba s kvalifikací elektrotechnika se může setkat s potížemi, pokud chce poskytovat služby v jiném členském státě, v němž by některé její činnosti byly vyhrazeny jinému regulovanému povolání, např. montérům elektrických zařízení).

Z diskusí během vzájemného hodnocení rovněž vyvstaly otázky v souvislosti s **požadavky právní formy** (například omezení týkající se právních forem, které mají k dispozici provozovatelé věnující se určité činnosti, jako je zákaz poskytovatelům řemeslných služeb zvolit si právní formu společnosti s ručením omezeným) a s **požadavky vlastnictví kapitálu** (patří sem povinnost mít zvláštní odbornou kvalifikaci pro držení podílu na kapitálu ve společnostech poskytujících určité služby; příkladem je pravidlo, že osoba musí být kvalifikovaný daňový poradce, aby mohla vlastnit podíl na kapitálu ve společnosti nabízející služby daňového poradenství). Přestože některé z těchto požadavků mohou být podloženy platnými politickými důvody (např. zajištění nezávislosti nebo osobního zapojení poskytovatele služeb), vytvářejí nicméně překážky pro fungování jednotného trhu služeb. Navzdory zlepšením dosaženým během provádění směrnice o službách přetrvávají podstatné odlišnosti. Proto se během vzájemného hodnocení vedly intenzivní debaty o opodstatněnosti a/nebo přiměřenosti některých předpisů. Omezení dostupných právních forem způsobuje často problémy společnostem nebo kvalifikovaným pracovníkům, kteří se chtějí usadit

[13] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací, Úř. věst. L 255, 30.9.2005, s. 22.

v jiném členském státě, neboť omezují jejich výběr nejvhodnějšího nástroje pro účely např. zdanění nebo financování. Požadavky týkající se vlastnictví kapitálu mohou vést k omezeným možnostem získání finančních prostředků a k omezením, pokud jde o dostupné obchodní modely. Kromě toho může mít uplatňování požadavků právní formy nebo vlastnictví kapitálu na přeshraniční poskytování služeb obzvláště omezující účinky, protože může například zbavit určité poskytovatele možnosti nabízet své služby v zahraničí pouze z důvodu právní formy, v níž svou činnost provozují.

Postup vzájemného hodnocení rovněž potvrdil, že **pojistné povinnosti** ukládá poskytovatelům přeshraničních služeb často členský stát, v němž je služba poskytována, aniž by zohlednil skutečnost, že poskytovatel již může být adekvátně pojištěn v místě usazení (například od patentového zástupce, který předkládá žádost o patent pro jednoho ze svých klientů v jiném členském státě, než v němž je klient usazen, se požaduje, aby uzavřel novou pojistnou smlouvu, přestože je riziko ve vztahu k tomuto klientu již pojištěno). Na základě směrnice o službách bylo třeba v mnoha případech posoudit důvody a přiměřenost takto uložených povinností. V případech, kdy lze takový požadavek odůvodnit, by se poskytovatelé mohli setkat s velmi praktickým problémem: získat pojištění na poskytování přeshraničních služeb se zdá být do značné míry obtížné (může být těžké pojištění na trhu nalézt nebo se na něj mohou vztahovat velmi nevýhodné podmínky). Postup vzájemného hodnocení upozornil na to, že tato otázka může vést ke značným problémům při přeshraničním poskytování služeb v odvětvích, jako jsou služby podnikům nebo stavebnictví.

Na závěr postup vzájemného hodnocení potvrzuje potřebu učinit jednotný trh služeb konkrétnější realitou v praxi se zřetelem na to, že je utvářen současným uplatňováním velkého množství pravidel na regionální a místní úrovni ve stále větší a rozmanitější Unii. **Potřebujeme intenzivnější dialog** (se státními správami členských států a mezi nimi, jakož i mezi správami a poskytovateli služeb) o otázkách, které jsou pro jednotný trh klíčové, např. o volném pohybu služeb, **a větší transparentnost**, abychom co možná nejvíce zabránili vzniku nových překážek. Vzhledem ke složitosti velké Unie se rovněž zvyšuje důležitost **prosazování na vnitrostátní úrovni**, a to především zajištění, aby poskytovatelé služeb měli na vnitrostátní úrovni účinné, rychlé a dostupné opravné prostředky, a mohli tak prosazovat svá práva vyplývající z jednotného trhu.

5. CESTA VPŘED: OPATŘENÍ PRO DALŠÍ PROHLOUBENÍ JEDNOTNÉHO TRHU SLUŽEB

Z klíčových závěrů vzájemného hodnocení vyplývá, že Komise musí podniknout další kroky, aby evropskému hospodářství umožnila plně těžit z potenciálu jednotného trhu služeb.

Komise bude **prioritně** nadále a intenzivněji pracovat s jednotlivými členskými státy, aby **dosáhla úplné a správné transpozice a provádění směrnice o službách ve všech členských státech**. V prvním pololetí 2011 Komise uspořádá řadu bilaterálních jednání s těmi členskými státy, v nichž lze najít jasné známky nesprávného nebo neúplného provedení směrnice o službách. V případě nutnosti budou přijata formální donucovací opatření.

Souběžně s tím Komise v roce 2011 provede **první ekonomické posouzení** aktuálního provádění směrnice a jejího dopadu na fungování trhů služeb.

Kromě toho Komise na základě *acquis* přijme řadu dodatečných opatření, aby jednotný trh služeb posunula kupředu.

5.1. „Kontrola fungování“ jednotného trhu v odvětví služeb

Komise spolu s členskými státy provede **„kontrolu fungování“** jednotného trhu služeb. Cílem bude posoudit stav z hlediska uživatelů jednotného trhu, mezi něž patří společnosti, které chtějí založit dceřinou společnost v jiném členském státě, osoby samostatně výdělečně činné, které chtějí poskytovat služby v zahraničí, malé a střední podniky nebo spotřebitelé, kteří chtějí využívat služeb poskytovaných provozovatelem usazeným v jiném členském státě. Kontrola fungování by měla poskytnout **posouzení, jak jsou různé právní předpisy EU uplatňovány a jak fungují v praxi**.

Aby kontrola fungování podala realistický a užitečný obraz fungování jednotného trhu služeb, bude nutné zohlednit nástroje EU přesahující rámec směrnice o službách. Kromě toho by kontrola fungování neměla být provedena obecně, ale na základě konkrétních odvětví a činností (praktických případových studií), z nichž bude patrné, jak jednotný trh pracuje a v jakých oblastech zůstávají problémy. Cílem by bylo stanovit soubor praktických scénářů v konkrétních odvětvích, v nichž se podniky a občané nejčastěji potýkají se špatným fungováním jednotného trhu, a určit prioritní odvětví na základě potenciálu zaměstnanosti a růstu. Neznamená to však, že výsledky kontroly fungování budou mít význam pouze pro daná konkrétní odvětví. Vzhledem k povaze překážek v odvětví služeb a legislativních nástrojů v něm uplatnitelných, které často zasahují i do dalších oblastí, umožní kontrola fungování rovněž určit problémy horizontální povahy. Na základě postupu vzájemného hodnocení by se vhodnými kandidáty na kontrolu fungování pravděpodobně zdály být služby v odvětví stavebnictví, cestovního ruchu a obchodu. Z hlediska provádění by se v rámci kontroly fungování měly sejít různé útvary Komise a příslušná oddělení státních správ členských států. Spolu posoudí problémy ve společném uplatňování nástrojů EU na vnitrostátní úrovni, důvody těchto problémů a možná řešení. Analýza by měla být podpořena důkazy, jak konkrétní odvětví fungují v praxi[14], a měla by obsahovat příspěvky zúčastněných stran.

Z výsledků kontroly fungování by mělo být možné sestavit **konkrétní závěry o fungování jednotného trhu služeb pro jednotlivá odvětví** a podle potřeby určit nezbytnost dalších opatření, včetně legislativního zásahu, bude-li nutný.

Komise v roce 2011 na základě informací poskytnutých členskými státy, která konkrétní odvětví by měla být přezkoumána, zahájí kontrolu fungování jednotného trhu služeb. Cílem bude dokončit kontrolu během jednoho roku a podat Evropskému parlamentu a Radě zprávu o výsledcích a v případě nutnosti navrhnout další opatření do konce roku 2012.

5.2. Cílená opatření zaměřená na odstranění zbývajících regulačních překážek, které neopodstatněně brání rozvinutí potenciálu jednotného trhu služeb

Postup vzájemného hodnocení určil několik **konkrétních příčin**, které se zdají způsobovat podnikům a občanům na jednotném trhu problémy a **které si zaslouží podrobněji přezkoumat**. Stanovení a hodnocení rozsahu těchto problémů by se mělo prodiskutovat během kontroly fungování. Souběžně s tím se bude Komise těmito problémy konkrétně zabývat a dále posoudí stav a nezbytnost přijetí zvláštních opatření na úrovni EU.

[14] Hodnotící zpráva o spotřebitelských trzích vypracovaná Komisí například poskytuje velmi užitečné informace o praktickém fungování trhu služeb z hlediska spotřebitelů.

- Komise začne posuzovat problematiku **vyhrazování činností**, přičemž se zaměří především na oblasti, jejichž spojení s požadovanou odbornou kvalifikací je třeba dále prodiskutovat. Měla by se přitom zohlednit potřeba dosažení integrovanějšího trhu služeb, který nabízí vysoce kvalitní služby odpovídající poptávce příjemců služeb. Na základě tohoto posouzení a výsledků kontroly fungování Komise do konce roku 2012 rozhodne o možných zvláštních iniciativách.

- Komise zahájí posouzení, aby lépe pochopila, jak omezení **vlastnictví kapitálu** a **právní formy** ovlivňují některá odvětví služeb, a aby shromáždila důkazy o hospodářských vlivech těchto předpisů. Na základě tohoto posouzení a výsledků kontroly fungování Komise do konce roku 2012 rozhodne o možných zvláštních iniciativách.

- Problémy, které poskytovatelům přeshraničních služeb způsobují **požadavky pojištění**, by měly být v zájmu nalezení praktických řešení přezkoumány nejprve se zúčastněnými stranami, včetně odvětví pojišťovnictví. Na základě tohoto posouzení a výsledků kontroly fungování Komise do konce roku 2012 rozhodne o možných zvláštních iniciativách.

5.3. Cílená opatření, která pomohou učinit jednotný trh služeb konkrétnější realitou v praxi

Aby se zajistilo, že **ustanovení o volném pohybu služeb** v článku 16 směrnice o službách **se uplatňuje řádně** a důsledně ve všech členských státech, bude Komise jeho uplatňování pečlivě sledovat a o výsledcích diskutovat se všemi členskými státy. Tento postup lze založit na samotné směrnici o službách, která stanoví, že Komise podává zprávy o fungování tohoto ustanovení. Sledování by se mělo do značné míry opírat o informace a názory získané od členských států a zúčastněných stran.

Komise bude každý rok vydávat pokyny k uplatňování ustanovení o volném pohybu služeb členskými státy a o vývoji přeshraničního poskytování služeb na jednotném trhu. První takové pokyny by měly být vydány do konce roku 2011.

V budoucnu je rovněž nezbytné **zvýšit transparentnost, aby se zabránilo novým regulačním překážkám**. Povinnost členských států oznamovat požadavky na nové usazení a požadavky ovlivňující volný pohyb služeb je již stanovena ve směrnici o službách. Je bezprostředně nutné tuto povinnost posílit a za tím účelem státním správám členských států poskytnout pokyny k jejímu použití. Dále by bylo důležité posoudit, zda je třeba cíleně rozšířit oblast její působnosti.

V roce 2011 bude Komise spolupracovat s členskými státy, aby posílila systém oznamování podle směrnice o službách a poskytla státním správám pokyny k jeho fungování. Do konce roku 2012 Komise podá zprávu o fungování systému a ohledně toho, zda je potřeba cíleně rozšířit oblast jeho působnosti.

Navíc musíme **pomoci** poskytovatelům služeb, zejména **malým a středním podnikům, prosazovat jejich práva na jednotném trhu**, abychom zajistili, že nepřestanou zkoušet nabízet své služby na zahraničních trzích jen z důvodu, že to regulační překážky příliš ztěžují. Síť SOLVIT již v tomto ohledu hraje důležitou roli, neboť poskytuje neformální řešení problémů, se kterými se podniky setkávají při kontaktu s veřejnými správami. Odhlédneme-li od tohoto typu alternativních mechanismů řešení sporů, měla by se zvážit možnost návrhu

opatření, která zajistí snadno použitelné, rychlé a dostupné opravné prostředky na vnitrostátní úrovni v případě porušení práv v oblasti jednotného trhu.

Komise posoudí účinnost opravných prostředků dostupných poskytovatelům služeb na vnitrostátní úrovni v případě porušení jejich práv vyplývajících z jednotného trhu státními správami a rozhodne o dalších krocích do konce roku 2012.

6. ZÁVĚR

Provádění směrnice o službách představuje důležitý krok směrem k lépe fungujícímu jednotnému trhu služeb. Zbývá toho však ještě mnoho učinit. Toto sdělení se opírá o postup vzájemného hodnocení v rámci směrnice o službách a navrhuje soubor opatření, jejichž hlavním cílem je prohloubit jednotný trh služeb a přiblížit ho potřebám podniků a občanů. Tato odpovědnost je sdílená a úspěch navržených opatření bude záviset na soustředěném úsilí všech zúčastněných orgánů a stran.

Budoucí opatření		
Cíle	**Navrhovaná opatření**	**Harmonogram**
Zajistit, aby úplné a správné provádění směrnice o službách účinně přispělo k využití plného potenciálu jednotného trhu služeb.	- Vést dvoustranný dialog s řadou členských států, v nichž provádění probíhá pomalu, a v případě nutnosti přijmout formální donucovací opatření. - Provést první ekonomické posouzení provádění směrnice o službách.	První pololetí roku 2011 Konec roku 2011
Zajistit, aby právní předpisy EU vztahující se na služby dobře fungovaly v praxi a účinně přispívaly k posílení obchodu se službami na jednotném trhu.	- Provést „kontrolu fungování“ jednotného trhu služeb	2011–2012
Odstranit zbývající překážky bránící fungování jednotného trhu služeb.	- Posoudit důsledky pravidel členských států, kterými se vyhrazují určité činnosti poskytovatelům se zvláštní odbornou kvalifikací, a rozhodnout, zda jsou zapotřebí zvláštní iniciativy.	Do konce roku 2012
Odstranit zbývající překážky bránící fungování jednotného trhu služeb.	- Posoudit důsledky omezení uložených členskými státy, pokud jde o právní formu a vlastnictví kapitálu poskytovatelů služeb, a rozhodnout, zda jsou zapotřebí zvláštní iniciativy.	Do konce roku 2012
Odstranit zbývající překážky bránící fungování jednotného trhu služeb.	- Posoudit problémy, se kterými se poskytovatelé služeb potýkají z důvodu pojistných povinností uplatňovaných v přeshraničních situacích, a rozhodnout, zda jsou zapotřebí zvláštní iniciativy.	Do konce roku 2012

Zajistit, aby podniky a občané, kteří chtějí poskytovat služby v zahraničí a zahraničních služeb využívat, mohli těžit z výhod jednotného trhu.	- Poskytovat členským státům pravidelně pokyny k uplatňování ustanovení směrnice o službách o volném pohybu služeb.	Na konci roku 2011 a poté každoročně
Zabránit vzniku nových regulačních překážek pro služby v právních předpisech členských států.	- Poskytnout členským státům pomoc, pokud jde o dodržování oznamovacích povinností stanovených ve směrnici o službách. - Podat zprávu o fungování oznamovacích povinností podle směrnice o službách a o možném cíleném rozšíření jejich oblasti působnosti.	2011 Do konce roku 2012
Zajistit, aby poskytovatelé služeb, zejména malé a střední podniky, mohli plně využívat svých práv v oblasti jednotného trhu.	- Posoudit účinnost opravných prostředků na úrovni členských států v případě porušení práv v oblasti jednotného trhu státními správami a podat zprávu, zda jsou zapotřebí zvláštní iniciativy.	Do konce roku 2012