

EL

EL

EL



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 27.1.2011
COM(2011) 20 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Προς μια καλύτερη λειτουργία της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών με την αξιοποίηση των
αποτελεσμάτων της διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης σύμφωνα με την οδηγία για τις
υπηρεσίες**

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

{SEC(2011) 102 τελικό}

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Προς μια καλύτερη λειτουργία της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών με την αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης σύμφωνα με την οδηγία για τις υπηρεσίες

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

Οι υπηρεσίες αποτελούν την κινητήρια δύναμη της οικονομίας της ΕΕ. Σε γενικές γραμμές, οι 9 στις 10 νέες θέσεις εργασίας δημιουργούνται στον τομέα αυτό. Συνεπώς, μια πραγματικά ολοκληρωμένη ενιαία αγορά υπηρεσιών που λειτουργεί σωστά αποτελεί σημαντικό μέσο για τη μεγέθυνση, τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης και την προώθηση της καινοτομίας που χρειάζεται η Ευρώπη, καθώς και για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητάς της παγκοσμίως. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για τη δημιουργία μιας πραγματικά ενιαίας αγοράς υπηρεσιών αποτελούν επίσης το επίκεντρο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020»¹, στο πλαίσιο της οποίας έχει επισημανθεί ότι «*με βάση την οδηγία για τις υπηρεσίες πρέπει να δημιουργηθεί μια ανοικτή ενιαία αγορά για τις υπηρεσίες.*» Στο πλαίσιο της ανακοίνωσης που εξέδωσε πρόσφατα η Επιτροπή με τίτλο «Προς μια Πράξη για την Ενιαία αγορά»², επισημάνθηκε η ανάγκη περαιτέρω εμβάθυνσης της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών και αξιοποίησης των αποτελεσμάτων της διαδικασίας «αμοιβαίας αξιολόγησης» που προβλέπεται στην οδηγία για τις υπηρεσίες³.

Στην παρούσα ανακοίνωση, η Επιτροπή παρουσιάζει τα κυριότερα αποτελέσματα της διαδικασίας «αμοιβαίας αξιολόγησης» και στηρίζεται σ' αυτά για τη μετάβαση σε μια νέα φάση της οικοδόμησης μιας ενιαίας αγοράς υπηρεσιών, όπου τα οφέλη της οδηγίας για τις υπηρεσίες εδραιώνονται και συμπληρώνονται με μια σειρά περαιτέρω δράσεων. Η παρούσα ανακοίνωση συνοδεύεται από έγγραφο εργασίας της Επιτροπής που περιγράφει με περισσότερες λεπτομέρειες τις εργασίες στο πλαίσιο της διαδικασίας «αμοιβαίας αξιολόγησης» και τα πρώτα αποτελέσματα των νομοθετικών μεταρρυθμίσεων στις οποίες προέβησαν τα κράτη μέλη για τη μεταφορά της οδηγίας στην εθνική νομοθεσία.

1. ΟΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΑΠΟΤΕΛΟΥΝ ΤΗΝ ΚΙΝΗΤΗΡΙΑ ΔΥΝΑΜΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΤΗΣ ΕΕ

Η δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς υπηρεσιών, ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, υπήρξε από την αρχή **ένας από τους ακρογωνιαίους λίθους του ευρωπαϊκού οικοδομήματος**. Η ενιαία αγορά υπηρεσιών δεν προοριζόταν να αποτελέσει, και δεν πρέπει να θεωρηθεί, αυτοσκοπός. Είναι ένα **μέσο βελτίωσης των καθημερινών συνθηκών τόσο για τις επιχειρήσεις όσο και για**

¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής "Ευρώπη 2020 Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη», COM (2010) 2020 τελικό.

² «Προς μια Πράξη για την Ενιαία αγορά - Για μια κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό Ανταγωνιστικότητας», COM(2010) 608 τελικό.

³ Οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12^{ης} Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά. ΕΕ L 376/36 της 27.12.2006.

τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρέπει να χρησιμοποιήσουμε τις τεράστιες δυνατότητες που προσφέρει ως μοχλό για τη δημιουργία βιώσιμης ανάπτυξης και απασχόλησης, τη διεύρυνση των επιλογών των καταναλωτών και τη δημιουργία νέων ευκαιριών για τις επιχειρήσεις.

Η εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών αποτελεί ακόμη επιτακτικότερη ανάγκη στο πλαίσιο της παρούσας οικονομικής κρίσης. Οι υπηρεσίες είναι σήμερα η βασική **κινητήρια δύναμη της οικονομίας της ΕΕ** και η οικονομική δραστηριότητα παρουσιάζει κατά τις τελευταίες δεκαετίες έντονη στροφή προς υπηρεσίες έντασης γνώσης. Οι υπηρεσίες αντιπροσωπεύουν πάνω από τα **δύο τρίτα του ΑΕΠ και της απασχόλησης της ΕΕ** και αποτελούν την πηγή του συνόλου της καθαρής δημιουργίας θέσεων απασχόλησης στην ΕΕ κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Επιπλέον, περίπου το 75% των συναλλαγών στον τομέα των υπηρεσιών αφορούν την παροχή υπηρεσιών σε άλλες επιχειρήσεις σχεδόν σε κάθε τομέα της ευρωπαϊκής οικονομίας, και ιδίως στη **βιομηχανία**. Η μεγαλύτερη ολοκλήρωση και η καλύτερη λειτουργία των αγορών υπηρεσιών θα βελτιώσουν επομένως την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της ΕΕ στο σύνολό της.

Ωστόσο, **δεν έχει ακόμη αξιοποιηθεί όλο το δυναμικό** της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών. Οι υπηρεσίες εξακολουθούν να αντιπροσωπεύουν μόνο το ένα πέμπτο περίπου των συνολικών εμπορικών συναλλαγών εντός της ΕΕ, ποσοστό που είναι μικρό σε σύγκριση με την παρουσία τους στην οικονομία (ακόμη και αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι ορισμένες υπηρεσίες είναι από τη φύση τους λιγότερο εμπορεύσιμες ή/και έχουν περισσότερο τοπικό χαρακτήρα). Η έλλειψη δυναμισμού στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών υπηρεσιών καθίσταται προφανής όταν συγκρίνουμε τις συναλλαγές αυτές με τις συναλλαγές υπηρεσιών της ΕΕ σε παγκόσμιο επίπεδο. Από το 2004, οι συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών μεταξύ της ΕΕ και του υπόλοιπου κόσμου αυξάνονται με ταχύτερους ρυθμούς απ' ό,τι στο εσωτερικό της ενιαίας αγοράς. Σήμερα μόνο το 8% των ευρωπαϊκών ΜΜΕ δραστηριοποιούνται σε άλλα κράτη μέλη. Κατά συνέπεια, οι καινοτόμες δραστηριότητες που είναι ζωτικής σημασίας για την ανάπτυξη παραμένουν εντός των εθνικών συνόρων και, συχνά, δεν επιτυγχάνεται η απαιτούμενη κρίσιμη μάζα. Έτσι περιορίζονται οι δυνατότητες επιλογής για τους χρήστες των υπηρεσιών, καθώς και οι δυνατότητες της Ευρώπης για καινοτομία. Επιπλέον, η αύξηση της παραγωγικότητας ήταν αργή κατά τα τελευταία χρόνια σε διάφορους κλάδους των υπηρεσιών, εν μέρει λόγω της χαμηλής έντασης του ανταγωνισμού, ο οποίος εξακολουθεί να προσκρούει σε αδικαιολόγητα εμπόδια στην ενιαία αγορά.

Με λίγα λόγια, **η οικονομία της ΕΕ χρειάζεται επείγοντως μεγαλύτερη ολοκλήρωση και εμβάθυνση της ενιαίας αγοράς στον τομέα των υπηρεσιών**. Αυτό είναι αναγκαίο για να μπορέσουν οι επιχειρήσεις – στους τομείς των υπηρεσιών και της βιομηχανίας - να αναπτυχθούν, να δημιουργήσουν περισσότερες θέσεις εργασίας και να βελτιώσουν τη θέση τους σε παγκόσμιο επίπεδο. Η εξέλιξη αυτή είναι επίσης απαραίτητη αν θέλουμε να ξαναβρεί η οικονομία της ΕΕ τον δρόμο της ανάκαμψης. Η επίτευξη μεγαλύτερης ανάπτυξης στον τομέα των υπηρεσιών θα συμβάλει επίσης στην πλαισίωση των διαρθρωτικών αλλαγών στην οικονομία της ΕΕ και στην αντιστάθμιση της απώλειας θέσεων απασχόλησης σε άλλους τομείς.

Η έκδοση και η επακόλουθη μεταφορά στο δίκαιο των κρατών μελών της **οδηγίας για τις υπηρεσίες ήταν ένα κρίσιμο ορόσημο** στη βελτίωση της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς για τις υπηρεσίες. Τούτο επιτεύχθηκε με την άρση των αδικαιολόγητων εμποδίων, την απλοποίηση του κανονιστικού πλαισίου και με την ενίσχυση του εκσυγχρονισμού των δημόσιων διοικήσεων. Ωστόσο, πολλά απομένουν να γίνουν. Η ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Προς μια Πράξη για την Ενιαία Αγορά» που εκδόθηκε πρόσφατα επιβεβαίωσε τη

σημασία της ενιαίας αγοράς για τις υπηρεσίες και την ανάγκη περαιτέρω ανάπτυξής της. Λαμβάνοντας ως αφετηρία τα αποτελέσματα της διαδικασίας «αμοιβαίας αξιολόγησης» στην οδηγία για τις υπηρεσίες, **η παρούσα ανακοίνωση παρουσιάζει ένα φιλόδοξο πρόγραμμα εργασίας που θα μας φέρει πιο κοντά στην επίτευξη του στόχου αυτού** και επίσης συμπληρώνει και ενισχύει άλλες εν εξελίξει προσπάθειες σε επίπεδο ΕΕ για τη βελτίωση της λειτουργίας των αγορών υπηρεσιών, και ιδίως τις επακόλουθες ενέργειες της «παρακολούθησης της αγοράς εμπορίου και διανομής»⁴ και της εμβληματικής πρωτοβουλίας στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» με τίτλο «Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη»⁵ καθώς και τις επικείμενες πρωτοβουλίες σχετικά με τη βελτίωση της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς για το ηλεκτρονικό εμπόριο⁶.

⁴ Βλ. την έκθεση «Παρακολούθηση της αγοράς εμπορίου και διανομής - Προς μια πιο αποτελεσματική και πιο δίκαιη εσωτερική αγορά εμπορίου και διανομής για το 2020», COM(2010)355 τελικό.

⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ευρώπη 2020 –Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, COM(2010) 2020.

⁶ Δημόσια διαβούλευση για το μέλλον του ηλεκτρονικού εμπορίου στην εσωτερική αγορά και την εφαρμογή της οδηγίας για το ηλεκτρονικό εμπόριο (2000/31/ΕΕ) Αύγουστος 2010.

2. ΟΔΗΓΙΑ ΓΙΑ ΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ – ΕΝΑ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟ ΒΗΜΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΓΟΡΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Οι υπηρεσίες είναι **πολύ διαφοροποιημένες και συχνά σύνθετες δραστηριότητες**. Το ίδιο ισχύει και για τους κανόνες που τους επιβάλλουν τα κράτη μέλη και τα εμπόδια που ενδεχομένως αντιμετωπίζουν οι πάροχοι και οι αποδέκτες υπηρεσιών οι οποίοι προσπαθούν να επωφεληθούν από την ενιαία αγορά. **Οι υπηρεσίες θίγονται περισσότερο από τα εμπόδια σε σχέση με τα εμπορεύματα**, λόγω του άυλου χαρακτήρα της παροχής υπηρεσιών, της σημασίας της τεχνογνωσίας του παρόχου των υπηρεσιών, της χρήση εξοπλισμού πέραν των εθνικών συνόρων, κ.λπ.. Τα εμπόδια θίγουν επίσης τις ΜΜΕ, ιδίως τις πολύ μικρές επιχειρήσεις (95% των παρόχων υπηρεσιών στην ΕΕ), περισσότερο απ' ό,τι τις μεγαλύτερες επιχειρήσεις. Πολλά από τα εμπόδια αυτά είναι οριζόντιου χαρακτήρα, δηλαδή είναι κοινά για ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών σε όλα τα στάδια των δραστηριοτήτων των παρόχων υπηρεσιών. Επιπλέον, **έχουν ορισμένα κοινά σημεία**, όπως το γεγονός ότι συχνά οφείλονται στη γραφειοκρατία, στην έλλειψη ασφάλειας του δικαίου όσον αφορά τις διασυνοριακές δραστηριότητες και στην έλλειψη αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών⁷.

Στο πλαίσιο αυτό, **το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν τον Δεκέμβριο του 2006 την οδηγία για τις υπηρεσίες**, ένα οριζόντιο μέσο για την ενιαία αγορά, το οποίο καλύπτει μεγάλο φάσμα δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών που αντιπροσωπεύουν περίπου το 40% του ΑΕΠ και της απασχόλησης στην ΕΕ. Η μεταφορά της οδηγίας στη νομοθεσία των κρατών μελών έπρεπε να είχε ολοκληρωθεί μέχρι το τέλος του 2009. Κατά την τριετή περίοδο μεταφοράς της χρειάστηκε να καταβληθούν υπεράνθρωπες προσπάθειες σε όλα τα επίπεδα των εθνικών διοικήσεων και να εξασφαλιστεί ισχυρή πολιτική στήριξη και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Τα αποτελέσματα της **μεταφοράς της οδηγίας, έστω και αν δεν έχει ολοκληρωθεί σε ορισμένα κράτη μέλη, αποτελούν σημαντικό βήμα προόδου** όσον αφορά την άρση των εμποδίων και τον εκσυγχρονισμό/απλοποίηση της νομοθεσίας. Εκατοντάδες δυσμενείς διακρίσεις, αδικαιολόγητες ή δυσανάλογες απαιτήσεις σε ολόκληρη την ΕΕ καταργήθηκαν σε σημαντικούς κλάδους υπηρεσιών όπως το λιανικό εμπόριο, οι υπηρεσίες των νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων, ο κλάδος των κατασκευών, του τουρισμού ή της παροχής υπηρεσιών σε επιχειρήσεις. Αυτό επιτεύχθηκε μέσω περισσότερων από 1.000 νόμων για τη μεταφορά της οδηγίας στη νομοθεσία των κρατών μελών, ορισμένοι εκ των οποίων ήταν γενικού χαρακτήρα ("omnibus laws") και περιελάμβαναν δεκάδες τροποποιήσεις σε διάφορα τμήματα της νομοθεσίας. Πολλά κράτη μέλη έχουν επίσης θεσπίσει ειδικούς μηχανισμούς για την πρόληψη της δημιουργίας νέων εμποδίων στο μέλλον, όπως υποχρεώσεις εσωτερικής κοινοποίησης, κατευθυντήριες γραμμές για τη μελλοντική νομοθεσία ή «δοκιμές για την ενιαία αγορά» στο πλαίσιο της εκτίμησης των επιπτώσεων των νέων απαιτήσεων. Τέλος, στην εθνική νομοθεσία έχουν εισαχθεί διατάξεις για τη διευκόλυνση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών από παρόχους που είναι νόμιμα εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη. Οι διατάξεις αυτές, αν εφαρμοστούν σωστά, θα βελτιώσουν σημαντικά τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών⁸. Ωστόσο, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι **το πλήρες δυναμικό της οδηγίας θα αξιοποιηθεί μόνο όταν όλα τα κράτη μέλη ολοκληρώσουν όλες τις απαιτούμενες**

⁷ Για μια πλήρη ανάλυση, βλ. την έκθεση του 2002 της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - «Η κατάσταση της εσωτερικής αγοράς υπηρεσιών» COM (2002) 441 τελικό της 30.7.2002.

⁸ Βλ. στο παράρτημα της παρούσας ανακοίνωσης επισκόπηση των νομοθετικών αλλαγών που υιοθετήθηκαν από τα κράτη μέλη και τους τομείς των υπηρεσιών που θα ωφεληθούν περισσότερο.

νομοθετικές αλλαγές για τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για εκείνα τα κράτη μέλη που έχουν θεσπίσει οριζόντιους νόμους - πλαίσιο για τη μεταφορά της οδηγίας, αλλά δεν έχουν (ή έχουν ελάχιστα) τροποποιήσει την υφιστάμενη τομεακή νομοθεσία για την άρση των αδικαιολόγητων εμποδίων.

Οι νομοθετικές αλλαγές αντιπροσωπεύουν μόνο ένα μέρος των επιτευγμάτων στο στάδιο της μεταφοράς. Σημαντικές προσπάθειες καταβλήθηκαν και εξακολουθούν να καταβάλλονται για τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων διοικήσεων, ιδίως μέσω της δημιουργίας **«κέντρων ενιαίας εξυπηρέτησης»** - πυλών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για τις επιχειρήσεις, τα οποία ήδη λειτουργούν στα περισσότερα κράτη μέλη. Επίσης, αναπτύσσεται ένα πνεύμα **διοικητικής συνεργασίας** για τη διευκόλυνση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, μεταξύ άλλων μέσω της χρήσης του «ηλεκτρονικού συστήματος πληροφοριών για την εσωτερική αγορά». Και στην περίπτωση αυτή, οι προσπάθειες πρέπει να συνεχιστούν για να διασφαλιστεί ότι τα αποτελέσματα της οδηγίας γίνονται πλήρως αισθητά.

Συνολικά, συντηρητικές εκτιμήσεις προβλέπουν ότι η μεταφορά της οδηγίας για τις υπηρεσίες έχει τη δυνατότητα να αποφέρει οικονομικά οφέλη **έως και 140 δισεκατομμυρίων ευρώ, που αντιπροσωπεύουν έως και 1,5% αύξηση του ΑΕΠ της ΕΕ**⁹. Αυτές οι εκτιμήσεις δεν λαμβάνουν υπόψη τα αποτελέσματα της απλοποίησης των διοικητικών και κανονιστικών ρυθμίσεων σε καθαρά εθνικό επίπεδο, τα οποία αναμένεται ότι θα είναι επίσης σημαντικά.

Η σημασία που έχει η οδηγία για τις υπηρεσίες όσον αφορά την ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών δεν τελειώνει εδώ. Πράγματι, η οδηγία προβλέπει μια σειρά μηχανισμών και μέσων για την επίτευξη περαιτέρω προόδου, μετά το στάδιο της μεταφοράς της στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών. Ιδιαίτερα ισχυρό μέσο αποτελεί η **διαδικασία αμοιβαίας αξιολόγησης** που προβλέπεται στην οδηγία, την οποία ακολούθησαν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή κατά τη διάρκεια του 2010. **Η παρούσα ανακοίνωση παρουσιάζει τις κυριότερες διαπιστώσεις στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας** και επισημαίνει στη βάση αυτή ένα **σύνολο δράσεων για την περαιτέρω εμβάθυνση της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών** και την καλύτερη προσέγγιση των αναγκών των πολιτών της ΕΕ και των επιχειρήσεων. Η ανακοίνωση στηρίζεται στα αποτελέσματα των συζητήσεων μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής και στα βασικά συμπεράσματα στα οποία κατέληξαν οι συζητήσεις αυτές, καθώς και στις απόψεις που συγκεντρώθηκαν στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης.

3. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΗΣ ΑΜΟΙΒΑΙΑΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ – ΕΝΑ ΙΣΧΥΡΟ ΜΕΣΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΓΟΡΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Η «αμοιβαία αξιολόγηση» ήταν μια καινοτόμος και τεκμηριωμένη διαδικασία **από ομότιμους ειδικούς εμπειρογνώμονες**, η οποία προβλέπεται από την ίδια την οδηγία για τις υπηρεσίες. Παρότι ένας μηχανισμός του είδους αυτού δεν θα ήταν κατάλληλος ή απαραίτητος στο πλαίσιο της μεταφοράς του συνόλου των οδηγιών της ΕΕ, οι ιδιαιτερότητες της οδηγίας για τις υπηρεσίες τον καθιστούν αναγκαίο. Πρώτον, το ευρύ πεδίο εφαρμογής της απαιτούσε από τα κράτη μέλη να προβούν σε **συστηματική και διεξοδική επανεξέταση της νομοθεσίας τους**. Δεύτερον, η οδηγία ανέθετε στα κράτη μέλη την **αξιολόγηση ορισμένων νομικών απαιτήσεων που συνήθως επιβάλλονται στους παρόχους υπηρεσιών**: απαιτήσεις σχετικά με την εγκατάσταση (όπως τα συστήματα αδειοδότησης, οι εδαφικοί περιορισμοί ή οι

⁹ "Expected economic benefits of the European Services Directive", Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), Νοέμβριος 2007.

περιορισμοί στο ιδιοκτησιακό καθεστώς του κεφαλαίου) και απαιτήσεις σχετικά με τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών (όπως υποχρεώσεις εγγραφής, κοινοποίησης ή ασφαλιστικές υποχρεώσεις). Τα κράτη μέλη όφειλαν να επανεξετάσουν και να εκτιμήσουν τις εν λόγω απαιτήσεις βάσει ορισμένων κριτηρίων που ορίζονται στην οδηγία για να αποφασίσουν αν θα έπρεπε να τις διατηρήσουν, να τις τροποποιήσουν, ή να τις καταργήσουν.

Λόγω της έκτασης και του σύνθετου χαρακτήρα των καθηκόντων αυτών, **η ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών καθώς και η αξιολόγηση από ομότιμους ειδικούς εμπειρογνώμονες στο πλαίσιο της διαδικασίας «αμοιβαίας αξιολόγησης»** είχαν κεφαλαιώδη σημασία για τη συμμετοχή όλων των κρατών μελών στις προσπάθειες για την επιτυχή μεταφορά του φιλόδοξου αυτού νομοθετήματος στην εθνική νομοθεσία. Αξίζει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι ορισμένα συναφή με τη μεταφορά της οδηγίας θέματα, όπως η δημιουργία των «κέντρων ενιαίας εξυπηρέτησης», δεν συμπεριελήφθησαν στο εγχείρημα αυτό.

Τον Οκτώβριο του 2009, στο πλαίσιο της **Ομάδας Υψηλού Επιπέδου του Συμβουλίου Ανταγωνιστικότητας, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη συμφώνησαν σχετικά με τη μεθοδολογία** που θα χρησιμοποιηθεί για το τόσο σημαντικό αυτό εγχείρημα στο οποίο συμμετέχουν 30 χώρες¹⁰ και το οποίο καλύπτει περίπου 35.000 απαιτήσεις. **Οι εργασίες ξεκίνησαν το 2010** και στο διάστημα Ιανουαρίου - Μαρτίου διεξήχθησαν συναντήσεις μεταξύ των κρατών μελών, σε «ομάδες» των πέντε χωρών, για να συζητήσουν την κατάσταση στις επιμέρους αυτές χώρες και να προετοιμάσουν το έδαφος για περαιτέρω συζητήσεις. Στη συνέχεια, στο διάστημα Μαρτίου – Οκτωβρίου, διεξήχθησαν «**συνεδριάσεις ολομέλειας**» κατά τις οποίες εξετάστηκαν οι ειδικές απαιτήσεις και οι κύριοι τομείς υπηρεσιών που καλύπτονται από την οδηγία¹¹. Τα ενδιαφερόμενα μέρη κλήθηκαν να διατυπώσουν τις απόψεις τους σε μια **δημόσια διαβούλευση** που ξεκίνησε στα τέλη Ιουνίου και ολοκληρώθηκε στα μέσα Σεπτεμβρίου 2010.

4. ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΑΜΟΙΒΑΙΑΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

4.1. Τι έχει επιτευχθεί;

Η συνολική εκτίμηση της «αμοιβαίας αξιολόγησης» της διαδικασίας είναι πολύ θετική. Με τη διεξαγωγή **διαρθρωμένου διαλόγου** μεταξύ των κρατών μελών έχει επιτευχθεί **διαφάνεια** όσον αφορά τα αποτελέσματα της μεταφοράς της οδηγίας για τις υπηρεσίες και έχει διευκολυνθεί η επισήμανση και η προώθηση **των ορθών κανονιστικών πρακτικών**. Οι συζητήσεις συνέβαλαν επίσης στην προαγωγή της **συνήθειας διεξαγωγής διαλόγου**. Οι επαφές και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών (από τις διμερείς επαφές και τις επαφές μεταξύ μικρών «ομάδων» μέχρι τις επαφές μεταξύ μεγαλύτερων ομάδων) έχουν πολλαπλασιαστεί καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας και είχαν καθοριστική σημασία για τα αποτελέσματά της.

¹⁰ Οι τρεις χώρες ΕΖΕΣ που αποτελούν μέρος της συμφωνίας ΕΟΧ - Ισλανδία, Λιχτενστάιν και Νορβηγία-συμμετείχαν επίσης.

¹¹ Οι παρακάτω κλάδοι υπηρεσιών επισημάνθηκαν από τα κράτη μέλη ως κλάδοι με προτεραιότητα: κατασκευές και υπηρεσίες που αφορούν ακίνητη περιουσία, τουρισμός και συναφείς υπηρεσίες, υπηρεσίες στον κλάδο των τροφίμων και των ποτών, υπηρεσίες των νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελματιών, υπηρεσίες χονδρικού και λιανικού εμπορίου, υπηρεσίες στις επιχειρήσεις και υπηρεσίες ιδιωτικής εκπαίδευσης. Η επιτροπή της οδηγίας για τις υπηρεσίες ενημερώθηκε σχετικά με τα αποτελέσματα της διαδικασίας κατά τη συνεδρίασή της 15ης Οκτωβρίου 2010.

Η διαδικασία αμοιβαίας αξιολόγησης επέτρεψε επίσης **να διαμορφωθεί λεπτομερής εικόνα της κατάστασης για σημαντικό τμήμα της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών**. Είναι η πρώτη φορά που τα κράτη μέλη και η Επιτροπή προέβησαν από κοινού σε διεξοδική αξιολόγηση των εθνικών κανόνων που επηρεάζουν τις δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών. Αυτό αφορά τους κανόνες σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, καθώς και τους κανόνες που θέτουν επαγγελματικές ενώσεις με ρυθμιστικές εξουσίες. Στο πλαίσιο αυτό, η αμοιβαία αξιολόγηση είχε έναν άνευ προηγουμένου **«αντίκτυπο ενιαίας αγοράς» στα κράτη μέλη**, καθώς όλα τα επίπεδα των εθνικών διοικήσεων κλήθηκαν να αξιολογήσουν με κριτικό πνεύμα τους δικούς τους κανόνες και εκείνους που ισχύουν στα άλλα κράτη μέλη από την άποψη της ενιαίας αγοράς.

Τέλος, η διαδικασία αυτή έχει επίσης αποδειχθεί πολύτιμο εργαλείο για τον εντοπισμό των **εμποδίων που εξακολουθούν να υφίστανται** στην ενιαία αγορά και για τη θέση των βάσεων για **μελλοντικές δράσεις πολιτικής** στον τομέα των υπηρεσιών. Όλα αυτά κατέστησαν δυνατά **χάρη στην ενεργό συμμετοχή των κρατών μελών**, τα οποία συμφώνησαν με τη διαδικασία και συμμετείχαν ενεργά σ' αυτήν.

4.2. Τι απομένει να γίνει;

Οι συζητήσεις με τα κράτη μέλη και οι εισηγήσεις των ενδιαφερομένων έχουν καταδείξει ότι **η ενιαία αγορά παραμένει ένα έργο σε εξέλιξη σε ορισμένους κλάδους υπηρεσιών**, ιδίως όσον αφορά τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών.

Όπως φαίνεται, το πρόβλημα οφείλεται, ως ένα βαθμό, στο ότι **μια σειρά κανόνων της ΕΕ που θεσπίστηκαν με την πάροδο των ετών για να διευκολύνουν τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών δεν χρησιμοποιούνται πλήρως και, ενίοτε, δεν μεταφέρονται στην εθνική νομοθεσία ή δεν εφαρμόζονται με τον σωστό τρόπο**. Οι υπηρεσίες υπόκεινται συχνά σε διαφορετικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ορισμένες από αυτές εφαρμόζονται κατά οριζόντιο τρόπο, όπως η οδηγία για τις υπηρεσίες ή η οδηγία για το ηλεκτρονικό εμπόριο¹². Άλλες, όπως η οδηγία για την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων¹³, ρυθμίζουν καίρια θέματα για μεγάλο αριθμό δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών. Υπάρχουν ακόμη πολλές πράξεις της ΕΕ με πολύ σημαντικό αντίκτυπο στον τομέα των υπηρεσιών, όπως αυτές που ρυθμίζουν τις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων και καταναλωτών ή την προστασία του περιβάλλοντος. Η αμοιβαία αξιολόγηση κατέδειξε ότι μερικές φορές υπάρχει έλλειψη σαφήνειας ως προς τον τρόπο αλληλεπίδρασης των πράξεων αυτών. Επίσης, μερικές φορές η μεταφορά/εφαρμογή των πράξεων αυτών σε εθνικό επίπεδο δεν φαίνεται να λαμβάνει επαρκώς υπόψη την καθαυτή λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Στην πράξη, αυτό οδηγεί σε αβεβαιότητα ως προς το ποιοι κανόνες ισχύουν, ιδίως στο πλαίσιο της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών, εις βάρος της ικανότητας και της βούλησης των ΜΜΕ να δραστηριοποιηθούν στο εξωτερικό.

Η αμοιβαία αξιολόγηση αποκάλυψε επίσης ότι οι εναπομένουσες δυσκολίες απορρέουν από το γεγονός ότι τα κράτη μέλη κάνουν ευρεία χρήση της δυνατότητας να **περιορίζουν την παροχή ορισμένων υπηρεσιών σε ορισμένες μόνο επιχειρήσεις**. Υπάρχουν 800 διαφορετικές δραστηριότητες στην ΕΕ, που θεωρούνται ότι είναι νομοθετικά κατοχυρωμένα

¹² Οδηγία 2000/31/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 2000, για ορισμένες νομικές πτυχές των υπηρεσιών της κοινωνίας της πληροφορίας, ιδίως του ηλεκτρονικού εμπορίου, στην εσωτερική αγορά, (ΕΕ L 178 της 17.7.2000, σ.1).

¹³ Οδηγία 2005/36/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων (ΕΕ L 255, 30.9.2005, σ. 22).

επαγγέλματα σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη και προορίζονται για τους παρόχους με ειδικά προσόντα. Παρόλο που σε ορισμένες περιπτώσεις ενδέχεται να υπάρχουν βάσιμοι πολιτικοί λόγοι που να δικαιολογούν την πρακτική αυτή (για παράδειγμα, λόγω της πολυπλοκότητας των δραστηριοτήτων που πρέπει να εκτελεστούν ή των επιπτώσεών τους στην ασφάλεια των καταναλωτών), αυτό δεν φαίνεται να ισχύει πάντα. Πολλές δραστηριότητες ρυθμίζονται σε λίγα μόνο κράτη μέλη και περισσότερο από το 25% των δραστηριοτήτων αυτών ρυθμίζονται σε ένα μόνο κράτος μέλος (για παράδειγμα στην περίπτωση της παροχής υπηρεσιών από φωτογράφους, μπάρμαν, κατασκευαστές κορσέδων ή καμαριέρες). Το θέμα αυτό είναι μάλλον εκείνο που αναφέρεται συχνότερα από τα κράτη μέλη ως εμπόδιο για τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, ιδίως για τις διασυνοριακές υπηρεσίες, και συγκεκριμένα μεταξύ των κρατών μελών στα οποία δεν κατοχυρώνεται νομοθετικά η δραστηριότητα και των κρατών μελών στα οποία η δραστηριότητα αυτή κατοχυρώνεται νομοθετικά (για παράδειγμα, ένας ελεύθερος επαγγελματίας φωτογράφος μπορεί να μην είναι σε θέση να φωτογραφίσει μια εκδήλωση σε κράτος μέλος που επιτρέπει τη δραστηριότητα αυτή μόνο σε άτομα με ειδικά επαγγελματικά προσόντα, εκτός εάν μπορεί να αποδείξει ότι διαθέτει επαγγελματική πείρα τουλάχιστον δύο ετών). Τα κράτη μέλη επισήμαναν επίσης ότι σε ορισμένους κλάδους, π.χ. των κατασκευών, φαίνεται πως υπάρχει μεγάλος αριθμός νομοθετικώς κατοχυρωμένων «ειδικοτήτων», η σημασία των οποίων μπορεί να αμφισβητηθεί λόγω του δαπανηρού κατακερματισμού της αγοράς που προκαλούν, και που μπορεί να αποτελέσουν εμπόδιο για την παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών (για παράδειγμα, κάποιος «ηλεκτροτεχνίτης» μπορεί να αντιμετωπίσει δυσκολίες αν θελήσει να παράσχει υπηρεσίες σε άλλο κράτος μέλος στο οποίο ορισμένες από τις δραστηριότητές του παρέχονται μόνο από ένα άλλο νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα, αυτό του «εγκαταστάτη ηλεκτρολογικού εξοπλισμού»).

Κατά τις συζητήσεις στο πλαίσιο της αμοιβαίας αξιολόγησης, τέθηκαν επίσης ζητήματα που συνδέονται με **απαιτήσεις όσον αφορά τη νομική μορφή** (για παράδειγμα, περιορισμοί ως προς τις νομικές μορφές που μπορούν να επιλέξουν οι επιχειρηματίες οι οποίοι αναλαμβάνουν ορισμένες δραστηριότητες, όπως είναι η απαγόρευση στους παρόχους υπηρεσιών του κλάδου της βιοτεχνίας να λάβουν τη μορφή εταιρειών περιορισμένης ευθύνης) και το **ιδιοκτησιακό καθεστώς του κεφαλαίου** (για παράδειγμα, υποχρεώσεις να έχουν ειδικά προσόντα για να μπορούν να συμμετέχουν στο μετοχικό κεφάλαιο εταιρειών που παρέχουν ορισμένες υπηρεσίες, όπως ο κανόνας σύμφωνα με τον οποίο για να κατέχει κάποιος εταιρικό κεφάλαιο σε εταιρεία παροχής φορολογικών συμβουλών πρέπει να είναι ειδικευμένος φοροτεχνικός). Παρότι κάποιες από τις απαιτήσεις αυτές μπορεί να στηρίζονται σε σοβαρούς πολιτικούς λόγους (για παράδειγμα, διασφάλιση της ανεξαρτησίας ή της προσωπικής συμμετοχής του παρόχου υπηρεσιών) δημιουργούν, ωστόσο, εμπόδια στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών. Παρά τις βελτιώσεις που επιτεύχθηκαν μέσω της μεταφοράς της οδηγίας για τις υπηρεσίες, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές διαφορές. Συνεπώς, η αιτιολόγηση ή/και η αναλογικότητα ορισμένων κανόνων συζητήθηκαν εκτενώς κατά τη διάρκεια της αμοιβαίας αξιολόγησης. Οι περιορισμοί όσον αφορά τις διαθέσιμες νομικές μορφές ευθύνονται συχνά για τις δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν οι εταιρείες ή οι επαγγελματίες που επιθυμούν να εγκατασταθούν σε άλλο κράτος μέλος, δεδομένου ότι περιορίζουν τις δυνατότητες επιλογής του μέσου που θεωρούν ως το πλέον κατάλληλο σε θέματα όπως της φορολογίας ή της χρηματοδότησης. Απαιτήσεις όσον αφορά το ιδιοκτησιακό καθεστώς του κεφαλαίου είναι δυνατόν να έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των δυνατοτήτων εξασφάλισης χρηματοδότησης καθώς και των διαθέσιμων επιχειρηματικών μοντέλων. Τέλος, η επιβολή απαιτήσεων όσον αφορά τη νομική μορφή ή το ιδιοκτησιακό καθεστώς του κεφαλαίου για τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών ενδέχεται να έχει ιδιαίτερα περιοριστικά αποτελέσματα, όπως τη στέρηση ορισμένων παρόχων από τη

δυνατότητα διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών, κυρίως λόγω της νομικής μορφής υπό την οποία λειτουργούν.

Η διαδικασία αμοιβαίας αξιολόγησης επιβεβαίωσε επίσης ότι συχνά επιβάλλονται **ασφαλιστικές υποχρεώσεις** στους φορείς παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών από το κράτος μέλος στο οποίο παρέχεται η υπηρεσία, παραβλέποντας το γεγονός ότι ο πάροχος μπορεί να είναι ήδη επαρκώς ασφαλισμένος στον τόπο εγκατάστασής του (για παράδειγμα, ένας σύμβουλος σε θέματα διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας που μεταβαίνει σε άλλο κράτος μέλος με σκοπό να υποβάλει αίτηση διπλώματος ευρεσιτεχνίας για λογαριασμό πελάτη του είναι υποχρεωμένος να συνάψει νέο ασφαλιστήριο συμβόλαιο, ακόμη και αν ο κίνδυνος έναντι του πελάτη αυτού είναι ήδη ασφαλισμένος). Βάσει της οδηγίας για τις υπηρεσίες, χρειάστηκε να αξιολογηθεί, σε μεγάλο αριθμό περιπτώσεων, κατά πόσον η επιβολή υποχρεώσεων του είδους αυτού ήταν δικαιολογημένη και σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας. Στις περιπτώσεις στις οποίες η απαίτηση αυτή κρίνεται δικαιολογημένη, οι πάροχοι ενδέχεται να αντιμετωπίσουν ένα πολύ πρακτικό πρόβλημα: φαίνεται ότι υπάρχουν σημαντικές δυσκολίες όσον αφορά την ασφάλιση διασυνοριακών δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών (η ασφάλιση μπορεί να είναι δύσκολο να εξασφαλιστεί στην αγορά ή να υπόκειται σε εξαιρετικά επαχθείς όρους). Αυτό επισημάνθηκε κατά τη διαδικασία αμοιβαίας αξιολόγησης ως θέμα που δημιουργεί σημαντικά προβλήματα για τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών σε τομείς όπως της παροχής υπηρεσιών προς επιχειρήσεις ή των κατασκευών.

Τέλος, η διαδικασία αμοιβαίας αξιολόγησης επιβεβαιώνει την ανάγκη να καταστεί η ενιαία αγορά υπηρεσιών πιο συγκεκριμένη, χωρίς να λησμονείται ότι αυτή διαμορφώνεται από την ταυτόχρονη εφαρμογή μεγάλου αριθμού κανόνων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, σε μια όλο και μεγαλύτερη και ποικιλόμορφη Ένωση. **Χρειαζόμαστε περισσότερο διάλογο** (τόσο μεταξύ των διοικήσεων των κρατών μελών όσο και μεταξύ των διοικήσεων και των παρόχων υπηρεσιών) για θέματα που βρίσκονται στο επίκεντρο της ενιαίας αγοράς, όπως η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, **αλλά και περισσότερη διαφάνεια** για να αποφευχθεί κατά το δυνατόν η εμφάνιση νέων εμποδίων. Λόγω του μεγέθους και της πολυπλοκότητας που χαρακτηρίζει την Ευρωπαϊκή Ένωση, η σημασία που έχουν **τα εκτελεστικά μέτρα σε εθνικό επίπεδο** και ειδικότερα η θέση στη διάθεση των παρόχων υπηρεσιών αποτελεσματικών, γρήγορων και προσιτών μέσων προσφυγής σε εθνικό επίπεδο ώστε να μπορούν να διεκδικήσουν τα δικαιώματα που τους παρέχει η ενιαία αγορά, αποκτούν όλο και μεγαλύτερη σημασία.

5. ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΑ ΒΗΜΑΤΑ: ΔΡΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΕΜΒΑΘΥΝΣΗ ΤΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΓΟΡΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Τα βασικά πορίσματα της αμοιβαίας αξιολόγησης καταδεικνύουν ότι η Επιτροπή πρέπει να λάβει περαιτέρω μέτρα για να μπορέσει η ευρωπαϊκή οικονομία να αξιοποιήσει πλήρως τις δυνατότητες που προσφέρει η ενιαία αγορά υπηρεσιών.

Πριν από οτιδήποτε άλλο, η Επιτροπή θα συνεχίσει και θα εντείνει τη συνεργασία με τα κράτη μέλη σε μεμονωμένη βάση, ώστε να επιτευχθεί η **πλήρης και ορθή μεταφορά και εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες σε όλα τα κράτη μέλη**. Κατά το πρώτο εξάμηνο του 2011, η Επιτροπή θα πραγματοποιήσει μια σειρά διμερών συναντήσεων με τα κράτη μέλη στα οποία υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις για εσφαλμένη ή ελλιπή μεταφορά της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Όπου απαιτείται, θα πρέπει να ληφθούν επίσημα μέτρα επιβολής.

Παράλληλα, το 2011, η Επιτροπή θα προβεί σε μια **πρώτη οικονομική εκτίμηση** της μεταφοράς της οδηγίας στη νομοθεσία των κρατών μελών και των επιπτώσεών της στη λειτουργία των αγορών υπηρεσιών.

Επιπλέον, η Επιτροπή, με βάση το κοινοτικό κекημένο, θα λάβει μια σειρά πρόσθετων μέτρων για να δοθεί νέα ώθηση στην ενιαία αγορά υπηρεσιών.

5.1. «Έλεγχος επιδόσεων» της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών

Η Επιτροπή, από κοινού με τα κράτη μέλη, θα προβεί σε «έλεγχο επιδόσεων» της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών. Στόχος εδώ θα είναι να αξιολογηθεί η κατάσταση από τη σκοπιά των χρηστών της ενιαίας αγοράς, όπως για παράδειγμα μιας εταιρείας που επιθυμεί να ιδρύσει θυγατρική σε άλλο κράτος μέλος, των αυτοαπασχολούμενων που θέλουν να παρέχουν υπηρεσίες σε διασυνοριακό επίπεδο, των ΜΜΕ ή των καταναλωτών που επιθυμούν να χρησιμοποιήσουν υπηρεσίες που παρέχει κάποιος εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος. Ο «έλεγχος επιδόσεων» θα παράσχει μια **εκτίμηση του τρόπου εφαρμογής και της αποτελεσματικότητας διαφόρων νομοθετικών πράξεων της ΕΕ**.

Για τη διαμόρφωση μιας ρεαλιστικής και χρήσιμης εικόνας της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών μέσω του «ελέγχου επιδόσεων», είναι αναγκαίο να ληφθούν υπόψη και άλλες πράξεις της ΕΕ πέραν της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Επιπλέον, ο «έλεγχος επιδόσεων» δεν πρέπει να πραγματοποιηθεί σε αφηρημένη βάση, αλλά βάσει συγκεκριμένων κλάδων και δραστηριοτήτων (περιπτωσιολογικές μελέτες) που θα προβάλλουν τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί η ενιαία αγορά και τους τομείς στους οποίους εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα. Μια ιδέα θα ήταν να καθοριστεί μια σειρά πρακτικών σεναρίων σε συγκεκριμένους κλάδους όπου οι επιχειρήσεις και οι πολίτες πολύ συχνά έρχονται αντιμέτωποι με τη μη ικανοποιητική λειτουργία της ενιαίας αγοράς και να καθοριστεί για κάθε τομέα η σειρά προτεραιότητας με βάση την απασχόληση και το αναπτυξιακό δυναμικό. Αυτό δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι τα αποτελέσματα του «ελέγχου επιδόσεων» θα παρουσιάζουν ενδιαφέρον μόνο για τους συγκεκριμένους κλάδους. Λόγω του συχνά οριζόντιου χαρακτήρα των εμποδίων στον τομέα των υπηρεσιών και των νομοθετικών πράξεων που ισχύουν γι' αυτά, ο «έλεγχος επιδόσεων» θα είναι επίσης χρήσιμες για τον εντοπισμό θεμάτων οριζόντιου χαρακτήρα. Με βάση τη διαδικασία αμοιβαίας αξιολόγησης, φαίνεται ότι οι υπηρεσίες στον τομέα των κατασκευών, τον κλάδο του τουρισμού και της παροχής υπηρεσιών στις επιχειρήσεις προσφέρονται για τον «έλεγχο επιδόσεων». Σε επιχειρησιακό επίπεδο, ο «έλεγχος επιδόσεων» θα δώσει σε διάφορες υπηρεσίες της Επιτροπής την ευκαιρία να συνεργαστούν με τις αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες των κρατών μελών προκειμένου να αξιολογήσουν τα προβλήματα όσον αφορά την από κοινού εφαρμογή, σε εθνικό επίπεδο, των πράξεων της ΕΕ, τις αιτίες των προβλημάτων αυτών και τις πιθανές λύσεις. Η ανάλυση θα πρέπει να τεκμηριώνεται με αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας συγκεκριμένων τομέων στην πράξη¹⁴, και να περιλαμβάνει εισηγήσεις των ενδιαφερόμενων μερών.

Ο «έλεγχος επιδόσεων» θα επιτρέψει τη διατύπωση **συμπερασμάτων ανά κλάδο σχετικά με τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών** και, ενδεχομένως, τη διαπίστωση της ανάγκης να αναληφθούν και άλλες δράσεις, όπως η νομοθετική παρέμβαση, εάν απαιτείται.

Το 2011, με βάση την εισήγηση των κρατών μελών όσον αφορά τους συγκεκριμένους κλάδους που θα πρέπει να εξεταστούν, η Επιτροπή θα δρομολογήσει τον «έλεγχο επιδόσεων» της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών. Στόχος θα είναι να ολοκληρωθεί εντός ενός έτους, ώστε να

¹⁴ Για παράδειγμα, ο πίνακας αποτελεσμάτων για τους καταναλωτές, τον οποίο καταρτίζει η Επιτροπή, παρέχει πολύ χρήσιμες πληροφορίες όσον αφορά τη λειτουργία των αγορών υπηρεσιών στην πράξη, από την άποψη των καταναλωτών.

υποβάλει έκθεση για τα αποτελέσματα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο και, εάν απαιτείται, να προτείνει περαιτέρω μέτρα μέχρι το τέλος του 2012.

5.2. Στοχοθετημένες δράσεις για την αντιμετώπιση των εναπομενόντων ρυθμιστικών εμποδίων που περιορίζουν αδικαιολόγητα τις δυνατότητες της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών

Στο πλαίσιο της διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης εντοπίστηκαν διάφορα **ειδικά θέματα** τα οποία φαίνεται να προκαλούν προβλήματα στις επιχειρήσεις και τους πολίτες στην ενιαία αγορά και **τα οποία χρήζουν διεξοδικότερης εξέτασης**. Ο προσδιορισμός και η αξιολόγηση του μεγέθους των εν λόγω προβλημάτων πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο συζήτησης στο πλαίσιο του «ελέγχου επιδόσεων». Παράλληλα, η Επιτροπή θα ασχοληθεί ειδικότερα με τα προβλήματα αυτά προκειμένου να αξιολογηθεί περαιτέρω η κατάσταση και η ανάγκη λήψης ειδικών μέτρων σε επίπεδο ΕΕ.

- Η Επιτροπή θα προβεί σε αξιολόγηση του θέματος των δραστηριοτήτων **περιορισμένης πρόσβασης**, με ιδιαίτερη έμφαση σε τομείς στους οποίους η σύνδεση με τα επαγγελματικά προσόντα που απαιτούνται δικαιολογεί περαιτέρω συζήτηση. Η αξιολόγηση αυτή θα πρέπει να γίνει λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη επίτευξης περισσότερο ολοκληρωμένων αγορών υπηρεσιών που θα προσφέρουν υπηρεσίες υψηλής ποιότητας, όπως απαιτούν οι αποδέκτες των υπηρεσιών. Με βάση αυτή την εκτίμηση και τα συμπεράσματα του «ελέγχου επιδόσεων», η Επιτροπή θα αποφασίσει μέχρι το 2012 σχετικά με το ενδεχόμενο ανάληψης συγκεκριμένων πρωτοβουλιών.

- Η Επιτροπή θα προβεί σε αξιολόγηση με στόχο την καλύτερη κατανόηση του τρόπου με τον οποίο οι περιορισμοί σχετικά με το **ιδιοκτησιακό καθεστώς του κεφαλαίου** και τη **νομική μορφή** επηρεάζουν ορισμένους τομείς υπηρεσιών, αφενός, και τη συλλογή στοιχείων σχετικά με τις οικονομικές επιπτώσεις των κανόνων αυτών. Με βάση την εκτίμηση αυτή και τα συμπεράσματα του «ελέγχου επιδόσεων», η Επιτροπή θα αποφασίσει μέχρι το 2012 σχετικά με το ενδεχόμενο ανάληψης συγκεκριμένων πρωτοβουλιών.

- Οι δυσκολίες που προκύπτουν για τους παρόχους διασυνοριακών υπηρεσιών λόγω των απαιτήσεων ασφάλισης θα πρέπει να εξεταστούν πρώτα με τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένου του ασφαλιστικού κλάδου, με στόχο την εξεύρεση πρακτικών λύσεων. Με βάση αυτή την εκτίμηση και τα συμπεράσματα του «ελέγχου επιδόσεων», η Επιτροπή θα αποφασίσει μέχρι το 2012 σχετικά με το ενδεχόμενο ανάληψης συγκεκριμένων πρωτοβουλιών.

5.3. Στοχοθετημένες δράσεις που θα καταστήσουν πιο αισθητή την ενιαία αγορά υπηρεσιών

Προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι η ρήτρα του άρθρου 16 της οδηγίας για τις υπηρεσίες σχετικά με την **ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εφαρμόζεται σωστά** και με συνέπεια σε όλα τα κράτη μέλη, η Επιτροπή θα παρακολουθεί στενά την εφαρμογή της και θα συζητά τα συμπεράσματά της με όλα τα κράτη μέλη. Η διαδικασία αυτή μπορεί να στηρίζεται στην ίδια την οδηγία για τις υπηρεσίες, η οποία ήδη προβλέπει την υποβολή εκθέσεων από την Επιτροπή σχετικά με τη λειτουργία της εν λόγω ρήτρας. Η παρακολούθηση θα πρέπει, σε μεγάλο βαθμό, να βασίζεται στη συλλογή πληροφοριών και απόψεων από τα κράτη μέλη και τους ενδιαφερομένους.

Η Επιτροπή θα εκδίδει ετησίως κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή από τα κράτη μέλη της ρήτρας για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και την εξέλιξη της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών στην ενιαία αγορά. Οι πρώτες από τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές θα έχουν εκδοθεί έως τα τέλη του 2011.

Στο μέλλον, είναι επίσης απαραίτητο **να ενισχυθεί η διαφάνεια για την αποφυγή νέων κανονιστικών εμποδίων**. Η οδηγία για τις υπηρεσίες προβλέπει ήδη την υποχρέωση των κρατών μελών να κοινοποιούν τις νέες απαιτήσεις όσον αφορά την εγκατάσταση και τις απαιτήσεις που αφορούν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Υπάρχει άμεση ανάγκη να εδραιωθεί η υποχρέωση αυτή με την παροχή κατευθυντηρίων γραμμών στις διοικήσεις των κρατών μελών σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής της. Στη συνέχεια, θα είχε σημασία να εξεταστεί αν δικαιολογείται μια στοχοθετημένη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της.

Το 2011, η Επιτροπή θα συνεργαστεί με τα κράτη μέλη για την εδραίωση του συστήματος κοινοποίησης στην οδηγία για τις υπηρεσίες και για να καθοδηγήσει τις εθνικές διοικήσεις όσον αφορά την εφαρμογή της. Μέχρι το τέλος του 2012, η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος και την ανάγκη στοχοθετημένης διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής της.

Τέλος, **πρέπει να συνδράμουμε** τους παρόχους υπηρεσιών, και ιδίως τις **ΜΜΕ, στην άσκηση των δικαιωμάτων τους στην ενιαία αγορά**, ώστε να διασφαλιστεί ότι δεν θα εγκαταλείψουν τις προσπάθειες να εξαπλωθούν σε αγορές πέραν των συνόρων, εξαιτίας των προβλημάτων που δημιουργεί η ύπαρξη κανονιστικών εμποδίων. Το δίκτυο SOLVIT διαδραματίζει ήδη σημαντικό ρόλο στο θέμα αυτό με την παροχή άτυπων λύσεων για τα προβλήματα που ανέκυψαν με τις δημόσιες αρχές. Πέρα από αυτό το είδος εναλλακτικών μηχανισμών επίλυσης διαφορών, πρέπει να εξεταστεί η δυνατότητα πρότασης μέτρων για την εξασφάλιση εύχρηστων, απλών και οικονομικώς προσιτών μέσων έννομης προστασίας σε εθνικό επίπεδο για τις περιπτώσεις παραβίασης των δικαιωμάτων που παρέχει η ενιαία αγορά.

Η Επιτροπή θα αξιολογήσει την αποτελεσματικότητα των διαθέσιμων μέσων έννομης προστασίας για τους παρόχους υπηρεσιών όσον αφορά την παραβίαση των δικαιωμάτων τους στην ενιαία αγορά από τις εθνικές διοικήσεις και θα αποφασίσει για τα επόμενα βήματα μέχρι το τέλος του 2012.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η μεταφορά της οδηγίας για τις υπηρεσίες στη νομοθεσία των κρατών μελών αποτελεί σημαντικό βήμα προς την καλύτερη λειτουργία της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών. Όμως, πολλά απομένουν να γίνουν. Με βάση τη διαδικασία αμοιβαίας αξιολόγησης της οδηγίας για τις υπηρεσίες, η παρούσα ανακοίνωση προτείνει μια σειρά δράσεων με απώτερο στόχο την εμβάθυνση της ενιαίας αγοράς για τις υπηρεσίες και την προσέγγισή της στις ανάγκες των επιχειρήσεων και των πολιτών. Είναι ευθύνη όλων μας και η επιτυχία των προτεινόμενων δράσεων θα εξαρτηθεί από την προσήλωση όλων των εμπλεκόμενων φορέων και ενδιαφερόμενων μερών.

Μελλοντικές δράσεις		
Στόχοι	Προτεινόμενη δράση	Χρονοδιάγραμμα
Επιβεβαίωση του ότι η πλήρης και ορθή μεταφορά της οδηγίας για τις υπηρεσίες συμβάλλει αποτελεσματικά στην πλήρη αξιοποίηση του δυναμικού της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών.	- Συμμετοχή σε διμερή διάλογο με ορισμένα κράτη μέλη στα οποία καθυστερεί η μεταφορά και, εφόσον απαιτείται, λήψη επίσημων μέτρων επιβολής. - Διεξαγωγή μιας πρώτης οικονομικής εκτίμησης της μεταφοράς της οδηγίας για τις υπηρεσίες.	Πρώτο εξάμηνο του 2011 Τέλος του 2011
Επιβεβαίωση της εύρυθμης λειτουργίας της νομοθεσίας της ΕΕ που εφαρμόζεται στις υπηρεσίες και της αποτελεσματικής συμβολής της στην αναβάθμιση των συναλλαγών στον τομέα των υπηρεσιών στην ενιαία αγορά.	- Διεξαγωγή «ελέγχου επιδόσεων» της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών.	2011-2012
Άρση των τελευταίων εμποδίων στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών.	- Εκτίμηση των επιπτώσεων που έχουν οι κανόνες των κρατών μελών οι οποίοι περιορίζουν την πρόσβαση σε ορισμένες δραστηριότητες μόνο σε παρόχους με ειδικά προσόντα και απόφαση σχετικά με την ανάγκη ανάληψης συγκεκριμένων πρωτοβουλιών.	Μέχρι το τέλος του 2012
Άρση των τελευταίων εμποδίων στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών.	- Εκτίμηση των επιπτώσεων που έχουν οι περιορισμοί που τους οποίους επιβάλλουν τα κράτη μέλη όσον αφορά τη νομική μορφή και το ιδιοκτησιακό καθεστώς του κεφαλαίου των παρόχων υπηρεσιών και απόφαση σχετικά με την ανάγκη ανάληψης συγκεκριμένων	Μέχρι το τέλος του 2012

	πρωτοβουλιών.	
Άρση των τελευταίων εμποδίων στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών.	- Εκτίμηση των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν οι φορείς παροχής υπηρεσιών, λόγω των ασφαλιστικών υποχρεώσεων που επιβάλλονται στη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών και λήψη απόφασης όσον αφορά την ανάγκη ανάληψης συγκεκριμένων πρωτοβουλιών.	Μέχρι το τέλος του 2012
Διασφάλιση του ότι οι επιχειρήσεις και οι πολίτες που επιθυμούν να παρέχουν και να λαμβάνουν διασυνοριακές υπηρεσίες μπορούν να επωφεληθούν από την ενιαία αγορά.	- Παροχή κατευθυντηρίων γραμμών στα κράτη μέλη σχετικά με την εφαρμογή της ρήτηρας για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών η οποία προβλέπεται στην οδηγία για τις υπηρεσίες.	Τέλος του 2011 και στη συνέχεια ετησίως
Αποτροπή της εμφάνισης στη νομοθεσία των κρατών μελών νέων κανονιστικών εμποδίων στην παροχή υπηρεσιών.	- Παροχή κατευθυντηρίων γραμμών στα κράτη μέλη σχετικά με την εφαρμογή της ρήτηρας για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών η οποία προβλέπεται στην οδηγία για τις υπηρεσίες. - Υποβολή έκθεσης σχετικά με τη λειτουργία των υποχρεώσεων κοινοποίησης της οδηγίας για τις υπηρεσίες και το ενδεχόμενο στοχοθετημένης διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής της.	2011 Μέχρι το τέλος του 2012
Διασφάλιση του ότι οι πάροχοι υπηρεσιών, ιδιαίτερα οι ΜΜΕ, μπορούν να επωφελούνται πλήρως από τα δικαιώματά τους στην ενιαία αγορά	- Εκτίμηση της αποτελεσματικότητας των μέσων έννομης προστασίας σε εθνικό επίπεδο για παραβίαση των δικαιωμάτων που παρέχει η ενιαία αγορά από τις εθνικές διοικήσεις και υποβολή έκθεσης σχετικά με την ανάγκη ανάληψης συγκεκριμένων πρωτοβουλιών.	Μέχρι το τέλος του 2012

