

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 27.1.2011
KOM(2011) 20 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Ühtse teenusteturu toimivuse parandamine, tuginedes teenuste direktiiviga ette nähtud
vastastikuse hindamise tulemustele**

(EMPs kohaldatav tekst)

{SEK(2011) 102 lõplik}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Ühtse teenusteturu toimivuse parandamine, tuginedes teenuste direktiiviga ette nähtud vastastikuse hindamise tulemustele

(EMPs kohaldatav tekst)

Teenused on ELi majanduse liikumapanev jõud. Kümnest uuest töökohast luuakse laias laastus üheksa just teenuste sektoris. Euroopale nii vajaliku majanduskasvu, töökohtade loomise ja innovatsiooni tagamiseks ning üleilmse konkurentsivõime suurendamiseks tuleb seega luua hästitoimiv ja integreeritud ühtne teenusteturg. Tõepoolest toimiva ühtse teenusteturu kujundamiseks vajalikud struktuurireformid on ka Euroopa 2020. aasta strateegia¹ keskmes, milles rõhutatakse, et „avatud ja ühtne teenusteturg tuleb luua lähtuvalt teenuste direktiivist”. Hiljuti vastu võetud komisjoni teatise „Ühtse turu akt”² on rõhutatud vajadust tugevdada ühtset teenusteturgu ja tugineda teenuste direktiiviga ettenähtud vastastikuse hindamise tulemustele³.

Teatise tutvustab komisjon vastastikuse hindamise põhitulemusi, võttes need aluseks ühtse teenusteturu kujundamise järgmises etapis, kus teenuste direktiivi põhimõtteid konsolideeritakse ja täiendatakse edasiste meetmetega. Teatisele on lisatud komisjoni talituste töödokument, milles kirjeldatakse üksikasjalikumalt vastastikuse hindamise käigus tehtud tööd ning direktiivi rakendamiseks liikmesriikide poolt läbi viidud õiguslike reformide esimesi tulemusi.

1. TEENUSED ON ELI MAJANDUSE LIKUMAPANEV JÕUD

Algusest peale on **üks Euroopa projekti nurgakivi** olnud ühtne teenusteturg – sisepiirideta ala, kus on tagatud teenuste vaba liikumine. Ühtse teenusteturu kavandamine ei olnud eesmärk omaette ja seda ei tohiks sellisena ka käsitada. See on vahend, mille abil **parandada Euroopa ettevõtjate ja kodanike igapäeva elu kvaliteeti ja suurendada heaolu**. Ühtse turu tohutut potentsiaali tuleks kasutada majanduskasvu stimuleerimise ja töökohtade loomise huvides, laiendades tarbijate valikuvõimalusi ja pakkudes uusi võimalusi äritegevuses.

Praeguse majanduskriisi tingimustes on vajadus hästi toimiva ühtse teenusteturu järele veelgi pakilisem. Teenustest on tänaseks saanud **ELi majanduse mootor** ning majandustegevus on viimastel kümnenditel nihkunud tuntavalt teadmispõhiste teenuste suunas. Teenuste arvele langeb üle **kahe kolmandiku ELi SKPst** ja tööhõivest ning **töökohtade kogu netokasv** viimastel aastatel. Lisaks moodustab teenustekaubandusest ligikaudu 75 % teenuste osutamine teistele ettevõtetele peaaegu kõigis Euroopa majanduse sektorites, seda eelkõige

¹ Komisjoni teatis „Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia”, KOM(2010) 2020 (lõplik).

² „Ühtse turu akt. Kõrge konkurentsivõimega sotsiaalne turumajandus”, KOM(2010) 608 (lõplik).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul. ELT L 376/36, 27.12.2006.

tööstuses. Seega peaks integreeritum ja paremini toimiv teenusteturg suurendama ELi majanduse konkurentsivõimet tervikuna.

Kuid ühtse teenusteturu potentsiaal **ei ole veel täiel määral kasutust leidnud.** Teenused moodustavad seni vaid ligikaudu viiendiku kogu ELi sisesest kaubandusest, mis on tagasihoidlik näitaja võrreldes nende osaga majanduses (isegi arvestades asjaolu, et teatavad teenused on juba oma olemuselt raskemini kaubeldavad ja/või suurel määral kohaliku iseloomuga). ELi sisese teenustekaubanduse vähene dünaamilisus on eriti selgelt näha, kui vaadelda seda üleilmselt toimuva ELi teenustega kauplemise taustal. Alates 2004. aastast **on teenustekaubandus ELi ja ülejäänud maailma vahel kasvanud kiiremini kui ühtsel turul.** Üksnes 8 % Euroopa VKEdest tegutsevad tänase seisuga teistes liikmesriikides. Selle tagajärjel jääb kasvu jaoks ülioluline innovatsioonitegevus ühe riigi piiridesse ning ei saavuta sageli vajalikku kriitilist massi. See piirab teenusekasutajate valikuvabadust ja Euroopa innovatsioonipotentsiaali. Ka tootlikkuse kasv on olnud viimastel aastatel mitmete teenuseliikide puhul aeglane osaliselt loiu konkurentsi tõttu, kus pärssivaks teguriks on põhjendamatud tõkked ühtsel turul.

Lühidalt – **ELi majandus vajab kiiresti integreeritumat ja tugevamat ühtset teenusteturgu.** See aitaks nii teenuste- kui ka tööstussektori ettevõtetal kasvada, luua rohkem töökohti ja kindlustada oma üleilmset positsiooni. Samuti on see üks peamisi mõjureid ELi majanduse taastumisel. Täiendav kasv teenustesektoris peaks aitama teha sellega kaasnevaid struktuurimuudatusi ELi majanduses ning kompenseerima kohandamised teiste sektorite tööhõives.

Teenuste direktiivi vastuvõtmine ja rakendamine on olnud ühtse teenusteturu toimevõime parandamisel **otsustav teetähis.** Direktiiviga on kõrvaldatud põhjendamatud tõkked, lihtsustatud õiguslikku raamistikku ja aidatud kaasa avaliku halduse ajakohastamisele. Kuid **teha on veel palju.** Hiljuti vastu võetud teatisega „Ühtse turu akt” kinnitati, et ühtne teenusteturg on oluline ja seda tuleb edasi arendada. Võttes lähtepunktiks teenuste direktiivi vastastikuse hindamise tulemused, **on käesolevas teatises visandatud kaugeleulatuvate eesmärkidega tööprogramm eesmärgi poole liikumiseks.** See täiendab ja toetab teisi ELi tasandi jõupingutusi teenusteturu toimevõime parandamiseks, eelkõige kaubandus- ja turustusturu järelevalve järelmeetmeid⁴ ja Euroopa 2020. aasta strateegia kohast juhtalgatust „Euroopa digitaalne tegevuskava”,⁵ samuti edasisi algatusi e-kaubanduse ühtse turu parema toimimise huvides⁶.

⁴ Vt Kaubandus- ja turustusturu järelevalve aruanne „Tõhusam ja õiglasem siseturg kaubanduse ja turustuse valdkonnas 2020. aastaks”, KOM(2010) 355 (lõplik).

⁵ Komisjoni teatis „Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia”, KOM(2010) 2020.

⁶ Avalik arutelu siseturul toimuva elektroonilise kaubanduse tuleviku ja elektroonilist kaubandust käsitleva direktiivi (2000/31/EÜ) rakendamise üle, august 2010.

2. TEENUSTE DIREKTIIV – SUUR SAMM ÜHTSE TEENUSTETURU PAREMA TOIMIMISE SUUNAS

Teenuste osutamine on väga **mitmetahuline ja sageli keerukas tegevus**. Nagu ka neile liikmesriikide kohaldatavad nõuded ning tõkked, millega teenuseosutajad ja -kasutajad võivad end vastakuti leida, kui püüavad ühtsel turul tegutseda. **Tõkete mõju on teenustele karmim** kui kaupadele, sest teenused on olemuselt mittemateriaalsed, oluline on teenuseosutaja oskusteave, seadmeid kasutatakse piiriülevalt jne. Samuti kannatavad tõkete tõttu suurettevõtetega võrreldes rohkem VKEd, eriti mikroettevõtted, kes moodustavad 95 % kõigist ELi teenuseosutajatest. Sageli **on tõkked valdkonnaülesed** ehk olemas teenuseosutaja tegevuse kõigil etappidel ja väga paljude teenuste puhul. Ka on **neil mitmeid ühiseid tunnuseid**, nagu näiteks tõsiasi, et sageli on nende taga halduskoorem, piiriülese tegevusega seotud ebakindlus ja usalduse puudumine liikmesriikide vahel⁷.

Sellest tulenevalt **võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu detsembris 2006 vastu teenuste direktiivi**. See on horisontaalne ühtset teenusteturgu käsitlev õigusakt, mis hõlmab väga erinevat teenindustegevust ligikaudu 40 % ulatuses ELi SKPst ja tööhõivest. Direktiiv pidi täiel määral jõustatama 2009. aasta lõpuks. Selle kolme aasta pikkune rakendamisaeg nõudis liikmesriikide kogu haldusalas ääretult suuri jõupingutusi ja tugevat poliitilist toetust, sealhulgas Euroopa Parlamendilt ja nõukogult.

Direktiivi **rakendamise tulemused (kuigi mõnes liikmesriigis ei ole rakendamine veel päriselt lõpule jõudnud) tähendavad suurt sammu edasi** tõkete kaotamisel ja õigusloome ajakohastamisel/lihtsustamisel. Kogu ELis kehtinud sajad diskrimineerivad, põhjendamatud ja ebaproportsionaalsed nõuded on tühistatud sellistes olulistest teenuste valdkondades nagu jaekaubandus, reguleeritud kutsealade teenused, ehitussektor, turismisektor ja äriteenuste sektor. Seda on tehtud enam kui 1000 õigusakti abil, millest mõned on olnud horisontaalsed õigusaktid (nn *omnibus*), mis sisaldasid kümneid muudatusi erinevates õigusaktides. Vältimaks tulevikus selliste uute tõkete esilekerkimist on liikmesriigid loonud ka erimehhanisme, nagu sisetevitamise kohustus, suunised edaspidiseks õigusloomeks või nn ühtse turu testid uute nõuete mõju hindamisel. Lõpuks on liikmesriikide õigusaktidesse sisse viidud sätted teises liikmesriigis asutatud ettevõtjate teenuste vaba liikumise hõlbustamiseks. Õige rakendamise korral peaksid need sätted oluliselt parandama ühtse teenusteturu toimimist⁸. Siiski tuleb rõhutada, et **direktiivi kogu potentsiaal** realiseerub alles siis, kui **kõik liikmesriigid on lõpetanud selle rakendamiseks vajalike õigusmuudatuste tegemise**. See kehtib eriti nende liikmesriikide kohta, kes on vastu võtnud horisontaalsed raamseadused direktiivi rakendamiseks, kuid ei ole muutnud kehtivaid sektoripõhiseid õigusakte nendest tulenevate põhjendamatute tõkete kõrvaldamiseks (või on seda teinud väga vähe).

Muudatused õigusaktides on vaid osa direktiivi rakendamise käigus saavutatust. Suuri pingutusi on tehtud ja tehakse jätkuvalt ka avaliku halduse ajakohastamiseks, eelkõige nn **ühtsete kontaktpunktide** loomise abil, mis kujutavad endast enamuses liikmesriikides nüüdseks toimivaid ettevõtjatele mõeldud e-valitsuse portaale. Paremaks on muutunud teenuste vaba liikumist hõlbustav **halduskoostöö kultuur** ning kasutusele on võetud siseturu teabesüsteem. Direktiivi võimalikult laialdase mõju tagamiseks tuleb aga ka edaspidi teha jõupingutusi.

⁷ Täiemahuline analüüs on esitatud komisjoni 2002. aasta aruandes nõukogule ja Euroopa Parlamendile olukorra kohta ühtsel teenusteturul, KOM(2002) 441 (lõplik), 30.7.2002.

⁸ Vt ülevaade käesoleva teatise lisas liikmesriikide seadusmuudatustest ja teenindusvaldkondadest, mis peaksid enim kasu saama.

Üldiselt võib teenuste direktiivi rakendamisest tulenev majanduslik kasu olla konservatiivse prognoosi kohaselt **140 miljardit eurot, mis tähendaks ELi SKP 1,5 % suurust kasvu**⁹. Need prognoosid ei hõlma riiklike haldus- ja õigussüsteemide lihtsustamise mõju, mis peaks samuti olema märkimisväärne.

Teenuste direktiivi roll ühtse teenusteturu loomisel on aga laiahaardelisem. Direktiiv pakub ka mehhanisme ja võimalusi, et tulemused ei piirduks üksnes selle järgimisega. Väga tugev mõjujõud on direktiiviga ette nähtud **vastastikusel hindamisel**, mida liikmesriigid ja komisjon ka kogu 2010. aasta jooksul rakendasid. **Käesolevas teatises esitatakse põhitähelepanekud ning nende põhjal välja töötatud meetmed, et tugevdada ühtset teenusteturgu** ja viia see paremini vastavusse ELi kodanike ja ettevõtjate vajadustega. Tuginetud on liikmesriikide ja komisjoni vaheliste arutelude tulemustele ning nendest tehtud peamistele järeldustele, samuti avalikust arutelust koorunud mõtetele.

3. VASTASTIKUNE HINDAMINE – TÕHUS VÕIMALUS ÜHTSELE TEENUSTETURULE HINNANGU ANDMISEKS

Teenuste direktiiviga ette nähtud vastastikune hindamine on innovaatiline ja tõenditel põhinev **vastastikuse eksperdi hinnangu andmine**. Ehkki seda ei kohandata ega nõuta kõigi ELi direktiivide rakendamise kontekstis, tingis selle kasutamise teenuste direktiivi puhul direktiivi eripära. Esiteks nõudis selle väga lai kohaldamisala liikmesriikidelt **süsteematilist ja igakülgset õigusaktide läbivaatamist**. Teiseks kohustas direktiiv liikmesriike **andma hinnangut mitmele tavapäraselt teenuseosutajate suhtes kehtivale õiguslikule nõudele**: nõuded seoses ettevõtte asutamisega (lubade süsteemid, territoriaalsed piirangud või kapitaliosaluse piirangud) ning nõuded seoses piiriülese teenuste osutamisega (registreerimine, teavitamine või kindlustamiskohustus). Selgitamaks, kas kõnealused nõuded peavad kehtima jääma, kas neid tuleb muuta või tuleb need tühistada, pidid liikmesriigid need läbi vaatama ja neile direktiivis sätestatud kriteeriumide kohaselt hinnangu andma.

Arvestades nende ülesannete kaalukust ja keerukust, oli niivõrd laiaulatusliku õigusakti edukal rakendamisel kõigis liikmesriikides **äärmiselt oluline osa teabe- ja kogemustevahetusel ning vastastikusel eksperdi hinnangul, mis sai võimalikuks tänu vastastikuse hindamise protsessile**. Tuleks siiski märkida, et teatavaid rakendamisega seotud küsimusi (nt ühtsete kontaktpunktide loomine) see protsess ei hõlmanud.

Oktoobris 2009 jõudsid **konkurentsivõimega tegelev kõrgetasemeline töörühm, komisjon ja liikmesriigid** kokkuleppele meetodika osas, mida kasutada 30 riiki¹⁰ kaasava ja ligi 35 000 nõuet käsitleva töömahuka ettevõtmise läbiviimisel. **Töö algas 2010. aastal**, kui jaanuarist märtsini toimusid 5-liikmeliste rühmadena liikmesriikide kohtumised, kus arutati vastavate riikide olukorda ja kavandati edasisi ettevõtmisi. Märtsist oktoobrini jätkati nõ plenaaristungitel, millel keskenduti konkreetsetele nõuetele ja direktiiviga hõlmatud teenuste peamistele valdkondadele¹¹. Huvitatud isikutel paluti seisukohti esitada 2010. aasta juuni lõpust septembri keskpaigani toimunud **avaliku arutelu** käigus.

⁹ „Euroopa teenuste direktiivi eeldatav positiivne mõju majandusele”. Madalmaade majanduspoliitika analüüsibüroo, november 2007.

¹⁰ Osalesid ka kolm EMP lepingu osalist EFTA riiki – Island, Lichtenstein ja Norra.

¹¹ Esmatähtsatena nimetasid liikmesriigid järgmisi teenuste valdkondi: ehitus- ja kinnisvarasektori teenused, turism ja sellega seotud teenused, toiduainete ja jookidega seotud teenused, reguleeritud

4. VASTASTIKUSE HINDAMISE KÄIGUS TEHTUD PEAMISED TÄHELEPANEKUD

4.1. Mida on saavutatud?

Üldiselt olid arvamused vastastikuse hindamise kohta väga positiivsed. Tänu selle protsessi käigus liikmesriikide vahel tekitatud **struktureeritud dialoogile** on teenuste direktiivi rakendamise tulemused muutunud **läbipaistvaks** ning edendatud on **head reguleerimistava**. Arutelud on aidanud kujundada ka **dialoogi pidamise harjumust**. Liikmesriikide vahelised kontaktid ja teabevahetus (kahepoolsetest ja rühmakontaktidest suurearvuliste gruppideni) on protsessi käigus saagenenud ja süvenenud ning on olnud tulemuste saavutamisel otsustava tähtsusega.

Vastastikune hindamine on võimaldanud luua **üksikasjaliku pildi ühtse teenusteturu olulise osa seisukorrast**. See oli ühtlasi esimene kord, kui teenuste osutamist mõjutavate riiklike nõuete põhjaliku hindamise viisid läbi liikmesriigid ja komisjon koos. Hinnati nii riikliku, piirkondliku kui ka kohaliku tasandi nõudeid, samuti õigusalaste volitustega kutseliitude kehtestatud nõudeid. Vastastikusel hindamisel on olnud **liikmesriikides** väga suur nõ **ühtse turu efekt**, kuna riigihalduse kõigile tasanditele anti võimalus nii oma kui ka teiste liikmesriikide nõudeid ühtse turu seisukohast kriitiliselt hinnata.

Kõnealune protsess on osutunud kasulikuks ka ühtse turu toimimise **seni veel esinevate takistuste** kindlakstegemisel ning teenustesektoris vajalike **edasiste poliitikameetmete** väljatöötamisel. Kõik see sai võimalikuks tänu **liikmesriikide aktiivsele osalusele**, kes hindamisele täiel määral pühendusid ja kaasa aitasid.

4.2. Mis on veel teha jäänud?

Arutelud liikmesriikidega ja sidusrühmade aramusavaldused on näidanud, et **teatavates teenustevaldkondades tuleb ühtse turu väljakujundamiseks veel tööd teha**, seda eriti piiriüleste teenuste puhul.

Osaliselt tundub probleemi põhjustavat asjaolu, et **mitmeid nõudeid, mis on aastate jooksul vastu võetud ühtse teenusteturu toetamiseks, ei kasutata täiel määral ja rakendatakse või kohaldatakse mõnikord vastuoluliselt**. Teenuste suhtes kehtib sageli mitu erinevat õigusakti. Mõnda neist kohaldatakse horisontaalselt nagu teenuste direktiivi ja e-kaubanduse direktiivi,¹² teistega (nt direktiiv kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta)¹³ reguleeritakse küsimusi, millel on suure hulga teenuste puhul keskne tähendus. Selliseid ELi õigusakte, millel on teenustesektorile märkimisväärne mõju, on veel palju (nt aktid, millega reguleeritakse tehinguid ettevõtjate ja klientide vahel või keskkonnakaitset). Vastastikusest hindamisest on ilmnenu, et mitte alati ei ole selge, milline on nende õigusaktide vastastikune koostoime. Mõnikord tundub ka, et õigusaktide rakendamisel ei arvestata liikmesriikides piisavalt ühtse turu reaalse toimimisega. See aga tekitab eelkõige piiriüleste teenuste puhul ebakindlust kohaldatavate nõuete osas, mis kahjustab VKEde suutlikkust ja soovi laiendada tegevust teistesse riikidesse.

kutsealade teenused, hulgi- ja jaemüügiteenused, äriteenused ja eraharidusteenused. Teenuste direktiivi komiteed teavitatud koorunud tulemustest 15. oktoobril 2010 toimunud koosolekul.

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/31/EÜ infoühiskonna teenuste teatavate õiguslike aspektide, eriti elektroonilise kaubanduse kohta siseturul (EÜT L 178, 17.7.2000, lk 1).

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT L 255, 30.9.2005, lk 22).

Vastastikuse hindamise käigus on raskuste põhjusena selgunud ka asjaolu, et liikmesriigid kasutavad sageli võimalust nõ **reserveerida teatavate teenuste osutamine kindlatele ettevõtjatele**. ELis on 800 erinevat tegevusala, mida loetakse reguleeritud kutsealadeks ühes või enamas liikmesriigis ning mille puhul võivad teenust osutada kindla kvalifikatsiooniga ettevõtjad. Kuigi mõnel juhul võib see olla poliitiliselt põhjendatud (nt tegevuse keerukus või selle mõju kliendi turvalisusele või ohutusele), ei ole see ilmselt alati nii. Paljud tegevusalad on reguleeritud vaid mõnes liikmesriigis ning üle 25 % ainult ühes (nt teenuste puhul, mida pakuvad fotograafid, baaripidajad, korsetivalmistajad ja toateenijad). Liikmesriigid on ühtse turu toimimise takistusena kõige sagedamini nimetanud ilmselt seda probleemi. Eriti piiriüleste teenuste puhul, kui ühes liikmesriigis on tegevus reguleeritud, aga teises mitte (nt FIena töötav fotograaf võib liikmesriigis, kus nõutakse teatavat fotograafiaalast kvalifikatsiooni, töötada ettevõtte üritusel üksnes juhul, kui ta tõestab varasemat kaheaastast töökogemust). Liikmesriigid on tähelepanu juhtinud ka sellele, et mõnes sektoris (nt ehituses) tundub olevat palju reguleeritud nõ erialasid, mille sellisena liigitamine võib olla küsitav sellest tuleneva kuluka turu killustumise tõttu ning mis võivad takistada kvaliteetse teenuse osutamist (nt elektriinseneri kvalifikatsiooniga võib tekkida raskusi teises liikmesriigis, kus teatavaid selle kutseala teenuseid võib osutada üksnes reguleeritud kutseala „elektriseadmete paigaldaja” esindaja).

Vastastikuse hindamise käigus tekkis küsimusi ka seoses **õigusliku vormiga seonduvate nõuetega** (nt teataval alal alustava ettevõtja õigusliku vormi suhtes kehtestatud piirangud, nagu näiteks keeld käsitööteenuse osutajale luua piiratud vastutusega osaiühing) ning **kapitaliosalusega seotud nõuetega** (nt teatavaid teenuseid osutavate ettevõtete aktsiakapitali omamise tingimuseks seatud kvalifikatsiooni nõue nagu näiteks nõue, et maksunõustamisteenuseid osutava ettevõtja aktsionäri peab olema maksunõustaja kvalifikatsioon). Kuigi mõned nimetatud nõuded võivad olla poliitiliselt põhjendatud (nt teenuseosutaja sõltumatuse või isikliku kaasatuse tagamine), takistavad need siiski ühtse teenusteturu toimimist. Olukord on tänu teenuste direktiivi rakendamisele küll paranenud, aga olulisi erinevusi esineb veelgi. Seepärast toimusid vastastikuse hindamise käigus teatavate nõuete põhjendatuse ja/või proportsionaalsuse üle ägedad arutelud. Õigusliku vormiga seotud piirangud raskendavad sageli ettevõtjate või kutsealade esindajate püüdlusi alustada tegevust teises liikmesriigis, piirates nende valikuvabadust maksustamise ja rahastamise seisukohast kõige sobivama otsuse langetamisel. Kapitaliosalusega seotud nõuded võivad kahandada rahaliste vahendite hankimise võimalusi ja kitsendada äritegevuse aluseks olevaid valikuid. Õigusliku vormi või kapitaliosalusega seotud nõuetel võib olla eriti pärssiv mõju piiriüleste teenuste osutamisele (nt teenuse osutaja ei saa tegutseda oma liikmesriigist väljaspool üksnes oma õigusliku vormi tõttu).

Vastastikuse hindamise käigus on kinnitust leidnud ka tõsiasi, et liikmesriik, kus teenust osutatakse, paneb sageli piiriülesele teenuseosutajale **kindlustamiskohustuse**, vaatamata sellele, et ettevõtja võib olla oma asukohariigis vajalikul määral kindlustatud (nt patendiagent, kes esitab teises liikmesriigis oma liikmesriigis asuva kliendi patenditaotluse, peab sõlmima uue kindlustuslepingu, kuigi suure tõenäosusega on klient juba kindlustatud). Pidades silmas teenuste direktiivi, tuli paljudel juhtudel hinnata selliste kohustuste põhjendatust ja proportsionaalsust. Juhul, kui mõni kõnealune nõue on põhjendatav, võib see tähendada teenuseosutajale üsnagi praktilist probleemi: piiriüleste teenuste osutamist tundub olevat üsna raske kindlustada (vajalikku toodet ei pruugi kindlustusturul olla või on sellise lepingu sõlmimiseks seatud rängad tingimused). Vastastikuse hindamise käigus rõhutati, et see on keeruline probleem piiriüleste teenuste osutamisel näiteks äriteenuste valdkonnas ja ehitussektoris.

Kokkuvõttes võib öelda, et vastastikune hindamine kinnitas vajadust muuta ühtne teenusteturg realselt toimivaks, pidades silmas, et seda kujundab suure hulga piirkondlike ja kohalike nõuete samaaegne kohaldamine üha suurenevas ja mitmekesisustavas liidus. **Vaja on rohkem dialoogi** (liikmesriikide haldusasutustega ja nende vahel, samuti haldusasutuste ja teenuseosutajate vahel) sellistes ühtse turu jaoks kesksetes küsimustes nagu teenuste osutamise vabadus. Samuti on vaja **suuremat läbipaistvust**, et vältida uute tõkete tekkimist nii palju kui võimalik. Suure liidu toimimise keerukus tõstab ka õigusaktide **riikliku jõustamise** tähtsust, tagades teenuseosutajatele oma riigis tõhusad, kiired ja liigsete kuludeta võimalused ühtse turuga seotud õiguste kasutamiseks.

5. EDASISED SAMMUD: MEETMED ÜHTSE TEENUSTETURU TUGEVDAMISEKS

Vastastikuse hindamise põhijärelduste kohaselt tuleb komisjonil võtta täiendavaid meetmeid, et Euroopa majandus saaks täiel määral ära kasutada ühtse teenusteturu potentsiaali.

Esmatähtsaks peab komisjon töö jätkumist ja intensiivistamist **iga liikmesriigiga, et viia lõpule teenuste direktiivi korrektne ülevõtmine ja rakendamine**. 2011. aasta esimesel poolel korraldab komisjon kahepoolseid kohtumisi nende liikmesriikidega, kelle puhul on selgeid märke teenuste direktiivi probleemsest või mittetäielikust rakendamisest. Vajaduse korral võetakse ametlikke täitemeetmeid.

Paralleelselt koostab komisjon 2011. aastal **esimese majandushinnangu** direktiivi rakendamise ja selle mõju kohta teenusteturu toimimisele.

Komisjon võtab *acquis* põhjal ka täiendavaid meetmeid ühtse teenusteturu edasiseks tugevdamiseks.

5.1. Ühtse teenusteturu toimekontroll

Komisjon **kontrollib** koos liikmesriikidega ühtse **teenusteturu tegelikku toimimist**. Selle eesmärk on hinnata olukorda ühtse turu kasutajate seisukohast (nt ettevõtte, kes soovib asutada teises liikmesriigis tütarfirmat, FIE, kes soovib osutada piiriülest teenust, VKE või klient, kes soovib kasutada teenust, mida osutab teises liikmesriigis asutatud ettevõtja). Toimekontrolli tulemusel peaks tekkima **arusaam, kuidas erinevaid ELi õigusakte kohaldatakse ja kui hästi nad kohapeal toimivad**.

Et saada toimekontrolli läbi tegelikkusele vastav ja kasulik ülevaade ühtse teenusteturu toimimisest, tuleb lisaks teenuste direktiivile arvesse võtta ka teisi ELi õigusakte. Toimekontroll ei tohiks olla abstraktne, vaid peaks põhinema konkreetsetel sektoritel ja tegevustel (reaalsete üksikjuhtumite analüüs), näitlikustades ühtse turu toimimist ja tuues esile probleemid. See peaks olema suunatud praktiliste stsenaariumide väljaselgitamisele sektorites, kus ettevõtjatel ja kodanikel tekib kõige sagedamini probleeme ühtse turu toimimisega, ning sektorite reastamisele tööhõive ja kasvupotentsiaali põhjal. See ei tähenda, et toimekontrolli tulemused peaksid olema tähenduslikud vaid asjaomaste sektorite puhul. Arvestades teenustesektori tõkete sageli valdkonnaülest iseloomu ja nende suhtes kohaldatavaid õigusakte, aitab toimekontroll välja selgitada ka horisontaalseid probleeme. Vastastikuse hindamise tulemuste põhjal võiks arvata, et toimekontrolli vajaksid ennekõike ehitussektor, turismisektor ja äriteenuste sektor. Praktikas peaks toimekontroll tooma kokku komisjoni talitused ja liikmesriikide haldusasutuste asjaomased osakonnad, kes teeksid koostööd, et hinnata riiklikul tasandil ELi õigusaktide üheaegsel kohaldamisel tekkivaid

raskusi, nende põhjuseid ja võimalikke lahendusi. Analüüsi peaks toetama tõendusmaterjal selle kohta, kuidas konkreetsed sektorid realselt toimivad,¹⁴ ning see peaks kajastama ka sidusrühmade arvamusi.

Toimekontroll peaks võimaldama **sektoripõhiste järeluste tegemist ühtse teenusteturu toimimise kohta** ja vajaduse korral selgitama täiendavate meetmete, ka seadusandliku sekkumise vajadust.

Lähtudes liikmesriikide arvamusest selle kohta, milliste sektoritega tuleks tegeleda, käivitab komisjon 2011. aastal ühtse teenusteturu toimekontrolli. See peaks läbi viidama ühe aastaga ning aruanne tulemuste kohta ja vajaduse korral ettepanekud täiendavate meetmete kohta peaks Euroopa Parlamendi ja nõukoguni jõudma 2012. aasta lõpuks.

5.2. Meetmed ühtse teenusteturu toimimist põhjendamatult takistavate regulatiivsete tõkete kaotamiseks

Vastastikuse hindamise käigus ilmnis ühtsel turul ettevõtjate ja kodanike jaoks **probleeme tekitavaid küsimusi**, mis vajavad põhjalikumat süvenemist. Nende probleemide väljaselgitamist ja sügavust tuleks käsitleda toimekontrolli raames. Samal ajal tegeleb ka komisjon nendega, et hinnata täpsemalt olukorda ja vajadust konkreetsete meetmete järele ELi tasandil.

- Komisjon käivitab nõ **reserveeritud tegevusaladega** seotud probleemi hindamise, keskendudes eelkõige valdkondadele, kus nõutud kutsevalifikatsiooni teema vajab arutamist. Lähtuma peaks vajadusest luua paremini integreeritud teenusteturud, mis pakuvad klientidele kõrgetasemelist teenust. Kõnealuse hinnangu ja toimekontrolli tulemuste põhjal teeb komisjon 2012. aastaks otsuse võimalike konkreetsete algatuste kohta.

- Komisjon käivitab hindamise selgitamiseks, kuidas **kapitaliosalusele ja õiguslikule vormile** seatud piirangud mõjutavad teatavaid teenustesektoreid ning milline on vastavate nõuete majanduslik mõju. Kõnealuse hinnangu ja toimekontrolli tulemuste põhjal teeb komisjon 2012. aastaks otsuse võimalike konkreetsete algatuste kohta.

- Piiriüleste teenuseosutajate jaoks **kindlustamiskohustusest** tulenevaid probleeme tuleb praktiliste lahenduste leidmiseks kõigepealt arutada sidusrühmadega (sh kindlustussektor). Kõnealuse hinnangu ja toimekontrolli tulemuste põhjal teeb komisjon 2012. aastaks otsuse võimalike konkreetsete algatuste kohta.

5.3. Meetmed reaalsemalt toimiva ühtse teenusteturu loomiseks

Tagamaks, et teenuste direktiivi artiklis 16 sisalduvat **teenuste osutamise vabaduse klauslit kohaldatakse asjakohaselt** ja järjekindlalt kõigis liikmesriikides, jälgib komisjon selle kohaldamise kulgu ja arutab oma tähelepanekuid kõigi liikmesriikidega. Aluseks võib võtta teenuste direktiivi, milles on juba ette nähtud, et komisjon annab kõnealuse klausli kohaldamise kohta aru. Järelevalve peab suures osas põhinema kogutud tabel ning liikmesriikide ja sidusrühmade seisukohtadel.

¹⁴ Nt komisjoni tarbijaturu tulemustabelist saab väga kasulikku teavet selle kohta, kuidas toimib teenusteturg tarbijate seisukohast.

Komisjon nõustab liikmesriike seoses teenuste osutamise vabaduse klausli kohaldamisega ja avaldab igaaastase ülevaate piiriüleses teenuse osutamises toimunud arengute kohta ühtsel turul. Esimesed igaaastased juhendmaterjalid avaldatakse 2011. aasta lõpus.

Ühtse turu loomise käigus on oluline ka **suurem läbipaistvus, et vältida uute seadusandlike tõkete tekkimist**. Liikmesriikide kohustus teavitada uutest nõuetest seoses asutamist ning teenuste vaba liikumist mõjutavatest nõuetest on juba sätestatud teenuste direktiivis. See kohustus peaks muutuma rangemaks ning liikmesriikide haldusasutustele tuleb selle täitmiseks anda juhiseid. Sellest tulenevalt on oluline selgitada, kas on vajalik laiendada vastavalt ka teavitamise kohaldamisala.

2011. aastal teeb komisjon liikmesriikidega koostööd, et tugevdada teenuste direktiiviga ette nähtud teavitamissüsteemi ja nõustab riikide haldusasutusi selle toimimise osas. 2012. aasta lõpus annab komisjon aru süsteemi toimimise kohta ja vajaduse kohta eesmärgipäraselt laiendada teavitamise kohaldamisala.

Teenuseosutajaid ja eriti **VKEsid tuleb nende õiguste kaitsmisel ja kasutamisel ühtsel turul toetada**, et nad ei loobuks katsetest piiriülestele turgudele jõuda üksnes sellepärast, et see on seadusandlike tõkete jaoks liiga raskeks tehtud. SOLVITi võrgustikul on selles juba oluline osa, pakkudes mitteametlikke lahendusi probleemidele, mis on tekkinud ametiasutustega suheldes. Lisaks sellistele alternatiivsetele lahendusviisidele eriarvamuste puhul tuleks kaaluda meetmeid, mis tagaksid ühtse turu õiguste rikkumise korral kasutajasõbraliku, kiire ja väheste kuludega õiguskaitsevahendid riiklikul tasandil.

Komisjon hindab teenuseosutajatele riiklikul tasandil kättesaadavate õiguskaitsevahendite tõhusust juhul, kui riiklikud ametiasutused rikuvad ühtse turu õigusi, ning teeb oma edasist tegevust käsitlevad otsused 2012. aasta lõpuks.

6. JÄRELDUSED

Teenuste direktiivi rakendamine on oluline samm ühtse teenusteturu parema toimimise suunas. Kuid teha tuleb veel palju. Lähtudes teenuste direktiiviga ette nähtud vastastikuse hindamise tulemustest, pakutakse käesolevas teatises välja rida meetmeid, mille põhieesmärk on tugevdada ühtset teenusteturgu ja viia see paremini vastavusse ettevõtjate ja kodanike vajadustega. See on ühine ülesanne ning kavandatud meetmete edu sõltub kõigi asjaomaste institutsioonide ja sidusrühmade pühendumisest.

Edasised meetmed		
Eesmärgid	Kavandatud meetmed	Ajakava
Tagada, et teenuste direktiivi täiemahulise ja korrektse rakendamiseks aidatakse kaasa ühtse teenusteturu potentsiaali realiseerumisele.	<ul style="list-style-type: none"> - Pidada kahepoolset dialoogi nende liikmesriikidega, kus direktiivi rakendamine ei kulge nõuetekohaselt, ning vajaduse korral võtta ametlikke täitemeetmeid. - Koostada teenuste direktiivi rakendamise esimene majandusliku mõju hinnang. 	2011. aasta esimene pool 2011. aasta lõpp
Tagada, et teenuste suhtes kohaldatavad ELi õigusaktid toimivad kohapeal hästi ning aitavad suurendada teenustekaubandust ühtsel turul.	- Viia läbi ühtse teenusteturu toimekontroll.	2011-2012
Kõrvaldada veel olemasolevad takistused ühtse teenusteturu toimimise teelt.	- Anda hinnang liikmesriikide nõuetele, mille kohaselt reserveeritakse teatavad tegevused kindla kvalifikatsiooniga teenuseosutajatele, ning jõuda otsusele asjakohaste algatuste vajaduse osas.	2012. aasta lõpp
Kõrvaldada veel olemasolevad takistused ühtse teenusteturu toimimise teelt.	- Anda hinnang, kuidas mõjutavad ühtse turu toimimist liikmesriikide seatud piirangud seoses teenuseosutajate õigusliku vormi ja kapitaliosalusega, ning jõuda otsusele asjakohaste algatuste vajaduse osas.	2012. aasta lõpp
Kõrvaldada veel olemasolevad takistused ühtse teenusteturu toimimise teelt.	- Anda hinnang, kui probleemne on teenuseosutajate jaoks piiriülese tegevuse puhul kindlustuse omamise kohustus, ning jõuda otsusele	2012. aasta lõpp

	asjakohaste algatuste vajaduse osas.	
Tagada, et ettevõtjad ja kodanikud võivad soovi korral osutada ja kasutada piiriüleseid teenuseid ühtsel turul.	- Nõustada liikmesriike korrapäraselt seoses teenuste direktiivis sätestatud teenuste osutamise vabaduse klausli kohaldamisega.	2011. aasta lõpp ja seejärel igal aastal
Vältida teenustele uute seadusandlike tõkete loomist liikmesriikide õigusaktides.	- Toetada liikmesriike teenuste direktiivis sätestatud teavitamiskohustuste täitmisel. - Anda aru teenuste direktiivi teavitamiskohustuste toimimise ja nende kohaldamisala võimaliku laiendamise kohta.	2011 2012. aasta lõpp
Tagada, et teenuseosutajad ja eriti VKEd saaksid täiel määral kasu oma õiguste kasutamisest ühtsel turul.	- Anda hinnang teenuseosutajate siseturul toimuva õiguste rikkumise riiklike õiguskaitsevahendite tõhususele ja anda ülevaade asjakohaste algatuste vajadusest.	2012. aasta lõpp