

Raportul special

## A asigurat Comisia o punere în aplicare eficace a Directivei privind serviciile?



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ

CURTEA EUROPEANĂ DE CONTURI  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: [eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx)

Website: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditorsECA

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4192-4	ISSN 1831-0966	doi:10.2865/18651	QJ-AB-16-002-RO-C
PDF	ISBN 978-92-872-4155-9	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/3536	QJ-AB-16-002-RO-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4198-6	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/724463	QJ-AB-16-002-RO-E

© Uniunea Europeană, 2016

Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

**Raportul special****A asigurat Comisia  
o punere în aplicare eficace  
a Directivei privind  
serviciile?**

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea  
paragraf TFUE]

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele unor audituri de conformitate sau ale unor audituri ale performanței care au ca obiect domenii specifice ale bugetului sau aspecte specifice legate de gestiune. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit IV – condusă de domnul Milan Martin Cvikl, membru al Curții de Conturi Europene –, cameră specializată în auditul veniturilor, al politicilor interne și de cercetare, al guvernancei financiare și economice și al instituțiilor și organismelor Uniunii Europene. Auditul a fost condus de domnul Neven Mates, membru al Curții de Conturi Europene, beneficiind de sprijinul unei echipe formate din: Georgios Karakatsanis, șef de cabinet; Marko Mrkalj, atașat în cadrul cabinetului; Paul Stafford, manager principal; Wayne Codd, coordonator; Sandra Dreimane, Jurgén Manjé și Wolfgang Stolz, auditori.



*De la stânga la dreapta: J. Manjé, P. Stafford, N. Mates, W. Codd, S. Dreimane, G. Karakatsanis.*

## Puncte

### **Glosar și acronime**

### I-VIII **Sinteză**

### 1-11 **Introducere**

### 6-7 **Obiectivele Directivei privind serviciile**

### 8-11 **Roluri și responsabilități**

### 12-13 **Sfera și abordarea auditului**

### 14-110 **Observații**

### 16-42 **Transpunerea directivei și monitorizarea punerii în aplicare a acesteia**

16-18 **Comisia a sprijinit și a monitorizat procesul de transpunere a directivei**

19-20 **Transpunerea a fost afectată de întârzieri în douăzeci de state membre**

21-27 **Evaluările reciproce au reprezentat o practică inovatoare bine gestionată de către Comisie, utilizată ulterior și pentru alte directive**

28-29 **Mai sunt încă multe de realizat până la o punere în aplicare reușită**

30-32 **Au fost efectuate teste de performanță pentru a se observa modul în care legislația UE funcționează în practică în cadrul unor scenarii de afaceri**

33-34 **Rezultatele au condus la noi propuneri legislative din partea Comisiei**

35-36 **Comisia ar fi putut să dea o mai bună utilizare rezultatelor obținute, astfel încât să asigure o respectare sistematică a Directivei privind serviciile**

37-42 **Nu s-a evaluat în mod suficient impactul economic**

### 43-77 **Punerea în aplicare**

43-45 **Instrumentele și sprijinul oferit de Comisie pentru punerea în aplicare a Directivei privind serviciile nu au fost exploatate suficient și, astfel, sunt doar parțial eficace**

46-52 **Întârzieri la înființarea ghișeelelor unice și un nivel inegal de calitate a acestora de la un stat membru la altul**

53-55 **Ghișeele unice sunt greu de identificat, gradul de vizibilitate pentru întreprinderi fiind foarte scăzut**

56-64 **Cooperarea administrativă în chestiuni referitoare la Directiva privind serviciile este limitată**

65-71 **Consumatorii continuă să întâmpine dificultăți în ceea ce privește accesul la piața unică a serviciilor**

- 72-75 Prestatorii de servicii continuă să discrimineze în mod inechitabil
- 76-77 Soluționarea problemelor
- 78-110 **Asigurarea respectării directivei**
- 78-79 Comisia recurge la o serie de instrumente pentru asigurarea respectării directivei
- 80-85 SOLVIT este rareori utilizat pentru Directiva privind serviciile
- 86-93 EU Pilot – un sistem utilizat înainte de a se recurge la procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, apreciat de statele membre
- 94-99 Comisia nu a recurs decât în foarte puține cazuri la procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor
- 100-101 Soluționarea cazurilor care fac obiectul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor durează prea mult
- 102-104 Plângerile individuale legate de servicii fac obiectul unor urmări subsecvente în mod regulat; cu toate acestea, în cursul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, intervin perioade lungi de inactivitate
- 105-107 Doar pentru un singur caz s-a introdus o acțiune în fața Curții de Justiție
- 108-110 Recomandările specifice fiecărei țări au avut un succes limitat
- 111-120 **Concluzii și recomandări**
- 112-114 **Transpunerea directivei și monitorizarea punerii în aplicare a acesteia**
- 115-118 **Punerea în aplicare**
- 119-120 **Asigurarea respectării directivei**

## Răspunsul Comisiei

**CHAP:** Sistemul utilizat de Comisie pentru înregistrarea plângerilor

**CPC:** Cooperarea în materie de protecție a consumatorului

**Curtea de Justiție:** Curtea de Justiție a Uniunii Europene

**ECC-net:** Rețeaua Centrelor Europene ale Consumatorilor

**EU Pilot:** Cadru care permite cooperarea între statele membre, pe de o parte, și Comisie, pe de altă parte, cu privire la chestiuni legate de conformitatea legislației naționale cu dreptul Uniunii sau de aplicarea corectă a dreptului Uniunii. Este utilizat ca o măsură de primă instanță, cu scopul de a se evita, dacă este posibil, procedurile formale de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

**IMI:** Sistemul de informare al pieței interne (*Internal Market Information System*)

**NACE Rev. 2:** Nomenclatorul statistic al activităților economice din Uniunea Europeană

**PIB:** Produsul intern brut

**SEC:** Sistemul european de conturi

**SOLVIT:** Un mecanism alternativ de soluționare a diferendelor, care a fost creat pentru a ajuta cetățenii și întreprinderile din UE care au fost privați (private) de posibilitatea de a-și exercita drepturile în cadrul pieței interne europene deoarece o administrație publică dintr-un alt stat membru nu a aplicat în mod corect legislația privind piața internă.

**Sweeps:** Acțiuni de verificare la nivelul întregii UE a site-urilor de vânzare online în diferite sectoare

**TFUE:** Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

**UE:** Uniunea Europeană

I  
În timp ce piața unică a bunurilor este bine dezvoltată în ceea ce privește comerțul în interiorul UE, este recunoscut pe scară largă că piața serviciilor nu și-a atins potențialul maxim. Directiva privind serviciile acoperă activități de servicii reprezentând aproximativ 46 % din produsul intern brut al UE și are ca scop reducerea barierelor juridice și administrative cu care se confruntă atât prestatorii de servicii, cât și beneficiarii acestora. Acest obiectiv ar trebui să fie atins de statele membre prin transpunerea directivei în dreptul intern, printr-o mai mare transparență și printr-o simplificare a procedurilor, facilitându-se, astfel, pentru întreprinderi și pentru consumatori, prestarea, respectiv utilizarea serviciilor pe piața unică.

II  
Auditul Curții s-a axat pe măsurile întreprinse de Comisia Europeană pentru a sprijini statele membre și a inclus, în plus, o examinare a măsurilor de asigurare a respectării directivei care ar trebui să rezolve problemele de neconformitate ce împiedică buna funcționare a pieței unice a serviciilor.

III  
Majoritatea statelor membre nu au transpus directiva în legislația națională în termenul prevăzut. Cu toate acestea, pe tot parcursul procesului, Comisia a monitorizat progresele înregistrate și a oferit sprijin pentru a contribui la punerea în aplicare a directivei atât în cursul transunerii, cât și ulterior, prin organizarea procesului de evaluare reciprocă, precum și prin furnizarea de orientări cu ocazia reuniunilor regulate ale grupurilor tematice de experți.

IV  
Evaluările reciproce și testele de performanță în sectoarele vizate s-au dovedit a fi utile pentru statele membre, însă au demonstrat, în egală măsură, că un număr semnificativ de obstacole persistă. Comisia nu a urmărit în mod suficient situația acestora din urmă, manifestând în special reticență în a contesta temeinicia „proporționalității” invocate ca justificare de către unele state membre pentru a menține cerințe neconforme.

V  
Comisia a fost doar parțial eficace în asigurarea punerii în aplicare a directivei. La câțiva ani după 2009, termenul-limită pentru punerea în aplicare a directivei, încă mai există bariere pe piața internă a serviciilor vizate de directivă, însă Comisia ezită să inițieze proceduri judiciare, în parte din cauza duratei acestora, dar și din cauza solidității insuficiente a legislației. Pentru soluționarea problemelor, s-a recurs la măsuri precum SOLVIT și EU Pilot, însă rezultatele pe care acestea le obțin nu sunt destul de prompte pentru nevoile întreprinderilor și ale beneficiarilor serviciilor. Consumatorii nu beneficiază încă de nivelul dorit de acces la piața internă a serviciilor urmărit de directivă.

VI  
Beneficiile economice potențiale ale unei puneri în aplicare integrale a directivei sunt în continuare necunoscute, deși creșterile de producție estimate sunt frecvent invocate pentru a demonstra impactul reducerii barierelor. Din cauza lipsei unor date suficient de detaliate cu privire la sectoarele vizate de directivă, nu există încă nicio cuantificare fiabilă a impactului acesteia.



## VII

Printre recomandările sale, Curtea solicită Comisiei să adopte în special o atitudine mai fermă în asigurarea respectării directivei prin:

- urmărirea rezultatelor unor exerciții precum evaluarea reciprocă și testele de performanță, astfel încât să se soluționeze cazurile de neconformitate, precum și prin abordarea, alături de statele membre, a chestiunilor celor mai importante din punct de vedere economic;
- deschiderea dosarelor în cadrul EU Pilot de îndată ce o problemă este identificată și garantarea faptului că informațiile privind soluțiile obținute sunt comunicate;
- reducerea, cât mai mult cu putință, a duratei procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor;
- trimiterea în fața Curții de Justiție a cazurilor importante de nepunere în aplicare și de aplicare incorectă.

## VIII

În plus:

- Comisia ar trebui să elaboreze orientări pentru transpunerea legislației și să le publice cât mai repede posibil după adoptare;
- Comisia ar trebui să depună eforturi pentru a se asigura că aspectele legate de prezentarea datelor necesare evaluării impactului noii legislații sunt abordate într-un stadiu timpuriu al procedurii legislative;
- statele membre ar trebui să respecte cartă privind ghișeele unice, de exemplu, prin punerea la dispoziție a informațiilor în mai multe limbi și prin facilitarea completării tuturor etapelor administrative necesare pentru furnizarea de servicii transfrontaliere;
- legiuitorul ar trebui să introducă o perioadă de așteptare pentru notificarea proiectelor de cerințe și să se asigure că acestea sunt publicate pe un site internet accesibil publicului pentru a permite un acces mai bun și o examinare a acestora în timp util;
- în cadrul revizuirii Regulamentului privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului, sfera de aplicare a acestuia ar trebui extinsă astfel încât să includă articolul 20 din Directiva privind serviciile.

## 01

Directiva privind serviciile<sup>1</sup> (denumită în continuare „directiva”) a fost adoptată în 2006 cu scopul de a reduce obstacolele juridice și administrative atât pentru prestatorii de servicii, cât și pentru beneficiarii serviciilor. Acest lucru ar trebui să fie realizat de statele membre prin transpunerea directivei în dreptul intern, printr-o mai mare transparență și printr-o simplificare a procedurilor, ceea ce ar facilita, pentru întreprinderi și pentru consumatori, prestarea, respectiv utilizarea serviciilor pe piața unică. Directiva se referă la serviciile care contribuie în proporție de 46 %<sup>2</sup> la PIB-ul UE. Toate statele membre ale UE au avut obligația de a transpune directiva până la sfârșitul anului 2009.

## 02

Prima inițiativă care a dus la elaborarea directivei datează din 1997, odată cu prezentarea de către Comisie a Planului de acțiune pentru o piață unică<sup>3</sup>, în care se solicita eliminarea obstacolelor sectoriale din calea integrării pieței. Documentele ulterioare s-au axat în mod specific pe servicii, susținând că o serie de obstacole de pe piața internă a serviciilor reprezintă un factor considerabil de încetinire a economiei UE și a potențialului acesteia pentru creștere economică, competitivitate și creare de locuri de muncă<sup>4</sup> și, în cele din urmă, în 2004, ele au condus la o propunere de directivă privind serviciile (cunoscută sub denumirea de „Directiva Bolkestein”), care pune principiul țării de origine la baza liberei circulații a serviciilor. Conform acestui principiu, prestatorii de servicii ar fi supuși doar legislației statului membru în care sunt stabiliți, indiferent de locul în care s-a desfășurat activitatea în cauză. Principiul a fost însă ulterior abandonat, la solicitarea Parlamentului European<sup>5</sup>. Directiva privind serviciile, adoptată în 2006, a introdus, în schimb, obligația statelor membre de a „asigur[a] accesul liber la o activitate de servicii și libera exercitare a acesteia pe teritoriul lor” și de a „nu [...] condiționa accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul lor de îndeplinirea oricăror cerințe care nu respectă [...] principii[le] [...] nediscrimin[ării], necesit[ății] și proporționalit[ății]”<sup>6</sup>.

## 03

Directiva nu se aplică în cazul următoarelor activități economice: servicii neeconomice de interes general, servicii financiare, comunicații electronice, servicii ale agențiilor de ocupare temporară a forței de muncă, servicii de îngrijire a sănătății, servicii audiovizuale, activități de jocuri de noroc, activități care sunt asociate exercitării autorității publice, servicii sociale, servicii de securitate privată, servicii prestate de notari și executori judecătorești. Ea nu se aplică nici în domeniul impozitării. Directiva nu afectează nici legislația în materie de securitate socială a statelor membre.

- 1 Documentul SWD(2014) 131 final din 31 martie 2014: *Work plan for reporting on national reforms in services markets* (Plan de lucru pentru raportarea cu privire la reformele naționale pe piețele serviciilor).
- 2 CSE (97) 1 final din 4 iunie 1997: Comunicarea Comisiei către Consiliul European, intitulată *Action plan for the single market* (Planul de acțiune pentru piața unică).
- 3 COM(2002) 441 final din 30 iulie 2002: *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the state of the internal market for services* (Raport al Comisiei către Consiliu și Parlamentul European cu privire la situația pieței interne a serviciilor).
- 4 COM(2013) 547 final din 24 iulie 2013: „Propunere de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind serviciile de plată în cadrul pieței interne, de modificare a Directivelor 2002/65/CE, 2013/36/UE și 2009/110/CE și de abrogare a Directivei 2007/64/CE”.
- 5 Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO L 376, 27.12.2006, p. 36).
- 6 Articolul 16 alineatul (1) din Directiva privind serviciile. Proporționalitate: cerințele trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit.

## 04

În timp ce piața unică a bunurilor este bine dezvoltată în ceea ce privește comerțul intra-UE, este larg recunoscut faptul că piața serviciilor nu și-a atins potențialul maxim, existând nevoia unei creșteri a acesteia, după cum se subliniază în raportul Corazza Bildt al Parlamentului European (după numele raportoarei, Anna Maria Corazza Bildt)<sup>7</sup> referitor la piața internă a serviciilor și, mai recent, în raportul Cofferati (după numele raportorului, Sergio Gaetano Cofferati)<sup>8</sup>. Punerea în aplicare cu succes a directivei poate avea un impact foarte puternic, având în vedere importanța serviciilor în cadrul economiei europene.

## 05

Termenul de transpunere a fost stabilit pentru anul 2009, însă în comunicarea Comisiei din 22 octombrie 2013 se afirmă că „Europa nu se ridică încă la nivelul aspirațiilor sale în ceea ce privește piața unică, în special în domeniile esențiale precum economia digitală, energia și serviciile”. În ianuarie 2014, Consiliul a subliniat nevoia de coordonare între Comisie și statele membre pentru a ameliora modul în care normele pieței unice sunt transpuse, aplicate și respectate<sup>9</sup>.

## Obiectivele Directivei privind serviciile

## 06

Punerea în aplicare în integralitate a directivei ar trebui să elimine birocrația și să faciliteze în mod semnificativ stabilirea prestatorilor de servicii, atât în țara de origine, cât și în străinătate. Aceasta ar trebui să faciliteze, în egală măsură, prestarea de servicii la nivel transfrontalier. Pentru a contribui la atingerea acestui obiectiv, statele membre au obligația de a înființa „ghișee unice”, care ar trebui să sprijine întreprinderile, furnizându-le informații complete cu privire la procedurile necesare pentru a putea oferi și presta servicii și permițându-le completarea online a formalităților necesare. Directiva consolidează, de asemenea, drepturile beneficiarilor serviciilor, în special ale consumatorilor, interzicând discriminarea pe baza naționalității sau a locului de reședință.

## 07

Printre obstacolele pe care Directiva privind serviciile urmărește să le elimine se numără următoarele<sup>10</sup>:

- (a) cerințe discriminatorii bazate direct sau indirect pe cetățenie sau, în cazul societăților, pe locația sediului social;
- (b) interdicția ca prestatorul de servicii să fie stabilit în mai multe state membre sau să fie înscris în registre sau în organisme sau asociații profesionale din mai mult de un stat membru;

- 7 Raport referitor la piața internă a serviciilor: stadiul actual și etapele următoare [2012/2144(INI)] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0273+0+DOC+XML+V0//RO>
- 8 Raport referitor la guvernarea pieței unice în cadrul semestrului european din 2014 [2013/2194(INI)] (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0066+0+DOC+XML+V0//RO>).
- 9 *Note on the Commission's 2014 work plan for reporting on national reforms in services markets* (Notă privind Planul de lucru al Comisiei pentru anul 2014 pentru raportarea cu privire la reformele naționale pe piețele serviciilor), 5431/14 COMPET 29 MI 51, Consiliul UE, Bruxelles, 22 ianuarie 2014.
- 10 Astfel cum sunt descrise la articolul 14 din directivă.

- (c) obligația prestatorului de servicii de a se stabili cu titlu principal pe teritoriul statului în care are loc prestarea serviciilor respective;
- (d) condiții de reciprocitate cu statul membru în care prestatorul este deja stabilit;
- (e) condiția de a supune acordarea autorizației de trecerea unui test privind existența unei nevoi economice sau a unei cereri pe piață pentru serviciile respective, condiția unei evaluări obligatorii a efectelor economice potențiale sau curente ale activității sau a unei evaluări a adecvării activității în raport cu obiectivele planificării economice stabilite de autoritățile competente;
- (f) intervenția operatorilor concurenți, inclusiv în cadrul organismelor consultative, în acordarea autorizațiilor sau în adoptarea altor decizii ale autorităților competente;
- (g) obligația de a constitui o garanție financiară, inclusiv de a încheia o asigurare la un prestator sau organism stabilit pe teritoriul statului în care serviciile sunt prestate;
- (h) obligația de a fi înscris în prealabil, pentru o anumită perioadă, în registrele ținute pe teritoriul statului membru sau de a fi exercitat în prealabil activitatea respectivă pentru o anumită perioadă pe teritoriul statului membru în cauză.

## Roluri și responsabilități

### 08

Directiva stabilește rolurile și responsabilitățile Comisiei și ale statelor membre.

### 09

Statele membre sunt responsabile de transpunerea directivei în legislațiile lor naționale, precum și de o serie de sarcini în ceea ce privește urmărirea subsecventă a transpunerii prin intermediul evaluării reciproce (a se vedea punctele 21-29), tot lor revenindu-le și sarcina de a facilita acordarea de asistență întreprinderilor prin înființarea de ghișee unice. Aceasta este prima dată când statele membre au obligația legală de a implementa astfel de servicii de e-guvernare și de le pune la dispoziția utilizatorilor din diferitele state membre.

### 10

SOLVIT este un mecanism de soluționare a diferendelor, creat cu scopul de a ajuta cetățenii și întreprinderile din UE care au fost privați (private) de posibilitatea de a-și exercita drepturile în cadrul pieței interne europene deoarece o administrație publică dintr-un alt stat membru nu a aplicat în mod corect legislația privind piața internă. Acest sistem funcționează prin intermediul unei rețele de centre SOLVIT constituite în cadrul administrațiilor naționale din fiecare stat membru și reprezintă o alternativă practică la mecanismele formale de soluționare a litigiilor, cum ar fi procedurile judiciare de drept intern sau plângerile adresate Comisiei Europene.

### 11

Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri (denumită anterior DG Piață Internă și Servicii) coordonează politica desfășurată de Comisie cu privire la piața unică europeană și depune eforturi în vederea eliminării obstacolelor nejustificate din calea comerțului, în special în domeniul serviciilor și al piețelor financiare. Responsabilitățile acestei direcții generale includ monitorizarea modului în care legislația UE este aplicată în practică, asistarea statelor membre în domeniile vizate și inițierea procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor atunci când este necesar.

## 12

Principala întrebare de audit la care auditorii Curții au urmărit să răspundă a fost dacă Comisia a asigurat o punere în aplicare eficace a directivei. Această întrebare a fost subdivizată în două întrebări secundare:

- (a) A monitorizat și a evaluat Comisia în mod adecvat punerea în aplicare a directivei?
- (b) A depus Comisia suficiente eforturi pentru a facilita punerea în aplicare a directivei și pentru a asigura respectarea dispozițiilor acesteia?

## 13

Pentru a răspunde la aceste întrebări, au avut loc interviuri și s-au examinat dosare la nivelul Comisiei. De asemenea, auditul a inclus efectuarea unor vizite de informare la o serie de ministere de resort, organizații patronale, camere de comerț și organizații ale consumatorilor în șapte state membre, în vederea colectării de informații cu privire la obstacolele care continuă să submineze comerțul și la eficacitatea mecanismelor existente pentru eliminarea acestora. În vederea acestui audit, Curtea a selectat un număr de state membre cu un comerț transfrontalier semnificativ, și anume: Germania, Regatul Unit, Austria, Slovacia, Franța, Țările de Jos și Portugalia. În plus, o serie de organizații europene au fost, de asemenea, consultate.

## 14

După încheierea în 2009 a procesului de transpunere a directivei în legislațiile naționale, Comisia a încercat să identifice domeniile în care aceasta nu a fost pusă în aplicare, instituind totodată mai multe mecanisme pentru a reduce obstacolele rămase. Cu toate acestea, există în continuare bariere, unele dintre acestea fiind consecința unor formulări prea vagi în textul directivei. Comisia a fost reticentă în a iniția proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, atât din cauza faptului că temeiul juridic nu este suficient de solid, cât și din cauza intervalului de timp prea lung care este necesar pentru o astfel de procedură legală vizând impunerea respectării directivei (mai mulți ani, chiar dacă schimburile de informații sunt efectuate la timp).

## 15

Nu se poate încă evalua în ce măsură s-au obținut beneficiile economice scontate ale directivei. Deși Comisia a publicat unele estimări ale beneficiilor care ar putea fi obținute în termeni de produs intern brut de pe urma aplicării directivei, acestea aveau la bază doar date aproximative. Înainte de 2014, Comisia nu a întreprins niciun efort sistematic pentru a compila date referitoare la comerțul transfrontalier în domeniul serviciilor acoperite de directivă. Mai mult, aceste date nu au fost disponibile nici în 2015, astfel încât este imposibil să se evalueze eventuala dezvoltare a serviciilor transfrontaliere sau eventualele creșteri ale produsului intern brut generate în urma punerii în aplicare a directivei.

## Transpunerea directivei și monitorizarea punerii în aplicare a acesteia

### Comisia a sprijinit și a monitorizat procesul de transpunere a directivei

## 16

Directiva a intrat în vigoare la 28 decembrie 2006, termenul-limită de transpunere fiind stabilit pentru 28 decembrie 2009. Transpunerea a constituit un exercițiu oneros pentru statele membre, întrucât a acoperit acte legislative referitoare la o gamă largă de activități economice, prin urmare, termenul-limită acordat de directivă în acest scop a fost de trei ani în loc de termenul obișnuit de doi ani.

## 17

Comisia a publicat „Manualul de punere în aplicare a Directivei privind serviciile”, al cărui obiectiv este de a oferi statelor membre asistență tehnică, descriind o serie de abordări adecvate pentru punerea în aplicare a directivei. Cu toate acestea, manualul nu a fost pus la dispoziție în toate limbile oficiale ale UE decât la aproape un an de la aprobarea directivei<sup>11</sup>. Reprezentanții statelor membre care au fost vizitate au indicat că manualul a fost într-adevăr util, însă, în opinia lor, impactul acestuia ar fi fost mai mare dacă ar fi fost pus la dispoziție imediat după intrarea în vigoare a directivei. Pe lângă acest manual, Comisia a oferit consiliere statelor membre prin intermediul vizitelor de monitorizare și al răspunsurilor sale la solicitările de informații primite din partea acestora.

11 Toate versiunile lingvistice au fost publicate pe internet în noiembrie 2007, numai versiunea în limba engleză a fost disponibilă începând cu 30 iulie 2007.

## 18

Prin desfășurarea unor activități bilaterale și prin sprijinul acordat statelor membre, Comisia a luat măsurile necesare pentru a monitoriza progresele realizate în ceea ce privește transpunerea directivei și a raportat cu privire la acestea Consiliului de Competitivitate. În iunie 2012, Comisia a publicat un raport mai cuprinzător, sub forma pachetului „servicii”<sup>12</sup>.

### Transpunerea a fost afectată de întâzieri în douăzeci de state membre

## 19

Termenul-limită stabilit pentru transpunerea directivei a fost respectat doar de opt state membre<sup>13</sup>. Au fost trimise scrisori de punere în întârziere statelor membre care nu informaseră Comisia cu privire la încheierea procesului de transpunere, fiind notificată astfel inițierea procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. La 27 octombrie 2011, Curtea de Justiție a fost sesizată în legătură cu cele trei cazuri<sup>14</sup> care nu fuseseră soluționate între timp. Aceste cazuri au fost totuși soluționate înainte de a fi examinate de către Curte. Grecia a fost ultimul stat membru care a finalizat procesul de transpunere a directivei, la 31 mai 2012.

## 20

Comisia preconiza că ghișeele unice (a se vedea punctele 44-55) urmau să joace un rol semnificativ în punerea în aplicare a directivei. Prin urmare, le-a acordat o importanță aparte în rapoartele sale privind progresele înregistrate de statele membre în punerea în aplicare a directivei, sprijinindu-se atât pe propria sa analiză, cât și pe un număr de studii efectuate de organizații profesionale. Până la termenul-limită din 2009, 21 din 27 de state membre instituiseră ghișee unice „de primă generație”<sup>15</sup>, deși gradul în care formalitățile administrative puteau fi completate online și utilizate la nivel transfrontalier varia de la un stat membru la altul.

### Evaluările reciproce au reprezentat o practică inovatoare bine gestionată de către Comisie, utilizată ulterior și pentru alte directive

## 21

Exercițiul de evaluare reciprocă prevăzut de directivă a presupus ca fiecare stat membru să evalueze argumentele care stăteau la baza cerințelor impuse la nivel național prestatorilor de servicii și să comunice constatările sale celorlalte state membre. Scopul acestui exercițiu era de a înțelege mai bine motivele care au dus la stabilirea cerințelor existente și de a încuraja statele membre să realizeze o comparație între abordările lor în materie de reglementare și să facă schimb de bune practici, eliminând acele cerințe considerate de comun acord ca fiind nejustificate.

- 12 Documentul COM (2012) 261 final din 8 iunie 2012, intitulat „Parteneriat pentru o nouă creștere a serviciilor 2012-2015”, și documentele aferente.
- 13 Republica Cehă, Estonia, Croația, Lituania, Ungaria, Malta, Țările de Jos, Suedia.
- 14 Germania (caz închis la 26.1.2012), Austria (caz închis la 26.4.2012), Grecia (caz închis la 31.5.2012).
- 15 Ghișeele unice de primă generație îndeplinesc cerințele limitate stabilite în directivă. Conform Cartei privind ghișeele unice, pe lângă îndeplinirea cerințelor din Directiva privind serviciile, rolul ghișeelelor unice de a doua generație trebuie să meargă dincolo de cadrul acestor cerințe, atât din punctul de vedere al sferei de cuprindere, cât și din punctul de vedere al funcționalității lor.



## 22

Directiva stabilea procedura și cerințele privind evaluările reciproce ale cadrelor de reglementare aplicabile activităților de servicii din statele membre. Până la 28 decembrie 2009, statele membre au trebuit să prezinte Comisiei un raport conținând informații cu privire la: (i) regimurile de autorizare; (ii) cerințele specifice naționale pe care intenționează să le mențină; și (iii) activitățile multidisciplinare. Statele membre trebuiau să furnizeze explicații care să arate compatibilitatea dintre regimurile de autorizare sau cerințele menținute cu fondul directivei, să justifice în ce mod aceste cerințe îndeplinesc criteriile privind nediscriminarea, necesitatea și proporționalitatea, precum și să indice care prestatori de servicii continuau să facă obiectul acestor cerințe.

## 23

Comisia a făcut cunoscute explicațiile cu privire la cerințe și celorlalte state membre, acordându-le un termen de șase luni pentru furnizarea răspunsurilor. Ulterior, la 28 decembrie 2010, Comisia a finalizat un raport privind procesul de evaluare reciprocă, după coordonarea răspunsurilor primite de la statele membre, însoțite, după caz, de propuneri referitoare la inițiative suplimentare. Comisiei i s-a solicitat să monitorizeze acest proces pe o bază anuală. Mai întâi, această monitorizare a luat forma pachetului „servicii”, publicat în iunie 2012, și apoi s-a concretizat în inițiative precum evaluări *inter pares* privind forma juridică, acționariatul și cerințele în materie de tarife, evaluări ale reglementărilor naționale privind accesul la profesii și accesul la asigurări și organizarea de ateliere pentru părțile interesate.

## 24

Succesul exercițiului de evaluare reciprocă în ceea ce privește examinarea legislațiilor din mai multe state membre a fost de așa natură încât această practică a fost mai târziu preluată și în alte domenii, cum ar fi în cele vizate de Directiva revizuită privind calificările profesionale.

## 25

Metodologia privind evaluările reciproce a cuprins următoarele etape<sup>16</sup>: autoevaluări individuale ale fiecărui stat membru vizat, discuții în grupuri de câte cinci state membre și ședințe plenare cu participarea tuturor statelor membre. Comisia a luat notă de îmbunătățirile obținute, cum ar fi înlocuirea regimurilor de autorizare cu caracter transversal cu metode mai puțin împovărătoare, precum declarațiile, și eliminarea regimurilor specifice sectoriale, a cerințelor minime de capital, a interdicțiilor de a fi stabilit în mai multe locuri, a tarifelor obligatorii și a restricțiilor cantitative și teritoriale<sup>17</sup>.

- 16 COM(2011) 20 final din 27 ianuarie 2011: „Către o mai bună funcționare a pieței unice a serviciilor – pornind de la rezultatele procesului de evaluare reciprocă prevăzut de Directiva privind serviciile”, p. 6.
- 17 SEC(2011) 102 final din 27 ianuarie 2011: *Commission staff working paper on the process of the mutual evaluation of the Services Directive* (Documentul de lucru al Comisiei referitor la procesul de evaluare reciprocă aferent Directivei privind serviciile), document de însoțire a documentului COM(2011) 20 final, p. 10.

### 26

S-au realizat progrese semnificative în direcția eliminării diferitelor obstacole. Funcționarii intervievați în statele membre vizitate au considerat că procesul de evaluare reciprocă a fost unul dintre punctele forte ale punerii în aplicare a directivei datorită faptului că statele membre au trebuit să coopereze intens în vederea examinării unui volum foarte mare de legislație națională și regională pentru a evalua compatibilitatea acesteia cu dispozițiile directivei și cu jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene.

### 27

În statele membre vizitate, exista o recunoaștere a eforturilor depuse la nivel practic de către Comisie cu scopul de a asista la punerea în aplicare a directivei, prin organizarea de discuții de grup în cadrul procesului de evaluare reciprocă, precum și prin furnizarea de orientări în cursul reuniunilor regulate ale grupurilor tematice de experți.

### Mai sunt încă multe de realizat până la o punere în aplicare reușită

### 28

Rapoartele rezultate în urma procesului de evaluare reciprocă au indicat faptul că obstacolele identificate au fost doar parțial eliminate. Potrivit estimărilor Comisiei, din totalul obstacolelor pe care directiva urmărește să le elimine pentru anumite grupuri profesionale studiate, 10 % au fost eliminate în totalitate, 60 % au fost parțial eliminate și 30 % există în continuare<sup>18</sup>. Acest lucru indica faptul că mai era încă un drum lung de parcurs până la o punere în aplicare completă a directivei.

### 29

Deși evaluările reciproce au implicat demersuri de cooperare în vederea examinării unor volume importante de legislație națională și regională, mai mulți funcționari din unele state membre vizitate au criticat eficacitatea finală a acestui exercițiu. Aceștia considerau că eforturile Comisiei au fost prea puține pentru a elimina eventualele obstacole nejustificate care au fost identificate în cursul procesului de evaluare reciprocă. În plus, în opinia a șase state membre, Comisia nu a pus suficient în discuție justificarea legată de „proporționalitate”. Aceste state au pledat pentru publicarea unor orientări specifice care să conțină exemple cu ce anume poate sau nu poate fi considerat proporțional. Aceasta ar permite înțelegerea în același fel a conceptului de proporționalitate și ar servi drept bază de comparație pentru Comisie atunci când evaluează atât cerințele existente, cât și pe cele nou introduse.

18 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani, „The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation”, *Economic Papers 456*, iunie 2012, Comisia Europeană, Bruxelles, 2012, p. 30.

## Au fost efectuate teste de performanță pentru a se observa modul în care legislația UE funcționează în practică în cadrul unor scenarii de afaceri

### 30

În 2011 și în 2012, Comisia a întreprins „teste de performanță” pentru evaluarea „modului în care sunt aplicate și funcționează pe teren diferite acte legislative ale UE”<sup>19</sup> din perspectiva unor diferiți utilizatori ai pieței unice. Aceasta a presupus luarea în considerare și a altor instrumente UE pe lângă directivă. Comisia a decis să efectueze testele pe baza unor studii de caz pentru sectoare comerciale specifice și pentru o serie de activități selectate.

### 31

Statele membre au fost invitate să furnizeze informații cu privire la modul în care legislația lor națională ar fi aplicată în practică în cazul unor potențiali prestatori de servicii care doresc fie să înființeze o afacere, fie să furnizeze servicii la nivel transnațional pe teritoriului statului în care sunt stabiliți.

### 32

Un document de lucru al serviciilor Comisiei<sup>20</sup> a prezentat pe scurt rezultatele testelor de performanță pentru trei sectoare considerate importante pentru comerțul transfrontalier din UE: sectorul construcțiilor (care contribuie cu 6,3 % la PIB); sectorul comercial (11,7 %); și sectorul turismului (4,4 %).

## Rezultatele au condus la noi propuneri legislative din partea Comisiei

### 33

Testele au arătat că există o legătură foarte strânsă între Directiva privind serviciile și Directiva privind calificările profesionale. Pentru ca un întreprinzător să poată primi autorizația de a presta o activitate de servicii sau de a pune bazele unei întreprinderi transfrontaliere, este deseori necesară recunoașterea calificărilor acestuia. Rezultatele testelor de performanță au determinat Comisia să propună modificarea Directivei privind calificările profesionale și a Regulamentului privind cooperarea prin intermediul sistemului IMI<sup>21</sup>.

19 COM(2011) 20 final, p. 9.

20 SWD(2012) 147 final din 8 iunie 2012: *Commission staff working document on the result of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism)* [Documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind rezultatul testelor de performanță ale pieței interne a serviciilor (construcții, servicii comerciale și turism)].

21 Directiva 2013/55/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 noiembrie 2013 de modificare a Directivei 2005/36/CE privind recunoașterea calificărilor profesionale și a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne („Regulamentul IMI”).

## 34

Testele de performanță au identificat o serie de obstacole în legislația națională în sensul că sunt impuse cerințe cu privire la anumite structuri de acționariat și la încheierea de asigurări. Deseori, unele întreprinderi au trebuit să își adapteze forma juridică sau structura acționariatului pentru a-și putea desfășura activitatea într-un alt stat membru prin intermediul unui sediu secundar, ceea ce poate antrena costuri suplimentare. O altă dificultate întâlnită în mod frecvent a fost legată de polițele de asigurare. Într-un număr semnificativ de state membre, asigurarea încheiată în statul membru în care este stabilit prestatorul de servicii nu este recunoscută în statele membre în care întreprinderea respectivă intenționează să furnizeze serviciile în cauză, ceea ce generează, în egală măsură, costuri suplimentare pentru prestatorul de servicii. Referitor la aceste două chestiuni, au fost publicate două documente de lucru ale serviciilor Comisiei, în octombrie 2013<sup>22</sup>, respectiv în martie 2014<sup>23</sup>.

**Comisia ar fi putut să dea o mai bună utilizare rezultatelor obținute, astfel încât să asigure o respectare sistematică a Directivei privind serviciile**

## 35

Testele de performanță au arătat că există în continuare piedici și obstacole semnificative în statele membre, unele dintre acestea fiind comune pentru toate cele trei sectoare (piedici cu caracter transversal), în timp ce altele sunt specifice anumitor sectoare.

## 36

Chiar dacă nu era acesta scopul principal al exercițiului, concluziile testelor de performanță le-au confirmat pe cele ale evaluării reciproce, și anume că un număr semnificativ de obstacole continuă să existe. Comisia ar fi putut utiliza aceste rezultate pentru a susține o aplicare mai sistematică a directivei, abordând chestiunile cele mai importante din punct de vedere economic.

**Nu s-a evaluat în mod suficient impactul economic**

## 37

Comisia nu a efectuat decât o evaluare previzională a beneficiilor economice ale directivei, la momentul introducerii acesteia, și nu a avut la dispoziție date economice suficient de detaliate pentru a acoperi doar acele activități care intră sub incidența directivei.

- 22 SWD(2013) 402 final din 2 octombrie 2013: *Commission Staff Working Document on the outcome of the peer review on legal form, shareholding and tariff requirements under the Services Directive* (Document de lucru al serviciilor Comisiei privind rezultatele evaluării *inter pares* cu privire la forma juridică, structura acționariatului și cerințele în materie de tarife în temeiul Directivei privind serviciile).
- 23 SWD(2014) 130 final din 31 martie 2014: *Commission Staff Working Document – Access to insurance for services provided in another Member State* (Document de lucru al serviciilor Comisiei – accesul la asigurare în cazul serviciilor furnizate într-un alt stat membru).

## 38

În 2012, Comisia a estimat că o mai bună punere în aplicare a directivei poate determina o creștere a produsului intern brut cu un procent suplimentar de 1,6 %, pe lângă creșterea de 0,8 % considerată a fi deja obținută<sup>24</sup>. Pentru studiul respectiv, s-a utilizat un model econometric și date privind barierele existente înainte de 2009, termenul-limită pentru punerea în aplicare, aceste date fiind colectate în cursul procesului de evaluare reciprocă, în combinație cu date economice referitoare la sectoarele vizate, cu scopul de a anticipa efectele eliminării barierelor respective. Prin urmare, nu s-a urmărit să se realizeze un exercițiu *ex post* care să cuantifice efectele punerii în aplicare a directivei.

## 39

Comisia a fost nevoită să formuleze ipoteze cu privire la dimensiunea sectoarelor economice vizate de directivă, dat fiind că, în sursele existente, și anume conturile naționale și balanța de plăți, nu sunt disponibile defalcări detaliate în acest sens.

## 40

Comisia nu s-a angajat în fața Consiliului European decât abia în 2014<sup>25</sup> că va consolida instrumentele sale de monitorizare printr-o raportare cantitativă și calitativă mai aprofundată privind reformele sectoriale și naționale în domeniul serviciilor. În special, Comisia a fost de acord să colecteze date legate de servicii pentru anii 2012, 2013 și 2014, care să fie diferențiate între cele pertinente pentru sectoarele acoperite de directivă și cele pertinente pentru sectoarele din afara domeniului de aplicare al acesteia. Întrucât datele nu vor acoperi și perioada de dinainte de punerea în aplicare a directivei, ele nu vor permite o evaluare a efectului global al acesteia.

## 41

În mai 2014, Comisia a prezentat Grupului de lucru pentru conturile naționale un document în care a descris analiza economică efectuată cu privire la directivă și în care a indicat datele necesare pentru a onora angajamentele analitice viitoare pe care și le-a asumat. Comisia a subliniat în mod deosebit nevoia de a dispune de date pentru care să existe o distincție între activitățile economice acoperite de directivă și cele care nu intră sub incidența acesteia. Comisia a constatat că disponibilitatea datelor restrânge în prezent în mod semnificativ sfera unei eventuale analize aprofundate și a unei raportări cu privire la progresele înregistrate și a căutat să identifice o soluție pentru problemele legate de datele lipsă sau de datele depășite<sup>26</sup>, fiind observată în unele cazuri perioade lacunare de până la zece ani.

## 42

Membrii Grupului de lucru pentru conturile naționale au convenit să răspundă solicitărilor adresate de Comisie, pentru a încerca să rezolve anumite probleme specifice în cazul cărora ar fi posibil să se furnizeze date care s-ar putea să nu fie accesibile publicului. Cu toate acestea, nu s-a luat niciun angajament în vederea furnizării datelor necesare pentru o evaluare corespunzătoare a directivei.

24 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani, „The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation”, *Economic Papers 456*, iunie 2012, Comisia Europeană, Bruxelles, 2012.

25 *Services: tapping the potential for growth and jobs, Commission contribution to the European Council of 20-21 March 2014* (Servicii: valorificarea potențialului pentru creștere economică și locuri de muncă, contribuția Comisiei la reuniunea Consiliului European din 20-21 martie 2014).

26 Referitor la clasificarea pe 64 de ramuri conform NACE Rev. 2 în conturile naționale. Conform dispozițiilor din programul de transmitere a SEC 2010, recent finalizat, statele membre vor transmite de acum încolo această clasificare. A se vedea Regulamentul (UE) nr. 549/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind Sistemul european de conturi naționale și regionale din Uniunea Europeană (JO L 174, 26.6.2013, p. 1).

## Punerea în aplicare

### Instrumentele și sprijinul oferit de Comisie pentru punerea în aplicare a Directivei privind serviciile nu au fost exploatare suficient și, astfel, sunt doar parțial eficace

#### 43

O serie de instrumente, servicii de informații și mecanisme de cooperare au fost fie prevăzute în directivă, fie create de Comisie pentru a facilita punerea în aplicare integrală a directivei. Ghișeele unice constituie exemplul cel mai important dintre elementele care au rezultat direct ca urmare a aplicării directivei. Altele, inclusiv Sistemul de informare al pieței interne și Rețeaua Centrelor Europene ale Consumatorilor, au fost constituite, de asemenea, cu intenția de a îmbunătăți comerțul cu servicii în interiorul UE. Cu toate acestea, eficacitatea acestor instrumente în ceea ce privește punerea în aplicare a directivei nu a fost pe măsura așteptărilor.

#### 44

Directiva prevede obligația statelor membre de a asigura faptul că ghișeele unice permit prestatorilor de servicii să efectueze toate procedurile și formalitățile necesare pentru obținerea autorizării din partea autorităților competente, prin mijloace electronice, într-un punct unic. Acestea ar trebui să furnizeze, de asemenea, informații potențialilor prestatori și consumatori. Statele membre ar trebui să ia măsurile necesare pentru ca informațiile și serviciile să fie „accesibile de la distanță prin mijloace electronice”<sup>27</sup> și sunt încurajate să le furnizeze și în alte limbi oficiale ale UE.

#### 45

Înființarea ghișeelelor unice s-a dovedit a fi o sarcină dificilă, iar statele membre beneficiază de un grad semnificativ de libertate în alegerea unei abordări în acest sens, ceea ce a avut drept rezultat diferite modalități de integrare a acestora în structurile administrative din statele membre.

### Întârzieri la înființarea ghișeelelor unice și un nivel inegal de calitate a acestora de la un stat membru la altul

#### 46

La expirarea termenului-limită de transpunere a directivei (28 decembrie 2009), multe state membre nu dispuneau încă de un ghișeu unic complet funcțional. Pentru a sprijini statele membre în acest sens, Comisia a creat două grupuri de experți, în plus față de grupul de experți însărcinat cu chestiunile generale legate de implementarea Directivei privind serviciile. Grupul de experți EUGO este axat pe ghișeele unice în general și poartă numele rețelei de ghișee unice, care este, de asemenea, utilizat pentru a crea o marcă comună în întreaga Europă (a se vedea **figura 1**). Grupul de experți pentru proceduri electronice se concentrează pe aspecte mai curând tehnice care permit prestatorilor de servicii să efectueze procedurile administrative necesare online.

Figura 1

**Logoul utilizat la nivelul întregii UE pentru identificarea site-urilor web destinate ghișeelor unice**



**47**

Ghișeele unice sunt incluse în tabloul de bord al Comisiei privind piața unică și au făcut obiectul unui număr de studii efectuate de Comisie și de mai multe organizații externe<sup>28</sup>. Aceste analize au arătat că nivelul de ambiție variază foarte mult în ceea ce privește ce anume au încercat să obțină administrațiile statelor membre cu ajutorul ghișeelor unice și, prin urmare, calitatea acestora variază. Există deficiențe în ceea ce privește limbile disponibile pentru completarea cerințelor administrative, ușurința în utilizare, acceptarea semnăturilor electronice și măsura în care acestea funcționează efectiv ca portaluri de e-guvernare. Promovarea și „vizibilitatea” ghișeelor unice variază, astfel încât nu toate ghișeele unice se prezintă cu logoul EUGO creat de Comisie.

**48**

După cum anunțase deja în pachetul „servicii” din 2012<sup>29</sup> și din dorința de a crește receptivitatea ghișeelor unice la nevoile întreprinderilor, Comisia a elaborat o „cartă pentru ghișeele unice electronice prevăzute de Directiva privind serviciile”, pentru a servi ca ghid acelor țări care intenționează ca sfera de cuprindere a ghișeelor lor unice să meargă dincolo ceea ce este deja impus prin lege. Cartă ghișeelor unice are scopul de a sprijini dezvoltarea celei de a doua generații de ghișee unice.

28 – Sondaj privind punerea în aplicare a Directivei privind serviciile – *The Chambers’ perspective on the Points of Single Contact* (Perspectiva camerelor asupra ghișeelor unice), Eurochambres, analiză de politici, ediția a 7-a, ianuarie 2011  
 – *Are the Points of Single Contact (PSCs) truly making things easier for European companies?* (Facilitează ghișeele unice cu adevărat formalitățile care trebuie îndeplinite de societățile europene?) - Raport privind punerea în aplicare a Directivei privind serviciile, BusinessEurope, noiembrie 2011  
 – *The functioning and usability of the Points of Single Contact under the Services Directive – State of Play and Way Forward* (Funcționarea și utilizarea ghișeelor unice prevăzute de Directiva privind serviciile – stadiul actual și piste pentru viitor), Raport final întocmit de Deloitte și Tech4i2 pentru Comisia Europeană, Direcția Generală Piața Internă și Servicii, DG MARKT/2010/22/E (SMART 2007/035, LOT 4), 21.1.2012.  
 – J. Montesgudo, A Rutkowski, D Lorenzani, „Part 2: Assessing the economic impact of setting up Points of Single Contact: an approximation based on the Doing Business” din *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*, (Impactul economic al Directivei privind serviciile: O primă evaluare după punerea în aplicare), *Economic Papers* 456, iunie 2012.

29 COM(2012) 261 final, p. 12.

### 49

Carta ghișeelor unice oferă orientări statelor membre care manifestă dorința ambițioasă de a-și dezvolta ghișeele unice, facilitând totodată orientarea acestei dezvoltări într-o direcție asemănătoare. Carta poate servi drept cadru pentru discuții privind modalitatea optimă de a o pune în aplicare și de a face schimb de bune practici.

### 50

Elaborarea de către Comisie a acestei carte reprezintă o acțiune pozitivă menită să depășească setul limitat de obligații juridice care le revin ghișeelor unice, în raport cu întreprinderile și persoanele fizice care au așteptări mult mai mari.

### 51

Utilizând această carte pentru testarea ghișeelor unice, statele membre au o viziune clară cu privire la criteriile de măsurare a performanței acestora. Pe de o parte, includerea unor criterii voluntare ajută statele membre cu obiective mai ambițioase să obțină o evaluare independentă a stadiului în care se prezintă aceste ghișee unice. Pe de altă parte, statele membre care sunt mai puțin ambițioase în așteptările lor cu privire la ghișeele unice pot fi încurajate să dezvolte ghișee unice ghidându-se după această carte.

### 52

Un studiu contractat de Comisia Europeană<sup>30</sup>, publicat în 2015, a arătat că performanțele ghișeelor unice au fost mediocre, necesitând îmbunătățiri considerabile. Studiul a furnizat în acest sens o listă detaliată de recomandări specifice.

### **Ghișeele unice sunt greu de identificat, gradul de vizibilitate pentru întreprinderi fiind foarte scăzut**

### 53

Pentru ca ghișeele unice să poată contribui la dezvoltarea comerțului transfrontalier și a pieței serviciilor, întreprinderile ar trebui să fie conștiente de informațiile și serviciile pe care acestea le oferă. Un acces online facil ar putea permite întreprinderilor care sunt în căutare de informații sau de sprijin să fie direcționate către ghișeele unice.

30 *The Performance of the Points of Single Contact – an assessment against the PSC Charter*, studiu realizat pentru Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri din cadrul Comisiei Europene în 2015.



## 54

Cu toate acestea, numeroase organizații consultate de Curtea de Conturi Europeană au raportat că gradul în care întreprinderile sunt conștiente de ce anume oferă ghișeele unice a rămas la un nivel scăzut. Atât autoritățile statelor membre, cât și grupurile profesionale au afirmat că Comisia ar trebui să depună mai multe eforturi pentru a promova ghișeele unice.

## 55

Comisia precizează că motivul pentru care promovarea sa în ceea ce privește ghișeele unice a fost una limitată este lipsa de resurse<sup>31</sup>. Comisia afirmă că cel mai mare impact l-ar avea activitățile de promovare online cu public-țintă precis, dar că organizațiile de afaceri ar putea juca și ele un rol mai activ în promovarea ghișeelelor unice prin creșterea gradului de conștientizare cu privire la aceste ghișee în rândul membrilor lor.

### Cooperarea administrativă în chestiuni referitoare la Directiva privind serviciile este limitată

## 56

Libertatea de a presta servicii la nivel transfrontalier presupune o sarcină suplimentară pentru autorități, întrucât acestea trebuie să efectueze controalele necesare cu privire la prestatorii de servicii stabiliți într-un alt stat membru. Directiva prevede mijloacele necesare pentru a realiza acest lucru prin intermediul cooperării administrative, care are loc pe cale electronică, cu ajutorul sistemului IMI (a se vedea **caseta 1**). Această cooperare ia forma asistenței reciproce prin care un stat membru poate cere unui alt stat membru să furnizeze informații cu privire, de exemplu, la autorizații și la conformitatea cu standardele de comerț, sau să efectueze verificări, inspecții și investigații.

31 De exemplu, documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2012) 148 final din 8 iunie 2012 *Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market* (Informații detaliate cu privire la punerea în aplicare a Directivei 2006/123/CE privind serviciile în cadrul pieței interne), p. 20.

### Caseta 1

#### Sistemul IMI

Directiva prevede obligația Comisiei de a institui un sistem electronic pentru schimbul de informații privind cooperarea administrativă între statele membre, luând în considerare sistemele de informații existente. Decizia 2009/739/CE a Comisiei<sup>32</sup> prevede că sistemul de informare al pieței interne („IMI”) este utilizat în acest scop. IMI fusese deja lansat în februarie 2008 pentru a oferi sprijin în scopul aplicării Directivei 2005/36/CE privind recunoașterea calificărilor profesionale<sup>33</sup>. Începând din decembrie 2009, IMI a devenit un instrument pentru schimbul de informații și în domeniul serviciilor. Numărul domeniilor în care IMI este utilizat s-a mărit la opt, și anume: calificări profesionale, servicii, lucrători străini detașați, transport rutier internațional de euro în numerar, SOLVIT, drepturile pacienților în cadrul asistenței medicale transfrontaliere, comerț electronic (proiect pilot), permisele de mecanici de locomotivă (proiect pilot).

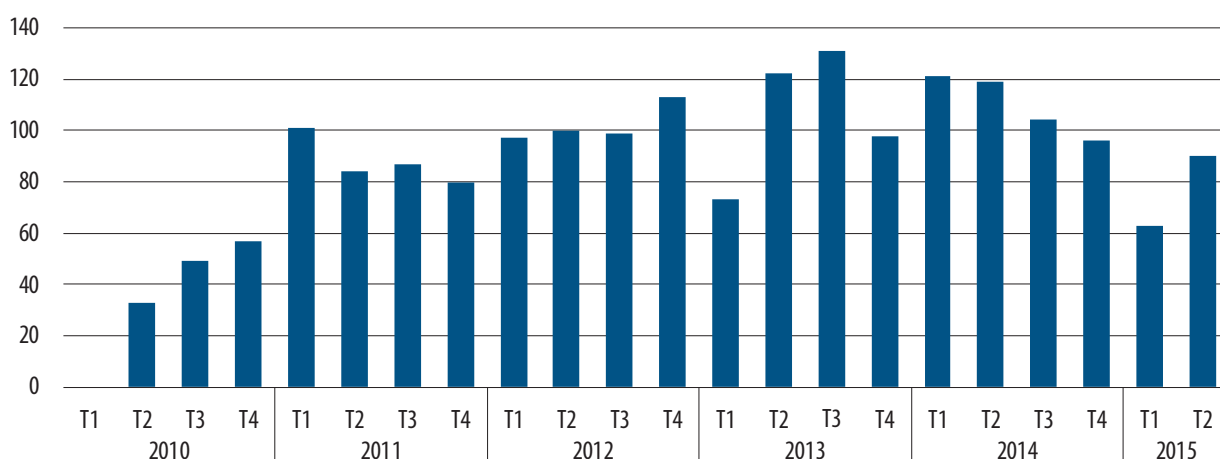
32 JO L 263, 7.10.2009, p. 32.

33 Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO L 255, 30.9.2005, p. 22).

57

Numărul de cereri care intră sub incidența directivei (a se vedea **figura 2**) depinde de o serie de factori precum numărul de prestatori de servicii la nivel transfrontalier, legislația relevantă din țara-gază, măsura în care autoritățile competente sunt conștiente de existența IMI sau măsura în care sunt conectate la acest sistem și necesitatea de a contacta autoritățile competente dintr-un alt stat membru. Interpretarea numărului de cereri introduse prin intermediul IMI este, așadar, dificil de realizat, însă Comisia recunoaște că acest sistem este puțin utilizat în legătură cu Directiva privind serviciile spre deosebire de Directiva privind recunoașterea calificărilor profesionale. Pentru a stimula utilizarea IMI pentru chestiunile legate de directivă, Comisia a organizat o serie de conferințe și cursuri de formare.

**Figura 2** Totalul cererilor introduse prin sistemul IMI cu privire la directivă pe trimestru



Surse: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/internal\\_market\\_information\\_system/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/internal_market_information_system/index_en.htm)  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/statistics/index\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_ro.htm)

58

IMI este utilizat, de asemenea, ca instrument de comunicare în scopul mecanismului de alertă prevăzut de directivă, prin care autoritățile din alte țări sunt prevenite în legătură cu un prestator de servicii care ar putea cauza un prejudiciu sănătății sau siguranței persoanelor sau mediului. Cu toate acestea, autoritățile din statele membre vizitate utilizează rareori mecanismul de alertă, susținând că funcția corespondentă în IMI este superfluă. Au fost transmise doar trei alerte în total, dintre care una era eronată și a fost retrasă.

## 59

Directiva privind serviciile prevede ca, prin intermediul IMI, să se notifice introducerea noilor cerințe la nivel național legate de prestarea transfrontalieră a serviciilor și de libertatea de stabilire. În septembrie 2013, a fost lansat, în cadrul IMI, un modul destinat în mod specific notificărilor, care urma să înlocuiască notificările prin e-mail. Notificările trimise prin intermediul sistemului IMI sunt primite de către Comisie și de către coordonatorii IMI la nivel național din statele membre, cu intenția ca acestea să fie supuse unei evaluări *inter pares* de către celelalte state membre.

## 60

Procesul de notificare nu era considerat util de către administrațiile din statele membre vizitate. Printre criticile formulate se numără volumul de muncă pe care îl generează aceste notificări la nivelul autorităților din statele membre și lipsa de claritate în ceea ce privește notificările primite.

## 61

De la începutul utilizării acestui sistem în acest scop, au fost transmise în total 310 notificări<sup>34</sup> prin intermediul IMI. Deși emiterea de notificări este o obligație legală, dintre cele 31 de state membre ale UE și SEE conectate la IMI, șapte nu au trimis niciodată vreo notificare. Numărul de notificări transmise de restul de 24 de state pe parcursul unei perioade de 20 de luni a variat între 1 și 73.

## 62

Notificarea noilor cerințe reprezintă o obligație pe care Directiva privind serviciile o are în comun cu Directiva 98/34/CE<sup>35</sup>, care impune statelor membre să notifice Comisia cu privire la proiectele lor de reglementări tehnice referitoare la produse și la servicii ale societății informaționale. Cu toate acestea, directiva nu prevede nici perioada de așteptare de trei luni<sup>36</sup> care se aplică notificărilor emise în temeiul Directivei 98/34/CE înainte ca acestea să fie adoptate, nici consultarea publică la care acestea sunt supuse. Posibilitatea publicării notificărilor emise în temeiul directivei pe un site web accesibil publicului este în prezent examinată de către serviciile Comisiei. Mai mulți interlocutori din statele membre au indicat că o procedură similară de așteptare ar fi binevenită.

## 63

În ansamblu, gradul de utilizare a IMI este moderat spre scăzut: sunt lansate cereri de informații, precum și notificări, însă alertele și derogările individuale<sup>37</sup> sunt rare.

- 34 Conform cifrelor la 1 iunie 2015, astfel cum au fost furnizate de Comisie.
- 35 Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice (JO L 204, 21.7.1998, p. 37).
- 36 Adoptarea legislației naționale este amânată până la încheierea perioadei de așteptare.
- 37 Articolul 18 din directivă: „Prin derogare de la articolul 16 și doar în împrejurări excepționale, un stat membru poate să ia, împotriva unui prestator stabilit într-un alt stat membru, măsuri cu privire la siguranța serviciilor.”

### 64

Dat fiind că directiva obligă statele membre să notifice orice cerință nouă, utilizarea IMI în acest scop este logică. IMI ca platformă de comunicare oferă funcționalitatea necesară. Dezvoltarea IMI astfel încât să includă o perioadă de așteptare și o pagină de internet accesibilă publicului care să conțină cerințele notificate ar permite părților interesate să dispună de un acces mai bun la notificări și la examinarea noilor cerințe.

### Consumatorii continuă să întâmpine dificultăți în ceea ce privește accesul la piața unică a serviciilor

### 65

Articolul 20 din directivă prevede că statele membre trebuie să se asigure că beneficiarii serviciilor (inclusiv consumatorii) nu sunt supuși unor cerințe discriminatorii bazate pe cetățenie sau pe locul de reședință al acestora și că accesul la un serviciu nu este nici el restricționat. Exemple tipice de astfel de restricții pot fi, de exemplu, atunci când un comerciant cu amănuntul online multinațional nu permite clientului să cumpere direct de pe un site web, ci îl redirecționează în mod automat către un magazin online din propria țară, unde prețurile și condițiile pot fi diferite. În alte cazuri de neconformitate, un comerciant ar putea refuza să livreze un produs către un client din altă țară fără nicio justificare. Directiva permite „diferențe între condițiile de acces în cazul în care acele diferențe sunt justificate în mod direct prin criterii obiective”.

### 66

Comisia și statele membre au creat o rețea a centrelor europene ale consumatorilor (ECC-Net) care să furnizeze informații și asistență beneficiarilor de servicii care întâmpină probleme cu comercianții din alte țări. Centrele din cadrul acestei rețele, formată din statele membre ale UE, Norvegia și Islanda, sunt finanțate atât din bugetul UE, cât și cu fonduri naționale. Fiecare stat membru găzduiește un astfel de centru, care își propune să răspundă întrebărilor consumatorilor prin furnizarea de consilieri cu privire la procedurile de introducere a unor căi de atac și prin utilizarea contactelor pe care le are cu celelalte centre ECC-Net din alte țări, atunci când este necesar.

### 67

Rețeaua a publicat un raport în care sunt analizate plângerile formulate de consumatori între ianuarie 2010 și decembrie 2012. În această perioadă, rețeaua a primit 222 de plângeri referitoare la articolul 20. În cadrul vizitelor sale efectuate la centrele europene ale consumatorilor și la alte organisme în șapte state membre, Curtea a înțeles că acest număr nu era cu adevărat reprezentativ pentru amploarea problemei existente, întrucât, potrivit centrului/statului membru, consumatorii nu sunt bine informați cu privire la drepturile lor, în special în legătură cu cele care decurg din directivă. În plus, chiar și în cazurile în care consumatorii sunt conștienți de faptul că ar putea fi vorba de o încălcare a legislației, efortul necesar pentru a depune o reclamație este adesea considerat inutil, fie raportat la valoarea serviciului în cauză, fie din cauza faptului că aceștia au nevoie de o soluție rapidă.

## 68

S-au publicat două rapoarte cu privire la aplicarea de cerințe discriminatorii, și anume: *Study on business practices applying different conditions of access based on the nationality or the place of residence of service recipients*<sup>38</sup> (Studiu privind practicile comerciale care utilizează condiții diferite de acces bazate pe naționalitate sau pe locul de reședință al beneficiarilor serviciilor respective) și *Online cross-border mystery shopping – State of the e-Union* (Evaluare prin metoda clientului misterios a comerțului electronic transfrontalier din UE), elaborate de Rețeaua Centrelor Europene ale Consumatorilor (ECC-Net)<sup>39</sup>.

## 69

Primul raport a încercat să identifice dacă există diferențe de tratament al clienților pe bază de naționalitate sau pe baza locului de reședință. Studiul a vizat patru sectoare – închirierea de autoturisme, descărcările digitale, vânzarea online de produse electronice și serviciile turistice. Acesta a concluzionat că existau dovezi *prima facie* privind existența unei diferențieri sistematice în funcție de locul de reședință al clientului în cele patru sectoare acoperite, dar nu și în funcție de naționalitate. Diferențierea a fost identificată în special în ceea ce privește serviciile furnizate online, concretizată prin redirectionarea automată pe baza adresei IP sau prin existența în paralel a unor site-uri internet în diferite țări.

## 70

Studiul sugerează că factorii care pot determina aceste diferențieri pot fi atât de natură legală sau reglementară, cât și de natură comercială. Printre exemplele de factori de diferențiere de natură legală și reglementară se pot număra costurile financiare, costurile pe care le implică o situație de conformitate, diferențele în legislația statelor membre, în timp ce factorii de natură comercială pot fi costurile de transport și de livrare, costurile de marketing și structura organizațională, inclusiv franciza.

## 71

Al doilea raport a avut drept scop identificarea obstacolelor care afectează comerțul electronic transfrontalier. Cu ajutorul a 17 state membre ale UE din rețeaua ECC, s-a efectuat un exercițiu constând în 305 achiziții online transfrontaliere pentru zece categorii de produse relevante<sup>40</sup>. În ansamblu, centrele europene ale consumatorilor au raportat că 173 din cele 305 cazuri (56 %) au înregistrat unele probleme<sup>41</sup> cu privire la clauzele contractuale și drepturile consumatorilor, ceea ce indică faptul că aceștia se confruntă în continuare cu obstacole atunci când doresc să beneficieze de servicii transfrontaliere.

38 Publicat la 7 decembrie 2009.

39 Publicat în septembrie 2011.

40 Printre produsele vizate s-au numărat articole de îmbrăcăminte, articole sportive, electrocasnice, cărți, DVD-uri cu muzică, jocuri video sau jocuri de calculator, programe informatice, produse electronice și produse de îngrijire personală.

41 De exemplu, dificultăți în a identifica un număr suficient de comercianți online care să fie dispuși să efectueze vânzări transfrontaliere, proporția livrărilor corespunzătoare, oferte de livrare gratuită retrase și diferențe în ceea ce privește suma care urma să fie percepută de pe cardurile de credit, aceste diferențe fiind ulterior atribuite unor considerente legate de procentul TVA-ului, de vămuire și de cursul valutar. Numeroși comercianți nu furnizau informații suficiente cu privire la drepturile clienților de a returna bunurile.

## Prestatorii de servicii continuă să discrimineze în mod inechitabil

### 72

În timp ce la articolul 20 alineatul (2) din directivă se prevede că orice discriminare trebuie să fie „justificat[ă] în mod direct prin criterii obiective”, considerentul 95 creează o breșă referindu-se la „motive obiective care pot varia de la o țară la alta, cum ar fi costurile suplimentare care rezultă din distanță sau caracteristicile tehnice ale prestării serviciului, sau condițiile diferite ale pieței, cum ar fi o cerere mai mare sau mai redusă în funcție de sezon, diferitele perioade de vacanță în statele membre și prețurile practicate de către diferiți concurenți sau riscurile suplimentare legate de reglementări diferite de cele din statul membru de stabilire”.

### 73

Acest lucru a dus la cazuri nejustificate de discriminare, astfel cum este ilustrat prin exemplele din **caseta 2**.

#### Caseta 2

### Practici discriminatorii față de consumatori

La rezervarea online a unui pachet turistic într-un parc de distracții tematic situat în Franța, o consumatoare bulgară a selectat din greșeală Regatul Unit ca țara sa de reședință. Aceasta a observat imediat greșeala și a selectat Bulgaria în loc de Regatul Unit, constatând ulterior o diferență de preț de aproape 40 % întrucât i se cerea să plătească cu 500 de euro mai mult față de consumatorii britanici.

În timpul unei vacanțe de schi în Austria, un consumator german a constatat că prețul билетelor la instalațiile de schi era mult mai mare pentru turiștii străini decât pentru rezidenții austrieci.

*Sursa: Enhanced Consumer Protection – the Services Directive 2006/123/EC Analysis of Article 20.2 and Article 21 related consumer complaints reported to ECC-Net between 2010 and 2012 (O protecție sporită a consumatorilor – Directiva 2006/123/CE privind serviciile. Analiza reclamațiilor adresate de consumatori rețelei ECC-Net cu referire la articolul 20 alineatul (2) și la articolul 21 între 2010 și 2012), p. 20-21.*

### 74

Raportul ECC-Net menționat anterior enumeră o serie de exemple similare de astfel de tratament discriminatoriu, care este cel mai adesea bazat pe locul de reședință decât pe naționalitate și adesea aplicat în mod indirect în funcție de țara de emisie a cardului de credit sau de locul de livrare.

## 75

Prevederile articolului 20 alineatul (2) s-au dovedit a fi, de asemenea, o sursă de îngrijorare și de incertitudine pentru întreprinderile care nu înțeleg obligațiile care le revin atunci când efectuează vânzări la distanță către consumatori din alte țări. Conform reprezentanților comercianților cu amănuntul din statele membre, îndrumările furnizate până în prezent<sup>42</sup> nu au reușit să ajute întreprinderile să obțină o asigurare și să cunoască cu certitudine cazurile în care au obligația de a garanta prestarea serviciilor lor la nivel transfrontalier.

## Soluționarea problemelor

## 76

Comisia a adoptat o abordare tematică pentru a soluționa cele mai importante tipuri de probleme referitoare la prestatorii de servicii. În acest scop, se face apel la Sistemul de cooperare pentru protecția consumatorului (SCPC) pentru a desfășura „acțiuni de verificare” (*sweeps*), care constau în examinarea la nivelul întregii UE a site-urilor internet de comerț electronic în diferite sectoare de activitate. În același timp, se efectuează controale coordonate pentru a se identifica eventualele încălcări ale legislației privind protecția consumatorilor și pentru a se asigura, în consecință, respectarea acesteia. În urma acestor investigații, autoritățile naționale competente ar trebui să ia măsuri adecvate de asigurare a respectării legislației, informând societățile în cauză cu privire la suspiciunile de nereguli și cerându-le să ia măsuri corective, în caz contrar putând face obiectul unor acțiuni în justiție. S-au desfășurat acțiuni de verificare în următoarele domenii: aviație, telefonie mobilă, produse electronice, vânzarea de bilete online, credite de consum, conținuturi digitale și rezervări online de pachete turistice.

## 77

O evaluare externă<sup>43</sup> efectuată în 2012 a arătat că rata de asigurare a respectării legislației, rezultată în urma acestor acțiuni de verificare, a fost ridicată pentru toate sectoarele, deși impactul acțiunilor ar putea fi sporit printr-o publicitate mai intensă și prin urmărirea subsecventă a cazurilor de nereguli pentru a se asigura respectarea permanentă a legislației. Din păcate, cerințele directivei nu au fost integrate în mod specific în evaluările efectuate în cadrul acestor exerciții, deoarece, potrivit Comisiei, Regulamentul privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului a fost adoptat înainte de intrarea în vigoare a directivei. Evaluarea externă a formulat recomandări pentru extinderea domeniului de aplicare al activităților de verificare, dar a respins includerea directivei în acesta, deși a recunoscut că directiva garantează anumite drepturi pentru beneficiarii serviciilor, cum ar fi nediscriminarea, dreptul la informare, asigurarea de răspundere profesională și comunicarea comercială, și că dimensiunea transfrontalieră și coerența sunt criterii importante în acest sens. În evaluare se arată însă că Directiva privind serviciile pune mai curând un accent puternic pe obligațiile statelor membre decât pe activitățile prestatorilor de servicii individuali și că, în plus, aceasta acoperă, de asemenea, aspecte legate de relațiile între întreprinderi (conceptul de „beneficiari ai serviciilor” nefiind limitat doar la consumatorii individuali), ceea ce nu corespunde cu obiectivele cooperării în materie de protecție a consumatorului, care sunt axate pe aceștia din urmă. Această opinie este în contradicție cu elementele de probă prezentate în raportul întocmit de ECC-net, care subliniază efectele majore asupra consumatorilor ale nerespectării directivei.

42 Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2012) 146 final din 8 iunie 2012: *With a view to establishing guidance on the application of Article 20(2) of Directive 2006/123/EC on services in the internal market ('the Services Directive')* [Orientări cu privire la aplicarea articolului 20 alineatul (2) din Directiva 2006/123/CE privind serviciile în cadrul pieței interne („Directiva privind serviciile”)].

43 *(External) evaluation of the Consumer Protection Cooperation Regulation Final Report submitted by the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC)* [Evaluare (externă) a Regulamentului privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului – Raport final întocmit de Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC – Consorțiul de evaluare a politicii de protecție a consumatorilor)], 17 decembrie 2012.

## Asigurarea respectării directivei

### Comisia recurge la o serie de instrumente pentru asigurarea respectării directivei

#### 78

Respectarea directivei este importantă atât din punct de vedere juridic, cât și din punct de vedere economic. Atunci când drepturile UE sunt încălcate, sunt necesare soluții rapide și eficiente, atât pentru prestatorii de servicii, cât și pentru beneficiarii serviciilor respective.

#### 79

Comisia poate iniția o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre care nu respectă obligațiile care le revin în temeiul tratatului. Comisia a instituit, de asemenea, EU Pilot, mecanismul general prealabil procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, și SOLVIT, mecanismul alternativ de soluționare a diferendelor, care este conceput în mod special pentru chestiuni legate de piața internă. În plus, Comisia poate aborda aspecte la nivel înalt legate de politici prin formularea de recomandări specifice fiecărei țări în cadrul semestrului european.

### SOLVIT este rareori utilizat pentru Directiva privind serviciile

#### 80

SOLVIT este un serviciu gratuit de comunicare între statele membre, care funcționează mai ales online și care este pus la dispoziție de către administrațiile naționale. A fost înființat în 2001<sup>44</sup> și actualizat în 2013<sup>45</sup>. SOLVIT poate oferi soluții la o întreagă gamă de situații concrete, precum: obținerea recunoașterii calificărilor profesionale, vize și drepturi de ședere, bunuri și servicii (întreprinderi), autovehicule și permise de conducere, prestații familiale, drepturi la pensie, munca în străinătate, indemnizații de șomaj, asigurări de sănătate, accesul la educație, circulația transfrontalieră a capitalurilor și a plăților și rambursarea TVA. În 2013, Comisia a publicat o broșură cu exemple de soluții practice identificate pentru diferite probleme individuale cu ajutorul centrelor SOLVIT.

#### 81

În general, cea mai mare parte a cazurilor sunt soluționate cu succes, în medie în termen de nouă săptămâni<sup>46</sup> (față de termenul-țintă de zece săptămâni<sup>47</sup>). De regulă, sistemul a fost notificat cu privire la aproximativ 1 400 de cazuri pe an, numărul acestora crescând însă la 2 368 în 2014.

44 Recomandarea Comisiei din 7 decembrie 2001 privind principiile de utilizare a „SOLVIT” – Rețeaua de soluționare a problemelor intervenite pe piața internă (JO L 331, 15.12.2001), p. 79.

45 Recomandarea Comisiei din 17 septembrie 2013 privind principiile care guvernează SOLVIT, Bruxelles [C(2013) 5869 final].

46 Recomandarea Comisiei privind principiile care guvernează SOLVIT (17 septembrie 2013), p. 2.

47 [http://ec.europa.eu/solvit/index\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/solvit/index_ro.htm).



### Soluții obținute cu ajutorul SOLVIT

#### SOLVIT permite unor turiști să închirieze iahturi germane în Italia

O firmă germană a închiriat patru iahturi sub pavilion german unor turiști în Italia. Patronul a fost sancționat cu amendă deoarece nu și-a înregistrat iahturile comerciale la autoritățile portuare locale în conformitate cu noile reglementări din Italia. Cinci luni mai târziu, după repetate eforturi depuse pentru înregistrarea iahturilor, patronul a fost informat că înregistrarea este posibilă numai dacă firma are sediul în Italia. SOLVIT a intervenit pentru a clarifica faptul că această condiție nu corespunde legislației UE și că autoritățile trebuie să accepte înregistrarea la Camera de Comerț a Germaniei. Toate cele patru iahturi au fost înregistrate și s-au eliberat licențe de închiriere.

*Caz soluționat în nouă săptămâni*

#### SOLVIT asigură condiții echitabile de tratament tuturor firmelor de rafting care funcționează în Slovenia

Câteva firme de rafting din Ungaria și Slovacia au semnalat că doar firmele slovene beneficiau de un permis anual de acces la un anumit râu din Slovenia la un preț redus. Firmele străine nu numai că trebuiau să plătească mai mult, dar erau obligate și să cumpere zilnic bilete. Datorită intervenției SOLVIT, normele discriminatorii au fost modificate și, în prezent, firmele străine își pot desfășura activitatea pe râurile slovene în aceleași condiții ca și firmele locale. Deoarece a presupus modificarea unor norme, soluționarea cazului a durat mai mult decât media pentru cazurile soluționate de SOLVIT.

*Caz soluționat în zece luni*

*Sursa: „SOLVIT – Povești de succes”, Comisia Europeană, 2013.*

## 82

Cu toate acestea, SOLVIT joacă un rol minor în ceea ce privește directiva. În 2014, doar 17 cazuri din 2 368 se refereau la aceasta (6 în 2013, 16 atât în 2012, cât și în 2011).

## 83

SOLVIT dispune de un personal restrâns și de o capacitate tehnică limitată pentru a gestiona cazuri complexe<sup>48</sup>. În țări mari precum Germania, Franța și Regatul Unit, centrele SOLVIT nu dispun de personal suficient<sup>49</sup> și numărul de angajați cu calificare juridică este insuficient<sup>50</sup>. Cu toate acestea, Comisia organizează în mod regulat cursuri de formare pe chestiuni juridice pentru personalul centrelor SOLVIT.

48 Raportul *Delivering a stronger Single Market* (Construirea unei piețe unice mai puternice) elaborat de Nordic Innovation, iunie 2012, p. 50.

49 *Ibidem*.

50 *Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court* (Asigurarea unui nivel mai bun de punere în aplicare a legislației UE nu înseamnă numai acționarea statelor membre în justiție), Dr. M. Kaeding, F. Voskamp, documentul de lucru 2011/w/01 elaborat de EIPA (Institutul European de Administrație Publică), p. 10.

### 84

Cele mai multe cazuri au fost introduse de persoane particulare și doar aproximativ 20 de cazuri au fost introduse de către întreprinderi, dat fiind faptul că acestea din urmă dispun, în general, de alte mijloace pentru a rezolva problemele care apar atunci când desfășoară activități comerciale în străinătate. Un studiu efectuat de Comisie în 2011 a arătat faptul că întreprinderile preferă să se adreseze instanțelor oficiale în vederea soluționării problemelor lor.

### 85

Soluțiile obținute de SOLVIT nu sunt soluții cu caracter legal și informațiile cu privire la cazurile sesizate și la modalitatea în care acestea au fost soluționate nu sunt disponibile publicului și nu sunt, prin urmare, valorificate pentru a asista alte posibile părți interesate. În plus, este posibil ca unele probleme identice să fie soluționate în mod diferit, de exemplu, de către state membre și autorități regionale diferite.

### **EU Pilot – un sistem utilizat înainte de a se recurge la procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, apreciat de statele membre**

### 86

EU Pilot este un mecanism confidențial utilizat pentru schimbul de informații între Comisie și statele membre. A fost instituit de Comisie în 2008 și număra 15 state membre voluntare<sup>51</sup>, iar până în iulie 2013 a reunit toate cele 28 de state membre ale UE. Recursul la EU Pilot are loc atunci când se încearcă să se clarifice sau să se soluționeze diferitele probleme, pentru a se evita, dacă este posibil, procedura oficială de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzută la articolul 258 TFUE.

### 87

Comisia a deschis 1 502 dosare EU Pilot în toate domeniile de activitate în 2013 și 1 208 în 2014. La începutul anului 2015, dosarele tratate în legătură cu Directiva privind serviciile erau în număr de 84.

### **În medie, este nevoie de o perioadă puțin mai mare de 16 luni pentru a soluționa un caz EU Pilot aflat sub incidența Directivei privind serviciile**

### 88

Comisia notifică statele membre cu privire la cazurile individuale prin intermediul aplicației EU Pilot. Autoritățile din statele membre trebuie să furnizeze un răspuns și să propună o soluție în termen de zece săptămâni.

51 Republica Cehă, Danemarca, Germania, Irlanda, Spania, Italia, Lituania, Ungaria, Țările de Jos, Austria, Portugalia, Slovenia, Finlanda, Suedia și Regatul Unit.

## 89

Comisia publică rata medie de răspuns pentru toate statele membre care au primit scrisori de notificare prin intermediul EU Pilot, în condițiile unui termen-limită de 70 de zile. Conform tabloului de bord al pieței unice (07/14)<sup>52</sup>, majoritatea țărilor au fost marcate cu „verde” pentru a indica faptul că acestea au respectat termenul-limită stabilit. Republica Cehă, Irlanda, Spania, Italia, Letonia, Polonia, Portugalia, România, Suedia și Regatul Unit sunt indicate cu culoarea „galben”, aceasta însemnând că aceste țări nu au depășit cu mult termenul-limită (durata medie de răspuns fiind cuprinsă între 71 și 77 de zile). În schimb, în ceea ce privește Franța, durata medie de răspuns este de 93 de zile. Durata de răspuns la nivelul serviciilor Comisiei nu este indicată în tabloul de bord, însă, conform celui de Al doilea raport de evaluare privind proiectul „EU pilot”<sup>53</sup>, în care aceasta și-a stabilit, la rândul său, un termen de 70 de zile pentru a evalua răspunsurile propuse și pentru a decide cu privire la o eventuală continuare a dosarului, durata medie a fost de 102 zile.

## 90

Pentru majoritatea cazurilor tratate de EU Pilot cu privire la directivă, au fost necesare mai multe schimburi de corespondență, care au prelungit intervalul de timp necesar. Durata medie necesară pentru tratarea dosarelor legate de directivă este de 16,6 luni.

### În anumite cazuri, Comisia a așteptat prea mult înainte de a lua măsuri

## 91

Curtea a examinat șase dosare EU Pilot aflate sub incidența directivei. În cadrul acestui eșantion, procesul a durat între cinci și opt luni pentru cazurile care au fost soluționate prin intermediul EU Pilot. Cu toate acestea, cazurile mai complexe, care au trecut în cele din urmă în etapa procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, au necesitat între nouă și treizeci de luni.

## 92

Statele membre au furnizat răspunsurile lor în timp util. Cu toate acestea, în **casetă 4** sunt date o serie de exemple în care procedura EU Pilot a înregistrat întâzieri.

52 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/eu\\_pilot/index\\_en.htm#maincontentSec](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm#maincontentSec)

53 COM(2011) 930 final din 21 decembrie 2011: „Al doilea raport de evaluare privind proiectul „EU Pilot””.

### Exemple de întâzieri la nivelul procedurii EU Pilot

În cazul unei țări, Comisia a avut nevoie de 16 luni de la identificarea problemei pentru a trimite scrisoarea administrativă către un stat membru și de o perioadă de șase luni pentru a deschide dosarul EU Pilot aferent.

În cazul unui alt stat membru, Comisia a avut nevoie de aproape 20 luni de la primirea plângerii până la inițierea procedurii prin EU Pilot.

Un dosar EU Pilot a fost deschis în 2012 și nu a fost închis încă, deoarece mai este nevoie de o verificare a aplicării corecte a modificărilor legislative nou introduse.

### 93

Informațiile privind dosarele EU Pilot nu sunt făcute publice nici în cursul perioadei în care acestea sunt deschise, nici după ce acestea au fost clasate. Prin urmare, chiar dacă astfel de proceduri duc la obținerea unor soluții într-o anumită țară, ele nu aduc niciun beneficiu altor părți interesate și nu contribuie la constituirea, la nivelul UE, a unei practici legale consacrate în acest domeniu.

### Comisia nu a recurs decât în foarte puține cazuri la procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor

### 94

În cazul în care, după consultările preliminare desfășurate în cadrul EU Pilot, Comisia consideră că normele UE nu sunt aplicate în mod corespunzător, aceasta poate iniția procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statului membru în cauză. Comisia are competența de a încerca să ducă la bun sfârșit această procedură, inclusiv, în cazul în care este necesar, să sesizeze Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Acest lucru se poate realiza fie pe baza unei plângeri primite de Comisie<sup>54</sup>, fie din propria inițiativă a Comisiei.

### 95

Dosarul poate fi soluționat în cazul în care statul membru pune la dispoziție informațiile suplimentare necesare care determină Comisia să decidă că nu există de fapt nicio încălcare sau dacă statul membru respectiv acceptă opinia Comisiei și decide să pună capăt încălcării.

### 96

Politica de „toleranță zero” a fost anunțată de Comisie în cadrul pachetului său „servicii” din 2012. Cu toate acestea, Comisia a adoptat poziția potrivit căreia numai un subset limitat de cerințe să fie incluse în domeniul de aplicare al „toleranței zero” (a se vedea **caseta 5**).

54 Toate plângerile cu privire la toate subiectele, inclusiv cele care duc la procedura EU Pilot și/sau la procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, sunt înregistrate în CHAP (sistemul de înregistrare a plângerilor și cererilor de informații). În CHAP se poate semnala în câmpul de înregistrare dacă plângerile se referă la articolul 56 TFUE (libera prestare a serviciilor) sau la articolul 49 TFUE (dreptul de stabilire).

### „Toleranță zero” pentru neconformitate

Comisia a decis să nu aplice politica de „toleranță zero” decât în cazurile de nerespectare a următoarelor obligații prevăzute de Directiva privind serviciile:

Directiva interzice o serie de cerințe discriminatorii și deosebit de împovărătoare, enumerate la articolul 14.

Directiva introduce o serie de obligații specifice pentru a simplifica procedurile de autorizare:

1. aprobarea tacită, adică, în lipsa unui răspuns din partea administrației, autorizația se consideră aprobată, astfel cum este prevăzut la articolul 13 alineatul (4); și
2. validitatea la nivel național a autorizațiilor, astfel cum este prevăzută la articolul 10 alineatul (4).

La articolul 24, directiva elimină toate interdicțiile totale cu privire la comunicările comerciale ale profesiilor reglementate.

Cerințele referitoare la locul de stabilire fac imposibilă prestarea de servicii transfrontaliere. Acestea se numără printre cele mai restrictive cerințe vizate de articolul 16 alineatul (2) din Directiva privind serviciile (clauza privind libertatea de a presta servicii), care nu pot fi impuse de statele membre prestatorilor de servicii.

*Sursa: COM(2012) 261 final – „Parteneriat pentru o nouă creștere a serviciilor 2012-2015”, p. 4.*

## 97

Această politică se referă numai la cele mai restrictive cerințe vizate de directivă. Ea nu este aplicată și altor obstacole și piedici identificate în acele cazuri în care justificarea bazată pe principiul proporționalității invocată de statul membru trebuie să fie evaluată și, probabil, contestată. Poziția adoptată de Comisie este aceea că nu se poate pronunța cu privire la aceste cazuri specifice, singura instituție abilitată în acest sens fiind Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Cu toate acestea, Comisia este reticentă în privința trimiterii de cazuri în fața instanței atunci când nu are certitudinea absolută că hotărârea Curții va confirma faptul că dreptul Uniunii a fost încălcat.

## 98

În unele cazuri, pe baza notificărilor primite prin sistemul IMI cu privire la măsurile legislative introduse, Comisia a furnizat orientări odată cu prezentarea noilor cerințe în cadrul reuniunilor grupurilor de experți. Cu toate acestea, politica de „toleranță zero” nu se aplică pentru ceea ce Comisia consideră a fi cerințe nejustificate impuse de statele membre.

### 99

De la introducerea Directivei privind serviciile, au fost inițiate doar nouă proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, pentru neconformitatea legislației naționale cu prevederile acesteia. Acest număr este destul de scăzut în comparație cu numărul de probleme semnalate în cadrul evaluărilor reciproce, al testelor de performanță și al raportului privind punerea în aplicare (pachetul „servicii”) și nu este în concordanță cu politica de „toleranță zero” anunțată de Comisie.

### **Soluționarea cazurilor care fac obiectul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor durează prea mult**

### 100

Conform datelor furnizate de Comisie, durata medie de tratare a celor 18 cazuri pendinte la 1 octombrie 2014 care erau legate de Directiva privind serviciile era de 19,6 luni. Această perioadă de timp depășea deja durata maximă de 18 luni stabilită de Comisie pentru soluționarea cazurilor de neîndeplinire a obligațiilor. La sfârșitul anului 2015, mai exact cu aproximativ 15 luni mai târziu, 11 dintre aceste cazuri erau în continuare pendinte. Comisia nu colectează și nici nu publică în mod sistematic informații cu privire la durata procedurilor închise de constatare a neîndeplinirii obligațiilor legate de Directiva privind serviciile.

### 101

Pe lângă cele 20 de cazuri legate de transpunerea cu întârziere a dreptului Uniunii (a se vedea punctul 19) și cele nouă cazuri de neconformitate (a se vedea punctul 99), au existat alte 55 de cazuri<sup>55</sup> privind aplicarea sau transpunerea incorectă a Directivei privind serviciile și 20 de cazuri similare de neîndeplinire a obligațiilor în temeiul articolului 49 TFUE (libertatea de stabilire) și al articolului 56 TFUE (libera prestare a serviciilor). Este vorba de cazuri în care directiva a fost transpusă corect în legislația națională, dar dispozițiile legislației au fost transpuse sau puse în aplicare în mod incorect.

### **Plângerile individuale legate de servicii fac obiectul unor urmăriri subsecvente în mod regulat; cu toate acestea, în cursul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, intervin perioade lungi de inactivitate**

### 102

Curtea a examinat zece cazuri de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, selectate prin luarea în considerare fie a obstacolelor evidențiate în cursul vizitelor efectuate la Comisie și în statele membre, fie a duratei deosebit de lungi a procedurii.

55 La 1 aprilie 2015.

### 103

Cazurile înregistrate în sistemul CHAP au fost urmărite în mod regulat de către Comisie. Cele referitoare la directivă au fost transferate către DG Piață Internă și Servicii, care ulterior fie a elaborat un răspuns, fie a deschis un dosar EU Pilot în perspectiva inițierea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. În toate cazurile, au existat numeroase comunicări între Comisie și statele membre vizate. Cu toate acestea, odată ce procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor au fost inițiate, au intervenit întârzieri lungi și perioade de inactivitate în anumite cazuri, precum și întârzieri în furnizarea de răspunsuri din partea statelor membre. De exemplu, într-un caz, a existat o perioadă de inactivitate între februarie 2012 și martie 2014 și, într-un alt caz, corespondența din partea Comisiei a fost întreruptă între noiembrie 2012 și mai 2015, deși, ulterior, decizia a fost luată rapid.

### 104

Chiar dacă durează mai mult decât se anticipase și se planificase, toate cazurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor care au fost închise s-au concretizat cu modificarea legislației din statul membru vizat, soluționându-se astfel problemele identificate. Se poate concluziona că, în cazul în care sunt inițiate proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, acestea conduc la modificări legislative în statele membre. Cu toate acestea, numărul acestor proceduri rămâne extrem de scăzut. În plus, deși Comisia anunță deschiderea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, nu se pune la dispoziția publicului nicio documentație detaliată atunci când cazul este închis, ceea ce reduce transparența procedurii și afectează în mod negativ dezvoltarea unei practici juridice comune.

## Doar pentru un singur caz s-a introdus o acțiune în fața Curții de Justiție

### 105

Atunci când Comisia introduce o acțiune împotriva unui stat membru în fața Curții de Justiție, tot ei îi revine sarcina de a furniza dovezi privind încălcarea dreptului Uniunii. În cazul în care dovezile furnizate nu sunt suficient de concludente, Curtea este îndreptățită să se pronunțe împotriva Comisiei, declarând acțiunea ca inadmisibilă sau ca neîntemeiată. Comisia a introdus o singură acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor ce decurg din Directiva privind serviciile<sup>56</sup> în fața Curții de Justiție<sup>57</sup> (a se vedea **casetă 6**).

56 Încălcarea articolelor 14, 15 și 16.

57 Cauza C-179/14, Comisia/Ungaria, 2012/4083.

### Caz de neîndeplinire a obligațiilor adus în fața Curții de Justiție

Comisia Europeană a decis să introducă o acțiune în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene împotriva Ungariei, contestând legislația acesteia privind emiterea de tichete de vacanță, de agrement și pentru hrană caldă și rece. Comisia consideră că restricțiile introduse de legislația maghiară în vigoare la 1 ianuarie 2012 contravin principiilor fundamentale privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, consacrate în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (articolele 49 și 56 TFUE), precum și prevederilor Directivei privind serviciile (Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne).

În 2011, Ungaria și-a modificat legislația privind emiterea de tichete de vacanță, de agrement și pentru hrană caldă și rece, acordate de angajatori angajaților lor, considerându-le avantaje în natură. Prin urmare, acestea sunt supuse unui regim fiscal și de securitate socială mai favorabil. Noua reglementare a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2012, fără a fi însoțită de o perioadă de tranziție sau de măsuri tranzitorii adecvate. Anterior acestor modificări, nu existau cerințe specifice impuse angajatorilor în ceea ce privește emiterea unor astfel de tichete pentru hrană caldă și rece angajaților lor și nici în ceea ce privește forma acestora.

Ca urmare a introducerii modificărilor menționate, o fundație publică deține monopolul pentru emiterea tichetelor pentru hrană caldă pe suport de hârtie și a tichetelor pentru hrană rece (pe suport de hârtie și în format electronic). De asemenea, reglementarea impune condiții deosebit de stricte pentru emiterea de tichete pentru hrană caldă, de vacanță, și de agrement, considerate avantaje în natură, care nu mai puteau fi emise în format electronic.

Aceste reglementări noi au condus la excluderea operatorilor prezenți de mai mulți ani pe piața tichetelor pentru hrană caldă și rece, considerate avantaje în natură.

Având în vedere faptul că Ungaria nu și-a adaptat legislația în conformitate cu avizul motivat primit în noiembrie 2012, Comisia a decis să aducă acest caz în fața Curții de Justiție. În octombrie 2015, cazul era încă pendinte.

## 106

În rapoartele întocmite de Comisie, de Parlamentul European și de alte organisme și în special în pachetul „servicii” (iunie 2012), instrumentele utilizate pentru asigurarea respectării directivei au fost revizuite și s-au formulat recomandări în vederea unor acțiuni viitoare. Curtea a constatat că, în toate statele membre vizitate, exista un consens potrivit căruia, în toate cazurile de neconformitate, ar trebui să se aplice un tratament riguros și ar trebui inițiate proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

## 107

Comisia nu a elaborat o strategie sistematică în vederea consolidării pieței unice în domeniul serviciilor, în special în domeniile acoperite de directivă. Activitățile desfășurate în prezent cu scopul de a asigura respectarea directivei nu sunt axate întotdeauna pe cele mai importante sectoare din punct de vedere economic, care să fie selectate în funcție de o abordare bazată pe riscuri.



## Recomandările specifice fiecărei țări au avut un succes limitat

### 108

În afară de procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, Comisia încearcă să influențeze statele membre în direcția asigurării respectării directivei prin includerea de recomandări legate în mod specific de aceasta în cadrul recomandărilor specifice fiecărei țări emise în contextul semestrului european. Aceste recomandări sunt aprobate de către Consiliu. Comisia consideră că recomandările specifice fiecărei țări au un impact politic mai mare decât procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, dat fiind că ele sunt adoptate de comun acord de către guvernele statelor membre.

### 109

În iunie 2014, chestiuni referitoare la „concuranța în sectorul serviciilor” au fost incluse în 14 recomandări specifice fiecărei țări<sup>58</sup>. De exemplu, Comisia a recomandat guvernului francez să elimine restricțiile nejustificate privind accesul la profesiile reglementate și exercitarea acestora, să reducă costurile legate de accesul la acestea și să încurajeze concurența în domeniul serviciilor. În 2015, s-a luat act de faptul că s-au înregistrat unele progrese în acest domeniu<sup>59</sup>. Cu toate acestea, în unele țări, progresele sunt inexistente ori limitate sau recomandările specifice nu au fost luate în considerare (a se vedea caseta 7).

### 110

Chiar dacă recomandările specifice fiecărei țări sunt considerate de către Comisie ca având un impact politic mai mare decât procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, nu toate statele membre dau curs recomandărilor respective în mod corespunzător. Nu există nicio dovadă care să demonstreze că recomandările specifice fiecărei țări sunt mai eficace în eliminarea obstacolelor în domeniul serviciilor decât procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

58 [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/overview\\_recommendations\\_2014\\_by\\_member\\_state\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/overview_recommendations_2014_by_member_state_en.pdf).

59 De exemplu, în ceea ce privește profesiile reglementate, în special în farmacie și în magazinele de optică, promovarea concurenței în domeniul serviciilor, reducerea sarcinii de reglementare care afectează sectorul de vânzări cu amănuntul, odată cu adoptarea legii privind artizanatul, comerțul și întreprinderile foarte mici (ACTPE – *Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises*), care are ca obiectiv simplificarea procedurii privind stabilirea punctelor de vânzare cu amănuntul și proiectul de lege privind activitatea economică, care acordă competențe mai largi autorității în materie de concurență.

**Situația acțiunilor întreprinse în urma recomandărilor specifice fiecărei țări din 2014 a fost analizată în 2015 și s-a constatat că fie progresele au fost limitate, fie nu s-a realizat niciun progres**

Recomandarea specifică nr. 5 pentru Ungaria sugera să se asigure stabilitatea cadrului de reglementare și să se stimuleze concurența pe piață, de exemplu prin eliminarea piedicilor în sectorul serviciilor.

Cu toate acestea, în 2015, s-a observat că Ungaria a înregistrat progrese limitate în punerea în aplicare a acestei recomandări și a recomandării Consiliului. De fapt, nu s-a realizat niciun progres în vederea stabilizării cadrului de reglementare și al stimulării concurenței pe piață, în special în sectorul serviciilor.

Recomandarea specifică nr. 4 pentru Austria propunea eliminarea obstacolelor excesive cu care se confruntau furnizorii de servicii, inclusiv în ceea ce privește forma juridică a societăților și cerințele privind structura acționariatului, precum și în ceea ce privește înființarea de societăți care oferă servicii interdisciplinare.

Austria nu a înregistrat niciun progres în reformele sale în cursul perioadei de raportare, nici în ceea ce privește forma juridică a societăților și cerințele privind structura acționariatului, nici în ceea ce privește activitățile de servicii interdisciplinare. Restricțiile existente nu făcuseră încă obiectul niciunei revizuri generale.

Recomandarea specifică nr. 6 pentru Spania propunea să se adopte o reformă ambițioasă a serviciilor profesionale și a asociațiilor profesionale până la sfârșitul anului 2014, definind profesiile care necesită înregistrarea în cadrul unei organizații profesionale, precum și revizuirea transparenței și răspunderii organismelor profesionale, deschizând activitățile la care accesul este unul limitat în mod nejustificat și garantând unitatea pieței în ceea ce privește accesul la serviciile profesionale și exercitarea acestora în Spania; să se reducă și mai mult timpul necesar, costurile și numărul procedurilor de înființare a unei întreprinderi; să se abordeze restricțiile nejustificate privind înființarea de puncte de vânzare cu amănuntul de mari dimensiuni (supermarketuri), în special prin revizuirea reglementărilor existente privind planificarea urbană regională.

Nu s-a înregistrat niciun progres în ceea ce privește adoptarea reformei serviciilor profesionale și a asociațiilor profesionale.

S-au realizat unele progrese în ceea ce privește reducerea în continuare a timpului necesar, a costurilor și a numărului proceduri necesare pentru înființarea unei întreprinderi.

## 111

Comisia are obligația de a coordona politica privind piața unică europeană și de a urmări înlăturarea obstacolelor nejustificate existente în comerțul din domeniul serviciilor. La câțiva ani după termenul-limită de punere în aplicare a Directivei privind serviciile, persistă încă piedici care afectează piața internă a serviciilor care fac obiectul acestei directive. Comisia a instituit o serie de mecanisme pentru identificarea obstacolelor, a creat structuri de sprijin pentru a asista statele membre în reducerea acestora și a instituit măsuri alternative de soluționare a conflictelor. Cu toate acestea, Comisia a fost reticentă în introducerea de proceduri judiciare, parțial din cauza duratei procedurii și, parțial, din cauza lipsei sale de încredere în soliditatea legislației. În ansamblu, Comisia nu a fost decât parțial eficace în ceea ce privește asigurarea punerii în aplicare a directivei.

## Transpunerea directivei și monitorizarea punerii în aplicare a acesteia

## 112

Majoritatea statelor membre nu au transpus directiva în legislația națională în termenul prevăzut. Comisia a monitorizat progresele înregistrate de statele membre și a raportat cu privire la acestea către Consiliul Competitivitate. Statele membre au recunoscut faptul că au primit un sprijin important din partea Comisiei la nivel practic pentru a pune în aplicare directiva atât în cursul transpunerii, cât și ulterior, prin organizarea de discuții de grup în cadrul procesului de evaluare reciprocă, precum și prin furnizarea de orientări cu ocazia reuniunilor regulate ale grupurilor de experți tematice. Orientările în materie de transpunere au fost furnizate sub forma „Manualului privind punerea în aplicare a Directivei privind serviciile”, care, deși era considerat util, nu a fost publicat în timp util, și anume înainte de începutul perioadei de trei ani și, prin urmare, a contribuit, la rândul lui, la întârzierea procesului de transpunere integrală (a se vedea punctele 16-20).

## Recomandarea 1

---

Comisia ar trebui să elaboreze orientări pentru transpunerea legislației și să le publice cât mai repede posibil după adoptarea acesteia.

## 113

Procesul de evaluare reciprocă și testele de performanță ulterioare au arătat că un număr semnificativ de obstacole persistă. Statele membre consideră că Comisia ar fi putut contribui mai mult la eliminarea obstacolelor nejustificate care au fost identificate în cursul acestui proces. În plus, Comisia nu a pus suficient în discuție justificarea legată de proporționalitate furnizată de unele state membre. Rezultatele nu au fost utilizate pentru a sprijini o aplicare sistematică a directivei de către Comisie, astfel încât să se urmărească abordarea aspectelor celor mai importante din punct de vedere economic (a se vedea punctele 21-36).

## Concluzii și recomandări

### Recomandarea 2

---

Rezultatele obținute în urma unor exerciții precum evaluările reciproce și testele de performanță ar trebui să fie urmărite în vederea soluționării cazurilor de neconformitate; Comisia și statele membre ar trebui să abordeze aspectele cele mai semnificative din punct de vedere economic.

#### 114

Beneficiile economice potențiale ale unei puneri în aplicare integrale a directivei nu sunt cunoscute, deși creșterile de producție estimate sunt frecvent invocate pentru a demonstra impactul reducerii barierelor. Din cauza lipsei de date suficient de detaliate cu privire la sectoarele vizate de directivă, nu există încă nicio cuantificare fiabilă a impactului acesteia. Comisia nu a cerut decât recent statelor membre să furnizeze defalcările detaliate necesare din conturile naționale (a se vedea punctele 37-42).

### Recomandarea 3

---

Comisia ar trebui să depună eforturi pentru a se asigura că aspectele legate de prezentarea datelor necesare evaluării impactului noii legislații sunt abordate într-un stadiu timpuriu al procedurii legislative.

### Punerea în aplicare

#### 115

Ghișeele unice constituie un element esențial al directivei. Au existat întârzieri în ceea ce privește constituirea lor și calitatea lor variază foarte mult între statele membre, unele dintre acestea din urmă neavând ambiția de a ajuta ghișeele unice să devină mai receptive la nevoile întreprinderilor. Comisia a elaborat o carte prin care statele membre sunt încurajate să depună eforturi mai mari pentru a îndeplini acest obiectiv, dar mai trebuie încă așteptat până când acest demers va produce rezultate satisfăcătoare (a se vedea punctele 46-52).

#### 116

Gradul în care ghișeele unice sunt cunoscute în rândul întreprinderilor nu este ridicat și nu toate ghișeele unice sunt suficient de vizibile (a se vedea punctele 53-55).

### Recomandarea 4

---

Statele membre ar trebui să respecte carta privind ghișeele unice, de exemplu, prin punerea la dispoziție a informațiilor în mai multe limbi și prin facilitarea completării tuturor etapelor administrative necesare pentru furnizarea de servicii transfrontaliere.

## Concluzii și recomandări

### 117

Sistemul IMI se poate dovedi util în cooperarea administrativă cu privire la directivă, dar este mai puțin utilizat decât, de exemplu, pentru Directiva privind calificările profesionale. De asemenea, IMI este un mijloc util de comunicare pentru notificările obligatorii, dar este puțin utilizat, din cauza faptului că statele membre sunt nemulțumite cu privire la modul în care Comisia tratează notificările care îi sunt trimise și din cauza dificultăților de a înțelege notificările primite de la alte state membre (a se vedea punctele 56-64).

### Recomandarea 5

---

Legiuitorul ar trebui să introducă o perioadă de așteptare pentru notificarea proiectelor de cerințe și să se asigure că acestea sunt publicate pe un site internet accesibil publicului pentru a permite un acces mai bun și o examinare a acestora în timp util.

### 118

Există dovezi care arată că mulți consumatori se confruntă în continuare cu probleme în ceea ce privește accesul la piața unică a serviciilor, chiar dacă aceștia nu depun plângeri oficiale. Cu toate acestea, Comisia ar putea propune extinderea sferei de aplicare a Regulamentului privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului, astfel încât să acopere articolul 20 din Directiva privind serviciile (a se vedea punctele 65-77).

### Recomandarea 6

---

Comisia ar trebui să modifice anexa la Regulamentul privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului, astfel încât să includă articolul 20 din Directiva privind serviciile.

## Asigurarea respectării directivei

### 119

Deși EU Pilot este un instrument util de cooperare între statele membre și Comisie, intervalul de timp care precedă deschiderea unui dosar în cadrul acestui sistem este deseori prea lung și informațiile cu privire la soluționarea dosarelor nu sunt făcute publice. Prin urmare, chiar dacă un caz individual este soluționat prin EU Pilot, aceasta nu generează niciun beneficiu pentru alte părți interesate și nici nu contribuie la stabilirea, la nivelul UE, a unei practici juridice în acest domeniu (a se vedea punctele 86-93).

## Concluzii și recomandări

### Recomandarea 7

---

Comisia nu ar trebui să întârzie deschiderea unui dosar EU Pilot după ce a fost identificată o problemă. Informațiile privind aspectele soluționate prin intermediul EU Pilot ar trebui să fie făcute cunoscute (cu păstrarea anonimatului, dacă este necesar), contribuindu-se astfel la diseminarea celor mai bune practici.

### 120

În ciuda politicii de „toleranță zero”, doar nouă proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor au fost inițiate pentru cazuri de neconformitate a legislației naționale cu directiva. Acestea au durat prea mult timp până au fost soluționate (doi ani în medie) și doar un singur caz de încălcare a Directivei privind serviciile a fost efectiv adus în fața Curții de Justiție. Comisia nu dispune de o strategie sistematică de consolidare a pieței unice în domeniul serviciilor, în special în domeniile acoperite de directivă. Activitățile desfășurate în prezent pentru asigurarea respectării directivei nu aplică întotdeauna o abordare bazată pe riscuri, astfel încât să se concentreze asupra celor mai semnificative sectoare din punct de vedere economic (a se vedea punctele 94-107).

### Recomandarea 8

---

Comisia ar trebui să reducă durata procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor cât mai mult posibil și ar trebui să aplice o abordare în funcție de riscuri și de importanța economică a problemei în cauză în ceea ce privește inițierea acestor proceduri. În cele din urmă, având în vedere faptul că Comisia însăși consideră că singura instituție abilitată să se pronunțe cu privire la aspecte importante de punere în aplicare a directivei este Curtea de Justiție, ea ar trebui să le aducă în atenția acesteia ori de câte ori este necesar.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera IV, condusă de domnul Milan Martin CVIKL, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 3 februarie 2016.

*Pentru Curtea de Conturi*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Președinte*

## Sinteză

### IV

Comisia și-a stabilit prioritățile în Comunicarea din 2012 privind punerea în aplicare a Directivei privind serviciile<sup>1</sup>. În comunicarea sa, Comisia explică faptul că pune accent pe aplicarea legii, dar că acesta nu este singurul său domeniu de acțiune. Comisia a identificat, de asemenea, sectoarele prioritare și a stabilit acțiuni pentru anii următori, inclusiv un plan de acțiune în domeniul comerțului cu amănuntul, reforma Directivei privind calificările profesionale și o evaluare *inter pares* privind forma juridică și acționariatul. Acest set de acțiuni a fost salutat de Consiliul European în concluziile sale din 23 octombrie 2013. Astfel cum a subliniat Consiliul European, statele membre joacă un rol esențial în punerea în aplicare a Directivei privind serviciile.

Comisia a deschis mai multe dosare de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în prima jumătate a anului 2015, în cazurile în care caracterul proporțional al unei măsuri naționale trebuie să fie evaluat. De exemplu, Comisia a deschis 8 cazuri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor cu privire la forma juridică și acționariat sau la tarife (care sunt obligații condiționate prevăzute la articolul 15 din Directiva privind serviciile). O serie de cazuri au fost inițiate, de asemenea, în baza restricțiilor cantitative sau teritoriale (articolul 15 din Directiva privind serviciile) și în temeiul articolului 20 alineatul (2) (referitor la nediscriminare în ceea ce privește accesul la servicii). Un număr de 10 dosare EU Pilot au fost deschise în cea de a doua jumătate a anului 2015 cu privire la nerespectarea articolului 8 din Directiva privind serviciile în legătură cu ghișeele unice, care, de asemenea, necesită o evaluare a proporționalității.

### V

Comisia inițiază proceduri judiciare atunci când este necesar. Comisia și-a identificat sectoarele prioritare și a luat măsuri în cadrul acestora.

O parte din directivă se bazează pe o evaluare a proporționalității care trebuie să fie efectuată de statele membre, de la caz la caz, și pe care Comisia trebuie să o ia în considerare (de exemplu, articolul 15 și articolul 39, care impun statelor membre să evalueze anumite cerințe.) Prin urmare, o măsură va fi luată nu în funcție de nivelul de încredere, ci în funcție de temeiul juridic. Durata procedurii judiciare nu a reprezentat niciodată un obstacol în calea deschiderii dosarelor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Pentru obligațiile necondiționate cuprinse în directivă, Comisia a acționat cu promptitudine printr-un număr considerabil de investigații din proprie inițiativă. Din media de 80 de dosare EU Pilot pe an, Comisia a deschis peste 30 de dosare din proprie inițiativă.

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm).

## VI

În ceea ce privește impactul economic al Directivei privind serviciile, studiul din 2012 ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)) s-a bazat pe o evaluare a obstacolelor din sectoarele de servicii la două momente în timp: înainte de introducerea directivei și după introducerea acesteia (sfârșitul anului 2011). Comisia a efectuat, de asemenea, o actualizare a studiului respectiv pentru a identifica reformele naționale care s-au desfășurat între 2012 și 2014 (disponibilă la adresa: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). În plus, recent au fost efectuate evaluări mai detaliate cu privire la obstacolele rămase și la potențialul economic al eliminării acestora în sectoarele prioritare din domeniul serviciilor și al comerțului cu amănuntul. Acestea au fost publicate în documentul de lucru al serviciilor Comisiei cu privire la strategia privind piața unică (a se vedea secțiunile 2.3 și 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

## VII Prima liniuță

Comisia a deschis peste 30 de dosare (dosare cu toleranță zero) în urma exercițiului de evaluare reciprocă din 2013. De asemenea, aceasta a deschis 15 dosare EU Pilot în urma evaluării *inter pares* cu privire la forma juridică, acționariatul și tarifele în 2014. Dintre cele 15 dosare, în 5 cazuri, o scrisoare de punere în întârziere a fost trimisă statelor membre în cauză, rezultând un total de aproximativ 80 de proceduri EU Pilot pe an. Acesta este unul dintre cele mai mari numere de dosare deschise în cadrul Comisiei pentru un singur act din legislația secundară, ceea ce constituie un efort uriaș din partea statelor membre și a Comisiei, întrucât a fost nevoie de 1 584 de acte legislative naționale pentru transpunere, reprezentând cel mai mare număr de măsuri de transpunere necesar vreodată pentru un singur act din legislația secundară a UE.

## VII A doua liniuță

EU Pilot este un sistem prin care Comisia și statele membre discută, într-un stadiu incipient, posibilele încălcări ale dreptului UE. Discuțiile sunt supuse confidențialității; Comisia nu divulgă dacă o investigație EU Pilot pe o anumită temă este/a fost în curs împotriva unui anumit stat membru. Comisia face schimb de bune practici cu statele membre cu privire la punerea în aplicare a dreptului Uniunii, inclusiv cu privire la funcționarea EU Pilot, în cadrul unor foruri dedicate. Comisia publică informații cu privire la EU Pilot într-o formă agregată în raportul anual privind monitorizarea aplicării dreptului Uniunii Europene [COM(2015) 329]. În cazul în care Comisia ar publica informații specifice cu privire la un dosar EU Pilot, aceasta ar trebui să respecte obligațiile de confidențialitate pe care le are față de statele membre, care trebuie luate în considerare de la caz la caz. Practica Comisiei de a trata în mod confidențial investigațiile EU Pilot în curs a fost confirmată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene [hotărârea Petrie (cauza T-191/99), hotărârea Spirlea (cauza T 306/12), ClientEarth/Comisia, T-424/14 și T-425/14]. Hotărârile respective au fost pronunțate în legătură cu cererile de acces la documente de către părți terțe externe. Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că actuala politică de diseminare asigură un echilibru adecvat între nevoia de a promova cele mai bune practici în ceea ce privește aplicarea dreptului UE și respectarea confidențialității față de statele membre. Comisia se angajează să difuzeze informații agregate cu privire la EU Pilot.

## VII A treia liniuță

Comisia consideră că scopul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor este de a pune capăt încălcării dreptului UE și de a asigura conformitatea într-un stadiu cât mai timpuriu posibil. Aceasta se angajează să limiteze, în măsura posibilului, timpul necesar pentru atingerea acestui obiectiv. Cu toate acestea, cea mai eficientă modalitate de a atinge acest obiectiv nu este legată întotdeauna de rapiditatea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, întrucât, în unele cazuri, continuarea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor fără a lua în considerare situațiile contingente poate avea rezultate contraproductive.



### VII A patra liniuță

Faptul că respectivele cazuri nu au fost aduse în fața Curții de Justiție nu înseamnă neapărat o lipsă de activitate a Comisiei în urmărirea încălcărilor, ci înseamnă că s-a asigurat respectarea legii înainte de sesizarea Curții. Scopul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor este de a asigura conformitatea într-un stadiu cât mai timpuriu posibil. În acest sens, EU Pilot este un instrument eficace pentru soluționarea problemelor înainte de a se iniția o procedură oficială de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și, în cele din urmă, de a se înainta cazul către Curtea de Justiție, dacă este necesar. După introducerea sistemului EU Pilot a scăzut, în general, numărul de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și, prin urmare, numărul de sesizări către Curtea de Justiție. Astfel cum se precizează în răspunsul Comisiei, această afirmație este valabilă pentru procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în general.

### VIII Prima liniuță

Comisia sprijină statele membre în punerea în aplicare a legislației Uniunii prin utilizarea unei game largi de instrumente de promovare a conformității (planuri de punere în aplicare pentru inițiativele legislative importante, rețele, reuniuni ale comitetului de experți și orientări). Pachetul privind o mai bună legiferare, adoptat în mai 2015, a confirmat sprijinul acordat de Comisia statelor membre în eforturile acestora legate de punerea în aplicare (Orientările privind o mai bună legiferare, pagina 33-35). În acest sens, toate propunerile pentru directivele principale sunt însoțite de planuri de punere în aplicare care descriu provocările legate de punerea în aplicare și acțiunile de sprijin relevante care urmează să fie adoptate de către Comisie.

Manualul cu privire la punerea în aplicare a Directivei privind serviciile a fost pus la dispoziție la 7 luni de la adoptarea Directivei privind serviciile și cu 29 de luni înainte de termenul-limită pentru transpunere. Au avut loc ample consultări și discuții cu statele membre înainte de publicarea manualului și, prin urmare, conținutul acestuia era bine cunoscut în prealabil de către statele membre. Publicarea manualului fără o consultare corespunzătoare ar fi reprezentat o problemă mai mare decât întârzierea publicării acestuia.

### VIII A doua liniuță

În conformitate cu noua agendă pentru o mai bună legiferare, Comisia își consolidează abordarea cu privire la studiile și evaluările de impact, pentru a îmbunătăți baza de cunoștințe care stă la baza tuturor propunerilor legislative, fără a aduce atingere deciziilor politice. Comisia a deschis procesul său de elaborare a politicilor către controlul și implicarea din partea publicului printr-un portal web în care pot fi urmărite inițiativele și noile consultări publice atunci când Comisia evaluează politicile existente sau posibile noi propuneri.

### VIII A patra liniuță

Strategia privind piața unică pentru bunuri și servicii, publicată de Comisia Europeană la 28 octombrie 2015, a anunțat o serie de acțiuni cu scopul de a se îmbunătăți aplicarea Directivei privind serviciile, inclusiv reforma procedurii de notificare. Comisia are în vedere mai multe opțiuni legislative, inclusiv elemente precum un termen suspensiv și permiterea accesului părților interesate la notificări pentru a asigura o mai mare transparență. Strategia privind piața unică subliniază faptul că punerea la dispoziție a informațiilor pe o pagină de internet accesibilă publicului nu este încă disponibilă. O propunere corespunzătoare este planificată pentru 2016.

### VIII A cincea liniuță

Strategia privind piața unică anunță o astfel de revizuire a legislației privind protecția consumatorului, precum și o legislație care să ofere un cadru mai specific dincolo de articolul 20 din Directiva privind serviciile.

## Introducere

### 11

Comisia notează faptul că direcția generală Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri (GROW) s-a format prin fuzionarea fostelor direcții generale Piață Internă și Servicii (MARKT) și Întreprinderi și Industrie (ENTR).

## Observații

### 14

Comisia a identificat domeniile în care directiva nu a fost pusă în aplicare și a luat măsuri adecvate, de exemplu, politica de toleranță zero și cazuri privind forma juridică, acționariatul și tarifele. Statele membre au responsabilitatea de a identifica restricțiile și obstacolele de pe teritoriul acestora.

Comisia consideră utilă aplicarea în mod sistematic a instrumentului EU Pilot ca o modalitate eficace de a se evita procedurile judiciare îndelungate și de a se garanta într-un mod rapid respectarea de către statele membre.

Unele dispoziții importante ale directivei impun o evaluare a proporționalității care trebuie să fie efectuată de către statele membre, de la caz la caz, iar Comisia trebuie să ia în considerare acest element și să acționeze astfel încât să nu se depășească domeniul de aplicare a Directivei privind serviciile.

### 15

În ceea ce privește impactul economic al Directivei privind serviciile, studiul din 2012 ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)) s-a bazat pe o evaluare a obstacolelor din sectoarele de servicii la două momente în timp: înainte de introducerea directivei și după introducerea acesteia (sfârșitul anului 2011).

Comisia a efectuat o actualizare a studiului respectiv pentru a identifica reformele naționale care s-au desfășurat între 2012 și 2014 (disponibilă la adresa: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). În plus, recent au fost efectuate evaluări mai detaliate cu privire la obstacolele rămase și potențialul economic al eliminării acestora în sectoarele prioritare din domeniul serviciilor și al comerțului cu amănuntul. Acestea au fost publicate în documentul de lucru al serviciilor Comisiei cu privire la strategia privind piața unică (a se vedea secțiunile 2.3 și 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

### 17

Manualul a fost pus la dispoziție la 7 luni după adoptarea Directivei privind serviciile și cu 29 de luni înainte de termenul-limită de transpunere. Au avut loc ample consultări și discuții cu statele membre înainte de publicarea manualului și, prin urmare, conținutul acestuia era bine cunoscut în prealabil de către statele membre. Publicarea manualului fără o consultare corespunzătoare ar fi reprezentat o problemă mai mare decât întârzierea minoră a publicării acestuia.

### 28

Comisia este de opinie că ar trebui depuse mai multe eforturi pentru a se îmbunătăți punerea în aplicare ambițioasă a Directivei privind serviciile. În 2015, serviciile Comisiei au efectuat un exercițiu de monitorizare a evaluării din 2012, examinând progresele înregistrate în perioada 2012-2014. Exercițiul a constatat că măsurile întreprinse în perioada respectivă vor adăuga doar 0,1 % în plus la PIB-ul UE (față de 1,8 % din PIB-ul potențial identificat în studiul din 2012).

Comisia consideră că ar trebui luate măsuri suplimentare pentru a reduce și mai mult restricțiile privind forma juridică, astfel cum este evidențiat, de exemplu, în recomandările specifice fiecărei țări în cadrul semestrului european și prin măsurile recente ale Comisiei care vizează astfel de restricții în mai multe state membre.

### 29

Comisia și-a stabilit prioritățile în Comunicarea din 2012 privind punerea în aplicare a Directivei privind serviciile<sup>2</sup>. În comunicarea sa, Comisia explică faptul că pune accent pe aplicarea legii, dar că acesta nu este singurul domeniu de acțiune. Comisia a identificat, de asemenea, sectoarele prioritare și acțiunile stabilite pentru anii următori, inclusiv un plan de acțiune în domeniul comerțului cu amănuntul, reforma Directivei privind calificările profesionale și o evaluare *inter pares* privind forma juridică și acționariatul. Acest set de acțiuni a fost salutat de Consiliul European în concluziile sale din 23 octombrie 2013. Astfel cum a subliniat Consiliul European, statele membre joacă un rol esențial în punerea în aplicare a Directivei privind serviciile.

În vara anului 2012, Comisia a contactat statele membre pentru a afla în ce mod intenționează acestea să elimine încălcările evidente (cazuri de toleranță zero).

### 36

Testele de performanță nu au urmărit să identifice obstacolele incompatibile cu Directiva privind serviciile. În urma testelor de performanță, Directiva privind calificările profesionale a fost modificată în 2013 [a se vedea propunerea inițială COM(2011) 883 final, secțiunea 4.11 și comunicarea Comisiei din 2011 COM(2011) 20, secțiunea 4.2.], iar Directiva privind pachetele de servicii pentru călătorii modificată a fost convenită în 2015 [a se vedea propunerea inițială a Comisiei COM(2013) 512, secțiunea 1.4 din propunere].

### 37

O evaluare detaliată a reformelor puse în aplicare de statele membre de la introducerea Directivei privind serviciile până la sfârșitul anului 2011 și a potențialului impact economic al acestora a fost publicată în 2012.

Studiul ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)) oferă o explicație detaliată a datelor economice utilizate pentru efectuarea evaluării, precum și a surselor acestora (a se vedea paginile 19-20 și 67-68). Unele date pot fi absente sau indisponibile pentru unul sau mai multe state membre. Aceasta este însă o problemă comună pentru orice tip de studiu economic sau analiză econometrică.

### 38

A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 15.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm).

## 39

A se vedea, de asemenea, răspunsurile Comisiei la punctele 37 și 38.

## 40

A se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 37-39.

## Răspuns comun la punctele 41 și 42

Comisia a lansat o inițiativă prin care urmărește să obțină o transmitere mai completă și mai promptă a datelor privind conturile naționale publicate de Eurostat. Cu toate acestea, există o serie de alte tipuri de date statistice privind sectoarele de servicii (inclusiv, de exemplu, statisticile structurale de întreprindere ale Eurostat) care permit o analiză aprofundată a piețelor de servicii.

## 43

În ceea ce privește serviciile de informații și mecanismele de cooperare, Directiva privind serviciile a prevăzut doar ghișeul unic. Referitor la utilizarea Sistemului de informare al pieței interne (IMI), peste 6 000 de autorități competente sunt înregistrate în sistem pentru domeniul Serviciu. Numărul schimburilor de informații între autorități este încă relativ scăzut, întrucât statele membre subestimează potențialul sistemului (și din cauza lipsei de sensibilizare cu privire la obligațiile juridice în baza Directivei privind serviciile, în special la nivel local).

Rețeaua centrelor europene ale consumatorilor nu a fost creată în scopul Directivei privind serviciile. Aceasta este responsabilă de o gamă largă de activități. Unul dintre rolurile sale esențiale este de a promova drepturile consumatorilor într-un context transfrontalier. De asemenea, centrele europene ale consumatorilor participă, pe cât le permit resursele, la promovarea drepturilor consumatorilor în temeiul Directivei privind serviciile.

## 46

Înființarea ghișeelor unice și asigurarea funcționării corespunzătoare a acestora este responsabilitatea statelor membre. Comisia a oferit sprijin pe parcursul acestui proces. Acest lucru a fost realizat prin intermediul a două grupuri de experți:

- Grupul de experți EUGO — Acesta a oferit o platformă pentru schimbul de cele mai bune practici și organizarea unui exercițiu de evaluare comparativă pentru a oferi statelor membre feedback cu privire la performanța acestora și la îmbunătățirile necesare (organizat anual prin studii de evaluare comparativă sau testări cu participarea utilizatorilor).
- Grupul de experți pentru proceduri electronice — Acesta a fost înființat pentru a discuta aspecte legate de interoperabilitatea procedurilor electronice și a instrumentelor specifice furnizate de Comisie pentru a facilita respectarea obligațiilor care decurg din articolul 8 din Directiva privind serviciile. Acest subgrup tehnic nu mai există. În prezent, aspectele relevante pentru procedurile electronice fac obiectul Regulamentului (CE) nr. 910/2014 privind identificarea electronică și serviciile de încredere pentru tranzacțiile electronice pe piața internă (Regulamentul eIDAS).

## 47

Tabloul de bord al pieței unice oferă oportunitatea de a prezenta anual rapoarte privind performanța ghișeelor unice. Acest lucru a fost realizat pe baza studiilor externe menționate de Curte, dar și pe baza testării cu participarea utilizatorilor, pe care Comisia o efectuează împreună cu statele membre. Testarea cu participarea utilizatorilor a fost efectuată împreună cu statele membre în 2011, 2013 și 2015. În 2013 Comisia a implicat și întreprinderile (prin Rețeaua întreprinderilor europene, Eurochambers și Business Europe) în exercițiul de testare. Aceasta nu a continuat în 2015, întrucât testarea cu participarea întreprinderilor a fost desfășurată de contractantul extern, ca parte a studiului.

### 51

Comisia va continua să sprijine statele membre prin oferirea de orientări și emiterea de recomandări bazate pe cele mai bune practici.

### 52

În urma recentului studiu privind ghișeul unic, Comisia a decis să deschidă 10 investigații EU Pilot împotriva a 10 state membre. Investigațiile sunt în prezent în desfășurare (decembrie 2015).

### 54

Rețeaua EUGO a fost creată pentru a coordona acțiunile autorităților responsabile de ghișeele unice, contribuind la creșterea gradului de conștientizare în rândul antreprenorilor și al întreprinderilor cu privire la modul în care pot obține informații detaliate despre desfășurarea de activități comerciale în străinătate, precum și la modul în care pot efectua formalitățile administrative pentru înființarea unei întreprinderi sau furnizarea de servicii transfrontaliere.

### 55

Comisia a depus eforturi pentru a spori accesul la ghișeele unice, de exemplu, printr-o mai bună îndrumare pe site-ul web Europa ta – secțiunea Întreprinderi. În cadrul programului COSME (Program pentru competitivitatea întreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii), aceasta a propus finanțarea proiectelor de creștere a gradului de conștientizare cu privire la ghișeele unice la nivel transfrontalier, punând accentul în special pe activitățile online.

### 60

Claritatea și calitatea notificărilor transmise prin intermediul IMI, în special în ceea ce privește evaluarea proporționalității reglementărilor naționale în temeiul Directivei privind serviciile, depind de statul membru care a trimis notificarea. Pentru a facilita evaluarea notificărilor, Comisia furnizează o traducere în limba engleză pentru toate statele membre, care este disponibilă în sistemul IMI.

Ar trebui remarcat faptul că, întrucât nu există nicio obligație în temeiul Directivei privind serviciile de a informa cu privire la proiectele de măsuri, în majoritatea cazurilor, măsurile notificate sunt deja adoptate. În acest context, singurul instrument eficient al Comisiei pentru a aborda măsurile respective este o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, în timp ce acțiunea Comisiei ar fi mai eficientă în stadiul de proiect. În conformitate cu strategia privind piața unică, Comisia a anunțat o inițiativă legislativă pentru a aborda aceste aspecte.

### 61

Comisia are cunoștință de mai multe cerințe care ar fi trebuit, dar nu au fost notificate de statele membre. Spre deosebire de sistemul stabilit în temeiul Directivei privind transparența (fosta Directivă 98/34/CE, în prezent Directiva 2015/1535/UE), completat de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (cauza C-194/94 *CIA Security*), în cadrul căruia măsurile naționale nu sunt aplicabile în absența notificării, astfel de sancțiuni nu există în temeiul Directivei privind serviciile. Comisia are în vedere introducerea, în cadrul acțiunii sale legislative în temeiul strategiei privind piața unică, a unei dispoziții conform căreia lipsa notificării face ca cerința să fie nulă, ceea ce ar trebui să încurajeze notificarea din partea statelor membre.

### 62

Cu toate că atât Directiva privind serviciile, cât și Directiva privind transparența stabilesc obligația de a notifica noile cerințe, Directiva privind serviciile nu conține nicio obligație de a notifica proiectele de măsuri și nu include un termen suspensiv, limitând în mod considerabil posibilitatea de intervenție a Comisiei. Cifrele indică faptul că marea majoritate a măsurilor notificate au fost deja adoptate de către statele membre. În plus, notificările în temeiul Directivei privind serviciile nu sunt transparente pentru părțile interesate și pentru comunitatea de afaceri în general, care, prin urmare, nu au posibilitatea de a reacționa cu privire la proiectul de măsură. Pentru a îmbunătăți procedura de notificare pentru servicii, Comisia are în vedere mai multe opțiuni legislative, inclusiv elemente precum un termen suspensiv și permiterea accesului părților interesate la notificări pentru a asigura o mai mare transparență. Furnizarea de informații pe o pagină web accesibilă publicului poate fi considerată un instrument pentru a asigura această transparență.

### 66

Anumite centre europene ale consumatorilor (ECC) găzduiesc un punct de contact pentru Directiva privind serviciile, dar activitățile respectivelor puncte de contact sunt separate de activitățile centrelor ECC, care sunt structuri cofinanțate de Comisia Europeană și de statele membre pentru a asista consumatorii în problemele acestora legate de achizițiile transfrontaliere.

### 67

Au fost publicate broșuri la nivelul UE pentru a asigura o mai bună informare a consumatorilor și, nu în ultimul rând, „achiziționarea de servicii oriunde în UE”<sup>3</sup>, care oferă indicații clare pentru consumatori cu privire la drepturile acestora. Cu toate acestea, principalele eforturi de creștere a gradului de conștientizare trebuie să aibă loc la nivel național, astfel încât să se țină seama de nevoile de comunicare specifice ale cetățenilor din diferitele state membre.

Cele 222 de plângeri referitoare la articolul 20 raportate de centrele europene ale consumatorilor reprezintă doar un subset din toate plângerile din partea consumatorilor, întrucât nu toate aceste plângeri sunt raportate la centrele ECC ci pot fi raportate către autoritățile naționale, asociațiile de consumatori sau Comisie (de exemplu, un număr de aproximativ 1 000 de plângeri au fost formulate direct pe site-ul internet Europa ta – secțiunea Consiliere).

### 75

Orientările Comisiei din 2012 nu au fost eficiente în ceea ce privește asigurarea securității juridice pentru comercianți și consumatori și clarificarea dispozițiilor articolului 20 alineatul (2). Prin urmare, sunt necesare acțiuni suplimentare pentru aplicarea acestor principii și elaborarea de norme concrete împotriva discriminării pe baza naționalității sau a locului de reședință al participanților la piață. În strategia privind piața unică, Comisia a anunțat că va lua măsuri legislative pentru a combate tratamentul diferit nejustificat al clienților, în funcție de locul de reședință sau de naționalitate, în ceea ce privește accesul, prețurile sau alte condiții de vânzare. Aceasta include identificarea și interzicerea formelor specifice de discriminare în funcție de locul de reședință care nu se bazează pe elemente obiective și verificabile.

### 76

Acțiunile de verificare sunt efectuate în conformitate cu articolul 9 din Regulamentul (CE) nr. 2004/2006 privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului (CPC), regulament care conține o anexă în care sunt enumerate actele legislative în cauză. Directiva privind serviciile nu este inclusă în prezent în anexa respectivă, prin urmare, astfel de acțiuni de verificare nu pot fi efectuate pentru a verifica respectarea de către întreprinderi a dispozițiilor directivei care sunt relevante pentru consumatori (și anume, articolul 20). În contextul strategiei privind piața unică, obiectivul este de a adăuga articolul 20 în anexa la Regulamentul CPC. Aceasta înseamnă că articolul în cauză va fi supus tuturor dispozițiilor prevăzute în regulament: nu doar dispozițiilor privind acțiunile de verificare (articolul 9), ci și dispozițiilor generale, cum ar fi cererile de asistență reciprocă (articolele 6, 7, 8).

3 <http://bookshop.europa.eu/en/buying-services-everywhere-in-the-eu-pbKM0414646/?CatalogCategoryID=X0gKABstUGQAAAEjwZAY4e5L>.

### 77

Evaluarea externă recomandă, într-adevăr, extinderea acțiunilor de verificare, întrucât acestea sunt instrumente puternice de asigurare a punerii în aplicare. Acest aspect este luat în considerare în cadrul revizuirii Regulamentului CPC, întrucât una dintre măsurile care vor fi propuse este de a spori eficiența acțiunilor coordonate (în temeiul articolului 9 din regulament), cum ar fi acțiunile de verificare. Evaluarea externă a făcut o distincție clară între actualul cadru CPC și ceea ce trebuie obținut pentru consolidarea mecanismelor sale de cooperare în sine și a domeniului de aplicare a anexei la regulament. Întrucât, în prezent, dispozițiile Directivei privind serviciile nu sunt incluse în cadrul anexei la Regulamentul CPC, nu există nicio recomandare specifică privind acțiunile de verificare în raport cu Directiva privind serviciile.

În ceea ce privește domeniul de aplicare a anexei, evaluarea externă nu recomandă să se ia în considerare ansamblul Directivei privind serviciile, din motivele menționate de Curte și preluate din raportul de evaluare externă. Cu toate acestea, în cadrul procesului de pregătire a revizuirii Regulamentului CPC, analiza evaluării externe privind dimensiunea transfrontalieră importantă a directivei a fost luată în considerare, iar Comisia intenționează să propună doar includerea articolului 20 (astfel cum s-a explicat în răspunsul Comisiei la punctul 76).

### 82

Problemele de punere în aplicare referitoare la Directiva privind serviciile sunt în mod frecvent probleme structurale legate de regulament și nu erori administrative. Având în vedere acest lucru, strategia privind piața unică prevede ca SOLVIT să fie consolidat astfel încât să fie în măsură să abordeze problemele mai structurale și problemele care nu au neapărat o dimensiune transfrontalieră.

### 83

Comisia oferă asistență și sprijină funcționarea SOLVIT prin:

- (a) organizarea de sesiuni de formare periodice și de evenimente în cadrul rețelei în colaborare cu centrele naționale SOLVIT;
- (b) elaborarea și actualizarea manualului SOLVIT de tratare a cazurilor în colaborare cu centrele naționale SOLVIT;
- (c) furnizarea de asistență în tratarea cazurilor la cererea centrelor SOLVIT. În cazuri complexe, aceasta poate include acordarea de consultanță juridică neoficială;
- (d) gestionarea și întreținerea bazei de date SOLVIT și a unei interfețe publice, precum și furnizarea de formare profesională specifică și de materiale pentru a facilita utilizarea sa de către centrele SOLVIT;
- (e) monitorizarea calității și a performanței centrelor SOLVIT și a cazurilor pe care le tratează acestea;
- (f) asigurarea unei bune articulări între tratarea plângerilor și SOLVIT;
- (g) informarea centrelor SOLVIT, la cererea acestora, cu privire la acțiunile Comisiei de urmărire ulterioară a cazurilor neresoluate, în cazul în care o plângere a fost depusă la Comisie.

### 89

EU Pilot este, în primul rând, un instrument pentru a obține respectarea obligațiilor de către statele membre și pentru a evita inițierea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Aceasta necesită o analiză aprofundată și un dialog permanent.

**90**

16,6 luni este perioada de timp de la înregistrarea primei plângeri. Prin urmare, durata unui caz în cadrul EU Pilot este, în medie, de 11 luni.

**Caseta 4 – Exemple de întârzieri la nivelul procedurii EU Pilot**

Comisia a deschis un dosar EU Pilot în noiembrie 2012 și a trimis o scrisoare de punere în întârziere (prima etapă a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor) în octombrie 2013. Astfel, etapa EU Pilot a durat doar 11 luni.

Al treilea dosar a fost deschis în martie 2012 și a fost închis în mai 2013 pentru tratare ulterioară în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Motivul pentru ușoara întârziere în închiderea dosarului EU Pilot l-a constituit cererea de către Comisie a unor informații suplimentare în februarie 2013.

**93**

EU Pilot este un sistem prin care Comisia și statele membre discută, într-un stadiu incipient, posibilele încălcări ale dreptului UE. EU Pilot reprezintă o etapă de dialog informal, dar structurat, între Comisie și statul membru în cauză, al cărui obiectiv este de a identifica rapid soluții și de a evita recurgerea la proceduri formale de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. În cazul în care dialogul bilateral conduce la un rezultat satisfăcător, dosarul EU Pilot va fi închis. În cazul în care, dimpotrivă, a fost identificată o posibilă încălcare a dreptului UE, dar nu a putut fi găsită o soluție în acest stadiu incipient, Comisia poate iniția o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor (prin trimiterea unei scrisori de punere în întârziere către statul membru). Acest dialog este supus confidențialității. Comisia nu divulgă dacă o investigație EU Pilot pe o anumită temă este/a fost în curs de desfășurare împotriva unui anumit stat membru. Comisia face schimb de bune practici cu statele membre cu privire la punerea în aplicare a dreptului Uniunii, inclusiv cu privire la funcționarea EU Pilot, în cadrul unor foruri dedicate. Comisia publică informații cu privire la cazurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, și anume, atunci când o procedură oficială privind încălcarea dreptului UE a fost inițiată de către Comisie prin trimiterea unei scrisori de punere în întârziere. De îndată ce a fost deschisă o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și a fost trimisă o scrisoare de punere în întârziere, Comisia publică denumirea și numărul cazului ([http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/?lang\\_code=ro](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=ro)). Același lucru este valabil și pentru etapa avizului motivat, când va fi publicat, de asemenea, un scurt comunicat de presă. În etapa de sesizare către Curtea de Justiție, Comisia publică un comunicat de presă mai detaliat. Comisia publică informații cu privire la sistemul EU Pilot într-o formă agregată în raportul anual privind monitorizarea aplicării dreptului Uniunii Europene [COM(2015) 329]. Publicare de către Comisie de informații specifice cu privire la un caz EU Pilot ar contraveni obligațiilor de confidențialitate pe care aceasta le are față de statele membre în contextul acțiunilor anterioare inițierii procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor (ceea ce ar putea submina încrederea autorităților naționale atât în aceste cazuri, cât și în altele). Practica Comisiei de a trata în mod confidențial investigațiile EU Pilot în desfășurare a fost confirmată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene [hotărârea Petrie (cauza T-191/99), hotărârea Spirlea (cauza T 306/12), ClientEarth/Comisia, T-424/14 și T-425/14].

Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că actuala politică de diseminare asigură un echilibru adecvat între nevoia de a promova cele mai bune practici cu privire la aplicarea dreptului UE și relațiile de confidențialitate ale Comisiei cu statele membre. Comisia s-a angajat să reflecteze asupra celor mai bune modalități de a furniza informații agregate cu privire la sistemul EU Pilot.



### 97

Comisia a deschis mai multe dosare de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în prima jumătate a anului 2015 atunci când trebuia să fie evaluată proporționalitatea unei măsuri naționale. De exemplu, Comisia a deschis 8 cazuri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor cu privire la forma juridică și acționariat sau cu privire la tarife (care sunt obligații condiționate prevăzute la articolul 15 din Directiva privind serviciile). O serie de cazuri au fost inițiate, de asemenea, în baza restricțiilor cantitative sau teritoriale (articolul 15 din Directiva privind serviciile) și în temeiul articolului 20 alineatul (2) (referitor la nediscriminare în ceea ce privește accesul la servicii). Un număr de 10 dosare EU Pilot au fost deschise în cea de a doua jumătate a anului 2015 cu privire la nerespectarea articolului 8 din Directiva privind serviciile în legătură cu ghișeele unice, care, de asemenea, necesită o evaluare a proporționalității. Atunci când Comisia aduce un stat membru în fața Curții de Justiție, Comisia este cea care trebuie să prezinte dovezile necesare privind o încălcare a dreptului UE și privind faptul că aceasta a oferit statelor membre posibilitatea de a-și prezenta argumentele înaintea introducerii oricărei acțiuni în instanță. În cazul în care Comisia nu prezintă astfel de dovezi, Curtea de Justiție poate să se pronunțe împotriva Comisiei, prin declararea acțiunii ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată.

### 98

Politica de toleranță zero a fost concepută imediat după exercițiul de evaluare reciprocă, ca o politică de abordare a obligațiilor necondiționate, și anume obligațiile care nu depindeau de o analiză a proporționalității. La începutul procesului de punere în aplicare a Directivei privind serviciile, obligațiile respective au fost considerate o prioritate pentru Comisie. Cu toate acestea, astfel cum se indică în răspunsul Comisiei la punctul 97, Comisia a inițiat ulterior proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru cerințe nejustificate.

### 99

Comisia a deschis mult mai mult de nouă cazuri pentru neconformitatea legislației naționale și a inițiat nouă proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor bazate pe politica de toleranță zero, ceea ce înseamnă că, pentru o serie de măsuri incluse în Directiva privind serviciile – pe care Comisia le poate identifica drept obligații necondiționate – statele membre nu ar trebui să aibă cazuri de neîndeplinire a obligațiilor pentru neconformitate cu legislația națională. „Toleranța zero” este realizată, prin urmare, atunci când nu există proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre. Deși au fost deschise 9 cazuri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, Comisia a lansat aproximativ 40 de investigații. Prin urmare, cele 9 cazuri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pot fi considerate un rezultat bun, întrucât celelalte au fost soluționate în etapele anterioare ale investigației. Trebuie să se ia în considerare faptul că Comisia a bazat cazurile de toleranță zero pe raportul privind obstacolele naționale, care stă la baza pachetului de punere în aplicare din 2012. În urma examinării raportului, Comisia a identificat obligațiile necondiționate care nu au fost îndeplinite de către statele membre. Cele 40 de investigații inițiate sunt rezultatul acestui exercițiu.

### 100

Comisia a confirmat faptul că ținta stabilită pentru o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor este de 18 luni și că durata medie a procedurilor referitoare la Directiva privind serviciile a fost de 19,6 de luni. Acestea includ unele cazuri foarte sensibile din punct de vedere politic. Durata procedurilor referitoare la Directiva privind serviciile se situează sub durata medie a procedurilor referitoare la alte directive privind piața internă.

### 101

Astfel cum s-a explicat în răspunsul Comisiei la punctul 99, așa-numitele proceduri „pentru neconformitate” sunt procedurile de toleranță zero inițiate de Comisie din proprie inițiativă.

**104**

Durata procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor legate de Directiva privind Serviciile este sub medie. În plus, Comisia consideră că modificările legislative din statele membre sunt nu doar consecințele deschiderii unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor: odată cu introducerea EU Pilot, numeroase cazuri au fost soluționate înainte de inițierea procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Succesul sistemului EU Pilot explică numărul mai limitat de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și de sesizări către Curtea de Justiție. Pe baza documentației disponibile, deciziile luate de Comisie privind cazurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor sunt puse la dispoziția publicului pe site-ul internet al Comisiei. În plus, raportul anual al Comisiei privind monitorizarea aplicării legislației Uniunii Europene oferă o imagine completă asupra procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor desfășurate de Comisie în anul precedent. Astfel cum a recunoscut Curtea de Justiție, climatul de încredere reciprocă între Comisie și statul membru în cauză ar trebui să fie menținut pe perioada desfășurării procedurilor. Această politică este aplicată, de asemenea, în contextul cererilor de acces la documente [a se vedea articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documente]. Cu toate acestea, în conformitate cu jurisprudența menționată, de îndată ce investigația este încheiată și în măsura în care aceasta nu este legată de alte investigații în curs de desfășurare, Comisia nu mai aplică o astfel de prezumție generală și examinează fiecare cerere în vederea acordării unui acces cât mai larg posibil, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.

**Caseta 6 – Caz de neîndeplinire a obligațiilor adus în fața Curții de Justiție**

Astfel cum se menționează în raportul anual privind monitorizarea aplicării dreptului UE (2014)<sup>4</sup>, scăderea generală a numărului de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor poate fi pusă în legătură cu o creștere semnificativă a hotărârilor preliminare în temeiul articolului 267 din TFUE începând din 2010. Curtea de Justiție a abordat aspecte de conformitate a legislațiilor naționale cu dreptul UE în aproximativ jumătate din hotărârile sale în temeiul articolului 267 din TFUE începând din 2010 și a identificat neconformități în numeroase cazuri. Cu toate că hotărârile preliminare se diferențiază de hotărârile în contextul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, acestea îi oferă Comisiei o posibilitate suplimentară de a asigura într-un mod mai sistematic că încălcările dreptului Uniunii care decurg din legislația națională sau din aplicarea acesteia sunt remediate.

Avocatul general și-a prezentat concluziile în septembrie 2015.

**107**

Strategia de punere în aplicare în domeniul reglementat de Directiva privind serviciile se bazează pe diferite instrumente: procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, responsabilitatea socială a întreprinderilor (RSI) și dialogul cu statele membre. Acțiunea Comisiei trebuie să ia în considerare toate aceste instrumente diferite. Începând din 2007, Comisia a stabilit prioritățile acestora prin măsuri de aplicare a legii și a prezentat prioritățile sale în comunicarea din 2012. Prioritățile respective au fost urmărite luându-se în considerare, bineînțeles, obligația Comisiei în calitate de gardian al tratatului. O politică mai aprofundată bazată pe priorități va fi dezvoltată în continuare în cadrul strategiei pieței unice.

**108**

Recomandările specifice fiecărei țări emise în cadrul procesului semestrului european fac referire la aspectele și problemele care au fost analizate și discutate între statele membre și Comisie, precum și la nivelul Consiliului. Există, prin urmare, o implicare politică mai puternică. Procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pot avea, de asemenea, consecințe politice.

**110**

A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 108.

4 COM(2015) 329 final.

## Concluzii și recomandări

### 111

Comisia inițiază proceduri judiciare atunci când este necesar. Comisia și-a identificat și a urmărit sectoarele prioritare.

Mare parte din directivă se bazează pe o evaluare a proporționalității care trebuie să fie efectuată de statele membre, de la caz la caz, și pe care Comisia trebuie să o ia în considerare (de exemplu, articolul 15 și articolul 39, care solicită statelor membre să evalueze anumite cerințe). Prin urmare, o măsură nu va fi luată în funcție de nivelul de încredere, ci în funcție de temeiul juridic. Durata procedurii judiciare nu a reprezentat niciodată un obstacol în calea deschiderii dosarelor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Pentru obligațiile necondiționate cuprinse în directivă, Comisia a acționat cu promptitudine printr-un număr considerabil de investigații din proprie inițiativă. Din media de 80 de dosare EU Pilot pe an, Comisia deschide mai mult de 30 de dosare din proprie inițiativă.

### 112

Manualul a fost pus la dispoziție la 7 luni după adoptarea Directivei privind serviciile și cu 29 de luni înainte de termenul-limită de transpunere. Au avut loc ample consultări și discuții cu statele membre înainte de publicarea manualului, prin urmare, conținutul acestuia era bine cunoscut în prealabil de către statele membre. Publicarea manualului fără o consultare corespunzătoare ar fi reprezentat o problemă mai mare decât întârzierea minoră a publicării acestuia.

### Recomandarea 1

Comisia acceptă recomandarea. Pachetul „O mai bună legislație”, adoptat la 19 mai 2015, a stabilit un cadru general pentru a simplifica și a face mai eficientă legislația UE. Comisia sprijină statele membre în punerea în aplicare a legislației Uniunii prin utilizarea unei game largi de instrumente de promovare a conformității (planuri de punere în aplicare pentru inițiativele legislative majore, rețele, reuniuni ale comitetului de experți și orientări). Comisia consideră că pregătirea orientărilor nu ar trebui să interfereze cu procesul politic care conduce la un acord între Parlamentul European și Consiliu cu privire la noua legislație.

### 113

Comisia și-a stabilit prioritățile în Comunicarea din 2012 privind punerea în aplicare a Directivei privind serviciile<sup>5</sup>. În comunicarea sa, Comisia explică faptul că pune accentul pe aplicarea legii, dar că acesta nu este singurul domeniu de acțiune. Comisia a identificat, de asemenea, sectoarele prioritare și acțiunile stabilite pentru anii următori, inclusiv un plan de acțiune în domeniul comerțului cu amănuntul, reforma Directivei privind calificările profesionale și o evaluare *inter pares* privind forma juridică și acționariatul. Acest set de acțiuni a fost salutat de Consiliul European în concluziile sale din 23 octombrie 2013. Astfel cum a subliniat Consiliul European, statele membre au, de asemenea, un rol de jucat în punerea în aplicare a Directivei privind serviciile.

Testele de performanță nu au urmărit să identifice obstacolele incompatibile cu Directiva privind serviciile. În schimb, acestea s-au concentrat pe posibilele consecvențe dintre diferitele acte legislative ale UE, astfel încât să se evite orice inconsecvențe între acestea. În urma testelor de performanță, Directiva privind calificările profesionale a fost modificată în 2013 [a se vedea propunerea inițială COM(2011) 883 final, secțiunea 4.11 și comunicarea Comisiei din 2011 COM(2011) 20, secțiunea 4.2.], iar Directiva privind pachetele de servicii pentru călătorii modificată este convenită în 2015 [a se vedea propunerea inițială a Comisiei COM(2013) 512, secțiunea 1.4 din propunere].

5 [http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm).

### Recomandarea 2

Comisia acceptă recomandarea. Comisia și-a identificat prioritățile în comunicarea din 2012 și le-a urmat. În comunicarea sa din iunie 2012, Comisia a invitat statele membre să introducă reforme mai ambițioase la nivel național în domeniul serviciilor. Comisia și-a susținut apelul prin emiterea de recomandări specifice fiecărei țări în contextul semestrului european.

#### 114

În ceea ce privește impactul economic al Directivei privind serviciile, studiul din 2012 ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)) s-a bazat pe o evaluare a obstacolelor din sectoarele de servicii la două momente în timp: înainte de introducerea directivei și după introducerea acesteia (sfârșitul anului 2011). Prin urmare, impacturile calculate au fost bazate nu pe estimări teoretice ex-ante, ci pe reformele naționale efective care au fost realizate. Elasticitățile calculate pentru a estima impactul economic al eliminării obstacolelor s-au bazat pe comparații transnaționale ale datelor economice disponibile la momentul respectiv. Aceasta nu înseamnă însă că elasticitățile respective sunt inexacte sau nefiababile.

Comisia a efectuat o actualizare a studiului menționat pentru a surprinde reformele naționale care sau desfășurat între 2012 și 2014 (disponibilă la adresa: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). În plus, recent au fost efectuate evaluări mai detaliate cu privire la obstacolele rămase și potențialul economic al eliminării acestora în sectoarele prioritare din domeniul serviciilor și al comerțului cu amănuntul. Acestea au fost publicate în documentul de lucru al serviciilor Comisiei cu privire la strategia privind piața unică (a se vedea secțiunile 2.3 și 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

### Recomandarea 3

Comisia acceptă recomandarea. Aceasta a adoptat pachetul privind o mai bună legiferare la 19 mai 2015 pentru a asigura eficacitatea acțiunilor sale. Pachetul privind o mai bună legiferare cuprinde, de asemenea, orientări privind modul de desfășurare a evaluărilor de impact pentru a examina potențialele consecințe economice, sociale și de mediu ale opțiunilor de acțiune propuse. Comisia urmează orientările respective.

#### 115

Comisia va continua să sprijine statele membre prin oferirea de orientări și emiterea de recomandări bazate pe cele mai bune practici.

#### 116

Comisia a depus eforturi pentru a spori accesul la ghișeele unice, de exemplu prin intermediul portalului Europa ta – secțiunea Întreprinderi. În cadrul programului COSME, aceasta a propus finanțarea proiectelor de creștere a gradului de conștientizare cu privire la ghișeele unice transfrontaliere, punând accentul, în special, pe activitățile online.

### Recomandarea 4

Comisia acceptă recomandarea. Deși recomandarea se adresează statelor membre, Comisia va continua să le sprijine prin furnizarea de orientări și emiterea de recomandări bazate pe cele mai bune practici.

### 117

Claritatea și calitatea notificărilor transmise prin intermediul IMI, în special în ceea ce privește evaluarea proporționalității reglementărilor naționale în temeiul Directivei privind serviciile, depind de statul membru care trimite notificarea. Pentru a facilita evaluarea notificărilor, Comisia furnizează o traducere în limba engleză pentru toate statele membre, care este disponibilă în sistemul IMI.

Serviciile Comisiei evaluează toate notificările transmise de statele membre în sistemul IMI. În cazul în care evaluarea cerințelor naționale ridică semne de întrebare în ceea ce privește compatibilitatea cu Directiva privind serviciile, serviciile Comisiei trimit observații statului membru în cauză prin intermediul IMI.

Ar trebui remarcat faptul că, întrucât nu există nicio obligație în temeiul Directivei privind serviciile de a informa cu privire la proiectele de măsuri, în majoritatea cazurilor măsurile notificate sunt deja adoptate. În acest context, singurul instrument eficace al Comisiei pentru abordarea măsurilor respective este o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, deși acțiunea Comisiei ar fi mai eficientă în stadiul de proiect.

### Recomandarea 5

Comisia acceptă recomandarea.

### 118

În prezent, Comisia nu dispune de mijloace pentru o mai bună utilizare a Regulamentului privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului. Este necesar ca regulamentul să fie modificat în mod oficial, astfel încât să poată fi utilizat pentru aplicarea articolului 20 din Directiva privind serviciile.

### Recomandarea 6

Comisia acceptă recomandarea.

### 119

EU Pilot este un sistem prin care Comisia și statele membre discută posibilele încălcări ale dreptului UE privind transpunerea incorectă sau aplicarea necorespunzătoare a acquis-ului UE. Un caz EU Pilot va fi închis dacă discuțiile cu statul membru aduc un rezultat satisfăcător, sau ar putea conduce la o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor (prin trimiterea unei scrisori de punere în întârziere către statul membru) în cazul în care Comisia ajunge la concluzia că are loc o încălcare a dreptului UE de către statul membru. EU Pilot nu este un instrument care oferă soluții în cazurile individuale, ci abordează aspecte generale de aplicare a dreptului Uniunii.

### Recomandarea 7

Comisia acceptă prima parte a recomandării. Comisia s-a angajat să limiteze cât mai mult posibil perioada de timp necesară pentru a investiga presupusele încălcări ale dreptului UE în cadrul EU Pilot. În ceea ce privește a doua parte a recomandării, Comisia nu dezvăluie dacă o investigație EU Pilot pe o anumită temă este în curs împotriva unui anumit stat membru. Comisia face schimb de bune practici cu statele membre cu privire la aplicarea dreptului Uniunii, inclusiv cu privire la funcționarea EU Pilot, în cadrul unor foruri dedicate. Comisia publică informații cu privire la EU Pilot într-o formă agregată în raportul anual privind monitorizarea aplicării dreptului Uniunii Europene [COM(2015) 329]. Publicarea de către Comisie a unor informații specifice cu privire la un caz EU Pilot ar contraveni obligațiilor de confidențialitate pe care aceasta le are față de statele membre în contextul acțiunilor anterioare procedurii de constatare a încălcării obligațiilor (ceea ce ar putea submina încrederea autorităților naționale atât în aceste cazuri, cât și în altele). Practica Comisiei de a trata în mod confidențial investigațiile EU Pilot în curs de desfășurare a fost confirmată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene [hotărârea Petrie (cauza T-191/99), hotărârea Spirlea (cauza T 306/12), ClientEarth/Comisia, T-424/14 și T-425/14]. Hotărârile respective au fost pronunțate în legătură cu cererile de acces la documente.

Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că actuala politică de diseminare asigură un echilibru adecvat între nevoia de a promova cele mai bune practici cu privire la aplicarea dreptului UE și relația de confidențialitate a Comisiei cu statele membre. Comisia s-a angajat să reflecteze asupra celor mai bune modalități de a furniza informații agregate cu privire la sistemul EU Pilot.

### 120

Strategia de punere în aplicare în domeniul reglementat de directivă se bazează pe diferite instrumente: procedura de constatare a încălcării obligațiilor, responsabilitatea socială a întreprinderilor (RSI) și dialogul cu statele membre. Acțiunea Comisiei trebuie să ia în considerare toate aceste instrumente diferite. Începând din 2007, Comisia a stabilit prioritățile acestora prin măsuri de aplicare a legii și a prezentat prioritățile sale în comunicarea din 2012. Prioritățile respective au fost urmărite, luându-se în considerare, bineînțeles, obligația Comisiei în calitate de gardian al tratatului.

### Recomandarea 8

Comisia acceptă recomandarea. Aceasta consideră că scopul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor este de a pune capăt unei încălcări a dreptului UE și de a asigura conformitatea într-o etapă cât mai timpurie și se angajează să limiteze, în măsura posibilului, timpul necesar pentru a atinge acest obiectiv. Cu toate acestea, cea mai eficientă modalitate de a atinge acest obiectiv nu este legată întotdeauna de rapiditatea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, întrucât în unele cazuri continuarea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor fără a lua în considerare situațiile contingente poate avea rezultate contraproductive.

Odată cu introducerea sistemului EU Pilot, numărul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și, prin urmare, numărul sesizărilor către Curtea de Justiție a scăzut considerabil, datorită faptului că adeseori soluțiile sunt identificate în cadrul EU Pilot. Scopul principal al politicii Comisiei este de a convinge statele membre să ia măsuri pentru a aborda aspectele legate de conformitate.

## CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

### Publicații gratuite:

- un singur exemplar:  
pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mai multe exemplare/postere/hărți:  
de la reprezentanțele Uniunii Europene ([http://ec.europa.eu/represent\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/represent_ro.htm)),  
de la delegațiile din țările care nu sunt membre ale UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_ro.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_ro.htm))  
sau contactând rețeaua Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_ro.htm](http://europa.eu/europedirect/index_ro.htm))  
la numărul 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit în toată UE) (\*).

(\*) Informațiile primite sunt gratuite, la fel ca și cea mai mare parte a apelurilor telefonice (unii operatori și unele cabine telefonice și hoteluri taxează totuși aceste apeluri).

### Publicații contra cost:

- pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Este recunoscut în general că piața serviciilor nu și-a atins potențialul maxim în ceea ce privește comerțul din interiorul UE. Directiva privind serviciile vizează să reducă din barierele juridice și administrative care afectează atât prestatorii, cât și beneficiarii serviciilor, însă, la câțiva ani după termenul-limită prevăzut pentru punerea în aplicare a acesteia, și anume 2009, încă mai există obstacole nejustificate. În cadrul auditului, s-a constatat că, deși a reușit să identifice unele probleme în statele membre, Comisia nu a contestat în mod suficient temeinicia anumitor tipuri de obstacole, iar măsurile luate nu au produs rezultate suficient de prompte. Prestatorii și consumatorii de servicii continuă să fie lipsiți de nivelul de acces la piața internă a serviciilor urmărit prin directivă.



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații