EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 27.1.2011
COM(2011) 20 konč.

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Boljšemu delovanju enotnega trga za storitve naproti – uporaba rezultatov postopka medsebojnega ocenjevanja direktive o storitvah

(Besedilo velja za EGP)

{SEC(2011) 102 konč.}

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Boljšemu delovanju enotnega trga za storitve naproti – uporaba rezultatov postopka medsebojnega ocenjevanja direktive o storitvah

(Besedilo velja za EGP)

Storitve so vodilna sila gospodarstva EU. Na splošno je devet od desetih novih delovnih mest ustvarjenih v tem sektorju. Enotni trg za storitve, ki dobro deluje in je resnično povezan, je zato ključno orodje za ustvarjanje rasti, delovnih mest in inovacij, potrebnih v Evropi, in za okrepitev njene konkurenčnosti v svetovnem merilu. Strukturne reforme, ki so potrebne za vzpostavitev pravega enotnega trga za storitve, predstavljajo tudi jedro strategije Evropa 2020[1], ki je poudarila, da mora odprt enotni trg za storitve temeljiti na direktivi o storitvah. V nedavno sprejetem sporočilu Komisije „K aktu za enotni trg“[2] je bilo poudarjeno, da je treba nadalje okrepiti enotni trg za storitve in na podlagi rezultatov postopka medsebojnega ocenjevanja iz direktive o storitvah[3] prizadevanja nadaljevati.

Komisija v tem sporočilu predstavlja glavne rezultate postopka medsebojnega ocenjevanja in na podlagi teh rezultatov napreduje v novo fazo pri vzpostavljanju enotnega trga za storitve, v kateri so prednosti direktive o storitvah konsolidirane in dopolnjene z nizom nadaljnjih ukrepov. Sporočilu je priložen delovni dokument služb Komisije, ki podrobneje opisuje delo med postopkom medsebojnega ocenjevanja in prvi niz rezultatov zakonodajnih reform, ki so jih za izvajanje Direktive sprejele države članice.

1. STORITVE SO VODILNA SILA GOSPODARSTVA EU

Vzpostavitev enotnega trga za storitve (območje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljen prost pretok storitev) je bila od samega začetka **eden od temeljev evropskega projekta**. Enotni trg za storitve ni bil načrtovan kot cilj sam po sebi in se ga ne sme jemati kot takšnega. Je **orodje za izboljšanje vsakodnevnega življenja in blaginje evropskih podjetij in državljanov**. Izkoristiti moramo ogromne možnosti, ki jih ponuja kot vzvod za ustvarjanje trajnostne rasti in delovnih mest, povečanje izbire za potrošnike in odpiranje novih priložnosti za podjetja.

Zaradi sedanje gospodarske krize je še bolj nujno, da enotni trg za storitve dobro deluje. Storitve so danes **glavna vodilna sila gospodarstva EU** in gospodarska dejavnost se je v zadnjih desetletjih izrazito preusmerila k storitvam, ki temeljijo predvsem na znanju. Storitve predstavljajo več kot **dve tretjini BDP EU** in zaposlovanja v njej in so bile v zadnjih letih **vir vseh neto ustvarjenih delovnih mest**. Poleg tega približno 75 % trgovine s storitvami zajema opravljanje storitev za druga podjetja v skoraj vseh sektorjih evropskega gospodarstva, zlasti

---

1 Sporočilo Komisije „Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“, COM(2010) 2020 konč.

2 „K aktu za enotni trg – Za visokokonkurenčno socialno tržno gospodarstvo“, COM(2010) 608 konč.

3 Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu. UL L 376, 27.12.2006, str. 36.

v **industriji**. Trgi za storitve, ki so bolj povezani in bolje delujejo, bi zato morali okrepiti konkurenčnost celotnega gospodarstva EU.

Vendar enotni trg za storitve **še ni v celoti izkoriščen**. Storitve še vedno predstavljajo samo približno petino celotne trgovine znotraj EU. Ta delež je v primerjavi z njihovo prisotnostjo v gospodarstvu (celo ob upoštevanju, da se z nekaterimi storitvami težje trguje in/ali so bolj lokalne narave) skromen. Nedinamičnost trgovine s storitvami znotraj EU postane očitna, ko se le ta primerja s trgovino s storitvami med EU in ostalim svetom. Od leta 2004 naprej je trgovina s storitvami med EU in ostalim svetom naraščala hitreje kot znotraj enotnega trga. Danes samo približno 8 % evropskih MSP posluje v drugih državah članicah. Zaradi tega inovativne dejavnosti, ki so ključnega pomena za rast, ostajajo znotraj nacionalnih meja in pogosto ne dosežejo zahtevane kritične mase. To omejuje izbiro za uporabnike storitev in evropski potencial za inovacije. Poleg tega je bila rast produktivnosti v zadnjih letih v številnih sektorjih storitev počasna, deloma zaradi nizke konkurenčnosti, ki jo še naprej zavirajo neupravičene ovire na enotnem trgu.

Gospodarstvo EU skratka **nujno potrebuje bolj povezan in okrepljen enotni trg za storitve**. Potreben je za pomoč podjetjem (storitvenim in industrijskim podjetjem) pri rasti, ustvarjanju več delovnih mest in zavzemanju boljšega mesta v svetovnem merilu. Prav tako je ključnega pomena za okrevanje gospodarstva EU. Dodatna rast storitev bi morala tudi pomagati spremljajočim strukturnim spremembam v gospodarstvu EU in nadomestiti prilagoditve pri zaposlovanju v drugih sektorjih.

Sprejetje in poznejša uveljavitev **direktive o storitvah sta bila ključnega pomena** za izboljšanje delovanja enotnega trga za storitve. Direktiva je odpravila neupravičene ovire, poenostavila regulativni okvir in pomagala pri posodobitvi javnih uprav. Vendar je **dela še veliko**. Nedavno sprejeto sporočilo „K aktu za enotni trg“ je potrdilo pomen enotnega trga za storitve in potrebo po njegovem nadaljnjem razvoju. **V tem sporočilu se** na podlagi rezultatov postopka medsebojnega ocenjevanja direktive o storitvah **načrtuje ambiciozen delovni program, ki bi nas moral pripeljati bližje cilju**. Dopolnjuje in krepi druga prizadevanja na ravni EU, ki trenutno potekajo za izboljšanje delovanja trgov storitev, zlasti nadaljnje ukrepe po spremljanju maloprodajnih trgov[4] in vodilne pobude iz strategije Evropa 2020 „Evropski program za digitalne tehnologije“[5] ter prihodnje pobude za podpiranje boljšega delovanja enotnega trga za elektronsko poslovanje[6].

---

4 Glej „Spremljanje trga za trgovino in distribucijo: za učinkovitejši in pravičnejši notranji trg za trgovino in distribucijo do leta 2020“, COM(2010)355 konč.

5 Sporočilo Komisije „Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“, COM(2010)2020.

6 Javno posvetovanje o prihodnosti elektronskega poslovanja na notranjem trgu in izvajanju Direktive o elektronskem poslovanju (2000/31/ES), avgust 2010.

2. DIREKTIVA O STORITVAH – POMEMBEN KORAK K BOLJŠEMU DELOVANJU ENOTNEGA TRGA ZA STORITVE

Storitve so zelo **različne in pogosto zapletene dejavnosti**. Prav tako so zapleteni predpisi, ki jih države članice uporabljajo za storitve, ter ovire, pred katerimi se lahko znajdejo izvajalci in uporabniki storitev, ko želijo izkoristiti prednosti enotnega trga. **Ovire bolj prizadenejo storitve** kot blago, in sicer zato, ker so storitve neopredmetene, ter zaradi pomena strokovnega znanja izvajalca storitev, čezmejne uporabe opreme itd. Prav tako bolj prizadenejo MSP, zlasti mikro podjetja (95 % vseh izvajalcev storitev v EU), kot večja podjetja. Veliko teh ovir je **medsektorskih**, tj. zadevajo številne storitvene dejavnosti v vseh fazah dejavnosti izvajalca. Poleg tega **imajo veliko skupnih značilnosti**, vključno s tem, da pogosto izhajajo iz upravne obremenitve, pravne negotovosti, ki je povezana s čezmejno dejavnostjo, in pomanjkanja medsebojnega zaupanja med državami članicami[7].

Na podlagi tega sta **Evropski parlament in Svet decembra 2006 sprejela direktivo o storitvah**, horizontalni instrument enotnega trga, ki zajema veliko različnih storitvenih dejavnosti, ki predstavljajo okoli 40 % BDP EU in zaposlovanj. Direktivo je bilo treba v celoti izvesti do konca leta 2009. Njeno triletno obdobje za izvedbo je zahtevalo prizadevanja na vseh ravneh nacionalne uprave, kakršnih do zdaj še ni bilo, in močno politično podporo med drugim tudi s strani Evropskega parlamenta in Sveta.

Rezultati **izvajanja, ki v nekaterih državah članicah sicer še poteka, predstavljajo pomemben korak naprej** pri odpravljanju ovir in posodabljanju/poenostavitvi zakonodaje. Več sto diskriminatorskih, neupravičenih ali nesorazmernih zahtev, ki obstajajo po EU, je bilo odpravljenih v pomembnih sektorjih storitev, kot so trgovina na drobno, storitve reguliranih poklicev, gradbeništvo, turizem ali sektor poslovnih storitev. To je bilo izvedeno z več kot 1 000 izvedbenimi zakoni, med katerimi so bili nekateri okvirni zakoni, ki vsebujejo veliko sprememb različnih zakonodajnih aktov. Več držav članic je tudi vzpostavilo posebne mehanizme za preprečevanje novih ovir v prihodnosti, kot so obveznosti notranjega obveščanja, smernice za prihodnjo zakonodajo ali testi enotnega trga v oceni učinka novih zahtev. V nacionalno zakonodajo so bile uvedene klavzule za omogočanje prostega pretoka storitev izvajalcev, ki imajo sedež v drugi državi članici. Če se pravilno izvršujejo, bi morale znatno izboljšati delovanje enotnega trga za storitve[8]. Vendar je treba poudariti, da bo **celoten potencial direktive** izkoriščen šele, ko bodo **vse države članice v celoti sprejele spremembe zakonodaje**, ki so potrebne za njeno izvedbo. To zlasti velja za tiste države članice, ki so sprejele okvirne horizontalne zakone za izvajanje direktive, vendar niso (ali skoraj niso) spremenile sektorsko specifične zakonodaje za odstranitev neupravičenih ovir.

Zakonodajne spremembe predstavljajo samo en niz dosežkov med izvedbo. Javna uprava je bila močno posodobljena in se še vedno posodablja, zlasti z vzpostavitvijo **enotnih kontaktnih točk** – portalov e-uprav za podjetja –, ki sedaj delujejo v večini držav članic. Razvija se tudi **kultura upravnega sodelovanja** za olajšanje prostega pretoka storitev, vključno z uporabo informacijskega sistema o enotnem trgu. Tudi ta prizadevanja je treba nadaljevati, da se bodo državljani v celoti zavedali učinkov direktive.

---

[7] Za celotno analizo glej Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu „Stanje na notranjem trgu storitev“ iz leta 2002, COM(2002) 441 konč. z dne 30.7.2002.

[8] V prilogi k temu sporočilu glej pregled zakonodajnih sprememb, ki so jih sprejele države članice, in sektorjev storitev, ki bi morali imeti največje koristi.

Na splošno se v skladu s previdnimi ocenami predvideva, da naj bi izvedba direktive o storitvah prinesla približno **140 milijard EUR** dobička, **kar predstavlja rast v višini okoli 1,5 % BDP EU**[9]. Te ocene ne upoštevajo izključno nacionalnih učinkov upravnih in zakonodajnih poenostavitev, ki naj bi bili znatni.

Pomen **direktive o storitvah za razvoj enotnega trga za storitve pa se s tem ne zaključi**. Direktiva dejansko vsebuje vrsto mehanizmov in orodij, ki omogočajo nadaljnji napredek po izvedbi. Orodje, ki je še posebej učinkovito, je **postopek medsebojnega ocenjevanja**, predviden v direktivi, ki so ga države članice in Komisija izvedle v letu 2010. **To sporočilo predstavlja njegove ključne ugotovitve** in na podlagi tega opredeljuje **vrsto ukrepov za nadaljnjo okrepitev enotnega trga za storitve**, da bi bil bolj prilagojen potrebam državljanov in podjetij v EU. Temelji na rezultatih razprav med državami članicami in Komisijo ter njihovih glavnih zaključkih in prispevkih k izvedenemu javnemu posvetovanju.

3. POSTOPEK MEDSEBOJNEGA OCENJEVANJA – UČINKOVITO ORODJE ZA OCENJEVANJE STANJA ENOTNEGA TRGA ZA STORITVE

Postopek medsebojnega ocenjevanja je bil inovativen in na dokazih temelječ **medsebojni pregled**, ki je bil predviden v sami direktivi o storitvah. Takšen mehanizem se sicer ne sprejema ali zahteva pri izvajanju vseh direktiv EU, vendar je zaradi posebnosti direktive o storitvah potreben. Prvič, njegovo široko področje uporabe je od držav članic zahtevalo, naj izvedejo **sistematičen in celovit pregled svoje zakonodaje**. Drugič, direktiva je zavezala države članice, da morajo **oceniti številne pravne zahteve, ki jih morajo ponavadi izpolniti izvajalci storitev**: zahteve glede ustanavljanja (kot so sistemi dovoljenj, ozemeljske omejitve ali omejitve glede lastništva kapitala) ter zahteve glede čezmejnega zagotavljanja storitev (kot so zahteve glede registracije, priglasitve ali zavarovanja). Države članice so morale pregledati in oceniti te zahteve glede na nekatera merila iz direktive, da bi ugotovile, ali se lahko ohranijo, jih je treba spremeniti ali odpraviti.

Glede na obseg in zapletenost teh nalog sta bila **izmenjava informacij in izkušenj ter medsebojni pregled, ki ga dovoljuje postopek medsebojnega ocenjevanja, ključnega pomena** za to, da bi vse države članice uspešno izvedle ta ambiciozen zakonodajni akt. Treba pa je omeniti, da nekatera vprašanja v zvezi z izvedbo, kot je vzpostavitev enotnih kontaktnih točk, niso bila del teh nalog.

Skupina na visoki ravni Sveta za konkurenčnost, Komisija in države članice so se oktobra 2009 **dogovorile, katero metodologijo** bodo uporabljale v obsežni akciji, ki je vključevala 30 držav[10] in zajemala skoraj 35 000 zahtev. **Delo se je začelo leta 2010** z državami članicami, ki so se srečevale med januarjem in marcem v **skupinah** po pet držav, da bi razpravljale o razmerah v teh posameznih državah in pripravile nadaljnje razprave. Nadaljevalo se je med marcem in oktobrom s **plenarnimi zasedanji**, na katerih so bili pregledani posebne zahteve in glavni sektorji storitev, ki jih zajema direktiva[11]. Zainteresirane

---

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

10 Sodelovale so tudi tri države EFTA, ki so pogodbenice sporazuma o EGP: Islandija, Lihtenštajn in Norveška.

11 Države članice so kot prednostne opredelile naslednje storitvene sektorje: gradbeništvo in storitve, povezane z nepremičninami, turizem in z njim povezane storitve, storitve v zvezi s hrano in pijačami, storitve reguliranih poklicev, storitve trgovine na debelo in trgovine na drobno, poslovne storitve in

strani so bile pozvane, naj podajo svoje mnenje v **javnem posvetovanju**, ki je potekalo od konca junija do sredine septembra 2010.

4. GLAVNE UGOTOVITVE V POSTOPKU MEDSEBOJNEGA OCENJEVANJA

4.1. Kaj je bilo doseženega?

Splošna ocena postopka medsebojnega ocenjevanja je zelo pozitivna. Z vzpostavitvijo **strukturiranega dialoga** med državami članicami je ustvaril **preglednost** glede rezultatov izvedbe direktive o storitvah ter pomagal opredeliti in spodbujati **dobre regulativne prakse**. Razprave so tudi pomagale okrepiti **prakso dialoga**. Kontakti in izmenjava informacij med državami članicami (od dvostranskih kontaktov in kontaktov v skupini po pet držav do večjih skupin) so se med postopkom povečali in so bili ključni za njegove rezultate.

Postopek medsebojnega ocenjevanja je tudi omogočil, da se je ustvarila **natančna slika stanja pomembnega dela enotnega trga za storitve**. To je bilo prvič, da so države članice in Komisija skupaj izvedle natančno oceno nacionalnih predpisov, ki vplivajo na storitvene dejavnosti. Postopek je zajemal predpise na nacionalni, regionalni in lokalni ravni ter predpise, ki jih določijo poklicna združenja z regulativnimi pooblastili. V tem pogledu je imelo medsebojno ocenjevanje **v državah članicah učinek enotnega trga**, kakršnega še ni bilo, saj so bile vse ravni nacionalne uprave pozvane, naj z vidika enotnega trga kritično ocenijo svoje predpise in predpise drugih držav članic.

Ta postopek se je tudi izkazal za koristno orodje pri opredelitvi **preostalih ovir** za enotni trg in pri določitvi osnove za **prihodnjo politiko** v storitvenem sektorju. Vse to je bilo mogoče zaradi **dejavne udeležbe držav članic**, ki so postopek sprejele za svojega in so v njem aktivno sodelovale.

4.2. Kaj je še treba storiti?

Razprave z državami članicami in prispevki zainteresiranih strani so pokazali, da je za **enotni trg v nekaterih storitvenih sektorjih potrebno nadaljnje delo**, zlasti kar zadeva čezmejno izvajanje storitev.

Del problema je, da se številni predpisi **EU, ki so bili sprejeti v teku let, da bi pomagali delovanju enotnega trga za storitve, ne uporabljajo v celoti in se včasih izvajajo ali uporabljajo nedosledno**. Za storitve pogosto veljajo številni instrumenti EU, ki se med seboj razlikujejo. Nekateri se uporabljajo horizontalno kot direktiva o storitvah ali direktiva o e-poslovanju[12]. Drugi, kot je direktiva o priznavanju poklicnih kvalifikacij[13] , urejajo vprašanja, ki so ključnega pomena za veliko število sektorskih dejavnosti. Obstaja več drugih instrumentov EU, ki imajo zelo pomemben vpliv na storitveni sektor, kot so tisti, ki regulirajo transakcije med podjetji in potrošniki ali zaščito okolja. Medsebojno ocenjevanje je pokazalo, da včasih ni dovolj jasno, kako ti instrumenti vplivajo eden na drugega. Poleg tega se zdi, da

---

zasebne izobraževalne storitve. Odbor za direktivo o storitvah je bil obveščen o rezultatih postopka na zasedanju 15. oktobra 2010.

12 Direktiva 2000/31/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu (UL L 178, 17.7.2000, str. 1).

13 Direktiva 2005/36/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL L 255, 30. 9. 2005, str. 22).

včasih nacionalna izvedba/uporaba teh instrumentov ne upošteva v zadostni meri dejanskega delovanja enotnega trga. V praksi to povzroči negotovost glede tega, katera pravila se uporabljajo, zlasti v okviru čezmejnega zagotavljanja storitev, kar škoduje zmožnosti in pripravljenosti MSP za poslovanje v tujini.

Medsebojno ocenjevanje je tudi odkrilo, da preostale težave nastajajo, ker države članice pogosto uporabljajo možnost, **da se določene storitvene dejavnosti rezervirajo za določene izvajalce**. V EU je 800 različnih dejavnosti, ki spadajo pod regulirane poklice v eni ali več državah članicah in so rezervirane za izvajalce s posebnimi kvalifikacijami. V nekaterih primerih morda obstajajo veljavni razlogi politike za upravičenje takšne prakse (npr. zaradi zapletenosti dejavnosti, ki se izvajajo, ali njihovih vplivov na varnost ali varnost potrošnikov), vendar ni videti, da bi bilo vedno tako. Veliko dejavnosti je reguliranih v samo nekaj državah članicah in več kot 25 % teh dejavnosti je reguliranih v samo eni državi članici (npr. v primeru storitev fotografov, barmanov, izdelovalcev steznikov ali sobaric). To vprašanje je bilo verjetno eno od najpogosteje omenjenih s strani držav članic kot ovira za delovanje enotnega trga, zlasti za čezmejne storitve, predvsem med državami članicami, kjer te dejavnosti niso regulirane, in državami članicami, kjer so te dejavnosti regulirane (npr. samozaposleni fotograf morda ne bo smel fotografirati poslovnega dogodka v državi članici, ki ima to dejavnost rezervirano za osebe s posebnimi poklicnimi kvalifikacijami na fotografskem področju, razen če lahko dokaže, da ima vsaj dve leti predhodnih poklicnih izkušenj). Države članice so tudi poudarile, da je v nekaterih sektorjih, npr. v gradbeništvu, veliko število reguliranih „specializiranih poklicev“, katerih pomen je morda vprašljiv zaradi drage drobitve trga, ki jo povzročajo, in ki lahko predstavljajo oviro pri zagotavljanju visoko kakovostnih storitev (npr. nekdo, ki je po poklicu elektrotehnik, ima lahko težave, če želi izvajati storitve v drugi državi članici, kjer bi bile nekatere od njegovih dejavnosti rezervirane za drug reguliran poklic, kot je inštalater električne opreme).

Na podlagi razprav med medsebojnim ocenjevanjem so se tudi pojavila vprašanja v zvezi z **zahtevami glede pravne oblike** (npr. omejitve glede pravnih oblik, ki so na voljo izvajalcem, ki začenjajo z določenimi dejavnostmi, kot je prepoved izvajalcem obrtniških storitev, da izberejo pravno obliko družbe z omejeno odgovornostjo) in **zahtev glede lastništva kapitala** (npr. da je treba imeti posebne kvalifikacije, da si lahko lastnik osnovnega kapitala v družbah, ki zagotavljajo določene storitve, kot npr. pravilo, da je treba biti kvalificiran davčni svetovalec, da si lahko lastnik kapitala v družbi, ki ponuja davčno svetovanje). Za nekatere od teh zahtev morda obstajajo veljavni razlogi politike (npr. zagotavljanje neodvisnosti ali osebne udeležbe izvajalca storitev), vendar pa kljub temu ovirajo delovanje enotnega trga za storitve. Kljub izboljšavam, doseženim na podlagi izvajanja direktive o storitvah, pomembne razlike ostajajo. Zaradi tega se je med medsebojnim ocenjevanjem intenzivno razpravljalo o upravičenosti in/ali sorazmernosti nekaterih predpisov. Omejitve glede razpoložljivih pravnih oblik so pogosto razlog za težave podjetij ali profesionalcev, ki želijo začeti poslovanje v drugi državi članici, saj omejujejo njihovo izbiro najustreznejšega sredstva za namene obdavčenja ali financiranja. Zahteve glede lastništva kapitala lahko zmanjšajo možnosti za pridobitev financiranja in omejijo razpoložljivost poslovnih modelov. Uporaba zahtev glede pravne oblike ali lastništva kapitala za čezmejno zagotavljanje storitev ima lahko še posebej restriktivne učinke, kot je odvzem možnosti čezmejnega ponujanja storitev nekaterim izvajalcem samo zaradi pravne oblike, v kateri poslujejo.

Postopek medsebojnega ocenjevanja je tudi potrdil, da država članica, kjer se storitev izvaja, pogosto nalaga **zavarovalne obveznosti** izvajalcem čezmejnih storitev, ne glede na to, ali je izvajalec morda že ustrezno zavarovan v državi, kjer ima svoj sedež (npr. patentni odvetnik, ki v drugi državi članici vloži vlogo za patent za eno od svojih strank iz države članice, kjer

ima sedež, mora skleniti novo zavarovalno polico, čeprav je tveganje v zvezi s to stranko že zavarovano). V skladu z direktivo o storitvah je treba v več primerih oceniti upravičenost in sorazmernost naložitve takšnih obveznosti. V primerih, kjer je takšno zahtevo možno upravičiti lahko izvajalci naletijo na zelo praktične težave. Zdi se namreč, da je precej težko pridobiti zavarovanja za čezmejne storitvene dejavnosti (zavarovanja je morda težko najti na trgu ali za njih veljajo zelo zahtevni pogoji). To je bilo izpostavljeno med postopkom medsebojnega ocenjevanja kot vprašanje, ki povzroča pomembne težave pri čezmejnem zagotavljanju storitev v sektorjih, kot so poslovne storitve ali gradbeništvo.

Postopek medsebojnega ocenjevanja potrjuje, da mora enotni trg za storitve za državljane predstavljati konkretnejšo realnost, ob upoštevanju da ga oblikuje hkratna uporaba več pravil na regionalni in lokalni ravni v Uniji, ki je čedalje večja in bolj raznolika. **Potrebujemo intenzivnejši dialog** (z upravami držav članic in med njimi ter med upravami in izvajalci storitev) o vprašanjih, ki so osrednjega pomena za enotni trg, kot je svoboda zagotavljanja storitev **in večja preglednost**, da bi se čim bolj izognili pojavljanju novih ovir. Zapletenost velike Unije tudi povečuje pomen **izvrševanja na nacionalni ravni**, zlasti zagotavljanje, da imajo izvajalci storitev na nacionalni ravni na voljo učinkovite, hitre in dostopne odškodninske mehanizme za izvrševanje pravic enotnega trga.

5. POT NAPREJ: UKREPI ZA NADALJNJO KREPITEV ENOTNEGA TRGA ZA STORITVE

Glavne ugotovitve medsebojnega ocenjevanja kažejo, da mora Komisija sprejeti nadaljnje ukrepe, da bi lahko evropsko gospodarstvo v celoti izkoristilo potencial enotnega trga za storitve.

Ena od **prednostnih nalog** Komisije bo nadaljevati z delom s posameznimi državami članicami in ga še okrepiti, da bi bila v vseh državah članicah **direktiva o storitvah v celoti in pravilno prenesena in izvedena**. Komisija bo v prvi polovici leta 2011 izvedla vrsto dvostranskih srečanj s tistimi državami članicami, kjer obstajajo očitni znaki, da direktiva o storitvah ni bila izvedena pravilno ali ni bila izvedena v celoti. Po potrebi bodo izvedeni formalni izvedbeni ukrepi.

Hkrati bo Komisija leta 2011 **prvič ekonomsko ocenila** dejansko izvajanje direktive in njen vpliv na delovanje trgov za storitve.

Poleg tega bo Komisija na podlagi pravnega reda Unije izvedla številne dodatne ukrepe za nadaljnji razvoj enotnega trga za storitve.

5.1. Preverjanje uspešnosti enotnega trga za storitve

Komisija bo skupaj z državami članicami **preverila uspešnost** enotnega trga za storitve. Namen bo oceniti stanje z vidika uporabnikov enotnega trga, kot so podjetje, ki želi odpreti podružnico v drugi državi članici, samozaposleni, ki želi zagotavljati čezmejne storitve, MSP ali potrošnik, ki želi uporabiti storitve, ki jih izvaja nekdo, ki ima sedež v drugi državi članici. Preverjanje uspešnosti mora zagotoviti oceno glede **uporabe različnih zakonodajnih aktov EU in njihovega delovanja v praksi**.

Da bi s preverjanjem uspešnosti dobili realističen in koristen pregled delovanja enotnega trga za storitve, bo treba ob direktivi o storitvah upoštevati tudi druge instrumente EU. Preverjanje uspešnosti tudi ne sme biti abstraktno, ampak mora temeljiti na konkretnih sektorjih in

dejavnostih (praktičnih študijah primerov), da se prikaže način delovanja enotnega trga in težave, ki na teh področjih ostajajo. Ideja je, da se opredeli niz praktičnih scenarijev v posebnih sektorjih, kjer se podjetja in državljani najpogosteje srečujejo s slabim delovanjem enotnega trga ter določijo prednostne naloge na podlagi zaposlovanja in potencialne rasti. Vendar to ne pomeni, da bodo rezultati preverjanja uspešnosti veljavni samo za te posebne sektorje. Glede na ovire v storitvenem sektorju, ki so pogosto medsektorske narave, in zakonodajne instrumente, ki se uporabljajo za ta sektor, bo preverjanje uspešnosti zelo koristno tudi za opredelitev horizontalnih vprašanj. Na podlagi postopka medsebojnega ocenjevanja se zdi, da so storitve v gradbeništvu, turizmu in sektorju poslovnih storitev verjetno ustrezne za preverjanje uspešnosti. V operativnem smislu naj bi preverjanje uspešnosti združilo različne službe Komisije in zadevne oddelke uprav držav članic. Sodelovali bodo, da bi ocenili težave pri skupni uporabi instrumentov EU na nacionalni ravni, razloge za težave in morebitne rešitve. Analiza bi morala biti podprta z dokazi, kako določeni sektorji delujejo v praksi[14], in bi morala vključevati prispevke zainteresiranih strani.

Preverjanje uspešnosti bi moralo omogočiti oblikovanje **za sektor specifičnih zaključkov o delovanju enotnega trga za storitve** in po potrebi opredelitev potrebe po drugih ukrepih, tudi zakonodajnih posegih, če je to potrebno.

Komisija bo leta 2011 na podlagi prispevkov držav članic glede posebnih sektorjev, ki jih je treba pregledati, začela preverjati uspešnost enotnega trga za storitve. Preverjanje namerava zaključiti v enem letu, da bo o rezultatih poročala Evropskemu parlamentu in Svetu in po potrebi predlagala nadaljnje ukrepe do konca leta 2012.

5.2. Ciljni ukrepi, namenjeni odpravi preostalih regulativnih ovir, ki neupravičeno omejujejo potencial enotnega trga za storitve

Med postopkom medsebojnega ocenjevanja je bilo opredeljenih več **posebnih vprašanj**, ki povzročajo težave za podjetja in državljane na enotnem trgu in **jih je treba podrobneje preučiti**. O opredelitvi in oceni obsega teh težav je treba razpravljati med preverjanjem uspešnosti. Hkrati se bo s tem posebej ukvarjala Komisija, da bi nadalje ocenila razmere in potrebo po posebnih ukrepih na ravni EU.

- Komisija bo začela ocenjevati vprašanje **rezervacij dejavnosti** in se bo osredotočala predvsem na področja, kjer povezava s potrebnimi poklicnimi kvalifikacijami zahteva nadaljnjo razpravo. Cilj te razprave je doseči bolj povezane trge storitev, ki nudijo visokokakovostne storitve, kot to zahtevajo prejemniki storitev. Komisija se bo na podlagi te ocene in ugotovitev iz preverjanja uspešnosti do leta 2012 odločila o morebitnih posebnih pobudah.

- Komisija bo začela ocenjevanje, da bi bolje razumela način, na katerega omejitve glede **lastništva kapitala** in **pravne oblike** vplivajo na nekatere storitvene sektorje ter da bi zbrala dokaze o ekonomskih učinkih teh pravil. Na podlagi te ocene in ugotovitev iz preverjanja uspešnosti se bo do leta 2012 odločila o morebitnih posebnih pobudah.

- Težave, s katerimi se spopadajo izvajalci čezmejnih storitev, ki izhajajo iz **zahtev glede zavarovanja**, je treba najprej preučiti z zainteresiranimi stranmi, vključno z zavarovalniško

[14] Pregled stanja potrošniških trgov, ki ga je izvedla Komisija, npr. zagotavlja zelo koristne informacije, kar zadeva praktično delovanje trgov za storitve z vidika potrošnikov.

panogo, da bi našli praktične rešitve. Komisija se bo na podlagi te ocene in ugotovitev iz preverjanja uspešnosti do leta 2012 odločila o morebitnih posebnih pobudah.

5.3. Ciljni ukrepi, da bi enotni trg za storitve postal v praksi realnejši

Komisija bo za to, da bi zagotovila **ustrezno** in dosledno **uporabo** klavzule iz člena 16 direktive o storitvah **o svobodi izvajanja storitev** v vseh državah članicah, njeno uporabo natančno spremljala in o svojih ugotovitvah razpravljala z vsemi državami članicami. Ta postopek izhaja iz same direktive o storitvah, ki že predvideva, da Komisija poroča o delovanju te klavzule. Spremljanje mora v veliki meri temeljiti na zbiranju informacij in mnenj držav članic in zainteresiranih strani.

Komisija bo za države članice izdala letne smernice za uporabo klavzule o svobodi zagotavljanja storitev in razvoj zagotavljanja čezmejnih storitev na enotnem trgu. Prvo izmed takšnih letnih smernic bi bilo treba izdati do konca leta 2011.

Pri nadaljnjem delu je tudi bistvenega pomena, da se **okrepi preglednost in se na ta način preprečijo nove regulativne ovire**. Obveznost držav članic, da morajo priglasiti nove zahteve glede ustanavljanja in zahteve, ki vplivajo na prosti pretok storitev, je v direktivi o storitvah že določen. To obveznost je treba takoj konsolidirati, tako da se upravam držav članic dajo navodila, kako naj jo uporabljajo. Posledično bi bilo pomembno oceniti, ali je ciljna razširitev njenega področja uporabe upravičena.

Komisija bo leta 2011 sodelovala z državami članicami, da bi konsolidirala sistem obveščanja iz direktive o storitvah ter pomagala zagotoviti smernice za nacionalne uprave glede njenega delovanja. Komisija bo do konca leta 2012 poročala o delovanju sistema in potrebi po ciljni razširitvi njenega področja uporabe.

Pomagati moramo izvajalcem storitev, zlasti **MSP, pri izvrševanju njihovih pravic na enotnem trgu**, da ne bodo nehali preizkušati čezmejne trge samo zato, ker so regulativne ovire prevelike. Mreža SOLVIT že igra pomembno vlogo na tem področju, saj ponuja neuradno reševanje za probleme z javnimi organi. Poleg te vrste alternativnih mehanizmov za reševanje sporov je treba preučiti možnost predlaganja ukrepov, da se na nacionalni ravni zagotovi odškodnina za kršenje pravic enotnega trga, ki bo enostavna za uporabo, hitra in dostopna.

Komisija bo do konca leta 2012 ocenila učinkovitost odškodninskih mehanizmov, ki so na voljo izvajalcem storitev na nacionalni ravni, če njihove nacionalne uprave kršijo pravice enotnega trga, in odločila o naslednjih korakih.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Izvedba direktive o storitvah je pomemben korak k boljšemu delovanju enotnega trga storitve. Vendar je pred nami še veliko dela. To sporočilo na podlagi postopka medsebojnega ocenjevanja iz direktive o storitvah predlaga vrsto ukrepov, katerih končni cilj je okrepitev enotnega trga za storitve in njegova prilagoditev potrebam podjetij in državljanov. Ta cilj je skupna odgovornost, uspeh predlaganih ukrepov pa bo odvisen od zavezanosti vseh udeleženih institucij in zainteresiranih strani.

Prihodnji ukrepi		
Cilji	**Predlagani ukrepi**	**Časovni okvir**
Zagotoviti, da bo popolna in pravilna izvedba direktive o storitvah učinkovito prispevala k izkoriščanju celotnega potenciala enotnega trga za storitve.	- Začeti dvostranske dialoge s številnimi državami članicami, kjer izvajanje zaostaja in po potrebi sprejeti formalne ukrepe za izvrševanje. - Prvič ekonomsko oceniti izvajanje direktive o storitvah.	Prva polovica leta 2011. Konec leta 2011.
Zagotoviti, da zakonodaja EU, ki se uporablja za storitve, v praksi dobro deluje in učinkovito prispeva h krepitvi trgovine s storitvami na enotnem trgu.	- Preveriti uspešnost enotnega trga za storitve.	2011–2012
Odstraniti preostale ovire pri delovanju enotnega trga za storitve.	- Oceniti učinkovitost predpisov držav članic, v skladu s katerimi so nekatere dejavnosti rezervirane za izvajalce s posebnimi kvalifikacijami, in odločiti, ali so potrebne posebne pobude.	Do konca leta 2012.
Odstraniti preostale ovire pri delovanju enotnega trga za storitve.	- Oceniti učinke omejitev, ki jih nalagajo države članice glede pravne oblike in lastništva kapitala izvajalcev storitev in odločiti, ali so potrebne posebne pobude.	Do konca leta 2012.
Odstraniti preostale ovire pri delovanju enotnega trga za storitve.	- Oceniti težave, ki jih imajo izvajalci storitev zaradi obveznosti zavarovanja, ki so določene v čezmejnih primerih, in odločiti, ali so potrebne posebne pobude.	Do konca leta 2012.
Zagotoviti, da lahko podjetja in državljani, ki želijo	- Zagotoviti redne smernice za države članice glede	Konec leta 2011, potem pa

čezmejno izvajati in uporabljati storitve, izkoristijo prednosti enotnega trga.	uporabe klavzule o svobodi izvajanja storitev iz direktive o storitvah.	letno.
Preprečiti pojav novih regulacijskih ovir za storitve v zakonodaji držav članic.	- Zagotoviti pomoč državam članicam, kar zadeva upoštevanje obveznosti priglasitve iz direktive o storitvah. - Poročati o delovanju obveznosti priglasitve iz direktive o storitvah in o morebitnem ciljnem povečanju njenega področja uporabe.	2011 Do konca leta 2012.
Zagotoviti, da lahko izvajalci storitev, zlasti MSP, v celoti izkoristijo pravice, ki jim jih ponuja enotni trg.	- Oceniti učinkovitost odškodninskih mehanizmov, ki so na voljo na nacionalni ravni, če nacionalne uprave kršijo pravice enotnega trga, in poročati, ali so potrebne posebne pobude.	Do konca leta 2012.