

Teenuste ühtne turg

Euroopa Komisjoni meetmed piiriüleste teenuste tõkete kõrvaldamiseks ei ole endiselt piisavad



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

Punkt

01–24 | Põhisõnumid

01–07 | Miks on see valdkond oluline?

08–24 | Meie leiud ja soovitused

25–109 | Meie tähelepanekutest lähemalt

25–54 | Komisjoni meetmetel teenuste ühtse turu tõkete kõrvaldamiseks puudusid selged eesmärgid ja strateegiline siht

25–32 | Kuni 2025. aastani ei võtnud komisjon asjakohaseid meetmeid piiriüleste teenuste kõige olulisemate tõkete kõrvaldamiseks

33–43 | Komisjoni 2025. aasta ühtse turu strateegias keskendutakse teenustele, kuid selles ei seata selgeid eesmärke ega nähta ette kaugelepürgivaid meetmeid

44–49 | Hiljutised riigipõhised soovitused ei pannud liikmesriike põhjalikult reformima teenuste sektori reguleerimist

50–54 | Väga vähesed liikmesriigid kasutasid taaste- ja vastupidavusrahasut teenuste sektori reformimiseks

55–80 | Komisjonil on teenuste ühtse turu normide täitmise tagamisel tekkinud märkimisväärsed probleeme

56–58 | Ühtse turu normides kasutatud mõistete sisu ei olnud alati selge

59–61 | Mõnes liikmesriigis viivitati teenuste direktiivi rakendamisega

62–68 | Komisjonile uutest tõketest teatamisel on täheldatavad märkimisväärsed lüngad, mis muudavad selle suuresti ebatõhusaks

69–74 | Komisjon menetles teenustega seotud kaebusi puudulikult

75–80 | Komisjonile esitatud kaebuste menetlemine kestis mõnikord liiga kaua ja seadis väikeettevõtjad ebasoodsasse olukorda

81–93 | Piiriüleste teenuste hõlbustamise vahendid ei olnud suures osas tõhusad

83–87 | Ühtsed kontaktpunktid ei täida veel neile teenuste direktiiviga pandud ülesannet

- 88–89 | Ettevõtjad kasutasid SOLVITit piiriüleste teenustega seotud õigusküsimuste lahendamiseks harva
- 90–93 | Ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühma tegelikud tulemused teenuste valdkonnas olid tagasihoidlikud
- 94–109 | Teenuste turu ulatuslikuma integreerimise kulused, tulused ja võimalikku mõju ei ole veel piisavalt hinnatud**
- 94–97 | ELi teenuste ühtne turg on suhteliselt integreeritud, kuid hulk tõkkeid veel püsib
- 98–101 | Komisjoni kasutatavad ühtset turgu käsitlevad peamised tulemusnäitajad ei anna piisavalt teavet teenuste kohta
- 102–109 | Komisjon ei ole veel põhjalikult hinnanud teenuste ühtsele turu integreerimise kulused ja tulused

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

II lisa. Komisjoni 2025. aasta strateegiaga ette nähtud meetmed

III lisa. Riiklikes taaste- ja vastupidavuskavades ette nähtud teenustega seotud reformid

IV lisa. Teenuste direktiivi kohaseid ühtseid kontaktpunkte käsitlev küsitlus

V lisa. Ühtseid kontaktpunkte käsitleva uuringu tulemused

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajatelg

Auditirühm

Põhisõnumid

Miks on see valdkond oluline?

- 01** Teenuste vaba liikumine on üks neljast 1957. aastal Rooma lepinguga kehtestatud vabadusest. Üksikisikutel ja ettevõtjatel on õigus diskrimineerimatult ja põhjendamatute piiranguteta osutada teenuseid piiriüleselt ja kasutada piiriüleseid teenuseid, edendades seeläbi majanduslikku integratsiooni ja konkurentsi¹. Vabadus osutada teenuseid piiriüleselt võimaldab äriühingutel saata töötajaid teatavatel tingimustel ajutiselt teise liikmesriiki².
- 02** Praegu on teenuste sektori osatähtsus nii ELi sisemajanduse koguproduktis (SKP) kui ka tööhõives ligikaudu 70%³. Samas nähtub kättesaadavatest andmetest, et teenuste osatähtsus liikmesriikide vahelises kaubanduses on ainult 20%⁴.

¹ [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (ELTL) artikli 26 lõige 2 ning artiklid 49 ja 56.

² [Direktiiv \(EL\) 2018/957](#), millega muudetakse direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega.

³ [Siseturu tulemustabel](#), Euroopa Komisjon (25. november 2024).

⁴ „Europe’s two trillion euro dividend: Mapping the Cost of Non-Europe, 2019–24“, Euroopa Parlamendi uuringuteenistus (EPRS), Euroopa Parlament, 2019.

- 03** Teenuseid takistavad endiselt märkimisväärsed tõkked, mistõttu ei ole nendega seoses võimalik ühtsest turust täit kasu saada. 2002. aastal kindlaks tehtud teenuste ühtse turu tõketest 60% on alles veel ka 20 aastat hiljem⁵. Teenuste valdkonnas on endiselt täheldatavad märkimisväärsed erinevused riikide loa- ja sertifitseerimismäärade, mis muudavad teenuste osutamise teises liikmesriigis ettevõtjate jaoks keeruliseks ja kulukaks. Need pikalt püsinud tõkked, sealhulgas erinevad riigisisesed eeskirjad, koormavad haldusmenetlused ja tööalase liikuvuse piirangud, pärsivad jätkuvalt äritegevust ja hinnakonkurentsi.
- 04** Üks hiljutine uuring osutab, et kasutamata on märkimisväärse majandusliku kasu potentsiaal, mida võimaldaks realiseerida teenuste ulatuslikum ühtsele turule integreerimine. Euroopa Komisjoni (edaspidi „komisjon“) sõnul peaksid kõrgete eesmärkidega lisareformid teenuste sektoris 2027. aastaks täiendava kasvupotentsiaali 2,5% ELi SKPst⁶.
- 05** Euroopa konkurentsivõime tulevikku käsitlevas Mario Draghi 2024. aasta aruandes prognoositakse, et ELi-sisene kaubandus kasvab tulevikus teenuste valdkonnas, kuid sedastatakse, et Euroopa ettevõtjate regulatiivne koormus on suur ja kasvab jätkuvalt. Ühtse turu tulevikku käsitleva Enrico Letta aruande kohaselt tuleb teenuste ühtse turu kogu potentsiaali kasutamiseks kõrvaldada veel hulk märkimisväärsed tõkkeid.
- 06** Auditis, mille rõhuasetus oli direktiivil 2006/123/EÜ (teenuste direktiiv), hinnati, kas komisjon oli ELi majanduskasvu ja arengut pärssivate teenuste tõkete kõrvaldamisel tulemuslik. Uurisime, kas:
- komisjon on kehtestanud selge ja tervikliku lähenemisviisi teenuste ühtse turu tugevdamiseks;
 - komisjon on olnud tulemuslik teenuste ühtse turu eeskirjade täitmise tagamisel;
 - piiriüleste teenuste hõlbustamise vahendid on olnud tulemuslikud ning
 - komisjon on jälginud teenuste integreerimist ühtsele turule ning hinnanud direktiiviga kaasnevaid kulusid ja tulusid ning selle mõju.

⁵ Komisjoni teatis „30 aastat ühtset turgu“, COM(2023) 162.

⁶ A general equilibrium analysis of the economic impact of the post-2006 EU regulation in the services sector. JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No. 03/2022, Euroopa Komisjon, Sevilla, JRC128322.

- 07** Auditiga hõlmati ajavahemik 2015–2025 ja keskenduti peamiselt meetmetele, mida komisjon on võtnud alates 2020. aastast. Loodame, et meie tähelepanekud on komisjonile teenuste ühtsele turule integreerimisel kasulikud. Täiendav taustteave ning auditi ulatuse ja käsitusviisi üksikasjad on esitatud [lisas](#).

Meie leiud ja soovitused

- 08** Leidsime üldiselt, et komisjoni meetmed piiriüleste teenuste ees seisvate tõkete kõrvaldamiseks ei endiselt piisavad.
- 09** Komisjon on võtnud meetmeid ühtse turu tõkete kõrvaldamiseks, kuid tema lähenemisviiside puhul ei ole seatud selgeid eesmärgi, keskendutud majanduslikule mõjule ega määratletud strateegilisi sihte. Komisjon tugines teenuste ühtse turu eeskirjade täitmise tagamisel peamiselt rikkumismenetlustele. Ta ei võtnud aga alati õigel ajal meetmeid, kui liikmesriikide õigus ei olnud teenuste direktiiviga kooskõlas või kui liikmesriikide tegevus kahjustas turu integreerimist.
- 10** Komisjon toetas liikmesriike piiriüleste teenuste hõlbustamisel, kuid ettevõtjatel ei ole endiselt täielikku juurdepääsu teabele, mida nad vajavad selleks, et hakata pakkuma teenuseid teises liikmesriigis. Lisaks puuduvad komisjonil asjakohased sektoripõhised andmed, mida on vaja, et teenuste ühtsele turule integreerimise tõkked nõuetekohaselt kindlaks teha ja neid jälgida, ning komisjon ei ole veel piisavalt analüüsinud nende tõkete kõrvaldamise kulusid, tulusid ja võimalikku mõju.

Komisjoni võetud meetmetel teenuste ühtset turgu pärssivate tõkete kõrvaldamiseks puudusid selged eesmärgid, keskendumine majanduslikule mõjule ja strateegiline siht

- 11** Aastatel 2015–2025 ehk meie auditiga hõlmatud ajavahemikul võttis komisjon piiriüleste teenuste tõkete vähendamiseks vastu mitu strateegilist dokumenti, eelkõige [õiglasema ja süvendatuma Euroopa ühtse turu strateegia \(2015. aastal\)](#), [pikaajalise tegevuskava ühtse turu normide paremaks rakendamiseks ja täitmise tagamiseks \(2020. aastal\)](#) ning uue [ühtse turu strateegia \(2025. aastal\)](#).
- 12** Komisjoni tegevusel teenuste ühtset turgu pärssivate tõkete kõrvaldamiseks puudus aga kuni 2025. aastani strateegiline fookus. Eelkõige puudus komisjonil menetlus oma meetmete nõuetekohaseks liigitamiseks ja suunamiseks tõketele, millel on suurim võimalik mõju ühtse turu tõhusale toimimisele (punktid [25–32](#)).

- 13** Komisjon võttis küll vastu ühtse turu 2025. aasta strateegia, kuid olukord ei ole märkimisväärselt muutunud. Kuigi strateegias pannakse suuremat rõhku teenustele ja poliitilisele vastutusele muutuste eest, tugineb see suurel määral vahenditele, mis tõenäoliselt ei ole väga tõhusad (punktid [33–43](#)).



1. soovitus

Luua selgem ja ambitsioonikamate eesmärkidega teenuste ühtse turu strateegia

Komisjon peaks tegema järgmist:

- a) töötama välja ja rakendama kindla ja tõenditel põhineva lähenemisviisi piiriüleste teenuste tõkete hindamiseks, pöörates erilist tähelepanu nende kõrvaldamise võimalikele majanduslikele kuludele ja tuludele;
- b) võtma ühtset turgu pärssivate tõkete kõrvaldamiseks täiendavaid spetsiifilisi ja ambitsioonikamaid meetmeid, keskendudes sektoritele, millel on suurim mõju teenuste ühtsele turule integreerimisele;
- c) andma Euroopa Parlamendile ja nõukogule igal aastal aru nende tõkete eemaldamisel tehtud edusammude kohta.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027. aasta lõpp

- 14** Euroopa poolaasta raames võib nõukogu komisjoni ettepaneku alusel esitada liikmesriikidele riigipõhiseid soovitusi, et julgustada neid viima läbi regulatiivseid reforme teenuste sektoris. Leidsime, et komisjon kasutas seda vahendit ebajärjekindlalt ja esitas soovitusi, mille mõju oli tagasihoidlik. Soovituste arv on märkimisväärselt vähenenud pärast COVID-19 pandeemiat, kui komisjon eeldas liikmesriikidelt, et need lahendaksid tõhusalt kõik või suurema osa probleemidest, mis olid loetletud asjakohastes riigipõhistes soovitustes. Peale selle ei ole need küllaldaselt kooskõlas komisjoni muude algatustega, mille eesmärk on hõlbustada teenuste piiriülest osutamist. Küllastatud liikmesriikides ei ole ükski neist riigipõhistest soovitustest seni viinud oluliste reformideni peamistes teenuste sektorites (punktid [44–49](#)).
- 15** Lisaks kasutasid vaid väga vähesed liikmesriigid teenuste sektorite reformimiseks ja regulatiivsete tõkete kõrvaldamiseks taaste- ja vastupidavusraha, kuigi neil paluti viia oma taaste- ja vastupidavusraha kavad kooskõlla riigipõhiste soovitustega (punktid [50–54](#)).



2. soovitus

Kasutada piiriüleste teenuste peamiste tõkete kõrvaldamiseks aktiivsemalt Euroopa poolaasta protsessi ja rahastamistingimusi

Komisjon peaks tegema järgmist:

- a) kasutama piiriüleste teenuste peamiste tõkete kõrvaldamiseks järjepidevamalt Euroopa poolaasta protsessi ja riigipõhiseid soovitusi (kui see on asjakohane ja tuginedes riigipõhisele analüüsile ja prioriseerimisele), kooskõlastades need soovitused samal ajal ka oma muude asjakohaste algatustega;
- b) kasutama 2027. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku tingimusi, et motiveerida liikmesriike tegema vajalikke reforme piiriüleste teenuste tõkete kõrvaldamiseks.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2028. aasta lõpp

Komisjonil on teenuste ühtse turu normide täitmise tagamisel tekkinud märkimisväärsed probleeme

- 16** Teenuste direktiivi eesmärk on tagada ettevõtjate asutamise vabadus teises liikmesriigis ja ajutiste piiriüleste teenuste osutamine. Mõistet „ajutine“ ei ole aga selgelt määratletud. Seetõttu peavad liikmesriikide ametiasutused igal üksikjuhul eraldi hindama, kas teenuste osutamine kvalifitseerub ajutiseks, ning see tekitab teenuseosutajatele õiguskindlusetust ja tarbetuid kulusid (punktid [55–58](#)).
- 17** Selgest kohtupraktikast ja rikkumismenetlustest hoolimata on mõni liikmesriik teenuste direktiivi rakendamist märkimisväärselt aeglustanud või teenuste ühtsele turule integreerimist regulatiivsete või haldusmeetmete kaudu koguni õõnestanud (punktid [59–61](#)).
- 18** Teenuste direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid teavitama komisjoni kõigist uutest seadusandlikest, regulatiivsetest või haldusnõuetest, mis mõjutavad asutamisevabadust ja piiriüleste teenuste osutamist. Teatamissüsteemis on siiski märkimisväärsed lünki ja komisjoni ei teavitata uutest tõketest alati nõuetekohaselt (punktid [62–68](#)).

- 19** Ettevõtjate kaebused on üks tõhusamaid vahendeid, mida komisjon saab kasutada, et teha kindlaks teenuseid ja nende tõkkeid käsitlevate ELi eeskirjade väidetavad rikkumised. Komisjon ei kohaldanud selliste kaebuste suhtes vähese tähtsuse (*de minimis*) reeglit (mille kohta kehtivas teenuste direktiivis ei määratleta) ega piisavalt selgeid prioriseerimiskriteeriume. Seega eraldas ta olulisel määral vahendeid juhtumite jaoks, mis on ühtse turu seisukohast väheolulised (punktid 69–74).
- 20** Komisjon suutis vähendada teenustega seotud kaebuste menetlemise keskmist kestust, kuid endiselt on tavalised pikad menetlused, mis mõnel juhul kestavad üle viie aasta ja mistõttu on eriti ebasoodsas olukorras just väiksemad teenuseosutajad. Kaasnevate õigusabikulude ja tulemuse ettearvamatus tõttu ei ole väikestel teenuseosutajatel erilist huvi esitada liikmesriikide kohtutele turulepääsu takistavate tõkete kohta kaebusi (punktid 75–80).



3. soovitus

Selgitada õigusakte ja keskenduda nõuete täitmise tagamisel juhtumitele, millel on ühtsele turule märkimisväärne mõju

Komisjon peaks tegema järgmist:

- a) seadusandliku ettepaneku tegemise eesmärgil teenuste direktiivi läbivaatamise raames – ilma et see piiraks kaasseadusandjate otsuste tegemist – määratlema selgemalt uute riigisiseste nõuete proportsionaalsuse ja nendest komisjonile teatamise nõuded;
- b) keskenduma tõhusale nõuete täitmise tagamise selliste juhtumite puhul, millel on märkimisväärne mõju teenuste ühtsele turule integreerimisele, ja seadma nendega tegelemise prioriteediks;
- c) toetama tulemuslikumalt väiksemaid ettevõtjaid, kelle õigust osutada piiriüleseid teenuseid rikutakse, näiteks toetades neid liikmesriikide kohtutes ülemääraste regulatiivsete või haldustõkete vaidlustamisel.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027. aasta lõpp

Vahendid, mida komisjon ja liikmesriigid kasutasid piiriüleste teenuste hõlbustamiseks, olid suures osas ebatõhusad

- 21** Komisjoni ja liikmesriikide käsutuses on mitmesugused vahendid ühtse turu (sh piiriüleste teenuste) sujuva toimimise hõlbustamiseks – nt ühtsed kontaktpunktid, siseturu probleemide lahendamise võrgustik (edaspidi „SOLVIT”) ja ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühm. Ühtsed kontaktpunktid ei taganud siiski sageli juurdepääsu teenuste direktiivis nõutud elektroonilistele menetlustele ja teabele, SOLVITit kasutati teenustega seoses harva ning ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühma töö tulemused teenuste tõkete kõrvaldamisel olid tagasihoidlikud (punktid [81–93](#)).



4. soovitus

Tõhustada olemasolevaid piiriüleste teenuste hõlbustamise vahendeid

Komisjon peaks tegema järgmist:

- a) koostöös liikmesriikidega tagama parema elektroonilise juurdepääsu teabele ühtsete kontaktpunktide kaudu ja toetama tulemuslikumalt ettevõtjaid piiriüleste teenuste osutamisel;
- b) koostöös liikmesriikidega suurendama ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühma mõju, seades prioriteediks teenuste ühtsele turule suurt mõju avaldavate riigisiseste tõkete kõrvaldamise;
- c) esitama seadusandlikke ettepanekuid (kui ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühm ei suuda tõenäoliselt tõkkeid tulemuslikult ja kui muud vahendid ei ole tulemusi andnud).

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027. aasta lõpp

Teenuste edasise ühtsele turule integreerimise võimalikku mõju majanduskasvule ja tööhõivele ei ole veel piisavalt hinnatud

- 22** Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni andmetel on teenuste ühtne turg juba suurel määral integreeritud, kuid muudest allikatest nähtub, et kui olemasolevate teenuste tõkete kõrvaldamist jätkata, oleks teenuste ühtsest turust saadav kasu veel märkimisväärselt suurem (punktid [94–97](#)).
- 23** Komisjon kasutab ühtse turu integreerimisel tehtud edusammude jälgimiseks tulemusnäitajaid. Need ei täida siiski täielikult oma eesmärki ja asjakohased sektoripõhised andmed puuduvad (punktid [98–101](#)).

- 24** Komisjon ei ole veel piisavalt analüüsinud teenuste ühtsele turule integreerimise kulusid ja tulusid ega kehtiva õigusraamistiku ja tõkete senist mõju majanduskasvule ja tööhõivele (punktid **102–109**).



5. soovitus

Jälgida ja hinnata teenuste ühtse turu väljakujundamisel tehtavaid edusamme

Komisjon peaks tegema järgmist:

- a) töötama välja täiendavaid asjakohaseid näitajaid, mis annavad teavet teenuste tõkete kohta, ning kasutama neid teenuste ühtsele turule integreerimisel aja jooksul tehtavate edusammude jälgimiseks;
- b) hindama teenuseid käsitleva ELi õigusraamistiku senist panust majanduskasvu ja tööhõivesse ning tõkete kõrvaldamise võimalikku mõju.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027. aasta lõpp

Meie tähelepanekutest lähemalt

Komisjoni meetmetel teenuste ühtse turu tõkete kõrvaldamiseks puudusid selged eesmärgid ja strateegiline siht

Kuni 2025. aastani ei võtnud komisjon asjakohaseid meetmeid piiriüleste teenuste kõige olulisemate tõkete kõrvaldamiseks

- 25** Jõudsime oma [2016. aasta eriaruandes](#), mis käsitleb teenuste direktiivi rakendamist, järeldusele, et komisjon ei olnud pärast direktiivi jõustumist 2006. aastal koostanud terviklikku strateegiat teenuste ühtse turu tugevdamiseks. Käesoleva auditi raames uurisime, kas komisjon on töötanud sellise strateegia välja pärast 2015. aastat. Meie eelduste kohaselt peaks sellises strateegias olema selgelt määratletud komisjoni eesmärgid teenuste osutamist pärssivate tõkete kõrvaldamiseks ühtsel turul ning ette nähtud sidusad sihipärased ja tähtajalised meetmed.

- 26** 2015. aastal võttis komisjon vastu õiglasema ja süvendatuma siseturu strateegia, millega nähti ette ka mitu teenuseid käsitlevat meetet⁷. Strateegias pakuti välja olulised seadusandlikud algatused teenuseosutajate jaoks menetluste lihtsustamiseks, näiteks teenuste osutamise luba, et suurendada kindlust ja vähendada teenuste piiriülest osutamist takistavaid tõkkeid, teenuste direktiivi alusel uutest riigisisestest nõuetest teatamise lihtsustatud kord ning proportsionaalsuse kontrolli direktiivi ettepanek. Lõpuks võeti 2018. aastal vastu ainult reguleeritud kutsealadega seotud proportsionaalsuse kontrolli direktiiv. Selle kohaselt peavad liikmesriigid hindama, kas reguleeritud kutsealasid käsitlevad uued või muudetud õigusnormid on põhjendatud, mittediskrimineerivad, oma eesmärkide saavutamiseks sobivad ega ole vajalikust piiravamad⁸. 2021. aastal võttis komisjon teised ettepanekud tagasi, kuna ei olnud tõenäoline saavutada nõukogu ja Euroopa Parlamendiga sellist poliitilist kompromissi, mis ei seaks ohtu algatuse peamiste eesmärkide saavutamist.
- 27** Komisjon peab teenuste direktiivi asjakohasuse iga kolme aasta tagant läbi vaatama ning esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule selle kohaldamise kohta põhjaliku aruande⁹. Komisjon ei ole selliseid aruandeid korrapäraselt avaldanud, kuid 2021. aastal kaardistas ta teenuste sektori õiguslikud ja haldustõkked ning hindas neid, võrreldes 2017. aasta olukorda olukorraga, mis valitses 2006. aastal, mil direktiiv jõustus¹⁰. Komisjoni hindamise eesmärk oli dokumenteerida piirangute olemasolu või puudumine, kuid selle raames ei hinnatud nende piirangute proportsionaalsust ega põhjendatust. Aruandest nähtus, et aastatel 2006–2017 vähenes teenuste tõkete absoluutarv mõneti peaaegu kõigis sektorites, ning selles märgiti, et reformimiseks tehtavaid jõupingutusi tuleb suurendada.
- 28** Kuna komisjonil uuemaid põhjalikke andmeid ei olnud, uurisime tõkete arengut alates komisjoni 2021. aasta kaardistamisest kuues külastatud liikmesriigis (Saksamaa, Eesti, Prantsusmaa, Itaalia, Leedu ja Ungari). Vaatasime läbi ka metoodika, mida komisjon kasutab piiriüleste teenuste tõkete piiravuse hindamiseks.

⁷ Komisjoni teatis „Ühtse turu täiustamine: rohkem võimalusi inimestele ja ettevõtetele“, COM(2015) 550.

⁸ Direktiiv (EL) 2018/958, milles käsitletakse uute kutsealasid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli. Vt ka meie [eriauanne 10/2024](#) kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta ELis.

⁹ Teenuste direktiiv, artikkel 41.

¹⁰ Euroopa Komisjon, „Mapping and assessment of legal and administrative barriers in the services sector – Summary report“, 2021.

- 29** Komisjoni 2021. aasta kaardistamise raames tehti kindlaks väga piiravad tõkked vabade kutsealade puhul, nagu advokaadid, maksunõustajad, arhitektid, ehitusspetsialistid, oskustöölised, jaemüüjad ja turismitöötajad, näiteks giidid. Leidsime, et alates 2017. aastast, mida kasutati kaardistamisel võrdlusaastana, olid täheldatavad vaid väga vähesed muutused ning üheski kuuest liikmesriigist ei olnud neis valdkondades käivitatud olulisi reforme; tegelikult oli loodud hoopis uusi tõkkeid ([1. selgitus](#)).

1. selgitus

Näited Saksamaal ja Leedus teenuste osutamist takistavatest tõketest

Saksamaal oli arhitekte ja advokaate käsitlev õigusraamistik muudetud vähem piiravaks, kuid [2020. aastal hakati uuesti reguleerima](#) 12 oskustöölise kutseala, mida ei olnud alates 2004. aastast reguleeritud. Seda põhjusel, et Saksamaa ametiasutused olid kindlaks teinud dereguleerimise negatiivsed tagajärjed, nagu majanduslikult elujõuetute alustavate ettevõtete arvu suurenemine, muutused asjaomaste kutsealadega seotud nõuetes ja nõuetekohase koolituse puudumine uute turuletulijate seas.

Leedus ei andnud tulemusi riigiasutuste jõupingutused haldus- ja õigusnormide täitmisega seotud koormuse vähendamiseks, kuna ettevõtjate toetus oli vähene, eriti seoses tõkete kõrvaldamisega kaasneda võiva suurema konkurentsiga asjaomastel turgudel. Üks näide on giidinduse valdkond, kus alates 2023. aastast ei ole ministeeriumi katsed litsentsimisnõudeid vähendada olnud edukad, sest valdkonda esindavad ühendused on pooldanud kehtiva litsentsimissüsteemi säilitamist.

- 30** Täheldasime, et komisjoni metoodika kohaselt, mida piirangute oluliseks liigitamiseks kasutati, piisas piirangute väga piiravaks liigitamiseks asjaolust, et kehtestatud on riigisisesed valdkondlikud normid. Peale selle põhines punktiarvestus pelgalt õigusnormide analüüsil, ilma et oleks hinnatud regulatiivsete eeskirjade kaotamata jätmise majanduslikke tagajärgi.
- 31** Komisjon ajakohastas oma reformisoovitusi seoses kutsealateenustega,¹¹ kuid ei esitanud uusi seadusandlikke ettepanekuid, näiteks ettepanekut teenuste direktiivi muutmise kohta, samuti ei ole komisjon kindlaks teinud, kuidas peaks tõkkeid vähendama või kõrvaldama tulevikus. Komisjoni hindamine ei ajendanud käivitama kõnealuste tõkete läbivaatamiseks või reformimiseks algatusi üheski kuuest liikmesriigist.

¹¹ Komisjoni teatis „Kutsealateenuste reguleerimise 2017. aasta reformisoovituste kokkuvõte ja ajakohastamine“, [COM\(2021\) 385](#).

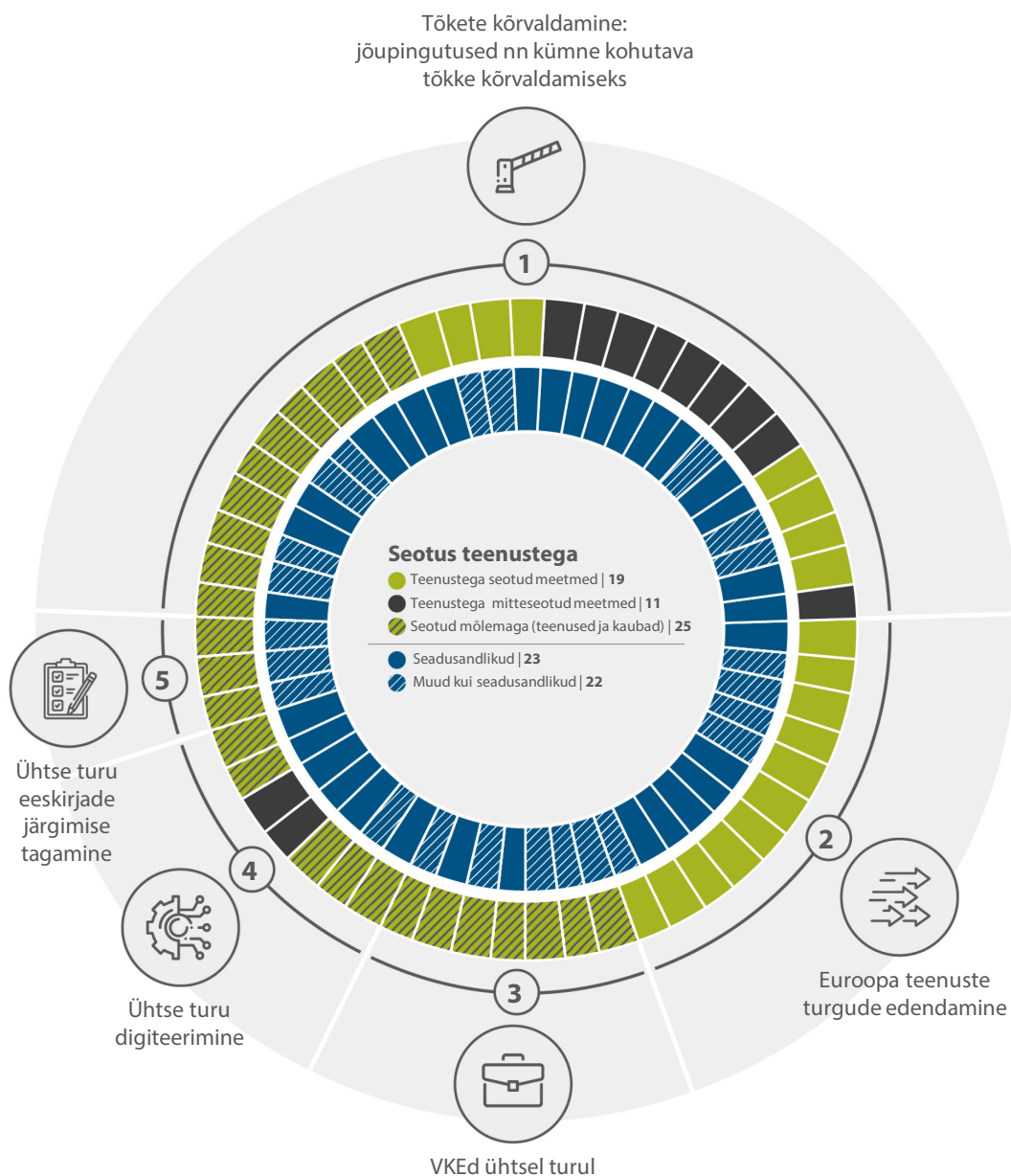
- 32** Seega ei ole komisjonil põhjalikku ja ajakohast teavet tõkete kohta, mis takistavad piiriüleseid teenuseid ühtsel turul, ning ta ei ole kehtestanud selget lähenemisviisi tõkete liigitamiseks olulisuse ja ühtsele turule avalduva võimaliku mõju alusel.

Komisjoni 2025. aasta ühtse turu strateegias keskendutakse teenustele, kuid selles ei seata selgeid eesmärke ega nähta ette kaugelepürgivaid meetmeid

- 33** Komisjon võttis 2025. aastal vastu uue strateegia ühtse turu ulatuslikuma integreerimise hoogustamiseks¹². Strateegia hõlmab 55 meetet: üle poole neist on seotud ELi õigusaktidega (seadusandlikud meetmed) ning ülejäänud on muud kui seadusandlikud meetmed, nagu kiiremad menetlused ja paremad suunised liikmesriikidele või eeskirjade ühtlustatud rakendamine (*joonis 1 ja II lisa*).

¹² Komisjoni teatis ühtse turu lihtsamaks, sujuvamaks ja tugevamaks muutmise strateegia kohta, COM(2025) 500.

Joonis 1. Komisjoni 2025. aasta ühtse turu strateegias kavandatud meetmed



Nn kümme kohutavat tõket: ühtse turu tõkked, mille komisjon tegi kindlaks sidusrühmadega peetud konsultatsioonide raames. Need hõlmavad ettevõtte asutamise ja tegutsemise keerukust, liiga keerulisi ELi norme jne.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

- 34** Hindasime, kas strateegias on tehtud kindlaks teenuste ühtse turu tõkete algpõhjused, seatud selged eesmärgid selle kohta, mida komisjon soovib saavutada, kas strateegia on terviklik ja näeb ette piisavalt ambitsioonikad meetmed koos selgete rakendamistähtaegadega.

- 35** Leidsime, et strateegias määratleti täpselt probleemid, mis takistavad teenuste ühtse turu potentsiaali täielikku realiseerimist, näiteks teenuste riigisestse reguleerivate eeskirjade killustatus, piiravus ja lahknevus ning koormavad menetlused töötajate lähetamisel. Positiivne on, et 2025. aasta strateegias keskendutakse selgelt ühtse turu seisukohast olulistele teenuste sektoritele, st sektoritele, mille puhul saaks komisjoni arvates luua suurimat majanduslikku lisaväärtust ning mis on digi- ja rohepöörde seisukohast kõige asjakohasemad. Strateegias ei määratleta aga selgelt, mida komisjon soovib saavutada, ning selles kavandatud meetmed ei ole piisavalt ambitsioonikad, nagu on selgitatud allpool.
- 36** Üks peamisi valdkondi, kus komisjoni arvates tuleb sekkuda, on reguleeritud teenuste valdkond, mis hõlmab ELis praegu ligikaudu 5700 teenust. Komisjon eeldab, et teenuste osutamist takistavate tõkete arvu vähendamine 10% võrra suurendaks ELi majanduse kogulisandväärtust 0,5% võrra¹³. Strateegias ei selgitata siiski, kuidas komisjon kavatseb selle tõkete vähendamise eesmärgi saavutada. Seni pole veel analüüsitud seda, milliseid teenuste sektoreid reguleerimine eriti negatiivselt mõjutab. Reguleerimine võib mõnikord olla ka kasulik, näiteks siis, kui sellega kehtestatakse ranged kvaliteedinõuded ja turuosalistel puudub muu teave turul pakutavate teenuste kvaliteedi kohta. Leidsime oma [2024. aasta eriaruandes, milles käsitlesime kutsequalifikatsioonide tunnustamist](#), et komisjoni meetmed, millega julgustatakse liikmesriike vähendama reguleeritud kutsealade arvu, on olnud vähetulemuslikud.
- 37** Komisjoni sõnul on ettevõtjate jaoks endiselt üks peamisi tõkkeid töötajate ajutist lähetamist käsitlevate eeskirjade keerukus. Komisjoni strateegias viidatakse 2024. aasta novembris käivitatud seadusandlikule algatusele, mille eesmärk on hõlbustada lähetusdeklaratsioonide esitamist avaliku liidese kaudu¹⁴. 2025. aasta seisuga kavatsesid sellise liidese kasutusele võtta aga ainult üheksa liikmesriiki,¹⁵ mistõttu on ebatõenäoline, et see vähendab märkimisväärselt töötajate ajutist lähetamist käsitlevate riigisestse õigusnormide ja seotud menetluste praegust killustatust.

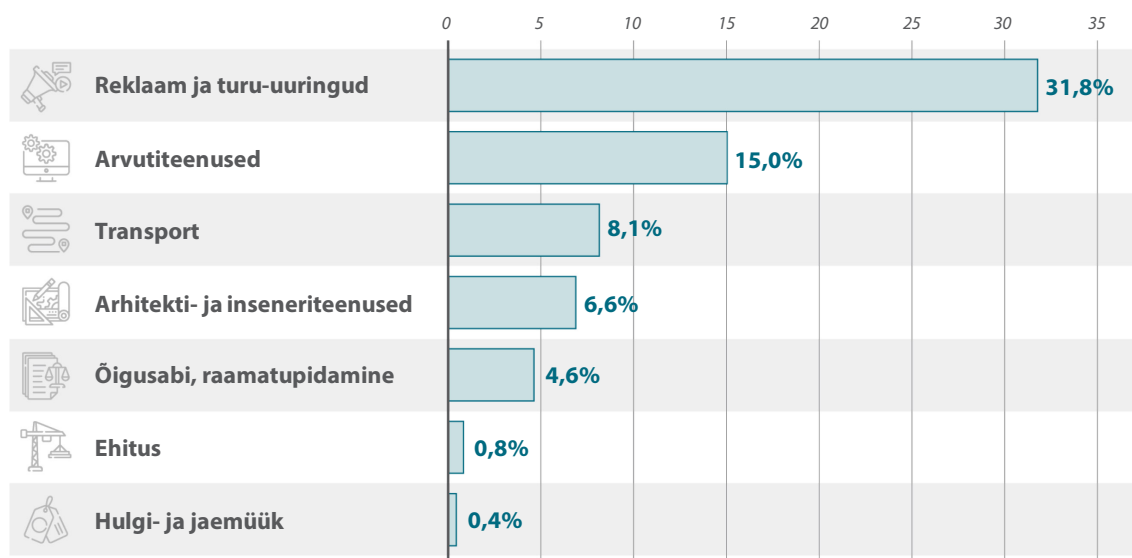
¹³ Samas, lk 13.

¹⁴ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb siseturu infosüsteemiga ühendatud avaliku liidest töötajate lähetamise deklareerimiseks, [COM/2024/531](#).

¹⁵ Tšehhi, Saksamaa, Iirimaa, Kreeka, Leedu, Ungari, Poola, Portugal ja Sloveenia.

- 38** Strateegias nähakse ette ka muud meetmed teenuste osutamist takistavate tõkete kõrvaldamiseks, sealhulgas seadusandlikud ettepanekud, mille eesmärk on ennetada edasist regulatiivset killustumist ning hõlbustada ettevõtete digitaalset asutamist ja nende tegevust kogu ühtsel turul. 2025. aasta lõpuks ei olnud komisjon aga välja töötanud tegevuskavasid, milles selgitataks, kuidas oleks võimalik saavutada mõõdetavaid tulemusi.
- 39** Komisjon kavatseb kasutada oma ulatuslikku otsustuspädevust ühtse turu valdkonnas, kavandades 23 võimalikku seadusandlikku algatust. Teenuste valdkonnas on aga endiselt täheldatavad märkimisväärsed erinevused riikide loa- ja sertifitseerimisnõuetes, mis muudavad teenuste osutamise teises liikmesriigis ettevõtjate jaoks keeruliseks ja kulukaks. Samuti täheldame, et varem on komisjon peamiselt eelistanud direktiive (nt teenuste direktiiv). Nende ülevõtmine riigisisestesse õigusaktidesse võttis mitu aastat, jättis liikmesriikidele märkimisväärse tõlgendamisruumi ning soodustas erinevate riigisiseste õigusnormide kehtestamist.
- 40** Komisjon kutsub liikmesriike üles ühtse turu edendamist tõsisemalt võtma. Sellele tööle kaasa aitamiseks teeb ta ettepaneku nimetada liikmesriikide valitsustesse kõrged ametnikud (nn šerpad), et edendada ühtse turu reeglite kohaldamist ja kiirendada tõkete kõrvaldamist. Siiski jääb ebaselgeks, kuidas saaks kohustada liikmesriike tõkkeid kõrvaldama ja regulatiivset killustatust vähendama.
- 41** Mõnes teenuste sektoris on piiriülene kaubandus intensiivsem. Seega võib olla suurem ka potentsiaal elavdada teenuste turgu ning edendada majanduskasvu ja tööhõivet ([joonis 2](#)). Komisjon kavatseb võtta meetmeid tööstusteenuste hõlbustamiseks ja esitada 2026. aasta lõpuks seadusandliku ettepaneku tõkete vähendamiseks ehitussektoris. See on oluline samm edasi, mis võimaldab komisjonil oma vahendeid paremini kasutada. Komisjoni andmetel võivad aga muud sektorid olla ühtse turu seisukohast isegi olulisemad.

Joonis 2 | Teenuste allsektorite piiriülese kaubanduse osakaal (2023)



Piiriülese kaubanduse osakaal on arvatud kaubanduse (keskmine import ja eksport) ja käibe suhtena, kasutades 2023. aasta andmeid.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

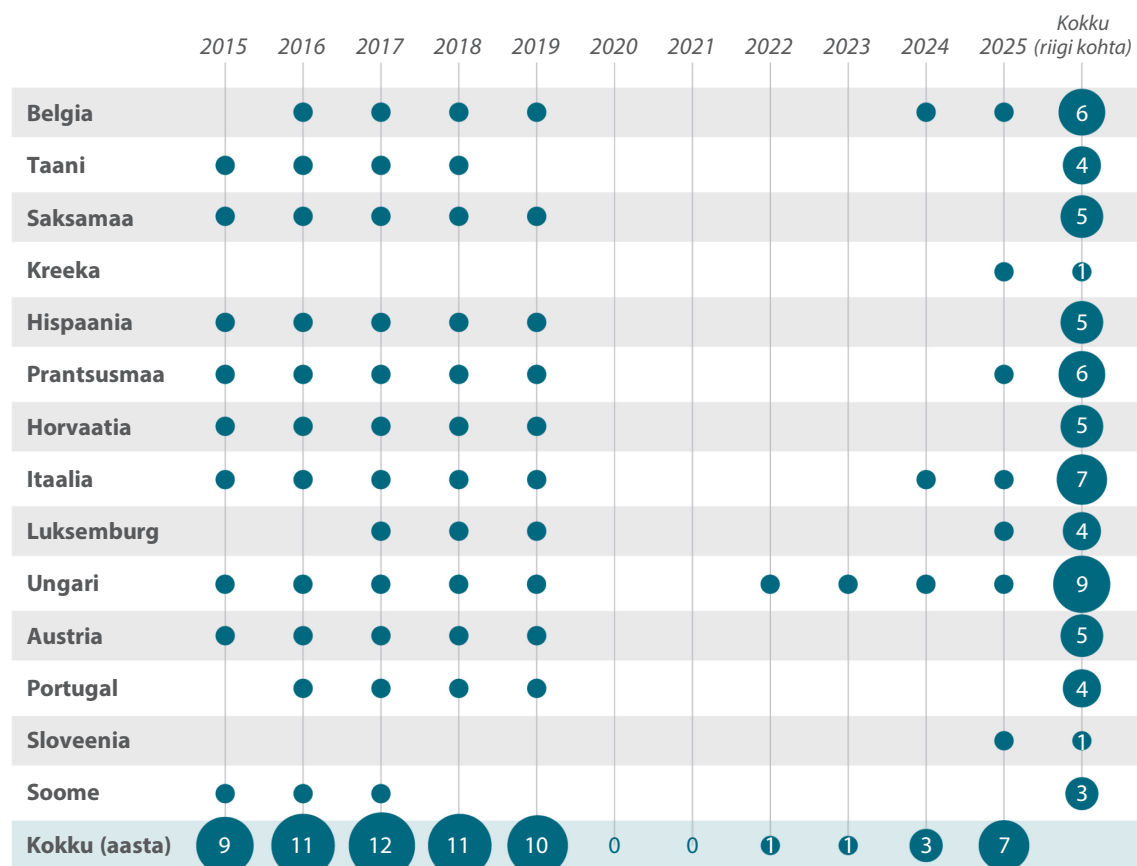
- 42** Samuti ei mainita strateegias Euroopa poolaastat. Seega on oht, et strateegia raames ette nähtud meetmed ei ole heas kooskõlas Euroopa poolaasta raames teenustega seoses antud hinnangute ja riigipõhiste soovitustega ning vastupidi.
- 43** Üldiselt loetletakse komisjoni 2025. aasta strateegias teenuste osutamist takistavad olulised tõkked ning ka kõige tähtsamad meetmed nende kõrvaldamiseks. Strateegias seatakse ka esialgsed tähtajad mitme konkreetse meetme alustamiseks. Neist mõne rakendamist on komisjon juba kavakohaselt alustanud. Näiteks alustas ta 2026. aasta alguses tööd teenuste direktiivis sätestatud teavitamismenetluse parandamise kallal, ilma milleta peaks komisjon tegema 2027. aastaks ettepaneku ühtse turu tõkete ennetamise õigusakti kohta. Mõned meetmed on aga ajakavast maas (nt piiriüleste autoüüriteenuste algatus). Märkime ka, et strateegias ei määratleta kõigi meetmete puhul küllaldaselt see, mida komisjon tahab nendega saavutada ja mis ajaks. Tegu on esimese sammuga integreerituma ühtse turu poole, kuid samal ajal oleme seisukohal, et strateegia ei ole endiselt piisavalt ambitsioonikas selleks, et tagada teenuste sektori edasine ulatuslik integreerimine ühtsele turule.

Hiljutised riigipõhised soovitusid ei pannud liikmesriike põhjalikult reformima teenuste sektori reguleerimist

- 44** 2012. aastal tegi komisjon ettepaneku kõrvaldada puudused teenuste direktiivi rakendamisel, tehes seda osaliselt nõukogu riigipõhiste soovitude kaudu, ning kutsus asjaomaseid liikmesriike üles tegema ambitsioonikamaid riigisiseseid reforme¹⁶. Uurisime, mil määral keskenduti teenuste turgude arengu jälgimisel piiriülestele teenustele ja tõkete kõrvaldamisele. Analüüsisime ka alates 2015. aastast esitatud riigipõhiseid soovitusi ja seda, kas need on viinud asjaomastes liikmesriikides oluliste reformideni.
- 45** Meie analüüs näitas, et komisjoni järelevalve riigipõhiste soovitude täitmise üle keskendus makromajanduslikele andmetele ja koondteabele (kuna puudusid (konkreetsed teenuste sektoreid käsitlevad andmed), pööramata suuremat tähelepanu piiriülestele teenustele.
- 46** Ajavahemikul 2015–2019 esitas nõukogu liikmesriikidele igal aastal 9–12 teenuste sektoriga seotud riigipõhist soovitusi. COVID-19 pandeemia haripunktis, 2020. ja 2021. aastal, riigipõhiseid soovitusi ei esitatud. Alates 2022. aastast on teenuste sektoriga seotud riigipõhiste soovitude arv järsult vähenenud (2022. ja 2023. aastal esitati ainult üks selline riigipõhine soovitus aastas, 2024. ja 2025. aastal esitati neid vastavalt kolm ja seitse), sest komisjon on keskendunud majanduse taastamisele. Lisaks sai selliseid riigipõhiseid soovitusi vähem liikmesriike kui enne pandeemiat. Üldiselt on nõukogu alates 2022. aastast esitanud selliseid riigipõhiseid soovitusi Ungarile aastatel 2022–2024, Belgiale ja Itaaliale 2024. aastal ning Belgiale, Kreekale, Prantsusmaale, Itaaliale, Luksemburgile, Ungarile ja Sloveeniale 2025. aastal (*joonis 3*).

¹⁶ Komisjoni teatis ühtse turu parema juhtimise kohta, COM(2012) 259.

Joonis 3 | Riigipõhised soovitusel teenuste valdkonnas



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

- 47** Meie külastatud liikmesriikidest oli teenuste turgude kohta esitatud soovitusi Saksamaale, Prantsusmaale, Itaaliale ja Ungarile. Uurisime, mil määral on kõige uuematele soovitudele järgnenud reformid, mille eesmärk on kõrvaldada teenuste osutamist pärssivaid tõkkesid ning edendada majanduskasvu ja tööhõivet dereguleerimise kaudu. Leidsime siiski, et need soovitusel ei viinud kokkuvõttes teenuste sektoris oluliste reformideni ning et reformid olid ajendatud muudest asjaoludest ([2. selgitus](#)). Komisjoni viimase riigipõhiste soovitude hindamise kohaselt tegid Austria ja Portugal 2025. aastal reforme, mille tulemusi hinnati oluliseks.

2. selgitus

Teenuseid käsitlevate riigipõhiste soovitude täitmiseks ei tehta külastatud liikmesriigides olulisi reforme

Komisjoni hinnangul ei ole Ungari¹⁷ alates 2019. aastast saadud riigipõhiste soovitude täitmisel edusamme teinud või on need olnud vähesed.

Prantsusmaa puhul soovitati 2019. aasta riigipõhistes soovitudes vähendada regulatiivseid piiranguid, eelkõige teenuste sektoris, näiteks jaemüügi, kinnisvaratehingute, eluaseme, toitlustuse ning õigusabi ja raamatupidamisega seotud teenuste valdkonnas. Samal aastal võttis Prantsusmaa vastu majanduskasvu ja ettevõtete ümberkujundamise toetamise tegevuskava, milles on ette nähtud ligikaudu 70 meetet, et vähendada ettevõtete ees seisvaid haldustõkkeid ja hõlbustada juurdepääsu rahastamisele. Üldiselt leidis komisjon, et tehtud edusammud on olnud vähesed.

Nõukogu soovitas oma 9. juuli 2019. aasta soovitusel Saksamaa 2019. aasta riikliku reformikava kohta Saksamaal tugevdada 2019. ja 2020. aastal konkurentsi äriteenuste ja reguleeritud kutsealade valdkonnas. Vastusena sellele muutis Saksamaa 2020. aastal inseneride ja arhitektide tasusid reguleerivaid eeskirju – pärast seda, kui Euroopa Liidu Kohus tegi otsuse, millega tunnistati Saksamaal kohustuslikud miinimum- ja maksimumhinnad vastuvõetamatuks. 2021. aastal muutis Saksamaa ka oma kutsealasid käsitlevaid õigusnorme seoses advokaatide ja maksunõustamisega tegelevate äriühingutega, rakendades Saksamaa konstitutsioonikohtu otsust. Nõukogu vastu võetud 2019. aasta riigipõhiste soovitude täitmiseks teenuste sektoris muid meetmeid ei võetud. Sellest hoolimata ei ole Saksamaale esitatud riigipõhised soovitusel pärast seda uusi teenustega seotud soovitusi sisaldanud.

- 48** Täheleandame veel, et soovitusel ei ole piisavalt kooskõlas piiriüleste teenuste hõlbustamiseks võetud muude komisjoni meetmetega, nagu 2015. aasta õiglasema ja süvendatuma siseturu strateegia ning 2020. aasta pikaajaline tegevuskava,¹⁸ kuna Euroopa poolaasta teenuseid puudutavad riigipõhised soovitusel keskendusid rohkem poliitikaküsimustele ja makromajanduslikule mõjule.

¹⁷ SWD(2025) 217, tabel A16.2 (koondtabel 2019.–2024. aasta riigipõhiste soovitude kohta).

¹⁸ Komisjoni teatis „Pikaajaline tegevuskava ühtse turu normide paremaks rakendamiseks ja täitmise tagamiseks“, COM(2020) 94.

- 49** Eelöeldut silmas pidades leiame, et Euroopa poolaasta võib olla kasulik täiendus muudele õigusnormide täitmise tagamiseks mõeldud vahenditele, kuid see ei ajendanud liikmesriike oma teenuste sektoreid põhjalikult reformima ega kõrvaldama ühtsel turul piiriüleseid teenuseid pärssivaid tõkkeid.

Väga vähesed liikmesriigid kasutasid taaste- ja vastupidavusraha teenuste sektori reformimiseks

- 50** 2020. aastal löid nõukogu ja Euroopa Parlament taaste- ja vastupidavusraha, ¹⁹ et leevendada COVID-19 pandeemia kahjulikku mõju ja suurendada pikaajalist majanduskasvu. Uus rahastamismehhanism võimaldas liikmesriikidel saada rahalist toetust, et hoogustada kestlike reformide elluviimist ning sellega seotud avaliku sektori investeeringuid, sealhulgas meetmete võtmist Euroopa poolaasta raames kindlaks tehtud probleemide lahendamiseks.
- 51** Rahalise toetuse saamiseks tuli täita tingimus, et liikmesriigid lisavad oma riiklikesse taaste- ja vastupidavuskavadesse reforme ning saavutavad teatavad eesmärgid ja sihid. Liikmesriigid pidid tegelema kõigi või suurema osa riigipõhistes soovitud loetletud probleemidega, kuid neilt ei nõutud kõigis poliitikavaldkondades meetmete võtmist. Uurisime, kas need kavad hõlmasid asjakohaseid reforme, mille eesmärk on kõrvaldada piiriüleste teenuste osutamist pärssivad tõkked.
- 52** Selgitasime välja, et 2019. aastal teenustega seotud soovitud saanud kümnest liikmesriigist (*joonis 3*) olid lisanud oma riiklikesse taaste- ja vastupidavuskavadesse teenuste sektori dereguleerimise või lihtsustamise eesmärgiga reformimeetmed Hispaania, Horvaatia, Itaalia, Austria ja Portugal (*III lisa*). Horvaatia, Itaalia ja Portugali riiklikes taaste- ja vastupidavuskavades loetletud reformid mõjutasid aga ainult riigi majanduse vähetähtsaid sektoreid, mille piiriülene mõju oli väga väike või olematu.
- 53** Itaalia oli lisanud oma riiklikku taaste- ja vastupidavuskavasse ka giiditeenustega seotud reformimeetme, millel oli piiriülestele teenustele positiivne mõju (*3. selgitus*).

¹⁹ 12. veebruari 2021. aasta määrus (EL) 2021/241, millega luuakse taaste- ja vastupidavusraha.

3. selgitus

Giiditeenuste ulatuslik reformimine Itaalias kui taaste- ja vastupidavusraha ELi rahastuse saamise eeltingimus

Itaalias kehtestati taaste- ja vastupidavusraha raames²⁰ vastu võetud seadusega nr 190/2023 giidi kutseala jaoks ühtne riiklik raamistik, mis asendas selle sektori varasema väga killustatud piirkondliku reguleerimise. Sellega tagati kutsealale vaba ja piiramatut juurdepääs, kõrvaldades sellised tõkked nagu kohustus kuuluda mõnda kutseorganisatsiooni, tasude tabelid, kindlustusnõuded ja koolituskursustel mitteosalemise eest määratavad karistused. Pärast riikliku eksami sooritamist on registreerimine nüüd tasuta, eksamil osalejate ja litsentseeritud giidide arvu ülempiirid puuduvad ning spetsialistid võivad vabalt tegutseda kogu riigi territooriumil.

Reformiga hõlbustati teenuseosutajate piiriülest turule sisenemist, tagades teistes ELi liikmesriikides või selles valdkonnas samaväärseks peetavates riikides omandatud kutsevalifikatsioonide täieliku tunnustamise.

- 54** 2027. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistikuga seoses tegi komisjon ettepaneku kasutada taaste- ja vastupidavusraha puhul sarnast lähenemisviisi, seades raha väljamaksmise tingimuseks reformide ja investeringute põhietappide rahuldaval tasemel lõpuleviimise. ELi rahalise toetuse sidumine selliste tingimuste täitmisega nagu reformi tulemuslik vastuvõtmine ja rakendamine võib põhimõtteliselt olla tõhus vahend piiriüleste teenuste regulatiivsete ja haldustõkete kõrvaldamiseks. Seni on seda rahastamismehhanismi teenuste sektori reformimisel kasutatud siiski väga vähe²¹.

²⁰ Riikliku taaste- ja vastupidavuskava 1. ülesanne: digiteerimine, innovatsioon, konkurentsivõime, kultuur ja turism (C3) – turism ja kultuur (4.0).

²¹ Eriaruanded 21/2022, 07/2023, 26/2023, 13/2024 ja 09/2025.

Komisjonil on teenuste ühtse turu normide täitmise tagamisel tekkinud märkimisväärsed probleeme

- 55** Liikmesriigid pidid teenuste direktiivi riigisisesse õigusesse üle võtma 2009. aasta lõpuks ja viima oma riigisisese õigusaktid sellega kooskõlla. Komisjon võib alata nende liikmesriikide suhtes, kes ei rakenda ELi ühtse turu normide sätteid, rikkumismenetlust. Uurisime, kui tulemuslikult uuris komisjon teenuste direktiivi rikkumisi, millele tema tähelepanu juhti. Samuti uurisime seda, kas külastatud liikmesriikides esines muid tõkkeid, mis takistasid direktiivi edukat rakendamist.

Ühtse turu normides kasutatud mõistete sisu ei olnud alati selge

- 56** Teenuste direktiivis eristatakse vabadust osutada (ajutiselt) teenuseid teises liikmesriigis ja vabadust asutada teenuseosutaja teises liikmesriigis. ELi õigusaktides puudub aga mõiste „teenuste ajutine osutamine“ õiguslik määratlus.
- 57** Riikide ametiasutuste hinnangul tekitab see ebakindlust seoses ajutisi piiriüleseid teenuseid käsitlevate sätete praktilise kohaldamisega (kuigi selle kohta on olemas teatav Euroopa Liidu Kohtu praktika). Sageli on teatavat majandustegevust reguleerivates riigisisestes õigusaktides esitatud ainult asjaomase tegevuse kohta kehtivad nõuded, ilma et oleks selgitatud, kas nõudeid kohaldatakse ka nende suhtes, kes osutavad teenuseid ajutiselt. Pädev asutus peab seega iga üksikjuhtumi asjaolusid põhjalikult uurima. Ettevõtjate jaoks võib see tähendada lisakulusid, kuna nad ei saa vabalt teenust osutada, vaid peavad ametlikult asutama ettevõtte teises liikmesriigis ja täitma kõiki riigisiseseid õigusnorme, näiteks seoses kutsekvalifikatsioonide tunnustamisega.
- 58** Asjaolu, et teenuste direktiivis kasutatud olulist mõistet ei ole veel piisavalt selgitatud, tekitab teenuseosutajate jaoks tõenäoliselt õiguskindlusetust ja tarbetuid kulusid ning võib pärssida teenuste osutamist liikmesriikides.

Mõnes liikmesriigis viivitati teenuste direktiivi rakendamisega

- 59** Komisjon võib ELi õiguse täitmise tagamiseks viimase abinõuna kaevata liikmesriigi rikkumise eest Euroopa Liidu Kohtusse²². Liikmesriikide kohtud võivad samuti taotleda Euroopa Liidu Kohtult eelotsuseid selleks, et nad saaksid konkreetsetes asjas otsuse teha. Need menetlused on aga sageli pikad, mis tähendab, et nõuete mittetäitmine võib kesta aastaid. Üks näide sellest on kontsessioonid Itaalias ([4. selgitus](#)).

4. selgitus

Teenuste direktiivi rakendamise oluline viibimine – Itaalia kontsessioonid

Pärast teenuste direktiivi jõustumist algatas komisjon Itaalia vastu rikkumismenetluste, kuna vastupidi [teenuste direktiivi artiklis 9](#) nõutule ei sõlmitud supelrandade teenuste kontsessioone avalike hankemenetluste kaudu. Kuigi riigisisest õigusnormid tunnistati 2010. aastal kehtetuks, pikendati hilisemate riigisiseste õigusaktidega korduvalt olemasolevaid kontsessioone ja lükati edasi uute sõlmimiseks kavandatud riigihanked²³. Hoolimata Euroopa Liidu Kohtu 2016. aasta otsusest,²⁴ milles kinnitati, et sellised kontsessioonid kuuluvad teenuste direktiivi kohaldamisalasse, pikendati 2024. aastal vastu võetud uue dekreetseadusega²⁵ kontsessioonide kehtivust 2027. aastani.

Sarnane olukord valitses jaemüügisektoris, kus alles 2023. aasta uue seadusega reformiti avalikes kohtades kauplemise kontsessioonide andmise süsteemi²⁶. Selle kaubandusvormi müügitgevus moodustab ligikaudu viiendiku kogu jaemüügitgevusest Itaalias, kusjuures 2023. aastal vajasid neid kontsessioone ligikaudu 160 000 jaemüüjat. Sama seadusega nähti aga ette ka juba antud kontsessioonide pikendamine kümneks aastaks.

²² ELi toimimise leping, artikkel 258.

²³ Seadus nr 494 (5.12.1993), seadus nr 25 (26.2.2010) ja seadus nr 145 (30.12.2018).

²⁴ Euroopa Kohtu (viies koda) 14. juuli 2016. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-458/14 ja C-67/15.

²⁵ Dekreetseadus nr 131 (16.9.2024).

²⁶ Turgu ja konkurentsi käsitlev iga-aastane seadus nr 214/2023.

- 60** Komisjon on alates 2013. aastast riigipõhiste soovitude kaudu korduvalt kritiseerinud Ungarit selle eest, et too on loonud ebasoodsa keskkonna välismaiste ettevõtjate jaoks, kes osutavad teenuseid sellistes sektorites nagu pangandus, jaemüük, energeetika, transport või kindlustus, kus piiravad eeskirjad ja meelevaldne haldussekkumine piirab konkurentsi ja mõjutab ettevõtete kasumlikkust. Niisugused tingimused võivad pärssida teiste ELi liikmesriikide või kolmandate riikide teenuseosutajate osutatavaid piiriüleseid teenuseid ja tehtavaid otseinvesteeringuid. Kõik need uued tõkked ei kuulu küll teenuste direktiivi kohaldamisalasse, kuid võivad Ungari teenuste turud ELi ühtselt turult veelgi enam eraldada ([5. selgitus](#)).

5. selgitus

Teenuste seisukohast olulisi ühtse turu aluspõhimõtteid õõnestavad regulatiivsed piirangud Ungaris

Diskrimineerivad kütusehinnad

Ungari kehtestas Ungari numbrimärgiga sõidukitele madalamad ametlikud kütusehinnad, mis ei kehti välismaise numbrimärgiga sõidukeile. Komisjon algatas 2022. aastal sellega seoses ametliku rikkumismenetluse, olles saanud kaebuse, mille kohaselt rikuti selle meetmega ELi õigusnorme, mis käsitlevad kaupade ja teenuste vaba liikumist ELis.

Diskrimineerivad meetmed jaemüügisektoris

Ungari on vastu võtnud ka mitu turulepääsu piiravat meetet. 2014. aastal võeti vastu seadus, millega keelati kahjumit teenivad supermarketid, et kaitsta kodumaiseid ettevõtteid suurte, sageli välisomanduses olevate konkurentide eest. Selle peale taotles komisjon piirangute kõrvaldamist. 2025. aastal algatas komisjon uued rikkumismenetlused (mis on 2026. aasta alguse seisuga veel pooleli), kutsudes Ungarit taas üles järgima asutamisvabadust käsitlevaid norme ja tagama teatavate toodetega seoses ettevõtjate võrdse kohtlemise.

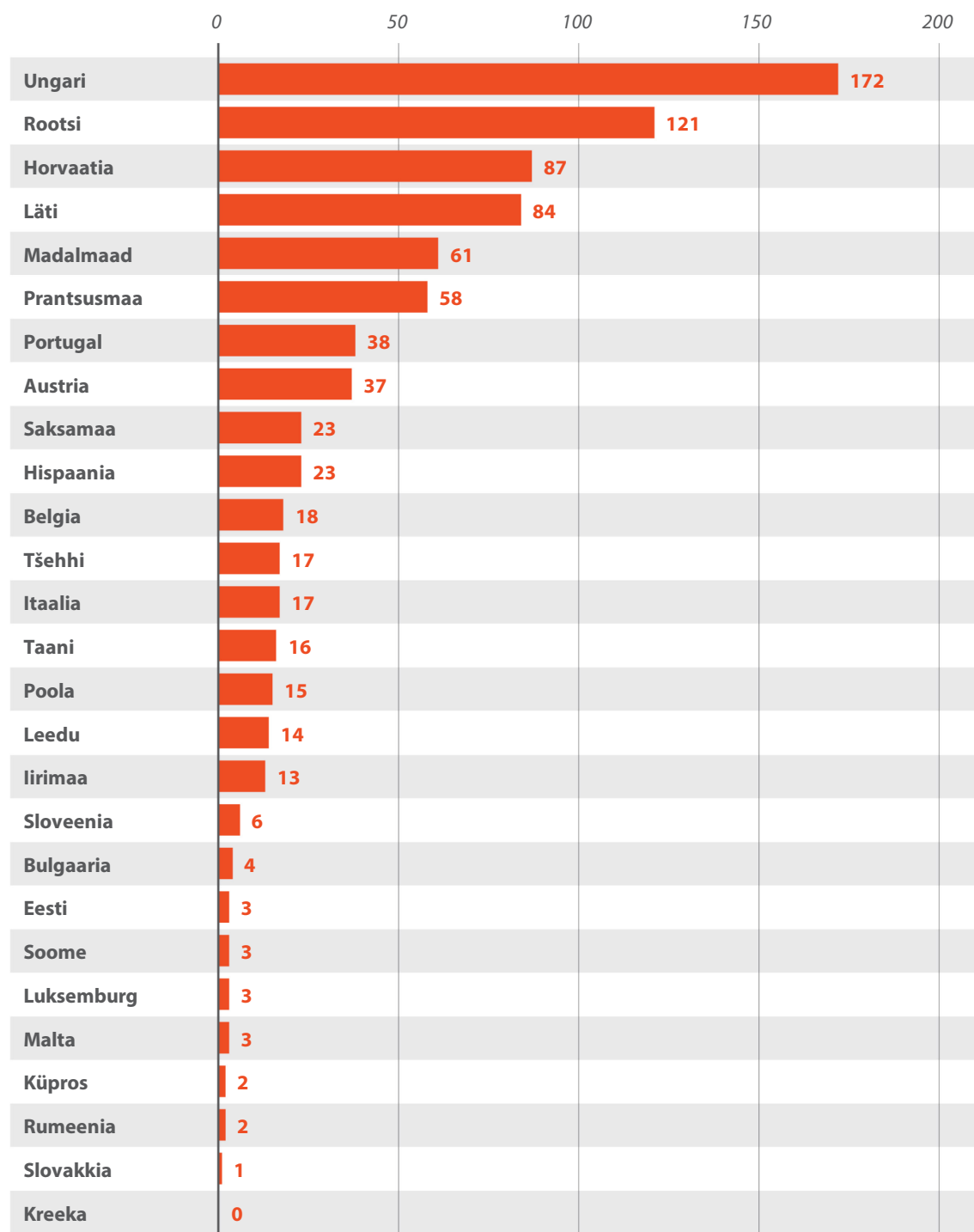
- 61** Kokkuvõtteks tuleb järeldada, et selgest kohtupraktikast ja rikkumismenetlustest hoolimata on mõni liikmesriik teenuste direktiivi rakendamist märkimisväärselt aeglustanud või uute regulatiivsete või haldustõkete seadmisega ühtse turu integratsiooni veelgi õõnestanud.

Komisjonile uutest tõketest teatamisel on täheldatavad märkimisväärsed lüngad, mis muudavad selle suuresti ebatõhusaks

- 62** Teenuste direktiivi artikli 15 lõike 7 ja artikli 39 lõike 5 kohaselt peavad liikmesriigid teavitama komisjoni kõigist uutest õiguslikest, regulatiivsetest või haldusnõuetest, mis mõjutavad asutamisvabadust ja teenuste piiriülest osutamist. Komisjon peab hindama nende kooskõla ELi õigusega ja teavitama neist teisi liikmesriike, avaldades asjaomase teate selleks ettenähtud veebisaidil. Uurisime, kas liikmesriigid, mida külastasime, täitsid seda teavitamiskohustust järjepidevalt ja täielikult.
- 63** Teenuste direktiivi artikli 15 lõike 3 kohaselt peavad uued nõuded olema mittediskrimineerivad, põhjendatud ülekaaluka avaliku huviga ja proportsionaalsed. Nende teavitamiskriteeriumide kohaselt ei pea teatama näiteks uutest loanõuetest. Seadusandlik ettepanek, mille komisjon esitas 2016. aastal selle lünga täitmiseks, võeti aga 2021. aastal tagasi²⁷.
- 64** Aastatel 2016–2024 sai komisjon 847 teenuste direktiivi alusel esitatud teadet. Tõime oma analüüsis välja märkimisväärsed erinevused selles, kuidas liikmesriigid kõnealust menetlust kasutavad. Näiteks Kreeka ei ole esitanud ühtegi teadet ja veel üheksa liikmesriiki esitasid kõnealusel ajavahemikul alla kümne teate, Ungari ja Rootsi seevastu esitasid kumbki üle 100 teate (*joonis 4*).

²⁷ COM(2016) 821.

Joonis 4. Esitatud teated liikmesriikide kaupa (2016–2024)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

65 Teenuste direktiivi sätteid kohaldatakse liikmesriikides kõigi riigi, piirkondlikul ja kohalikul tasandil kehtestatud meetmete suhtes. Külastatud liikmesriikides puudus aga ühtne arusaam piirkondlikest või kohalikest eeskirjadest teatamise kohustustest. Mõned liikmesriigid teatasid piirkondliku või kohaliku tasandi teenustega seotud nõuetest, teised aga üksnes riigi tasandi meetmetest.

- 66** Kuigi komisjon ajakohastas 2022. aastal oma [suuniseid liikmesriikidele](#) ja täiustas teate esitamise vormi, mida liikmesriigid pidid 2024. aastal kasutama, juhtisid meie külastatud liikmesriikide asutused tähelepanu sellele, et komisjonilt pole endiselt saadud piisavalt selgeid suuniseid selle kohta, kuidas hinnata riigisiseste õigusnormide kooskõla teenuste direktiiviga, näiteks seoses riigisiseste õigusaktide eelnõude mittediskrimineerivuse, vajalikkuse ja proportsionaalsuse aspektidega. Sarnased hindamise suunised kehtestati [direktiiviga \(EL\) 2018/958](#), milles käsitletakse kutsealasid reguleerivate uute õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli²⁸.
- 67** Pärast teadete hindamist teavitas komisjon tavaliselt liikmesriike, kui tegu oli teenuste direktiivi ilmse rikkumisega. Komisjoni enda jõupingutused teatamata riigisiseste õigusaktide kindlakstegemisel olid siiski tagasihoidlikud. 2019. ja 2020. aastal korraldas komisjon kõigis liikmesriikides esimest korda õigustiku sõelumise, tehes kummalgi aastal kindlaks ligikaudu kümme ilmse mittevastavuse juhtumit. Seejärel teatasid asjaomased liikmesriigid kõnealustest meetmetest või muutsid oma õigusakte, et viia need kooskõlla teenuste direktiiviga. Komisjon korraldas sarnase sõelumise ka 2024. aastal, kuid vahendite piiratuse tõttu hõlmas see ainult kahte piirkonda Saksamaal ja Poolas.
- 68** Eeltoodust järeldub, et teavitamisprotsessis on märkimisväärsed lünki, mistõttu ei ole tagatud komisjoni piisav teavitamine uutest nõuetest, mis võivad kujutada endast teenuste ühtse turu tõkkeid. Komisjoni enda uurimiste ulatus ja sagedus ei ole nende lünkade kõrvaldamiseks piisav.

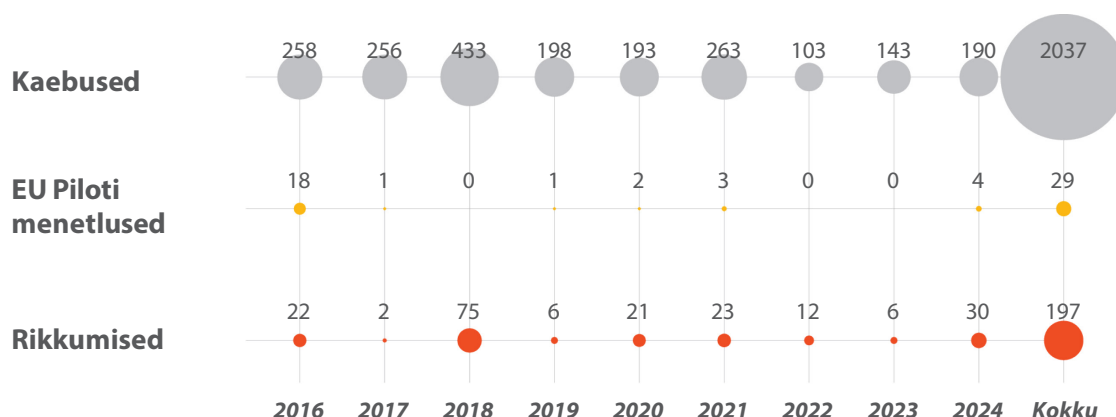
Komisjon menetles teenustega seotud kaebusi puudulikult

- 69** Kaebused on oluline allikas, mille kaudu komisjon saab teavet teenuseid käsitlevate ELi reeglite võimalike rikkumiste kohta. Kui mõni kodanik või äriühing leiab, et liikmesriik on näiteks õigusakte vastu võttes või haldusmeetmetega rikkunud ELi õigust, võib ta esitada komisjonile selle kohta kaebuse. Uurisime valimit, mis koosnes 30 kaebusest ja muudest juhtumitest, mis valiti komisjoni andmebaasist (THEMIS), et hinnata, kas komisjon prioriseeris kaebusi tõhusalt ja võttis ELi eeskirjade olulise rikkumise korral asjakohaseid meetmeid.

²⁸ Vt ka [eriaruanne 10/2024](#), punkt 34.

- 70** Alates 2016. aastast on komisjon saanud 27 ELi liikmesriigilt kokku 2037 kaebust teenuste osutamise vabadust käsitlevate eeskirjade rikkumise kohta liikmesriikides. Pärast hindamist algatati liikmesriikide suhtes ametlik rikkumismenetlus ainult mõne juhtumi puhul (*joonis 5*). Kaebuste alusel algatati 34% EU Piloti dialoogi juhtumitest, mille puhul komisjon püüdis käsitleda ELi õiguse arvatavat rikkumist mitteametlikus dialoogis asjaomase liikmesriigiga, ning 13% rikkumismenetlustest.

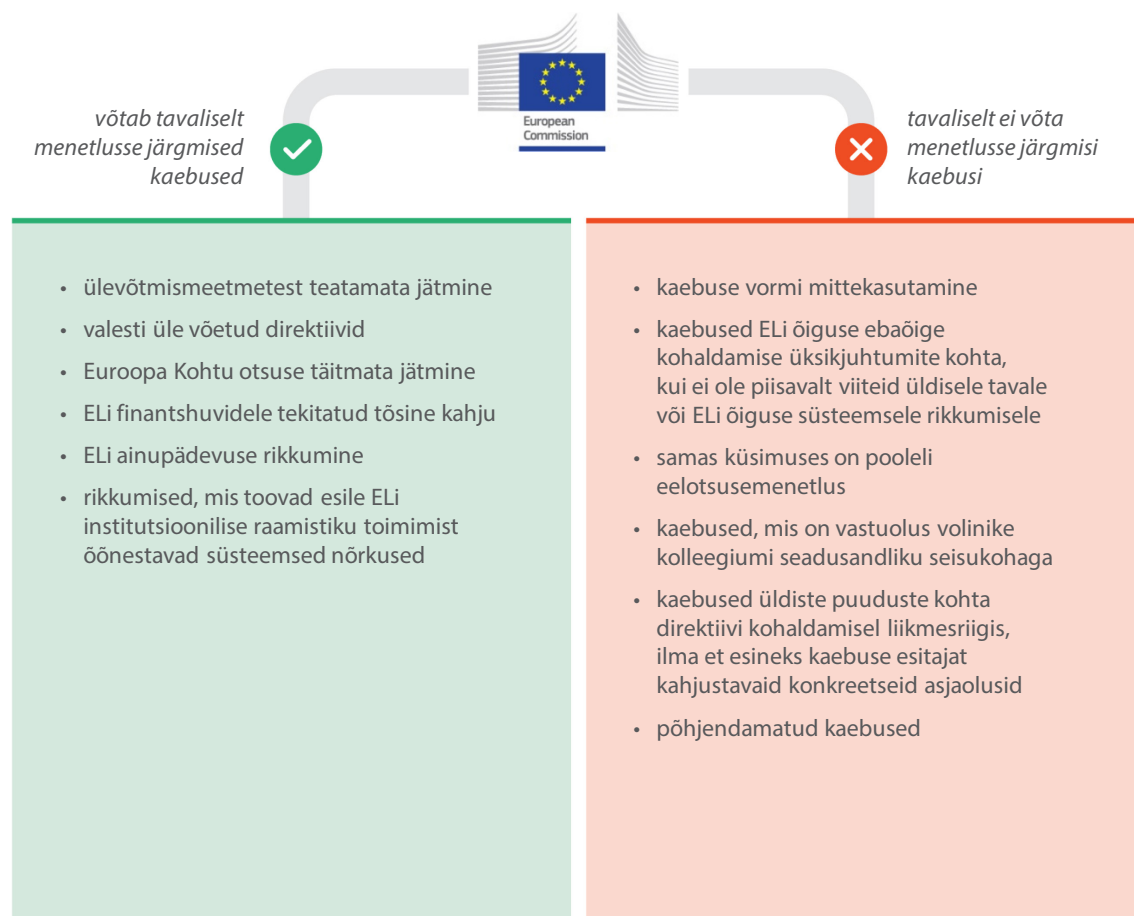
Joonis 5 | Kaebuste, EL Piloti dialoogiga seotud juhtumite ja rikkumismenetluste koguarv aastas



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

- 71** 2008. aastal loodud EU Piloti dialoogi raames püüdis komisjon liikmesriikidega arutada ja lahendada võimalikke ELi õiguse rikkumisi, et võimaluse korral vältida ELi toimimise lepingu artikli 258 kohaseid ametlikke rikkumismenetlusi. Alates 2017. aastast on komisjon aga kasutanud EU Piloti dialoogi ainult 11 teenustega seotud rikkumise puhul (aastatel 2013–2016 oli nende juhtumite arv 95), kuna ta ei pidanud seda vahendit kõnealuste juhtumite lahendamisel tõhusaks.
- 72** Oma ressursside tõhusaks haldamiseks peab komisjon kaebused tähtsuse järjekorda seadma ja otsustama, milliseid meetmeid võtta. Sel eesmärgil sisaldavad komisjoni kaebuste hindamise sisesuunised (mis põhinevad 2017. aasta [teatisel „ELi õigus: parema kohaldamisega paremad tulemused“](#)) juhtumikategooriaid, mida tuleb käsitada prioriteetsetena, ja selliseid, mida tavaliselt ei menetleta (*joonis 6*).

Joonis 6 | Komisjoni kohaldatavad kaebuste prioriseerimiskriteeriumid



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

73 Menetletud juhtumite puhul ei leidnud me tõendeid selle kohta, et komisjon oleks kasutanud selgeid prioriseerimiskriteeriume. Kuigi juhtumi käsitlejad peavad kaebuse menetlemisel dokumenteerima kaebuse prioriteetsuse astme ja seda põhjendama (punkt 72), ei tehtud seda ühegi meie valimisse kuulunud 30 juhtumi puhul.

74 ELi õiguses sisalduva *de-minimis*-klausli eesmärk on suurendada tõhusust, välistades vähemtähtsad juhtumid ja vältides nõuete täitmise tagamiseks tarbetuid menetlusi. Kuna teenuste direktiivis sellist klauslit ei ole, pidi komisjon tegelema kõigi põhjendatud ja nõuetekohaselt esitatud, sealhulgas paljude nišiturge puudutavate kaebustega, mis võttis märkimisväärsel hulgal ressursse.

Komisjonile esitatud kaebuste menetlemine kestis mõnikord liiga kaua ja seadis väikeettevõtjad ebasoodsasse olukorda

75 Komisjon peab tegema kõigi kaebuste puhul esialgse hindamise kahe kuu jooksul pärast nende registreerimist. Kui kaebust on vaja põhjalikumalt uurida, tuleks selle hindamine tavajuhul lõpule viia ühe aasta jooksul pärast registreerimist. Kõik toimikud, mis on olnud menetluses ootel üle aasta, tuleks hinnata prioriteetseks²⁹. Uurisime, kui palju aega kulus komisjonil kaebuste käsitlemiseks.

76 Aastatel 2016–2024 kulus komisjonil teenustega seotud kaebuste lahendamiseks keskmiselt 15 kuud. Hoolimata pikemast menetlusajast aastatel 2019–2021 on juhtumite keskmine kestus alates 2016. aastast märkimisväärselt lühenenud (joonis 7). Pikad menetlused on siiski endiselt tavalised. Juhtumitest umbes kolmandiku puhul ei peetud kinni üheaastasest tähtajast, kusjuures 75 kaebuse (ligikaudu 4,4% lõpetatud kaebustest) puhul kulus nende registreerimisest menetluse lõpuleviimiseni üle viie aasta.

Joonis 7 | Teenustega seotud kaebused: menetluses olevate ja lõpetatud juhtumite arv ning lõpetatud juhtumite keskmine kestus (2016–2024)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

²⁹ Vt ka komisjoni 2020. aasta pikaajalise tegevuskava meede 20.

- 77** Leidsime, et komisjon ei hinnanud kaebusi alati kooskõlas oma menetluseeskirjadega. Mõnel juhul puudusid andmed esialgsete hinnangute kohta või jäeti kaebuse esitajad teavitamata sellest, et nende kaebused olid olnud kauem kui aasta menetluses ootel. Lisaks ei jätkatud COVID-19 pandeemia ajal kolme rikkumismenetlust, mis oli algatatud Ungari, Rumeenia ja Slovakkia suhtes, ning need lõpetati ilma neid ümber hindamata³⁰. Ühel juhul esitas komisjon ainult soovitusel, kuigi ta oli kindlaks teinud ELi õiguse võimaliku rikkumise (**6. selgitus**).

6. selgitus

Kaebus seoses töötajate lähetamisega Saksamaale

Komisjon sai kaebuse, mis puudutas selliste töötajate ajutist lähetamist, kelle teenuseosutajad võtsid Saksamaa ehitussektoris tööle ajutist tööjõudu vahendavate asutuste kaudu³¹.

Kuigi komisjon leidis, et Saksamaa ajutise töö seadus võib niisugust lähetamist takistada, otsustas ta vaid esitada soovitusel³². Seni ei ole Saksamaa selles küsimuses meetmeid võtnud ja komisjon ei ole juhtumit veel lõpetanud.

- 78** Enamiku komisjoni käsitletud kaebustest esitasid väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEd) või üksikisikud, kes leidsid, et nende õigust osutada teenuseid teises liikmesriigis on rikutud. VKEd osutavad teenuseid suurema tõenäosusega ajutiselt, suuremad ettevõtted aga rajavad tavaliselt asjaomases riigis püsiva tegevuskoha ja nii paljude piiriüleste teenuste tõketega seega kokku ei puutu. Paljud VKEd võisid siiski menetluste pikkuse ja nende tulemuste ettearvatuse tõttu komisjonile kaebuste esitamisest hoiduda.
- 79** Kui kaebuste esitamise mehhanism kõrvale jätta, on ettevõtjatel teises liikmesriigis teenuste osutamisel vähe võimalusi regulatiivsete või haldustõkete suhtes vastuväiteid esitada. Teadmata eduväljavaadetega kohtumenetluse algatamine (teise liikmesriigi) kohtutes on eelkõige VKEde jaoks liiga kulukas ja aeganõudev.

³⁰ INFR(2020)2091, INFR(2020)2090 ja INFR(2020)4007.

³¹ CPLT(2020)02219.

³² Euroopa Komisjon, „[Transition pathway for Construction](#)“, 2023, lk 40 ja 44.

- 80** Kokkuvõttes suutis komisjon teenuste piiriülese osutamise tõkete kohta esitatud kaebuste menetlemise kestust lühendada, kuid pikad menetlused olid siiski endiselt tavalised ega toonud alati kaasa asjaomase liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse algatamist, seda isegi juhtudel, mil see oleks olnud põhjendatud. Selline olukord on eriti ebasoodne väiksematele teenuseosutajatele, keda kõnealused tõkked suurema tõenäosusega mõjutavad, kuid kes väiksema tõenäosusega esitavad ametlikke kaebusi või taotleavad õiguskaitset riigi kohtutes.

Piiriüleste teenuste hõlbustamise vahendid ei olnud suures osas tõhusad

- 81** Käesoleva auditiga hõlmatud ajavahemikul said komisjon ja liikmesriigid kasutada ettevõtjate jaoks ühtse turu (sh piiriüleste teenuste) toimimise parandamiseks järgmisi vahendeid:
- **ühtsed kontaktpunktid** – teenuseosutajatele tagatud üks koht, mille kaudu nad saavad veebis täita kõik menetlused ja formaalsused³³;
 - **SOLVIT**³⁴ – tasuta probleemide lahendamise teenus, mida koordineerib komisjon ja mida liikmesriikide ametiasutused osutavad alates 2002. aastast. Selle võrgustiku kaudu aidatakse kodanikke ja ettevõtjaid, kellel on raskusi oma ELi õigusest tulenevate õiguste tunnustamisel teise riigi ametiasutuste poolt, eelkõige siis, kui nad kolivad teise riiki ELis või tegelevad ELis piiriülese äritegevusega. Teenus pakub alternatiivi võimalusele algatada ametlik menetlus kohtus, esitada Euroopa Komisjonile kaebus või algatada petitsioon³⁵;
 - **ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühm** – foorum, mille raames komisjon ja liikmesriigid teevad koostööd suurimate ühtse turu tõkete kõrvaldamiseks.
- 82** Uurisime, kas neid vahendeid kasutati piisavalt ja tulemuslikult, et hõlbustada piiriüleseid teenuseid ELis. Selleks analüüsisime kättesaadavaid kasutajaandmeid ja ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühma asjakohase meetme tulemusi ning küsitlesime ühtseid kontaktpunkte kõigis liikmesriikides.

³³ Teenuste direktiivi artiklid 6 ja 8.

³⁴ Komisjoni soovitus 2013/461/EL.

³⁵ COM(2025) 500, lk 28.

Ühtsed kontaktpunktid ei täida veel neile teenuste direktiiviga pandud ülesannet

- 83** Teenuseosutajate jaoks haldusmenetluste lihtsustamiseks nähti teenuste direktiiviga ette ühtsed kontaktpunktid, mille kaudu teha oluline teave (nt kohalikud nõuded) hõlpsasti kättesaadavaks nii teenuste osutajatele kui ka nende saajatele³⁶. Liikmesriikidel on vabadus otsustada, kui palju ühtseid kontaktpunkte nad vajavad ja kellele nad selle rolli usaldavad. Kahe meie valimisse kuulunud liikmesriigi puhul (Saksamaa ja Itaalia) kasutatakse suuresti detsentraliseeritud süsteemi, mistõttu on kõnealune roll pandud omaavalitsustele ning kaubandus- ja käsitöökodadele.
- 84** Teenuste direktiivi tõhusaks rakendamiseks sõlmis komisjon oma 2012. aasta teenuste paketi raames liikmesriikidega harta. Harta eesmärk oli ärgitada liikmesriike muutma ühtsete kontaktpunktide teenused kättesaadavamaks ja hõlpsalt kasutatavaks³⁷. 2018. aastal algatas komisjon rikkumismenetluse kõigi liikmesriikide suhtes seoses teenuste direktiivi ühtseid kontaktpunkte käsitlevate sätete täitmata jätmisega. Pärast menetluse lõpetamist koostas komisjon koostöös liikmesriikidega 2024. aastal heade tavade kataloogi ühtsete kontaktpunktide tegevuse edasiseks täiustamiseks.
- 85** Küllastatud liikmesriikides hindasime, milliseid edusamme on ühtsed kontaktpunktid teinud heade tavade kataloogi rakendamisel. Küllastustele lisaks korraldasime 2025. aasta juunis 27 liikmesriigi ühtsete kontaktpunktide seas küsitluse (vt [IV lisas](#) esitatud väljavõte).
- 86** Nii küsitluse tulemustest ([V lisa](#)) kui ka liikmesriikidesse tehtud küllastustest nähtub, et paljud ühtsed kontaktpunktid ei tegutse kooskõlas teenuste direktiiviga ega ole veel rakendanud häid tavaid käsitlevaid soovitusi ([7. selgitus](#)).

³⁶ Teenuste direktiivi artikkel 7.

³⁷ Komisjoni teatis „Teenindussektori majanduskasvu edendamise partnerlus 2012–2015“, COM(2012) 261, lk 12.

7. selgitus

Vajadus parandada ühtsete kontaktpunktide teenuseid

27 liikmesriigist 16-l on tsentraalne ühtne kontaktpunkt. Paraku täheldasime, et kõik teenuste direktiivi asjaomased nõuded olid täielikult täidetud ainult kolmes liikmesriigis (Prantsusmaa, Poola ja Rootsi). Kaheksas liikmesriigis ei saa teenuseosutajad täita kõiki oma piiriüleseks tegevuseks vajalikke haldusformaalsusi ühtse kontaktpunkti kaudu ning üheksas liikmesriigis ei taga ühtsed kontaktpunktid kogu nõutavat teavet, näiteks selle kohta, kuidas pääseda ligi avalikele registritele ja andmebaasidele või mida teha vaidluse korral. Ainult kuues liikmesriigis saavad ettevõtjad täita kõik formaalsused veebis ja ainult seitsmes liikmesriigis järgivad ühtsed kontaktpunktid komisjoni heade tavade soovitusi.

Kõigis 11 liikmesriigis, kus kasutatakse detsentraliseeritud ühtseid kontaktpunkte, on vähemalt üks selline ühtne kontaktpunkt, mis ei vasta kõigile direktiivi nõuetele, näiteks seetõttu, et teenuseosutajad ei saa selle kaudu täita kõiki oma piiriüleseks tegevuseks vajalikke haldusformaalsusi, või seetõttu, et ühtne kontaktpunkt ei täida täielikult teabe andmisele kehtivaid nõudeid.

Detsentraliseeritud ühtsetest kontaktpunktidest järgivad tavasid ja soovitusi täielikult ainult Hispaania, Sloveenia ja Austria ühtsed kontaktpunktid. Näiteks Tšehhis, Saksamaal, Itaalias ja Slovakkias ei anna mõned ühtsed kontaktpunktid teavet inglise keeles.

13 liikmesriigis ei saanud ettevõtjad, kes soovisid kasutada ühtse kontaktpunkti teenuseid, kasutada kõigis ühtsetes kontaktpunktides oma riigi e-identimist.

Euroopa ühtne digivärv oli ELi algatus, mille eesmärk oli tagada 2020. aasta lõpuks hõlpsam veebipõhine juurdepääs teabele ja haldusmenetlustele³⁸. Meie küsitlusest aga selgus, et Belgia, Tšehhi, Saksamaa, Itaalia, Ungari ja Rumeenia ühtsetele kontaktpunktidele ei ole võimalik digivärava kaudu juurde pääseda.

- 87** Kuna ühtsed kontaktpunktid säilitavad teise liikmesriigi ettevõtjate teabe- või abitaotluste kohta tavaliselt vaid vähe andmeid, oli raske hinnata, mil määral nad piiriüleseid teenuseid hõlbustasid. Neljas detsentraliseeritud süsteemiga liikmesriigis ja ligikaudu kolmandikus tsentraliseeritud süsteemiga liikmesriikides ühtsed kontaktpunktid niisugust teavet ei kogu. Meie küsitlus näitas, et üle poole tsentraliseeritud süsteemi kasutavatest liikmesriikidest sai aastas alla 50 taotluse. See seab küsimuse alla ühtsete kontaktpunktide üldise kasulikkuse.

³⁸ Määrus (EL) 2018/1724.

Ettevõtjad kasutasid SOLVITit piiriüleste teenustega seotud õigusküsimuste lahendamiseks harva

- 88** SOLVITit kasutatakse teenuste puhul endiselt harva: alates 2015. aastast, mil uurisime olukorda oma eelmise eriaruande koostamiseks, ei ole selles osas toimunud peaaegu mingeid muutusi. Sarnaselt 2014. aasta näitajatele (17 juhtumit 2368-st) oli 2024. aastal vaid 25 juhtumit 3427-st seotud teenustega³⁹.
- 89** Eurochambresi 2024. aasta ühtse turu uuringus leiti, et kui ettevõtjad puutuvad kokku piiriüleste teenuste osutamist segavate tõketega, küsivad nad tavaliselt õigusnõu või võtavad ühendust kaubandus- ja tööstuskodadega. Eurochambresi hinnangul võib SOLVITI vähene kasutamine olla tingitud ettevõtjate vähesest teadlikkusest.

Ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühma tegelikud tulemused teenuste valdkonnas olid tagasihoidlikud

- 90** Ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühm on alates selle loomisest 2020. aastal käivitanud 11 projekti, millest ainult kaks olid seotud teenustega. Neist üks (kvalifikatsioonide eelneva kontrollimise⁴⁰ projekt) on juba lõpule viidud. Teine (piiriüleste teenuste osutajatele esitatavate haldusnõuete lihtsustamise projekt) käivitati 2022. aastal ja see oli 2025. aasta oktoobri seisuga veel pooleli. Käesoleva aruande koostamise ajal ei olnud Ungari rakkerühmas veel aktiivselt osalenud⁴¹.
- 91** Vaatasime läbi töötajate lähetamisega seotud haldusnõuete lihtsustamise projekti. See on teenuste direktiivi kohaldamise seisukohast asjakohane näiteks olukorras, kus teenuseosutaja võidab lepingu teenuste osutamiseks teises liikmesriigis ja saadab oma töötajad ajutiselt sinna töid tegema. 2025. aasta seisuga oli projekti tulemuslikkus töötajate lähetamise hõlbustamisel tagasihoidlik.

³⁹ Eriaruanne 05/2016, punkt 82.

⁴⁰ Vt ka meie eriaruanne 10/2024 kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta ELis.

⁴¹ SWD(2025) 217, lk 52.

- 92** Rakkerühm tegi kindlaks kaheksa parimat ettevõtjate halduskoormuse vähendamise tava (**8. selgitus**). Kuigi enamik liikmesriike nõustus sellega, et kontaktisikud ei pea vastuvõtvast riigis füüsiliselt kohal olema, ei väljendatud tahet piirduda deklaratsioonide nõudmisel sektoritega, mille puhul on suur oht, et lähetamiseeskirju ei täideta. See oleks võinud märkimisväärselt vähendada paljude ettevõtjate koormust riskivabades sektorites, kuid sellist sektoripõhist lähenemisviisi kavatsesid kaaluda ainult 11 liikmesriiki⁴². Mõnes külastatud liikmesriigis usuti, et erandid tähendaksid olulist kadu kontrolliteabes ja vähendaksid kontrollide tulemuslikkust.

8. selgitus

Töötajate lähetamist käsitlev ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühma projekt

Rakkerühm tegi kindlaks kaheksa liikmesriikides kasutatavat parimat tava, mis võiksid vähendada ettevõtjate halduskoormust töötajate lähetamisel teistesse liikmesriikidesse. Mõned näited:

- eeldeklaratsiooni nõutakse ainult sellistes valdkondades, mille puhul on suur oht, et lähetamiseeskirju ei järgita, või selliste lähetuste puhul, mis kestavad kindlaksmääratud ajast kauem;
- teenuseosutajatel lubatakse esitada eeldeklaratsioon esimese tööpäeva lõpuks;
- nõutakse ainult põhidokumente, nagu tööleping, palgatõendid ja tööajatabelid, ning teenuseosutajatele antakse taotluse alusel dokumentide esitamiseks mõistlik aeg;
- teenuseosutajatel võimaldatakse esitada dokumente mis tahes ELi keeles ja neile tagatakse suurem paindlikkus seoses kontaktisikute kättesaadavusega asutuste tehtavate kontrollide puhul.

- 93** Järgmise põhjal ei olnud peamised vahendid, mida komisjon ja liikmesriigid kasutasid piiriüleste teenuste hõlbustamiseks, üldiselt tõhusad:
- kõik ühtsed kontaktpunktid ei vasta teenuste direktiivis ja 2024. aasta heade tavade kataloogis sätestatud nõuetele ning, mis veelgi olulisem ja kuivõrd sellekohane teave on kättesaadav, nende teenuseid kasutatakse vaid harva, mis tähendab, et nad ei täida veel neile teenuste direktiiviga pandud ülesandeid;
 - SOLVITI kaudu käsitletakse vaid väheseid teenustega seotud juhtumeid;
 - ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühma tegelik tulemuslikkus teenuste valdkonnas on tagasihoidlik.

⁴² Euroopa Komisjon, „Single Market Enforcement Taskforce – Report 2023–2024“, lk 13.

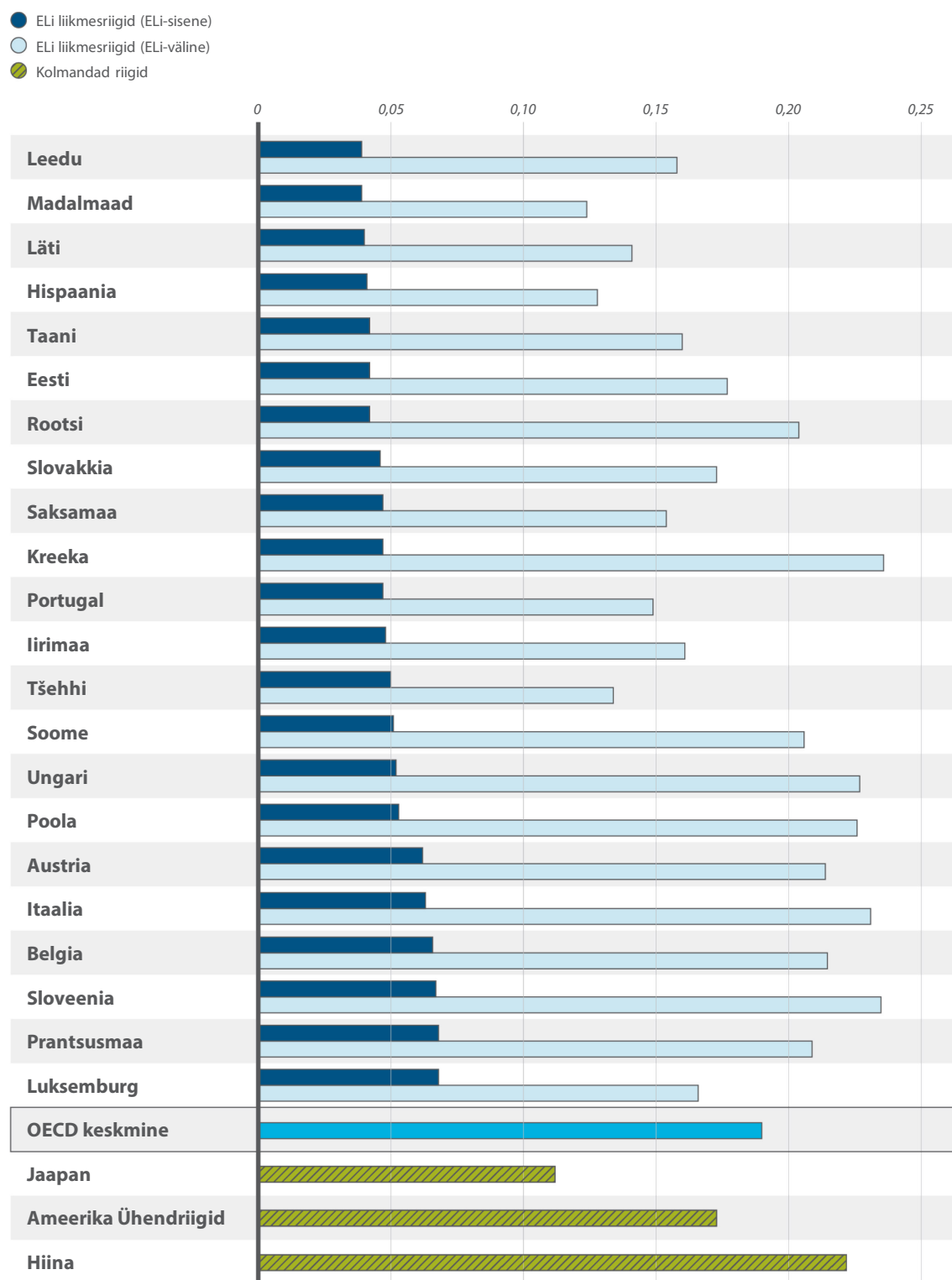
Teenuste turu ulatuslikuma integreerimise kulused, tulused ja võimalikku mõju ei ole veel piisavalt hinnatud

ELi teenuste ühtne turg on suhteliselt integreeritud, kuid hulk tõkkeid veel püsib

- 94** Vaatasime läbi muudest allikatest pärit teabe teenuste ühtse turu integreerituse taseme kohta. Üks näide on Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) [teenustekaubanduse suhtes kehtivate piirangute indeks](#). See indeks ei mõõda majanduslikku integratsiooni, vaid annab teavet regulatiivsete takistuste kohta, mis mõjutavad kaubandust 51 riigi 22 peamises teenuste sektoris. Indeksi puhul võetakse arvesse välismaiste teenuseosutajate turule sisenemise piiranguid, konkurentsitõkkeid, nagu sooduskohtlemisega riigiettevõtete olemasolu, regulatiivset läbipaistvust, inimeste liikumisega seotud piiranguid, näiteks töötajate lähetamisega seonduvaid, ja muid diskrimineerivaid meetmeid⁴³. Indeksiga hõlmatud sektorid ei vasta täielikult teenuste direktiiviga hõlmatud sektoritele.
- 95** Teenustekaubanduse suhtes kehtivate piirangute indeks näitab, et ELi-sisesed teenuste piirangud on tunduvalt leebemad võrreldes OECD keskmise tasemega või ELi ja kolmandate riikide vahelise teenuskaubanduse ees seisvate tõketega. Selle OECD indeksi kohaselt on liikmesriikides teenuseid piiravad tõkked ELi ühtsel turul jälgitavate sektorite arvestuses koondtasandil suhteliselt väikesed ning tunduvalt väiksemad kui ELi ja kolmandate riikide vahelise teenuskaubanduse puhul või võrreldes tõketega, mille teised olulised majandused on välismaistele teenuseosutajatele seadnud.
- 96** Mis puudutab üksikuid liikmesriike ja sektoreid, siis osutab kõnealune indeks sellele, et tõkked võivad märkimisväärselt erineda ja aja jooksul muutuda, näiteks kui liikmesriik kehtestab teenustele uusi tõkkeid ([joonis 8](#)).

⁴³ Geloso Grosso, M. jt (23 jaanuar 2015), „[Services Trade Restrictiveness Index \(STRI\): Scoring and Weighting Methodology](#)“, OECD Trade Policy Papers, nr 177, OECD Publishing, Pariis.

Joonis 8 | OECD teenustekaubanduse suhtes kehtivate piirangute indeks (2024)*



Märkus: null osutab piirangute puudumisele ja üks – sellele, et tegu on kõige piiravama regulatiivse keskkonnaga.

* Bulgaaria, Horvaatia, Küprose ja Malta kohta andmed puuduvad.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, [OECD teenustekaubanduse suhtes kehtivate piirangute indeksi andmebaasi](#) põhjal, oma arvutused.

- 97** Muudest allikatest nähtub siiski, et kui olemasolevad teenuste tõkked kõrvaldataks, oleks teenuste ühtsest turust saadav kasu veel märkimisväärselt suurem. Näiteks 2022. aastal hindas komisjon teenuste direktiivi rakendamise ja ELi teenuste sektoris esinevate tõkete kõrvaldamise majanduslikku mõju aastatel 2006–2017⁴⁴. Uuringus tugineti ELi teenusteturgude piirangute taseme kvantifitseerimisele ja püüti mõõta 2017. aastaks ellu viidud reformide makromajanduslikku mõju. Uuringu tulemusena leiti, et regulatiivsete reformide jätkamine teenuste sektoris võib märkimisväärselt suurendada ühtse turu vastupanuvõimet ja anda olulise panuse ELi SKPsse. Seda järeldust toetavad muud analüüsid, mis osutavad tõkete püsimisele või mille alusel prognoositakse sarnast konkurentsivõime suurenemist ja majanduskasvu edenemist⁴⁵.

Komisjoni kasutatavad ühtset turgu käsitlevad peamised tulemusnäitajad ei anna piisavalt teavet teenuste kohta

- 98** Komisjon jälgib ühtse turuga seotud peamisi tulemusnäitajaid [ühtse turu ja konkurentsivõime tulemustabeli](#) abil ning esitab need näitajad iga-aastastes ühtse turu ja konkurentsivõime aruannetes. Peamiste tulemusnäitajate puhul keskendutakse regulatiivse koormuse ja killustatuse kindlakstegemiseks sellistele valdkondadele nagu turuintegratsioon, normide täitmise tagamine, ettevõtlustingimused ja konkurentsivõime. Konkreetsete peamiste tulemusnäitajate hulgas on ülevõtmis- ja vastavuspuudujääki (kui hästi norme kohaldatakse), kaupade ja teenuste turu integratsiooni, avalike hangete ning teenuste kättesaadavust ning majanduslikku vastupanuvõimet ja digiüleminekut käsitlevad näitajad. Vaatasime komisjoni kasutatavad peamised tulemusnäitajad läbi ja hindasime neid seoses sellega, kuivõrd need võimaldavad jälgida teenuste ühtse turu integratsiooni ja näidata ELi õigusaktide mõju piiriüleste teenuste hõlbustamisele.
- 99** [Ühtse turu ja konkurentsivõime tulemustabelis](#) on esitatud suur valik ühtse turu olukorda käsitlevaid näitajaid. Teenuste turgude seisukohast kõige asjakohasemad näitajad on need, mis käsitlevad liikmesriikide teenuste turgude piiratust. Need näitajad kajastavad aga üksnes teatavat rühma vabasid elukutseid, nagu advokaadi, arhitekti ja raamatupidaja elukutse, ning teatavate kutsekvalifikatsioone tunnustamist ja teatavaid postiteenuseid.

⁴⁴ Joonealune märkus ⁶.

⁴⁵ Eurochambres, „[2024 single market survey – overcoming obstacles, developing solutions](#)“; Deutsche Industrie- und Handelskammer, „[DIHK-single market survey on barriers 2024](#)“; Dorn, F., Flach, L., Gourevich, I., „*Building a stronger Single Market: Potential for Deeper Integration of the Services Sector within the EU*“.

- 100** Väga oluline on võrrelda näitajate muutumist ajas, kuid iga-aastastes ühtse turu ja konkurentsivõime aruannetes esitatakse aastate arvestuses erisugust teavet ning erineval arvul peamisi tulemusnäitajaid. See muudab ajalise võrdlemise keerukaks. Aruandluses keskendutakse peamiselt kõrgetasemelistele näitajatele, nagu ELi-sisese teenuskaubanduse osakaal ELi SKPs ja teenuste osakaal ekspordi kogulisandväärtuses. Nende puhul ei ole aga hõlmatud ettevõtjaid, kes asutavad teenuste osutamiseks ettevõtte teistes liikmesriikides, ega sektorid, mis on ühtsel turul majanduslikult olulised või väga dünaamilised. Komisjon ei olnud kasutanud OECD teenustekaubanduse suhtes kehtivate piirangute indeksi andmeid, et tulla välja peamise tulemusnäitajaga, mis annaks teenuste ühtsele turule integreerimisest tõesema pildi. Samas ei olnud komisjonil ka vajalikke sektoripõhiseid andmeid.
- 101** Veel üks asjakohane näitaja, mida tuleks jälgida, on tootlikkuse kasv ELis, mis on endiselt väiksem ja aeglasem kui teistes võrreldava majandusega riikides⁴⁶. Meie analüüsist selgus, et praegune näitajate raamistik kajastab kaubandus- ja regulatiivseid tulemusi, kuid ei mõõda süstemaatiliselt tootlikkuse peamisi struktuurseid tegureid eri tööstusharudes ega nende rolli kvalifikatsiooni nõudvate töökohtade loomisel.

Komisjon ei ole veel põhjalikult hinnanud teenuste ühtsele turu integreerimise kulusid ja tulusid

- 102** Enne seadusandliku ettepaneku esitamist 2004. aastal hindas komisjon tulevase teenuste direktiivi mõju majandusele, sotsiaalvaldkonnale, keskkonnale ja liikmesriikide haldusasutustele⁴⁷. Hinnangus prognoositi positiivset mõju kaubandusele ja investeeringutele, tööhõivele, väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele, innovatsioonile, töövõimele ja tarbijahindadele. Kokkuvõttes jõuti selles järeldusele, et teenuste siseturul esinevate tõkete kõrvaldamine tooks ELile majanduskasvu ja töökohtade loomisega märkimisväärset kasu.

⁴⁶ Komisjoni teatis „ELi pikaajaline konkurentsivõime: pilk 2030. aasta järgsesse aega“, COM(2023)168, lk 1.

⁴⁷ Komisjoni talituste töödokument „Extended impact assessment of proposal for a directive on services in the internal market“, SEC(2004) 21.

- 103** Teenuste direktiivi kohaselt peab komisjon iga kolme aasta tagant hindama, kuidas direktiivi kohaldatakse, eelkõige seoses teenustele mittediskrimineeriva juurdepääsu tagamisega ja teenuste siseturul esinevate tõkete kõrvaldamisega. Ta võib vajaduse korral lisada oma aruandesse muudatusettepanekuid⁴⁸. Komisjoni parema õigusloome suunistes nõutakse ka pidevat ja süstemaatilist tõendite kogumist ELi õiguse kohaldamise ja mõju kohta läbi aja⁴⁹.
- 104** Uurisime, kas komisjon on viimastel aastatel hinnanud ühtsel turul esinevate teenuste tõkete kõrvaldamise kulusid ja tulusid. Hindasime, kas komisjon oli analüüsinud tasakaalu järgmise vahel: ühest küljest ühtse turu suurem ühtlustatus, millega kaasnevad väiksemad tehingukulud ja võrdsemad tingimused ettevõtjatele, teisest küljest aga ettevõtjate kantavad kulud (näiteks uute nõuete järgimisega seotud kulud).
- 105** Komisjon esitas teenuste direktiivi kohaldamise kohta aruande viimati 2021. aastal. Selles aruandes on peamiselt esitatud tõkete õiguslikud ülevaated, mitte aga majanduslikke hinnanguid.
- 106** Komisjon esitas oma esimese hinnangu teenuste direktiivi majandusliku mõju kohta 2012. aastal, kolm aastat pärast direktiivi liikmesriikide õigusesse ülevõtmise tähtaega⁵⁰. Jõudsime aga oma [2016. aasta eriaruandes](#) järeldusele, et kõnealuses uuringus kasutati enne 2009. aasta tähtaega esinenud tõkete andmeid ja prognoositi üksnes nende tõkete kõrvaldamise mõju. Seega jõudsime aruandes järeldusele, et majanduslik mõju ei ole ikka veel usaldusväärselt kvantifitseeritud, kuna puuduvad nõuetekohased üksikasjalikud andmed direktiivist mõjutatud sektorite kohta⁵¹.

⁴⁸ Teenuste direktiivi artikkel 41.

⁴⁹ [SWD\(2021\) 305](#).

⁵⁰ „The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation“, [Economic Papers](#), nr 456, juuni 2012, Euroopa Komisjon, majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat, tooteturu reformide üksus, Brüssel, 2012.

⁵¹ [Eriaruanne 05/2016](#), punktid 38 ja 114.

- 107** Alates 2015. aastast on komisjon teinu mitu väiksemat konkreetseid aspekte käsitlevat uuringut, näiteks uuringud „[The impact of regulatory environment on digital automation in professional services](#)“ (2021), „[Using behavioural economics to evaluate professionals' incentives in business service professions](#)“ (2021) ja „[Competition and its economic outcomes in selected business services professions in the EU](#)“. Seni pole tehtud uuringut, mis annaks teavet regulatiivsete reformidega kaasnevate ettevõtja kulude kohta ning mis selgitaks täpselt, kuidas tuleks dereguleerimise eesmärgid saavutada. Rõhutasime juba oma [eriaruandes 28/2018](#), et toetusesaajad leiavad tihti, et eeskirjade ja suuniste sage muutmine võib tekitada segadust ja ebakindlust ning seega olla vastuolus programmi sujuva rakendamise ja lihtsustamise eesmärgiga.
- 108** Mario Draghi ja Enrico Letta aruannetes (punkt [05](#)) rõhutatakse teenuste rolli ja prognoositakse, et see valdkond kasvab tulevikus märkimisväärselt. Mõlemad autorid tunnistavad ettevõtjate, eelkõige VKEde regulatiivse koormuse probleemi tähtsust ning vajadust kõrvaldada teenuste tõkked, et kasutada ära ühtse turu kogu potentsiaal. Nendes ei kvantifitseerita siiski tõkete kõrvaldamise majanduslikku mõju ega käsitleta vastavaid kulusid ja tulusid.
- 109** Kokkuvõttes tuleb järeldada, et komisjon ei ole veel süstemaatiliselt analüüsinud teenuste ühtsele turule integreerimise kulusid ja tulusid ega kehtiva õigusraamistiku ja tõkete senist mõju majanduskasvule ja tööhõivele.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Petri Sarvamaa, võttis käesoleva aruande vastu 26. veebruari 2026. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Tony Murphy

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

Teenuste direktiivi kohaldamisala

- 01** Teenuste direktiiv on peamine õigusakt kõige olulisemate liikmesriikide seatud ELi teenuskaubandust pärssivate tõkete kõrvaldamiseks. Sellega on hõlmatud peaaegu pool kõigist ELis osutatavatest teenustest (ELi SKP alusel) (*joonis 1*)¹.

¹ Copenhagen Economics, „*Making EU Trade in Services Work for All*“, 2018.

Joonis 1. Teenuste direktiivi kohaldamisala



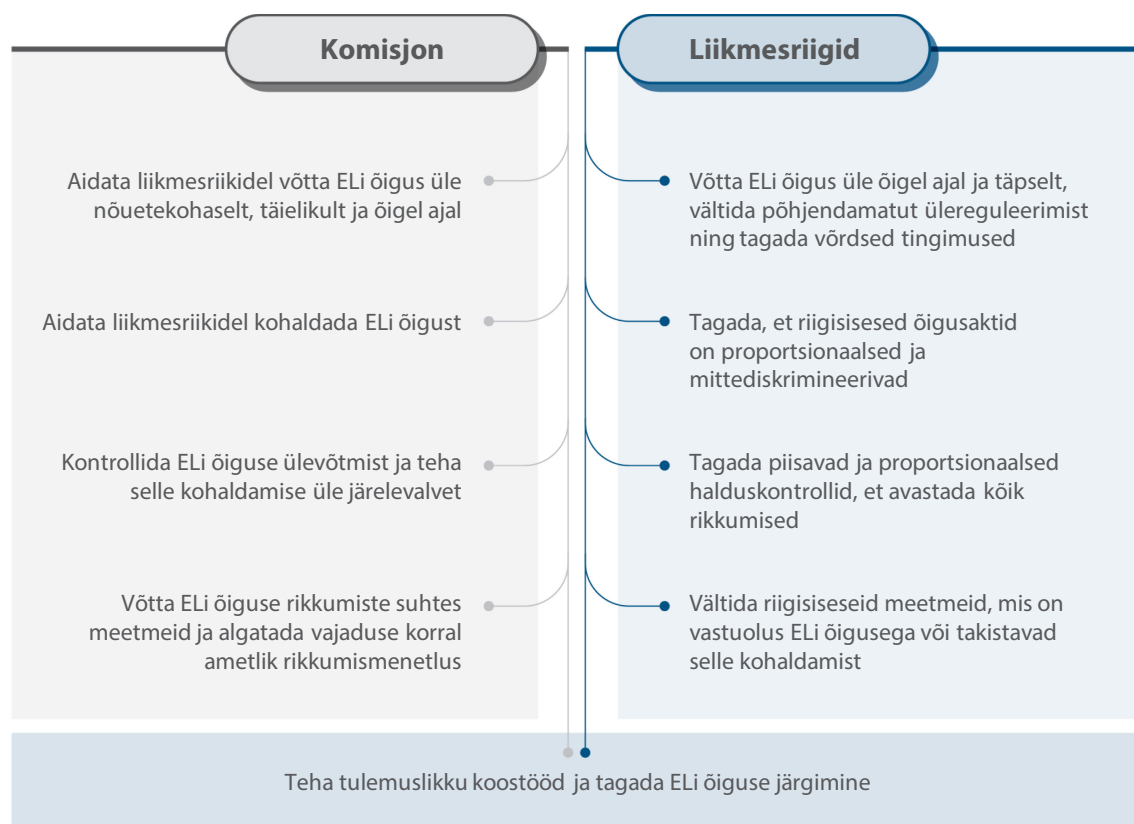
Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

- 02** Muud asjakohased ELi õigusaktid teenuste valdkonnas on direktiiv 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta ja direktiiv 2005/36/EÜ kutsequalifikatsioonide tunnustamise kohta.

Ülesanded ja kohustused

- 03** Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) kohaselt on komisjonil ja liikmesriikidel ELi ühtse turu valdkonnas jagatud pädevus. Ülesannete ja vastutuse jaotus komisjoni ja liikmesriikide vahel on esitatud [joonisel 2](#).

Joonis 2. Ühtse turu normide rakendamise ja täitmise tagamise alased ülesanded ja kohustused



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

Auditi ulatus ja käsitusviis

- 04** Analüüsisime [direktiivi 2006/123/EÜ](#) (teenuste direktiiv) rakendamist viimati oma 2016. aasta eriaruandes². Üheksa aastat hiljem, pärast kutsekvalifikatsioonide tunnustamist käsitleva eriaruande³ avaldamist, võtsime selle teema uuesti vaatluse alla, et hinnata, kas komisjon on tõkked tulemuslikult kindlaks teinud ja neid käsitletud ning kas ta on teinud liikmesriikidega koostööd nende kõrvaldamiseks.

² Eriaruanne 05/2016.

³ Eriaruanne 10/2024.

- 05** Meie auditi eesmärk oli hinnata, kas komisjon oli ELi majanduskasvu ja arengut pidurdavate teenuste tõkete kõrvaldamisel tulemuslik. Kontrollikoda uuris, kas komisjon on:
- a) kehtestanud selge ja tervikliku lähenemisviisi teenuste ühtse turu tugevdamiseks;
 - b) olnud tulemuslik ühtse turu normide täitmise tagamisel;
 - c) taganud piiriüleste teenuste hõlbustamise vahendite tulemuslikkuse ning
 - d) jälginud teenuste integreerimist ühtsele turule ning hinnanud teenuste direktiiviga kaasnevaid kulusid ja tulusid ning selle mõju peamistes majandussektorites.
- 06** Auditiga hõlmati ajavahemik 2015–2025 ja keskenduti peamiselt meetmetele, mida komisjon on võtnud alates 2020. aastast. Me ei uurinud seda, kas liikmesriigid rakendasid teenuste direktiivi nõuetekohaselt. Analüüsisime aga liikmesriikide seatud tõkkeid ja nende algpõhjuseid. Meie [auditimetoodika](#) vastab [Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvahelise Organisatsiooni \(INTOSAI\)](#) välja antud rahvusvahelistele auditistandarditele.
- 07** Analüüsisime komisjoni tööd ja dokumente, võttes vaatluse alla 30 sellisest tõkkest koosneva valimi, mille komisjon oli liigitanud tõkete 2021. aasta kaardistamise ja hindamise käigus väga piiravaks, ning 30 kaebusest ja muudest komisjoni andmebaasist (THEMIS) valitud juhtumist koosneva valimi. Valimite moodustamisel lähtusime juhtumite asjakohasusest teenuste ühtse turu seisukohast.
- 08** Intervjueerisime liikmesriikide haldusasutuste ja ettevõtjate organisatsioonide esindajaid valimist, kuhu kuulusid esindajad kuuest liikmesriigist: Saksamaa, Eesti, Prantsusmaa, Itaalia, Leedu ja Ungari. Valisime need liikmesriigid, lähtudes kättesaadavast teabest selle kohta, milline on regulatiivsete piirangute tase (skaala ülemine ja alumine ots) ja kui tähtis on teenuste sektor riigi majanduse jaoks, ning geograafilisest jaotusest.
- 09** Eespool nimetatud teabeallikate täiendamiseks küsitlesime 27 liikmesriigi ühtseid kontaktpunkte (vt [IV lisas](#) esitatud väljavõte ja [V lisas](#) esitatud tulemused). EU Survey vahendi abil küsitleti kokku 8175 ühtset kontaktpunkti (neist 7886 Itaalias ja 186 Saksamaal). Meie küsitlusele vastasid kõik tsentraliseeritud ühtsed kontaktpunktid (16); detsentraliseeritud ühtsete kontaktpunktidega liikmesriikide puhul jäi vastamismäär vahemikku 1,3% (Itaalias) ja 55,6% (Austrias).
- 10** Tulemusnäitajatega seotud töös ja komisjoni tehtud teenuste ühtse turu integreerimise kulude ja tulude analüüsi läbivaatamisel toetas meid välisekspert.

II lisa. Komisjoni 2025. aasta strateegiaga ette nähtud meetmed

Selgitus.

Seotus teenustega (T): ● Teenustega seotud meetmed ● Teenustega mitteseotud meetmed ● Seotud mõlemaga (teenused ja kaubad) | **Seotud õigusaktidega (Õ):** ● Seadusandlikud ● Muud kui seadusandlikud
| **Omanik (O):** ● Komisjon ● Komisjon ja liikmesriigid

Meetme kirjeldus		T	Õ	O
1. peatükk. Tõkete kõrvaldamine: jõupingutused nn kümne kohutava tõkke kõrvaldamiseks				
1	Võtta tarbetu koormuse vähendamiseks ja poliitikaeesmärkide tõhusa rakendamise tagamiseks vastu lihtsustamise koondpaketid, nagu digivaldkonna koondõigusakt, mille eesmärk on ühtlustada ja lihtsustada ELi digiõigustiku teatavaid elemente, ning koondõigusakt tootja laiendatud vastutuse kohustuste täitmise lihtsustamiseks (pooleliolev tegevus).	●	●	●
2	Konkurentsivõime kontrollid mõju hindamise etapis, et tagada ühtse turu järjepidevus ja edasine innovatsioon (pooleliolev tegevus).	●	●	●
3	Ühtse turu valdkonnaga tegelevate liikmesriikide ja Euroopa asutuste kontrollimine, pidades silmas õiguse tõhusat kohaldamist (2026. aasta I kvartal).	●	●	●
4	Riigihangete raamistiku muutmine, et tsentraliseerida ja ühtlustada selle killustatud ja keerukaid sätteid ning lõimida kestlikkuse, vastupanuvõime, sotsiaalsete ning teatavates tehnoloogiates ja strateegilistes sektorites Euroopa eelistamise kriteeriumide kasutamist ELi riigihangetes, tagades sealjuures konkurentsivõimelised pakkumused (2026).	●	●	●
5	Kaitsevarustuse ja tundliku julgeolekuvarustuse hankeid käsitleva direktiivi muutmine kooskõlas riigihangete raamistiku läbivaatamisega, et lihtsustada ja ühtlustada kaitsealaste riigihangete eeskirju ja menetlusi ning võtta arvesse võimalikku Euroopa eelistamist (2026).	●	●	●
6	Kutsuda kokku kõrgetasemeliste ühtse turu šerpade esimene kohtumine (2025. aasta IV kvartal).	●	●	●
7	Korraldada ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühma esimene iga-aastane kõrgetasemeline poliitiline kohtumine (2025. aasta IV kvartal).	●	●	●
8	Ettepanek võtta vastu ühtse turu tõkete ennetamise õigusakt (vajaduse korral 2027. aasta III kvartalis, tuginedes olemasolevate ennetusvahendite toimimise hindamisele).	●	●	●
9	Kehtestada ühised eeskirjad, et hõlbustada ettevõtete digitaalset asutamist ja nende tegevust kogu ühtsel turul (seadusandlik ettepanek „28. režiimi“ kohta – 2026. aasta I kvartal).	●	●	●
10	Vaadata läbi komisjoni soovitus ettevõtete ülemineku kohta (2025. aasta IV kvartal).	●	●	●

Selgitus.

Seotus teenustega (T): ● Teenustega seotud meetmed ● Teenustega mittesoetud meetmed ● Seotud mõlemaga (teenused ja kaubad) | **Seotud õigusaktidega (Õ):** ● Seadusandlikud ● Muud kui seadusandlikud
| **Omanik (O):** ● Komisjon ● Komisjon ja liikmesriigid

Meetme kirjeldus	T	Õ	O
11 Uurida ELi õigusakte, et kõrvaldada töötajate liikuvuse takistused.	●	●	●
12 Muuta kutsekvalifikatsiooni tunnustamise menetlused digivahendite laialdasema kasutamise abil kiiremaks ja tõhusamaks (2026. aasta IV kvartal).	●	●	●
13 Hõlbustada kutsekvalifikatsiooni tunnustamist, laiendades automaatse tunnustamise süsteeme, näiteks ühiste koolitusraamistike kaudu (2026. aasta IV kvartal).	●	●	●
14 Uurida ELi õigusakte, et kehtestada ühised eeskirjad kolmandate riikide kodanike kvalifikatsioonide ja oskuste tunnustamiseks ja valideerimiseks (2026. aasta IV kvartal).	●	●	●
15 Võimaldada komisjonil kehtestada vajaduse korral ühtsed kirjeldused (koos strateegiaga vastu võetav koondõigusakti ettepanek).	●	●	●
16 Standardimismääruse läbivaatamine (seadusandlik ettepanek – 2026. aasta II kvartal).	●	●	●
17 Ühtlustada märgistamiseeskirju valdkondlike õigusaktide kaudu ja hõlbustada digitaalsete märgistamislahenduste kasutuselevõtmist digitaalse tootepassi kaudu (digitaalse tootepassi järkjärguline kasutuselevõtmine, sealhulgas võimalik lisamine uue õigusraamistiku läbivaatamise kaudu 2026. aasta II kvartalis).	●	●	●
18 Kõrvaldada tootja laiendatud vastutuse süsteemidest põhjendamatud volitatud esindamise nõuded ja vähendada aruandluskohustusi, lastes muu hulgas esitada aruandeid vaid kord aastas (koondõigusakti ettepanek – 2025. aasta IV kvartal).	●	●	●
19 Vähendada erinevatest riiklikest tootja laiendatud vastutuse süsteemidest tulenevat killustatust täiendava ühtlustamise, lihtsustamise ja digiteerimise kaudu, sealhulgas digitaalse ühtse kontaktpunkti kaudu teabe, registreerimise ja aruandluse jaoks (osana seadusandlikust ettepanekust võtta vastu ringmajanduse õigusakt – 2026. aasta IV kvartal).	●	●	●
20 Reformida kriteeriume, mille alusel jäätmed lakkavad olemast jäätmed ja mille alusel need kõrvalsaadusteks liigitatakse, ning luua ühtsel turul ühtlustatum ja lihtsam raamistik, mille alusel need vastavalt liigitatakse. Lihtsustada kogu ELi hõlmavate kriteeriumide, mille alusel jäätmed lakkavad olemast jäätmed, kasutuselevõtmist ja võimaldada selliste kriteeriumide vastuvõtmist prioriteetsete jäätmete lähteainete puhul. Hõlbustada ringlussevõtuks kasutatavate jäätmete lähteainete piiriülest vedu (osana seadusandlikust ettepanekust võtta vastu ringmajanduse õigusakt – 2026. aasta IV kvartal).	●	●	●
21 Võtta tõhusaid meetmeid toodete nõuetelevastavuse suurendamiseks, kasutades ära koostoimet ELi ning riiklike tolli- ja turujärelevalveasutuste pädevusega ning luues võimaluse korral ELi turujärelevalveasutuse (alates 2025. aasta III kvartalist).	●	●	●
22 Ajakohastada tooteid käsitlevat õigusraamistikku, et kasutada ära digiteerimist, edendada ringlust ja tugevdada kaitsemeetmeid (uue õigusraamistiku läbivaatamine – võimalik seadusandlik ettepanek – 2026. aasta II kvartal).	●	●	●

Selgitus.

Seotus teenustega (T): ● Teenustega seotud meetmed ● Teenustega mittesoetud meetmed ● Seotud mõlemaga (teenused ja kaubad) | Seotud õigusaktidega (Õ): ● Seadusandlikud ● Muud kui seadusandlikud

| Omanik (O): ● Komisjon ● Komisjon ja liikmesriigid

Meetme kirjeldus		T	Õ	O
23	Käivitada algatus, et hõlbustada üleeuroopaliste teenuste osutamist teenuseosutajate poolt, kes on saanud tegevusloa või on sertifitseeritud ühes liikmesriigis ELi õiguse alusel, mis võib hõlmata selliste lubade andmise ja sertifitseerimise süsteemide ühtlustamist (2026. aasta II kvartal).	●	●	●
24	Töötada välja õiguslikud suunised ja soovitusel liikmesriikidele, et tagada selgus seoses teenuste ajutise piiriülese osutamise õigusega (2026. aasta II kvartal).	●	●	●
25	Jätkata kaasseadusandjate toetamist, et viia lõpule läbirääkimised seoses järgmisega: sotsiaalkindlustuse koordineerimist käsitlevate määruste (EÜ) nr 883/2004 ja (EÜ) nr 987/2009 läbivaatamine; ettepanek avaliku liidese kohta töötajate lähetamise deklareerimiseks (COM 2024/531).	●	●	●
26	Käivitada töötajate õiglase liikuvuse pakett (2026), mis hõlmab muu hulgas järgmist: käimasoleva katsetegevuse järelmeetmena ettepanek Euroopa sotsiaalkindlustuspassi kasutuselevõtmiseks; ettepanek Euroopa Tööjõuameti tugevdamiseks, sealhulgas ameti volituste läbivaatamiseks; kaaluda meetmeid, mis lihtsustavad teenuste ajutist piiriülest osutamist, kaitstes sealjuures töötajate õigusi.	●	●	●
27	Töötada välja vahendid põhjendamatute territoriaalsete tarnepiirangute vastu võitlemiseks, et hõlmata olukordi, mis ei kuulu enam konkurentsioiguse alla, näiteks suurtootjate ühepoolne tegevus (ettepanek – 2026. aasta IV kvartal).	●	●	●
2. peatükk. Euroopa teenuste turgude edendamine				
28	Teha ettepanek võtta vastu ehitusteenuste õigusakt, et vähendada ehitus- ja paigaldusteenuste piiriülese turulepääsu tõkkeid (2026. aasta IV kvartal).	●	●	●
29	Teha liikmesriikidega koostööd, et lihtsustada lubade andmise ja planeerimisprotseduuri, et suurendada eluasemete pakkumist Euroopa taskukohaste eluasemete kava ja Euroopa elamuehituse strateegia raames (2026. aasta I kvartal).	●	●	●
30	Käivitada algatus tööstusega seotud teenuste, näiteks paigaldus-, hooldus- ja remonditeenuste piiriülese osutamise hõlbustamiseks (2025. aasta IV kvartal).	●	●	●
31	Anda liikmesriikidele suuniseid ja soovitusi, et vabastada reguleeritud äriteenused investeringuid ja kauplemist takistavast tarbetust reguleerimisest (2026. aasta I kvartal).	●	●	●
32	Töötada liikmesriikidele välja suunised jaemüügi reguleerimise proportsionaalsuse kohta (2026. aasta IV kvartal).	●	●	●
33	Teha ettepanek võtta vastu uus ELi posti- ja pakiveo õigusakt, mis asendab postiteenuste direktiivi ja piiriüleste postipakkide määruse (seadusandlik ettepanek – 2026. aasta IV kvartal).	●	●	●
34	Teha ettepanek võtta vastu digivõrkude õigusakt õigusraamistiku lihtsustamiseks ja ühtse telekommunikatsioonituru väljakujundamise edendamiseks (2025. aasta IV kvartal).	●	●	●

Selgitus.

Seotus teenustega (T): ● Teenustega seotud meetmed ● Teenustega mitteseotud meetmed ● Seotud mõlemaga (teenused ja kaubad) | **Seotud õigusaktidega (Õ):** ● Seadusandlikud ● Muud kui seadusandlikud
Omanik (O): ● Komisjon ● Komisjon ja liikmesriigid

Meetme kirjeldus		T	Õ	O
35	Käivitada algatus ühtse digitaalse broneerimis- ja piletimüügisüsteemi loomiseks raudteesektoris (2025. aasta IV kvartal).	●	●	●
36	Käivitada algatus reisijate ja kaupade paberivaba liikuvuse süsteemi loomiseks (2026. aasta IV kvartal).	●	●	●
37	Käivitada algatus piiriülese autorendi süsteemi loomiseks (2025. aasta III kvartal).	●	●	●
38	Tagada kehtiva horisontaalse õigusraamistiku (ELi teenuste direktiiv) ühtlustatud rakendamine ja jõustamine (käimasolev tegevus).	●	●	●
3. peatükk. VKEd ühtsel turul				
39	Luaa ettevõtja kinnitusel põhinev VKEd identifitseerimisvahend, mis on kättesaadav kõigis ELi keeltes, et hõlbustada vajaduse korral VKE staatuse tõendamist (koos ühtse turu strateegiaga).	●	●	●
40	Tugevdada VKEd saadikute võrgustikku, sealhulgas julgustada VKEd piiriülest kaubandust soodustavate meetmete vabatahtlikku vastuvõtmist, ja toetada halduskoormuse vähendamise tegevuskava (2025. aasta III kvartal).	●	●	●
41	Avaldada parimate tavade näiteid VKE-sõbralike sätete kohta, mille lisamist seadusandlike aktide eelnõudesse ja läbirääkimistesse saab süsteemselt kaaluda (2025. aasta III kvartal).	●	●	●
42	Võtta vastu väikeste keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjate määratlus ja väikeste keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjate koondõigusakt (koos ühtse turu strateegiaga).	●	●	●
43	Pikendada Euroopa Liidu Intellektuaalomandi Ameti rakendatavat VKEd fondi 2026. aastaks ja võimaluse korral 2027. aastaks (2025. aasta IV kvartal).	●	●	●
44	Võtta vastu komisjoni soovitus VKEd vabatahtliku standardi kohta VKEd väärtusahelast ja finantspartneritest tulenevate kestlikkusnõuete haldamiseks (2025. aasta III kvartal).	●	●	●
45	Töötada välja vabatahtlik ühtlustatud lähenemisviis, et aidata VKEdel oma kestlikkusalasid jõupingutusi näidata ja parandada nende juurdepääsu kestlikule rahastamisele, sealhulgas hinnates vajadust muuta taksonoomia avalikustamist käsitlevat delegeeritud õigusakti, et võimaldada finantsasutustel nende VKEd rahastamistegevust paremini kajastada (2026. aasta I kvartal / 2026. aasta II kvartal).	●	●	●

Selgitus.

Seotus teenustega (T): ● Teenustega seotud meetmed ● Teenustega mittesoetud meetmed ● Seotud mõlemaga (teenused ja kaubad) | **Seotud õigusaktidega (Õ):** ● Seadusandlikud ● Muud kui seadusandlikud
Omanik (O): ● Komisjon ● Komisjon ja liikmesriigid

Meetme kirjeldus		T	Õ	O
4. peatükk. Ühtse turu digiteerimine				
46	Võtta kasutusele Euroopa ettevõtluskukkur, mis võimaldab ELis lihtsat ja digitaalset äritegevust (seadusandlik ettepanek – 2025. aasta IV kvartal).	●	●	●
47	Võtta kõigis liikmesriikides kasutusele ELi digikukrud, mis on Euroopas kõigi jaoks turvalised, usaldusväärsed ja privaatsed e-identimisvahendid (2026. aasta IV kvartal).	●	●	●
48	Muuta siseturu infosüsteemi määrust, et hõlbustada menetlust siseturu infosüsteemi laiendamiseks uutesse valdkondadesse (seadusandlik ettepanek – 2026. aasta IV kvartal).	●	●	●
49	Digiteerida vastavusdeklaratsioonid ja teatavad muud tootedokumendid (koondõigusakti ettepanekud koos strateegiaga).	●	●	●
50	Muuta ELi õigusakte, et laiendada digitaalse tootepassi kasutamist tootega seotud teabe digikonteinerina (uue õigusraamistiku muutmise käigus – 2026. aasta II kvartal) ja tagada selle tehniline kasutuselevõtt.	●	●	●
51	Lisada digiteerimist käsitlevad sätted standardimise ja riigihangete muudetud õigusraamistikku (2026. aasta II kvartal ja 2026. aasta IV kvartal).	●	●	●
52	Muuta riigihangetega seotud e-arveid käsitlevat õigustikku, muutes kehtiva direktiivi määruseks ja muutes ELi e-arveldamise standardi riigihangete puhul kohustuslikuks (2026. aasta IV kvartal).	●	●	●
5. peatükk. Ühtse turu eeskirjade järgimise tagamine				
53	Tugevdada riiklikke SOLVITI keskusi ja kogu võrgustikku probleemide tõhusamaks lahendamiseks ja ärimudelite paremaks toetamiseks (2025. aasta IV kvartal).	●	●	●
54	Komisjoni ja liikmesriikide süsteemsed järelmeetmed SOLVITI tuvastatud struktuuriprobleemide ja tõkete korral, mille puhul ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühma jõupingutused ei ole tulemusi andnud (alates 2025. aasta II kvartalist).	●	●	●
55	Esitada esimene iga-aastane ühtse turu jõustamiskava (2026. aasta I kvartal, seotakse iga-aastase ühtse turu ja konkurentsivõime aruande avaldamisega).	●	●	●

Märkus: sulgudes on esitatud iga meetme rakendamise soovituslik tähtaeg.

III lisa. Riiklikes taaste- ja vastupidavuskavades ette nähtud teenustega seotud reformid

Liikmesriik	Meede	Lõpuleviimise aasta	Kirjeldus
Hispaania	Jõustub seadus, millega muudetakse seadust nr 34/2006, mis käsitleb juurdepääsu advokaatide ja <i>procurador</i> 'ide kutsealadele	2021	Advokaatide ja <i>procurador</i> 'ide praeguse miinimumtasude süsteemi reformimine maksimaalsete tasude süsteemiks ning uus kohustus esitada kliendile nõustamisel kuluprognosis. Lubada advokaatide ja <i>procurador</i> 'ide multidistsiplinaarset tegevust sama juriidilise isiku piires – ühtne juurdepääs advokaadi ja <i>procurador</i> 'i kutsealale.
	Teatavate spordiala kutsealade reguleerimise seaduse jõustumine	2023	Teatavate spordialade reguleerimise seaduse vastuvõtmine, et lahendada regulatiivsest heterogeensusest tulenevaid probleeme ning võtta nõuetekohaselt arvesse vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid.
Horvaatia	Vähemalt 50 kutseteenuste regulatiivse nõude lihtsustamine või tühistamine	2024	Teise ja kolmanda teenusteturgude liberaliseerimise tegevuskava rakendamine, näiteks piirangute kaotamine seoses järgmisega: kutseorganisatsioonide registreerimis- ja liikmekulud; killustunud ainuõigused üksikute kutsealadel, ülikoolijärgse kutseeksami tegemine (nt arhitektid ja insenerid), maksunõustajate omandi- ja juhtimishuvid või hääletusõigus
Itaalia	2025. aasta konkurentsiseaduse jõustumine	2025	Lihtsustada reguleeritud kutsealade puhul äriühingute asutamise ja registreerimise nõudeid
	Giidide kutsealade tellimise reguleerimine	2024	Reformi eesmärk oli lihtsustada killustatud õigusakte seoses ainulaadse kutse kvalifikatsiooni omandamisega ja ühtsete standarditega riigi tasandil, ilma et loodaks uut reguleeritud kutseala.
	Ülikoolikraadide reformi võimaldamine	2021	Kõrgkoolide kraadirühmade reformid, mille abil võimaldatakse suuremat paindlikkust, et vastata muutuvale oskuste nõudlusele tööturul ja võimaldada kiiremat juurdepääsu kutsealadele, et paremini rahuldada tööturu nõudlust tehniliste pädevuste järele.
Ungari	Maksusüsteemi lihtsustamine maksude arvu vähendamise teel	2023	Ajutiste maksimeetmete järkjärguline kaotamine. Õigusaktide sätted, mis viitavad ajutiste maksimeetmete kehtivuse lõppemisele.
Austria	Juhuvade seaduse (Gelegenheitsverkehrsgesetz) muutmine	2021	Kaotatakse juhuvade siduv tariif (taksomeetrikohustus).
Portugal	Reguleeritud kutsealasid käsitleva seaduse jõustumine	2022	Reguleerimis- ja esindusfunktsioonide eraldamine kutseühingutes, reserveeritud tegevusalade loetelu vähendamine (piirangud ainult põhiseaduslike huvide kaitsmiseks) ning äriteenuseid osutavate ettevõtete omandi- ja juhtimispiirangute kaotamine.
Slovakkia	Haridus- ja kutse kvalifikatsioonide tunnustamise lihtsustamine	2022	Haridust ja kutse kvalifikatsioone tõendavate dokumentide tunnustamise lihtsustamine.

IV lisa. Teenuste direktiivi kohaseid ühtseid kontaktpunkte käsitlev küsitlus

Väljavõtte küsimustikust.

Nr	Küsimused ja vastused				
Teenuste direktiivi täitmine					
4	Kas teenuseosutajad saavad teie ühtse kontaktpunkti kaudu täita kõik oma piiriüleseks tegevuseks vajalikud haldusformaalsused? ☐ jah ☐ ei				
4.1	Kui vastasite „jah“, siis kas teenuseosutajad saavad täita kõik formaalsused elektrooniliste vahendite abil? ☐ jah ☐ ei				
5	Meie ühtne kontaktpunkt... <i>(valida võib mitu vastust)</i> ☐ teavitab teenuseosutajaid meie liikmesriigis kehtivatest nõuetest. ☐ annab pädevate asutuste kontaktandmed, sealhulgas andmed teenuste osutamise eest vastutavate asutuste kohta. ☐ annab nõu, kuidas kasutada teenuseosutajate ja teenuste avalikke registreid ja andmebaase. ☐ teavitab teenuseosutajaid õiguskaitsevahenditest, mida saab kasutada pooltevaheliste vaidluste korral (vaidlused pädevate asutuste ja teenuseosutaja või teenusesaaja; teenuseosutaja ja teenusesaaja või teenuseosutajate vahel). ☐ annab nende üksuste (v.a pädevad asutused) kontaktandmed, kellelt teenuseosutajad või teenuse kasutajad võivad saada praktilist abi.				
Heade tavade ja soovituste rakendamine					
6	Millis(t)es ELi keel(t)es teie ühtne kontaktpunkt teavet annab? <i>(valida võib mitu vastust)</i> ☐ liikmesriigi ametlik(ud) keel(ed) ☐ inglise keel ☐ muud ELi ametlikud keeled				
8	Kas selgitate oma veebisaidil eeskirju ja menetlusi, mida kohaldatakse järgmistel juhtudel: <table border="1"> <tbody> <tr> <td>teenuste ajutine või episoodiline piiriülene osutamine</td><td>☐ jah ☐ ei</td></tr> <tr> <td>vajadus asutada teenuseosutaja teie liikmesriigis</td><td>☐ jah ☐ ei</td></tr> </tbody> </table>	teenuste ajutine või episoodiline piiriülene osutamine	☐ jah ☐ ei	vajadus asutada teenuseosutaja teie liikmesriigis	☐ jah ☐ ei
teenuste ajutine või episoodiline piiriülene osutamine	☐ jah ☐ ei				
vajadus asutada teenuseosutaja teie liikmesriigis	☐ jah ☐ ei				

10	Kas teie veebisaidil on esitatud järgmine teave?	
	teave olemasolevate õiguslike vormide ja nende suhtes kehtivate nõuete kohta	☐ jah ☐ ei
	teave selle kohta, milliseks majandustegevuseks on vaja litsentse või lubasid, sealhulgas ajutiselt või episoodiliselt osutatavate teenuste puhul	☐ jah ☐ ei
	teave reguleeritud kutsealade ja nõutavate kvalifikatsioonide kohta	☐ jah ☐ ei
	teave kohaldatava ettevõtte tulumaksu, üksikisiku tulumaksu, käibemaksu, tegevuspõhise maksu ja nendega seotud haldusnõuete kohta	☐ jah ☐ ei
	selgitused konkreetsete õigus- ja haldustermine kohta	☐ jah ☐ ei
	selgitused palga, tööõiguse, sotsiaalkindlustuse ja direktiivi 96/71/EÜ alusel töötajate lähetamise suhtes kohaldatavate erinõuete kohta, mida teenuseosutajad peavad täitma	☐ jah ☐ ei
Muu		
11	Kui palju teabe-/abitaotlusi saate igal aastal mõnes teises liikmesriigis asutatud ettevõtetelt seoses teenuste direktiiviga hõlmatud tegevustega? ☐ 0–10 ☐ üle 10, kuid alla 50 ☐ 50 või rohkem ☐ meil pole selle kohta teavet	
14	Kas teistest liikmesriikidest pärit teenuseosutajad saavad veebis ametlikke toiminguid teha, kasutades oma riigi e-identimise vahendeid? ☐ jah ☐ ei	
15	Kas teie ühtne kontaktpunkt on leitav Euroopa ühtse digivärava kaudu? ☐ jah ☐ ei	

V lisa. Ühtseid kontaktpunkte käsitleva uuringu tulemused

T Tsentraliseeritud ühtse kontaktpunktiga liikmesriik ● Jah
DT Detsentraliseeritud ühtse kontaktpunktiga liikmesriik ○ Ei

Liikmesriik	Ühtne kontaktpunkt (liik)	Vastused (arv)	Teenuste direktiivi täitmine	Heade tavade seotud soovitusete rakendamine	Juurdepääs ühtse digivärava kaudu	Elektroonilise isikutunnistuse aktsepteerimine
Belgia	DT	2	2	2	1	2
Bulgaaria	T	Jah				
Tšehhi	DT	4	2	4	3	3
Taani	T	Jah				
Saksamaa	DT	31	29	28	8	24
Eesti	T	Jah				
Hispaania	T	Jah				
Kreeka	T	Jah				
Hispaania	DT	1				
Prantsusmaa	T	Jah				
Horvaatia	T	Jah				
Itaalia	DT	104	94	104	33	16
Küpros	T	Jah				
Läti	DT	1				
Leedu	T	Jah				
Luksemburg	T	Jah				
Ungari	T	Jah				
Malta	T	Jah				
Madalmaad	DT	1				
Austria	DT	5	1			1
Poola	T	Jah				
Portugal	DT	1				
Rumeenia	T	Jah				
Sloveenia	DT	1				
Slovakkia	DT	4	3	4		3
Soome	T	Jah				
Rootsi	T	Jah				

Järeldus, et ühtne kontaktpunkt ei vasta täielikult teenuste direktiivi sätetele, tehti siis, kui vastus küsimusele 4 ja/või 4.1 oli „ei“ ja/või kõiki küsimuses 5 loetletud teenuseid ei osutatud. Järeldus, et ühtsed kontaktpunktid ei ole häid tavasid ja soovitusi täielikult rakendanud, tehti siis, kui valik „inglise keel“ ei olnud märgistatud (küsimus 6) ja/või kui vastus küsimustele 8 ja 10 oli „ei“. Üksikasjalikum teave küsimuste kohta on esitatud [IV lisas](#). Detsentraliseeritud ühtsete kontaktpunktidega liikmesriikide puhul osutavad arvud selliste ühtsete kontaktpunktide arvule, kes ei vasta direktiivile / ei rakenda tavasid või soovitusi / ei taga juurdepääsu digiväravale / ei aktsepteeri elektroonilist ID-kaarti.

Lühendid

Lühend	Määratlus/selgitus
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
EMP	Euroopa Majanduspiirkond
IMI	siseturu infosüsteem
OECD	Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon
põhiline tulemusnäitaja	põhiline tulemusnäitaja
SKP	sisemajanduse koguprodukt
teenustekaubanduse suhtes kehtivate piirangute indeks	teenustekaubanduse suhtes kehtivate piirangute indeks
VKE	väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad
ühtse turu täitmise tagamise rakkerühm	ühtse turu täitmise tagamise rakkerühm

Mõisted

Mõiste	Määratlus/selgitus
EU Piloti dialoog	Mehhanism ELi õiguse väidetava rikkumise käsitlemiseks komisjoni ja asjaomase liikmesriigi vahelise mitteametliku dialoogi kaudu.
Euroopa poolaasta	Iga-aastane tsükkel, millega nähakse ette ELi liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimise ja edusammude seire raamistik.
Lähetatud töötaja	Isik, kelle tööandja on saatnud ajutiselt töötama muus liikmesriigis kui see, kus ta tavaliselt töötab.
Riigipõhine soovitus	Iga-aastased suunised, mille komisjon annab Euroopa poolaasta raames liikmesriikidele nende makromajandus-, eelarve- ja struktuuripoliitika kohta.
Rikkumismenetlus	Menetlus, mille käigus komisjon võtab eri etappides meetmeid iga ELi liikmesriigi vastu, kes ei täida oma ELi õigusest tulenevaid kohustusi.
SOLVIT	Mitteametlik veebipõhine riiklike asutuste võrgustik, mille kaudu aidatakse leida kohtuväliseid lahendusi olukorras, kus tarbijad või ettevõtjad usuvad, et ELi ühtse turu eeskirju on kohaldatud valesti.
Taaste- ja vastupidavusrahistu	ELi rahalise toetuse mehhanism COVID-19 pandeemia majandusliku ja sotsiaalse mõju leevendamiseks ja taastumise kiirendamiseks ning keskkonnahoidlikuma ja digitaalsema tuleviku suunas liikumiseks.

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR-2026-13>

Ajatelg

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR-2026-13>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab auditiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulutusi, tulevast arengut ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi turgude reguleerimise ja konkurentsivõimelise majanduse valdkondade auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Petri Sarvamaa. Auditit juhtis kontrollikoja liige Hans Lindblad, keda toetasid kabinetiülem Kristina Maksinen ja kabineti nõunik Johanna Modigsson, valdkonnajuht John Sweeney, auditijuht Sven Kölling, audiitorid Radostina Simeonova, Emmanuel Djoffon, Elena Graziuso, Armin Hosp, Vaidas Sulcas ja Zsuzsanna Csák ning praktikant Carlotta Gisonni. Graafilisi materjale aitas koostada Dunja Weibel.



Fotol vasakult: Elena Graziuso, Carlotta Gisonni, Vaidas Sulcas, Armin Hosp, Hans Lindblad, Emmanuel Djoffon, Sven Kölling, Johanna Modigsson, John Sweeney.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2026

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International](#) (CC BY 4.0). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetsetes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Esikaane foto: © Euroopa Liit, allikas: kontrollikoda. Tehisaru loodud pilt.

Joonised 1 ja 2 – ikoonid: jooniste kujundamisel on kasutatud [Flaticon.com](#) ressursse. © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-7165-7	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/3792688	QJ-01-26-015-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7166-4	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/4513861	QJ-01-26-015-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoda, [eriaruanne 13/2026](#) „Teenuste ühtne turg – Euroopa Komisjoni meetmed piiriüleste teenuste tõkete kõrvaldamiseks ei ole endiselt piisavad“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

Ettevõtted on endiselt silmitsi oluliste raskustega, kui nad soovivad mõnes teises liikmesriigis teenuseid osutada. Hindasime käesolevas auditis (mille rõhuasetus oli Euroopa Liidu teenuste direktiivil) seda, kas Euroopa Komisjon oli ELi majanduskasvu ja arengut pärssivate teenuste tõkete kõrvaldamisel tulemuslik. Leidsime, et Euroopa Komisjoni tegevus nimetatud valdkonnas ei ole olnud piisav.

Soovitame Euroopa Komisjonil luua teenuste ühtse turu jaoks selgem ja ambitsioonikamate eesmärkidega strateegia, kasutada aktiivsemalt Euroopa poolaasta raames tehtavat tööd, et paremini motiveerida liikmesriike vajalikke reforme tegema, selgitada õigusakte, keskendada reeglite täitmise tagamiseks tehtavad jõupingutused olulist mõju omavatele juhtumitele, tõhustada piiriüleste teenuste hõlbustamise vahendeid ning jälgida ja hinnata teenuste ühtse turu väljakujundamisel tehtavaid edusamme.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Sotsiaalmeedia: @EUauditors