

## Jedinstveno tržište usluga

Komisijine mjere za uklanjanje prepreka prekograničnim uslugama i dalje su nedostatne



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

# Sadržaj

## Odlomak

### 01 – 24 | **Glavne poruke**

01 – 07 | Zašto je ovo područje važno

08 – 24 | Nalazi i preporuke Suda

### 25 – 109 | **Detaljnije o opažanjima Suda**

**25 – 54 | Komisijinim mjerama za uklanjanje prepreka uslugama na jedinstvenom tržištu nedostajali su jasni ciljevi i strateška ambicioznost**

25 – 32 | Do 2025. Komisija nije poduzela odgovarajuće mjere za uklanjanje bitnih prepreka prekograničnim uslugama

33 – 43 | Komisijina strategija za jedinstveno tržište iz 2025. usmjerena je na usluge, ali nedostaju joj jasni ciljevi i ambiciozne mjere

44 – 49 | Nedavnim preporukama za pojedine zemlje države članice nije se potaknulo na temeljitu reformu propisa za uslužne sektore

50 – 54 | Vrlo mali broj država članica upotrijebio je Mehanizam za oporavak i otpornost za reformu uslužnih sektora

**55 – 80 | Komisija se suočila sa znatnim izazovima u osiguravanju primjene pravila jedinstvenog tržišta usluga**

56 – 58 | Pojmovi koji se upotrebljavaju u okviru pravila jedinstvenog tržišta nisu uvijek bili jasni

59 – 61 | Određene države članice usporile su provedbu Direktive o uslugama

62 – 68 | Postoje znatni nedostaci u obavješćivanju Komisije o novim preprekama, zbog čega je ono u velikoj mjeri nedjelotvorno

69 – 74 | U načinu na koji je Komisija obrađivala pritužbe povezane s uslugama postojali su nedostaci

75 – 80 | Za zaključenje pritužbi podnesenih Komisiji ponekad je trebalo mnogo vremena te su mala poduzeća stavljena u nepovoljniji položaj

## **81 – 93 | Alati za olakšavanje pružanja prekograničnih usluga uglavnom nisu bili djelotvorni**

- 83 – 87 | Jedinstvene kontaktne točke još ne ispunjavaju svoju ulogu kako je predviđena Direktivom o uslugama
- 88 – 89 | Za rješavanje pravnih pitanja povezanih s prekograničnim uslugama poduzeća su se rijetko služila uslugama mreže SOLVIT
- 90 – 93 | Radna skupina za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta postigla je ograničene opipljive rezultate u području usluga

## **94 – 109 | Troškovi, koristi i potencijalni učinak dodatne integracije tržišta usluga još nisu procijenjeni u dovoljnoj mjeri**

- 94 – 97 | Jedinstveno tržište EU-a za usluge razmjerno je integrirano, ali i dalje postoje brojne prepreke
- 98 – 101 | Komisijinim ključnim pokazateljima uspješnosti za jedinstveno tržište ne pruža se dovoljno informacija o uslugama
- 102 – 109 | Komisija još nije provela sveobuhvatnu evaluaciju troškova i koristi integracije jedinstvenog tržišta usluga

## **Prilozi**

**Prilog I. – O reviziji**

**Prilog II. – Mjere u okviru Komisijine strategije iz 2025.**

**Prilog III. – Reforme povezane s uslugama uključene u nacionalne planove za oporavak i otpornost**

**Prilog IV. – Anketa o Direktivi o uslugama provedena među jedinstvenim kontaktnim točkama**

**Prilog V. – Rezultati ankete provedene među jedinstvenim kontaktnim točkama**

**Pokrate i skraćeni nazivi**

**Pojmovnik**

**Odgovori Komisije**

**Kronologija**

**Revizorski tim**

# 01

## Glavne poruke

### Zašto je ovo područje važno

- 01** Slobodno kretanje usluga jedna je od četiriju sloboda utvrđenih u Ugovoru iz Rima 1957. Pojedinci i poduzeća imaju pravo na prekogranično pružanje i primanje usluga bez diskriminacije ili neopravdanih ograničenja, čime se promiču gospodarska integracija i konkurentnost<sup>1</sup>. Slobodno prekogranično pružanje usluga omogućuje poduzećima da pod određenim uvjetima privremeno upute zaposlenike na rad u neku drugu državu članicu<sup>2</sup>.
- 02** Na uslužni sektor trenutačno otpada otprilike 70 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) i radnih mjesta u EU-u<sup>3</sup>. Raspoloživi podatci istodobno pokazuju da u trgovini među državama članicama usluge zauzimaju udio od samo 20 %<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), članak 26. stavak 2. te članci 49. i 56.

<sup>2</sup> Direktiva (EU) 2018/957 o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga.

<sup>3</sup> Pregled stanja jedinstvenog tržišta, Europska komisija (25. studenoga 2024).

<sup>4</sup> „Europe’s two trillion euro dividend: Mapping the Cost of Non-Europe, 2019-24”, Služba Europskog parlamenta za istraživanja (EPRS), Europski parlament, 2019.

- 03** I dalje postoje znatne prepreke koje sprečavaju ostvarivanje punog potencijala usluga na jedinstvenom tržištu. Otprilike 60 % prepreka jedinstvenom tržištu usluga utvrđenih 2002. i dalje je prisutno 20 godina kasnije<sup>5</sup>. Područje usluga još uvijek je obilježeno znatnim razlikama u nacionalnim zahtjevima u pogledu izdavanja odobrenja i certificiranja, zbog čega je za poduzeća teško i skupo pružati usluge u drugim državama članicama. Te dugotrajne prepreke, uključujući različite nacionalne propise, zahtjevne administrativne postupke i ograničenja u pogledu profesionalne mobilnosti, i dalje ometaju aktivnosti poduzeća i smanjuju cjenovnu konkurentnost.
- 04** U jednoj [nedavnoj studiji](#) upućuje se na to da nije iskorišten potencijal za ostvarivanje znatnih gospodarskih koristi koje bi daljnja integracija usluga mogla donijeti. Prema navodima Komisije provedbom ambicioznih dodatnih reformi u uslužnom sektoru stvorio bi se potencijal za dodatan rast BDP-a EU-a za 2,5 % do 2027.<sup>6</sup>
- 05** U [izvješću Marija Draghija iz 2024.](#) o budućnosti europske konkurentnosti predviđa se da će se budući rast u trgovini unutar EU-a odvijati u području usluga, ali regulatorno opterećenje za europska poduzeća veliko je te raste i dalje. Prema izvješću [Enrica Lette](#) o budućnosti jedinstvenog tržišta i dalje je potrebno ukloniti bitne prepreke kako bi se omogućilo iskorištavanje punog potencijala jedinstvenog tržišta usluga.
- 06** S naglaskom na [Direktivi 2006/123/EZ](#) („Direktiva o uslugama”), ovom je revizijom procijenjeno je li Komisija djelotvorno uklanjala prepreke uslugama kojima se ometaju rast i razvoj u EU-u. Sud je ispitao sljedeće:
- je li Komisija utvrdila jasan i sveobuhvatan pristup jačanju jedinstvenog tržišta usluga;
  - je li Komisija uspješno osigurala primjenu pravila jedinstvenog tržišta usluga;
  - jesu li alati za olakšavanje pružanja prekograničnih usluga bili djelotvorni; te
  - je li Komisija pratila integraciju usluga na jedinstveno tržište te procjenjivala troškove, koristi i učinak Direktive o uslugama.
- 07** Revizijom je obuhvaćeno razdoblje 2015. – 2025., pri čemu je glavni naglasak bio na mjerama koje je Komisija poduzela od 2020. Sud očekuje da će njegova opažanja biti korisna za Komisiju na način da joj pomognu da poveća svoju djelotvornost u integraciji jedinstvenog tržišta usluga. Više informacija i pojedinosti o opsegu ove revizije i revizijskom pristupu dostupno je u [Prilogu I.](#)

---

<sup>5</sup> [COM\(2023\) 162](#), komunikacija Komisije o 30 godina jedinstvenog tržišta.

<sup>6</sup> „A general equilibrium analysis of the economic impact of the post-2006 EU regulation in the services sector”. [Radni dokumenti JRC-a o teritorijalnom modeliranju i analizi br. 3/2022](#), Europska komisija, Sevilla, JRC128322.

## Nalazi i preporuke Suda

- 08** Cjelokupno gledajući, Sud je utvrdio da su Komisijine mjere za uklanjanje prepreka prekograničnim uslugama i dalje nedostatne.
- 09** Iako je Komisija poduzela mjere za uklanjanje prepreka na jedinstvenom tržištu, u njezinu pristupu nedostajali su jasni ciljevi, usmjerenost na gospodarski učinak i strateška ambicioznost. Komisija se za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta usluga uglavnom oslanjala na postupke zbog povrede prava. Međutim, nije uvijek poduzimala pravodobne mjere u slučajevima u kojima države članice nisu uskladile nacionalno pravo s Direktivom o uslugama ili u kojima su donijele mjere kojima se ugrožava integracija tržišta.
- 10** Komisija je pružila potporu državama članicama u olakšavanju pružanja prekograničnih usluga, ali poduzeća i dalje nemaju potpun pristup informacijama koje su im potrebne za pružanje usluga u drugim državama članicama. Naposljetku, Komisija ne raspolaže relevantnim podacima za pojedinačne sektore potrebnim kako bi se odgovarajuće utvrdile i pratile prepreke integraciji jedinstvenog tržišta usluga te još nije u dovoljnoj mjeri analizirala troškove, koristi i mogući učinak njihova uklanjanja.

### **Komisijinim mjerama za uklanjanje prepreka uslugama na jedinstvenom tržištu nedostajali su jasni ciljevi, usmjerenost na gospodarski učinak i strateška ambicioznost**

- 11** U razdoblju 2015. – 2025., tj. razdoblju obuhvaćenom ovom revizijom, Komisija je donijela niz strateških dokumenata za smanjenje prepreka prekograničnim uslugama, posebice [strategiju za pravednije i bolje povezano europsko jedinstveno tržište iz 2015.](#), [dugoročni akcijski plan za bolju provedbu i osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta iz 2020.](#) i novu [strategiju za jedinstveno tržište iz 2025.](#)
- 12** Međutim, do 2025. Komisijin pristup uklanjanju prepreka prekograničnim uslugama nije bio dovoljno strateški usmjeren. Konkretno, Komisija nije uvela postupak za odgovarajuću kategorizaciju prepreka i usmjeravanje svojih mjera na prepreke s najvećim potencijalnim učinkom na djelotvorno funkcioniranje jedinstvenog tržišta (odlomci [25](#) – [32](#)).
- 13** Ta se situacija nije bitno promijenila čak ni nakon donošenja Komisijine strategije za jedinstveno tržište iz 2025. Iako se u toj strategiji stavlja veći naglasak na usluge i političku odgovornost za promjene, ona se uglavnom oslanja na alate koji prema prijašnjim iskustvima vjerojatno neće biti vrlo djelotvorni (odlomci [33](#) – [43](#)).



## Preporuka 1.

### Potrebna je jasnija i ambicioznija strategija za jedinstveno tržište usluga

Komisija bi trebala:

- (a) osmisлити i uvesti pouzdan pristup ocjenjivanju prepreka prekograničnim uslugama koji se temelji na dokazima, s posebnim naglaskom na potencijalnim gospodarskim troškovima i koristima njihova uklanjanja;
- (b) pokrenuti dodatne ciljne i ambicioznije mjere za uklanjanje prepreka jedinstvenom tržištu usluga, s naglaskom na sektore s najvećim učinkom na integraciju tržišta; te
- (c) na godišnjoj razini izvješćivati Europski parlament i Vijeće o napretku ostvarenom u uklanjanju tih prepreka.

**Ciljni rok provedbe: kraj 2027.**

**14** Na prijedlog Komisije Vijeće može u okviru europskog semestra državama članicama iznijeti preporuke (poznate kao preporuke za pojedine zemlje) radi poticanja regulatornih reformi u uslužnim sektorima. Sud je utvrdio da Komisija nije upotrebljavala taj alat na dosljedan način te je predlagala preporuke koje su imale ograničen učinak. Broj preporuka znatno se smanjio od pandemije bolesti COVID-19, kad je Komisija od država članica očekivala da savladaju sve izazove utvrđene u preporukama za pojedine zemlje ili znatan dio tih izazova. Osim toga, u tim se preporukama nedovoljno odražavaju druge Komisijine inicijative za olakšavanje prekograničnih usluga. U državama članicama koje je Sud posjetio nijedna od tih preporuka dosad nije dovela do temeljitih reformi u ključnim uslužnim sektorima (odlomci [44](#) – [49](#)).

**15** Nadalje, vrlo je malo država članica upotrijebilo Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF) za reformu uslužnih sektora i uklanjanje regulatornih prepreka, iako se od država članica tražilo da svoje planove za RRF usklade s preporukama za pojedine zemlje (odlomci [50](#) – [54](#)).



## Preporuka 2.

### **Potrebno je aktivnije upotrebljavati proces europskog semestra i uvjete za financiranje radi uklanjanja ključnih prepreka prekograničnim uslugama**

Komisija bi trebala:

- (a) u relevantnim slučajevima i na temelju analize po pojedinačnim zemljama i utvrđivanja prioriteta dosljednije upotrebljavati proces europskog semestra i preporuke po pojedinim zemljama kako bi se uklonile ključne prepreke prekograničnim uslugama uz istodobno usklađivanje tih preporuka s drugim povezanim inicijativama Komisije; te
- (b) upotrebljavati uvjete utvrđene u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje nakon 2027. za poticanje država članica na provedbu potrebnih reformi radi uklanjanja prepreka prekograničnim uslugama.

**Ciljni rok provedbe: kraj 2028.**

### **Komisija se suočila sa znatnim izazovima u osiguravanju primjene pravila jedinstvenog tržišta usluga**

- 16** Direktivom o uslugama nastoji se zajamčiti sloboda poslovnog nastana poduzeća u drugim državama članicama i pružanje privremenih prekograničnih usluga. Međutim, pojam „privremen” nije jasno definiran. Zbog toga nacionalna tijela moraju za svaki pojedinačni slučaj procijeniti može li se pružanje usluga smatrati privremenim, čime se stvaraju pravna nesigurnost i nepotrebni troškovi za pružatelje usluga (odlomci [55](#) – [58](#)).
- 17** Unatoč jasnoj sudskoj praksi i postupcima zbog povrede prava određene države članice znatno su usporile provedbu Direktive o uslugama ili su čak ugrozile integraciju jedinstvenog tržišta usluga uvođenjem određenih regulatornih ili administrativnih mjera (odlomci [59](#) – [61](#)).
- 18** U skladu s Direktivom o uslugama države članice moraju obavijestiti Komisiju o svim novim zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim zahtjevima koji utječu na slobodu poslovnog nastana i pružanje prekograničnih usluga. Međutim, u sustavu obavješćivanja postoje znatni nedostaci i Komisija nije uvijek odgovarajuće obaviještena o novim preprekama (odlomci [62](#) – [68](#)).

- 19** Pritužbe koje podnose poduzeća jedan su od najdjelotvornijih alata kojima Komisija raspolaže za utvrđivanje navodnih povreda pravila EU-a o uslugama i prepreka. Komisija na takve pritužbe nije primjenjivala ni pravilo *de minimis* (o kojem u Direktivi o uslugama trenutno ne postoji odredba) ni dovoljno jasne kriterije za određivanje prioriteta. Zbog toga je izdvojila znatne resurse za predmete čija je relevantnost za jedinstveno tržište bila ograničena (odlomci [69](#) – [74](#)).
- 20** Komisija je uspješno smanjila prosječno trajanje obrade pritužbi povezanih s uslugama, ali dugotrajni postupci i dalje su uobičajena pojava te u nekim slučajevima traju duže od pet godina, čime se posebice manji pružatelji usluga stavljaju u nepovoljan položaj. Zbog povezanih pravnih troškova i nepredvidljivosti ishoda mali pružatelji usluga nemaju mnogo poticaja za podnošenje pritužbi u vezi s preprekama pristupu tržištu pred nacionalnim sudovima (odlomci [75](#) – [80](#)).



### Preporuka 3.

**Potrebno je pojasniti zakonodavstvo i usmjeriti osiguravanje primjene pravila na predmete sa znatnim učinkom na jedinstveno tržište**

Komisija bi trebala:

- (a) pri preispitivanju Direktive o uslugama u svrhu iznošenja zakonodavnog prijedloga, ne dovodeći u pitanje odluke suzakonodavaca, jasnije definirati proporcionalnost novih nacionalnih zahtjeva i obavješćivanje Komisije o njima;
- (b) usredotočiti se na učinkovito osiguravanje primjene propisa u predmetima sa znatnim učinkom na integraciju jedinstvenog tržišta usluga i davati prednost učinkovitom osiguravanju primjene propisa u takvim predmetima; te
- (c) djelotvornije pružati potporu malim poduzećima u slučajevima u kojima se prekrši njihovo pravo na pružanje prekograničnih usluga, primjerice na način da im pruži potporu u pokretanju sudskih postupaka pred nacionalnim sudovima protiv prekomjernih regulatornih ili administrativnih prepreka.

**Ciljni rok provedbe: kraj 2027.**

## Alati koje Komisija i države članice upotrebljavaju za olakšavanje pružanja prekograničnih usluga uglavnom nisu bili djelotvorni

- 21** Komisija i države članice raspolažu raznim alatima za olakšavanje neometanog funkcioniranja jedinstvenog tržišta, uključujući prekogranične usluge, kao što su jedinstvene kontaktne točke, mreža SOLVIT i radna skupina za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta. Međutim, jedinstvene kontaktne točke često nisu zajamčile pristup elektroničkim postupcima i informacijama kako je propisano Direktivom o uslugama, mreža SOLVIT rijetko se upotrebljavala za usluge, a radna skupina za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta postigla je tek ograničene rezultate u uklanjanju prepreka uslugama (odlomci [81](#) – [93](#)).



### Preporuka 4.

#### Potrebno je ojačati postojeće alate za olakšavanje pružanja prekograničnih usluga

Komisija bi trebala:

- (a) u suradnji s državama članicama poboljšati elektronički pristup informacijama preko jedinstvenih kontaktnih točaka i djelotvornije podupirati poduzeća u pružanju prekograničnih usluga;
- (b) u suradnji s državama članicama povećati učinak radne skupine za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta davanjem prednosti uklanjanju nacionalnih prepreka s velikim učinkom na jedinstveno tržište usluga; te
- (c) iznijeti zakonodavne prijedloge u slučajevima u kojima nije vjerojatno da će ta radna skupina djelotvorno ukloniti prepreke i ako su se sva ostala sredstva pokazala nedjelotvornima.

**Ciljni rok provedbe: kraj 2027.**

## Potencijalni učinak daljnje integracije tržišta usluga na rast i zapošljavanje još nije procijenjen u dovoljnoj mjeri

- 22** Prema navodima Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj jedinstveno tržište usluga već je u velikoj mjeri integrirano, ali drugi izvori informacija pokazuju da i dalje postoje znatne koristi koje bi se mogle ostvariti na jedinstvenom tržištu usluga daljnjim uklanjanjem postojećih prepreka uslugama (odlomci [94 – 97](#)).
- 23** Komisija upotrebljava pokazatelje uspješnosti za prikazivanje napretka ostvarenog u integraciji jedinstvenog tržišta. Međutim, ti pokazatelji nisu potpuno primjereni svrsi te nedostaju relevantni podatci za pojedinačne sektore (odlomci [98 – 101](#)).
- 24** Konačno, Komisija još nije dovoljno analizirala troškove i koristi integriranja jedinstvenog tržišta usluga, kao ni učinka koji su trenutajući regulatorni okvir i prepreke dosad imali na rast i zapošljavanje (odlomci [102 – 109](#)).



### Preporuka 5.

#### Potrebno je pratiti i ocjenjivati napredak u dovršavanju jedinstvenog tržišta usluga

Komisija bi trebala:

- (a) dodatno razraditi odgovarajuće pokazatelje kojima bi se pružale informacije o preprekama uslugama i upotrebljavati ih za praćenje napretka ostvarenog u tržišnoj integraciji usluga tijekom vremena;
- (b) procijeniti dosadašnji doprinos regulatornog okvira EU-a za usluge rastu i zapošljavanju te potencijalni učinak uklanjanja prepreka.

**Ciljni rok provedbe: kraj 2027.**

## Detaljnije o opažanjima Suda

**Komisijinim mjerama za uklanjanje prepreka uslugama na jedinstvenom tržištu nedostajali su jasni ciljevi i strateška ambicioznost**

**Do 2025. Komisija nije poduzela odgovarajuće mjere za uklanjanje bitnih prepreka prekograničnim uslugama**

- 25** Sud je u [tematskom izvješću iz 2016. o provedbi Direktive o uslugama](#) zaključio da Komisija nije bila utvrdila sveobuhvatnu strategiju za jačanje jedinstvenog tržišta usluga nakon što je ta direktiva stupila na snagu 2006. U ovoj reviziji Sud je ispitaio je li Komisija od 2015. izradila takvu strategiju. Sud očekuje da bi se u takvoj strategiji jasno utvrdili Komisijini ciljevi za uklanjanje prepreka uslugama na jedinstvenom tržištu, kao i usklađen skup ciljanih i vremenski ograničenih mjera.

- 26** Komisija je 2015. donijela strategiju za pravednije i bolje povezano europsko jedinstveno tržište, koja je uključivala nekoliko mjera u području usluga<sup>7</sup>. U toj su strategiji predložene važne zakonodavne inicijative za pojednostavnjenje postupaka za pružatelje usluga, kao što su putovnica za usluge kako bi se povećala sigurnost i smanjile prepreke pristupu prekograničnim tržištima, pojednostavnjeni postupak obavješćivanja za nove nacionalne zahtjeve u okviru Direktive o uslugama te prijedlog za direktivu o ispitivanju proporcionalnosti. Naposljetku je 2018. usvojeno samo ispitivanje proporcionalnosti za regulirane profesije. U okviru njega se od država članica traži da procijene jesu li novi ili izmijenjeni propisi o reguliranim profesijama opravdani, nediskriminirajući i primjereni za postizanje njihovih ciljeva te da nisu više restriktivni nego što je potrebno<sup>8</sup>. Komisija je 2021. povukla druge prijedloge jer je smatrala da nije bilo vjerojatno da će se postići politički kompromis s Vijećem i Europskim parlamentom bez dovođenja u pitanje glavnih ciljeva tih inicijativa.
- 27** Komisija svake tri godine mora preispitati primjerenost Direktive o uslugama te Europskom parlamentu i Vijeću podnijeti sveobuhvatno izvješće o njezinoj primjeni<sup>9</sup>. Komisija nije redovito objavljivala takva izvješća, ali 2021. objavila je izvješće s pregledom i ocjenom pravnih i administrativnih prepreka u uslužnom sektoru, u kojem se stanje iz 2017. uspoređuje s onim iz 2006., kad je navedena direktiva stupila na snagu<sup>10</sup>. Komisijin cilj bio je dokumentirati postojanje ili nepostojanje ograničenja te nije ocijenila njihovu proporcionalnost ili opravdanost. Izvješće je pokazalo da je između 2006. i 2017. došlo do blagog smanjenja apsolutne razine prepreka uslugama u gotovo svim sektorima te je utvrđeno da je potrebno uložiti više napora u reforme.
- 28** Budući da Komisija nije raspolagala novijim sveobuhvatnim podacima, Sud je u šest država članica koje je posjetio (Njemačka, Estonija, Francuska, Italija, Litva i Mađarska) ispitao kretanja u pogledu prepreka od izrade Komisijina pregleda iz 2021. Ujedno je pregledao Komisijinu metodologiju za ocjenjivanje restriktivnosti prepreka prekograničnim uslugama.

---

<sup>7</sup> [COM\(2015\) 550](#), Komunikacija Komisije o poboljšanju jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća.

<sup>8</sup> [Direktiva \(EU\) 2018/958](#) o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se reguliraju profesije. Vidjeti i [tematsko izvješće Suda 10/2024](#) o priznavanju stručnih kvalifikacija u EU-u.

<sup>9</sup> [Direktiva o uslugama](#), članak 41.

<sup>10</sup> „[Mapping and assessment of barriers in the services sector – Summary report](#)”, Europska komisija, 2021.

- 29** U Komisijinu pregledu iz 2021. utvrđene su vrlo restriktivne prepreke kad je riječ o slobodnim zanimanjima kao što su ona u područjima prava, poreznog savjetovanja, arhitekture, građevinarstva, obrtništva, maloprodaje i turizma (npr. turistički vodiči). Sud je utvrdio da je od 2017., tj. referentne godine za pregled, došlo tek do neznatnog broja promjena te nijedna od šest posjećenih država članica nije pokrenula bitne reforme u tim područjima. Štoviše, uvedene su nove prepreke (**okvir 1**).

### Okvir 1.

#### Primjeri prepreka uslugama u Njemačkoj i Litvi

Iako je u Njemačkoj prethodno smanjenja restriktivnost regulatornog okvira za arhitekta i odvjetnike, 12 obrtničkih zanimanja koja od 2004. nisu bila regulirana ponovno su se počela **regulirati 2020**. Do toga je došlo jer su njemačka tijela utvrdila da deregulacija ima negativne posljedice, kao što su povećanje gospodarski neodrživih *start-up* poduzeća, promjene u zahtjevima u vezi s povezanim djelatnostima i nedostatak odgovarajućeg osposobljavanja novih sudionika na tržištu.

Napori koje su nacionalna tijela u Litvi uložila u smanjenje administrativnog opterećenja i opterećenja povezanog s usklađivanjem s propisima nisu urodili plodom zbog ograničene podrške poduzeća, posebice u slučajevima u kojima je uklanjanje prepreka moglo dovesti do povećanja konkurentnosti na relevantnim tržištima. Jedan je primjer sektor turističkih vodiča, u slučaju kojeg je nadležno ministarstvo od 2023. pokušavalo ublažiti zahtjeve u vezi s izdavanjem dozvola, ali ti pokušaji nisu bili uspješni jer su udruženja koja predstavljaju taj sektor zagovarala zadržavanje postojećeg sustava izdavanja dozvola.

- 30** Sud je utvrdio da je u skladu s metodologijom koju Komisija primjenjuje za kategorizaciju ograničenja kao znatnih dovoljno da postoje nacionalni sektorski propisi da bi se dodijelila kategorija „vrlo restriktivno”. Osim toga, ocjenjivanje se temeljilo samo na analizi pravnih odredbi, bez procjenjivanja posljedica koje bi neuklanjanje regulatornih pravila imalo za gospodarstvo.

- 31** Iako je Komisija ažurirala svoje preporuke za reformu profesionalnih usluga<sup>11</sup>, nisu izneseni nikakvi novi zakonodavni prijedlozi, primjerice za izmjenu Direktive o uslugama, niti je Komisija utvrdila način na koji bi se prepreke u budućnosti trebale smanjiti ili ukloniti. Komisijina ocjena nije dovela do pokretanja inicijativa za preispitivanje ili reformu relevantnih prepreka ni u jednoj od šest posjećenih država članica.
- 32** Slijedom toga, Komisija ne raspolaže sveobuhvatnim, ažuriranim informacijama o preprekama prekograničnim uslugama na jedinstvenom tržištu i nije utvrdila jasan pristup za kategorizaciju prepreka prema njihovoj važnosti i potencijalnom učinku na jedinstveno tržište.

### **Komisijina strategija za jedinstveno tržište iz 2025. usmjerena je na usluge, ali nedostaju joj jasni ciljevi i ambiciozne mjere**

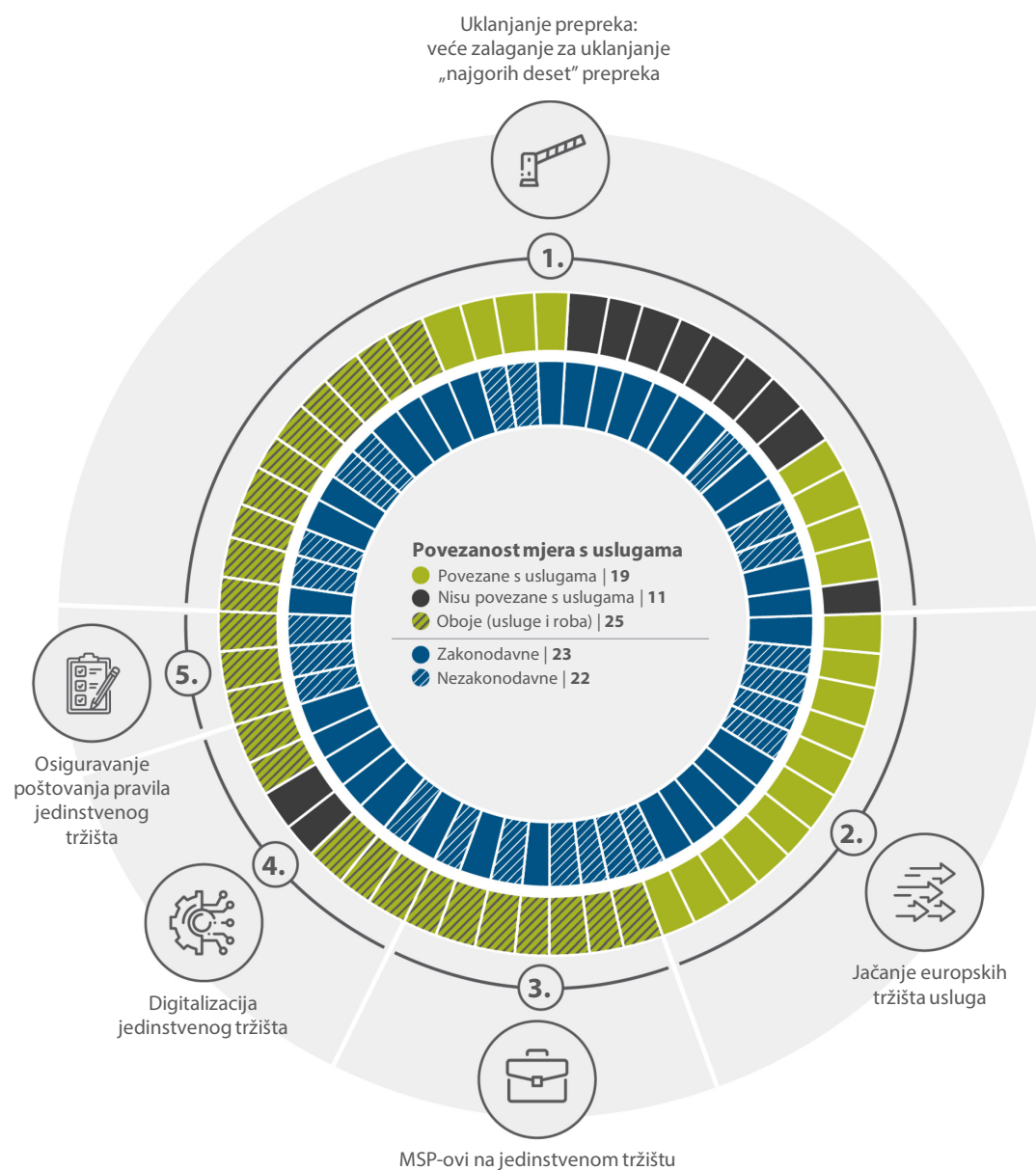
- 33** Komisija je 2025. donijela novu strategiju za poticanje daljnje integracije jedinstvenog tržišta<sup>12</sup>. Ta strategija uključuje 55 mjera, od kojih se više od polovice odnosi na zakonodavstvo EU-a (zakonodavne mjere), dok su druge mjere nezakonodavne prirode, primjerice brži postupci i bolje smjernice za države članice ili usklađena provedba pravila (*slika 1. i Prilog II.*).

---

<sup>11</sup> COM(2021) 385, komunikacija Komisije o procjeni stanja i ažuriranju preporuka za reformu regulative u području profesionalnih usluga iz 2017.

<sup>12</sup> COM(2025) 500, Komunikacija Komisije o strategiji za jednostavno, učinkovito i otporno jedinstveno tržište.

**Slika 1. – Mjere predviđene u Komisijinoj strategiji za jedinstveno tržište iz 2025.**



„Najgorih deset“: skup prepreka jedinstvenom tržištu koje je Komisija utvrdila savjetovanjem s dionicima. Uključuju složene propise za poslovni nastan i poslovanje, pretjerano složena pravila EU-a itd.

Izvor: Sud, na temelju podataka Europske komisije.

**34** Sud je procijenio jesu li u toj strategiji utvrđeni temeljni uzroci prepreka na jedinstvenom tržištu usluga i jasni ciljevi u pogledu onoga što Komisija želi postići, je li strategija sveobuhvatna te predlažu li se u njoj dovoljno ambiciozne mjere s jasnim ciljnim rokovima provedbe.

- 35** Sud je utvrdio da su u strategiji točno utvrđeni problemi zbog kojih se ne ostvaruje puni potencijal jedinstvenog tržišta usluga, primjerice fragmentirani, restriktivni i različiti nacionalni propisi o uslugama i složeni postupci za upućivanje radnika. Pozitivan je element to što je strategija iz 2025. jasno usmjerena na sektore relevantne za jedinstveno tržište, tj. sektore za koje Komisija smatra da bi se u njima mogla ostvariti najveća gospodarska dodana vrijednost i koji su najrelevantniji za digitalnu i zelenu transformaciju. Međutim, strategija i dalje nije dovoljno jasna u pogledu onoga što Komisija želi postići, a predložene mjere nisu dovoljno ambiciozne, kako je objašnjeno u nastavku.
- 36** Jedno je od ključnih područja u kojima Komisija smatra da je potrebna intervencija područje reguliranih usluga, kojih u EU-u trenutačno ima oko 5 700. Komisija očekuje da će se u tom području bruto dodana vrijednost EU-a povećati za 0,5 % na temelju smanjenja broja prepreka uslugama za 10 %<sup>13</sup>. Međutim, u strategiji se ne objašnjava kako Komisija namjerava ostvariti taj cilj smanjenja broja prepreka. Dosad nije provedena analiza o tome na koje uslužne sektore propisi utječu posebno negativno. Propisi katkad mogu biti i korisni, primjerice kad su njima utvrđeni strogi zahtjevi u pogledu kvalitete, a sudionici na određenom tržištu ne raspolažu nikakvim drugim informacijama o kvaliteti usluga koje se pružaju na tom tržištu. Sud je u [tematskom izvješću iz 2024. o priznavanju stručnih kvalifikacija](#) u EU-u utvrdio da se mjerama Komisije za poticanje država članica da smanje broj reguliranih profesija postižu „nedostatni rezultati“.
- 37** Prema navodima Komisije složenost pravila o privremenom upućivanju radnika i dalje je jedna od glavnih prepreka za poduzeća. U Komisijinoj strategiji upućuje se na zakonodavnu inicijativu pokrenutu u studenome 2024. s ciljem lakšeg podnošenja izjava o upućivanju radnika s pomoću javnog sučelja<sup>14</sup>. Međutim, prema stanju iz 2025. samo je devet država članica<sup>15</sup> namjeravalo uvesti to sučelje, zbog čega nije vjerojatno da će se njime znatno smanjiti trenutačna fragmentacija nacionalnih pravila i postupaka za privremeno upućivanje radnika.
- 38** U strategiji su predviđene i druge mjere za uklanjanje prepreka uslugama, uključujući zakonodavne prijedloge usmjerene na sprečavanje daljnje regulatorne fragmentacije i olakšavanje digitalnog osnivanja i poslovanja poduzeća na jedinstvenom tržištu. Međutim, do kraja 2025. Komisija nije bila izradila planove u kojima bi se objasnilo kako bi se mogli postići mjerljivi rezultati.

---

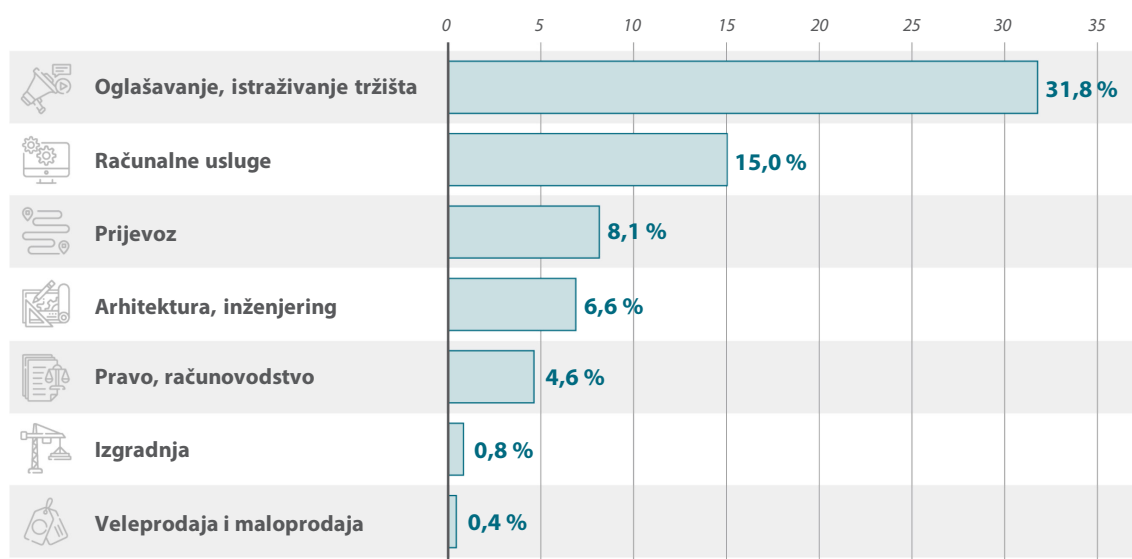
<sup>13</sup> Ibid., str. 13.

<sup>14</sup> [COM/2024/531](#), Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o javnom sučelju povezanom s Informacijskim sustavom unutarnjeg tržišta za izjavu o upućivanju radnika.

<sup>15</sup> Češka, Njemačka, Irska, Grčka, Litva, Mađarska, Poljska, Portugal i Slovenija.

- 39** Komisija namjerava iskoristiti znatne ovlasti koje ima za donošenje odluka u vezi s jedinstvenim tržištem te je u tu svrhu predvidjela 23 potencijalne zakonodavne inicijative. Međutim, područje usluga još uvijek je obilježeno znatnim razlikama u nacionalnim zahtjevima u pogledu izdavanja odobrenja i certificiranja, zbog čega je za poduzeća teško i skupo pružati usluge u drugim državama članicama, a i dalje nije jasno koje su mjere predviđene u tom pogledu. Sud je ujedno primijetio da se Komisija u prošlosti uglavnom odlučivala za direktive, kao što je Direktiva o uslugama. Za njihovo prenošenje u nacionalno pravo bilo je potrebno nekoliko godina te su države članice imale mnogo prostora za slobodno tumačenje, što je dovelo do razlika u nacionalnim pravilima.
- 40** Komisija poziva države članice na preuzimanje veće odgovornosti za jedinstveno tržište. Kako bi pomogla u ulaganju potrebnih napora, predlaže imenovanje visokih dužnosnika („šerpa“) u nacionalnim vladama u svrhu promicanja primjene pravila jedinstvenog tržišta i ubrzavanja uklanjanja prepreka. Međutim, i dalje nije jasno kako obvezati države članice da uklanjaju prepreke i rješavaju pitanje regulatorne fragmentacije.
- 41** Neke uslužne sektore obilježava intenzivnija prekogranična trgovina, zbog čega oni mogu imati veći potencijal za poticanje tržišta usluga te povećanje rasta i zapošljavanja (*slika 2.*). Komisija namjerava poduzeti mjere za olakšavanje pružanja industrijskih usluga i planira iznošenje zakonodavnog prijedloga krajem 2026. za smanjenje prepreka u građevinskom sektoru. To je važan korak koji će Komisiji omogućiti da bolje iskoristi svoje resurse. Međutim, prema Komisijinim podacima, drugi sektori mogli bi biti čak i još relevantniji za jedinstveno tržište.

## Slika 2. | Intenzitet prekogranične trgovine u podsektorima uslužnog sektora (2023.)



Intenzitet trgovine izračunan je kao omjer trgovine (prosječni uvoz i izvoz) i prometa za 2023.

Izvor: Sud, na temelju podataka Europske komisije.

- 42** Naposljetku, u strategiji se ne spominje europski semestar. Stoga postoji rizik od toga da mjere uvedene u okviru strategije nisu odgovarajuće usklađene s procjenama i preporukama za pojedine zemlje u području usluga u kontekstu europskog semestra i obrnuto.
- 43** U Komisijinoj strategiji iz 2025. općenito se utvrđuju bitne prepreke za usluge, kao i prioritetne mjere za njihovo uklanjanje. Određuju se okvirni rokovi za pokretanje niza specifičnih mjera. U slučaju nekih od tih mjera Komisija je već započela s njihovom provedbom kako je planirano. Na primjer, početkom 2026. počela je raditi na tome da se u postupak obavješćivanja iz Direktive o uslugama uvedu poboljšanja, a ako ta poboljšanja izostanu, do 2027. pokrenut će zakonodavni prijedlog akta o sprečavanju prepreka na jedinstvenom tržištu. U slučaju drugih mjera bilježe se određena početna kašnjenja (primjerice u inicijativi za usluge prekograničnog najma automobila). Naposljetku, Sud napominje i da za neke mjere u strategiji nije dovoljno definirano što Komisija namjerava postići i u kojem roku. Riječ je o prvom koraku prema integriranijem jedinstvenom tržištu, ali Sud istodobno smatra da toj strategiji i dalje nedostaje ambicioznost potrebna za daljnju znatnu integraciju uslužnog sektora na jedinstveno tržište.

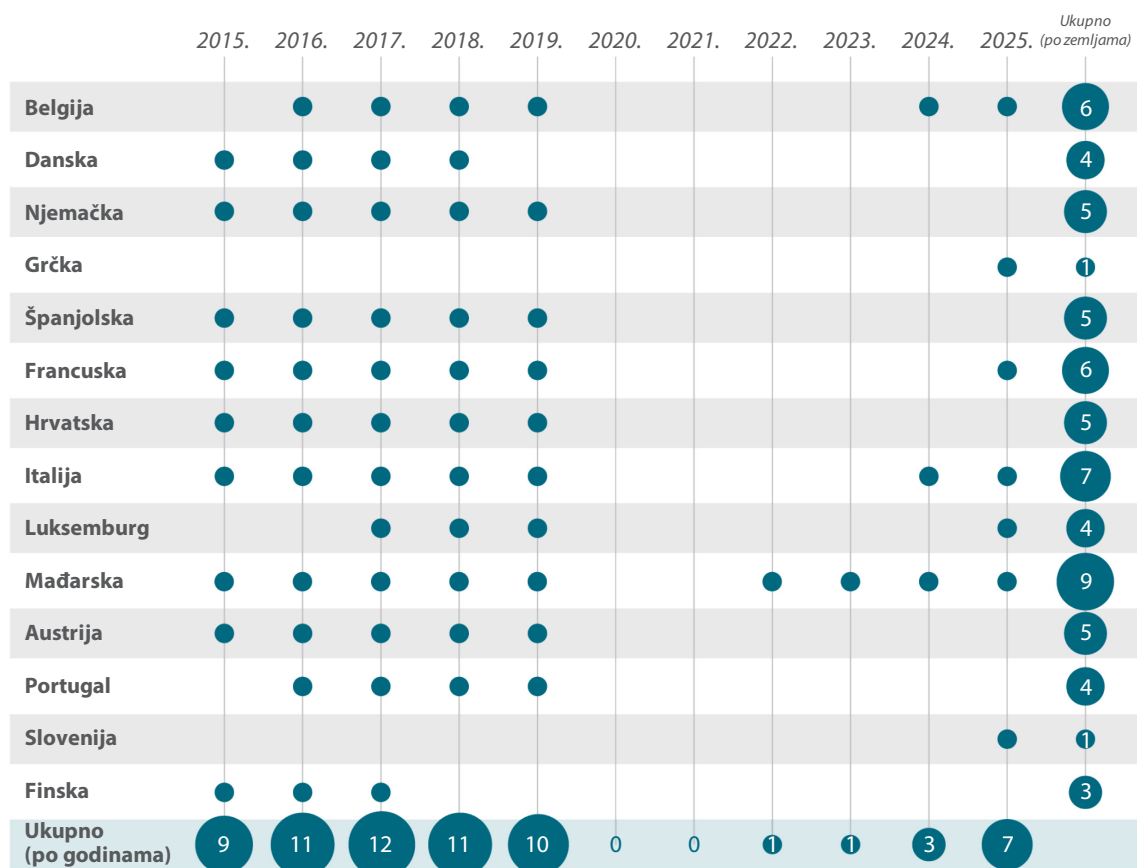
## Nedavnim preporukama za pojedine zemlje države članice nije se potaknulo na temeljitu reformu propisa za uslužne sektore

- 44** Komisija je 2012. predložila da se nedostaci u provedbi Direktive o uslugama dijelom uklone na način da Vijeće iznese preporuke za pojedine zemlje te je pozvala relevantne države članice da uvedu ambicioznije nacionalne reforme<sup>16</sup>. Sud je ispitaio mjeru u kojoj je to praćenje kretanja na tržištima usluga bilo usmjereno na prekogranične usluge i uklanjanje prepreka. Ujedno je analizirao preporuke za pojedine zemlje iznesene od 2015., kao i jesu li one dovele do bitnih reformi u relevantnim državama članicama.
- 45** Analiza koju je Sud proveo pokazala je da je Komisijino praćenje provedbe preporuka za pojedine zemlje bilo usmjereno na makroekonomske podatke i objedinjene informacije u nedostatku relevantnih podataka o pojedinačnim uslužnim sektorima, dok je na prekogranične usluge bilo usmjereno u manjoj mjeri.
- 46** U razdoblju 2015. – 2019. Vijeće je državama članicama svake godine iznosilo između 9 i 12 preporuka za pojedine zemlje povezanih s uslužnim sektorom. Tijekom 2020. i 2021., u vrijeme vrhunca pandemije bolesti COVID-19, nije iznesena nijedna preporuka za pojedinu zemlju. Od 2022. broj preporuka za pojedine zemlje povezanih s uslužnim sektorom znatno se smanjio (2022. i 2023. iznesena je samo po jedna takva preporuka, 2024. izneseno je njih tri, a 2025. njih sedam) jer se Komisija usredotočila na gospodarski oporavak. Nadalje, takve preporuke iznesene su manjem broju država članica nego prije pandemije. Cjelokupno gledajući, Vijeće je od 2022. iznijelo takve preporuke za pojedine zemlje Mađarskoj 2022., 2023. i 2024., Belgiji i Italiji 2024. te Belgiji, Grčkoj, Francuskoj, Italiji, Luksemburgu, Mađarskoj i Sloveniji 2025. (*slika 3.*).

---

<sup>16</sup> COM(2012) 259, komunikacija Komisije o boljem upravljanju jedinstvenim tržištem.

Slika 3. | Preporuke za pojedine zemlje u području usluga



Izvor: Sud, na temelju podataka Europske komisije.

- 47** Među državama članicama koje je Sud posjetio preporuke u vezi s tržištima usluga iznesene su Njemačkoj, Francuskoj, Italiji i Mađarskoj. Sud je ispitaio mjeru u kojoj su najnovije preporuke bile popraćene reformama usmjerenim na uklanjanje prepreka uslugama te promicanje rasta i zapošljavanja s pomoću deregulacije. Međutim, Sud je utvrdio da te preporuke, cjelokupno gledajući, nisu dovele do temeljitih reformi u uslužnim sektorima i da su reforme koje jesu provedene bile potaknute drugim okolnostima (*okvir 2.*). Prema Komisijinu najnovijem ocjenjivanju preporuka za pojedine zemlje za 2025. Austrija i Portugal donijeli su reforme na temelju kojih je ocijenjeno da je ostvaren znatan napredak.

## Okvir 2.

### Provedba preporuka za pojedine zemlje povezanih s uslužnim sektorom nije dovela do uvođenja temeljitih reformi u posjećenim državama članicama

Komisija je ocijenila da Mađarska<sup>17</sup> nije ostvarila nikakav napredak ili je ostvarila ograničen napredak u provedbi preporuka koje su joj iznesene od 2019.

Francuskoj je 2019. preporučeno da smanji regulatorna ograničenja, posebice u uslužnom sektoru, primjerice u područjima maloprodaje, transakcija povezanih s nekretninama, stanovanja, ugostiteljstva te pravnih i računovodstvenih usluga. Francuska je te godine donijela akcijski plan za potporu rastu i transformaciji poduzeća, koji je sadržavao oko 70 mjera za smanjenje administrativnih prepreka za poduzeća i olakšavanje pristupa financiranju. Komisija je smatrala da je cjelokupno ostvaren ograničen napredak.

Vijeće je u preporuci od 9. srpnja 2019. o Nacionalnom programu reformi Njemačke za 2019. preporučilo Njemačkoj da 2019. i 2020. ojača tržišno natjecanje u području poslovnih usluga i reguliranih profesija. Njemačka je u odgovoru na tu preporuku 2020. izmijenila pravila kojima se uređuju naknade za inženjere i arhitekte, i to nakon što je Sud Europske unije donio presudu kojom su obvezne najniže i najviše tarife u Njemačkoj proglašene nedopuštenima. Njemačka je usto 2021. u sklopu provedbe jedne presude nacionalnog ustavnog suda izmijenila propise kojima se uređuju djelatnosti odvjetnika i društva za porezno savjetništvo. U uslužnom sektoru nisu poduzete nikakve druge mjere za provedbu preporuka za pojedine zemlje iz 2019. koje je Vijeće donijelo. Neovisno o tome, Njemačkoj otad nisu iznesene nikakve nove preporuke u vezi s uslugama.

- 48** Naposljetku, Sud je utvrdio da se u preporukama nedovoljno odražavaju druge Komisijine mjere za olakšavanje pružanja prekograničnih usluga, kao što su strategija za pravednije i bolje povezano europsko jedinstveno tržište iz 2015. i dugoročni akcijski plan iz 2020.<sup>18</sup>, jer su preporukama za pojedine zemlje u okviru europskog semestra povezanim s uslugama bila obuhvaćena pitanja i mjere s većom relevantnošću i makroekonomskim učinkom.
- 49** S obzirom na sve navedeno, Sud smatra da europski semestar može biti korisna dopuna drugim alatima za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta, ali njime se posjećene države članice uglavnom nije potaknulo niti da uvedu temeljite reforme u svoje uslužne sektore niti da otklone prepreke prekograničnim uslugama na jedinstvenom tržištu.

<sup>17</sup> SWD(2025) 217, tablica A16.2.: tablica sa sažetim prikazom napretka u provedbi preporuka za razdoblje 2019. – 2024.

<sup>18</sup> COM(2020) 94, komunikacija Komisije o dugoročnom akcijskom planu za bolju provedbu i osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta.

## Vrlo mali broj država članica upotrijebio je Mehanizam za oporavak i otpornost za reformu uslužnih sektora

- 50** Vijeće i Europski parlament uspostavili su Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF)<sup>19</sup> 2020. s ciljem suzbijanja negativnih posljedica pandemije bolesti COVID-19 i jačanja dugoročnog gospodarskog rasta. Tim novim mehanizmom financiranja državama članicama omogućeno je da prime financijsku potporu za bržu provedbu održivih reformi i povezanih javnih ulaganja, uključujući mjere za savladavanje izazova utvrđenih u kontekstu europskog semestra.
- 51** Uvjet za primanje financijske potpore bio je da države članice uključe reforme u svoje nacionalne planove za oporavak i otpornost te da dostignu određene ključne etape i ciljne vrijednosti. Države članice morale su doprinijeti savladavanju svih izazova utvrđenih u preporukama za pojedine zemlje ili znatnog dijela tih izazova, ali nisu bile dužne obuhvatiti sva područja politika. Sud je ispitao jesu li ti planovi sadržavali relevantne reforme usmjerene na uklanjanje prepreka prekograničnim uslugama.
- 52** Utvrdio je da su u slučaju 10 država članica kojima su 2019. iznesene preporuke u vezi s uslugama (*slika 3.*) mjere za reforme usmjerene na deregulaciju ili pojednostavnjenje uslužnih sektora bile uključene u planove za oporavak i otpornost u Španjolskoj, Hrvatskoj, Italiji, Mađarskoj, Austriji i Portugalu (*Prilog III.*). Međutim, reforme u hrvatskom, talijanskom i portugalskom planu odnosile su se samo na marginalne sektore nacionalnih gospodarstava te su imale vrlo ograničen prekograničan učinak ili ga uopće nisu imale.
- 53** Italija je u svoj plan uključila i mjeru za reformu povezanu s uslugama turističkih vodiča, što je dovelo do pozitivnih rezultata u pogledu prekograničnih usluga (*okvir 3.*).

---

<sup>19</sup> Uredba (EU) 2021/241 od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost.

### Okvir 3.

#### Opsežna reforma usluga turističkih vodiča u Italiji kao uvjet za financiranje sredstvima EU-a iz RRF-a

U Italiji je [Zakonom br. 190/2023](#) uvedenim u okviru RRF-a<sup>20</sup> uspostavljen jedinstveni nacionalni okvir za profesiju turističkih vodiča, kojim su zamijenjeni prethodno vrlo fragmentirani regionalni propisi za taj sektor. Njime je zajamčen slobodan i neograničen pristup toj profesiji uklanjanjem prepreka kao što su obvezno članstvo u strukovnim komorama, popisi naknada, zahtjevi u pogledu osiguranja i kazne za nesudjelovanje na tečajevima osposobljavanja. Registracija je sada besplatna nakon polaganja državnog ispita, ne postoje ograničenja u vezi s brojem kandidata na ispitima ili licenciranih vodiča te se ta djelatnost može slobodno obavljati na cijelom državnom teritoriju.

Tom je reformom olakšan ulazak pružatelja usluga na prekogranična tržišta, čime se zajamčilo potpuno priznavanje stručnih kvalifikacija stečenih u drugim državama članicama EU-a ili zemljama koje se smatraju jednakovrijednima u tu svrhu.

- 54** Za višegodišnji financijski okvir za razdoblje nakon 2027. Komisija je predložila primjenu sličnog pristupa kao u okviru RRF-a, odnosno da se isplata sredstava uvjetuje zadovoljavajućim dovršetkom ključnih koraka u reformama i ulaganjima. Povezivanje financijske potpore EU-a s ispunjavanjem uvjeta kao što su uspješno donošenje i provedba reformi u načelu može biti djelotvorno sredstvo za savladavanje regulatornih i administrativnih prepreka prekograničnim uslugama. Međutim, taj se mehanizam dosad upotrebljavao u vrlo ograničenoj mjeri za reformu uslužnog sektora<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Plan za oporavak i otpornost, 1. misija: digitalizacija, inovacije, konkurentnost, kultura i turizam; C3 – Turizam i kultura 4.0.

<sup>21</sup> Tematska izvješća [21/2022](#), [07/2023](#), [26/2023](#), [13/2024](#) i [09/2025](#).

## Komisija se suočila sa znatnim izazovima u osiguravanju primjene pravila jedinstvenog tržišta usluga

**55** Države članice bile su dužne prenijeti Direktivu o uslugama u nacionalno pravo do kraja 2009. i uskladiti svoje nacionalno zakonodavstvo s tom direktivom. Komisija protiv država članica koje ne provedu odredbe pravila jedinstvenog tržišta EU-a može pokrenuti postupak zbog povrede prava. Sud je ispitao koliko je djelotvorno Komisija istraživala slučajeve povrede Direktive o uslugama na koje joj je skrenuta pozornost. Osim toga, ispitao je jesu li u državama članicama koje je posjetio postojale neke druge prepreke uspješnoj provedbi navedene direktive.

### Pojmovi koji se upotrebljavaju u okviru pravila jedinstvenog tržišta nisu uvijek bili jasni

- 56** U Direktivi o uslugama pravi se razlika između slobode (privremenog) pružanja usluga i slobode poslovnog nastana u drugoj državi članici. Međutim, u zakonodavstvu EU-a ne postoji pravna definicija pojma „privremeno pružanje usluga”.
- 57** Prema navodima nacionalnih tijela, unatoč određenoj sudskoj praksi Suda EU-a u tom pogledu, to vodi do nesigurnosti u praktičnoj primjeni odredbi o privremenim prekograničnim uslugama. U nacionalnom zakonodavstvu kojim se reguliraju određene gospodarske djelatnosti često se navode samo zahtjevi u pogledu tih djelatnosti i ne pojašnjava se primjenjuju li se oni i na privremene pružatelje usluga. Nadležno tijelo stoga mora u svakom pojedinačnom slučaju temeljito ispitati povezane okolnosti. To može sa sobom donijeti dodatne troškove za poduzeća jer nemaju mogućnost slobodnog pružanja usluga, već moraju uspostaviti službeni poslovni nastan u drugoj državi članici i ispunjavati sva nacionalna pravila, primjerice o priznavanju stručnih kvalifikacija.
- 58** Zbog činjenice da jedan od ključnih pojmova iz Direktive o uslugama još nije dovoljno pojašnjen vjerojatno će doći do pravne nesigurnosti i nepotrebnih troškova za pružatelje usluga te se može ugroziti pružanje usluga u različitim državama članicama.

## Određene države članice usporile su provedbu Direktive o uslugama

- 59** Krajnja je mjera kojom se Komisija može poslužiti kako bi zajamčila da se određena država članica uskladi s pravom EU-a upućivanje njezina predmeta Suda Europske unije<sup>22</sup> radi provedbe postupka zbog povrede prava. Nacionalni sudovi mogu zatražiti i prethodnu odluku od Suda EU-a kako bi mogli donijeti presudu u određenom predmetu. Međutim, ti su postupci često dugotrajni, zbog čega slučajevi neusklađenosti mogu trajati godinama. Jedan je primjer slučaj javnih koncesija u Italiji (*okvir 4.*).

### Okvir 4.

#### Znatno kašnjenje u provedbi Direktive o uslugama kad je riječ o javnim koncesijama u Italiji

Komisija je nakon stupanja na snagu Direktive o uslugama pokrenula postupak zbog povrede prava protiv Italije jer se protivno [članku 9. te direktive](#) javne koncesije za usluge na plažama nisu dodjeljivale na temelju javnih natječaja. Iako su povezane nacionalne odredbe stavljene izvan snage 2010., nacionalnim zakonodavstvom koje je nakon toga doneseno opetovano su se produljivale postojeće koncesije i odgađali javni natječaji za njihovo novo dodjeljivanje<sup>23</sup>. Unatoč presudi Suda EU-a iz 2016.<sup>24</sup> u kojoj je potvrđeno da su takve koncesije obuhvaćene područjem primjene Direktive o uslugama, novom zakonodavnom uredbom donesenom 2024.<sup>25</sup> valjanost koncesija dodatno je produžena do 2027.

Do slične situacije došlo je u maloprodajnom sektoru, u kojem je tek 2023. novim zakonom reformiran sustav za dodjelu koncesija za trgovinu na javnim površinama<sup>26</sup>. Na tu vrstu trgovine otpada otprilike petina sve maloprodaje u Italiji, pri čemu je 2023. koncesijama bilo obuhvaćeno otprilike 160 000 trgovaca na malo. Međutim, istim su zakonom predviđena i produljenja postojećih koncesija za 10 godina.

<sup>22</sup> UFEU, članak 258.

<sup>23</sup> [Zakon br. 494](#) od 5. prosinca 1993., [zakon br. 25](#) od 26. veljače 2010. i [zakon br. 145](#) od 30. prosinca 2018.

<sup>24</sup> Presuda Suda (peto vijeće) od 14. srpnja 2016., [spojeni predmeti C-458/14 i C-67/15](#).

<sup>25</sup> [Zakonodavna uredba br. 31](#) od 16. rujna 2024.

<sup>26</sup> Godišnji zakon o tržištu i tržišnom natjecanju br. 214/2023.

- 60** Komisija je od 2013. u preporukama za pojedine zemlje opetovano kritizirala Mađarsku zbog stvaranja nepovoljnog okruženja za strana poduzeća koja pružaju usluge u sektorima kao što su bankarstvo, maloprodaja, energija, prijevoz ili osiguranje, u kojima se restriktivnim propisima i proizvoljnim administrativnim intervencijama ograničava tržišno natjecanje i utječe na profitabilnost poslovanja. Takvi uvjeti mogu dovesti do destimuliranja prekograničnog pružanja usluga i izravnih ulaganja pružatelja usluga u drugim državama članicama ili zemljama izvan EU-a. Iako područjem primjene Direktive o uslugama nije obuhvaćena svaka od tih novih prepreka, njima se stvara rizik od daljnjeg odvajanja mađarskih tržišta usluga od jedinstvenog tržišta EU-a (*okvir 5.*).

### Okvir 5.

#### Regulatorna ograničenja u Mađarskoj kojima se ugrožavaju temeljna načela jedinstvenog tržišta relevantna za usluge

##### Diskriminirajuće cijene goriva

Mađarska je uvela niže službene cijene goriva za vozila s mađarskim registarskim pločicama, isključujući vozila sa stranim pločicama. Komisija je 2022. pokrenula službeni postupak zbog povrede prava nakon pritužbe da se tom mjerom krše pravila EU-a o slobodnom kretanju robe i usluga u EU-u.

##### Diskriminirajuće mjere u maloprodajnom sektoru

Mađarska je donijela i niz mjera kojima se ograničava pristup tržištu. Tijekom 2014. donesen je zakon kojim je uvedena zabrana poslovanja supermarketa s gubitkom kako bi se domaća poduzeća zaštitila od velikih konkurenata koji su često u stranom vlasništvu. Komisija je potom zatražila ukidanje tih ograničenja. Tijekom 2025. otvorila je nove postupke zbog povrede prava (koji su početkom 2026. i dalje bili u tijeku), ponovno pozivajući Mađarsku da se uskladi s pravilima o slobodi poslovnog nastana i da zajamči jednako postupanje prema gospodarskim subjektima u pogledu određenih proizvoda.

- 61** Ukratko, unatoč jasnoj sudskoj praksi EU-a i postupcima zbog povrede prava određene države članice znatno su usporile provedbu Direktive o uslugama ili su čak uvele nove regulatorne ili administrativne prepreke kojima se dodatno ugrožava integracija jedinstvenog tržišta.

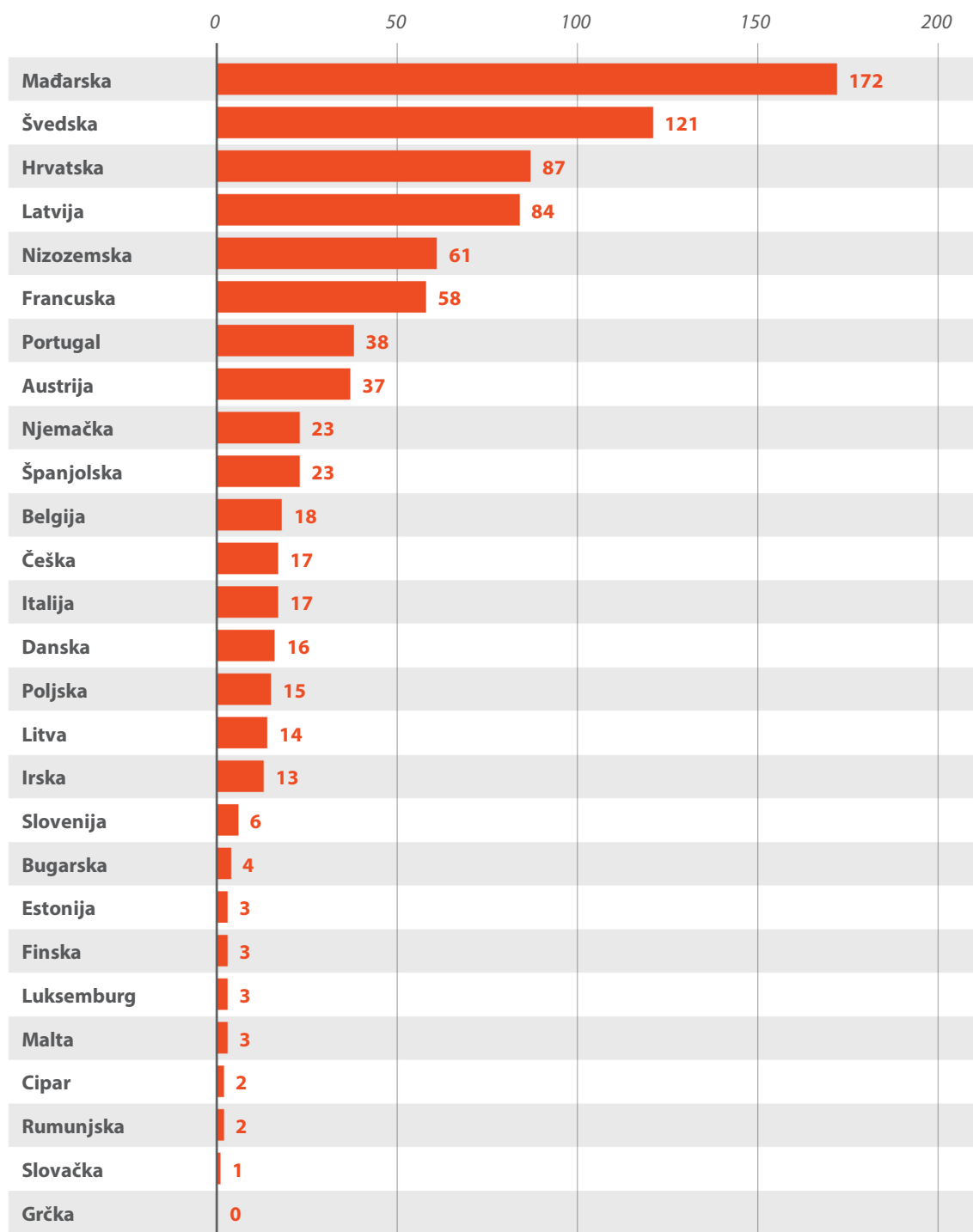
## Postoje znatni nedostaci u obavješćivanju Komisije o novim preprekama, zbog čega je ono u velikoj mjeri nedjelotvorno

- 62** U skladu s člankom 15. stavkom 7. i člankom 39. stavkom 5. Direktive o uslugama države članice moraju obavijestiti Komisiju o svim novim zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim zahtjevima koji utječu na slobodu poslovnog nastana i prekogranično pružanje usluga. Komisija mora procijeniti njihovu usklađenost s pravom EU-a i obavijestiti druge države članice objavljivanjem obavijesti na posebnim internetskim stranicama. Sud je ispitao jesu li se države članice koje je posjetio pridržavale tih obveza obavješćivanja na dosljedan i sveobuhvatan način.
- 63** U skladu s člankom 15. stavkom 3. Direktive o uslugama novi zahtjevi moraju biti nediskriminirajući, opravdani prevladavajućim razlogom od javnog interesa i proporcionalni. Ti kriteriji ne obuhvaćaju, na primjer, nove sustave ovlašćivanja. Komisija je 2016. iznijela zakonodavni prijedlog kojim bi se taj nedostatak uklonio, no prijedlog je 2021. povučen<sup>27</sup>.
- 64** U razdoblju 2016. – 2024. Komisija je primila 847 obavijesti u okviru Direktive o uslugama. Analiza koju je Sud proveo pokazala je da postoje znatne razlike u načinu na koji države članice primjenjuju taj postupak. Na primjer, Grčka nikad nije dostavila obavijest, devet drugih država članica dostavilo je u navedenom razdoblju po manje od 10 obavijesti, dok su Mađarska i Švedska svaka dostavile više od 100 obavijesti (*slika 4.*).

---

<sup>27</sup> COM(2016) 821.

Slika 4. – Obavijesti koje su dostavile države članice (2016. – 2024.)



Izvor: Sud, na temelju podataka Europske komisije.

- 65** Odredbe Direktive o uslugama primjenjuju se na sve mjere uvedene u državama članicama na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Međutim, u posjećenim državama članicama obveze obavješćivanja o regionalnim ili lokalnim pravilima nisu se tumačile na ujednačen način. Dok su neke države članice dostavljale obavijesti o zahtjevima povezanim s uslugama na regionalnoj ili lokalnoj razini, druge su to činile samo za nacionalne mjere.

- 66** Iako je Komisija 2022. ažurirala svoje [smjernice za države članice](#) te je 2024. doradila obrazac koji države članice trebaju upotrebljavati, nacionalna tijela u državama članicama koje je Sud posjetio istaknula su da im Komisija i dalje nije pružila dovoljno jasne smjernice o ocjenjivanju usklađenosti nacionalnih propisa s Direktivom o uslugama, primjerice u pogledu nediskriminacije, nužnosti i proporcionalnosti nacrtu nacionalnog zakonodavstva. Slične smjernice za evaluaciju utvrđene su u [Direktivi \(EU\) 2018/958](#) o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se reguliraju profesije<sup>28</sup>.
- 67** Nakon ocjenjivanja obavijesti Komisija je obično obavještavala države članice o slučajevima očite neusklađenosti s Direktivom o uslugama. Međutim, naponi koje je ulagala u utvrđivanje nacionalnog zakonodavstva o kojem nije bila obaviještena bili su ograničeni. Komisija je 2019. i 2020. prvi put obavila provjere u svim državama članicama, na temelju kojih je svake od tih godina utvrdila oko 10 slučajeva očite neusklađenosti. Države članice na koje su se te neusklađenosti odnosile potom su dostavile obavijesti o relevantnim mjerama ili izmijenile svoje zakonodavstvo kako bi ga uskladile s Direktivom o uslugama. Komisija je 2024. obavila sličnu provjeru, ali zbog ograničenih resursa njome je obuhvatila samo dvije regije u Njemačkoj i Poljskoj.
- 68** Iz navedenog se može zaključiti da postoje znatni nedostaci u procesu obavješćivanja, kojim se zbog toga ne jamči da je Komisija odgovarajuće obaviještena o novim zahtjevima kojima se može stvarati prepreka jedinstvenom tržištu usluga. Komisija ne provodi istrage u dovoljno velikom opsegu i dovoljno često za otklanjanje tih nedostataka.

## **U načinu na koji je Komisija obrađivala pritužbe povezane s uslugama postojali su nedostaci**

- 69** Pritužbe su važan izvor informacija za Komisiju o mogućim povredama pravila EU-a o uslugama. Ako bilo koji građanin ili poduzeće smatra da je određena država članica povrijedila pravo EU-a, primjerice donošenjem zakonodavstva ili poduzimanjem administrativnih mjera, može uložiti pritužbu Komisiji. Sud je ispitaio uzorak od 30 pritužbi i drugih predmeta odabranih iz Komisijine baze podataka (THEMIS) kako bi procijenio je li Komisija djelotvorno utvrđivala prioritete pritužbe i poduzimala odgovarajuće mjere u slučajevima znatnih povreda pravila EU-a.

---

<sup>28</sup> Vidjeti i [tematsko izvješće 10/2024](#), odlomak 34.

**70** Komisija je od 2016. primila 2 037 pritužbi iz 27 država članica EU-a u vezi s povredama pravila o slobodnom pružanju usluga u različitim državama članicama. Nakon ocjenjivanja tih pritužbi samo su u nekoliko slučajeva protiv država članica pokrenuti službeni postupci zbog povrede prava (*slika 5.*). Pritužbe su bile temelj za pokretanje 34 % dijaloga u okviru postupka EU Pilot, u sklopu kojih je Komisija nastojala riješiti slučajeve sumnje na neusklađenost s pravom EU-a neslužbenim dijalogom s državama članicama, kao i 13 % postupaka zbog povrede prava.

**Slika 5. | Ukupni brojevi pritužbi, dijaloga u okviru postupka EU Pilot i postupaka zbog povrede prava na godišnjoj razini**

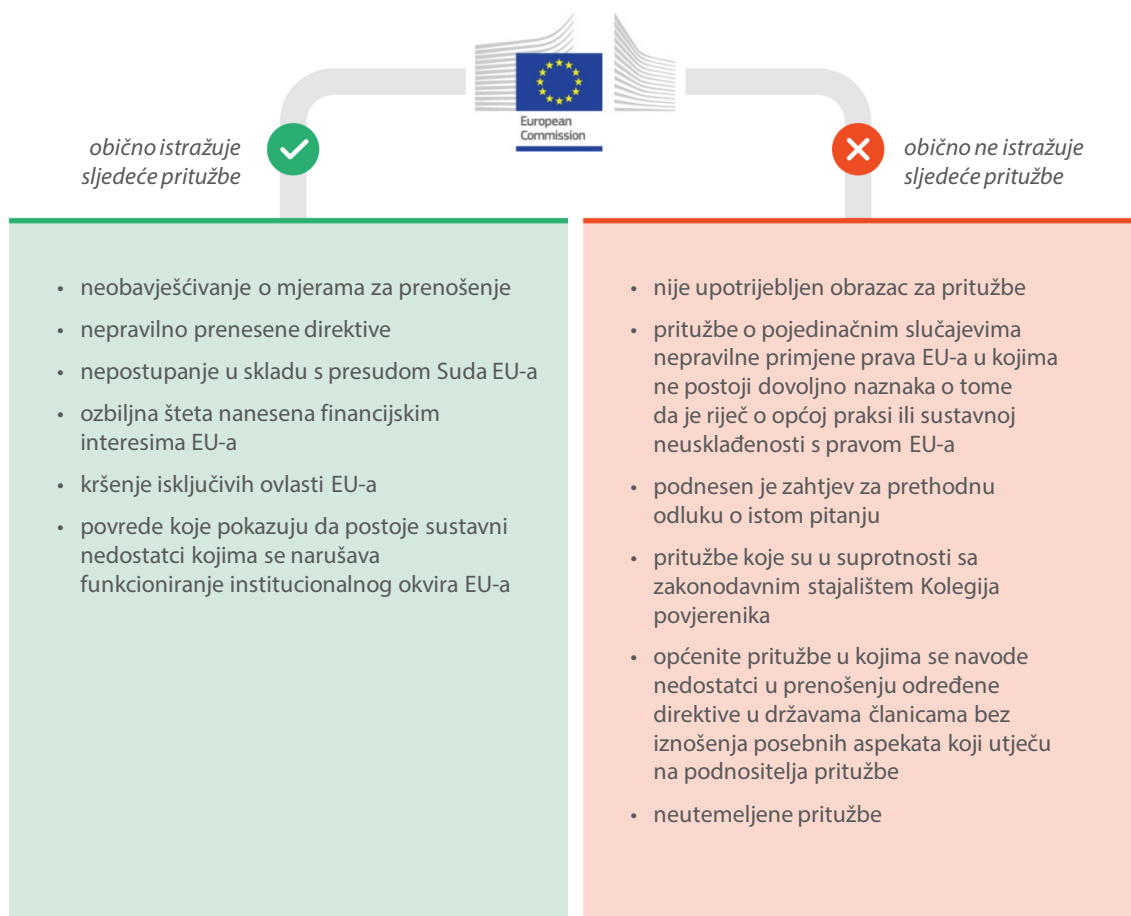


Izvor: Sud, na temelju podataka Europske komisije.

**71** Komisija je dijalogom u okviru postupka EU Pilot, koji je uveden 2008., nastojala raspraviti s državama članicama o potencijalnim slučajevima kršenja prava EU-a i riješiti te slučajeve kako bi se, kad je to moguće, izbjeglo službeno pokretanje postupaka zbog povrede prava u skladu s člankom 258. UFEU-a. Međutim, od 2017. Komisija je upotrijebila taj postupak samo u 11 slučajeva kršenja propisa u vezi s uslugama (u usporedbi s 95 slučajeva u razdoblju 2013. – 2016.) jer ga nije smatrala djelotvornim alatom za rješavanje takvih slučajeva.

**72** Kako bi učinkovito upravljala svojim resursima, Komisija mora utvrditi koje su pritužbe prioritetne i odlučiti koje će mjere poduzeti. U tu svrhu Komisijine interne smjernice za ocjenjivanje pritužbi, koje se temelje na [komunikaciji „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata”](#) iz 2017., uključuju kategorije slučajeva koji se trebaju smatrati prioritetnima i kategorije slučajeva koji se obično ne istražuju (*slika 6.*).

## Slika 6. | Komisijini kriteriji za određivanje prioriteta pritužbi



Izvor: Sud, na temelju podataka Europske komisije.

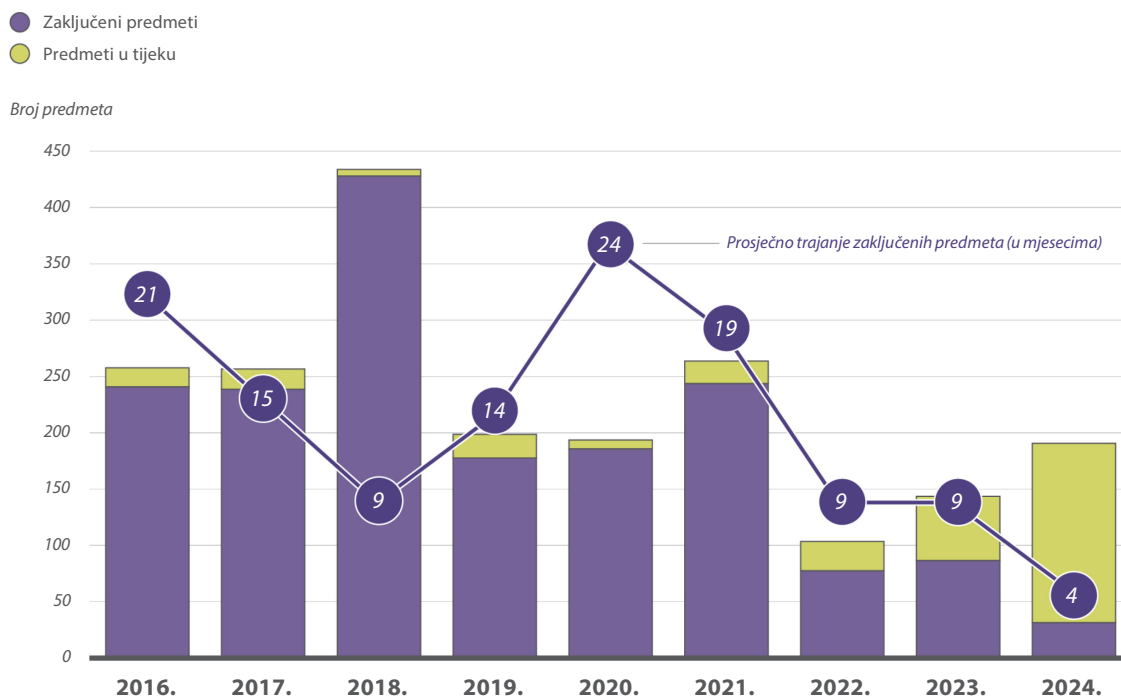
**73** Kad je riječ o predmetima koje je potrebno istražiti, Sud nije pronašao dokaze o tome da je Komisija primijenila jasne kriterije za određivanje prioriteta: iako voditelji predmeta pri obradi pritužbe moraju dokumentirati i obrazložiti stupanj prioriteta kad je riječ o osiguravanju primjene pravila (odlomak 72), to nije učinjeno ni za jedan od 30 predmeta iz uzorka Suda.

**74** Klauzula *de minimis* u pravu EU-a osmišljena je s ciljem promicanja učinkovitosti na način da se isključe manji predmeti i spriječe nepotrebni postupci osiguravanja primjene pravila. Budući da Direktiva o uslugama ne sadržava takvu klauzulu, Komisija je morala provjeriti sve obrazložene i propisno podnesene pritužbe, uključujući brojne pritužbe koje su se odnosile na tržišne niše, na što je utrošena znatna količina resursa.

## Za zaključenje pritužbi podnesenih Komisiji ponekad je trebalo mnogo vremena te su mala poduzeća stavljena u nepovoljniji položaj

- 75** Komisija za sve pritužbe mora obaviti preliminarno ocjenjivanje u roku od dvaju mjeseci od njihova evidentiranja. Ako je određenu pritužbu potrebno dodatno razmotriti, njezino bi se ocjenjivanje u pravilu trebalo zaključiti u roku od godinu dana od njezina evidentiranja. Svim predmetima koji su u tijeku dulje od godinu dana trebalo bi dati prioritet<sup>29</sup>. Sud je ispitao koliko je vremena Komisiji bilo potrebno za rješavanje pritužbi.
- 76** U razdoblju 2016. – 2024. Komisiji je u prosjeku trebalo 15 mjeseci za rješavanje pritužbi u vezi s uslugama. Iako je u razdoblju 2019. – 2021. bilo potrebno više vremena za obradu, prosječno trajanje predmeta znatno se smanjilo od 2016. (slika 7.). Međutim, dugotrajni postupci i dalje su uobičajena pojava. U slučaju otprilike trećine predmeta nije se poštovao rok od godinu dana, dok je za 75 pritužbi, tj. oko 4,4 % zaključenih pritužbi, bilo potrebno više od pet godina od evidentiranja do zaključenja.

**Slika 7. | Pritužbe u vezi s uslugama: broj otvorenih i zaključenih predmeta te prosječno trajanje zaključenih predmeta (2016. – 2024.)**



Izvor: Sud, na temelju podataka Europske komisije.

<sup>29</sup> Vidjeti i 20. mjeru iz Komisijina dugoročnog akcijskog plana iz 2020.

- 77** Sud je utvrdio da Komisija nije uvijek ocjenjivala pritužbe u skladu sa svojim proceduralnim pravilima. U nekim je slučajevima nedostajala evidencija o preliminarnom ocjenjivanju ili podnositelji pritužbi nisu obaviješteni da je prošlo više od godinu dana od početka obrade njihove pritužbe. Nadalje, tri predmeta zbog povrede prava protiv Mađarske, Rumunjske i Slovačke nisu se dodatno istraživala tijekom pandemije bolesti COVID-19 te su zaključena bez ponovne ocjene<sup>30</sup>. U jednom je slučaju Komisija iznijela samo preporuke iako je utvrdila da je riječ o mogućoj povredi prava EU-a (*okvir 6.*).

## Okvir 6.

### Pritužba u vezi s upućivanjem radnika na rad u Njemačkoj

Komisija je primila pritužbu u vezi s privremenim upućivanjem radnika na rad u građevinskom sektoru u Njemačkoj koje su pružatelji usluga zaposlili preko agencija za privremeno zapošljavanje<sup>31</sup>.

Iako je Komisija smatrala da bi se njemačkim zakonom o privremenom zapošljavanju takvo upućivanje radnika moglo sprečavati, odlučila je samo iznijeti preporuku<sup>32</sup>. Njemačka dosad nije poduzela nikakve mjere u vezi s tim pitanjem, a Komisija još nije zaključila taj predmet.

- 78** Većinu pritužbi koje je Komisija obrađivala podnijela su mala i srednja poduzeća (MSP-ovi) ili pojedinci koji su smatrali da je prekršeno njihovo pravo na pružanje usluga u drugoj državi članici. Za MSP-ove je vjerojatnije da će pružati usluge na privremenoj osnovi, dok velika poduzeća obično uspostavljaju trajno poslovanje u drugim zemljama, zbog čega se suočavaju s manje prekograničnih prepreka. Međutim, moguće je da su se mnogi MSP-ovi suzdržali od podnošenja pritužbi Komisiji zbog dugotrajnih postupaka i neizvjesnog ishoda.
- 79** Osim mehanizma za podnošenje pritužbi poduzećima su na raspolaganju ograničene mogućnosti za ulaganje prigovora na regulatorne i administrativne prepreke pri pružanju usluga u drugoj državi članici. Posebice je za MSP-ove pokretanje sudskih postupaka pred nacionalnim sudovima (u drugim državama članicama) često previše skupo i dugotrajno, dok su izgledi za uspjeh neizvjesni.

<sup>30</sup> INFR(2020)2091, INFR(2020)2090 i INFR(2020)4007.

<sup>31</sup> CPLT(2020)02219.

<sup>32</sup> „Transition pathway for Construction”, Europska komisija, 2023., str. 40 i 44.

**80** Ukratko, Komisija je uspješno skratila trajanje obrade pritužbi na prepreke pružanju prekograničnih usluga, ali dugotrajni postupci i dalje su bili uobičajena pojava i nisu uvijek dovodili do pokretanja postupaka zbog povrede prava protiv relevantne države članice, čak ni u opravdanim slučajevima. Time su posebice stavljeni u nepovoljan položaj mali pružatelji usluga, na koje takve prepreke vjerojatno utječu više, ali za koje je manje vjerojatno da će podnijeti službene pritužbe ili zatražiti pravnu zaštitu na nacionalnim sudovima.

## Alati za olakšavanje pružanja prekograničnih usluga uglavnom nisu bili djelotvorni

**81** Tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom Komisija i države članice raspolagale su sljedećim mehanizmima kako bi se olakšalo neometano funkcioniranje jedinstvenog tržišta za poduzeća, uključujući prekogranične usluge:

- [jedinstvene kontaktne točke](#), koje omogućuju pružateljima usluga da dovrše sve postupke i formalnosti na jednom mjestu preko interneta<sup>33</sup>;
- [mrežu SOLVIT](#)<sup>34</sup>, u sklopu koje su dostupne besplatne usluge rješavanja problema, koje koordinira Komisija, a pružaju ih nacionalne uprave od 2002. Ta mreža pomaže građanima i poduzećima koji imaju poteškoća u tome da javna tijela u drugoj zemlji priznaju njihova prava predviđena na razini EU-a, posebice pri preseljenju ili prekograničnom poslovanju u EU-u. Njome se pruža alternativa pokretanju službenih sudskih postupaka, podnošenju pritužbe Komisiji ili pokretanju peticije<sup>35</sup>.
- [radnu skupinu za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta \(SMET\)](#), forum u okviru kojeg Komisija i države članice surađuju na uklanjanju najvećih prepreka na jedinstvenom tržištu.

**82** Sud je ispitao jesu li se ti alati upotrebljavali u dovoljnoj mjeri i na djelotvoran način kako bi se olakšalo pružanje prekograničnih usluga u EU-u. U tu je svrhu analizirao dostupne podatke o korisnicima i ishod relevantnih mjera u okviru SMET-a te je proveo anketu među jedinstvenim kontaktnim točkama u svim državama članicama.

---

<sup>33</sup> Članci 6. i 8. Direktive o uslugama.

<sup>34</sup> Preporuka Komisije 2013/461/EU.

<sup>35</sup> COM(2025) 500, str. 28.

## Jedinstvene kontaktne točke još ne ispunjavaju svoju ulogu kako je predviđena Direktivom o uslugama

- 83** U svrhu pojednostavnjenja administrativnih postupaka za pružatelje usluga Direktivom o uslugama uspostavljene su jedinstvene kontaktne točke kako bi bitne informacije (kao što su zahtjevi koji se primjenjuju na lokalnoj razini) bile lako dostupne i pružateljima i primateljima usluga<sup>36</sup>. Države članice mogu same odlučiti koliko im je jedinstvenih kontaktnih točaka potrebno i kome će povjeriti obnašanje te uloge. U dvjema državama članicama iz uzorka Suda (Njemačka i Italija) primjenjuju se uglavnom decentralizirani sustavi te su one stoga povjerile tu ulogu općinama te gospodarskim i obrtničkim komorama.
- 84** Kako bi se Direktiva o uslugama djelotvorno provodila, Komisija je s državama članicama u okviru paketa o uslugama iz 2012. dogovorila povelju. Cilj te povelje bio je potaknuti države članice da povećaju pristupačnost jedinstvenih kontaktnih točaka i u većoj ih mjeri prilagode korisnicima<sup>37</sup>. Komisija je 2018. pokrenula postupak zbog povrede prava protiv svih država članica zbog neusklađenosti s relevantnim odredbama Direktive o uslugama o jedinstvenim kontaktnim točkama. Nakon zaključenja tog postupka Komisija je 2024. surađivala s državama članicama na izradi kataloga dobre prakse kako bi se dodatno unaprijedile jedinstvene kontaktne točke.
- 85** Sud je u posjećenim državama članicama procijenio napredak koji su jedinstvene kontaktne točke ostvarile u provedbi kataloga dobre prakse. Osim obavljenih posjeta Sud je u lipnju 2025. proveo anketu među jedinstvenim kontaktnim točkama u 27 država članica (vidjeti izvadak u *Prilogu IV.*).
- 86** I rezultati ankete (*Prilog V.*) i posjeti državama članicama koje je Sud obavio upućuju na to da mnoge jedinstvene kontaktne točke ne djeluju u skladu s Direktivom o uslugama i još nisu provele preporuke o dobroj praksi (*okvir 7.*).

---

<sup>36</sup> Članak 7. Direktive o uslugama.

<sup>37</sup> COM(2012) 261, komunikacija Komisije o partnerstvu za novi rast u području usluga u razdoblju 2012. – 2015., str. 12.

## Okvir 7.

### Potreba za poboljšanjem usluga jedinstvenih kontaktnih točaka

Od 27 država članica u njih 16 djeluje središnja jedinstvena kontaktna točka. Međutim, Sud je utvrdio da su samo njih tri potpuno ispunjavale sve zahtjeve iz Direktive o uslugama (Francuska, Poljska i Švedska). U osam država članica pružatelji usluga ne mogu sve administrativne formalnosti potrebne za pružanje prekograničnih usluga obaviti u okviru jedinstvene kontaktne točke, dok u devet država članica takve točke ne pružaju sve potrebne informacije, primjerice o tome kako pristupiti javnim registrima i bazama podataka ili što učiniti u slučaju spora. Poduzeća mogu obaviti sve formalnosti preko interneta samo u šest država članica, a samo se u sedam država članica jedinstvene kontaktne točke pridržavaju svih Komisijinih preporuka o dobroj praksi.

U svih 11 država članica s decentraliziranim jedinstvenim kontaktnim točkama postoji jedna takva točka ili više njih koje ne ispunjavaju sve zahtjeve iz Direktive o uslugama, primjerice jer pružatelji usluga ne mogu obaviti sve administrativne formalnosti potrebne za njihove prekogranične aktivnosti ili jer jedinstvena kontaktna točka ne ispunjava u potpunosti zahtjeve u pogledu pružanja informacija.

Od decentraliziranih jedinstvenih kontaktnih točaka samo se one u Španjolskoj, Sloveniji i Austriji u potpunosti pridržavaju relevantnih praksi i preporuka. Na primjer, u Češkoj, Njemačkoj, Italiji i Slovačkoj neke jedinstvene kontaktne točke ne pružaju informacije na engleskom jeziku.

U 13 država članica poduzeća koja su željela iskoristiti usluge jedinstvenih kontaktnih točaka nisu mogla upotrijebiti svoje nacionalne podatke za elektroničku identifikaciju u svim takvim točkama.

**Europski jedinstveni digitalni pristupnik** inicijativa je EU-a osmišljena s ciljem da se do kraja 2020. olakša pristup informacijama i administrativnim postupcima preko interneta<sup>38</sup>. Međutim, anketa koju je Sud proveo pokazala je da jedinstvenim kontaktnim točkama u Belgiji, Češkoj, Njemačkoj, Italiji, Mađarskoj i Rumunjskoj nije moguće pristupiti preko te platforme.

<sup>38</sup> Uredba (EU) 2018/1724.

**87** Budući da jedinstvene točke obično čuvaju samo ograničene podatke o zahtjevima poduzeća iz drugih država članica za informacije ili pomoć, bilo je teško procijeniti u kojoj su mjeri te kontaktne točke olakšale pružanje prekograničnih usluga. U četirima državama članicama s decentraliziranim pristupom i otprilike trećini država članica s centraliziranim pristupom jedinstvene kontaktne točke ne prikupljaju takve informacije. Anketa koju je Sud proveo pokazala je da je u državama članicama s centraliziranim pristupom više od polovice kontaktnih točaka primalo manje od 50 zahtjeva godišnje. Time se dovodi u pitanje opća korisnost jedinstvenih kontaktnih točaka.

## **Za rješavanje pravnih pitanja povezanih s prekograničnim uslugama poduzeća su se rijetko služila uslugama mreže SOLVIT**

**88** Mreža SOLVIT i dalje se rijetko upotrebljava za područje usluga, uz jedva ikakvu promjenu od 2015., kad je Sud ispitao stanje u tom pogledu u okviru jednog prethodnog tematskog izvješća. Od ukupno 3 427 predmeta 2024. samo se njih 25 odnosilo na usluge, slično kao i 2014. (17 predmeta od njih 2 368)<sup>39</sup>.

**89** U istraživanju jedinstvenog tržišta iz 2024. koje je provela udruga Eurochambres utvrđeno je da su poduzeća u slučaju suočavanja s prekograničnim preprekama obično tražila pravne savjete ili se obratila gospodarskim komorama i relevantnim sektorima. Prema udruzi Eurochambres razlog za ograničenu upotrebu mreže SOLVIT mogao bi ležati u nedovoljnoj informiranosti poduzeća o njezinu postojanju.

---

<sup>39</sup> Tematsko izvješće 05/2016, odlomak 82.

## Radna skupina za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta postigla je ograničene opipljive rezultate u području usluga

- 90** Od njezina osnivanja 2020. radna skupina za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta pokrenula je 11 projekata, od kojih su se samo njih dva odnosila na usluge. Jedan projekt, i to u vezi s [prethodnim provjerama kvalifikacija](#)<sup>40</sup>, već je dovršen. Drugi projekt, usmjeren na [pojednostavnjenje administrativnih zahtjeva za pružatelje prekograničnih usluga](#), pokrenut je 2022. te je u listopadu 2025. i dalje bio u tijeku. U vrijeme izrade ovog izvješća Mađarska još nije aktivno sudjelovala u predmetnoj radnoj skupini<sup>41</sup>.
- 91** Sud je provjerio projekt u vezi s pojednostavnjenjem administrativnih zahtjeva za upućivanje radnika. Riječ je o projektu koji je relevantan za primjenu Direktive o uslugama, primjerice u slučajevima u kojima se određenom pružatelju usluga dodijeli ugovor za pružanje usluga u drugoj državi članici te on privremeno pošalje svoje zaposlenike u tu državu kako bi obavili radove. Tim su projektom 2025. postignuti ograničeni rezultati u pogledu olakšavanja upućivanja radnika.
- 92** Radna skupina utvrdila je osam primjera dobre prakse za smanjenje administrativnog opterećenja za poduzeća ([okvir 8.](#)). Iako se većina država članica složila s time da osobe za kontakt ne moraju biti fizički prisutne u zemlji u koju se upućuje na rad, takva spremnost nije postojala kad je bilo riječ o tome da se podnošenje izjava ograniči samo na sektore u kojima postoji znatan rizik od neusklađenosti s pravilima o upućivanju. Time se moglo znatno smanjiti opterećenje za mnoga poduzeća u nerizičnim sektorima, ali samo je 11 država članica namjeravalo razmotriti takav ciljani pristup<sup>42</sup>. Neke od posjećenih država smatrale su da bi izuzeća dovela do znatnog gubitka informacija o kontrolama i djelotvornosti inspekcija.

---

<sup>40</sup> Vidjeti i [tematsko izvješće Suda 10/2024](#) o priznavanju stručnih kvalifikacija u EU-u.

<sup>41</sup> SWD(2025) 217, str. 52.

<sup>42</sup> Izvješće radne skupine za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta za 2023. i 2024., Europska komisija, str. 13.

## Okvir 8.

### Projekt SMET-a u vezi s upućivanjem radnika

Radna skupina SMET utvrdila je osam dobrih praksi koje države članice primjenjuju i kojima bi se moglo smanjiti administrativno opterećenje za poduzeća pri upućivanju radnika na rad u druge države članice. Primjeri su uključivali sljedeće:

- zahtijevanje prethodne izjave samo u područjima u kojima postoji znatan rizik od neusklađenosti s pravilima o upućivanju ili u slučaju upućivanja koje traje dulje od određenog razdoblja;
- dopuštanje pružateljima usluga da podnesu prethodnu izjavu do kraja prvog dana rada;
- traženje samo ključnih dokumenata kao što su ugovor o radu, platne liste i evidencije radnog vremena te omogućavanje pružateljima usluga da dostave dokumente koji se od njih zatraže u razumnom roku;
- omogućavanje pružateljima usluga da podnesu dokumente na bilo kojem jeziku EU-a te jamčenje veće fleksibilnosti kad je riječ o dostupnosti osoba za kontakt u slučajevima u kojima relevantna tijela provode provjere.

**93** Cjelokupno gledajući, glavni alati koje su Komisija i države članice upotrebljavale za olakšavanje pružanja prekograničnih usluga nisu bili djelotvorni, što proizlazi iz sljedećeg:

- dio jedinstvenih kontaktnih točaka ne ispunjava zahtjeve iz Direktive o uslugama i kataloga dobre prakse iz 2024. i, što je još važnije, u slučajevima za koje su dostupne relevantne informacije, njihove usluge upotrebljavaju se tek povremeno te one stoga još ne ispunjavaju svoju ulogu kako je predviđena Direktivom o uslugama;
- mreža SOLVIT prima samo mali broj predmeta povezanih s uslugama;
- SMET je ostvario ograničene opipljive rezultate u području usluga.

## Troškovi, koristi i potencijalni učinak dodatne integracije tržišta usluga još nisu procijenjeni u dovoljnoj mjeri

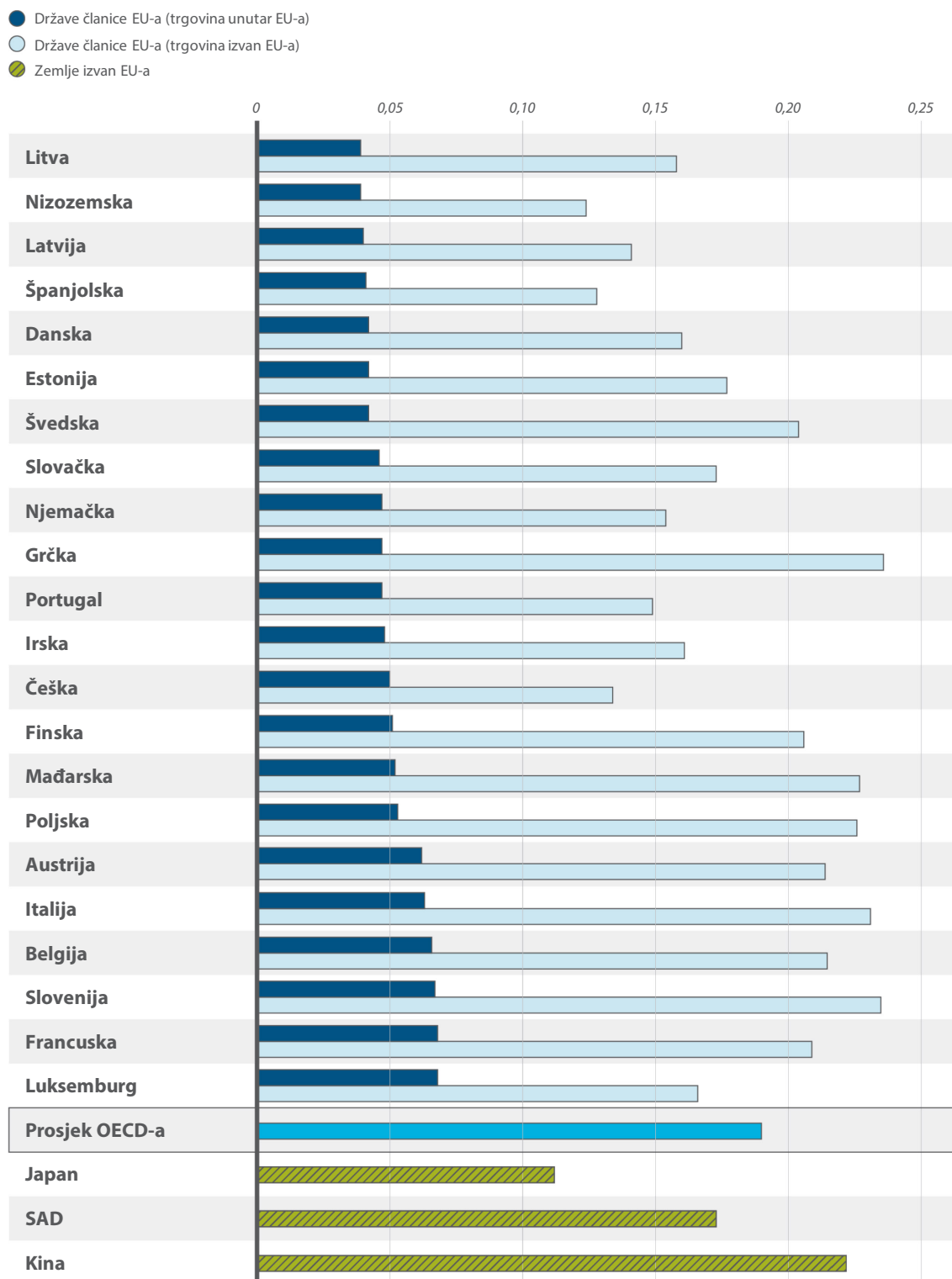
### Jedinstveno tržište EU-a za usluge razmjerno je integrirano, ali i dalje postoje brojne prepreke

- 94** Sud je pregledao informacije o razini integracije jedinstvenog tržišta usluga iz drugih izvora. Jedan je primjer [indeks restriktivnosti za trgovinu uslugama](#) Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD). Tim se indeksom ne mjeri gospodarska integracija, već se pružaju informacije o regulatornim preprekama koje utječu na trgovinu u 22 ključna uslužna sektora u 51 zemlji. Njime su obuhvaćena ograničenja u vezi s ulaskom stranih pružatelja usluga na tržište, prepreke tržišnom natjecanju kao što su prisutnost poduzeća u državnom vlasništvu s povlaštenim tretmanom, regulatorna transparentnost, ograničenja kretanja osoba, primjerice upućivanja radnika, i druge diskriminirajuće mjere<sup>43</sup>. Sektori koji su njime obuhvaćeni ne preklapaju se u potpunosti sa sektorima obuhvaćenim Direktivom o uslugama.
- 95** OECD-ov indeks restriktivnosti za trgovinu uslugama upućuje na to da su ograničenja unutar EU-a znatno manja od prosjeka OECD-a ili prepreka trgovini uslugama sa zemljama izvan EU-a. Prema indeksu OECD-a prepreke kojima se ograničava pružanje usluga u državama članicama na ukupnoj su razini razmjerno ograničene u sektorima koji se prate i znatno su manje nego za trgovinu uslugama sa zemljama izvan EU-a ili u usporedbi s preprekama koje su uvedene za strane pružatelje usluga u drugim važnim gospodarstvima.
- 96** Na razini pojedinačnih država članica i sektora navedeni indeks pokazuje da se prepreke mogu znatno razlikovati i s vremenom promijeniti, primjerice u slučajevima u kojima određena država članica uvedene nove prepreke uslugama ([slika 8.](#)).

---

<sup>43</sup> Geloso Grosso, M. i dr. (23. siječnja 2015.), „[Services Trade Restrictiveness Index \(STRI\): Scoring and Weighting Methodology](#)”, *OECD Trade Policy Papers*, br. 177, OECD Publishing, Pariz.

**Slika 8. | OECD-ov indeks restriktivnosti za trgovinu uslugama (2024.)\***



*Napomena:* nula označava nepostojanje ograničenja, a jedan – najrestriktivnije regulatorno okruženje.

\* Za Bugarsku, Hrvatsku, Cipar i Maltu nisu dostupni podatci.

*Izvor:* Sud, na temelju baze podataka o OECD-ovu indeksu restriktivnosti za trgovinu uslugama, vlastiti izračuni.

**97** Međutim, drugi izvori pokazuju da i dalje postoje znatne koristi koje bi se mogle ostvariti na jedinstvenom tržištu usluga ako bi se uklonile postojeće prepreke uslugama. Na primjer, Komisija je 2022. ocijenila gospodarski učinak provedbe Direktive o uslugama i uklanjanja prepreka u uslužnom sektoru EU-a u razdoblju 2006. – 2017.<sup>44</sup> Predmetna studija temeljila se na kvantifikaciji razine restriktivnosti tržišta usluga u EU-u te se njome nastojao kvantificirati makroekonomski učinak reformi koje su provedene do 2017. Studija upućuje na to da bi se daljnjim regulatornim reformama u uslužnom sektoru moglo potaknuti znatno povećanje otpornosti jedinstvenog tržišta i ostvariti bitan doprinos BDP-u EU-a. To potvrđuju i druge analize u kojima se upućuje na postojanost prepreka ili predviđa slično povećanje konkurentnosti i gospodarskog rasta<sup>45</sup>.

## Komisijinim ključnim pokazateljima uspješnosti za jedinstveno tržište ne pruža se dovoljno informacija o uslugama

**98** Komisija prati ključne pokazatelje uspješnosti za jedinstveno tržište s pomoću [pregleda stanja jedinstvenog tržišta i konkurentnosti](#) te izvješćuje o njima u godišnjem izvješću o jedinstvenom tržištu i konkurentnosti. Ključni pokazatelji uspješnosti usmjereni su na područja kao što su integracija tržišta, osiguravanje primjene pravila, uvjeti poslovanja i konkurentnost kako bi se utvrdili izazovi kao što su regulatorno opterećenje i fragmentacija. Određenim ključnim pokazateljima uspješnosti obuhvaćeni su nedostaci u prenošenju u nacionalno pravo i neusklađenost (mjera u kojoj se odgovarajuće primjenjuju pravila), trgovinska integracija robe i usluga, pristup javnoj nabavi i uslugama te pokazatelji gospodarske otpornosti i digitalne tranzicije. Sud je pregledao i procijenio Komisijine ključne pokazatelje uspješnosti kako bi provjerio mjeru u kojoj se s pomoću njih može pratiti integracija jedinstvenog tržišta usluga i utvrditi učinak zakonodavstva EU-a na olakšavanje pružanja prekograničnih usluga.

---

<sup>44</sup> Bilješka <sup>6</sup>.

<sup>45</sup> Eurochambres, *2024 single market survey – overcoming obstacles, developing solutions*; njemačka industrijska i trgovinska komora, *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, 2024*.

- 99** Pregled stanja jedinstvenog tržišta i konkurentnosti obuhvaća širok spektar pokazatelja koji odražavaju stanje jedinstvenog tržišta. Za tržišta usluga najrelevantniji su pokazatelji koji se odnose na restriktivnost nacionalnih tržišta usluga. Međutim, oni su ograničeni na skupinu slobodnih zanimanja kao što su ona u području prava, arhitekture i računovodstva te na priznavanje određenih stručnih kvalifikacija i poštanske usluge.
- 100** Iako je usporedba kretanja pokazatelja tijekom vremena od ključne važnosti, način izvješćivanja u godišnjim izvješćima o jedinstvenom tržištu i konkurentnosti razlikuje se iz godine u godinu, s različitim vrijednostima za ključne pokazatelje uspješnosti, čime se otežava njihova usporedba tijekom vremena. Izvješćivanje je uglavnom usmjereno na pokazatelje na visokoj razini kao što su udio trgovine uslugama unutar EU-a u BDP-u EU-a i udio usluga u ukupnoj dodanoj vrijednosti izvoza. Međutim, njima se ne uzimaju u obzir poduzeća koja uspostave poslovanje u drugim državama članicama radi pružanja usluga ili sektori koji su gospodarski bitni ili vrlo dinamični u okviru jedinstvenog tržišta. Komisija nije iskoristila podatke iz OECD-ova indeksa restriktivnosti za trgovinu uslugama da osmisli ključni pokazatelj uspješnosti kojim bi se vjernije prikazivala integracija jedinstvenog tržišta usluga te su joj istodobno nedostajali podatci o pojedinačnim sektorima.
- 101** Još je jedno relevantno mjerilo koje bi se trebalo pratiti rast produktivnosti u EU-u, koji je i dalje niži i povećava se sporije u odnosu na usporediva gospodarstva<sup>46</sup>. Međutim, analiza koju je Sud proveo pokazala je da se trenutačnim okvirom pokazatelja uzimaju u obzir trgovinski i regulatorni ishodi, ali se ne mjere sustavno ključni strukturni pokretači produktivnosti u različitim sektorima ili njihova uloga u otvaranju kvalificiranih radnih mjesta.

## **Komisija još nije provela sveobuhvatnu evaluaciju troškova i koristi integracije jedinstvenog tržišta usluga**

- 102** Prije nego što je 2004. iznijela zakonodavni prijedlog, Komisija je procijenila učinak buduće Direktive o uslugama na gospodarstvo, socijalna pitanja, okoliš i nacionalne uprave<sup>47</sup>. U toj su procjeni bili predviđeni pozitivni učinci na trgovinu i ulaganja, zapošljavanje, mala i srednja poduzeća, inovacije, produktivnost rada i potrošačke cijene. Opći zaključak bio je da bi se uklanjanjem prepreka unutarjem tržištu usluga ostvarile znatne koristi za EU u pogledu gospodarskog rasta i otvaranja radnih mjesta.

---

<sup>46</sup> COM(2023)168, komunikacija Komisije o dugoročnoj konkurentnosti EU-a: perspektiva nakon 2030., str. 1.

<sup>47</sup> SEC(2004) 21, radni dokument službi Komisije „Extended impact assessment of proposal for a directive on services in the internal market“.

- 103** U skladu s Direktivom o uslugama Komisija mora svake tri godine ocijeniti kako se ta direktiva primjenjuje, posebice kad je riječ o nediskriminirajućem pristupu uslugama i uklanjanju prepreka unutarnjem tržištu usluga. Ako to smatra potrebnim, u izvješće kojem potom izradi može uključiti prijedloge za izmjene<sup>48</sup>. Smjernicama Komisije za bolju regulativu zahtijeva se i kontinuirano i sustavno prikupljanje dokaza o primjeni i učincima prava EU-a tijekom vremena<sup>49</sup>.
- 104** Sud je ispitao je li Komisija tijekom posljednjih godina ocijenila troškove i koristi uklanjanja prepreka uslugama na jedinstvenom tržištu. Sud je procijenio je li Komisija analizirala ravnotežu između veće usklađenosti jedinstvenog tržišta i time smanjenih transakcijskih troškova i ravnopravnijih uvjeta za poduzeća s jedne strane te troškova prilagodbe za poduzeća s druge strane, primjerice troškova povezanih s usklađivanjem s novim pravilima.
- 105** Komisija izvješćuje o primjeni Direktive o uslugama, a najnovije izvješće potječe iz 2021. Međutim, to izvješće uglavnom sadržava pravne preglede prepreka i ne uključuje gospodarske procjene.
- 106** Komisija je svoju prvu procjenu gospodarskog učinka Direktive o uslugama objavila 2012.<sup>50</sup>, tri godine nakon isteka roka do kojeg su države članice trebale prenijeti tu direktivu u nacionalno pravo. Međutim, Sud je u [tematskom izvješću iz 2016.](#) zaključio da su u toj studiji upotrijebljeni podatci o preprekama koje su postojale prije roka utvrđenog za 2009. te su samo predviđeni učinci njihova uklanjanja. Sud je u tom izvješću stoga zaključio da zbog nedostatka dovoljno iscrpnih podataka o sektorima na koje je ta direktiva utjecala i dalje nema pouzdane kvantifikacije njezina učinka<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Članak 41. Direktive o uslugama.

<sup>49</sup> [SWD\(2021\) 305.](#)

<sup>50</sup> „The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation”, serija radova *Economic Papers*, br. 456, lipanj 2012., Europska komisija, GU ECFIN, Odjel za reforme tržišta proizvoda, Bruxelles, 2012.

<sup>51</sup> [Tematsko izvješće 05/2016](#), odlomci 38. i 114.

- 107** Komisija je od 2015. provela nekoliko manjih studija o određenim aspektima, primjerice učinku regulatornog okruženja na digitalnu automatizaciju profesionalnih usluga (2021.), upotrebi bihevioralne ekonomije za evaluaciju poticaja za stručnjake u profesijama u području poslovnih usluga (2021.) te tržišnom natjecanju i njegovim gospodarskim rezultatima za odabrane profesije u području poslovnih usluga u EU-u. Još nije provedena studija koja bi sadržavala informacije o troškovima regulatornih reformi za poduzeća ili u kojoj bi se točno objasnilo kako bi se trebala postići deregulacija. Sud je u [tematskom izvješću 28/2018](#) već istaknuo da korisnici često smatraju da učestale izmjene pravila i smjernica mogu izazvati nedoumice i nesigurnost te stoga mogu biti prepreka neometanoj provedbi programa i ostvarivanju cilja pojednostavnjenja.
- 108** U izvješćima Marija Draghija i Enrica Lette (odlomak [05](#)) naglašava se uloga koju usluge imaju te se predviđa znatan porast u tom području u budućnosti. U tim se izvješćima prepoznaje važnost koju regulatorno opterećenje ima za poduzeća, posebice MSP-ove, kao i potreba za uklanjanjem prepreka uslugama kako bi se ostvario puni potencijal jedinstvenog tržišta. Međutim, ne kvantificira se gospodarski učinak uklanjanja prepreka niti se razmatraju povezani troškovi i koristi.
- 109** Ukratko, Komisija još nije provela sustavnu evaluaciju troškova i koristi integriranja usluga na jedinstveno tržište, kao ni učinka koji su trenutačni regulatorni okvir i prepreke dosad imali na rast i zapošljavanje.

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Petri Sarvamaa, na sastanku održanom u Luxembourg u 26. veljače 2026.

*Za Revizorski sud*



Tony Murphy  
*predsjednik*

# Prilozi

## Prilog I. – O reviziji

### Područje primjene Direktive o uslugama

- 01** Direktiva o uslugama glavni je zakonodavni instrument za uklanjanje najbitnijih nacionalnih prepreka trgovini uslugama u EU-u. Njome je obuhvaćena gotovo polovica svih usluga u EU-u u smislu BDP-a EU-a (*slika 1.*)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Društvo Copenhagen Economics, *Making EU Trade in Services Work for All*, 2018.

Slika 1. – Područje primjene Direktive o uslugama



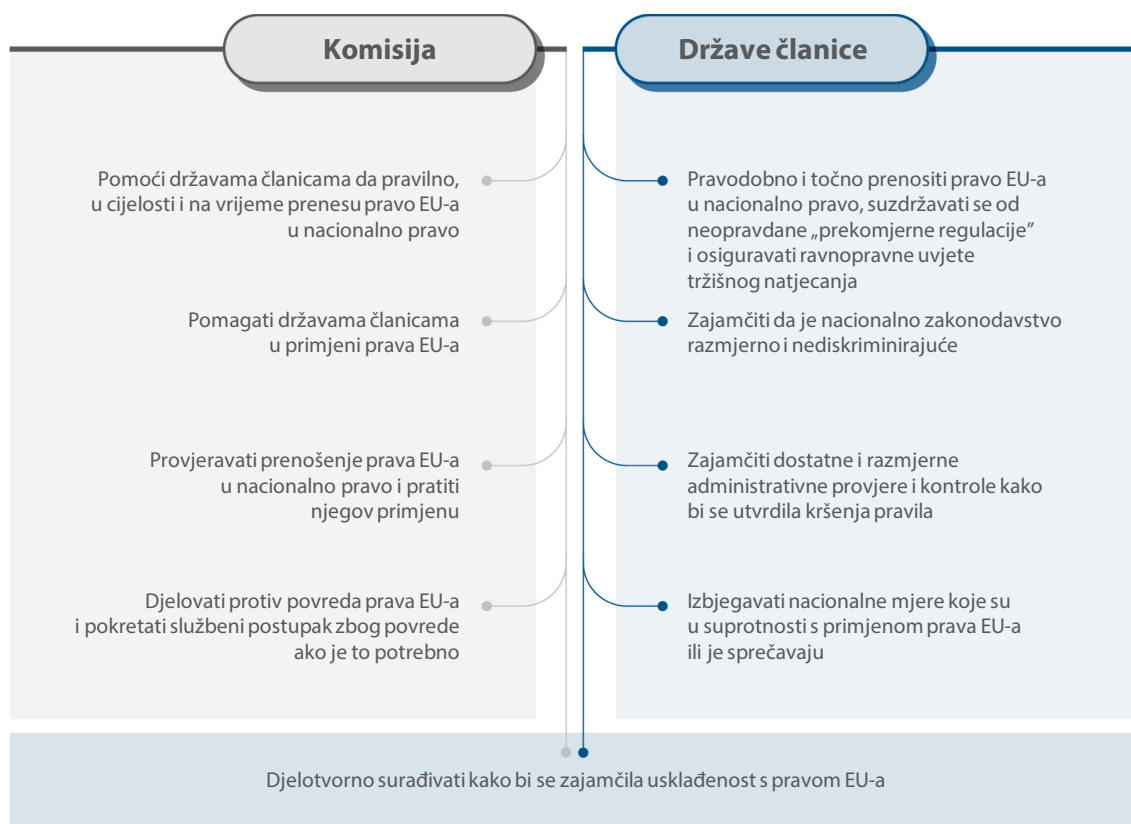
Izvor: Sud, na temelju podataka Europske komisije.

- 02** Druga relevantna pravila EU-a u području usluga utvrđena su u Direktivi 96/71/EZ o upućivanju radnika i Direktivi 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija.

### Uloge i odgovornosti

- 03** U skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Komisija i države članice dijele nadležnost za jedinstveno tržište EU-a. Raspodjela zadaća i odgovornosti između Komisije i država članica prikazana je na [slici 2](#).

## Slika 2. – Zadaće i odgovornosti za provedbu pravila jedinstvenog tržišta i osiguravanje njihove primjene



Izvor: Sud, na temelju podataka Europske komisije.

### Opseg revizije i revizijski pristup

**04** Sud je prethodno ispitao provedbu [Direktive 2006/123/EZ](#) („Direktiva o uslugama“) u jednom tematskom izvješću iz 2016.<sup>2</sup> Devet godina kasnije, i nakon što je objavio i tematsko izvješće o priznavanju stručnih kvalifikacija<sup>3</sup>, Sud je ponovno razmotrio to pitanje kako bi procijenio je li Komisija utvrdila prepreke i poduzela mjere za njihovo uklanjanje na djelotvoran način, kao i je li surađivala s državama članicama na njihovu uklanjanju.

<sup>2</sup> Tematsko izvješće 05/2016.

<sup>3</sup> Tematsko izvješće 10/2024.

- 05** Cilj ove revizije bio je procijeniti je li Komisija djelotvorno uklanjala prepreke uslugama kojima se ometaju rast i razvoj u EU-u. Sud je ispitao je li Komisija:
- (a) utvrdila jasan i sveobuhvatan pristup jačanju jedinstvenog tržišta usluga;
  - (b) uspješno osigurala primjenu pravila jedinstvenog tržišta;
  - (c) zajamčila da su alati za olakšavanje pružanja prekograničnih usluga djelotvorni; te
  - (d) pratila integraciju usluga na jedinstveno tržište i procjenjivala njezine troškove i koristi te učinak Direktive o uslugama u glavnim gospodarskim sektorima.
- 06** Revizijom je obuhvaćeno razdoblje 2015. – 2025., pri čemu je glavni naglasak bio na mjerama koje je Komisija poduzela od 2020. Sud nije ispitao jesu li države članice pravilno provele Direktivu o uslugama. Međutim, analizirao je nacionalne prepreke i njihove temeljne uzroke. [Revizijska metodologija](#) Suda u skladu je s međunarodnim revizijskim standardima [Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija \(INTOSAI\)](#).
- 07** Sud je analizirao Komisijine aktivnosti i dokumentaciju, ispitavši uzorak od 30 prepreka koje je Komisija u svojem pregledu i ocjeni prepreka iz 2021. kategorizirala kao „vrlo restriktivne”, kao i uzorak od 30 pritužbi i drugih predmeta odabranih iz Komisijine baze podataka (THEMIS). Uzorke je sastavio na temelju njihove relevantnosti za jedinstveno tržište usluga.
- 08** Sud je obavio razgovore s predstavnicima državnih uprava i poslovnih organizacija iz uzorka od šest država članica: Njemačke, Estonije, Francuske, Italije, Litve i Mađarske. Te je države članice odabrao na temelju dostupnih informacija o stupnju regulatorne restriktivnosti (zemlje među najviše i najmanje restriktivnima), važnosti uslužnog sektora za nacionalna gospodarstva i geografske rasprostranjenosti.
- 09** Kako bi dopunio informacije iz tih izvora, Sud je proveo anketu među jedinstvenim kontaktnim točkama u 27 država članica (vidjeti izvadak u [Prilogu IV.](#) i rezultate u [Prilogu V.](#)). Anketa je provedena među ukupno 8 175 takvih kontaktnih točaka (od čega njih 7 886 iz Italije i njih 186 iz Njemačke) s pomoću alata EU Survey. Sve središnje jedinstvene kontaktne točke (njih 16) odgovorile su na anketu, a u državama članicama koje primjenjuju decentraliziran pristup stopa odaziva kretala se između 1,3 % (Italija) i 55,6 % (Austrija).
- 10** U aktivnostima koje je Sud proveo u vezi s pokazateljima uspješnosti i pregledu Komisijine analize troškova i koristi integracije jedinstvenog tržišta usluga Sudu je pomoć pružio jedan vanjski stručnjak.

## Prilog II. – Mjere u okviru Komisijine strategije iz 2025.

Tumač:

Povezanost s uslugama (U): ● Mjere povezane s uslugama ● Mjere koje nisu povezane s uslugama ● Oboje (usluge i roba) | Povezanost sa zakonodavstvom (Z): ● Zakonodavna ● Nezakonodavna | Odgovorni subjekt (S): ● Komisija ● Komisija i države članice

Opis mjere	U	Z	S
<b>Poglavlje 1. Uklanjanje prepreka: veće zalaganje za uklanjanje „najgorih deset” prepreka</b>			
1. Donijeti skupne pakete za pojednostavnjenje kako bi se smanjilo nepotrebno opterećenje i osigurala djelotvorna provedba ciljeva politike kao što su skupni paket o digitalnim tehnologijama, čiji je cilj racionalizacija i pojednostavnjenje određenih elemenata digitalne pravne stečevine EU-a, i skupni paket za olakšavanje usklađenosti s obvezama proširene odgovornosti proizvođača (u tijeku)	●	●	●
2. Provoditi provjere konkurentnosti tijekom procjene učinka kako bi se osigurala dosljednost jedinstvenog tržišta i daljnje inovacije (u tijeku)	●	●	●
3. Preispitivati nacionalne i europske agencije u području jedinstvenog tržišta s ciljem djelotvorne primjene zakonodavstva (prvo tromjesečje 2026.)	●	●	●
4. Revidirati okvir za javnu nabavu kako bi se centralizirale i pojednostavnile njegove fragmentirane i složene odredbe te kako bi se kriteriji održivosti, otpornosti te socijalni i, u određenim tehnologijama i strateškim sektorima, kriteriji davanja prednosti europskim proizvodima u javnoj nabavi EU-a integrirali u natječajne postupke (2026.)	●	●	●
5. U koordinaciji s revizijom okvira za javnu nabavu revidirati Direktivu EU-a o javnoj nabavi osjetljive prirode u području obrane i sigurnosti kako bi se pojednostavnila i uskladila pravila i postupci za nabavu u području obrane te uzelo u obzir moguće davanje prednosti europskim proizvodima (2026.)	●	●	●
6. Sazvati prvi sastanak šerpa na visokoj razini za jedinstveno tržište (četvrto tromjesečje 2025.)	●	●	●
7. Organizirati prvi godišnji politički sastanak na visokoj razini SMET-a (četvrto tromjesečje 2025.)	●	●	●
8. Predložiti akt o sprečavanju prepreka na jedinstvenom tržištu (treće tromjesečje 2027., prema potrebi, na temelju procjene funkcioniranja postojećih preventivnih alata)	●	●	●
9. Uspostaviti zajednička pravila za olakšavanje digitalnog osnivanja poduzeća i njihova poslovanja na cijelom jedinstvenom tržištu (zakonodavni prijedlog o „28. režimu” – prvo tromjesečje 2026.)	●	●	●
10. Revidirati Preporuku Komisije o prijenosima poslovanja (četvrto tromjesečje 2025.)	●	●	●
11. Analizirati zakonodavstvo EU-a kako bi se uklonile prepreke mobilnosti radnika	●	●	●

Tumač:

Povezanost s uslugama (U): ● Mjere povezane s uslugama ● Mjere koje nisu povezane s uslugama ● Oboje (usluge i roba) | Povezanost sa zakonodavstvom (Z): ● Zakonodavna ● Nezakonodavna | Odgovorni subjekt (S): ● Komisija ● Komisija i države članice

Opis mjere	U	Z	S
12. Više koristiti digitalne alate kako bi postupci za priznavanje stručnih kvalifikacija bili brži i učinkovitiji (četvrto tromjesečje 2026.)	●	●	●
13. Olakšati priznavanje stručnih kvalifikacija proširenjem sustava automatskog priznavanja, na primjer putem zajedničkih okvira osposobljavanja (četvrto tromjesečje 2026.)	●	●	●
14. Proučiti zakonodavstvo EU-a kako bi se uspostavila zajednička pravila za priznavanje i vrednovanje kvalifikacija i vještina državljana trećih zemalja (četvrto tromjesečje 2026.)	●	●	●
15. Omogućiti Komisiji da prema potrebi utvrdi zajedničke specifikacije (prijedlog skupnog paketa donesen je zajedno sa strategijom)	●	●	●
16. Revidirati Uredbu o normizaciji (zakonodavni prijedlog – drugo tromjesečje 2026.)	●	●	●
17. Uskladiti pravila o označavanju sektorskim zakonodavstvom i olakšati uvođenje rješenja za digitalno označavanje putem digitalne putovnice za proizvode (postupno uvođenje digitalne putovnice za proizvode, uključujući moguće uključivanje preispitivanjem novog zakonodavnog okvira u drugom tromjesečju 2026.)	●	●	●
18. Ukloniti neopravdane zahtjeve za ovlaštene predstavnike iz programa proširene odgovornosti proizvođača i smanjiti obveze izvješćivanja, među ostalim ograničiti učestalost na jednom godišnje (prijedlog skupnog paketa za četvrto tromjesečje 2025.)	●	●	●
19. Suzbijati fragmentaciju uzrokovanu heterogenim nacionalnim programima proširene odgovornosti proizvođača daljnjim usklađivanjem, pojednostavnjenjem i digitalizacijom, među ostalim putem digitalne jedinstvene kontaktne točke za informacije, registraciju i izvješćivanje (u okviru zakonodavnog prijedloga akta o kružnom gospodarstvu – četvrto tromjesečje 2026.)	●	●	●
20. Reformirati kriterije za prestanak statusa otpada i nusproizvoda te uskladiti i pojednostavniti okvir za prestanak statusa otpada i nusproizvoda na jedinstvenom tržištu Olakšati donošenje kriterija za prestanak statusa otpada na razini EU-a i omogućiti donošenje takvih kriterija za prioritetne otpadne sirovine Olakšati prekogranične pošiljke otpadnih sirovina za recikliranje (u okviru zakonodavnog prijedloga akta o kružnom gospodarstvu – četvrto tromjesečje 2026.)	●	●	●
21. Poduzeti djelotvorne mjere za povećanje sukladnosti proizvoda iskorištavanjem sinergija s kapacitetima EU-a i nacionalnih carinskih tijela i tijela za nadzor tržišta te potencijalno osnivanjem tijela EU-a za nadzor tržišta (od trećeg tromjesečja 2025.)	●	●	●
22. Modernizirati zakonodavni okvir o proizvodima radi iskorištavanja digitalizacije, promicanja kružnosti i jačanja zaštitnih mjera (preispitivanje novog zakonodavnog okvira – mogući zakonodavni prijedlog za drugo tromjesečje 2026.)	●	●	●
23. Pokrenuti inicijativu za olakšavanje pružanja paneuropskih usluga pružateljima koji imaju odobrenje za rad ili su certificirani u jednoj državi članici na temelju prava EU-a, potencijalno uključujući usklađivanje takvih programa odobravanja i certificiranja (drugo tromjesečje 2026.)	●	●	●

Tumač:

Povezanost s uslugama (U): ● Mjere povezane s uslugama ● Mjere koje nisu povezane s uslugama ● Oboje (usluge i roba) | Povezanost sa zakonodavstvom (Z): ● Zakonodavna ● Nezakonodavna | Odgovorni subjekt (S): ● Komisija ● Komisija i države članice

Opis mjere	U	Z	S
24. Izraditi pravne smjernice i preporuke za države članice kako bi se pojasnilo pravo na privremeno prekogranično pružanje usluga (drugo tromjesečje 2026.)	●	●	●
25. Nastaviti podupirati suzakonodavce u zaključivanju pregovora o reviziji uredbi (EZ) br. 883/2004 i 987/2009 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i prijedlogu o javnom sučelju za izjavu o upućivanju radnika (COM 2024/531)	●	●	●
26. Pokrenuti paket mjera za pravednu mobilnost radne snage (2026.), uključujući, među ostalim: nadovezujući se na pilot-aktivnosti koje su u tijeku, prijedlog europske propusnice socijalne sigurnosti i prijedlog za jačanje Europskog nadzornog tijela za rad, uključujući preispitivanje njegova mandata, te razmotriti mjere za olakšavanje privremenog prekograničnog pružanja usluga uz zaštitu prava radnika	●	●	●
27. Razviti sredstva za suzbijanje neopravdanih teritorijalnih ograničenja opskrbe kako bi se obuhvatile situacije koje nadilaze one obuhvaćene pravom tržišnog natjecanja, kao što su jednostrane prakse velikih proizvođača (prijedlog – četvrto tromjesečje 2026.)	●	●	●
<b>Poglavlje 2. Jačanje europskih tržišta usluga</b>			
28. Predložiti Akt o građevinskim uslugama kako bi se smanjile prepreke prekograničnom pristupu tržištu za građevinske usluge i usluge ugradnje (četvrto tromjesečje 2026.)	●	●	●
29. Surađivati s državama članicama na pojednostavnjenju postupaka izdavanja dozvola i planiranja kako bi se povećala ponuda stambenih objekata u kontekstu europskog plana za priuštivo stanovanje i europske strategije stanogradnje (prvo tromjesečje 2026.)	●	●	●
30. Pokrenuti inicijativu za olakšavanje prekograničnog pružanja usluga povezanih s industrijom kao što su usluge ugradnje, održavanja i popravka (četvrto tromjesečje 2025.)	●	●	●
31. Izdati smjernice i preporuke državama članicama za uklanjanje nepotrebnih propisa koji ometaju ulaganja i trgovinu iz reguliranih poslovnih usluga (prvo tromjesečje 2026.)	●	●	●
32. Izraditi smjernice za države članice o proporcionalnosti njihovih propisa o maloprodaji (četvrto tromjesečje 2026.)	●	●	●
33. Predložiti novi akt EU-a o isporuci kojim bi se zamijenile Direktiva o poštanskim uslugama i Uredba o uslugama prekogranične dostave paketa (zakonodavni prijedlog za četvrto tromjesečje 2026.)	●	●	●
34. Predložiti akt o digitalnim mrežama kako bi se pojednostavnio pravni okvir i potaknuo dovršetak jedinstvenog tržišta elektroničkih komunikacija (četvrto tromjesečje 2025.)	●	●	●
35. Pokrenuti inicijativu za jedinstvene digitalne rezervacije i izdavanje karata za željeznice (četvrto tromjesečje 2025.)	●	●	●

Tumač:

Povezanost s uslugama (U): ● Mjere povezane s uslugama ● Mjere koje nisu povezane s uslugama ● Oboje (usluge i roba) | Povezanost sa zakonodavstvom (Z): ● Zakonodavna ● Nezakonodavna | Odgovorni subjekt (S): ● Komisija ● Komisija i države članice

Opis mjere	U	Z	S
36. Pokrenuti inicijativu za mobilnost putnika i robe bez papira (četvrto tromjesečje 2026.)	●	●	●
37. Pokrenuti inicijativu za prekogranični najam automobila (treće tromjesečje 2025.)	●	●	●
38. Osigurati usklađenu provedbu i izvršenje postojećeg horizontalnog pravnog okvira (Direktiva EU-a o uslugama) (u tijeku)	●	●	●
<b>Poglavlje 3. MSP-ovi na jedinstvenom tržištu</b>			
39. Osigurati alat za identifikaciju MSP-ova na temelju vlastite izjave dostupne na svim jezicima EU-a kako bi se, prema potrebi, olakšalo dokazivanje statusa MSP-a (zajedno sa strategijom jedinstvenog tržišta)	●	●	●
40. Jačati mrežu izaslanika za MSP-ove, među ostalim kako bi se potaknulo dobrovoljno donošenje mjera kojima se potiče prekogranična trgovina MSP-ova i pridonijelo programu za smanjenje administrativnog opterećenja (treće tromjesečje 2025.)	●	●	●
41. Objaviti primjere dobre prakse kad je riječ o odredbama prilagođenima MSP-ovima koje se sustavno mogu uključivati u nacрте zakonodavnih akata i pregovore (treće tromjesečje 2025.)	●	●	●
42. Donijeti definiciju malih poduzeća srednje tržišne kapitalizacije i skupni paket o tim poduzećima (zajedno sa strategijom jedinstvenog tržišta)	●	●	●
43. Proširiti postojeći fond za MSP-ove, koji provodi Ured Europske unije za intelektualno vlasništvo, na 2026., a po mogućnosti i 2027. (četvrto tromjesečje 2025.)	●	●	●
44. Donijeti Preporuku Komisije o „dobrovoljnom standardu za MSP-ove“ za upravljanje zahtjevima za održivost upućenima MSP-ovima koji proizlaze iz njihova lanca vrijednosti i financijskih partnera (drugo tromjesečje 2025.)	●	●	●
45. Razviti dobrovoljni pojednostavnjeni pristup kako bi se MSP-ovima pomoglo da pokažu da se zalažu za održivost i kako bi im se olakšao pristup održivom financiranju, među ostalim procjenom potrebe za izmjenom Delegiranog akta o objavljivanju informacija u skladu s taksonomijom kako bi se financijskim institucijama omogućilo da bolje odražavaju financijske aktivnosti tih MSP-ova (prvo tromjesečje 2026. / drugo tromjesečje 2026.)	●	●	●
<b>Poglavlje 4. Digitalizacija jedinstvenog tržišta</b>			
46. Uvesti europsku poslovnu lisnicu za jednostavno i digitalno poslovanje u EU-u (zakonodavni prijedlog za četvrto tromjesečje 2025.)	●	●	●
47. Uvesti europsku lisnicu za digitalni identitet u sve države članice kao sigurno, pouzdano i privatno sredstvo digitalne identifikacije za sve ljude u Europi (četvrto tromjesečje 2026.)	●	●	●

Tumač:

**Povezanost s uslugama (U):** ● Mjere povezane s uslugama ● Mjere koje nisu povezane s uslugama ● Oboje (usluge i roba) | **Povezanost sa zakonodavstvom (Z):** ● Zakonodavna ● Nezakonodavna | **Odgovorni subjekt (S):** ● Komisija ● Komisija i države članice

Opis mjere	U	Z	S
48. Revidirati Uredbu IMI kako bi se pojednostavnio postupak za proširenje sustava IMI na nova područja (zakonodavni prijedlog za četvrto tromjesečje 2026.)	●	●	●
49. Digitalizirati izjave o sukladnosti i neke druge dokumentacije o proizvodima (prijedlozi iz skupnog paketa zajedno sa strategijom)	●	●	●
50. Izmijeniti zakonodavstvo EU-a kako bi se proširila upotreba digitalne putovnice za proizvode kao digitalnog nosača informacija o proizvodima (dio revizije novog zakonodavnog okvira, drugo tromjesečje 2026.) i osiguralo njezino tehničko uvođenje	●	●	●
51. Uvesti odredbe o digitalizaciji u revidirani pravni okvir za normizaciju i javnu nabavu (drugo tromjesečje 2026. i četvrto tromjesečje 2026.)	●	●	●
52. Revidirati pravnu stečevinu o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi, postojeću Direktivu pretvoriti u uredbu i uvesti obveznu normu EU-a za elektroničko izdavanje računa za javnu nabavu (četvrto tromjesečje 2026.)	●	●	●
<b>Poglavlje 5. Osiguravanje poštovanja pravila jedinstvenog tržišta</b>			
53. Jačati nacionalne centre SOLVIT i cijelu mrežu radi učinkovitijeg rješavanja problema i bolje potpore poslovnim modelima (četvrto tromjesečje 2025.)	●	●	●
54. Komisija i države članice sustavno će pratiti strukturne probleme koje je utvrdio SOLVIT, kao i prepreke ako rad u okviru SMET-a nije bio uspješan (od drugog tromjesečja 2025.)	●	●	●
55. Predstaviti prvi godišnji program za primjenu pravila jedinstvenog tržišta (prvo tromjesečje 2026., povezano s objavom Godišnjeg izvješća o jedinstvenom tržištu i konkurentnosti)	●	●	●

*Napomena:* u zagradama je naveden okvirni rok za provedbu svake mjere.

## Prilog III. – Reforme povezane s uslugama uključene u nacionalne planove za oporavak i otpornost

Država članica	Mjera	Godina dovršetka	Opis
Španjolska	Stupanje na snagu Zakona o izmjeni Zakona 34/2006 o pristupu zanimanjima odvjetnika i zastupnika pred sudom	2021.	Reforma postojećeg sustava minimalnih naknada u sustav maksimalnih naknada i uvođenje nove obveze dostavljanja procjene troškova kupcu u obliku savjeta za odvjetnike i zastupnike pred sudom Omogućavanje multidisciplinarnosti djelatnosti odvjetnika i zastupnika pred sudom unutar iste pravne osobe te jedinstveni pristup zanimanjima odvjetnika i zastupnika pred sudom
	Stupanje na snagu Zakona o reguliranju određenih sportskih zanimanja	2023.	Donošenje Zakona o reguliranju određenih sportskih zanimanja kako bi se riješili izazovi regulatorne heterogenosti i uzimajući u obzir načela nužnosti i proporcionalnosti
Hrvatska	Pojednostavnjenje najmanje 50 regulatornih zahtjeva za profesionalne usluge	2024.	Provedba drugog i trećeg akcijskog plana za liberalizaciju tržišta usluga, uključujući aspekte kao što su troškovi registracije i članstva u strukovnim komorama, rješavanje pitanja fragmentiranih ekskluzivnih prava kod pojedinih profesija te provođenje stručnih ispita (npr. arhitekti i inženjeri) i uklanjanje ograničenja za porezne savjetnike u pogledu vlasničkih i upravljačkih udjela odnosno glasačkih prava.
Italija	Stupanje na snagu Godišnjeg zakona o tržišnom natjecanju za 2025.	2025.	Pojednostavniti zahtjeve za osnivanje i registraciju profesionalnih trgovačkih društava u području reguliranih profesija
	Reguliranje profesija turističkih vodiča	2024.	Reforma je bila usmjerena na pojednostavnjenje fragmentiranog zakonodavstva u cilju utvrđivanja jedinstvenih stručnih kvalifikacija i jedinstvenih standarda na nacionalnoj razini bez stvaranja nove regulirane profesije
	Omogućavanje reforme sveučilišnog studija	2021.	Reforma skupina sveučilišnih diploma kojom se uvodi viši stupanj fleksibilnosti kako bi se zadovoljila promjenjiva potražnja za vještinama na tržištu rada i ubrzao pristup profesijama kako bi se bolje zadovoljila potražnja za tehničkim kompetencijama na tržištu rada
Mađarska	Pojednostavnjenje poreznog sustava smanjenjem broja poreza	2023.	Postupno ukidanje privremenih poreznih mjera Odredbe u zakonodavstvu o isteku privremenih poreznih mjera
Austrija	Izmjena Zakona o povremenom prijevozu ( <i>Gelegenheitsverkehrsgesetz</i> )	2021.	Ukidanje obvezujuće tarife za povremeni prijevoz (obveza taksimetra)
Portugal	Stupanje na snagu zakona o reguliranim profesijama	2022.	Razdvajanje funkcija reguliranja i zastupanja u strukovnim udruženjima, smanjenje popisa rezerviranih profesija (samo radi zaštite ustavnih interesa) te ukidanje ograničenja vlasništva i upravljanja poduzećima za pružanje poslovnih usluga
Slovačka	Pojednostavnjenje priznavanja obrazovnih i stručnih kvalifikacija	2022.	Pojednostavnjenje priznavanja dokaza o obrazovanju i stručnih kvalifikacija

## Prilog IV. – Anketa o Direktivi o uslugama provedena među jedinstvenim kontaktnim točkama

Izvadak iz ankete:

Br.	Pitanja/odgovori
<b>Usklađenost s Direktivom o uslugama</b>	
4.	Mogu li pružatelji usluga obaviti sve administrativne formalnosti potrebne za obavljanje prekograničnih aktivnosti preko Vaše jedinstvene kontaktne točke? <input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
4.1.	Ako je odgovor „da”, mogu li pružatelji usluga sve formalnosti obaviti elektronički? <input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
5.	<p>Naša kontaktna točka... <i>(možete odabrati više odgovora)</i></p> <input type="checkbox"/> obavještava pružatelje usluga o zahtjevima u našoj državi članici <input type="checkbox"/> pruža kontaktne podatke nadležnih tijela, uključujući pojedinosti o tijelima koja su odgovorna za pitanja u vezi s obavljanjem uslužnih djelatnosti <input type="checkbox"/> daje savjete o načinima pristupa javnim registrima i bazama podataka o pružateljima usluga i uslugama <input type="checkbox"/> pružatelje usluga obavještava o izvanrednim pravnim lijekovima koji su dostupni u slučaju spora između nadležnih tijela i pružatelja usluga ili primatelja, između pružatelja usluga i primatelja ili između pružatelja usluga <input type="checkbox"/> pruža kontaktne podatke subjekata, pored nadležnih tijela, od kojih pružatelji usluga ili primatelji mogu dobiti praktičnu pomoć
<b>Primjena dobre prakse i preporuka</b>	
6.	<p>Na kojim jezicima EU-a Vaša kontaktna točka pruža informacije? <i>(možete odabrati više odgovora)</i></p> <input type="checkbox"/> Na službenom jeziku / na službenim jezicima države članice <input type="checkbox"/> Na engleskom jeziku <input type="checkbox"/> Na drugim službenim jezicima EU-a

8.	Objašnjavate li na svojim internetskim stranicama primjenjiva pravila i postupke:	
	za privremeno ili povremeno prekogranično pružanje usluga	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
	za to treba li pružatelj usluga imati poslovni nastan u vašoj državi članici?	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
10.	Jesu li na Vašoj internetskoj stranici navedene sljedeće informacije?	
	Informacije o dostupnim pravnim oblicima i povezanim zahtjevima	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
	Informacije o tome za koje su gospodarske djelatnosti potrebne licencije ili dozvole, među ostalim za usluge koje se pružaju privremeno ili povremeno	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
	Informacije o reguliranim profesijama i potrebnim kvalifikacijama	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
	Informacije o primjenjivom oporezivanju dobiti, porezu na osobni dohodak, porezu na dodanu vrijednost, porezu specifičnom za određenu djelatnost i povezanim administrativnim zahtjevima	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
	Objašnjenja specifičnih pravnih i administrativnih termina	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
	Objašnjenja o primjenjivim pravilima za plaće, radno pravo, socijalnu sigurnost i posebne zahtjeve koji se primjenjuju na upućivanje radnika u skladu s Direktivom 96/71/EZ, koje pružatelji usluga moraju ispuniti	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
<b>Ostalo</b>		
11.	Približno koliko zahtjeva za informacije/pomoć u vezi s djelatnostima obuhvaćenim Direktivom o uslugama godišnje primete od poduzeća s poslovnim nastanom u drugoj državi članici? <input type="checkbox"/> 0 – 10 <input type="checkbox"/> Više od 10, ali manje od 50 <input type="checkbox"/> 50 ili više <input type="checkbox"/> Nemamo takve informacije	
14.	Mogu li pružatelji usluga iz drugih država članica dovršiti postupke na internetu tako da upotrijebe alate za elektroničku identifikaciju uspostavljene u njihovoj zemlji? <input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne	
15.	Može li se Vašoj jedinstvenoj kontaktnoj točki pristupiti preko europskog jedinstvenog digitalnog pristupnika? <input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne	

## Prilog V. – Rezultati ankete provedene među jedinstvenim kontaktnim točkama

C Država članica s centraliziranom jedinstvenom kontaktnom točkom ● Da  
 DC Država članica s decentraliziranim jedinstvenim kontaktnim točkama   Ne

Država članica	Vrsta kontaktne točke	Odgovori (broj)	Usklađenost s Direktivom o uslugama	Primjena preporuka o dobroj praksi	Pristup preko jedinstvenog digitalnog pristupnika	Prihvatanje elektroničke osobne iskaznice
Belgija	DC	2	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">2</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">2</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">1</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">2</span>
Bugarska	C	Da	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Češka	DC	4	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">2</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">4</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">3</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">3</span>
Danska	C	Da	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Njemačka	DC	31	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">29</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">28</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">8</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">24</span>
Estonija	C	Da	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Irska	C	Da	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Grčka	C	Da	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Španjolska	DC	1	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Francuska	C	Da	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Hrvatska	C	Da	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Italija	DC	104	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">94</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">104</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">33</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">16</span>
Cipar	C	Da	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Latvija	DC	1	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Litva	C	Da	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Luksemburg	C	Da	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Mađarska	C	Da	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Malta	C	Da	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Nizozemska	DC	1	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Austrija	DC	5	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">1</span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">1</span>
Poljska	C	Da	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Portugal	DC	1	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Rumunjska	C	Da	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Slovenija	DC	1	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Slovačka	DC	4	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">3</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">4</span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">3</span>
Finska	C	Da	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>
Švedska	C	Da	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>	<span style="background-color: green; border-radius: 50%; padding: 2px;"> </span>

Smatralo se da jedinstvene kontaktne točke nisu u potpunosti usklađene s Direktivom o uslugama ako je odgovor na pitanje 4. i/ili pitanje 4.1. bio „ne” i/ili ako nisu pružale sve usluge navedene u pitanju 5. Smatralo se da jedinstvene kontaktne točke ne primjenjuju u potpunosti dobre prakse i preporuke ako nisu odabrale odgovor „Na engleskom jeziku” (pitanje 6.) i/ili ako je bilo koji od odgovora na pitanje 8. i pitanje 10. bio „ne”. Dodatne pojedinosti o pitanjima dostupne su u [Prilogu IV](#). U slučaju država članica s decentraliziranim sustavima prikazane brojeve vrijednosti označavaju broj jedinstvenih kontaktnih točaka koje nisu usklađene s Direktivom o uslugama / ne primjenjuju dobre prakse i preporuke / kojima nije moguće pristupiti preko jedinstvenog digitalnog pristupnika / koje ne prihvaćaju elektroničku osobnu iskaznicu.

## Pokrate i skraćeni nazivi

Pokrata ili skraćeni naziv	Definicija/objašnjenje
<b>BDP</b>	bruto domaći proizvod
<b>EEA</b>	Europski gospodarski prostor
<b>IMI</b>	Informacijski sustav unutarnjeg tržišta
<b>MSP</b>	Mala i srednja poduzeća
<b>OECD</b>	Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj
<b>RRF</b>	Mehanizam za oporavak i otpornost
<b>SMET</b>	radna skupina za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta
<b>STRI</b>	indeks restriktivnosti za trgovinu uslugama
<b>UFEU</b>	Ugovor o funkcioniranju Europske unije

# Pojmovnik

Pojam	Definicija/objašnjenje
<b>Dijalog u okviru postupka EU Pilot</b>	Mehanizam za pružanje odgovora u slučaju sumnje na neusklađenost s pravom EU-a vođenjem neslužbenog dijaloga između Komisije i relevantne države članice.
<b>Europski semestar</b>	Godišnji ciklus kojim se pruža okvir za koordinaciju ekonomskih politika država članica EU-a i praćenje napretka.
<b>Mehanizam za oporavak i otpornost</b>	Mehanizam EU-a za financijsku potporu namijenjen ublažavanju gospodarskih i društvenih učinaka pandemije bolesti COVID-19, poticanju oporavka i pružanju odgovora na izazove u zelenijoj i digitalnijoj budućnosti.
<b>Mreža SOLVIT</b>	Neslužbena internetska mreža nacionalnih tijela koja pomaže u pronalaženju izvansudskih rješenja u slučajevima u kojima potrošači ili poduzeća smatraju da pravila EU-a o jedinstvenom tržištu nisu pravilno primijenjena.
<b>Postupak zbog povrede prava</b>	Postupak u kojem Komisija u različitim fazama poduzima radnje protiv bilo koje države članice EU-a koja ne ispunjava obveze koje proizlaze iz prava EU-a.
<b>Preporuka za pojedinu zemlju</b>	Godišnje smjernice koje u sklopu europskog semestra Komisija iznosi pojedinačnim državama članicama u vezi s njihovim makroekonomskim, proračunskim i strukturnim politikama.
<b>Upućeni radnik</b>	Osoba koju je poslodavac poslao na privremeni rad u državu članicu koja nije država članica u kojoj ta osoba obično obavlja svoj posao.

## **Odgovori Komisije**

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

## **Kronologija**

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

## Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Petri Sarvamaa i koje je specijalizirano za rashodovna područja reguliranja tržišta i konkurentnog gospodarstva. Reviziju je predvodio član Suda Hans Lindblad, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Kristina Maksinen i ataše u njegovu uredu Johanna Modigsson, rukovoditelj John Sweeney, voditelj radnog zadatka Sven Kölling, revizori Radostina Simeonova, Emmanuel Djoffon, Elena Graziuso, Armin Hosp, Vaidas Sulcas i Zsuzsanna Csák te stažistica Carlotta Gisonni. Grafičku podršku pružala je Dunja Weibel.



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

# AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2026.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Fotografija na naslovnoj stranici: © Europska unija, izvor: Sud. Slika generirana umjetnom inteligencijom.

Ikone na slici 1. i slici 2.: izrađeno s pomoću alata dostupnih na stranici [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

## Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-7173-2	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/7585827	QJ-01-26-015-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7174-9	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/8763080	QJ-01-26-015-HR-N

## KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [tematsko izvješće 13/2026](#) „Jedinstveno tržište usluga – Komisijine mjere za uklanjanje prepreka prekograničnim uslugama i dalje su nedostatne“, Ured za publikacije Europske unije, 2026.

Poduzeća se i dalje suočavaju sa znatnim preprekama u pružanju usluga u EU-u izvan svoje države članice. S naglaskom na Direktivi EU-a o uslugama, ovom je revizijom procijenjeno je li Komisija djelotvorno uklonila prepreke prekograničnim uslugama kojima se ometaju rast i razvoj u EU-u. Sud je utvrdio da su Komisijine mjere u tom području i dalje nedostatne.

Sud preporučuje Komisiji da osmisli jasniju i ambiciozniju strategiju za jedinstveno tržište usluga, da aktivnije upotrebljava europski semestar i bolje potiče države članice na provedbu potrebnih reformi. Ujedno bi trebala pojasniti zakonodavstvo, usmjeriti osiguravanje primjene pravila u slučaju njihove povrede na predmete sa znatnim učinkom, ojačati alate za olakšavanje pružanja prekograničnih usluga te pratiti i ocjenjivati napredak u dovršavanju jedinstvenog tržišta usluga.

*Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.*



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



Ured za publikacije  
Europske unije

**EUROPSKI REVIZORSKI SUD**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: [eca.europa.eu/hr/contact](https://eca.europa.eu/hr/contact)  
Internetske stranice: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Društvene mreže: @EUauditors