

Eriaruanne

# Kas komisjon on taganud teenuste direktiivi mõjusa rakendamise?



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Päringud: [eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx)

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

Twitter: @EJAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2016

Trükis	ISBN 978-92-872-4154-2	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/509246	QJ-AB-16-002-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-4174-0	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/57623	QJ-AB-16-002-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4188-7	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/530295	QJ-AB-16-002-ET-E

© Euroopa Liit, 2016

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

**Eriaruanne****Kas komisjon on taganud  
teenuste direktiivi mõjusa  
rakendamise?**

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4  
teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi tulude, teadusuuringute ja sisepoliitika, finants- ja majandusjuhtimise ning Euroopa Liidu institutsioonide ja asutuste auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Milan Martin Cvikl. Auditit juhtis kontrollikoja liige Neven Mates, keda toetasid kabinetiülem Georgios Karakatsanis, kabineti atašee Marko Mrkalj, valdkonnajuht Paul Stafford, auditijuht Sandra Dreimane ning audiitorid Jurgen Manjé ja Wolfgang Stolz.



Vasakult paremale: J. Manjé, P. Stafford, N. Mates, W. Codd, S. Dreimane, G. Karakatsanis.

## Punkt

### Mõisted ja lühendid

#### I–VIII **Kokkuvõte**

#### 1–11 **Sissejuhatus**

#### 6-7 **Teenuste direktiivi eesmärgid**

#### 8–11 **Ülesanded ja vastutusvaldkonnad**

#### 12-13 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

#### 14–110 **Tähelepanekud**

#### 16–42 **Direktiivi ülevõtmine ja rakendamise järelevalve**

16–18 Komisjon aitas direktiivi üle võtta ja selle üle järelevalvet teha

19-20 Kaksikümmend liikmesriiki jäid direktiivi ülevõtmisega hiljaks

21–27 Vastastikune hindamine oli uuenduslik tegevus, mida komisjon juhtis hästi ja mida kasutati hiljem ka teiste direktiivide puhul

28-29 Eduka rakendamiseni on veel pikk tee

30–32 Toimekontrollide käigus uuriti, kuidas ELi õigusaktid toimivad praktilistes äristsenaariumides

33-34 Tulemuste põhjal tegi komisjon täiendavaid õigusaktide ettepanekuid

35-36 Komisjon oleks võinud teenuste direktiivi süstemaatilisemaks jõustamiseks tulemusi paremini kasutada

37–42 Majanduslikku mõju ei hinnatud

#### 43–77 **Rakendamine**

43–45 Teenuste direktiivi rakendamiseks pakutavad komisjoni vahendid ja toetus on alakasutatud ning seetõttu vaid osaliselt mõjusad

46–52 Viivitused ühtsete kontaktpunktide loomisel ja liikmesriigiti erinev kvaliteet

53–55 Ühtseid kontaktpunkte on raske leida, ettevõtete teadlikkus vähene

56–64 Teenuste direktiiviga seonduvatel teemadel tehti vähe halduskoostööd

65–71 Tarbijatel on ühtsele teenuste turule sisenemisega jätkuvalt probleeme

- 72–75 Teenuseosutajatepoolne diskrimineerimine jätkub
- 76–77 Probleemide lahendamine
- 78–110 **Jõustamine**
- 78–79 Komisjon kasutab jõustamisvahendeid
- 80–85 Solvitit kasutatakse teenuste direktiivi puhul vähe
- 86–93 EU Pilot – liikmesriikides kasutatav rikkumiste eelmenetlussüsteem
- 94–99 Komisjon on väga harva rikkumismenetlusi algatanud
- 100–101 Rikkumiste menetlemine kestab liiga kaua
- 102–104 Üksikute teenustega seotud kaebuste järelkontrolli tehakse regulaarselt; rikkumismenetluste jooksul esineb aga pikki tegevusetuse perioode
- 105–107 Kohtule edastati ainult üks juhtum
- 108–110 Riigipõhiste soovitustega saavutatud edenemine oli piiratud
  
- 111–120 **Järeldused ja soovitused**
- 112–114 **Direktiivi ülevõtmine ja rakendamise järelevalve**
- 115–118 **Rakendamine**
- 119–120 **Jõustamine**

## Komisjoni vastus

**CHAP:** komisjoni kaebuste registreerimissüsteem

**ECC-net:** Euroopa tarbijakeskuste võrgustik

**EL:** Euroopa Liit

**ESA:** Euroopa arvepidamise süsteem

**EU Pilot:** süsteemi EU Pilot raames teevad liikmesriigid ja komisjon koostööd teemadel, mis puudutavad siseriikliku õiguse liidu õigusega vastavuses olemist või liidu õiguse korrektset kohaldamist. Seda kasutatakse kui esimest sammu, et võimaluse korral ametlikke rikkumismenetlusi vältida.

**IMI:** siseturu infosüsteem (Internal Market Information System)

**KTD:** kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiiv

**NACE Rev 2:** Euroopa Ühenduse majanduse tegevusalade statistiline klassifikaator

**RPSd:** riigipõhised soovitusel

**SKP:** sisemajanduse koguprodukt

**Solvit:** alternatiivne vaidluste lahendamise mehhanism nende ELi kodanike ja ettevõtjate aitamiseks, kellel ei ole võimalust kasutada oma Euroopa siseturu õigusi, kuna teise liikmesriigi haldusasutused on siseturuga seonduvat õigust väärtalt kohaldanud.

**Sweeps:** kogu ELi hõlmav konkreetsete internetivaldkondade veebisaitide sõeluuring

**TKK:** tarbijakaitsealane koostöö

**ÜKP:** ühtne kontaktpunkt

**I** Kuigi kaupade ühtsel turul on ELi-sisene kaubandus hästi välja arendatud, ei ole teenuste turg oma täispotentsiaali küündinud. Teenuste direktiivis käsitletakse ca 46% ELi SKP-st hõlmavat teenustegevust, eesmärgiga vähendada õiguslikke ja haldusalaseid takistusi nii teenuseosutajate kui ka teenuste kasutajate jaoks. Liikmesriigid peaksid selle saavutama, võttes direktiivi üle riiklikesse õigusaktidesse, suurendades läbipaistvust ning lihtsustades menetlusi, mis omakorda lihtsustab ettevõtetal ja tarbijatel teenuste pakkumist ja kasutamist ühtsel turul.

**II** Kontrollikoja audit keskendus meetmetele, mida Euroopa Komisjon oli liikmesriikide toetamiseks võtnud lisaks jõustamismeetmete uurimisele, mis peaksid lahendama nõuetele mittevastavuse probleeme, mis takistavad teenuste ühtse turu nõuetekohast toimimist.

**III** Enamik liikmesriikidest ei võtnud direktiivi oma riiklikesse õigusaktidesse õigeaegselt üle. Sellele vaatamata jälgis komisjon kogu protsessi jooksul edenemist, pakkus tuge direktiivi rakendamisel selle riiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise ajal ja pärast seda, korraldades vastastikust hindamismenetlust ning andes suuniseid regulaarselt korraldataval teematiliste eksperdirühmade kohtumistel.

**IV** Sihtvaldkondades tehtavad vastastikused hindamised ja toimekontrollid olid liikmesriikidele kasulikud, kuid näitasid ka seda, et takistusi esineb ikka veel oluliselt palju. Komisjon ei võtnud nende suhtes piisavalt järelmeetmeid, näidates eelkõige soovimatust seada kahtluse alla teatud liikmesriikide poolt kasutatud proportsionaalsusega seotud põhjendust nõuetele mittevastavate tingimuste säilitamiseks.

**V** Komisjon on direktiivi rakendamise tagamisel olnud vaid osaliselt mõjus. Mõni aasta pärast 2009. aastaks kehtetatud rakendamise tähtaja möödumist püsivad direktiiviga hõlmatud teenuste siseturu takistused endiselt ning komisjon ei soovi kasutada õiguslikke menetlusi, osaliselt kohtumenetluse pikkusest tingitult, kuid ka kehvade õigusaktide tõttu. Probleemide lahendamiseks kasutatakse meetmeid, nagu Solvit ja EU-Pilot, kuid need ei ole andnud ettevõtete ja teenuste kasutajate jaoks vajalikke kiireid lahendusi. Tarbijatel ei ole veel sellist juurdepääsu teenuste siseturule, mida direktiiv näeb ette.

**VI** Direktiivi täielikust rakendamisest saadav potentsiaalne majanduslik kasu ei ole veel selge, kuid takistuste vähendamise mõju näitamisel viidatakse sageli hinnangulisele SKP kasvule. Direktiiviga mõjutatavate valdkondade kohta nõuetekohaselt üksikasjalike andmete puudumise tõttu ei ole seda mõju veel usaldusväärselt kvantifitseeritud.



## VII

Kontrollikoja poolt komisjonile antud soovitudes palutakse komisjonil olla julgem direktiivi jõustamisel, tehes järgnevat:

- vastastikuste hindamiste ja nõuetele mittevastavuste eemaldamiseks tehtavate toimekontrollide tulemuste järelkontroll ning koostöös liikmesriikidega majanduslikult kõige olulisemate küsimuste käsitlemine;
- EU Pilot-is juhtumite algatamine kohe pärast probleemi kindlaksmääramist. resolutsioonidealase teabe jagamine;
- rikkumismenetluste kestuse lühendamine nii palju kui võimalik;
- oluliste nõuetele mittevastavuse ja ebakorrekse kohaldamise juhtumite edastamine Euroopa Kohtule.

## VIII

Lisaks:

- komisjon peaks koostama direktiivi ülevõtmise suunised ja väljastama need esimesel võimalusel pärast vastuvõtmist;
- komisjon peaks püüdma tagada, et uute õigusaktide mõju hindamiseks vajalike andmete avaldamist käsitletakse seadusandliku menetluse alguses;
- liikmesriigid peavad järgima ühtsete kontaktpunktide hartat, nt tehes teabe paljudes keeltes kättesaadavaks ja võimaldades lõpule viia kõik haldusetapid, mis on vajalikud piiriüleseks teenuste pakkumiseks;
- seadusandja peaks kehtestama ooteaja nõuete kavandist teavitamisele ja tagama nõuete avaldamise avalikkusele kättesaadaval veebisaidil, et võimaldada paremat juurdepääsu ning õigeaegset kontrolli;
- tarbijakaitsealase koostöö määruse muudatused peaksid hõlmama ka teenuste direktiivi artiklit 20.

## 01

Teenuste direktiiv (edaspidi „direktiiv“) võeti vastu 2006. aastal, eesmärgiga vähendada nii teenuseosutajate kui ka teenuste kasutajate jaoks õiguslikke ja haldusalaseid takistusi. Liikmesriigid peaksid selle saavutama direktiivi riiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise, suurema läbipaistvuse ja menetluste lihtsustamisega, mis omakorda lihtsustaks ettevõtetel ja tarbijatel teenuste pakkumist ja kasutamist ühtsel turul. See hõlmab teenuseid, mis moodustavad 46%<sup>1</sup> ELi SKP-st. Kõik ELi liikmesriigid pidid selle rakendama 2009. aasta lõpuks.

## 02

Direktiivi juured ulatuvad 1997. aastasse, kui komisjon esitles ühtse turu tegevuskava<sup>2</sup>, milles kutsuti üles kõrvaldama turu integratsiooni pärssivaid valdkondlikke takistusi. Hilisemates dokumentides keskenduti konkreetsetele teenustele, väites, et teenuste siseturu takistuste hulk „on oluliseks takistuseks ELi majandusele ja selle võimalikule kasvule, konkurentsivõimele ja töökohtade loomisele“<sup>3</sup>, ning 2004. aastal tehti lõpuks teenuste direktiivi ettepanek (tuntud kui nn Bolkesteini direktiiv), mille kohaselt on teenuste vaba liikumine üles ehitatud päritoluriigi põhimõttel. Selle põhimõtte kohaselt peaksid teenuseosutajad täitma ainult asukohaliikmesriigi õigusakte, olenemata sellest, kus teenust tegelikult osutati. Asukohariigi põhimõttest siiski loobuti Euroopa Parlamendi nõudmisel<sup>4</sup>. 2006. aastal vastu võetud teenuste direktiiviga<sup>5</sup> sätestati selle asemel kohustus „tagada oma territooriumil vabaduse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsuks ja selles valdkonnas tegutsemiseks“ ning see, et liikmesriigid „ei sea oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust mis tahes järgmistele nõuetele, mis ei vasta ... mitte-diskrimineerimise, vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele“<sup>6</sup>.

## 03

Direktiiviga anti vabastus mitmele majandustegevusele: majandushuvi mittepakkuvad üldhuviteenused, finantsteenused, elektrooniline side, ajutist tööd pakkuvad bürood, tervishoid, audiovisuaalteenused, hasartmängud, avaliku võimu teostamisega seotud tegevus, sotsiaalteenused, eraturvateenused, notarid ja kohtutäiturid ning maksustamine. Direktiiv ei mõjuta ka liikmesriikide sotsiaalkindlustusalaseid õigusakte.

- 1 SWD(2014) 131 final, 31. märts 2014, „Töökava teenusteturul toimuvate riiklike reformide kohta aru andmiseks“.
- 2 CSE(97) 1 (lõplik), 4. juuni 1997, komisjoni teatis Euroopa Ülemkogule „Ühtset turgu käsitlev tegevuskava“.
- 3 KOM(2002) 441 (lõplik), 30. juuli 2002, komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile olukorra kohta teenuste siseturul.
- 4 COM(2013) 547 final, 24. juuli 2013, ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta, mis käsitleb makseteenuseid siseturul ning millega muudetakse direktiive 2002/65/EÜ, 2013/36/EL ja 2009/110/EÜ ja tunnustatakse kehtetuks direktiiv 2007/64/EÜ.
- 5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/123/EÜ siseturu teenuste kohta (ELT L 376, 27.12.2006, lk 36).
- 6 Teenuste direktiivi artikli 16 lõige 1. Proportsionaalsus: nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks ega või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale.

## 04

Ehkki ELi-sisene kaubandus on toodete ühtsel turul hästi arenenud, on üldteada, et teenuste turg ei ole oma täielikku potentsiaali saavutanud ning Euroopa Parlament rõhutas majanduskasvu vajadust Corazza Bildti aruandes<sup>7</sup> teenuste siseturu kohta ja hiljuti ka Cofferati aruandes<sup>8</sup>. Direktiivi eduka rakendamise mõju võib olla potentsiaalselt väga suur, arvestades teenuste olulisust Euroopa majanduses.

## 05

Direktiivi ülevõtmise tähtaeg oli 2009. aasta, kuid komisjoni 22. oktoobri 2013. aasta teatises märgiti, et „Euroopa ei ole ikka veel saavutanud oma eesmärgi ühtse turu valdkonnas, eriti sellistes olulistest valdkondades nagu digitaalmajandus, energeetika ja teenused“. Jaanuaris 2014 rõhutas nõukogu, et komisjon ja liikmesriigid peavad ühtse turu eeskirjade rakendamise, kohaldamise ja jõustamise parandamiseks tegema koostööd<sup>9</sup>.

## Teenuste direktiivi eesmärgid

## 06

Direktiivi täielik rakendamine peaks vähendama bürokraatiat ja oluliselt hõlbustama teenuseosutajate asutamist nii kodu- kui ka välismaal. See peaks hõlbustama teenuste piiriülest osutamist. Nimetatud eesmärgi saavutamiseks peavad liikmesriigid looma ühtsed kontaktpunktid, mille ülesandeks äriühingute abistamine, tagades neile põhjaliku teabe teenuste pakkumiseks ja osutamiseks vajalike menetluste kohta ning võimaldades neil vajalikud formaalsused internetis täita. Direktiiviga tugevdatakse ka teenuste saajate, eriti tarbijate õigusi, keelates diskrimineerimise kodakondsuse või elukoha alusel.

## 07

Direktiiviga soovitakse kõrvaldada järgmised takistused<sup>10</sup>:

- a) diskrimineerivad nõuded, mis põhinevad otseselt või kaudselt kodakondsusel või äriühingute puhul registrijärgsel asukohal;
- b) keeld omada tegevuskohta enam kui ühes liikmesriigis, olla kantud enam kui ühe liikmesriigi registritesse või olla registreeritud enam kui ühe liikmesriigi kutseühingu või -liidu liikmeks;

- 7 Corazza Bildti aruanne teenuste siseturu kohta: „State of play and Next Steps“ (2012/2144(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0273+0+DOC+XML+V0//EN>).
- 8 Cofferati aruanne ühtse turu juhtimise kohta 2014. aasta Euroopa poolaasta raames (2013/2194(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0066+0+DOC+XML+V0//EN>).
- 9 Märkus komisjoni 2014. aasta töökava kohta, mis käsitleb teenusteturul toimuvate riiklike reformide kohta aru andmist, 5431/14, COMPET 29, MI 51, ELi nõukogu, Brüssel, 22. jaanuar 2014.
- 10 Nagu kirjeldatud direktiivi artiklis 14.

- c) teenuseosutajale kohustus valida peamiseks tegevuskohaks teenuste saaja territoorium;
- d) vastastikkuse tingimused liikmesriigiga, mille territooriumil teenuseosutaja on juba asutatud;
- e) autoriseeringu andmine sõltub majandusliku vajaduse või turul eksisteeriva nõudluse olemasolu tõendamisest, tegevuse potentsiaalsete või olemasolevate majanduslike mõjude hindamisest või hinnangust selle kohta, kas tegevus on kooskõlas pädeva asutuse seatud majanduslike planeerimiseesmärkidega;
- f) konkureerivate ettevõtjate kaasamine autoriseeringu andmisse, sealhulgas nõuandvate organite koosseisus, või pädevate asutuste muude otsuste vastuvõtmisse;
- g) finantstagatised, sh mis tahes kohustus sõlmida kindlustusleping teenuste sihtriigi pakkuja või asutusega;
- h) kohustus olla teatud perioodi jooksul eelnevalt registreeritud nende territooriumil peetavas registris või olla varem asjaomast tegevust nende territooriumil teostanud.

## Ülesanded ja vastutusvaldkonnad

### 08

Direktiivis sätestatakse komisjoni ja liikmesriikide ülesanded ja vastutusvaldkonnad.

### 09

Liikmesriigid vastutavad direktiivi siseriiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise ja ülevõtmise kontrollimisega seotud ülesannete eest, mida tehakse vastastikuse hindamise vormis (vt punktid 21–29), ning ettevõtete abistamise hõlbustamise eest ühtsete kontaktpunktide loomise abil. See oli esimene kord, kui liikmesriikidele kehtestati õiguslik nõue luua vastavad e-valitsuse teenused ja muuta need piiriülestele kasutajatele kättesaadavaks.

### 10

Solvit on vaidluste lahendamise mehhanism nende ELi kodanike ja ettevõtjate aitamiseks, kellel ei ole võimalust kasutada oma Euroopa siseturu õigusi, kuna teise liikmesriigi haldusasutused on siseturuga seonduvat õigust vääralt kohaldanud. Süsteem toimib Solviti nõustamiskeskuste võrgustiku kaudu ja keskused ise asuvad liikmesriikide haldusasutustes. Solvit on praktiline alternatiiv ametlikele probleemide lahendamise mehhanismidele, nagu riiklikud kohtumenetlused ja Euroopa Komisjonile esitatavad kaebused.

### 11

Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat (endine siseturu ja teenuste peadirektoraat) koordineerib komisjoni Euroopa ühtse turu poliitikat ning töötab selle nimel, et kõrvaldada kõik põhjendamatud kaubandustõkked, eriti teenuste ja finantsturgude valdkonnas. Kõnealune peadirektoraat peaks jälgima ELi õigusaktide tegelikku rakendamist, abistama liikmesriike ja algatama vajaduse korral rikkumismenetlusi.

## 12

Kontrollikoja peamine auditiülesanne oli hinnata, kas komisjon tagas direktiivi mõjusa rakendamise. See jagati omakorda kaheks auditiküsimuseks:

- a) Kas komisjon on direktiivi rakendamist nõuetekohaselt jälginud ja hinnanud?
- b) Kas komisjon on direktiivi rakendamist piisavalt hõlbustanud ja jõustanud?

## 13

Intervjuude läbiviimine ja toimikute läbivaatamine toimus komisjonis. Lisaks hõlmas audit teabekogumiskülastusi seitsme liikmesriigi erinevatesse vastutavatesse ministeeriumidesse, äriorganisatsioonidesse, kaubanduskodadesse ja tarbijaorganisatsioonidesse, et koguda teavet püsivate kaubandustõkete ning nende kõrvaldamiseks loodud mehhanismide tõhususe kohta. Kontrollikoda valis olulist piiriülese kaubanduse mahtu omavad liikmesriigid: Saksamaa, Ühendkuningriik, Austria, Slovakkia, Prantsusmaa, Madalmaad ja Portugal. Lisaks konsulteeriti mitme Euroopa organisatsiooniga.

## 14

Pärast direktiivi ülevõtmisprotsessi lõppemist 2009. aastal üritas komisjon kindlaks määrata valdkonnad, kus direktiivi ei olnud rakendatud, luues samaaegselt mehhanisme allesjäänud takistuste kõrvaldamiseks. Takistused siiski püsivad ning osa neist direktiivi ebamäärase sisu tõttu. Komisjon ei ole soovinud rikkumismetmeid võtta, osaliselt nõrga õigusliku aluse tõttu ja osaliselt nõuetele vastavuse jõustamiseks kasutatavate õiguslike menetluste pikkuse tõttu (seitse aastat ka juhul, kui teabevahetus toimub õigeaegselt).

## 15

Praegu ei ole veel võimalik hinnata, kui suurel määral saavutati direktiivilt oodatud majanduslik kasu. Ehkki komisjon on avaldanud direktiivi abil saavutatava võimaliku SKP kasvu suuruse, arvatati see siiski ligikaudsete andmete põhjal. Komisjon algatas direktiiviga hõlmatud teenuste puhul piiriülese kaubanduse kohta andmete süstemaatilise kogumise alles 2014. aastal. 2015. aastal ei ole need andmed ikka veel kättesaadavad ning see muudab direktiivi rakendamisest tulevane piiriüleste teenuste või SKP kasvu hindamise võimatuks.

## Direktiivi ülevõtmine ja rakendamise järelevalve

### Komisjon aitas direktiivi üle võtta ja selle üle järelevalvet teha

## 16

Direktiiv jõustus 28. detsembril 2006 ja selles kehtestati ülevõtmise tähtajaks 28. detsember 2009. Ülevõtmine oli liikmesriikide jaoks koormav ülesanne, mille käigus tuli käsitleda paljusid majandustegevusi käsitlevaid õigusakte ja seepärast võimaldati käesoleva direktiivi ülevõtmiseks tavalise kahe aasta asemel kolm.

## 17

Komisjon avaldas „Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamatu“, millega sooviti liikmesriikidele tehnilist abi anda, kirjeldades rakendamise nõuetele vastavaid lähenemisviise. Kõikides keeltes tehti see kättesaadavaks aga alles peaaegu aasta pärast direktiivi heakskiitmist<sup>11</sup>. Külastatud liikmesriikide esindajad väitsid, et käsiraamat oli kasulik vahend, ent selle mõju oleks olnud suurem, kui see oleks tehtud kättesaadavaks kohe pärast direktiivi jõustumist. Lisaks käsiraamatule andis komisjon liikmesriikidele nõu kontrollkülastuste ja esitatud päringutele vastamise kaudu.

11 Kõik keeleversioonid avaldati internetis 2007. aasta novembris, kuid alates 30. juulist 2007 oli saadaval ainult ingliskeelne versioon.

## 18

Kahepoolse töö ja liikmesriikidele antava toetuse kaudu võttis komisjon vajalikke meetmeid ülevõtmise edenemise jälgimiseks ning andis selle kohta aru konkurentsivõime nõukogule. 2012. aasta juunis avaldas komisjon nn teenuste paketi nime all tuntud põhjalikuma aruande<sup>12</sup>.

## Kakskümmend liikmesriiki jäid direktiivi ülevõtmisega hiljaks

## 19

Direktiivi ülevõtmise tähtaega järgisid ainult kaheksa liikmesriiki<sup>13</sup>. Ülevõtmisest teavitanud liikmesriikidele saadeti märgukirjad, millega teavitati rikkumismenetluste algatamisest. 27. oktoobril 2011 edastati Euroopa Kohtule kolm juhtumit<sup>14</sup>, mida ei olnud vahepeal lahendatud. Nimetatud juhtumid siiski lahendati enne, kui kohus hakkas neid menetlema. Viimase liikmesriigina viis ülevõtmise lõpule Kreeka (31. mail 2012).

## 20

Komisjoni kava kohaselt pidid ühtsed kontaktpunktid (vt punktid 44–55) mängima direktiivi rakendamisel olulist rolli. Seepärast omistas komisjon neile liikmesriikide rakendusala edenemise aruandluses rohkem tähtsust, kasutades nii asutusesisest analüüsi kui ka äriorganisatsioonide tehtud uuringuid. 2009. aasta tähtajaks oli 27 liikmesriigist esimese põlvkonna ühtsed kontaktpunktid<sup>15</sup> loonud 21, kuid haldusmenetluste internetis täitmise võimalused ja nende piiriülene kasutus oli liikmesriigiti erinev.

## Vastastikune hindamine oli uuenduslik tegevus, mida komisjon juhtis hästi ja mida kasutati hiljem ka teiste direktiivide puhul

## 21

Direktiiviga ette nähtud vastastikuse hindamise käigus pidid liikmesriigid hindama teenuseosutajatele kehtestatud siseriiklike nõuete põhjendatust ja jagama oma leide teiste liikmesriikidega. Hindamise abil sooviti paremini mõista kehtestatud nõuete aluseks olevaid põhjuseid ja julgustada liikmesriike võrdlema oma regulatiivseid lähenemisviise ning jagama parimaid tavasid, kõrvaldades põhjendamatuks osutuvad nõuded.

- 12 COM(2012) 261 final, 8. juuni 2012, „Teenindussektori majanduskasvu edendamise partnerlus 2012–2015” ja tugidokumendid.
- 13 Tšehhi Vabariik, Eesti, Horvaatia, Leedu, Ungari, Malta, Madalmaad, Rootsi.
- 14 Saksamaa (lõpetati 26.1.2012), Austria (lõpetati 26.4.2012) ja Kreeka (lõpetati 31.5.2012).
- 15 Esimese põlvkonna ühtsed kontaktpunktid vastavad direktiiviga sätestatud piiratud nõuetele. Ühtsete kontaktpunktide harta kohaselt tuleks teise põlvkonna ühtsete kontaktpunktide ulatuse ja funktsionaalsuse puhul minna kaugemale kui lihtsalt teenuste direktiivi nõuete täitmine.



## 22

Direktiiviga kehtestati liikmesriikides toimuvale teenuste osutamisele kohaldatava regulatiivse raamistiku vastastikuste hindamiste menetlus ja nõuded. 28. detsembriks 2009 pidid liikmesriigid esitama komisjonile aruande, mis sisaldas teavet: i) autoriseerimiskavade kohta, ii) liikmesriigis säilitatavate riiklike erinõuete kohta ja iii) multidistsiplinaarsete tegevuste kohta. Liikmesriigid pidid esitama selgitusi, mis näitasid allesjätud autoriseerimiskavade või nõuete kooskõlastatust direktiivi sisuga, põhjendasid diskrimineerimist keelavate, vajalikkuse ja proportsionaalsuse tingimuste täitmist ning näitasid, millised teenusepakkujad pidid neid tingimusi täitma.

## 23

Komisjon jagas teistele liikmesriikidele selgitusi tingimuste kohta ning andis neile vastamiseks aega kuus kuud. Seejärel koostas komisjon 28. detsembril 2010. aastal pärast liikmesriikide vastuste (millele olid vajaduse korral lisatud ettepanekud täiendavateks algatusteks) koordineerimist aruande vastastikuste hindamiste protsessi kohta. Komisjon pidi seda iga-aastaselt kontrollima. Seda tehti 2012. aasta juunis avaldatud nn teenuste paketi vormis ning seejärel algatustega, nagu teenuste direktiivi kohaseid õiguslikke vorme, osaluse ja tariifinõudeid käsitlev vastastikune hindamine (millega hinnatakse kutsealadel tegutsema asumise võimalusi ja kindlustuse kättesaadavust käsitlevaid riiklike õigusnorme), ning sidusrühmade töötod.

## 24

Vastastikune hindamine oli paljude liikmesriikide õigusaktide läbivaatamisel nii edukas, et seda võeti hiljem eeskujuks ka teistes valdkondades (nt muudetud kutse kvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi puhul).

## 25

Vastastikuse hindamise meetodika koosnes järgmistest etappidest<sup>16</sup>: iga liikmesriigi enesehindamised, arutelud viiest liikmesriigist koosnevates klasterites ja üldkoosolekud kõikide liikmesriikidega. Komisjon täheldas mitmes küsimuses edasiminekut, nt valdkonnaüleste autoriseerimiskavade asendamine vähemkoormavate meetoditega, nagu deklaratsioonid, ning valdkondlike kavade kaotamine, miinimumkapitali nõuded, keeld omada rohkem kui ühte asutamiskohta, kohustuslikud hinnad ning kvantitatiivsed ja territoriaalsed piirangud<sup>17</sup>.

16 KOM(2011) 20 (lõplik), 27. jaanuar 2011, „Ühtse teenusteturu toimivuse parandamine, tuginedes teenuste direktiiviga ette nähtud vastastikuse hindamise tulemustele“, lk 6.

17 SEK(2011) 102 (lõplik), 27. jaanuar 2011, komisjoni talituste töödokument teenuste direktiiviga ette nähtud vastastikuse hindamise kohta, mis on lisatud dokumendile KOM(2011) 20 (lõplik), lk 10.

### 26

Takistuste eemaldamiseks tehti olulisi jõupingutusi. Külastatud liikmesriikide ametnikud olid arvamisel, et vastastikune hindamine oli üks direktiivi rakendamise tipphetkedest, sest liikmesriik pidi väga suure hulga riiklike ja piirkondlike õigusaktide läbivaatamiseks, õigusaktide ning direktiivi ja Euroopa Kohtu kohtupraktika kokkusobivuse hindamiseks intensiivselt koostööd tegema.

### 27

Külastatud liikmesriigid tunnistasid, et komisjon tegi vastastikuse hindamise jaoks klasterarutelude korraldamise ja regulaarsete temaatiliste eksperdirühmade koosolekutel suuniste väljastamisega direktiivi rakendamise abistamiseks praktilisel tasandil väga palju ära.

## Eduka rakendamiseni on veel pikk tee

### 28

Vastastikuse hindamise protsessi käigus selgus, et takistused eemaldati vaid osaliselt. Komisjoni hinnangute kohaselt on kõikidest takistustest, mida soovitakse uuringuga hõlmatud kutsealade puhul direktiiviga kõrvaldada, täielikult kõrvaldatud 10%, osaliselt kõrvaldatud 60% ja 30% on kõrvaldamata<sup>18</sup>. See näitas, et täieliku rakendamiseni oli veel pikk maa.

### 29

Ehkki vastastikuste hindamiste käigus tehti suure hulga riiklike ja piirkondlike õigusaktide läbivaatamiseks koostööd, kritiseerisid mitme külastatud liikmesriigi ametnikud selle tegevuse lõplikku mõjusust. Ametnikud arvasid, et komisjon oli vastastikuste hindamiste käigus leitud võimalike põhjendamatute takistuste kõrvaldamiseks vähe ära teinud. Kuue liikmesriigi arvates ei olnud komisjon ka piisavalt uurinud „proportsionaalsuse” põhjendust. Nad toetasid proportsionaalsusega seotud näiteid sisaldavate suuniste avaldamist. Suunised annaksid ühise arusaama proportsionaalsusest ning looksid komisjonile mõõdupuu olemasolevate ja uute tingimuste hindamiseks.

18 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani, „The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation”, *Economic Papers* nr 456, juuni 2012, Euroopa Komisjon, Brüssel, 2012.

## Toimekontrollide käigus uuriti, kuidas ELi õigusaktid toimivad praktilistes ärietsenaariumides

### 30

2011. ja 2012. aastal tegi komisjon nn toimekontrollide, et ühtse turu erinevate kasutajate seisukohast hinnata, „kuidas erinevaid ELi õigusakte kohaldatakse ja kui hästi nad kohapeal toimivad”<sup>19</sup>. Selleks võeti lisaks direktiivile arvesse ka teisi ELi vahendeid. Komisjon otsustas kontrollide aluseks võtta valitud ärivaldkondades ja valitud tegevuste kohta tehtud juhtumiuuringud.

### 31

Liikmesriikidel paluti esitada teave selle kohta, kuidas nende siseriiklike õigusakte kohaldatakse võimalike teenuseosutajate puhul, kes soovivad ettevõtte asutada või pakkuda nende territooriumil piiriüleseid teenuseid.

### 32

Komisjoni töödokumendis<sup>20</sup> esitati kokkuvõtlikult ELi piiriülese kaubanduse puhul kolme oluliseks peetava valdkonna (ehitus (moodustab 6,3% SKP-st), äriteenused (11,7%) ja turism (4,4%)) toimekontrollide tulemused.

## Tulemuste põhjal tegi komisjon täiendavaid õigusaktide ettepanekuid

### 33

Kontrollid näitasid, et teenuste direktiiv ja kutsekvalifikatsioonide direktiiv on omavahel tihedalt seotud. Kutsekvalifikatsioonide tunnustamist nõutakse sageli enne, kui antakse luba teenuste osutamiseks või piiriülese ettevõtte asutamiseks. Toimekontrollide tulemustest johtuvalt tegi komisjon muudatusi kutsekvalifikatsioonide direktiivi ja IMI kaudu tehtavasse koostöösse<sup>21</sup>.

- 19 KOM(2011) 20 (lõplik), lk 9.
- 20 SWD(2012) 147 final, 8. juuni 2012, komisjoni talituste töödokument teenuste siseturu (ehitus-, äriteenused ja turism) toimekontrolli tulemuste kohta.
- 21 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. novembri 2013. aasta direktiiv 2013/55/EL, millega muudetakse direktiivi 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta ning määrust (EL) nr 1024/2012 siseturu infosüsteemi kaudu tehtava halduskoostöö kohta (IMI määrus) (ELT L 354/132, 28.12.2013, lk 132).

## 34

Toimekontrollidega leiti takistusi siseriiklikes õigusaktides, millega kehtestati erinõudeid aktsionäride koosseisule ja kindlustusele. Ettevõtted pidid sageli teises liikmesriigis tegutsemiseks teisese asukoha kaudu oma õiguslikku vormi või aktsionäride koosseisu kohandama, mis võis põhjustada täiendavaid kulusi. Veel üheks sagedaseks probleemiks oli kindlustuskate. Märkimisväärselt paljudes liikmesriikides ei tunnustata asutamisriigi kindlustuskatet liikmesriigis, kus ettevõtte kavatses teenust pakkuda, mis põhjustab jällegi teenusepakkujale täiendavaid kulusi. Neid kahte küsimust puudutavad töödokumendid avaldati oktoobris 2013<sup>22</sup> ja märtsis 2014<sup>23</sup>.

### **Komisjon oleks võinud teenuste direktiivi süstemaatilisemaks jõustamiseks tulemusi paremini kasutada**

## 35

Toimekontrollide tulemusel leiti, et liikmesriikides on ikka veel olulisi takistusi ning osa neist esineb kõigis kolmes valdkonnas (valdkonnaüleised takistused) ja osa on valdkonnapõhised.

## 36

See ei olnud küll antud tegevuse põhieesmärk, kuid toimekontrollide järeldustes korrati vastastikuste hindamiste käigus tehtud järeldusi, mille kohaselt oluliselt palju takistusi jäi püsima. Tulemustega oleks võinud direktiivi süstemaatiliselt jõustamist veelgi enam toetada, kui komisjon oleks käsitletud majanduslikult kõige olulisemaid küsimusi.

### **Majanduslikku mõju ei hinnatud**

## 37

Komisjon hindas direktiivi jõustumisel selle majanduslikku kasu üksnes prognooside abil ning tal puudusid piisavalt üksikasjalikud majandusandmed, et hõlmata ainult direktiiviga seostatavad tegevused.

- 22 SWD(2013) 402 final, 2. oktoober 2013, komisjoni talituste töödokument õigusliku vormi, osaluse ja hindadega seonduvaid nõudeid käsitleva vastastikuse hindamise tulemuste kohta teenuste direktiivi alusel.
- 23 SWD(2014) 130 final, 31. märts 2014, komisjoni talituste töödokument teises liikmesriigis osutatud teenuste puhul kindlustuse kättesaadavuse kohta.

## Tähelepanekud

### 38

Komisjoni 2012. aasta hinnangu kohaselt oleks SKP-d olnud võimalik suurendada veel täiendavalt 1,6% lisaks väidetavalt juba saavutatud 0,8%-le, kui direktiivi oleks paremini rakendatud<sup>24</sup>. Selles uuringus kasutati ökonomeetrilist mudelit ja vastastikuste hindamiste käigus kogutud andmeid enne direktiivi rakendamise 2009. aasta tähtaega eksisteerinud takistuste kohta, koos majandusandmetega nende valdkondade kohta, mis on takistuste kõrvaldamise mõju ennustamise seisukohast olulised. Seetõttu ei saa seda pidada järelkontrolliks, mille abil direktiivi rakendamise mõju kvantifitseeritakse.

### 39

Komisjon pidi direktiiviga mõjutatavate majandussektorite suuruse kohta oletusi tegema, kuna olemasolevad rahvamajanduse arvepidamise ja maksebilansi allikad ei sisalda üksikasjalikke jaotusi.

### 40

Komisjon lubas nõukogule veel isegi 2014. aastal<sup>25</sup>, et tõhustab oma järelevalvevahendeid, koostades põhjalikumaid kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid aruandeid teenuseid puudutavate valdkondlike ja riiklike reformide kohta. Täpsemalt lubas komisjon 2012., 2013. ja 2014. aasta kohta koguda teenustega seotud andmeid, eristades direktiiviga hõlmatud valdkondadega seotud andmeid direktiivi ulatusest välja jäävate valdkondadega seotud andmetest. Kuna andmed ei hõlma direktiivi rakendamisele eelnevat aega, ei ole nendega võimalik üldist mõju hinnata.

### 41

2014. aasta mais esitles komisjon rahvamajanduse arvepidamise töörühmale üht dokumenti, milles kirjeldati seoses direktiiviga tehtud majandusanalüüsi ja esitati edasiste analüüside tegemiseks võetud kohustustega seotud andmevajadused. Komisjon rõhutas eelkõige vajadust andmete järele, milles eristatakse direktiiviga hõlmatud majandustegevusi nendest, mis ei ole direktiiviga hõlmatud. Komisjon märkis, et „käesoleval hetkel piirab andmete kättesaadavus tõsiselt analüüsi ja aruandluse ulatust“ ning otsis lahendust vananenud või puuduvate (mõnikord kuni 10 aastat) andmete<sup>26</sup> probleemile.

### 42

Rahvamajanduse arvepidamise töörühm nõustus komisjoni taotlustele vastama, soovides seeläbi lahendada konkreetselt neid olukordi, kus oleks võimalik edastada andmeid, mis ei pruugi olla üldsusele kättesaadavad. Sellest hoolimata ei võetud kohustust edastada direktiivi nõuetekohaseks hindamiseks vajalikke andmeid.

- 24 J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, „The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation“, *Economic Papers* nr 456, juuni 2012, Euroopa Komisjon, Brüssel, 2012.
- 25 Teenused: majanduskasvu ja töökohtade potentsiaali ärakasutamine, Euroopa Komisjoni panus 20. ja 21. märtsil 2014 toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisse.
- 26 Vastavalt NACE Revision 2-le tehtud 64-osaline jaotus (rahvamajanduse arvepidamises). Hiljuti valminud ESA 2010 edastamise programmi kohaselt edastavad seda jaotust nüüd liikmesriigid. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrus (EL) nr 549/2013 Euroopa Liidus kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta, (ELT L 174, 26.6.2013, lk 1)

## Rakendamine

### Teenuste direktiivi rakendamiseks pakutavad komisjoni vahendid ja toetus on alakasutatud ning seetõttu vaid osaliselt mõjusad

#### 43

Paljud vahendid, teabeteenused ja koostöömehhanismid on kas direktiiviga kehtestatud või muul viisil komisjoni poolt direktiivi täieliku rakendamise hõlbustamiseks paika pandud. Ühtsed kontaktpunktid on kõige olulisemad otse direktiivist pärinevad vahendid. ELis teenuste osutamise parandamiseks on loodud ka muid vahendeid, sh siseturu infosüsteem ja Euroopa tarbijakeskuste võrgustik. Nende vahendite mõjusad ei ole siiski direktiivi rakendamisel olnud plaanipärane.

#### 44

Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et ühtsed kontaktpunktid võimaldavad teenuseosutajatel kõik pädevate ametiasutuste autoriseeringu saamiseks vajalikud menetlused ja formaalsused elektrooniliselt ühes kohas ära teha. Kontaktpunktid peaksid ka potentsiaalsetele tarnijatele ja kasutajatele teavet andma. Liikmesriigid peaksid muutma teabe ja teenused „kättesaadavaks vahemaa tagant ja elektrooniliste vahendite abil”<sup>27</sup> ning neid julgustatakse seda tegema ka teistes ühenduse keeltes.

#### 45

Ühtsete kontaktpunktide loomine on olnud suureks ülesandeks ning liikmesriikidel on lähenemisviisi valikul jäetud oluliselt suur vabadus, mille tulemusel on ühtsed kontaktpunktid erinevatel viisidel liikmesriikide haldusstruktuuridesse paigutatud.

### Viivitused ühtsete kontaktpunktide loomisel ja liikmesriigiti erinev kvaliteet

#### 46

Pärast direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumist (28. detsember 2009) ei olnud paljudel liikmesriikidel ikka veel täielikult toimivat ühtset kontaktpunkti. Liikmesriikide abistamiseks moodustas komisjon lisaks teenuste direktiivi rakendamise eest vastutavale üldisele eksperdirühmale veel kaks eksperdirühma. EUGO eksperdirühm tegeleb ühtsete kontaktpunktidega üldiselt ja kannab ühtsete kontaktpunktide võrgustiku nime, mida kasutatakse ka üleeuroopalise ühise kaubamärgi loomisel (vt *joonis 1*). E-toimingute eksperdirühm tegeleb rohkem tehniliste küsimustega, mis puudutavad teenuseosutajatele haldusmenetluste veebis täitmise võimaldamist.

### Ühtsete kontaktpunktide identifitseerimiseks mõeldud ühine ELi logo



#### 47

Ühtsed kontaktpunktid sisalduvad komisjoni ühtse turu tulemustabelis ja nende kohta on nii komisjon kui ka välisorganisatsioonid uuringuid teinud<sup>28</sup>. Kõnealused analüüsid on näidanud, et ambitsioonid on väga erinevad selles osas, mida liikmesriikide haldusasutused on proovinud saavutada, ja sellest tulenevalt on ka ühtsete kontaktpunktide kvaliteet erinev. Puudusi esineb seoses haldusnõuete täitmiseks mõeldud keeltevaliku, kasutajasõbralikkuse, e-allkirjade tunnustamise ja sellega, kui suures osas nad tegelikkuses e-valitsuse portaalidena toimivad. Ühtsete kontaktpunktide reklaamimine ja leitavus on erinev, kuna mitte kõik ühtsed kontaktpunktid ei kasuta enda identifitseerimiseks komisjoni loodud EUGO logo.

#### 48

Pärast 2012. aasta teenuste paketi väljakuulutamist<sup>29</sup> ning selleks, et saavutada parem kooskõlastatus ühtsete kontaktpunktide ja ettevõtete vajaduste vahel, koostas komisjon teenuste direktiivi raames loodud elektrooniliste ühtsete kontaktpunktide harta (ühtsete kontaktpunktide harta), mis oli mõeldud suuniseks riikidele, kes soovivad oma ühtsete kontaktpunktide puhul minna õiguslikest nõuetest kaugemale. Ühtsete kontaktpunktide harta on mõeldud teise põlvkonna ühtsete kontaktpunktide arendamise aluseks.

- 28 – Teenuste direktiivi rakendamise uuring – Euroopa Kaubandus- ja Tööstuskodade Liidu (Eurochambres) seisukoht ühtsete kontaktpunktide kohta, poliitikauuring, 7. väljaanne, jaanuar 2011.
- Kas ühtsed kontaktpunktid muudavad ka tegelikkuses Euroopa äriühingute jaoks asju lihtsamaks? – Teenuste direktiivi rakendusaruanne, BusinessEurope, november 2011.
- Ühtsete kontaktpunktide toimimine ja kasutatavus teenuste direktiivi raames – hetkeolukord ja edasised sammud, Deloitte'i ja tech4i2 poolt Euroopa Komisjoni siseturu ja teenuste peadirektoraadile koostatud lõplik aruanne, DG MARKT/2010/22/E (SMART 2007/035, LOT 4), 21-01-2012.
- J. Montesgudo, A Rutkowski, D Lorenzani, „Part 2: Assessing the economic impact of setting up Points of Single Contact: an approximation based on the Doing Business“ dokumendis „The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation“ *Economic Papers* nr 456, juuni 2012.

29 COM(2012) 261 final, lk 12.

## 49

Ühtsete kontaktpunktide hartaga antakse suuniseid liikmesriikidele, kes on valmis ja tahavad oma ühtseid kontaktpunkte arendada ja võimaldavad neid arendada sarnases suunas. Harta võiks olla raamistikuks arutelule selle kohta, kuidas seda kõige paremini rakendada ja parimaid tavaid vahetada.

## 50

Komisjonipoolne harta koostamine on positiivne samm, et teha rohkem, kui on nõutud vähete õiguslike kohustustega, mis on ühtsetele kontaktpunktidele kehtestatud seoses ettevõtjate ja eraisikutega, kes ootavad neilt oluliselt rohkem.

## 51

Ühtsete kontaktpunktide harta kasutamine ühtsete kontaktpunktide kontrollimisel teeb liikmesriikidele selgeks kriteeriumid, mille alusel ühtseid kontaktpunkte hinnatakse. Ühest küljest aitab vabatahtlike kriteeriumide kaasamine ambitsioonikatel liikmesriikidel saada sõltumatu hinnang oma hetkeolukorra kohta. Teisest küljest võib see vähemambitsioonikaid liikmesriike julgustada oma ühtseid kontaktpunkte kooskõlas hartaga edasi arendama.

## 52

Komisjoni tellitud uuringus<sup>30</sup>, mis avaldati 2015. aastal, leiti, et ühtsete kontaktpunktide toimimine oli keskpärane ja parandamisruumi oli palju, ning esitati konkreetsete soovitude üksikasjalik nimekiri.

## Ühtseid kontaktpunkte on raske leida, ettevõtete teadlikkus vähene

## 53

Selleks, et ühtsed kontaktpunktid saaksid kaasa aidata üha suurenevale piiriülesele kaubandusele ja teenuste osutamisele, peaksid ettevõtted olema nende pakutavast teabest ja teenustest teadlikud. Hea internetipõhine juurdepääs võimaldaks teavet või tuge otsivad ettevõtted ühtsete kontaktpunktide juurde suunata.

30 Hindamine ühtsete kontaktpunktide toimimise kohta võrreldes ühtsete kontaktpunktide hartaga, Euroopa Komisjoni siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraadi jaoks koostatud uuring, 2015.



## 54

Paljud ettevõtted, kellega kontrollikoda konsulteeris, märkisid siiski, et ühtsete kontaktpunktide alane teadlikkus oli ettevõtete seas vähene. Nii liikmesriikide ametkonnad kui ka äriühendused märkisid, et komisjon peaks ühtseid kontaktpunkte rohkem reklaamima.

## 55

Komisjoni sõnul on ühtsete kontaktpunktide vähese reklaamimise põhjuseks ressursside puudumine<sup>31</sup>. Komisjoni sõnul oleks internetipõhisel, eesmärgistatud reklaamitegevusel kõige suurem mõju, ent teadlikkust suurendaks see, kui äriorganisatsioonid reklaamiks ühtseid kontaktpunkte aktiivsemalt oma liikmete seas.

## Teenuste direktiiviga seonduvatel teemadel tehti vähe halduskoostööd

## 56

Piiriüleste tarnete tegemise vabadus tähendab, et ametiasutused seisavad silmitsi lisakohustusega kontrollida mõne teise liikmesriigi tarnijaid. Direktiivis on selle tegemiseks ette nähtud halduskoostöö, mida toimub elektrooniliselt IMI süsteemi abil (vt **1. selgitus**). Halduskoostööd tehakse vastastikuse abi vormis, mille käigus võib üks liikmesriik paluda teiselt teabe edastamist, nt lubade ja kaubandusstandardite järgimise kohta, või kontrollimiste, kontrollkäikude ja uurimiste tegemist.

31 Nt SWD(2012) 148 final, 8. juuni 2012, komisjoni talituste töödokumendis „Üksikasjalik teave direktiivi 2006/123/EÜ (teenuste kohta siseturul) rakendamise kohta”, lk 20.

### 1. selgitus

#### IMI süsteem

Direktiivi kohaselt pidi komisjon looma liikmesriikidevahelise halduskoostöö elektroonilise teabevahetussüsteemi, võttes arvesse olemasolevaid infosüsteeme. Komisjoni otsuses 2009/739/EÜ<sup>32</sup> sätestatakse, et selleks otstarbeks kasutatakse siseturu infosüsteemi (IMI). IMI oli käivitatud juba 2008. aasta veebruaris, et toetada direktiivi 2005/36/EÜ kutse kvalifikatsioonide tunnustamise kohta<sup>33</sup>. Alates 2009. aasta detsembrist on IMI muutunud teenuste valdkonna teabevahetuse vahendiks. Valdkondi, kus IMI süsteemi kasutatakse, on nüüdseks kaheksa: kutse kvalifikatsioonid; teenused; lähetatud töötajad; euro sularaha piiriülene maantevedu; Solvit; patsientide õiguste kohaldamine piiriüleles tervishoius; e-kaubandus (juhtprojekt); vedurijuhiload (juhtprojekt).

32 ELT L 263, 7.10.2009, lk 32.

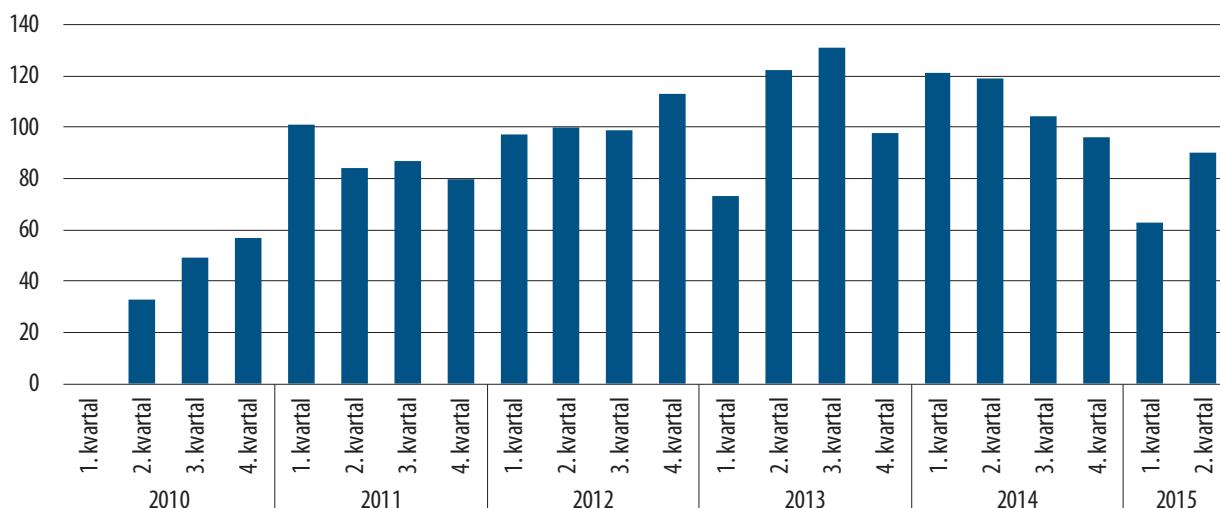
33 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiiv 2005/36/EÜ kutse kvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT L 255, 30.9.2005, lk 22).

## 57

Direktiiviga seotud taotluste (vt **joonis 2**) hulk sõltub näiteks piiriüleste teenuseosutajate arvust, asukohariigi asjaomastest õigusaktidest, pädevate asutuste teadlikkusest ja IMI-ga ühendatusest ning vajadusest võtta ühendust teise liikmesriigi pädevate asutustega. IMI kaudu esitatud taotluste hulga tõlgendamine on seetõttu keeruline, ent komisjon tunnistab, et teenuste direktiivi puhul kasutatakse seda palju vähem kui kutsekvalifikatsioonide direktiivi puhul. Komisjon on korraldanud konverentse ja koolituskursusi, et suurendada IMI kasutust direktiiviga seonduvate küsimuste puhul.

Joonis 2

## Teenuste direktiiviga seotud IMI taotluste koguarv kvartalite kaupa



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

## 58

IMI-t kasutatakse ka teabevahetuskanalina direktiivi häiremehhanismis, kus teisi riike tuleks seoses tervise-, ohutus- või keskkonnaprobleemidega mõne konkreetse teenuseosutaja eest hoiatada. Külalstatud liikmesriigid kasutasid häiremehhanismi siiski harva, märkides, et vastav IMI süsteemi funktsioon on üleliigne. Kokku saadeti vaid kolm häiresignaali, millest üks oli ekslik ja tühistati.

## 59

Teenuste direktiiv pakub IMI süsteemi kaudu teavitusi uute riiklike tingimuste kohta, mis puudutavad teenuste piiriülest osutamist ja asutamisevabadust. 2013. aasta septembris käivitati IMI-s teavitamismoodul, mis asendas e-posti teel saadetavaid teavitusi. IMI kaudu saadetakse teavitused komisjonile ja IMI koordinaatoritele liikmesriikides, et teiste liikmesriikide eksperdid hindaksid neid vastastikku.

## 60

Külastatud liikmesriikide haldusasutuste arvates ei olnud teavitamisprotsess kasulik. Kritiseariti liikmesriikide ametiasutustele lisanduvat töökoormust ja saadud teavituste selgusetust.

## 61

Alates sellest, kui IMI-t hakati kõnealuseks eesmärgiks kasutama, on süsteemi kaudu kokku saadetud 310 teavitust<sup>34</sup>. Kuigi teavituste väljastamine on õiguslik kohustus, ei ole 31-st IMI-ga liitunud ELi ja EMP liikmesriigist seitsmele mitte kunagi teavitusi saadetud. Ülejäänud 24 liikmesriigi puhul jäi 20 kuu jooksul saadetud teavituste arv vahemikku 1–73.

## 62

Uutest nõuetest teavitamise kohustus sisaldub ka direktiivis 98/34/EÜ<sup>35</sup>, mis kohustab liikmesriike eelnõu etapis teavitama komisjoni tooteid ja infoühiskonna teenuseid puudutavatest tehnilistest normidest. Direktiiv ei sisalda aga kolme-kuulist ooteaega<sup>36</sup>, mida kohaldatakse direktiivi 98/34/EÜ teavituste puhul enne nende vastuvõtmist või nendealast avalikku konsultatsiooni. Komisjoni töötajate sõnul kaalutakse direktiivi teavituste avaldamist avatud veebisaidil. Mitu liikmesriikide koostööpartnerit teatasid, et sarnase ooteaja menetlus oleks tervitatav.

## 63

Üldiselt on direktiivi puhul IMI kasutamine mõõdukas või vähene: teabenõuded saavad, teavitused samuti, kuid hoiatusi ja üksikjuhtumipõhiseid erandeid<sup>37</sup> esineb harva.

- 34 Komisjoni edastatud arvanded kuni 1. juunini 2015.
- 35 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. juuni 1998. aasta direktiiv 98/34/EÜ, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord (EÜT L 204, 21.7.1998, lk 37).
- 36 Siseriiklike õigusaktide vastuvõtmine lükati edasi kuni ooteaja lõpuni.
- 37 Direktiivi artikkel 18: erandina artiklist 16 võib liikmesriik üksnes erakorralistel asjaoludel mõnes teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja suhtes võtta teenuste ohutusega seotud meetmeid.

### 64

Arvestades asjaolu, et direktiiviga kohustatakse liikmesriike teavitama mis tahes uutest nõuetest, on loogiline IMI-t selleks eesmärgiks kasutada. IMI pakub sideplatvormina vajalikku funktsionaalsust. IMI süsteemi laiendamine ooteaja ja teavitatud nõudeid sisaldava avalikult juurdepääsetava veebisaidi lisamise abil annaks huvitatud isikutele parema juurdepääsu teavitustele ja uute nõuete kontrollimisele.

### Tarbijatel on ühtsele teenuste turule sisenemisega jätkuvalt probleeme

### 65

Direktiivi artiklis 20 sätestatakse, et liikmesriik peab tagama, et teenuste saajatele (sh tarbijatele) ei kehtestataks diskrimineerivaid nõudeid nende kodakondsuse või elukoha alusel ning et juurdepääs teenusele oleks samuti takistusteta. Tüüpilised takistused võivad olla näiteks rahvusvahelised internetipõhised jaemüüjad, kes ei luba kliendil oste sooritada otse ühel veebisaidil, vaid suunab kliendi automaatselt oma riigi veebipoodi, kus hinnad ja tingimused võivad olla teised. Muudel nõuetele mittevastavuse juhtudel võivad kauplejad ilma põhjuseta keelduda toote müümisest mõnes teises riigis asuvale kliendile. Direktiiviga võimaldatakse „näha juurdepääsutingimuste puhul ette erisused, kui need on otseselt õigustatud objektiivsete kriteeriumidega”.

### 66

Komisjon ja liikmesriigid on loonud Euroopa tarbijakeskuste võrgustiku, andmaks teavet ja abi teenuste saajatele, kellel on probleeme teistes riikides asuvate kauplejatega. Kõnealusesse võrgustikku kuuluvad ELi liikmesriigid, Norra ja Island, ning selle keskusi rahastatakse ühiselt ELi eelarvest ja riiklikest vahenditest. Iga liikmesriik peaks omama keskust, mis vastaks tarbijate päringutele, andes nõu kahju hüvitamise menetluste kohta ja kasutades vajaduse korral oma Euroopa tarbijakeskuste võrgustiku kontakte teistes riikides.

### 67

Võrgustik avaldas aruande, milles analüüsiti ajavahemikul jaanuar 2010 kuni detsember 2012 esitatud tarbijate kaebusi. Kõnealusel ajavahemikul laekus võrgustikule 222 artikliga 20 seotud kaebust. Euroopa tarbijakeskuste võrgustiku ja teistesse asutustesse seitsmes liikmesriigis tehtud külastuste tulemusel sai kontrollikoja selgeks, et laekunud kaebuste hulk ei näita probleemi tegelikku ulatust, kuna Euroopa tarbijakeskuste võrgustiku/liikmesriikide arvates ei ole tarbijad teadlikud oma õigustest, ning eriti direktiiviga sätestatud õigustest. Isegi kui tarbijad on mõnest rikkumisest teadlikud, ei ole nende arvates kaebuse esitamisele kuluv jõupingutus asjaomast teenust väärt või vajatakse kiiret lahendust.

## 68

Diskrimineerivate nõuete kohaldamise kohta on avaldatud kaks aruannet: „Study on business practices applying different conditions of access based on the nationality or the place of residence of service recipients”<sup>38</sup> ja „Online cross-border mystery shopping – State of the e-Union”, mille koostas Euroopa tarbijakeskuste võrgustik<sup>39</sup>.

## 69

Esimeses aruandes püüti selgusele jõuda, kas kliente koheldakse nende kodakondsuse või elukoha alusel erinevalt. Uuring hõlmas nelja valdkonda – autorent, digitaalne allalaadimine, elektroonikakaupade internetimüük ja turism. Aruandes järeldati, et neljas hõlmatud valdkonnas oli esmapilgul usutavaid tõendeid klientide süstemaatilise eristamise kohta nende elukoha alusel, kuid mitte kodakondsuse alusel. Eristamist täheldati eriti internetipõhiste teenuste puhul, kus toimus aadressipõhine automaatne ümbersuunamine või eksisteerisid paralleelsed riigipõhised veebisaidid.

## 70

Uuring näitab, et selliste erinevuste tekkimisele võivad kaasa aidata nii õiguslikud ja regulatiivsed kui ka ärialased kaalutlused. Õiguslikud ja regulatiivsed liikumapanevad jõud on näiteks rahaline kulu, nõuete täitmise kulud, erinevused liikmesriikide õigusaktides, ning ärialased kaalutlused võivad olla transpordi- ja kohaletoimetamiskulud, turustuskulud ja äriühingu struktuur, sh frantsiisimine.

## 71

Teises aruandes püüti kindlaks määrata takistused piiriüleses internetikaubanduses. Euroopa tarbijakeskuste võrgustiku 17 ELi liikme abiga korraldati kontrollloost, mille käigus tehti 305 piiriülest internetiostu kümnes tootekategoorias<sup>40</sup>. Üldiselt oli Euroopa tarbijakeskuste andmetel 305 ostust 173 puhul mõningaid probleeme<sup>41</sup>, mis puudutasid lepingutingimusi ja tarbijate õigusi, mis näitab, et piiriülene teenuste ostmine sisaldab tarbijate jaoks ikka veel takistusi.

38 Avaldati 7. detsembril 2009.

39 Avaldati septembris 2011.

40 Toodete hulka kuulusid rõivad, sporditarbed, majatarbed, raamatud, muusika DVDd, video- või arvutimängud, tarkvara, elektroonikaseadmed ja hügieenitarbed.

41 Näiteks oli probleeme, et leida piisaval hulgal internetis kauplaid, kes tahaksid piiriülese müügiga tegelda, paki saatmise tasudega, tasuta paki saatmise tühistamisega, krediitkaardimaksetega seotud tasude erinevusega; neid probleeme põhjendati pärast käibemaksumäärade, tollivormistuse ja valuutatemaatikaga. Paljud kauplaid ei esitanud piisavat teavet tarbijate õiguste kohta, mis puudutasid kaupade tagastamist.

## Teenuseosutajatepoolne diskrimineerimine jätkub

### 72

Kuigi direktiivi artiklis 20.2 sätestatakse, et mis tahes diskrimineerimine peab olema „otseselt õigustatud objektiivsete kriteeriumidega”, siis põhjendus nr 95 tekitab lünga, sätestades, et „objektiivsed põhjused, mis võivad olla riigiti erinevad, nagu kaugest vahemaast tingitud lisakulud või teenuse osutamise tehnilised iseärasused, erinevad turutingimused, nagu hooajalisusest, liikmesriikide erinevatest puhkuseperioodidest ja eri konkurentide hinnakujundusest mõjutatud suurem või väiksem nõudlus, või asutamiskoha liikmesriigi reeglitest erinevate reeglitega seotud lisariskid”.

### 73

See on põhjutanud põhjendamatu diskrimineerimise, nagu selgitatakse **2. selgituses** toodud näidetega.

## 2. selgitus

### Tarbijate diskrimineerimine

„Üks Bulgaaria tarbija valis Prantsusmaal asuva lõbustuspargi puhkusepaketti internetis broneerides ekslikult elukohariigiks Ühendkuningriigi. Ta märkas peagi oma eksimust ja muutis elukohaks Bulgaaria. Tarbija sai teada, et hinnavahe oli peaaegu 40% ja talt nõuti võrreldes Ühendkuningriigi tarbijatega 500 eurot rohkem.”

„Austria suusakuurordis puhkusel viibinud Saksa tarbija avastas, et suusatõstuki piletihinnad olid turistidele palju kallimad kui Austria elanikele”

*Allikas: Tarbijakaitse tugevdamine – teenuste direktiiv 2006/123/EÜ. Euroopa tarbijakeskuste võrgustikule aastatel 2010–2012 esitatud artiklitega 20.2 ja 21 seotud tarbijakaebuste analüüs, lk 20 ja 21.*

### 74

Euroopa tarbijakeskuste võrgustiku aruandes tuuakse veelgi sarnaseid diskrimineerimise näiteid, mis põhinevad rohkem elukohal kui kodakondsusel, ning mida kohaldatakse sageli kaudselt – krediitkaardi väljastanud riigi või kohaletoometamise riigi alusel.

## 75

Artikkel 20.2 on põhjustanud ka ärevust ja ebakindlust ettevõtetele, kes ei saa aru, millised kohustused neile teiste riikide tarbijatele suunatud kaugmüügi puhul kehtivad. Liikmesriikide jaemüüjate esindajate sõnul ei ole siiani väljastatud suunised<sup>42</sup> andnud ei kindlust ega selgust selle kohta, millal ettevõtted peavad piiriüleseid tarneid tegema.

## Probleemide lahendamine

## 76

Komisjon on otsustanud kasutada temaatilist lähenemisviisi kõige olulisemate probleemide puhul, mis on teenuseosutajatega seotud. Komisjon kasutab kontrollide (mis koosneb teatavates internetisektorites veebilehtede kontrollimisest) tegemiseks tarbijakaitse koostöövõrgustikku. Tarbijaõiguse rikkumiste tuvastamiseks ning tarbijaõiguse edasise rakendamise tagamiseks tehakse samaaegseid ja koordineeritud kontrole. Pärast selliseid uurimisi peaksid asjaomased riiklikud ametiasutused võtma nõuetekohaseid jõustamismeetmeid, võttes rikkumiskahtluste puhul ettevõtetega ühendust ja nõudes neilt parandusmeetmete võtmist või vastasel juhul ootab neid kohtumenetlus. Kontrollide tehti järgmistes valdkondades: lennuettevõtjad, mobiilside infosisu, elektroonikakaubad, piletide internetimüük, tarbijakrediit, digitaalne infosisu ja internetipõhine reiside broneerimine.

## 77

Ühe 2012. aastal tehtud välishindamise kohaselt<sup>43</sup> saavutati kontrollidega kõrge jõustamismäär kõikides valdkondades, kuid nende mõju oleks võimalik veelgi suurendada, võttes täiendavaid avalikustamis- ja järelmeetmeid, millega tagada nõuetele vastavuse jätkumine. Kahjuks ei ole direktiivi nõudeid nimetatud kontrollide käigus läbiviidud hindamistesse konkreetselt integreeritud, kuna komisjoni sõnul võeti tarbijakaitsealased õigusaktid vastu enne direktiivi jõustumist. Välishindamine sisaldas soovitusi kontrollide ulatuse suurendamiseks, kuid lükkas tagasi nende sidumise direktiiviga, tunnistades siiski, et „[direktiiviga] tagatakse teenuste saajatele teatavad õigused, nagu mittediskrimineerimine, õigus teabele ning erialane vastutuskindlustus ja kommertsteadaanne. Piiriülese asjakohasuse ja järjepidevuse kriteeriumid on sellest aspektist olulised”. Hindamises märgiti siiski, et „teenuste direktiivis keskendutakse üksikute teenuseosutajate tegevuse asemel pigem liikmesriikide kohustustele ja direktiiv hõlmab veel ka ettevõtetevahelisi aspekte (st et teenuste saajate all ei mõelda ainult tarbijaid), mis ei ole kooskõlas tarbijakaitsealaste eesmärkide tarbijale suunatusega.” See seisukoht on vastuolus tarbijakaitsekeskuste võrgustiku aruandes esitatud andmetega, milles rõhutatakse direktiivi mittetäitmisest tarbijatele avalduva mõju olulisust.

42 SWD(2012) 146 final, 8. juuni 2012, komisjoni talituste töödokument, mille eesmärk on anda juhiseid direktiivi 2006/123/EÜ (teenuste kohta siseturul) („teenuste direktiiv“) artikli 20 lõike 2 kohaldamiseks.

43 Tarbijapoliitika hindamiskonsortsiumi poolt 17. detsembril 2012 esitatud tarbijakaitsealase koostöö määruse (välis-)hindamise lõpparuanne.

## Jõustamine

### Komisjon kasutab jõustamisvahendeid

#### 78

Direktiivi täitmine on oluline nii õiguslikust kui ka majanduslikust seisukohast. ELi õiguste rikkumisel vajatakse kiireid ja mõjusaid lahendusi nii teenuseosutajate kui ka teenuste saajate jaoks.

#### 79

Komisjon võib algatada rikkumismenetluse liikmesriigi vastu, kes ei ole aluslepingust tulenevat kohustust täitnud. Komisjon on loonud ka üldise rikkumismenetluse eelse mehhanismi EU Pilot ja alternatiivse konflikti lahendamise mehhanismi Solvit, mis on mõeldud konkreetselt siseturu teemade käsitlemiseks. Lisaks võib komisjon poliitilisel tasandil käsitleda kõrgetasemelisi küsimusi, esitades Euroopa poolaasta raames riigipõhiseid soovitusi.

### Solvitit kasutatakse teenuste direktiivi puhul vähe

#### 80

Solvit on liikmesriikide haldusasutuste poolt pakutav, põhiliselt internetipõhine, riikidevaheline tasuta teenus. See loodi 2001. aastal<sup>44</sup> ja ajakohastati 2013. aastal<sup>45</sup>. Solvit pakub lahendusi erinevatele praktilistele olukordadele: kutsekvalifikatsioonide tunnustamine, viisa- ja elamisõigused, kaubandus ja teenused (ettevõtted), sõidukid ja juhiloa, perehüvitised, pensioniõigused, välismaal töötamine, töötushüvitised, tervisekindlustus, juurdepääs haridusele, piiriülene kapitali ja maksete liikumine ning käibemaksu tagastamine. 2013. aastal avaldas komisjon brošüüri, mis sisaldas näiteid konkreetsete probleemide puhul Solviti keskuste kaudu saavutatud praktilistest lahendustest.

#### 81

Üldiselt lahendatakse enamik juhtudest edukalt keskmiselt üheksa nädala jooksul<sup>46</sup> (võrreldes sihiks seatud 10 nädalaga<sup>47</sup>). Tavaliselt sisestati süsteemi ca 1400 juhtumit aastas, kuid arv suurenes 2368-ni 2014. aastal.

44 Komisjoni 7. detsembri 2001. aasta soovitus Solviti – siseturu probleemide lahendamise võrgustiku – kasutamise põhimõtete kohta (EÜT L 331, 15.12.2001), lk 79.

45 Komisjoni 17. septembri 2013. aasta soovitus Solviti põhimõtete kohta, Brüssel (C(2013) 5869 final).

46 Komisjoni soovitus Solviti põhimõtete kohta (17. september 2013), lk 2.

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



### Solviti lahendused

#### Solvit võimaldab turistidel Saksa jahte Itaalias prahtida

Üks Saksa ettevõtte prahtis neli Saksa lipu all sõitvat jahti turistidele Itaalias. Ettevõtte omanikku trahviti, kuna ta ei olnud hiljutiste Itaalia eeskirjade kohaselt oma kommertsjahte kohalike sadamavaldajate juures registreerinud. Pärast korduvaid registreerimiseks tehtud jõupingutusi öeldi ettevõtte omanikule viis kuud hiljem, et registreerida on võimalik ainult juhul, kui ettevõtte on asutatud Itaalias. Abi saadi Solvitilt, kust öeldi selgelt, et kõnealune tingimus ei ole kooskõlas ELi õigusega ning et sadamavaldajad peavad aktsepteerima Saksamaa kaubanduskoja väljastatud registreeringut. Kõik neli jahti registreeriti ja neile väljastati prahtimisload.

*Juhtum lahendati 9 nädalaga*

#### Solvit tagab Sloveenia raftingufirmadele õiglase kohtlemise

Ungari ja Slovakkia raftingufirmad kurtsid, et ühe konkreetse Sloveenia jõe puhul oli Sloveenia firmadele antud üheaastane odavam juurdepääs. Välismaistel ettevõtetel tuli lisaks kallimale piletihinna ka pileteid osta igal päeval. Solviti abil muudeti diskrimineerivaid eeskirju ja välismaistel ettevõtetel on nüüdsest lubatud tegutseda Sloveenia jõgedel võrdväärselt kohalike ettevõtetega. Kuna antud juhtum hõlmas eeskirjade muutmist, kulus selle lahendamiseks Solviti keskmisega võrreldes rohkem aega.

*Juhtum lahendati 10 nädalaga*

*Allikas: Euroopa Komisjon, SOLVIT – edulood, 2013.*

## 82

Direktiivi puhul on Solviti roll aga vähene. 2014. aastal oli ainult 17 juhtumit 2368-st sellega seotud (kuus juhtumit 2013. aastal, 16 juhtumit 2012. ja 2011. aastal).

## 83

Solviti töötajate arv ja keerukate ärijuhtumite käsitlemise tehniline suutlikkus on piiratud<sup>48</sup>. Suurtes riikides, nagu Saksamaa, Prantsusmaa ja Ühendkuningriik, napib Solviti keskustes töötajaid<sup>49</sup> ja õiguslase kvalifikatsiooniga töötajaid ei ole piisavalt<sup>50</sup>. Komisjon korraldab siiski Solviti keskuste töötajatele mõeldud regulaarseid koolituskursusi õiguslaste teemade kohta.

48 Nordic Innovationi aruanne „Delivering a stronger Single Market“, juuni 2012, lk 50.

49 Sama.

50 Dr. M. Kaeding, F. Voskamp, „Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court“, töödokument (2011/w/01 EIPA), lk 10.

### 84

Enamiku juhtumitest on esitanud eraisikud ja üksnes ca 20 juhtumit on esitanud ettevõtted, kuna neil on välismaal tehtavast äritegevusest tulenevate probleemide lahendamiseks tavaliselt teised vahendid. Komisjoni poolt 2001. aastal tehtud uuringus märgiti, et ettevõtted eelistaksid lahenduste leidmiseks kasutada ametlike instantsi.

### 85

Solviti pakutavad lahendused ei ole seadusandlikud lahendused ning teave juhtumite ja nende lahendamise kohta ei ole üldsusele kättesaadav, mistõttu ei aita see teisi võimalikku huvi omavaid isikuid. Lisaks võivad sarnastele probleemidele erinevaid lahendusi pakkuda nt erinevad riiklikud ja piirkondlikud ametiasutused.

## EU Pilot – liikmesriikides kasutatav rikkumiste eelmenetlussüsteem

### 86

EU Pilot on komisjoni ja liikmesriikide vahelise teabevahetuse konfidentsiaalne mehhanism. Komisjon ja viisteist vabatahtlikku liikmesriiki<sup>51</sup> löid selle mehhanismi 2008. aastal ning juuliks 2013 olid liitunud kõik 28 liikmesriiki. EU Piloti abil üritatakse selgitada või lahendada probleeme nii, et võimaluse korral saaks vältida ELi toimimise lepingu artiklis 258 sätestatud ametlikku rikkumismenetlust.

### 87

Komisjon avas kõikides valdkondades 1502 EU Piloti juhtumit 2013. aastal ja 1208 juhtumit 2014. aastal. 2015. aasta alguses oli 84 direktiiviga seotud juhtumit.

## Teenuste direktiiviga seotud EU Piloti juhtumi lahendamiseks kulub keskmiselt veidi üle 16 kuu

### 88

Komisjon edastab üksikjuhtumid EU Piloti rakenduse kaudu asjaomasele liikmesriigile. Liikmesriikide ametiasutustel on vastuse ja lahenduse esitamiseks aega kümme nädalat.

51 Tšehhi Vabariik, Taani, Saksamaa, Iirimaa, Hispaania, Itaalia, Leedu, Ungari, Madalmaad, Austria, Portugal, Sloveenia, Soome, Rootsi ja Ühendkuningriik.

## 89

Komisjon avaldab liikmesriikide keskmise vastamiskiiruse kõikidele EU Piloti kirjadele, olles selle tähtajaks kehtestanud 70 päeva. Ühtse turu tulemustabeli (07/14)<sup>52</sup> kohaselt on enamik riikidest märgitud „rohelisteks”, mis tähendab, et tähtaega järgitakse. Tšehhi Vabariik, Iirimaa, Hispaania, Itaalia, Läti, Poola, Portugal, Rumeenia, Rootsi ja Ühendkuningriik on märgitud „kollaseks”, mis tähendab, et tähtaega ületatakse napilt (keskmine vastamisaeg on 71–77 päeva). Prantsusmaa puhul on keskmiseks vastamisajaks aga 93 päeva. Komisjoni poolt vastamiseks kuluv aeg ei kajastu tulemustabelis, kuid EU Piloti teise hindamisaruande<sup>53</sup> kohaselt, kus komisjon oli endale vastuste hindamise ja järelmeetmete määramise tähtajaks kehtestanud 70 päeva, oli sellele keskmiselt kulunud 102 päeva.

## 90

Enamiku direktiivi puudutavate EU Piloti juhtumite puhul tuli mitu korda teavet vahetada, mis pikendas vajaminevat aega. Direktiiviga seotud juhtumite menetlemise keskmine pikkus on 16,6 kuud.

## Mõnel juhul viivitas komisjon meetmete võtmisega liiga kaua

## 91

Kontrollikoda uuris kuut direktiiviga seotud EU Piloti juhtumit. Nimetatud valimis kulus EU Pilotiga lahendatud juhtumite menetlemisele viis kuni kaheksa kuud. Keerukamate juhtumite (mille puhul alustati hiljem rikkumismenetlust) menetlemiseks kulus siiski üheksa kuni kolmkümmend kuud.

## 92

Liikmesriigid järgisid vastuste saatmisel tähtaegu. **4. selgituses** esitatakse siiski näiteid EU Piloti menetluses esinenud viivitustest.

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

53 SEK(2011) 1629/2, 2. detsember 2011 „Katseprojekti „EU Pilot” teine hindamisaruanne”.

## Näiteid EU Piloti menetluse viivitustest

Ühe riigi puhul kulus komisjonil pärast probleemi tuvastamist ametliku kirja saatmiseks 16 kuud ja seejärel EU Piloti juhtumi käivitamiseks veel kuus kuud.

Ühe teise liikmesriigi puhul kulus komisjonil peaaegu 20 kuud alates kaebuse saamisest kuni EU Piloti menetluse algatamiseni.

Ühte 2012. aastal algatatud EU Piloti juhtumit ei ole ikka veel lõpetatud, kuna kohaldatud õiguslaste muudatuste korrektset elluviimist on vaja veel kontrollida.

### 93

Teavet EU Piloti juhtumite kohta ei avaldata ei juhtumite menetlemise ajal ega pärast nende lõpetamist. Isegi kui selliste menetlustega pakutakse probleemidele lahendust mõnes konkreetses riigis, ei ole neist kasu teistele huvitatud isikutele ning need ei aita kaasa ka selles valdkonnas ELi õiguspraktika loomisele.

### Komisjon on väga harva rikkumismenetlusi algatanud

### 94

Kui pärast EU Pilotis tehtud esialgseid konsultatsioone otsustab komisjon, et ELi eeskirju ei ole nõuetekohaselt kohaldatud, võib ta vastava liikmesriigi suhtes algatada rikkumismenetluse. Komisjoni volitused võimaldavad tal üritada rikkumismenetlus lõpetada, sealhulgas vajaduse korral juhtumi Euroopa Liidu Kohtule edastamisega. Seda võib teha kas komisjonile esitatud kaebuse alusel<sup>54</sup> või komisjoni omal algatusel.

### 95

Juhtum võidakse lahendada, kui liikmesriik esitab vajalikud lisaandmed, millega kinnitatakse komisjonile, et rikkumist tegelikult ei ole või kui riik aktsepteerib komisjoni arvamust ja lõpetab rikkumise.

### 96

Komisjon kuulutas täisleppimatuse poliitika välja osana oma teenuste paketist 2012. aastal. Komisjon otsustas siiski, et täisleppimatus puudutab vaid piiratud hulka nõudeid (vt **5. selgitus**).

54 Kõik mis tahes teemadel kaebused, sh EU Piloti ja/või rikkumismenetluseni jõudvad kaebused, registreeritakse kaebuste ja päringute registreerimissüsteemi CHAP. CHAP-is märgitakse ära kaebused, mis puudutavad Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 56 (teenuste osutamise vabadus) ja 49 (asutamisevabadus).

### Täisleppimatuse poliitika nõuete mittetäitmise suhtes

Komisjon on otsustanud kasutada nõuete mittetäitmise suhtes täisleppimatuse poliitikat ainult järgmiste teenuste direktiivis kehtestatud kohustuste puhul:

Direktiiviga on keelustatud direktiivi artiklis 14 loetletud mitu diskrimineerivat ja eriti koormavat nõuet.

Direktiiviga on kehtestatud konkreetsed meetmed autoriseeringu andmise lihtsustamiseks:

- 1) vaikiv nõusolek, st ametiasutuste vaikimine tähendab heakskiitu, mis on ette nähtud artikli 13 lõikega 4;
- 2) kogu riigi territooriumi hõlmav autoriseering, mis on ette nähtud artikli 10 lõikega 4.

Direktiiviga ei ole lubatud artikli 24 kohaste reguleeritud kutsealade kaubanduslike teadaannete täielik keeld.

Asutamise nõuete tõttu on teenuseid võimatu piiriülevalt osutada. Asutamise nõuded on ühed kõige piiravamad nõuded, mida on käsitletud teenuste direktiivi artikli 16 (teenuste osutamise vabaduse klausel) lõikes 2, ning liikmesriigid ei tohi neid teenuseosutajate suhtes kohaldada.

Allikas: COM(2012) 261 final, „Teenindussektori majanduskasvu edendamise partnerlus 2012–2015“, lk 4.

## 97

Poliitika on suunatud ainult kõige piiravamatele direktiiviga hõlmatud nõuetele. Poliitikat ei kohaldata teistele takistustele, mille puhul tuleks hinnata ja võimaluse korral vaidlustada liikmesriigi esitatud proportsionaalsuse põhjendust. Komisjon on seisukohal, et tal ei ole võimalik nende konkreetsete juhtumite kohta otsuseid teha, kuna seda võib teha ainult Euroopa Kohus. Komisjon ei soovi aga juhtumeid edastada, kui tal pole täit kindlust selle kohta, et kohtuotsus kinnitab seadusrikkumist.

## 98

Mõningate juhtumite puhul on komisjon eksperdirühmade koosolekul esinedes andnud suuniseid uute nõuete kohta, mis põhinevad IMI teavitustega edastatavatel õiguslikel meetmetel. Hoolimata sellest ei kohaldata täisleppimatuse poliitikat juhtudel, kui komisjon leiab, et liikmesriigid on kehtestanud nõudeid põhjendamatult.

## 99

Alates direktiivi kasutuselevõtmisest on seoses direktiivi siseriiklikesse õigusaktidesse ülevõtmisega olnud ainult üheksa rikkumisjuhtumit. Seda on vähe, võrreldes vastastikuste hindamiste, toimekontrollide ja rakendusaruande (teenuste pakett) käigus leitud probleemidega, ning see ei ole komisjoni väljakuulutatud täisleppimatuse poliitikaga kooskõlas.

## Rikkumiste menetlemine kestab liiga kaua

## 100

Komisjoni edastatud andmete kohaselt oli 1. oktoobri 2014. aasta seisuga menetletava direktiiviga seotud 18 rikkumise keskmine menetlusaeg 19,6 kuud. See ületas komisjoni poolt selliste rikkumiste menetlemiseks kehtestatud 18-kuulist tähtaega. 2015. aasta lõpuks, ehk peaaegu 15 kuud hiljem, oli nimetatud juhtumitest 11 veel menetluses. Komisjon ei koosta ega avalda süstemaatiliselt teavet teenuste direktiiviga seotud lõpetatud rikkumismenetluste kohta.

## 101

Lisaks 20-le ülevõtmise hilinemist puudutavale juhtumile (vt punkt 19) ja üheksale nõuetele mittevastavuse juhtumile (vt punkt 99), on olnud 55 juhtumit<sup>55</sup>, mis on seotud teenuste direktiivi ebaõige kohaldamise või ülevõtmisega, ja 20 samalaadset rikkumist, mis puudutavad Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 49 (asutamisvabadus) ja 56 (teenuste osutamise vabadus). Nimetatud juhtumite puhul võeti direktiiv õigesti riiklikesse õigusaktidesse üle, kuid õigusaktide sätted võeti üle või kohaldati ebaõigesti.

## Üksikute teenustega seotud kaebuste järelkontrolli tehakse regulaarselt; rikkumismenetluste jooksul esineb aga pikki tegevusetuse perioode

## 102

Kontrollikoda uuris kümmet rikkumisjuhtumit, mille põhjustasid kas takistused, millele juhiti tähelepanu komisjoni ja liikmesriikidesse tehtud külastuste ajal, või kui menetlus kestis erandlikult kaua.

55 Seisuga 1. aprill 2015.

### 103

Komisjoni kaebuste registreerimise süsteemis (CHAP) sisalduvate juhtumite järelkontrolli tehti regulaarselt. Direktiiviga seonduvad juhtumid edastati siseturu ja teenuste peadirektoraadile, kes koostas seejärel vastuse või avas EU Pilotis juhtumi, et algatada rikkumiste eelmenetlus. Kõikidel juhtudel vahetati komisjoni ja liikmesriikide vahel mitu korda teavet. Pärast rikkumismenetluste algatamist tekkisid aga pikad viivitused ja üksikjuhtumite puhul esines tegevusetuse perioode ning hilinesid ka liikmesriikide vastused. Näiteks ühe juhtumi puhul ei toimunud tegevust alates veebruarist 2012 kuni märtsini 2014 ja ühe teise juhtumi puhul oodati komisjoni vastust alates novembrist 2012 kuni maini 2015, ent seejärel tehti otsus kiiresti.

### 104

Kuigi menetlemine võtab oodatust kauem aega, tegid liikmesriigid kõikide lõpetatud rikkumisjuhtumite tulemusel muudatusi oma õigusaktides ja lahendasid seeläbi tuvastatud probleemid. Võib järeldada, et algatatud rikkumismenetluste tulemusel tehakse liikmesriikides õigusaktide muudatusi. Õigusaktide muudatusi tehakse siiski vähe. Ehkki komisjon kuulutab rikkumismenetluse algatamise välja, ei tehta menetluse lõpetamisel üksikasjalikke dokumente üldsusele kättesaadavaks, mis vähendab menetluse läbipaistvust ja mõjutab negatiivselt ühtse õiguspraktika edasiarendamist.

### Kohtule edastati ainult üks juhtum

### 105

Kui komisjon kaebab liikmesriigi Euroopa Kohtusse, siis on komisjoni kohustus esitada tõendid ELi õiguse rikkumise kohta. Kui esitatud tõendid ei ole piisavalt veenvad, on kohtul õigus teha otsus komisjoni kahjuks, lükates kohtuasja tagasi või kuulutades selle põhjendamatuks. Komisjon on direktiivi<sup>56</sup> alusel kohtule<sup>57</sup> edastanud ainult ühe rikkumisjuhtumi (vt **6. selgitus**).

56 Artiklid 14, 15 ja 16.

57 Kohtuasi C-179/14, komisjon vs. Ungari, 2012/4083.

### Euroopa Kohtusse antud rikkumisjuhtum

Euroopa Komisjon otsustas kaevata Ungari Euroopa Liidu Kohtusse, et vaidlustada selle eine-, vaba aja ja puhkusevautšerite väljastamist käsitlevad õigusaktid. Komisjon on seisukohal, et Ungaris 1. jaanuaril 2012 jõustunud õigusaktides sisalduvad piirangud on vastuolus Euroopa Liidu toimimise lepingus (artiklid 49 ja 56) sätestatud asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtetega ja teenuste direktiiviga (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ, 12. detsember 2006, teenuste kohta siseturul).

Ungari muutis 2011. aastal oma õigusakte, mis puudutasid tööandjate poolt oma töötajate väljastatavaid eine- (soojad ja külmad), vaba aja ja puhkusevautšereid, mis on mitterahalised hüvitised ja millele kohaldatakse seetõttu soodsamaid maksu- ja sotsiaalkindlustuseeskirju. Õigusaktid jõustusid 1. jaanuaril 2002 ilma erilise üleminekuperioodi või meetmeteta. Tööandjate poolt oma töötajatele väljastatavatele sooja ja külma eine vautšeritele või nende vormile ei olnud enne eritingimusi kehtestatud.

Uued õigusaktid on muutunud monopoliks ühe avaliku sihtasutuse, mis väljastab tööandjate poolt oma töötajatele antavaid külma eine (paberkandjal ja elektrooniliselt) ja sooja eine vautšereid (paberkandjal). Lisaks sätestatakse nimetatud õigusaktides väga ranged tingimused mitterahalisteks hüvitisteks liigitatavatele sooja eine, vaba aja ja puhkusevautšeritele, mida ei lubata enam elektrooniliselt väljastada.

Uute õigusaktide vastuvõtmisega tõrjuti aastaid turul olnud sooja ja külma eine vautšereid väljastavad ettevõtjad mitterahalisteks hüvitisteks liigitatavate vautšerite turult kõrvale.

Kuna Ungari ei ole viinud oma õigusakte kooskõlla temale 2012. aasta novembris saadetud põhjendatud arvamusega, otsustas komisjon selle juhtumi Euroopa Kohtule esitada. 2015. aasta oktoobri seisuga oli see kohtuasi veel lahendamata.

## 106

Komisjoni, Euroopa Parlamendi ja teiste asutuste aruannetes ning eriti teenuste paketi aruandes (juuni 2012) on vaadatud läbi jõustamisvahendid ja tehtud ettepanekud edasise tegevuse kohta. Kontrollikoda saavutas küllastatud liikmesriikidega konsensuse selle kohta, et kõiki nõuete mittetäitmisega seotud küsimusi tuleb rangelt hinnata ja kohaldada rikkumismenetlusi.

## 107

Komisjon ei ole kehtestanud süstemaatilist strateegiat ühtse teenuste turu tugevdamiseks, eelkõige direktiiviga hõlmatud valdkondades. Praegune jõustamistegevus ei ole alati suunatud majanduslikult kõige olulisematele, riskipõhise lähenemisviisi alusel valitud valdkondadele.



## Riigipõhiste soovitustega saavutatud edenemine oli piiratud

### 108

Lisaks rikkumismenetlustele üritab komisjon liikmesriike mõjutada teenuste direktiiviga seotud soovitude lisamisega Euroopa poolaasta raames väljastatavatesse riigipõhistesse soovitustesse. Nimetatud soovitused kiidab heaks nõukogu. Komisjon on arvamusel, et riigipõhistel soovitustel on suurem poliitiline mõju kui rikkumismenetlustel, kuna nende osas lepivad kokku ja neid võtavad vastu liikmesriikide valitsused.

### 109

2014. aasta juunis sisaldasid 14 riigipõhist soovitust teenusesektori konkurentsi-ga seotud küsimusi<sup>58</sup>. Näiteks soovitas komisjon Prantsusmaa valitsusel „kõrvaldada reguleeritud kutsealadele ja nende praktiseerimisele juurdepääsu põhjendamatud piirangud ning vähendada kutsealale sisenemise kulusid ja edendada konkurentsi reguleeritud teenuste pakkumisel.“ 2015. aastal täheldati, et nimetatud valdkonnas oli toimunud mõningane edasimineku<sup>59</sup>. Teatud liikmesriikides ei ole aga edenemist toimunud või on edenemine olnud vähene või ei ole riigipõhiseid soovitusi käsitletudki (vt **7. selgitus**).

### 110

Kuigi komisjoni arvates on riigipõhistel soovitustel suurem poliitiline mõju kui rikkumismenetlustel, ei tegutse mitte kõik liikmesriigid soovitude elluviimisel nõuetekohaselt. Puuduvad tõendid sellest, et riigipõhised soovitused on takistuste kõrvaldamisel mõjusamad kui rikkumismenetlused.

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

59 Näiteks reguleeritud kutsealad, eriti apteegid ja optikud, edendasid teenuste valdkonna konkurentsi, vähendades jaemüügisektorit mõjutavat regulatiivset koormust seadusega „Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises“, mis on suunatud jaemüügiettevõtete asutamismenetluse lihtsustamisele; ning konkurentsiametile suuremate volituste andmist käsitleva majandustegevuse seaduseelnõu koostamine.

**2015. aastal kontrollitud 2014. aastal esitatud riigipõhiste soovitude puhul on edasimineku vähene või puudub**

Ungarile esitatud 5. riigipõhises soovitusel soovitati „stabiliseerida õigusraamistik ja tugevdada turukonkurentsi, muu hulgas kõrvaldades tõkked teenuste valdkonnas“.

2015. aastal leiti, et Ungari on 5. riigipõhise soovituse ja nõukogu soovituse käsitlemisel teinud vähe edusamme. Tegelikult ei toimunud reguleeriva raamistiku stabiliseerimisel ja turukonkurentsi tugevdamisel mingit edasiminekut, eriti teenuste valdkonnas.

Austriale esitatud 4. riigipõhises soovitusel soovitati „kõrvaldada teenusepakkujatele kehtestatud liigsed tõkked, sealhulgas need, mis on seotud õigusliku vormi ja osaluse omamisega seotud nõuetega ning interdistsiplinaarsete teenindusettevõtete asutamisega“.

Austrias ei ole aruandlusperioodil reformide alal edenemist toimunud, sh õigusliku vormi ja osaluse omamisega seotud nõuete ning interdistsiplinaarsete teenindusettevõtete asutamise valdkonnas. Olemasolevaid piiranguid ei ole seni laiemalt läbi vaadatud.

Hispaaniale esitatud 6. riigipõhises soovitusel soovitatakse „võtta 2014. aasta lõpuks vastu kutseteenuste ja kutseühingute ulatuslik reform, määrates kindlaks ametid, mille puhul nõutakse registreerimist erialaorganisatsioonides, ning kutseorganisatsioonide läbipaistvuse ja aruandekohustuse kriteeriumid, avades põhjendamatult kaitstud tegevusalad ja tagades turu ühtsuse seoses kutseteenustele juurdepääsu ja nende pakkumisega Hispaanias. Vähendada veelgi äritegevuse alustamiseks vajaminevat aega, kulusid ja menetluste arvu. Käsitleda põhjendamatuid piiranguid, mis on seotud suurte jaemüügi-ettevõtete rajamisega, vaadates selleks eelkõige läbi kehtivad piirkondlikud planeerimismäärused.“

Kutseteenuste ja kutseühingute reformi vastuvõtmise alal ei ole edusamme tehtud.

Mõningast edu saavutati äritegevuse alustamiseks vajamineva aja, kulude ja menetluste arvu täiendaval vähendamisel.

## 111

Komisjoni ülesandeks on Euroopa ühtse turu koordineerimine ning teenuste valdkonna kaubanduses põhjendamatute takistuste kõrvaldamise nimel tegutsemine. Mõni aasta pärast teenuste direktiivi rakendamise tähtaega ei ole direktiiviga hõlmatava teenuste siseturu takistusi ikka kõrvaldatud. Komisjon on takistuste kindlaksmääramiseks loonud mehhanisme, asutanud tugistruktuure liikmesriikide abistamiseks takistuste vähendamisel ja töötanud välja alternatiivseid konfliktide lahendamise meetmeid. Komisjon ei soovi aga kasutada õiguslikke menetlusi, osaliselt kohtumenetluse pikkuse tõttu, kuid ka seepärast, et ei ole veendunud õigusaktide tõhususes. Üldiselt on komisjon direktiivi rakendamise tagamisel olnud vaid osaliselt mõjus.

## Direktiivi ülevõtmine ja rakendamise järelevalve

## 112

Enamik liikmesriikidest ei võtnud direktiivi siseriiklikesse õigusaktidesse üle õigeaegselt. Komisjon jälgis liikmesriikide edusamme ja andis nende kohta konkurentsivõime nõukogule aru. Liikmesriigid tunnustasid komisjoni, kes oli palju ära teinud, aitamaks neil direktiivi siseriiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise ajal ja pärast seda direktiivi rakendada, korraldades vastastikuste hindamiste raames rühmaarutelusid ning andes suuniseid regulaarselt korraldatavatel temaatilistel eksperdirühmade kohtumistel. Direktiivi ülevõtmise suunised väljastati rakendamise käsiraamatus, mida peeti küll kasulikuks, kuid kuna seda ei avaldatud õigel ajal kolmeaastase perioodi alguses, siis põhjustas see viivitusi direktiivi täielikus ülevõtmises (vt punktid 16–20).

### 1. soovitus

---

Komisjon peaks koostama direktiivi ülevõtmise suunised ja väljastama need esimesel võimalusel pärast vastuvõtmist.

## 113

Vastastikune hindamismenetlus ja sellele järgnenud toimekontrollid näitasid, et oluliselt palju takistusi oli kõrvaldamata. Liikmesriikide arvates oleks komisjon võinud teha rohkem, et kõrvaldada selle menetluse jooksul leitud potentsiaalselt põhjendamatud takistused. Lisaks ei uurinud komisjon piisavalt teatud liikmesriikide esitatud proportsionaalsuse argumenti. Komisjon ei kasutanud tulemusi direktiivi süstemaatilise jõustamise toetamiseks majanduslikult kõige olulisemate küsimuste käsitlemise abil (vt punktid 21–36).

### 2. soovitus

---

Vastastikustest hindamistest ja toimekontrollidest saadud tulemuste suhtes tuleks nõuetele mittevastavuste kõrvaldamiseks järelmeetmeid võtta; komisjon ja liikmesriigid peaksid hindama ja käsitlema majanduslikult kõige olulisemaid küsimusi.

#### 114

Direktiivi täielikust rakendamisest saadav potentsiaalne majanduslik kasu ei ole veel selge, kuid takistuste vähendamise mõju näitamisel viidatakse sageli hinnangulisele SKP kasvule. Direktiivi mõju aluste valdkondade kohta nõuetekohaselt üksikasjalike andmete puudumise tõttu ei ole seda mõju veel usaldusväärselt kvantifitseeritud. Komisjon on alles hiljuti palunud liikmesriikidel esitada kõik vajalikud üksikasjalikud rahvamajanduse arvepidamise jaotused (vt punktid 37–42).

### 3. soovitus

---

Komisjon peaks püüdma tagada, et uute õigusaktide mõju hindamiseks vajalikud andmed avaldataks õigusloomemenetluse alguses.

### Rakendamine

#### 115

Ühtsed kontaktpunktid on direktiivis olulisel kohal. Kontaktpunktide loomisel esines viivitusi ja nende kvaliteet on liikmesriigiti väga erinev, kuna mõni liikmesriik ei ole üles näidanud soovi oma ühtne kontaktpunkt ettevõtjate vajadustega paremasse kooskõlla viia. Komisjon koostas harta, milles palutakse liikmesriikidel selle saavutamiseks oluline jõupingutus teha, kuid see ei ole veel rahuldavaid tulemusi andnud (vt punktid 46–52).

#### 116

Ettevõtete seas ei ole ühtsete kontaktpunktide alane teadlikkus suur ja mitte kõik ühtsed kontaktpunktid ei ole piisavalt nähtavad (vt punktid 53–55).

### 4. soovitus

---

Liikmesriigid peaksid ühtsete kontaktpunktide hartat täitma näiteks paljudes keeltes teabe kättesaadavaks tegemise ja kõikide piiriüleseks teenuste osutamiseks vajalike haldusalaste etappide täitmisega.

## Järeldused ja soovitused

### 117

IMI kaudu on võimalik teha direktiivialast kasulikku halduskoostööd, ent seda kasutatakse palju vähem kui näiteks kutsevalifikatsioonide tunnustamise direktiivi raames. IMI on ka kasulik sidevahend kohustuslike teavituste puhul, aga see on alakasutatud, kuna liikmesriigid ei ole rahul teavituste käsitlemisega komisjoni poolt ja teiste liikmesriikide saadetud teavituste puhul arusaadavuse puudumisega (vt punktid 56–64).

### 5. soovitus

---

Seadusandja peaks kehtestama kavandatud nõuetele ooteaja ning tagama nõuete avaldamise avalikkusele kättesaadaval veebisaidil, et võimaldada paremat juurdepääsu ja õigeaegset kontrolli.

### 118

On tõendeid selle kohta, et paljudel tarbijatel on jätkuvalt probleeme teenuste ühtsele turule sisenemisega, isegi kui nad ei esita selle kohta ametlikke kaebusi. Komisjon võiks aga teha ettepaneku suurendada tarbijakaitsealase koostöö määrase ulatust nii, et see hõlmaks teenuste direktiivi artiklit 20 (vt punktid 65–77).

### 6. soovitus

---

Komisjon peaks parandama tarbijakaitsealase koostöö määruse lisa nii, et see hõlmaks teenuste direktiivi artiklit 20.

## Jõustamine

### 119

Kuigi EU Pilot on kasulik liikmesriikide ja komisjoni vahelise koostöö vahend, kulub juhtumite algatamiseks sageli liiga kaua aega ning nende lahendeid ei avalikustata. Isegi kui selliste menetlustega pakutakse mõnele konkreetsele probleemile lahendust, ei ole neist kasu teistele huvitatud isikutele ning need ei aita kaasa ka selles valdkonnas ELi õiguspraktika loomisele (vt punktid 86–93).

### 7. soovitus

---

Komisjon ei tohiks pärast probleemi tuvastamist EU Piloti juhtumi algatamisega viivitada. EU Piloti kaudu lahendatud probleemide alast teavet tuleks jagada (vajaduse korral anonüümselt), aidates seeläbi kaasa parima tava levitamisele.

### 120

Hoolimata täisleppimatuse poliitikast, algatati siseriiklike õigusaktide direktiivile mittevastavuse puhul ainult üheksa rikkumisjuhtumit. Juhtumite lahendamisele on kulunud liiga kaua aega (keskmiselt kaks aastat) ja ainult üks teenuste direktiiviga seotud juhtum on jõudnud Euroopa Kohtusse. Komisjonil puudub süstemaatiline strateegia ühtse teenuste turu tugevdamiseks, eriti direktiiviga hõlmatud valdkondades. Praeguse jõustamistegevuse puhul ei kasutata alati riskipõhist lähenemisviisi, et keskenduda majanduslikult kõige olulisematele valdkondadele (vt punktid 94–107).

### 8. soovitus

---

Komisjon peaks vähendama rikkumismenetluste pikkust nii palju kui võimalik. Komisjon peaks rikkumismenetluste algatamisel kasutama lähenemisviisi, mis põhineb asjaomase probleemiga seotud riskidel ja majanduslikul olulisusel. Kuna komisjon on arvamusel, et olulisi rakendamise seotud probleeme suudab lahendada ainult Euroopa Kohus, peaks ta juhtumid vastavatesse instantsidesse saatma.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Milan Martin CVIKL, võttis käesoleva aruande vastu 3. veebruari 2016. aasta koosolekul Luxembourgis.

*Kontrollikoja nimel*



*president*

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

## Kokkuvõte

### IV

Komisjon sätestas oma prioriteedid 2012. aasta teatistes teenuste direktiivi rakendamise kohta<sup>1</sup>. Teatistes selgitab komisjon, et keskendub direktiivi jõustamisele, kuid et see ei ole tema ainus tegevusvaldkond. Ühtlasi on komisjon määranud kindlaks prioriteetsed valdkonnad ja kehtestanud meetmed eelseisvateks aastateks, sealhulgas jaekaubanduse tegevuskava, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi reform ning õigusliku vormi ja äriühingus osaluse omamise vastastikune hindamine. Euroopa Ülemkogu kiitis need meetmed heaks oma 23. oktoobri 2013. aasta järeldustes. Nagu Euroopa Ülemkogu rõhutas, on liikmesriikidel teenuste direktiivi rakendamisel täita keskne roll.

Komisjon algatas 2015. aasta esimesel poolel mitu rikkumismenetlust, mille puhul oli vaja hinnata liikmesriigi meetme proportsionaalsust. Näiteks avas komisjon kaheksa rikkumisjuhtumit seoses õigusliku vormi ja äriühingus osaluse omamise või hindadega (mis on teenuste direktiivi artiklis 15 sätestatud tingimuslikud kohustused). Mitu juhtumit on algatatud ka kvantitatiivsete või territoriaalsete piirangute alusel (teenuste direktiivi artikkel 15) ja artikli 20 lõike 2 alusel (mittediskrimineerimine teenustele juurdepääsul). 2015. aasta teisel poolel algatati seoses teenuste direktiivi (ühtseid kontaktpunkte käsitleva) artikli 8 nõuetele mittevastavusega kümme EU Piloti juhtumit, mille proportsionaalsust tuleb samuti hinnata.

### V

Komisjon kasutab vajaduse korral õiguslikke menetlusi. Komisjon on määranud kindlaks oma prioriteetsed valdkonnad ja nendes valdkondades meetmeid võtnud.

Osa direktiivist tugineb proportsionaalsuse hindamisele, mille liikmesriigid peavad tegema iga juhtumi puhul eraldi, ning komisjonil tuleb seda arvesse võtta (nt artikkel 15 ja artikkel 39, millega liikmesriikidelt nõutakse teatavate nõuete hindamist). Seepärast ei tehta tegevuse kohta otsuseid mitte kindlustunde ulatuse, vaid õigusliku aluse põhjal. Kohtumenetluse pikkus ei ole kunagi takistanud rikkumismenetluste algatamist. Direktiivis sisalduvate tingimusteta kohustuste puhul on komisjon tegutsenud kiiresti ja omaalgatuslike uurimiste arv on väga stabiilne. EU Piloti juhtumeid on aastas keskmiselt 80 ning üle 30 puhul neist avab komisjon toimiku omal algatusel.

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

### VI

Seoses teenuste direktiivi majandusliku mõjuga lähtuti 2012. aasta uuringus ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)) teenuste sektoris esinevate takistuste hindamisest kahel ajahetkel: enne direktiivi kehtestamist ja pärast seda (2011. aasta lõpus). Komisjon on seda uuringut ka ajakohastanud, et võtta arvesse aastatel 2012–2014 liikmesriikides tehtud reforme (kättesaadav aadressil <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Peale selle on hiljuti koostatud üksikasjalikumad hinnangud prioriteetsetes valdkondades – äriteenused ja jaekaubandus – allesjäänud takistuste ning nende kõrvaldamise majandusliku mõju kohta. Need avaldati ühtse turu strateegiale lisatud komisjoni talituste töödokumendis (<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>, vt jaotised 2.3 ja 2.4).

### VII Esimene taane

Komisjon avas pärast 2013. aastal toimunud vastastikust hindamist üle 30 toimiku (juhtumid, mille puhul kehtib täisleppimatuse poliitika). Pärast õiguslikku vormi, äriühingus osaluse omamist ja hindu käsitlevat vastastikust hindamist 2014. aastal avas komisjon 15 EU Piloti toimikut. Nimetatud 15 juhtumist viie puhul on asjaomastele liikmesriikidele saadetud märgukiri; kokku algatatakse EU Piloti raames ligikaudu 80 juhtumit aastas. See on üks suurim arv toimikuid, mis komisjonis on mõne teisese õigusakti kohta avatud. See nõudis liikmesriikidelt ja komisjonilt suuri jõupingutusi, sest direktiivi ülevõtmiseks tuli vastu võtta 1584 riiklikku õigusakti, mis on suurim arv ülevõtmismeetmeid, mida ELi mõne teisese õigusakti puhul on kunagi vaja läinud.

### VII Teine taane

EU Pilot on süsteem, mille kaudu komisjon ja liikmesriigid arutavad varajases etapis ELi õiguse võimalikke rikkumisi. Kõnealused arutelud on konfidentsiaalsed ja komisjon ei avalikusta, kas teatava liikmesriigi suhtes on/oli kindlas küsimuses käimas EU Piloti menetlus. Komisjon vahetab liikmesriikidega häid kogemusi liidu õiguse kohaldamise (sealhulgas EU Piloti toimimise) kohta sihtotstarbelistes foorumites. Komisjon avaldab koondteavet EU Piloti kohta ELi õiguse kohaldamise järelevalve iga-aastasest aruandes (COM(2015) 329). Kui komisjon avaldaks mõne EU Piloti juhtumi kohta konkreetset teavet, peaks ta järgima liikmesriikide ees konfidentsiaalsuskohustusi, mida tuleks kaaluda iga juhtumi puhul eraldi. Euroopa Liidu Kohus on juba heaks kiitnud komisjoni tava käsitleda käimasolevaid EU Piloti uurimisi konfidentsiaalselt (Petrie kohtuotsus (kohtuasi T-191/99), Spirlea kohtuotsus (kohtuasi T-306/12), kohtuotsus ClientEarth vs. komisjon (kohtuasjad T-424/14 ja T-425/14)). Need kohtuotsused olid seotud väliste kolmandate isikute taotlustega dokumentidega tutvumiseks. Eespool kirjeldatud arvesse võttes leiab komisjon, et tema praegused teabe levitamise põhimõtted tagavad sobiva tasakaalu vajaduse vahel edendada ELi õiguse kohaldamist käsitlevat parimat tava ning täita konfidentsiaalsuskohustust liikmesriikide ees. Komisjon on võtnud kohustuse levitada EU Piloti kohta koondteavet.

### VII Kolmas taane

Komisjon leiab, et rikkumismenetluste eesmärk on teha lõpp ELi õiguse rikkumisele ja tagada nõuetele vastavus võimalikult varajases etapis. Komisjon on võtnud kohustuse piirata selle eesmärgi saavutamiseks kuluvat aega nii palju kui võimalik. Tõhusaim moodus kõnealuse eesmärgi saavutamiseks ei ole aga alati seotud rikkumismenetluse kiirusega, sest mõnikord võib rikkumismenetluse alustamine ilma ebakindlaid olukordi arvesse võtmata avaldada soovitud vastupidist mõju.



### VII Neljas taane

Asjaolu, et juhtumeid ei ole edastatud Euroopa Kohtule, ei tähenda tingimata, et komisjon rikkumisi aktiivselt ei käsitlenud, vaid seda, et nõuetele vastavus tagati enne juhtumi edastamist. Rikkumismenetluse eesmärk on tagada nõuetele vastavus võimalikult varajases etapis. Seoses sellega on EU Pilot tõhus vahend küsimuste lahendamiseks enne ametliku rikkumismenetluse algatamist ja vajaduse korral juhtumi edastamist Euroopa Kohtule. Pärast EU Piloti kasutuselevõtmist on rikkumismenetluste ja seega Euroopa Kohtule edastatud juhtumite arv kokkuvõttes järsult vähenenud. Nagu vastuses osutatud, kehtib see väide rikkumismenetluste kohta üldiselt.

### VIII Esimene taane

Komisjon abistab liikmesriike liidu õigusaktide rakendamisel, kasutades mitmesuguseid nõuetele vastavust edendavaid vahendeid (oluliste seadusandlike algatuste rakenduskavad, võrgustikud, eksperdikomiteede kohtumised ja suunised). 2015. aasta mais vastu võetud parema õigusloome paketiga kinnitas komisjon, et toetab liikmesriikide jõupingutusi õigusaktide rakendamisel (parema õigusloome suunised, lk 33–35). Seoses sellega on kõikide oluliste direktiivide ettepanekutele lisatud rakenduskavad, milles on kirjeldatud rakendamisel esinevaid probleeme ja komisjoni võetud asjakohaseid toetusmeetmeid.

Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamat tehti kättesaadavaks seitse kuud pärast teenuste direktiivi vastuvõtmist ja 29 kuud enne direktiivi ülevõtmise tähtaega. Enne käsiraamatu avaldamist toimusid liikmesriikidega laialdased konsultatsioonid ja arutelud ning seega oli selle sisu liikmesriikidele eelnevalt hästi teada. Käsiraamatu avaldamine ilma nõuetekohaseid konsultatsioone pidamata oleks kujutanud endast suuremat probleemi kui viivitused käsiraamatu avaldamisel.

### VIII Teine taane

Parema õigusloome uue tegevuskava kohaselt tugendab komisjon oma lähenemisviisi mõjuhindangutele ja hindamisele, et tõhustada kõikide seadusandlike ettepanekute aluseks olevat tõendusbaasi, avaldamata sealjuures kahjulikku mõju poliitilistele otsustele. Komisjon avas oma poliitikakujundamise protsessi avalikkuse täiendavale järelevalvele ja osalemisele, luues veebiportaali, kus saab jälgida algatusi ja uusi avalikke konsultatsioone ajal, mil komisjon hindab kehtivaid poliitikameetmeid või võimalikke uusi ettepanekuid.

### VIII Neljas taane

Kaupade ja teenuste ühtse turu strateegias, mille komisjon avaldas 28. oktoobril 2015, kuulutati välja mitu teenuste direktiivi täitmise parandamisele suunatud meetet, sealhulgas teavitamismenetluse reform. Komisjon kaalub mitut seadusandlikku võimalust, muu hulgas selliseid elemente nagu ooteaeg ja teavitustele juurdepääsu võimaldamine sidusrühmadele, et tagada suurem läbipaistvus. Ühtse turu strateegias on osutatud asjaolule, et veel ei ole võimalik esitada teavet avalikkusele kättesaadaval veebisaidil. Vastavasisuline ettepanek on kavandatud 2016. aastaks.

### VIII Viies taane

Ühtse turu strateegias on välja kuulutatud kõnealune tarbijakaitsealaste õigusaktide läbivaatamine, aga ka selliste õigusaktide läbivaatamine, mis pakuvad teenuste direktiivi artiklist 20 kaugemale ulatuvat konkreetsemat raamistikku.

## Sissejuhatus

### 11

Komisjon märgib, et siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat moodustati endiste siseturu ja teenuste peadirektoraadi ning ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraadi liitmise teel.

## Tähelepanekud

### 14

Komisjon määras kindlaks valdkonnad, kus direktiivi ei olnud rakendatud, ja võttis asjakohaseid meetmeid, näiteks täisleppimatuse poliitika ning õigusliku vormi, äriühingus osaluse omamise ja hindadega seotud juhtumite puhul. Liikmesriigid vastutavad piirangute ja takistuste kindlakstegemise eest oma territooriumil.

Komisjon on leidnud, et kasulik on süstemaatiliselt kohaldada EU Pilotit kui tõhusat moodust vältida pikaajalisi õiguslikke menetlusi ja tagada kiiresti nõuetele vastavus liikmesriikides.

Direktiivi teatavate oluliste sätetega nõutakse, et liikmesriigid hindaksid proportsionaalsust iga juhtumi puhul eraldi, ning komisjon peab seda elementi arvesse võtma ja kandma hoolt selle eest, et ta ei läheks kaugemale teenuste direktiivi kohaldamisalast.

### 15

Seoses teenuste direktiivi majandusliku mõjuga lähtuti 2012. aasta uuringus ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)) teenuste sektoris esinevate takistuste hindamisest kahel ajahetkel: enne direktiivi kehtestamist ja pärast seda (2011. aasta lõpus).

Komisjon on seda uuringut ajakohastanud, et võtta arvesse aastatel 2012–2014 liikmesriikides tehtud reforme (kättesaadav aadressil <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Peale selle on hiljuti koostatud üksikasjalikumaid hinnanguid prioriteetsetes valdkondades – äriteenused ja jaekaubandus – allesjäänud takistuste ja nende kõrvaldamise majandusliku mõju kohta. Need avaldati ühtse turu strateegiale lisatud komisjoni talituste töödokumendis (<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>, vt jaotised 2.3 ja 2.4).

### 17

Käsiraamat tehti kättesaadavaks seitse kuud pärast teenuste direktiivi vastuvõtmist ja 29 kuud enne direktiivi ülevõtmise tähtaega. Enne käsiraamatu avaldamist toimusid liikmesriikidega laiaulatuslikud konsultatsioonid ja arutelud ning seega oli selle sisu liikmesriikidele eelnevalt hästi teada. Käsiraamatu avaldamine ilma nõuetekohaseid konsultatsioone pidamata oleks kujutanud endast suuremat probleemi kui väikesed viivitused käsiraamatu avaldamisel.

### 28

Komisjon on seisukohal, et teenuste direktiivi ambitsioonika rakendamise parandamiseks tuleks rohkem teha. 2015. aastal viisid komisjoni talitused läbi 2012. aasta hindamise järelkontrolli, uurides aastatel 2012–2014 tehtud edusamme. Kontrolli käigus leiti, et kõnealusel ajavahemikul võetud meetmed suurendavad ELi SKPd täiendavalt vaid 0,1% võrra (2012. aasta uuringus kindlakstehtud potentsiaalsest 1,8%-st SKPst).

Komisjon leiab, et õigusliku vormiga seotud piirangute edasiseks vähendamiseks tuleks võtta lisameetmeid, nagu ilmneb näiteks Euroopa poolaasta raames koostatud riigipõhistest soovitustest ja komisjoni hiljutistest meetmetest, mis on olnud suunatud selliste piirangute kõrvaldamisele mitmes liikmesriigis.

### 29

Komisjon sätestas oma prioriteedid 2012. aasta teatises teenuste direktiivi rakendamise kohta<sup>2</sup>. Teatises selgitab komisjon, et keskendub jõustamisele, kuid et see ei ole tema ainus tegevusvaldkond. Ühtlasi on komisjon määranud kindlaks prioriteetsed valdkonnad ja kehtestanud meetmed eelseisvateks aastateks, sealhulgas jaekaubanduse tegevuskava, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi reform ning õigusliku vormi ja äriühingus osaluse omamise vastastikune hindamine. Euroopa Ülemkogu kiitis need meetmed heaks oma 23. oktoobri 2013. aasta järeldustes. Nagu Euroopa Ülemkogu rõhutas, on liikmesriikidel teenuste direktiivi rakendamisel täita keskne roll.

2012. aasta suvel võttis komisjon liikmesriikidega ühendust, et küsida, kuidas nad kavatsevad kõrvaldada ilmsed rikkumised (juhtumid, mille puhul kehtib täislepptomise poliitika).

### 36

Toimekontrollide eesmärk ei olnud kindlaks teha teenuste direktiiviga kokkusobimatuid takistusi. Pärast toimekontrolli muudeti 2013. aastal kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi (vt algne ettepanek KOM(2011) 883 (lõplik), punkt 4.11, ja komisjoni 2011. aasta teatis KOM(2011) 20, punkt 4.2) ning 2015. aastal lepiti kokku muudetud pakettreiside direktiivis (vt komisjoni algne ettepanek COM(2013) 512, punkt 1.4).

### 37

Üksikasjalik hinnang reformide kohta, mida liikmesriigid olid rakendanud alates teenuste direktiivi kehtestamisest kuni 2011. aasta lõpuni, ja nende võimaliku majandusliku mõju kohta avaldati 2012. aastal.

Uuringus ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)) on üksikasjalikult selgitatud nii hinnangu koostamiseks kasutatud majandusandmeid kui ka nende allikaid (vt lk 19 ja 20 ning 67 ja 68). Ühe või mitme liikmesriigi kohta võivad teatavad andmed puududa või olla kättesaamatud. See on aga mis tahes majandusuuringu või ökonomeetrilise analüüsi puhul väga levinud probleem.

### 38

Vt komisjoni vastus punktile 15.

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

## 39

Vt ka komisjoni vastused punktidele 37 ja 38.

## 40

Vt komisjoni vastused punktidele 37–39.

## Ühine vastus punktidele 41 ja 42

Komisjon on käivitanud algatuse, millega püütakse tagada Eurostati avaldatud rahvamajanduse arvepidamise andmete terviklikum ja õigeaegsem esitamine. Teenuste sektori kohta on aga olemas veel mitut muud liiki statistilisi andmeid (sealhulgas näiteks Eurostati ettevõtluse struktuurstatistika), mis võimaldavad teenuste turge põhjalikult analüüsida.

## 43

Teabeteenuste või koostöömehhanismide puhul nähti teenuste direktiiviga ette ainult ühtsed kontaktpunktid. Seoses siseturu infosüsteemi kasutamisega on süsteemis teenuste valdkonnas registreeritud üle 6000 pädeva asutuse. Ametiasutustevaheline teabevahetus on endiselt suhteliselt madalal tasemel, sest liikmesriigid alahindavad süsteemi potentsiaali (ja tulenevalt sellest, et eeskätt kohalikul tasandil ei olda teadlikud teenuste direktiivil põhinevatest õiguslikest kohustustest).

Euroopa tarbijakeskuste võrgustikku ei loodud teenuste direktiiviga seotud eesmärgil. See vastutab mitmesuguse tegevuse eest. Üks võrgustiku põhiroll on edendada tarbijate õigusi piiriüleises kontekstis. Euroopa tarbijakeskused osalevad oma ressursside piires ka teenuste direktiivi kohaste tarbijaõiguste edendamises.

## 46

Ühtsete kontaktpunktide loomise ja nende nõuetekohase toimimise tagamise eest vastutavad liikmesriigid. Komisjon on neid kogu selle protsessi vältel toetanud. Seda tehti kahe eksperdirühma kaudu.

- EUGO – sellega loodi platvorm parima tava vahetamiseks ja võrdlusuuringute korraldamiseks, et anda liikmesriikidele tagasisidet nende tulemuste ning vajalike täiustuste kohta (see toimub iga-aastaselt võrdlusuuringute või kasutajatestide kaudu).
- E-toimingute eksperdirühm – rühm loodi eesmärgiga arutada elektrooniliste toimingute ja komisjoni pakutud erivahendite koostalitlusvõimega seotud küsimusi, et hõlbustada teenuste direktiivi artiklist 8 tulenevate kohustuste täitmist. Seda tehnilist allrühma enam ei eksisteeri. E-toimingutega seotud küsimusi käsitletakse nüüd määruse (EL) nr 910/2014 alusel, mis käsitleb e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalikke usaldusteenuseid siseturul (e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste määrus).

## 47

Ühtse turu tulemustabel võimaldab esitada aastapõhist teavet ühtsete kontaktpunktide tulemuste kohta. Seda on tehtud kontrollikoja viidatud välisuuringute põhjal, aga ka kasutajatestide põhjal, mida komisjon on koos liikmesriikidega läbi viinud. Koostöös liikmesriikidega tehti kasutajakontrollid 2011., 2013. ja 2015. aastal. 2013. aastal kaasas komisjon kontrollidesse ka ettevõtjad (Euroopa ettevõtlusvõrgustiku, Euroopa Kaubandus- ja Tööstuskodade Liidu ning BusinessEurope'i kaudu). 2015. aastal seda ei jätkatud, sest ettevõtjate kontrollimise tegi uuringu osana välistöövõtja.

### 51

Komisjon jätkab liikmesriikide toetamist, esitades parimal taval põhinevaid suuniseid ja soovitusi.

### 52

Hiljutise ühtseid kontaktpunkte käsitletud uuringu põhjal otsustas komisjon avada kümne liikmesriigi suhtes kümme EU Piloti uurimist. Uurimised on praegu (2015. aasta detsembri seisuga) pooleli.

### 54

EUGO võrgustik loodi selleks, et koordineerida ühtseid kontaktpunkte reguleerivate ametiasutuste tegevust, mis aitab suurendada ettevõtjate ja ettevõtete teadlikkust sellest, kuidas saada üksikasjalikku teavet äritegevuse kohta välismaal ja kuidas täita haldusformaalsusi seoses ettevõtte asutamise või teenuste piiriülese osutamisega.

### 55

Komisjon on töötanud selle nimel, et suurendada ühtsete kontaktpunktide kasutamist, näiteks nende parema tähistamise kaudu veebisaidi „Teie Euroopa“ ettevõtetele suunatud jaos. Komisjon on teinud COSME programmi raames ettepaneku rahastada ühtsete kontaktpunktide piiriüleste teadlikkuse suurendamise projekte, keskendudes eelkõige internetis toimuvale tegevusele.

### 60

Siseturu infosüsteemi kaudu saadetud teavituste ning eeskätt teenuste direktiivi alusel nõutava riiklike eeskirjade proportsionaalsuse hindamise selgus ja kvaliteet sõltuvad teavitavast liikmesriigist. Teavituste hindamise hõlbustamiseks tagab komisjon kõikidele liikmesriikidele teavituste ingliskeelsed tõlked ja teeb need siseturu infosüsteemis kättesaadavaks.

Tuleb tähele panna, et kuna teenuste direktiivist ei tulene kohustust teavitada meetmete eelnõudest, on enamik teatatud meetmeid juba vastu võetud. Selles kontekstis on rikkumismenetlus ainus tõhus vahend, mille abil komisjon saab kõnealuste meetmetega tegelda, kuigi komisjoni tegevus oleks mõjusam eelnõu etapis. Komisjon kuulutas ühtse turu strateegia raames välja seadusandliku algatuse nende küsimuste lahendamiseks.

### 61

Komisjon on teadlik mitmest nõudest, millest liikmesriigid oleksid pidanud teavitama, kuid ei teinud seda. Erinevalt läbipaistvusdirektiivi (varem 98/34/EÜ, nüüd (EL) 2015/1535) alusel loodud ja Euroopa Kohtu kohtupraktikaga (otsus kohtuasjas C-194/94: CIA Security) täiendatud süsteemist, mille puhul teavituse puudumise korral ei ole liikmesriigi meetmed kohaldatavad, teenuste direktiivi alusel selliseid sanktsioone ei eksisteeri. Komisjon kaalub oma ühtse turu strateegia kohase seadusandliku algatuse raames sellise sätte lisamist, mille kohaselt teavitamata jätmine muudab nõude kehtetuks – see peaks õhutama liikmesriike teavitusi esitama.

### 62

Ehkki nii teenuste direktiivi kui ka läbipaistvusdirektiiviga on kehtestatud kohustus teavitada uutest nõuetest, puudub teenuste direktiivis kohustus teavitada meetmete eelnõudest ja see ei sisalda mingit ooteaega – see piirab oluliselt komisjoni sekkumisvõimalusi. Arvandmed näitavad, et valdava osa teavitatud meetmeid on liikmesriigid juba vastu võtnud. Peale selle ei ole teenuste direktiivi alusel esitatavad teavitused sidusrühmade ja laiemalt äriühingkonkardade jaoks läbipaistvad ning seega ei ole neil võimalik meetme eelnõule reageerida. Teenuste suhtes kehtiva teavitamismenetluse parandamiseks kaalub komisjon mitut seadusandlikku võimalust, muu hulgas selliseid elemente nagu ooteaeg ja teavitustele juurdepääsu võimaldamine sidusrühmadele, et tagada suurem läbipaistvus. Teabe esitamist avalikkusele kättesaadaval veebisaidil võib käsitada ühe vahendina sellise läbipaistvuse saavutamiseks.

### 66

Teatavates Euroopa tarbijakeskustes on olemas teenuste direktiivi kontaktpunkt, kuid selliste kontaktpunktide tegevus on lahus Euroopa tarbijakeskuste tegevusest; viimaste puhul on tegemist Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide kaasrahastatavate üksustega, mille eesmärk on aidata tarbijaid nende piiriüleste ostudega seotud küsimustes.

### 67

ELi tasandil on avaldatud brošüüre (sh „Buying services everywhere in the EU”<sup>3</sup>), milles tarbijatele nende õigusi selgelt tutvustatakse. Peamised teadlikkuse suurendamisele suunatud jõupingutused peavad aga toimuma riigis, et võtta arvesse eri liikmesriikide kodanike konkreetseid teabevajadusi.

Artikliga 20 seotud 222 kaebust, millest Euroopa tarbijakeskused on teatanud, moodustavad vaid ühe osa kõikidest tarbijate esitatud kaebustest, sest kõiki selliseid kaebusi ei esitata Euroopa tarbijakeskustele, vaid neid võib esitada ka liikmesriikide ametiasutustele, tarbijaühingutele või komisjonile (nt ligikaudu 1000 kaebust on esitatud otse veebisaidil „Teie Euroopa Nõuanne” kaudu).

### 75

Komisjoni 2012. aasta suunised ei osutunud kauplejatele ja tarbijatele õiguskindluse tagamisel ning artikli 20 lõike 2 sätete selgitamisel tõhusaks. Seepärast on vaja lisameetmeid, et kohaldada kõnealuseid põhimõtteid ning töötada välja konkreetsed eeskirjad turuosaliste kodakondsusel või elukohal põhineva diskrimineerimise vastu võitlemiseks. Ühtse turu strateegias teatas komisjon seadusandlike meetmete võtmisest, mille eesmärk on võidelda tarbijate elukohal või kodakondsusel põhineva erineva kohtlemise vastu seoses juurdepääsu, hindade või muude müügitingimustega. Muu hulgas tehakse kindlaks ning keelatakse teatavad elukohal põhineva diskrimineerimise vormid, mis ei ole põhjendatud objektiivsete ja tõendatavate teguritega.

### 76

Kontrolle tehakse tarbijakaitsealase koostöö määruse (EÜ) nr 2004/2006 artikli 9 alusel; nimetatud määruse lisas on loetletud asjaomased materiaalsooõigusaktid. Kõnealune lisa ei sisalda praegu teenuste direktiivi ja seepärast ei saa kontrollida ettevõtjate vastavust tarbijate seisukohast olulistele sätetele selles direktiivis (nt artiklile 20). Ühtse turu strateegia kontekstis on eesmärk kanda artikkel 20 tarbijakaitsealase koostöö määruse lisasse. See tähendaks seda, et selle suhtes kohaldatakse kõiki määruse sätteid – mitte üksnes kontrolle käsitlevaid sätteid (artikkel 9), vaid ka üldsätteid, näiteks vastastikuse abi taotluste kohta (artiklid 6, 7 ja 8).

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

### 77

Välis hinnangus soovitati tõepoolest laiendada kontrollide ulatust, kuna nende puhul on tegemist mõjusate jõustamisvahenditega. Seda on arvesse võetud tarbijakaitsealase koostöö määruse läbivaatamisel, sest üks kavandatav meede on suurendada sellise (määruse artikli 9 kohase) koordineeritud tegevuse, nagu kontrollide, tõhusust. Välis hinnangus eristati selgelt tarbijakaitsealase koostöö määruse praegust raamistikku ja seda, mis tuleb sellekohaste koostöö mehhanismide tugevdamiseks saavutada ning määruse lisa kohaldamisala. Kuna hetkel ei sisalda tarbijakaitsealase koostöö määruse lisa ühtegi teenuste direktiivi sätet, ei ole esitatud konkreetseid soovitusi teenuste direktiiviga seotud kontrollide kohta.

Seoses lisa kohaldamisalaga ei soovitata välis hinnangus kontrollikoja viidatud ja välis hindamisaruandes kirjeldatud põhjustel võtta arvesse teenuste direktiivi tervikuna. Tarbijakaitsealase koostöö määruse läbivaatamise ettevalmistamisel võeti aga arvesse välis hindamisel antud hinnangut kõnealuse direktiivi olulise piiriülese mõotme kohta ning komisjon kavatseb teha ettepaneku lisada üksnes artikkel 20 (nagu on selgitatud komisjoni vastuses punktile 76).

### 82

Teenuste direktiivi rakendamist käsitlevate küsimuste puhul on väga sageli tegemist reguleerimisega seotud struktuursete probleemide, mitte haldusomavoliga. Seega on ühtse turu strateegiaga ette nähtud Solviti tugevdamine, et oleks võimalik tegelda struktuursemate probleemidega ja probleemidega, millel ei pruugi tingimata olla piiriülest mõödet.

### 83

Komisjon abistab ja toetab Solviti toimimist järgmiselt:

- a) korraldab regulaarseid koolitusi ja võrgustikuüritusi koostöös riiklike Solviti keskustega;
- b) koostab Solviti juhtumite lahendamise käsiraamatu ja ajakohastab seda koostöös riiklike Solviti keskustega;
- c) pakub Solviti keskustele taotluse korral abi juhtumite lahendamisel; keeruliste juhtumite puhul võib see hõlmata mitteametlikku õigusnõustamist;
- d) haldab ja hooldab Solviti andmebaasi ja avalikku kasutajaliidest ning pakub erikoolitust ja -materjale, et hõlbustada selle kasutamist Solviti keskustes;
- e) jälgib Solviti keskuste ning nende käsitletavate juhtumite kvaliteeti ja tulemusi;
- f) tagab kooskõla kaebuste käsitlemise ja Solviti vahel;
- g) teavitab Solviti keskusi nende taotluse korral järelmeetmetest, mida komisjon on võtnud lahendamata juhtumite puhul, kui kaebus on esitatud komisjonile.

### 89

EU Pilot on eeskätt vahend, mille abil saavutada nõuetele vastavus liikmesriikides ja vältida rikkumismenetluste algatamist. Selleks on vaja põhjalikku analüüsi ja pidevat dialoogi.

## 90

16,6-kuuline ajavahemik algab esimese kaebuse registreerimisest. Seega on EU Piloti juhtumite menetlemise keskmine kestus 11 kuud.

## 4. selgitus. Näiteid EU Piloti menetluse viivitustest

Komisjon algatas EU Piloti menetluse 2012. aasta novembris ja saatis märgukirja (esimene samm rikkumismenetluses) 2013. aasta oktoobris. Seega kestis EU Piloti etapp vaid 11 kuud.

Kolmas juhtum avati 2012. aasta märtsis ja lõpetati 2013. aasta mais, et seda saaks edasi käsitleda rikkumismenetluse raames. Väikese viivituse EU Piloti menetluse lõpetamisel põhjustas asjaolu, et komisjon palus 2013. aasta veebruaris lisateavet.

## 93

EU Pilot on süsteem, mille kaudu komisjon ja liikmesriigid arutavad varajases etapis ELi õiguse võimalikke rikkumisi. EU Pilot on komisjoni ja konkreetse asjaomase liikmesriigi vahelise mitteametliku, ent struktureeritud dialoogi pidamise etapp, mille eesmärk on leida kiiresti lahendusi ning vältida ametliku rikkumismenetluse kasutamist. Kui sellise kahepoolse dialoogiga saavutatakse rahuldav tulemus, siis EU Piloti juhtum lõpetatakse. Kui aga ELi õiguse võimalik rikkumine on kindlaks tehtud, aga lahendust ei ole võimalik selles varajases etapis leida, võib komisjon algatada rikkumismenetluse (saates liikmesriigile märgukirja). Kõnealune dialoog on konfidentsiaalne. Komisjon ei avalikusta, kas teatava liikmesriigi suhtes on/oli kindlas küsimuses käimas EU Piloti menetlus. Komisjon vahetab liikmesriikidega häid kogemusi liidu õiguse kohaldamise (sealhulgas EU Piloti toimimise) kohta sihtotstarbelistes foorumites. Komisjon avaldab teavet rikkumisjuhtumite kohta, st selliste juhtumite kohta, mille puhul komisjon on märgukirja saatmise teel algatanud ELi õiguse rikkumise tõttu ametliku menetluse. Pärast rikkumismenetluse algatamist ja märgukirja saatmist avaldab komisjon juhtumi pealkirja ja numbri ([http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/?lang\\_code=et](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=et)). Sama kehtib põhjendatud arvamuse esitamise etapi puhul, mil ühtlasi avaldatakse lühike pressiteade. Juhtumi Euroopa Kohtusse edastamise etapis avaldab komisjon üksikasjalikuma pressiteate. Komisjon avaldab koondteavet EU Piloti kohta ELi õiguse kohaldamise järelevalve iga-aastases aruandes (COM(2015) 329). Kui komisjon avaldaks mõne EU Piloti juhtumi kohta konkreetset teavet, oleks see vastuolus rikkumismenetluse-eelsete meetmete suhtes kehtivate konfidentsiaalsuskohustustega liikmesriikide ees (mis võiks kahjustada liikmesriikide ametiasutuste usaldust kõnealuste ja muude juhtumite puhul). Euroopa Liidu Kohus on kiitnud heaks komisjoni tava käsitleda käimasolevaid EU Piloti uurimisi konfidentsiaalselt (Petrie kohtuotsus (kohtuasi T-191/99), Spirlea kohtuotsus (kohtuasi T-306/12), kohtuotsus ClientEarth vs. komisjon (kohtuasjad T-424/14 ja T-425/14)).

Eespool kirjeldatud arvesse võttes leiab komisjon, et tema praegused teabe levitamise põhimõtted tagavad sobiva tasakaalu ELi õiguse kohaldamist käsitleva parima tava edendamise vajaduse ning komisjoni ja liikmesriikide konfidentsiaalse suhte vahel. Komisjon on võtnud kohustuse kaaluda parimaid viise EU Piloti kohta koondteabe levitamiseks.



### 97

Komisjon algatas 2015. aasta esimesel poolel mitu rikkumismenetlust, mille puhul oli vaja hinnata liikmesriigi meetme proportsionaalsust. Näiteks avas komisjon kaheksa rikkumisjuhtumit seoses õigusliku vormi ja äriühingus osaluse omamise või hindadega (mis on teenuste direktiivi artiklis 15 sätestatud tingimuslikud kohustused). Mitu juhtumit on algatatud ka kvantitatiivsete või territoriaalsete piirangute alusel (teenuste direktiivi artikkel 15) ja artikli 20 lõike 2 alusel (mittediskrimineerimine teenustele juurdepääsul). 2015. aasta teisel poolel algatati seoses teenuste direktiivi (ühtseid kontaktpunkte käsitleva) artikli 8 nõuetele mittevastavusega kümme EU Piloti juhtumit, mille proportsionaalsust tuleb samuti hinnata. Kui komisjon kaebab liikmesriigi Euroopa Kohtusse, peab komisjon esitama nõutavad tõendid ELi õiguse rikkumise kohta ning asjaolu kohta, et ta andis enne mis tahes kohtuvaidlust liikmesriikidele võimaluse esitada oma argumendid. Kui komisjon selliseid tõendeid ei esita, on Euroopa Kohtul õigus teha otsus komisjoni kahjuks, kuulutades juhtumi vastuvõetamatuks või põhjendamatuks.

### 98

Täisleppimatus poliitika kavandati vahetult pärast vastastikust hindamist kui tingimusteta kohustuste, st proportsionaalsusanalüüsi sõltumatute kohustuste käsitlemise poliitika. Teenuste direktiivi rakendamise alguses käsitas komisjon selliseid kohustusi esmatähtsatena. Nagu on aga osutatud komisjoni vastuses punktile 97, on komisjon järgnevalt algatanud rikkumisjuhtumeid seoses põhjendamatu nõuetega.

### 99

Komisjon on seoses liikmesriikide õigusaktide mittevastavusega avanud rohkem kui üheksa rikkumisjuhtumit ja üheksa rikkumisjuhtumit on avatud täisleppimatus poliitika alusel, mis tähendab seda, et teatavate teenuste direktiivis sisalduvate meetmete puhul, mida komisjon saab määratleda tingimusteta kohustustena, ei tohiks liikmesriikides olla ühtegi rikkumisjuhtumit seoses siseriiklike õigusaktide mittevastavusega. Täisleppimatus nõuet järgitakse seega juhul, kui rikkumismenetlusi liikmesriikide vastu ei ole. Avatud on küll üheksa juhtumit, kuid komisjon käivitas ligikaudu 40 uurimist. Seepärast saab üheksat rikkumisjuhtumit pidada heaks tulemuseks, sest ülejäänud juhtumid lahendati uurimise varasemates etappides. Tuleb arvesse võtta, et täisleppimatus juhtumite puhul võttis komisjon aluseks liikmesriikides esinevaid takistusi käsitleva aruande, millele tugineb 2012. aasta rakenduspakett. Pärast kõnealuse aruandega tutvumist tegi komisjon kindlaks tingimusteta kohustused, mida liikmesriigid ei täitnud. Selle tulemusel algatati kõnealused 40 uurimist.

### 100

Komisjon kinnitab, et rikkumisjuhtumite puhul on seatud eesmärgiks 18 kuud ning et teenuste direktiiviga seotud juhtumite menetlemise keskmine kestus oli 19,6 kuud. Mõned sellistest juhtumitest on poliitiliselt väga tundlikud. Teenuste direktiiviga seotud juhtumite menetlemise kestus on muude siseturu direktiividega seotud juhtumite menetlemise ajast lühem.

### 101

Nagu on selgitatud komisjoni vastuses punktile 99, on niinimetatud mittevastavuse juhtumite puhul tegemist komisjoni omal algatusel käivitatud juhtumitega, mille puhul kehtib täisleppimatus poliitika.

## 104

Teenuste direktiiviga seotud rikkumisjuhtumite menetlemine kestab keskmisest vähem. Peale selle leiab komisjon, et liikmesriikides tehtud õigusaktide muudatused ei tulene mitte ainult rikkumismenetluste algatamisest – alates EU Piloti kasutuselevõtmisest on palju juhtumeid lahendatud enne rikkumismenetluste algatamist. EU Piloti edukus selgitab rikkumismenetluste ja järgnevalt Euroopa Kohtusse edastatud juhtumite väiksemat arvu. Seoses dokumentide kättesaadavusega tuleb märkida, et komisjoni otsused rikkumisjuhtumites on avalikult kättesaadavad komisjoni veebisaidil. Peale selle antakse liidu õiguse kohaldamise järelevalvet käsitlevas komisjoni iga-aastasest aruandes täielik ülevaade rikkumismenetlustest, millega komisjon tegeles eelmise aasta jooksul. Nagu on tunnistanud Euroopa Kohus, tuleks selliste menetluste ajal säilitada komisjoni ja asjaomase liikmesriigi vahel vastastikuse usalduse õhkkond. Samu põhimõtteid püütakse järgida ka dokumentidele juurdepääsu taotluste kontekstis (vt dokumentidele juurdepääsu käsitleva määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõige 2). Niipea kui uurimine lõpetatakse, ja juhul, kui see ei ole seotud muude pooleilolevate uurimistega, ei kohalda komisjon kooskõlas kohtupraktikaga enam sellist üldist eeldust ning uurib iga taotlust eesmärgiga anda võimalikult ulatuslik juurdepääs kooskõlas määrusega (EÜ) nr 1049/2001.

## 6. selgitus. Euroopa Kohtusse antud rikkumisjuhtum

Nagu on märgitud ELi õiguse kohaldamise järelevalve iga-aastasest aruandes (2014),<sup>4</sup> võib üldist rikkumismenetluste arvu vähenemist seletada ELi toimimise lepingu artikli 267 alusel tehtud eelotsuste arvu suurenemisega alates 2010. aastast. Ligikaudu pooltes otsustes, mis Euroopa Kohus on alates 2010. aastast ELi toimimise lepingu artikli 267 alusel teinud, on ta käsitlenud liikmesriikide õigusaktide vastavust ELi õigusaktidele ning tuvastanud paljudel juhtudel mittevastavusi. Kuigi eelotsused erinevad rikkumismenetlustes tehtud otsustest, annavad need komisjonile täiendava võimaluse süstemaatilisemalt tagada, et liikmesriikide õigusaktidest või nende kohaldamisest tulenevad liidu õiguse rikkumised kõrvaldatakse.

Kohtujurist esitas oma ettepaneku 2015. aasta septembris.

## 107

Teenuste direktiiviga hõlmatud valdkonnas tugineb jõustamisstrateegia mitmesugustele vahenditele: rikkumismenetlused, ettevõtja sotsiaalne vastutus ja dialoog liikmesriikidega. Komisjoni tegevuses tuleb kõiki neid eri vahendeid arvesse võtta. Alates 2007. aastast on komisjon kehtestanud oma prioriteetid jõustamistegevuse kaudu ning komisjoni prioriteetid on sätestatud 2012. aasta teatises. Kõnealuste prioriteetide järgimisel on loomulikult arvesse võetud komisjoni kohustusi aluslepingu täitmise tagajana. Ühtse turu strateegia alusel töötatakse täiendavalt välja veelgi põhjalikum prioriteetidel põhinev poliitika.

## 108

Euroopa poolaasta protsessi raames esitatavad riigipõhised soovitusel on seotud küsimuste ja probleemidega, mida on analüüsitud ja arutatud nii liikmesriikide ja komisjoni vahel kui ka nõukogu tasandil. Seega on poliitiline omavastutus nende puhul suurem. Rikkumismenetlustel võib samuti olla poliitiline mõju.

## 110

Vt komisjoni vastus punktile 108.

4 COM(2015) 329 final.

## Järeldused ja soovitus

### 111

Komisjon kasutab vajaduse korral õiguslikke menetlusi. Komisjon on määranud kindlaks oma prioriteetsed valdkonnad ja nendes valdkondades meetmeid võtnud.

Suur osa direktiivist tugineb proportsionaalsuse hindamisele, mille liikmesriigid peavad tegema iga juhtumi puhul eraldi, ning komisjonil tuleb seda arvesse võtta (nt artikkel 15 ja artikkel 39, millega liikmesriikidelt nõutakse teatavate nõuete hindamist). Seepärast ei tehta tegevuse kohta otsuseid mitte kindlustunde ulatuse, vaid õigusliku aluse põhjal. Kohtumenetluse pikkus ei ole kunagi takistanud rikkumismenetluste algatamist. Direktiivis sisalduvate tingimusteta kohustuste puhul on komisjon tegutsenud kiiresti ja omaalgatuslike uurimiste arv on väga stabiilne. EU Piloti juhtumeid on aastas keskmiselt 80 ning üle 30 puhul neist avab komisjon toimiku omal algatusel.

### 112

Käsiraamat tehti kättesaadavaks seitse kuud pärast teenuste direktiivi vastuvõtmist ja 29 kuud enne direktiivi ülevõtmise tähtaega. Enne käsiraamatu avaldamist toimusid liikmesriikidega laiaulatuslikud konsultatsioonid ja arutelud ning seega oli selle sisu liikmesriikidele eelnevalt hästi teada. Käsiraamatu avaldamine ilma nõuetekohaseid konsultatsioone pidamata oleks kujutanud endast suuremat probleemi kui väikesed viivitused käsiraamatu avaldamisel.

### 1. soovitus

Komisjon nõustub soovituselga. 19. mail 2015 vastuvõetud parema õigusloome paketiga loodi üldine raamistik ELi õigusaktide lihtsustamiseks ja tõhustamiseks. Komisjon abistab liikmesriike liidu õigusaktide rakendamisel, kasutades mitmesuguseid nõuetele vastavust edendavaid vahendeid (oluliste seadusandlike algatuste rakenduskavad, võrgustikud, eksperdikomiteede kohtumised ja suunised). Komisjon leiab, et suuniste ettevalmistamine ei tohiks häirida poliitilist protsessi, mille tulemusel Euroopa Parlament ja nõukogu lepivad uues õigusaktis kokku.

### 113

Komisjon sätestas oma prioriteetid 2012. aasta teatises teenuste direktiivi rakendamise kohta<sup>5</sup>. Teatises selgitab komisjon, et keskendub jõustamisele, kuid et see ei ole tema ainus tegevusvaldkond. Ühtlasi on komisjon määranud kindlaks prioriteetsed valdkonnad ja kehtestanud meetmed eelseisvateks aastateks, sealhulgas jaekaubanduse tegevuskava, kutsevalifikatsioonide tunnustamise direktiivi reform ning õigusliku vormi ja äriühingus osaluse omamise vastastikune hindamine. Euroopa Ülemkogu kiitis need meetmed heaks oma 23. oktoobri 2013. aasta järeldustes. Nagu Euroopa Ülemkogu rõhutas, on liikmesriikidel teenuste direktiivi rakendamisel täita keskne roll.

Toimekontrollide eesmärk ei olnud kindlaks teha teenuste direktiiviga kokkusobimatuid takistusi. Selle asemel keskenduti neis võimalikele vastuoludele ELi eri õigusaktide vahel, et vältida mis tahes vastuolusid nende vahel. Pärast toimekontrolli muudeti 2013. aastal kutsevalifikatsioonide tunnustamise direktiivi (vt algne ettepanek KOM(2011) 883 (lõplik), punkt 4.11, ja komisjoni 2011. aasta teatis KOM(2011) 20, punkt 4.2) ning 2015. aastal lepitakse kokku muudetud pakettreiside direktiivis (vt komisjoni algne ettepanek COM(2013) 512, punkt 1.4).

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

## 2. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel. Komisjon määras oma prioriteedid kindlaks 2012. aasta teatises ja on selle suhtes järelmeetmeid võtnud. Oma 2012. aasta juuni teatises kutsus komisjon liikmesriike üles viima teenuste valdkonnas läbi ambitsioonikamaid riiklikke reforme. Selle üleskute toetamiseks esitas komisjon riigipõhised soovitused Euroopa poolaasta kontekstis.

### 114

2012. aasta uuringus ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)) lähtuti teenuste sektoris esinevate takistuste hindamisest kahel ajahetkel: enne direktiivi kehtestamist ja pärast seda (2011. aasta lõpus). Seepärast ei olnud arvatud mõju aluseks teoreetilised eelhindangud, vaid teelikud läbiviidud riiklikud reformid. Takistuste kõrvaldamise majandusliku mõju hindamiseks arvatud elastsus põhines sel ajal kättesaadavate majandusandmete riikidevahelistel võrdlustel. See ei tähenda aga, et selline elastsus oleks ebatõpne või ebausaldusväärne.

Komisjon on seda uuringut ajakohastanud, et võtta arvesse aastatel 2012–2014 liikmesriikides tehtud reforme (kättesaadav aadressil <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Peale selle on hiljuti koostatud üksikasjalikumad hinnangud prioriteetsetes valdkondades – äriteenused ja jaekaubandus – allesjäänud takistuste ja nende kõrvaldamise majandusliku mõju kohta. Need avaldati ühtse turu strateegiale lisatud komisjoni talituste töödokumendis (<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>, vt jaotised 2.3 ja 2.4).

## 3. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel. 19. mail 2015 võttis komisjon vastu parema õigusloome paketi, et tagada oma meetmete tõhusus. Parema õigusloome pakett sisaldab ka suuniseid mõjuhindangute koostamiseks, et uurida kavandatud tegevusvariantide potentsiaalseid majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnavalaseid tagajärgi. Komisjon järgib neid suuniseid.

### 115

Komisjon jätkab liikmesriikide toetamist, esitades parimal taval põhinevaid suuniseid ja soovitusi.

### 116

Komisjon on töötanud selle nimel, et suurendada ühtsete kontaktpunktide kasutamist, näiteks veebisaidi „Teie Euroopa” ettevõtetele suunatud jao kaudu. Komisjon on teinud COSME programmi raames ettepaneku rahastada ühtsete kontaktpunktide piiriüleste teadlikkuse suurendamise projekte, keskendudes eelkõige internetis toimuvale tegevusele.

## 4. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel. Kuigi see soovitus on suunatud liikmesriikidele, jätkab komisjon nende toetamist, esitades parimal taval põhinevaid suuniseid ja soovitusi.

### 117

Siseturu infosüsteemi kaudu saadetud teavituste ning eeskätt teenuste direktiivi alusel nõutava riiklike eeskirjade proportsionaalsuse hindamise selgus ja kvaliteet sõltuvad teavitavast liikmesriigist. Teavituste hindamise hõlbustamiseks tagab komisjon kõikidele liikmesriikidele teavituste ingliskeelsed tõlked ja teeb need siseturu infosüsteemis kättesaadavaks.

Komisjoni talitused hindavad kõiki teavitusi, mille liikmesriigid on siseturu infosüsteemis esitanud. Kui riiklike nõuete hindamisel kerkib küsimusi nende kooskõla kohta teenuste direktiiviga, esitavad komisjoni talitused asjaomasele liikmesriigile siseturu infosüsteemi kaudu märkused.

Tuleb tähele panna, et kuna teenuste direktiivist ei tulene kohustust teavitada meetmete eelnõudest, on enamik teatatud meetmeid juba vastu võetud. Selles kontekstis on rikkumismenetlus ainus tõhus vahend, mille abil komisjon saab kõnealuste meetmetega tegelda, kuigi komisjoni tegevus oleks mõjusam eelnõu etapis.

### 5. soovitus

Komisjon nõustub soovitusega.

### 118

Praegu puuduvad komisjonil vahendid tarbijakaitsealase koostöö määrase paremaks kasutamiseks. Kõnealust määrust tuleb ametlikult muuta, et seda saaks kasutada teenuste direktiivi artikli 20 täitmise tagamiseks.

### 6. soovitus

Komisjon nõustub soovitusega.

### 119

EU Pilot on süsteem, mille kaudu komisjon ja liikmesriigid arutavad ELi õiguse võimalikke rikkumisi seoses liidu õigustiku ebaõige ülevõtmise või puuduliku kohaldamisega. EU Piloti juhtum lõpetatakse, kui arutelud liikmesriigiga annavad rahuldava tulemuse, või kui selle tulemusena võidakse alustada rikkumismenetlust (mille puhul liikmesriigile saadetakse märgukiri), kui komisjon järeldab, et liikmesriik on rikkunud ELi õigust. EU Pilot ei ole vahend, millega pakutakse lahendusi konkreetsetel juhtudel, vaid sellega käsitletakse laiemaid liidu õiguse kohaldamisega seotud küsimusi.

## 7. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel esimese osaga. Komisjon on võtnud kohustuse piirata võimalikult suures ulatuses EU Piloti raames ELi õiguse väidetavate rikkumiste uurimiseks kuluvat aega. Seoses soovitusel teise osaga tuleb märkida, et komisjon ei avalikusta, kas teatava liikmesriigi suhtes on/oli kindlas küsimuses käimas EU Piloti menetlus. Komisjon vahetab liikmesriikidega head tava liidu õiguse kohaldamise (sealhulgas EU Piloti toimimise) kohta sihtotstarbelistes foorumites. Komisjon avaldab koondteavet EU Piloti kohta ELi õiguse kohaldamise järelevalve iga-aastases aruandes (COM(2015) 329). Kui komisjon avaldaks mõne EU Piloti juhtumi kohta konkreetset teavet, oleks see vastuolus rikkumismenetluse-eelsete meetmete suhtes kehtivate konfidentsiaalsuskohustustega liikmesriikide ees (mis võiks kahjustada liikmesriikide ametiasutuste usaldust kõnealuste ja muude juhtumite suhtes). Euroopa Liidu Kohus on kiitnud heaks komisjoni tava käsitleda käimasolevaid EU Piloti uurimisi konfidentsiaalselt (Petrie kohtuotsus (kohtuasi T-191/99), Spirlea kohtuotsus (kohtuasi T-306/12), kohtuotsus ClientEarth vs. komisjon (kohtuasjad T-424/14 ja T-425/14)). Need kohtuotsused olid seotud dokumentidele juurdepääsu taotlustega.

Eespool kirjeldatud arvesse võttes leiab komisjon, et tema praegused teabe levitamise põhimõtted tagavad sobiva tasakaalu ELi õiguse kohaldamist käsitleva parima tava edendamise vajaduse ning komisjoni ja liikmesriikide konfidentsiaalse suhte vahel. Komisjon on võtnud kohustuse kaaluda parimaid viise EU Piloti kohta koondteabe levitamiseks.

## 120

Direktiiviga hõlmatud valdkonnas tugineb jõustamisstrateegia mitmesugustele vahenditele: rikkumismenetlused, ettevõtja sotsiaalne vastutus ja dialoog liikmesriikidega. Komisjoni tegevuses tuleb kõiki neid eri vahendeid arvesse võtta. Alates 2007. aastast on komisjon kehtestanud oma prioriteetidid jõustamistegevuse kaudu ning komisjoni prioriteetidid on sätestatud 2012. aasta teatises. Kõnealuste prioriteetide järgimisel on loomulikult arvesse võetud komisjoni kohustusi aluslepingu täitmise tagajana.

## 8. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel. Komisjon leiab, et rikkumismenetluste eesmärk on teha lõpp ELi õiguse rikkumisele ja tagada võimalikult varajases etapis nõuetele vastavus, ning ta on võtnud kohustuse piirata selle eesmärgi saavutamiseks kuluvat aega nii palju kui võimalik. Tõhusaim moodus kõnealuse eesmärgi saavutamiseks ei ole aga alati seotud rikkumismenetluse kiirusega, sest mõnikord võib rikkumismenetluse alustamine ilma ebakindlaid olukordi arvesse võtmata avaldada soovitud vastupidist mõju.

Alates EU Piloti kasutuselevõtmisest on rikkumismenetluste ja seega Euroopa Kohtule edastatud juhtumite arv järsult vähenenud, sest sageli leitakse lahendused EU Piloti raames. Komisjoni poliitika esmane eesmärk on veenda liikmesriike võtma meetmeid nõuetele vastavuse küsimustega tegelemiseks.

## KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

### Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:  
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:  
Euroopa Liidu esindustest ([http://ec.europa.eu/represent\\_et.htm](http://ec.europa.eu/represent_et.htm)),  
delegatsioonidest väljaspool ELi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_et.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm)),  
kasutades Europe Direct'i teenistust ([http://europa.eu/europedirect/index\\_et.htm](http://europa.eu/europedirect/index_et.htm))  
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (\*).

(\*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

### Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

On üldteada, et ELi-siseses kaubanduses ei ole teenuste turg oma täispotentsiaali saavutanud. Teenuste direktiivi eesmärk oli õiguslike ja haldusalaste takistuste vähendamine nii teenuseosutajate kui ka teenuste kasutajate jaoks, kuid põhjendamatud takistused püsivad ka veel mõni aasta pärast 2009. aastaks kehtestatud rakendamise tähtaja möödumist. Auditiga leiti, et kuigi komisjon oli liikmesriikide probleemid kindlaks määranud, ei ole ta teatud liiki takistusi piisavalt käsitletud ja võetud meetmetega ei ole piisavalt kiiresti tulemusi saavutatud. Teenuseosutajad ja tarbijad peavad jätkuvalt kannatama, kuna neil ei ole veel sellist juurdepääsu teenuste siseturule, mida direktiiv näeb ette.



EUROOPA  
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus