

Tematsko izvješće

Je li Komisija zajamčila djelotvornu provedbu Direktive o uslugama?



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

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

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx

Internetske stranice: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2016.

Print	ISBN 978-92-872-4168-9	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/434779	QJ-AB-16-002-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-4178-8	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/235520	QJ-AB-16-002-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4175-7	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/98646	QJ-AB-16-002-HR-E

© Europska unija, 2016.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Tematsko izvješće

Je li Komisija zajamčila djelotvornu provedbu Direktive o uslugama?

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je IV. revizijsko vijeće, kojem je na čelu član Suda Milan Martin Cvikl i koje je specijalizirano za reviziju prihoda, istraživanja i unutarnjih politika, financijskog i ekonomskog upravljanja te institucija i tijela Europske unije. Reviziju je predvodio član Suda Neven Mates, dok su mu potporu pružali voditelj njegova ureda Georgios Karakatsanis, ataše u njegovu uredu Marko Mrkalj, glavni rukovoditelj Paul Stafford, voditelj radnog zadatka Wayne Codd te revizori Sandra Dreimane, Jurgen Manjé i Wolfgang Stolz.



Slijeva nadesno: J. Manjé, P. Stafford, N. Mates, W. Codd, S. Dreimane, G. Karakatsanis.

Odlomak

Pojmovnik i pokrate

I.-VIII. Sažetak

1.–11. Uvod

6.–7. Ciljevi Direktive o uslugama

8.–11. Uloge i odgovornosti

12.–13. Opseg revizije i revizijski pristup

14.–110. Opažanja

16.–42. Prenošnje Direktive u nacionalno zakonodavstvo i praćenje provedbe

16.–18. Komisija je pružila pomoć i provodila praćenje u pogledu prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo

19.–20. Dvadeset država članica kasnilo je s prenošenjem Direktive u nacionalno zakonodavstvo

21.–27. Međusobno ocjenjivanje inovativna je praksa kojom je Komisija dobro upravljala i koja se kasnije upotrebljavala i za ostale direktive

28.–29. Za uspješnu provedbu potrebno je uložiti još mnogo napora

30.–32. Provedenim provjerama uspješnosti ispitalo se funkcioniranje zakonodavstva EU a u stvarnim poslovnim scenarijima

33.–34. Ishodi tih provjera bili su temelj dodatnih zakonodavnih prijedloga Komisije

35.–36. Komisija je mogla bolje iskoristiti rezultate da zajamči sustavno izvršenje Direktive o uslugama

37.–42. Nedostatak procjene ekonomskog učinka

43.–77. Provedba

43.–45. Instrumenti i podrška Komisije u vezi s provedbom Direktive o uslugama nisu se dovoljno koristili te su stoga tek djelomično djelotvorni

46.–52. Kašnjenja s uspostavom jedinstvenih kontaktnih točaka i njihova različita kvaliteta u različitim državama članicama

53.–55. Jedinstvene kontaktne točke teško je pronaći, a poduzeća su slabo informirana

56.–64. Slaba administrativna suradnja u pitanjima koja se odnose na Direktivu o uslugama

65.–71. Potrošači i dalje nailaze na probleme u vezi s pristupom jedinstvenom tržištu usluga

- 72.–75. **Pružatelji usluga i dalje nepravedno diskriminiraju korisnike**
- 76.–77. **Rješavanje problema**
- 78.–110. **Izvršenje**
- 78.–79. **Komisija se za izvršenje Direktive služi nizom instrumenata**
- 80.–85. **Mreža SOLVIT rijetko se upotrebljava za Direktivu o uslugama**
- 86.–93. **Instrument EU Pilot – dijalog prije pokretanja postupka radi utvrđivanja povrede obveze kojim su države članice zadovoljne**
- 94.–99. **Komisija se gotovo nije služila postupcima radi utvrđivanja povrede obveze**
- 100.–101. **Postupci utvrđivanja povrede obveze traju predugo**
- 102.–104. **Mjere poduzete u pogledu pojedinačnih pritužbi na usluge redovito se prate, no tijekom postupaka radi utvrđivanja povrede obveze postoje duga razdoblja neaktivnosti**
- 105.–107. **Sudu Europske unije upućen je samo jedan predmet**
- 108.–110. **Ciljane preporuke za pojedine zemlje imale su ograničen uspjeh**

- 111.–120. **Zaključci i preporuke**
- 112.–114. **Prenošenje Direktive u nacionalno zakonodavstvo i praćenje provedbe**
- 115.–118. **Provedba**
- 119.–120. **Izvršenje**

Odgovori Komisije

BDP: bruto domaći proizvod

CHAP: sustav Komisije za evidentiranje pritužbi

ECC-net: mreža europskih potrošačkih centara

ECJ: European Court of Justice

ESA: Europski sustav računa

EU Pilot: instrument suradnje država članica i Komisije u pitanjima o usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravom EU-a ili pravilnoj primjeni prava EU-a. Služi kao prvi korak kojim se, ako je moguće, nastoji izbjeći pokretanje službenog postupka radi utvrđivanja povrede obveze.

EU: Europska unija

IMI: informacijski sustav unutarnjeg tržišta

NACE Rev. 2: statistička klasifikacija gospodarskih djelatnosti u Europskoj zajednici

Pretrage sadržaja: provjere internetskih stranica na razini EU-a u određenim mrežnim sektorima

PSC: Point of Single Contact

SOLVIT: alternativni mehanizam za rješavanje sporova koji je uspostavljen kako bi pomogao građanima i poduzećima EU-a kojima je uskraćena mogućnost ostvarivanja prava na europskom unutarnjem tržištu jer je javna uprava u nekoj drugoj državi članici pogrešno primijenila zakonodavstvo o unutarnjem tržištu.

UFEU: Ugovor o funkcioniranju Europske unije

I
Dok je jedinstveno tržište robe dobro razvijeno u pogledu trgovine unutar EU-a, za tržište usluga prevladava stajalište da nije ostvarilo svoj puni potencijal. Direktiva o uslugama odnosi se na uslužne djelatnosti koje čine približno 46 % BDP-a EU-a, a cilj joj je ukloniti pravne i administrativne prepreke kako za pružatelje tako i za korisnike usluga. Države članice trebale ostvariti taj cilj prenošenjem Direktive u nacionalno zakonodavstvo, povećanjem transparentnosti i pojednostavnjenjem postupaka kojima se poduzećima i potrošačima na jedinstvenom tržištu olakšava pružanje usluga, odnosno korištenje njima.

II
Revizija koju je proveo Sud bila je usmjerena na aktivnosti koje je Europska komisija provela radi potpore državama članicama te su ispitane izvršne mjere namijenjene rješavanju pitanja neusklađenosti koja ograničavaju pravilno funkcioniranje jedinstvenog tržišta usluga.

III
Većina država članica nije prenijela Direktivu u nacionalno zakonodavstvo u zadanom roku. Međutim, da bi se provedba Direktive olakšala, Komisija je pratila napredak i pružala potporu tijekom cijeloga procesa, kako tijekom tako i nakon prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo, i to organiziranjem postupka međusobnog ocjenjivanja i pružanjem smjernica tijekom redovitih sastanaka tematskih stručnih skupina.

IV
Međusobno ocjenjivanje i provjere uspješnosti u ciljanim sektorima bili su korisni za države članice, ali su također pokazali da i dalje postoji znatan broj prepreka. Komisija nije dovoljno pratila mjere poduzete u pogledu tih prepreka te nije pokazala osobitu spremnost da ospori obrazloženje „proporcionalnosti” kojim su se služile pojedine države članice kako se ne bi morale uskladiti sa zahtjevima.

V
Komisija je tek djelomično zajamčila djelotvornu provedbu Direktive. I nekoliko godina nakon roka za provedbu koji je istekao 2009. godine i dalje su prisutne određene prepreke na unutarnjem tržištu usluga obuhvaćenih Direktivom, a Komisija nevoljko pokreće sudske postupke, djelomično zbog njihove dugotrajnosti, ali i zbog manjka jasnog uporišta u zakonodavstvu. Za rješavanje problema primjenjivale su se mjere poput mreže SOLVIT i instrumenta EU Pilot, premda se rezultati nisu ostvarivali onom brzinom koju očekuju poduzeća i korisnici usluga. Potrošači još ne uživaju razinu pristupa unutarnjem tržištu usluga koja je predviđena Direktivom.

VI
Moguće ekonomske koristi koje bi se ostvarile potpunom provedbom Direktive još nisu poznate, no da bi se prikazao učinak uklanjanja prepreka često se navodi procjena pozitivnog utjecaja koje bi uklanjanje prepreka imalo na gospodarsku aktivnost. Zbog nedostatka dovoljno iscrpnih podataka o sektorima na koje je Direktiva utjecala i dalje nema pouzdane kvantifikacije njezina učinka.

VII

U iznesenim preporukama Sud od Komisije između ostaloga traži da odlučnije izvršava Direktivu, i to:

- praćenjem mjera poduzetih u pogledu rezultata dobivenih postupcima kao što su međusobno ocjenjivanje i provjere uspješnosti kako bi se uklonile neusklađenosti te suradnjom s državama članicama na traženju rješenja za pitanja najvažnija za gospodarstvo,
- pokretanjem postupka EU Pilot u što kraćem roku nakon uočavanja problema, pri čemu bi se informacije o postignutim rješenjima trebale staviti na raspolaganje i drugim interesnim stranama,
- skraćivanjem trajanja postupaka radi utvrđivanja povrede obveze u najvećoj mogućoj mjeri,
- upućivanjem važnih pitanja povezanih s neprovođenjem i nepravilnom primjenom Direktive Sudu Europske unije.

VIII

Osim toga:

- Komisija bi trebala sastavljati smjernice za prenošenje direktiva i staviti ih na raspolaganje u najkraćem mogućem roku nakon usvajanja,
- Komisija bi trebala nastojati zajamčiti da se pitanje podataka potrebnih za procjenu učinka novog zakonodavstva riješi u ranoj fazi zakonodavnog postupka,
- Države članice trebale bi poštovati Povelju o jedinstvenim kontaktnim točkama i to, primjerice, objavljivanjem informacija na više jezika i omogućavanjem obavljanja svih administrativnih koraka potrebnih za prekogranično pružanje usluga,
- zakonodavac bi trebao uvesti razdoblje mirovanja nakon slanja obavijesti o nacrtu zahtjeva i pobrinuti se da su javno objavljeni na internetskim stranicama kako bi im se omogućio lakši pristup i pravodobna analiza,
- izmjenama Uredbe o suradnji u području zaštite potrošača trebalo bi proširiti područje njezine primjene kako bi se njome obuhvatio i članak 20. Direktive o uslugama.

01

Direktiva o uslugama (u daljnjem tekstu: Direktiva) donesena je 2006. godine radi uklanjanja pravnih i administrativnih prepreka kako za pružatelje tako i za korisnike usluga. Države članice trebale ostvariti taj cilj prenošenjem Direktive u nacionalno zakonodavstvo, povećanjem transparentnosti i pojednostavnjenjem postupaka kojima bi se poduzećima i potrošačima na jedinstvenom tržištu olakšalo pružanje usluga, odnosno korištenje njima. Direktivom su obuhvaćene usluge koje čine 46 %¹ BDP-a EU-a. Sve države članice EU-a morale su je provesti do kraja 2009.

02

Prvi koraci koji su doveli do Direktive načinjeni su još 1997. kad je Komisija predstavila Akcijski plan za jedinstveno tržište² i pozvala na uklanjanje sektorskih prepreka integraciji tržišta. Dokumenti koji su uslijedili ciljano su se odnosili na usluge i u njima se navodilo da postojeće prepreke na unutarnjem tržištu usluga „djeluju kao kočnica za gospodarstvo EU-a i njegov potencijal za rast, konkurentnost i otvaranje novih radnih mjesta“³. U konačnici je 2004. izrađen prijedlog Direktive o uslugama (koja se često naziva i Bolkesteinovom direktivom), prema kojoj se slobodno kretanje usluga temelji na načelu zemlje podrijetla. To bi značilo da se pružatelji usluga trebaju pridržavati propisa samo one države članice u kojoj imaju poslovni nastan, bez obzira na to gdje se uslužna djelatnost obavlja. Međutim, načelo zemlje podrijetla odbačeno je na zahtjev Europskog parlamenta⁴. Direktiva o uslugama⁵ donesena je 2006. i njome je uvedena zamjenska obveza prema kojoj države članice „osigurava[ju] slobodni pristup i slobodno izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području“ i „ne smiju uvjetovati pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području ispunjavanjem nekog zahtjeva koji ne poštuje [...] načela nediskriminacije, [...] nužnosti [...] i proporcionalnosti“⁶.

03

Direktiva se ne primjenjuje na cijeli niz gospodarskih djelatnosti: negospodarske usluge od općeg interesa, financijske usluge, elektroničke komunikacije, usluge agencija za privremeno zapošljavanje, zdravstvene usluge, audiovizualne usluge, kockanje, djelatnosti povezane s izvršavanjem službenih ovlasti, socijalne usluge, usluge privatnog osiguranja, usluge javnih bilježnika i ovrhovoditelja te oporezivanje. Direktiva se također ne odnosi na zakonodavstvo država članica o socijalnoj sigurnosti.

- 1 SWD(2014) 131 završna verzija od 31. ožujka 2014. „Work plan for reporting on national reforms in services markets“ (hrv. *Plan rada za izvješćivanje o nacionalnim reformama tržišta usluga*).
- 2 CSE(97)1 završna verzija od 4 lipnja 1997. Komunikacija Komisije Europskom vijeću „Action plan for the single market“ (hrv. *Akcijski plan za jedinstveno tržište*).
- 3 COM(2002) 441 završna verzija od 30. srpnja 2002. „Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the state of the internal market for services“ (hrv. *Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o stanju unutarnjeg tržišta usluga*).
- 4 COM(2013) 547 završna verzija od 24. srpnja 2013. „Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uslugama platnog prometa na unutarnjem tržištu i izmjeni Direktiva 2002/65/EZ, 2013/36/EU i 2009/110/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 2007/64/EZ“.
- 5 Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL L 376, 27.12.2006., str. 36.).
- 6 Članak 16. stavak 1. Direktive o uslugama. Proporcionalnost: zahtjev mora biti prikladan za ispunjenje postavljenog cilja i ne smije prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja.

04

Dok je jedinstveno tržište robe dobro razvijeno u pogledu trgovine unutar EU-a, za tržište usluga prevladava stajalište da nije ostvarilo svoj puni potencijal te da je potreban njegov rast, što je posebno istaknuo Europski parlament u izvješću o unutarnjem tržištu usluga za koje je izvjestiteljica bila Anna Maria Corazza Bildt⁷ i nedavno u izvješću za koje je izvjestitelj bio Sergio Gaetano Cofferati⁸. S obzirom na važnost uslužnog sektora u europskom gospodarstvu uspješna provedba Direktive može imati vrlo snažan učinak.

05

Rok za prenošenje u nacionalno zakonodavstvo zacrtan je za 2009., ali u komunikaciji Komisije od 22. listopada 2013. stoji da „Europa još uvijek nije ispunila očekivanja u pogledu jedinstvenog tržišta, osobito u ključnim područjima kao što su digitalno gospodarstvo, energetika i usluge“. U siječnju 2014. Vijeće je naglasilo potrebu za koordinacijom između Komisije i država članica radi poboljšanja načina provedbe, primjene i izvršenja pravila jedinstvenog tržišta⁹.

Ciljevi Direktive o uslugama

06

Potpunom provedbom Direktive trebalo bi se ukloniti birokratsko opterećenje i znatno olakšati poslovni nastan pružatelja usluga i na domaćim i na inozemnim tržištima. Ujedno bi se trebalo olakšati prekogranično pružanje usluga. Kako bi se ostvario taj cilj, države članice dužne su uspostaviti „jedinствене kontaktne točke“, koje bi trebale pomoći poduzećima pružanjem iscrpnih informacija o postupcima potrebnim za stavljanje usluga u ponudu i njihovo pružanje te omogućavanjem da se za obavljanje nužnih formalnosti služe internetom. Direktivom se također povećavaju prava korisnika usluga, osobito potrošača, i to zabranom diskriminacije na temelju državljanstva ili boravišta.

07

Prepreke koje se Direktivom žele ukloniti uključuju¹⁰:

- (a) diskriminirajuće zahtjeve koji se izravno ili neizravno temelje na državljanstvu ili, u slučaju poduzeća, mjestu registriranog sjedišta;
- (b) zabranu poslovnog nastana pružatelja usluga u više država članica, odnosno upisa u registre ili članstva u profesionalnim tijelima ili udruženjima u više država članica;

- 7 Izvješće o unutarnjem tržištu za usluge za koje je izvjestiteljica bila Anna Maria Corazza Bildt (2012/2144(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0273+0+DOC+XML+V0//HR>).
- 8 Izvješće o upravljanju jedinstvenim tržištem u Europskom semestru 2014. za koje je izvjestitelj bio Sergio Gaetano Cofferati (2013/2194(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0066+0+DOC+XML+V0//HR>).
- 9 Bilješka o planu rada Komisije za 2014. u pogledu izvješćivanja o nacionalnim reformama tržišta usluga, 5431/14, COMPET 29, MI 51, Vijeće EU-a, Bruxelles, 22. siječnja 2014.
- 10 Kako je opisano u članku 14. Direktive.

- (c) obvezu da pružatelj usluga ima glavni poslovni nastan na teritoriju države članice u kojoj se koriste njihove usluge;
- (d) uvjete uzajamnosti s državom članicom u kojoj pružatelj već ima poslovni nastan;
- (e) uvjet da je za ovlaštenje za rad potrebno dobiti „prolaznu ocjenu“ na provjeri gospodarskih potreba ili tržišne potražnje, provesti obveznu procjenu mogućih ili trenutačnih ekonomskih učinaka djelatnosti ili pak procijeniti primjerenost djelatnosti s obzirom na ciljeve ekonomskog planiranja koje je odredilo nadležno tijelo;
- (f) uključivanje konkurentnih operatora, također i u okviru savjetodavnih tijela, u proces ovlašćivanja ili usvajanja drugih važnih odluka nadležnih tijela;
- (g) financijska jamstva, uključujući obvezu ugovaranja polica osiguranja kod pružatelja usluga ili tijela s poslovnim nastanom na teritoriju države članice u kojoj se koriste usluge pružatelja;
- (h) obvezu prethodne registracije u registrima predmetne države članice na određeno vrijeme prije početka obavljanja djelatnosti ili obvezu prethodnog obavljanja djelatnosti na teritoriju predmetne države članice u određenom trajanju.

Uloge i odgovornosti

08

Direktivom se utvrđuju uloge i odgovornosti Komisije i država članica.

09

Države članice odgovorne su za prenošenje Direktive u svoje zakonodavstvo i za niz zadataka koji se odnose na praćenje prenošenja Direktive međusobnim ocjenjivanjem (vidjeti odlomke 21.–29.) i olakšavanje poduzećima da dobiju potrebnu pomoć uspostavljanjem jedinstvenih kontaktnih točaka. Time se države članice prvi put pravno obvezuju na uvođenje usluga državne e-uprave i njihovo stavljanje na raspolaganje prekograničnim korisnicima.

10

Mreža SOLVIT mehanizam je za rješavanje sporova koji je uspostavljen kako bi pomogao građanima i poduzećima EU-a kojima je uskraćena mogućnost ostvarivanja prava na europskom unutarnjem tržištu jer je javna uprava u nekoj drugoj državi članici pogrešno primijenila zakonodavstvo o unutarnjem tržištu. Djeluje preko mreže centara SOLVIT u sklopu državne uprave svake države članice. Mreža SOLVIT praktična je alternativa formalnim mehanizmima za rješavanje problema poput postupaka pred nacionalnim sudovima ili pritužbi Europskoj komisiji.

11

Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike (prethodno Glavna uprava za unutarnje tržište i usluge) koordinira politiku Komisije o europskom jedinstvenom tržištu i radi na uklanjanju neopravdanih prepreka trgovini, posebno u području usluga i financijskih tržišta. Zadatak joj je pratiti provedbu prava EU-a u praksi, pomagati državama članicama i, po potrebi, pokretati postupke radi utvrđivanja povrede obveze.

Opseg revizije i revizijski pristup

12

12

Glavni cilj revizije koju je proveo Sud bio je procijeniti je li Komisija zajamčila djelotvornu provedbu Direktive. To je pitanje podijeljeno na dva potpitanja:

- (a) Je li Komisija prikladno pratila i evaluirala provedbu Direktive?
- (b) Je li Komisija učinila dovoljno da olakša provedbu Direktive i je li u dovoljnoj mjeri izvršavala radnje potrebne da zajamči njezinu provedbu?

13

Razgovori i pregled dokumenata obavljani su na razini Komisije. Osim toga, revizija je uključivala posjete u svrhu utvrđivanja činjenica čitavom nizu nadležnih ministarstava, poslovnih organizacija, gospodarskih komora i organizacija potrošača u sedam država članica, čiji je cilj bio prikupiti informacije o preostalim preprekama trgovini i djelotvornosti postojećih mehanizama za njihovo uklanjanje. Sud je odabrao države članice čija je prekogranična trgovina znatna: Njemačku, Ujedinjenu Kraljevinu, Austriju, Slovačku, Francusku, Nizozemsku i Portugal. Osim toga, obavljani su razgovori i s nizom drugih europskih organizacija.

14

Slijedom završetka procesa prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo 2009. godine Komisija je pokušala utvrditi područja u kojima Direktiva nije provedena te istodobno uspostaviti nekoliko mehanizama za uklanjanje preostalih prepreka. Međutim, prepreke su i dalje prisutne, a neke od njih uzrokovane su pojedinim nedorečenostima u Direktivi. Komisija nevoljko poseže za mjerama koje su joj dostupne radi utvrđivanja povrede obveze, djelomično zbog nedovoljno čvrste pravne osnove, ali i zbog dugotrajnosti sudskih postupaka kojima bi se zajamčila usklađenost (nekoliko godina čak i ako do razmjene informacija dođe na vrijeme).

15

Još nije moguće ocijeniti mjeru u kojoj su se očekivane ekonomske koristi Direktive ostvarile. Iako je Komisija objavila procjene povećanja BDP-a koje bi se Direktivom moglo ostvariti, i sami podatci koji su se pritom upotrebljavali bili su procijenjeni. Komisija prije 2014. godine nije uložila nikakav sustavan napor da prikupi podatke o prekograničnoj trgovini uslugama koje su obuhvaćene Direktivom. Štoviše, takvi podatci nisu dostupni ni 2015., zbog čega je nemoguće procijeniti rast prekograničnih usluga ili povećanje BDP-a koje je ostvareno provedbom Direktive.

Prenošenje Direktive u nacionalno zakonodavstvo i praćenje provedbe

Komisija je pružila pomoć i provodila praćenje u pogledu prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo

16

Direktiva je stupila na snagu 28. prosinca 2006. te je kao rok za njezino prenošenje u nacionalno zakonodavstvo određen 28. prosinca 2009. Prenošenje Direktive bio je zahtjevan postupak za države članice i obuhvaćao je zakonodavstvo o velikom broju gospodarskih djelatnosti pa je zato Direktivom omogućen rok od tri godine umjesto uobičajene dvije.

17

Komisija je objavila „Priručnik o provedbi Direktive o uslugama“, čiji je cilj bio pružiti državama članicama tehničku pomoć u vidu opisa prikladnih pristupa provedbi. Međutim, priručnik je postao dostupan na svim jezicima tek nešto manje od godinu dana nakon donošenja Direktive¹¹. Predstavnici posjećenih država članica istaknuli su da je priručnik bio koristan, no smatraju da bi njegov učinak bio veći da je bio dostupan odmah nakon stupanja Direktive na snagu. Osim što je objavila priručnik, Komisija je pružala savjete državama članicama u okviru posjeta u svrhu praćenja i odgovaranjem na upite.

11 Prijevodi na sve jezike objavljeni su na internetu u studenome 2007., dok je od 30. srpnja 2007. bila dostupna samo inačica na engleskom jeziku.

18

Bilateralnom suradnjom i potporom državama članicama Komisija je poduzimala potrebne korake za praćenje napretka u pogledu prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo i izvješćivala o tome Vijeće za konkurentnost. U lipnju 2012. objavila je opsežnije izvješće u okviru paketa prijedloga za uslužne djelatnosti¹².

Dvadeset država članica kasnilo je s prenošenjem Direktive u nacionalno zakonodavstvo

19

Samo osam država članica¹³ prenijelo je Direktivu u zadanom roku. Svim državama članicama koje nisu obavijestile Komisiju o dovršetku prenošenja Direktive poslana su pisma opomene, što je označilo pokretanje postupaka radi utvrđivanja povrede obveze. Dana 27. listopada 2011. tri predmeta¹⁴ koja nisu u međuvremenu riješena upućena su Sudu Europske unije. Međutim, ti su predmeti riješeni prije nego što ih je taj Sud počeo razmatrati. Grčka je bila posljednja država članica koja je dovršila prenošenje Direktive, i to 31. svibnja 2012.

20

Namjera Komisije bila je da jedinstvene kontaktne točke (vidjeti odlomke 44.–55.) imaju bitnu ulogu u provedbi Direktive. Stoga im je Komisija posvetila posebnu pozornost u svojim izvješćima o napretku država članica u pogledu provedbe Direktive, oslanjajući se kako na vlastite analize tako i na studije koje su izradile poslovne organizacije. Do roka koji je istekao 2009. godine jedinstvene kontaktne točke „prve generacije”¹⁵ osnovane su u 21 državi članici od njih 27, iako se mjera u kojoj su se administrativni postupci mogli obaviti na internetu i upotrebljavati prekogranično razlikovala od države do države.

Međusobno ocjenjivanje inovativna je praksa kojom je Komisija dobro upravljala i koja se kasnije upotrebljavala i za ostale direktive

21

U okviru postupka međusobnog ocjenjivanja predviđenog Direktivom od svake države članice traži se da procijeni obrazloženja nacionalnih zahtjeva koji se postavljaju pružateljima usluga i zatim stavi svoje nalaze na raspolaganje i ostalim državama članicama. Svrha je tog postupka bolje razumjeti razloge na kojima se temelje postojeći zahtjevi i poticati države članice da uspoređuju svoje regulatorne pristupe i razmjenjuju najbolju praksu te uklone zahtjeve za koje se slože da su neopravdani.

- 12 COM (2012) 261 završna verzija od 8. lipnja 2012. „A partnership for new growth in services 2012. – 2015.” (hrv. *Partnerstvo za novi rast na području usluga u razdoblju 2012.–2015.*) i popratni dokumenti.
- 13 Češka, Estonija, Hrvatska, Litva, Mađarska, Malta, Nizozemska i Švedska.
- 14 Njemačka (zaključeno 26. 1. 2012.), Austrija (zaključeno 26. 4. 2012.), Grčka (zaključeno 31. 5. 2012.).
- 15 Jedinstvene kontaktne točke prve generacije usklađene su s nepotpunim skupom uvjeta utvrđenih u Direktivi. Jedinstvene kontaktne točke druge generacije „ne samo da bi trebale ispuniti obveze iz Direktive o uslugama nego i izaći iz njihova okvira te ponuditi više, kako u pogledu područja primjene tako i funkcija”, stoji u Povelji o jedinstvenim kontaktnim točkama.

22

Direktivom je utvrđen sam postupak, kao i zahtjevi za međusobno ocjenjivanje regulatornog okvira koji se primjenjuje na uslužne djelatnosti u državama članicama. Do 28. prosinca 2009. države članice morale su podnijeti Komisiji izvješće s informacijama o: (1) sustavima ovlašćivanja; (2) posebnim nacionalnim zahtjevima koje države članice namjeravaju zadržati; i (3) multidisciplinarnim djelatnostima. Države članice morale su dati objašnjenja kojima pokazuju da su zadržani sustavi ovlašćivanja ili zahtjevi kompatibilni sa samom biti Direktive, obrazložiti na koji način ti zahtjevi poštuju načela nediskriminacije, nužnosti i proporcionalnosti te navesti na koje će se pružatelje usluga takvi zahtjevi nastaviti primjenjivati.

23

Komisija je prosljeđivala objašnjenja zahtjeva drugim državama članicama i dala im rok od šest mjeseci za očitovanje. Komisija je potom, nakon što je uskladila odgovore država članica, 28. prosinca 2010. objavila izvješće o postupku međusobnog ocjenjivanja uz koje je, prema potrebi, priložila prijedloge za daljnje inicijative. Komisija je bila dužna na godišnjoj osnovi pratiti mjere poduzete u pogledu toga izvješća i prijedloga. Rezultat prvog takvog praćenja bio je paket prijedloga za uslužne djelatnosti koji je objavljen u lipnju 2012., a uslijedile su inicijative poput pregleda zahtjeva koji se odnose na pravni oblik, vlasničku strukturu i tarife koje su obavila nadležna tijela iste razine, evaluacije nacionalnih propisa o pristupu profesijama i pristupu osiguranju te radionica za zainteresirane strane.

24

Postupkom međusobnog ocjenjivanja uspješno je pregledano zakonodavstvo u više država članica, i to u toj mjeri da se ta praksa kasnije na isti način primjenjivala i u drugim područjima kao što je izmijenjena Direktiva o stručnim kvalifikacijama.

25

Metodologija međusobnog ocjenjivanja sastojala se od sljedećih koraka¹⁶: samoprocjena pojedinačnih država članica, rasprava u skupinama od pet država članica i plenarnih sastanaka svih država članica. Komisija je utvrdila da su uvedena određena poboljšanja, među kojima su zamjena međusektorskih sustava ovlašćivanja jednostavnijim metodama poput izjava i ukidanje sektorskih sustava, minimalnih kapitalnih zahtjeva, zabrana više od jednog poslovnog nastana, obveznih tarifa te kvantitativnih i teritorijalnih ograničenja¹⁷.

- 16 COM(2011) 20 završna verzija od 27. siječnja 2011. „Towards a better functioning Single Market for services – building on the results of the mutual evaluations process of the Services Directive“ (hrv. *Koraci za povećanje funkcionalnosti jedinstvenog tržišta usluga – uporaba rezultata postupka međusobnog ocjenjivanja iz Direktive o uslugama*), str. 6.
- 17 SEC(2011) 102 završna verzija od 27. siječnja 2011. „Commission staff working paper on the process of the mutual evaluation of the Services Directive“ (hrv. *Radni dokument službi Komisije o postupku međusobnog ocjenjivanja iz Direktive o uslugama*), dokument priložen Komunikaciji COM(2011) 20 završna verzija, str. 10.

26

U pogledu uklanjanja prepreka poduzeti su bitni koraci. Dužnosnici u posjećenim državama članicama istaknuli su da je postupak međusobnog ocjenjivanja jedna od boljih značajki provedbe Direktive zbog činjenice da su države članice morale intenzivno surađivati u pregledavanju vrlo velike količine nacionalnog i regionalnog zakonodavstva kako bi se procijenila njegova kompatibilnost s Direktivom i postojećom sudskom praksom Suda Europske unije.

27

Posjećene države članice potvrdile su da je Komisija na praktičnoj razini učinila mnogo da pomogne pri provedbi Direktive, i to organiziranjem skupnih rasprava u svrhu međusobnog ocjenjivanja i pružanjem smjernica tijekom redovitih sastanaka tematskih stručnih skupina.

Za uspješnu provedbu potrebno je uložiti još mnogo napora

28

Izvrješća o postupku međusobnog ocjenjivanja pokazala su da su prepreke tek djelomično uklonjene. Prema procjenama Komisije, od ukupnog broja prepreka koje se Direktivom nastoje ukloniti u vezi s odabranim promatranim strukovnim skupinama, 10 % je uklonjeno u cijelosti, 60 % djelomično, a 30 % preostaje¹⁸. To pokazuje da je do dovršetka provedbe potrebno uložiti još mnogo napora.

29

Iako je međusobno ocjenjivanje podrazumijevalo suradnju na pregledavanju velike količine nacionalnog i regionalnog zakonodavstva, dužnosnici u određenim posjećenim državama članicama izrazili su zamjerke o konačnoj djelotvornosti toga postupka. Smatrali su da je Komisija učinila vrlo malo da ukloni potencijalno neopravdane prepreke koje su otkrivene tijekom postupka međusobnog ocjenjivanja. Osim toga, šest država članica bilo je mišljenja da Komisija nije dovoljno osporavala obrazloženje „proporcionalnosti“. Zagovarale su objavljivanje posebnih smjernica s primjerima onoga što je proporcionalno i onoga što nije. Time bi se postiglo da svi imaju isto poimanje proporcionalnosti, a Komisija bi imala mjerilo za procjenu postojećih i novih zahtjeva.

18 J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, „The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation“ (hrv. *Ekonomski učinak Direktive o uslugama: prva procjena nakon provedbe*), serija radova *Economic Papers*, rad br. 456, lipanj 2012., Europska komisija, Bruxelles, 2012., str. 30.

Provedenim provjerama uspješnosti ispitalo se funkcioniranje zakonodavstva EU-a u stvarnim poslovnim scenarijima

30

Komisija je tijekom 2011. i 2012. godine provela „provjere uspješnosti” kako bi procijenila „primjenu raznih zakonskih akata EU-a i njihova funkcioniranja u praksi”¹⁹ iz perspektive različitih sudionika na jedinstvenom tržištu. Zbog toga se moralo voditi računa i o drugim instrumentima EU-a povrh Direktive. Komisija je odlučila provesti provjere na temelju studija konkretnih slučajeva u odabranim poslovnim sektorima i za odabrane djelatnosti.

31

Od država članica zatraženo je da dostave informacije o tome kako bi se njihovo nacionalno zakonodavstvo u praksi primjenjivalo na moguće pružatelje usluga koji bi htjeli osnovati poduzeće ili pružati prekogranične usluge na njihovu teritoriju.

32

U jednom radnom dokumentu službi Komisije²⁰ prikazani su sažeti rezultati provjera uspješnosti za tri sektora koja su se smatrala važnima za prekograničnu trgovinu u EU-u: građevinarstvo (koje čini 6,3 % BDP-a), poslovne usluge (11,7 %) i turizam (4,4 %).

Ishodi tih provjera bili su temelj dodatnih zakonodavnih prijedloga Komisije

33

Provjere su pokazale da su Direktiva o uslugama i Direktiva o stručnim kvalifikacijama vrlo usko povezane. Priznavanje kvalifikacija često je preduvjet koji pojedinac treba ispuniti da bi mogao pružati usluge ili pokrenuti prekogranično poslovanje. Rezultati provjera uspješnosti potaknuli su Komisiju da predloži izmjene Direktive o stručnim kvalifikacijama i u pogledu suradnje preko sustava IMI²¹.

- 19 COM(2011) 20 završna verzija, str. 9.
- 20 SWD(2012) 147 završna verzija od 8. lipnja 2012. „Commission staff working document on the results of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism)” (hrv. *Radni dokument službi Komisije o rezultatima provjera uspješnosti funkcioniranja unutarnjeg tržišta usluga (građevinarstvo, poslovne usluge i turizam)*).
- 21 Direktiva 2013/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. o izmjeni Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija i Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI”) (SL L 354, 28.12.2013., str. 132.).

34

Provjerama uspješnosti otkrivene su prepreke u nacionalnom zakonodavstvu kojima su se nametali zahtjevi u pogledu posebnih vlasničkih struktura i osiguranja. Poduzeća su često trebala prilagođavati svoj pravni oblik ili vlasničku strukturu kako bi mogla poslovati u nekoj drugoj državi članici preko sekundarnog poslovnog nastana, što je moglo dovesti do dodatnih troškova. Još jedna učestala poteškoća koja je utvrđena odnosi se na osiguranje. U velikom broju država članica osiguranje poduzeća u državi članici u kojoj ono ima poslovni nastan ne priznaje se u državi članici u kojoj to poduzeće namjerava pružati usluge, što pružateljima usluga također stvara dodatne troškove. Radni dokumenti službi Komisije o tim dvama pitanjima objavljeni su u listopadu 2013.²² i ožujku 2014.²³

Komisija je mogla bolje iskoristiti rezultate da zajamči sustavno izvršenje Direktive o uslugama

35

Provjere uspješnosti pokazale su da u državama članicama i dalje postoje znatne prepreke i zapreke te da su neke od njih prisutne u svim trima sektorima (međusektorske prepreke), dok su neke sektorske.

36

Iako to nije glavna svrha provjera uspješnosti, njima su potvrđeni zaključci do kojih se došlo međusobnim ocjenjivanjem, odnosno da je i dalje prisutan znatan broj prepreka. Dobiveni rezultati mogli su se iskoristiti za potporu Komisiji u daljnjem sustavnom izvršavanju Direktive usmjeravajući se na pronalaženje rješenja za pitanja najvažnija za gospodarstvo.

Nedostatak procjene ekonomskog učinka

37

Jedina procjena ekonomskih koristi Direktive koju je Komisija izradila bila je prognostička, i to u vrijeme uvođenja Direktive, pri čemu nije imala dovoljno iscrpne ekonomske podatke da bi obuhvatila samo one djelatnosti na koje se Direktiva odnosi.

- 22 SWD(2013)402 završna verzija od 2 listopada 2013. „Commission Staff Working Document on the outcome of the peer review on legal form, shareholding and tariff requirements under the Services Directive“ (hrv. *Radni dokument službi Komisije o rezultatima stručnog pregleda zahtjeva u pogledu pravnog oblika, vlasničke strukture i tarifa iz Direktive o uslugama*).
- 23 SWD(2014) 130 završna verzija od 31. ožujka 2014. „Commission Staff Working Document - Access to insurance for services provided in another Member State“ (hrv. *Radni dokument službi Komisije – Pristup osiguranju za usluge pružene u drugoj državi članici*).

38

Komisija je 2012. procijenila da bi se boljom provedbom Direktive BDP mogao povećati za dodatnih 1,6 % povrh rasta od 0,8 % za koji se tvrdilo da je već ostvaren²⁴. Kako bi se prognozirao učinak uklanjanja prepreka, u navedenoj su studiji primijenjeni ekonometrijski modeli i podatci o preprekama koje su postojale prije roka za provedbu Direktive koji je istekao 2009. godine, prikupljeni tijekom postupka međusobnog ocjenjivanja, kao i ekonomski podatci o predmetnim sektorima. Nije, dakle, riječ o *ex post* postupku kvantifikacije učinaka provedbe Direktive.

39

Komisija je morala pretpostavljati veličinu gospodarskih sektora na koje se Direktiva odnosi jer postojeći nacionalni računi i bilance plaćanja nisu izvor iz kojeg se mogu dobiti detaljni prikazi podataka.

40

Komisija se tek 2014. godine obvezala pred Europskim vijećem²⁵ da će „unaprijediti instrumente praćenja kojima se služi, i to iscrpnijim kvantitativnim i kvalitativnim izvješćivanjem o sektorskim i nacionalnim reformama u području usluga“. Posebno je dogovoreno da će prikupiti podatke u vezi s uslugama za 2012., 2013. i 2014. godinu u kojima će se moći razlikovati podatci koji se odnose na sektore obuhvaćene Direktivom od onih koji se odnose na sektore izvan njezina područja primjene. Budući da podacima neće biti obuhvaćeno razdoblje prije provedbe Direktive, procjena njezina cjelokupnog učinka neće biti moguća.

41

Komisija je u svibnju 2014. Radnoj skupini za nacionalne račune predstavila dokument u kojem se opisuje ekonomska analiza provedena u vezi s Direktivom i iznose potrebe za podacima koje proizlaze iz budućih analitičkih obveza koje je Komisija preuzela. U njemu se posebno naglašava potreba za podacima u kojima se pravi razlika između gospodarskih djelatnosti na koje se Direktiva odnosi i onih na koje se ne odnosi. Komisija je istaknula da „dostupnost podataka trenutačno ozbiljno ograničava opseg dubinske analize i izvješćivanja o ostvarenom napretku“ te je prionula na traženje rješenja za problem zastarjelih ili nepostojećih podataka²⁶, ponekad za razdoblja duga i do 10 godina.

42

Članovi radne skupine za nacionalne račune dogovorili su da će odgovoriti na zahtjeve Komisije kako bi se pokušalo konkretno utvrditi u kojim je slučajevima moguće pružiti podatke koji nisu javno dostupni. Međutim, nije preuzeta nikakva obveza pružanja podataka potrebnih za pravilnu evaluaciju Direktive.

- 24 J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, „The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation“ (hrv. *Ekonomski učinak Direktive o uslugama: prva procjena nakon provedbe*), serija radova *Economic Papers*, rad br. 456, lipanj 2012., Europska komisija, Bruxelles, 2012.
- 25 „Services: tapping the potential for growth and jobs“ (hrv. *Usluge: iskorištavanje potencijala za rast i radna mjesta*), očitovanje Komisije Europskom vijeću koje se sastalo 20. i 21. ožujka 2014.
- 26 U pogledu detaljnog prikaza u nacionalnim računima prema 64 gospodarske grane u skladu s klasifikacijom gospodarskih djelatnosti NACE Rev. 2. Prema nedavno dovršenom programu za prijenos podataka ESA 2010., takav detaljan prikaz ovdje će podnositi države članice. Vidjeti Uredbu (EU) br. 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji (SL L 174, 26.6.2013., str. 1.).

Provedba

Instrumenti i podrška Komisije u vezi s provedbom Direktive o uslugama nisu se dovoljno koristili te su stoga tek djelomično djelotvorni

43

Kako bi se olakšala njezina potpuna provedba, Direktivom je predviđena uspostava brojnih instrumenata, informacijskih usluga i mehanizama suradnje, a ako to nije slučaj, Komisija ih je u tu svrhu uspostavila na nekoj drugoj osnovi. Među onima koji izravno proizlaze iz Direktive najistaknutiji su element jedinstvene kontaktne točke. Ostali elementi, uključujući informacijski sustav unutarnjeg tržišta i mrežu europskih centara za potrošače, također su uspostavljeni s namjerom poboljšanja trgovine uslugama unutar EU-a. Međutim, djelotvornost svih tih instrumenata u pogledu ciljeva Direktive nije bila jednaka očekivanoj.

44

Direktiva obvezuje države članice da zajamče da se pružateljima usluga preko jedinstvenih kontaktnih točaka omogući obavljanje svih postupaka i formalnosti potrebnih za dobivanje ovlaštenja od nadležnih tijela u elektroničkom obliku i na jednom mjestu. Jedinstvene kontaktne točke također bi trebale pružati informacije potencijalnim dobavljačima i korisnicima. Države članice trebale bi omogućiti da su informacije i usluge „dostupne na daljinu i putem elektroničkih sredstava”²⁷ te ih se potiče da ih pružaju i na ostalim jezicima EU-a.

45

Uspostava jedinstvenih kontaktnih točaka pokazala se zahtjevnom zadaćom, a s obzirom na to da države članice imaju veliku slobodu u odabiru pristupa toj zadaći, integracija jedinstvenih kontaktnih točaka u administrativni ustroj država članica razlikovala se od slučaja do slučaja.

Kašnjenja s uspostavom jedinstvenih kontaktnih točaka i njihova različita kvaliteta u različitim državama članicama

46

U trenutku kada je istekao rok za prenošenje Direktive u nacionalno zakonodavstvo (28. prosinca 2009.) mnoge države članice još nisu imale potpuno funkcionalne jedinstvene kontaktne točke. Kako bi pomogla državama članicama, Komisija je povrh opće stručne skupine zadužene za provedbu Direktive o uslugama uspostavila još dvije stručne skupine. Stručna skupina EUGO bavi se jedinstvenim kontaktnim točkama u općem smislu i nosi naziv mreže jedinstvenih kontaktnih točaka koji se također koristi kako bi se u cijeloj Europi stvorio zajednički zaštitni znak (vidjeti **sliku 1.**). Stručna skupina za e-postupke usredotočena je na pitanja koja su više tehničke naravi u pogledu omogućavanja pružateljima usluga da obave administrativne postupke na internetu.

Slika 1.

Logotip za prepoznavanje svih internetskih stranica jedinstvenih kontaktnih točaka u EU-u



47

Jedinstvene kontaktne točke uključene su u pregled stanja jedinstvenog tržišta koji daje Komisija te su predmet brojnih studija Komisije i nekoliko vanjskih organizacija²⁸. Te su analize pokazale različite stupnjeve ambicioznosti u smislu onoga što su uprave država članica pokušale ostvariti, a samim time razlikuje se i razina kvalitete jedinstvenih kontaktnih točaka. Uočeni nedostaci povezani su s brojem dostupnih jezika za obavljanje traženih administrativnih koraka, lakoćom korištenja, razinom prihvaćanja e-potpisa i mjerom u kojoj se tim točkama uistinu moguće služiti kao portalima državne e-uprave. Stupanj poticanja uporabe jedinstvenih kontaktnih točaka i njihove prepoznatljivosti razlikuje se u različitim državama članicama, s obzirom na to da logotip EUGO koji je izradila Komisija ne upotrebljavaju sve jedinstvene kontaktne točke.

48

U skladu s najavom u okviru paketa prijedloga za uslužne djelatnosti iz 2012.²⁹ te namjerom da jedinstvene kontaktne točke bolje prilagodi potrebama poduzeća Komisija je izradila „Povelju za elektroničke jedinstvene kontaktne točke u okviru Direktive o uslugama” koja služi kao izvor smjernica za one zemlje koje žele da njihove jedinstvene kontaktne točke izađu iz okvira onoga što je zakonska obveza te ponude i više od toga. Cilj je navedene Povelje poduprijeti razvoj druge generacije jedinstvenih kontaktnih točaka.

- 28 – Ispitivanje provedbe Direktive o uslugama – Stajalište gospodarskih komora o jedinstvenim kontaktnim točkama, udruženje europskih gospodarskih komora Eurochambres, ispitivanje o predmetnoj politici, 7. izdanje, siječanj 2011.
- Jesu li jedinstvene kontaktne točke uistinu doprinijele lakšem poslovanju europskih poduzeća? – Izvješće o provedbi Direktive o uslugama, udruženje europskih poduzeća BusinessEurope, studeni 2011.
- Funkcioniranje i korisnost jedinstvenih točaka za kontakt na temelju Direktive o uslugama – trenutno stanje i daljnji koraci, završno izvješće koje su društva Deloitte i tech4i2 izradila za Glavnu upravu Europske komisije za unutarnje tržište i usluge, DG MARKT/2010/22/E (SMART 2007/035, serija 4), 21. 1. 2012.
- J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, „Part 2: Assessing the economic impact of setting up Points of Single Contact: an approximation based on the Doing Business” (hrv. Dio 2. – Procjena ekonomskog učinka uspostave jedinstvenih kontaktnih točaka: određivanje približnog utjecaja na temelju projekta Doing Business) u sklopu „The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation” (hrv. Ekonomski učinak Direktive o uslugama: prva procjena nakon provedbe), serija radova *Economic Papers*, rad br. 456, lipanj 2012.

29 COM(2012) 261 završna verzija, str. 12.

49

Tom se Poveljom državama članicama koje pokazuju spremnost i ambiciju daju smjernice za razvoj njihovih jedinstvenih kontaktnih točaka te im se omogućuje da taj razvoj ide u sličnom smjeru. Povelja može služiti i kao okvir za raspravu o najboljem načinu njezine provedbe te razmjenu najbolje prakse.

50

Činjenica da je Komisija izradila Povelju pozitivan je korak u smjeru da se poduzećima i fizičkim osobama koje od jedinstvenih kontaktnih točaka očekuju znatno više od ispunjavanja ograničenog skupa pravnih obveza koje te točke moraju ispunjavati ponude i dodatne mogućnosti.

51

Uporaba Povelje s ciljem provjere funkcioniranja jedinstvenih kontaktnih točaka daje državama članicama jasnu predodžbu o tome prema kojim bi kriterijima trebale vrednovati vlastite jedinstvene kontaktne točke. S jedne strane, uključivanje dobrovoljnih kriterija pomaže ambicioznim državama članicama da dobiju neovisnu procjenu o svojim postignućima. S druge strane, države članice koji imaju manje ambiciozne planove za svoje jedinstvene kontaktne točke možda će dobiti poticaj da ih razvijaju u skladu s Poveljom.

52

U jednoj studiji koju je naručila Komisija³⁰ i koja je objavljena 2015. utvrđeno je da je uspješnost jedinstvenih kontaktnih točaka „osrednja, uz mnogo prostora za poboljšanja” te je naveden iscrpan popis ciljanih preporuka.

Jedinstvene kontaktne točke teško je pronaći, a poduzeća su slabo informirana

53

Da bi jedinstvene kontaktne točke doprinijele povećanju prekogranične trgovine i pružanju usluga, poduzeća moraju znati koje informacije i usluge te točke nude. Dobar internetski pristup omogućio bi usmjeravanje poduzeća koja traže informacije ili potporu na jedinstvene kontaktne točke.

30 Uspješnost jedinstvenih kontaktnih točaka – procjena na temelju Povelje o jedinstvenim kontaktnim točkama, studija izrađena za GU Europske komisije za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike, 2015.

54

Međutim, iz mnogo organizacija s čijim je predstavnicima Sud obavio razgovore potvrđeno je da je informiranost poduzeća o jedinstvenim kontaktnim točkama i dalje slaba. Nadležna tijela država članica i poslovne skupine složne su oko toga da bi Komisija trebala učiniti više u pogledu promidžbe jedinstvenih kontaktnih točaka.

55

Komisija je uzvratila da je razlog ograničene promidžbe jedinstvenih kontaktnih točaka nedostatak resursa³¹. Komisija tvrdi da bi se najveći učinak postigao ciljanom internetskom promidžbom, ali i da bi aktivnija uloga poslovnih organizacija u promidžbi jedinstvenih kontaktnih točaka među njihovim članovima također povećala razinu informiranosti.

Slaba administrativna suradnja u pitanjima koja se odnose na Direktivu o uslugama

56

Sloboda prekograničnog pružanja usluga znači da se nadležna tijela suočavaju s još jednim izazovom u pogledu obavljanja potrebnih provjera pružatelja usluga iz drugih država članica. Direktiva je u tu svrhu predvidjela administrativnu suradnju koja se odvija u elektroničkom obliku preko sustava IMI (vidjeti **okvir 1.**). Riječ je o uzajamnoj pomoći u sklopu koje jedna država članica može od druge zatražiti informacije, primjerice o dozvolama i poštovanju standarda trgovanja, ili pak provoditi preglede, inspekcije i istrage.

31 Primjerice u dokumentu SWD(2012) 148 završna verzija od 8. lipnja 2012. „Commission Staff Working Document: Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market“ (hrv. *Radni dokument službi Komisije: iscrpne informacije o provedbi Direktive 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu*), str. 20.

Okvir 1.

Sustav IMI

Direktiva je obvezala Komisiju na uspostavu elektroničkog sustava za razmjenu informacija o administrativnoj suradnji država članica, vodeći pritom računa o postojećim informacijskim sustavima. U Odluci Komisije 2009/739/EZ³² stoji da će se u tu svrhu upotrebljavati informacijski sustav unutarnjeg tržišta (IMI). Sustav IMI uveden je još u veljači 2008. kao potpora provedbi Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija³³. Od prosinca 2009. sustav IMI postao je instrumentom za razmjenu informacija i u području usluga. Broj područja u kojima se sustav IMI upotrebljava otad je narastao na osam: stručne kvalifikacije, usluge, ustupljeni radnici, prekogranični cestovni prijevoz gotovog novca u eurima, mreža SOLVIT, prava pacijenata u području prekogranične zdravstvene skrbi, e-trgovina (pilot projekt) i dozvole za strojovođe (pilot projekt).

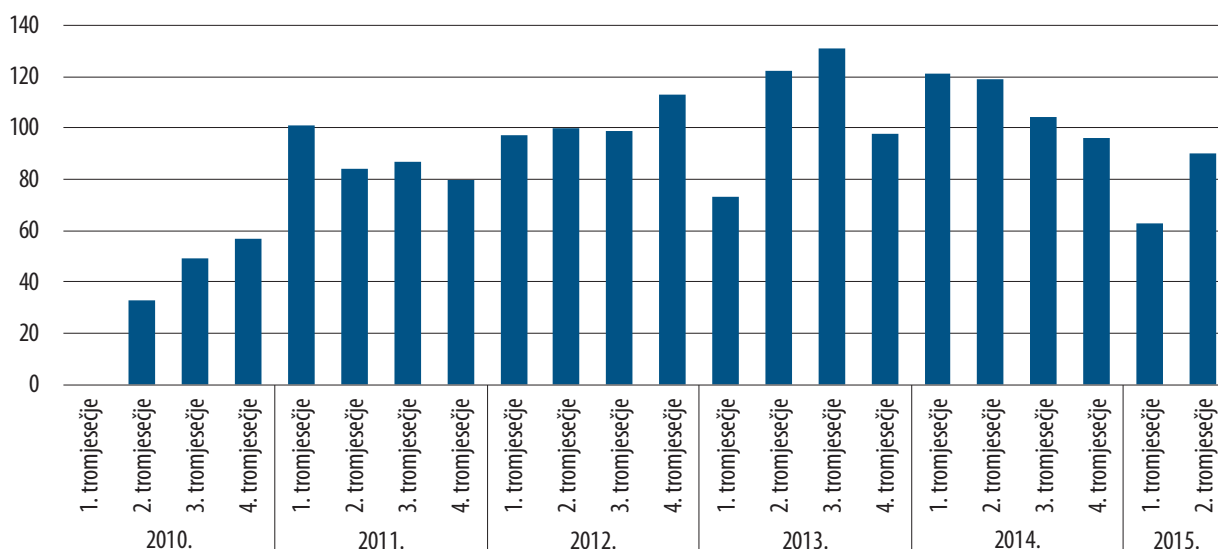
32 SL L 263, 7.10.2009., str. 32.

33 Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL L 255, 30.9.2005., str. 22.).

57

Broj zahtjeva povezanih s Direktivom (vidjeti **sliku 2.**) ovisi o čimbenicima kao što su broj pružatelja usluga koji započinju prekogranično poslovanje, relevantno zakonodavstvo u zemlji domaćinu, informiranost nadležnih tijela o sustavu IMI i njihova povezanost s tim sustavom te potreba za stupanjem u kontakt s nadležnim tijelima u nekoj drugoj državi članici. Stoga je teško izvesti zaključke u vezi s brojem zahtjeva podnesenih preko sustava IMI, ali Komisija priznaje da ga se u vezi s Direktivom o uslugama upotrebljava u mnogo manjoj mjeri nego u vezi s Direktivom o stručnim kvalifikacijama. Kako bi potaknula uporabu sustava IMI u vezi s pitanjima iz Direktive, Komisija je organizirala nekoliko konferencija i tečajeva osposobljavanja.

Slika 2. Ukupan broj zahtjeva preko sustava IMI povezanih s Direktivom o uslugama po tromjesečjima



Izvori: 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

58

Sustav IMI također se upotrebljava kao sredstvo komunikacije u okviru mehanizma upozoravanja koji je propisan Direktivom, i to u slučajevima kada je nadležna tijela u drugim zemljama potrebno upozoriti na određenog pružatelja usluga u pogledu očuvanja zdravlja, sigurnosti ili okoliša. Međutim, nadležna tijela u posjećenim državama članicama rijetko se služe mehanizmom upozoravanja te navode da je pripadajuća funkcija u sustavu IMI nepotrebna. Dosad su ukupno poslana samo tri upozorenja, od kojih jedno pogreškom pa je povučeno.

59

Direktivom o uslugama predviđeno je da se preko sustava IMI šalju obavijesti o novim nacionalnim zahtjevima u vezi s prekograničnim pružanjem usluga i slobodom poslovnog nastana. U rujnu 2013. u sustav IMI uveden je modul za slanje obavijesti koji je zamijenio slanje obavijesti elektroničkom poštom. Obavijesti poslana preko sustava IMI primaju Komisija i nacionalni koordinatori sustava IMI u državama članicama, i to s namjerom da ih se u drugim državama članicama pregleda u nadležnom tijelu iste razine.

60

Uprave u posjećenim državama članicama smatrale su da postupak slanja obavijesti nije koristan. Među zamjerkama su naveli povećanje radnog opterećenja za dio nadležnih tijela država članica te nedovoljnu jasnoću primljenih obavijesti.

61

Preko sustava IMI ukupno je poslano 310 obavijesti³⁴ otkako se upotrebljava u tu svrhu. Iako je slanje obavijesti pravna obveza, od 31 države članice EU-a i EGP-a koje su povezane sa sustavom IMI njih sedam nikada nije poslalo nijednu obavijest. U preostale 24 države članice broj poslanih obavijesti tijekom razdoblja od 20 mjeseci kreće se u rasponu od 1 do 73.

62

Slanje obavijesti o novim zahtjevima obveza je koja je propisana kako u Direktivi o uslugama tako i u Direktivi 98/34/EZ³⁵ i kojom se države članice obvezuju da obavijeste Komisiju, i to u fazi nacрта, o tehničkim propisima koje donose u vezi s proizvodima i uslugama informacijskog društva. Međutim, Direktivom o uslugama nije predviđeno tromjesečno razdoblje mirovanja³⁶ koje se primjenjuje na obavijesti propisane Direktivom 98/34/EZ prije njihova usvajanja ili javne rasprave o obavijestima. Prema riječima dužnosnika Komisije trenutačno se razmatra objavljivanje obavijesti propisanih Direktivom na javnim internetskim stranicama. Nekoliko sugovornika u državama članicama istaknulo je da pozdravljaju takvo razdoblje mirovanja.

63

Cjelokupno gledajući, uporaba sustava IMI u vezi s Direktivom umjerena je do niska: katkad se pojave poneki zahtjev za informacije ili obavijest, ali upozorenja i obavijesti o pojedinačnim odstupanjima³⁷ su rijetki.

34 Ta se brojka temelji na podacima Komisije za razdoblje do 1. lipnja 2015.

35 Direktiva 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa (SL L 204, 21.7.1998., str. 37).

36 Donošenje nacionalnog zakonodavstva odgađa se do isteka razdoblja mirovanja.

37 Članak 18. Direktive: Odstupanja od članka 16. – isključivo u izvanrednim okolnostima država članica može, u odnosu na pružatelja s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, poduzeti mjere vezane uz sigurnost usluga.

64

S obzirom na činjenicu da Direktiva obvezuje države članice na slanje obavijesti o svim novim zahtjevima, u tu se svrhu logično služiti sustavom IMI. Sustav IMI kao komunikacijska platforma nudi potrebnu funkciju. Nadogradnja sustava IMI radi uvođenja razdoblja mirovanja i javno dostupnih internetskih stranica na kojima bi se objavljivali zahtjevi o kojima je poslana obavijest omogućila bi zainteresiranim stranama bolji pristup obavijestima i analizu novih zahtjeva.

Potrošači i dalje nailaze na probleme u vezi s pristupom jedinstvenom tržištu usluga**65**

U članku 20. Direktive navodi se da države članice trebaju zajamčiti da se korisnicima usluga (uključujući potrošače) ne postavljaju diskriminirajući zahtjevi na temelju njihova državljanstva ili mjesta boravišta te da bi se na sličan način također trebao zajamčiti slobodan pristup određenoj usluzi. Uobičajeni primjeri takvih ograničenja odnose se, primjerice, na neku multinacionalnu internetsku trgovinu na malo koja ne omogućuje kupcima da kupuju izravno s jedne internetske stranice, nego ih automatski preusmjerava na internetsku trgovinu u njihovoj državi, u kojoj cijene i uvjeti mogu biti drukčiji. Drugi primjer kršenja pravila bio bi trgovac koji odbije kupcu isporučiti proizvod u nekoj drugoj zemlji bez ikakvog obrazloženja. Direktiva omogućuje „da se predvide različiti uvjeti pristupa ako su te razlike izravno opravdane objektivnim kriterijima“.

66

Komisija i države članice uspostavile su mrežu europskih potrošačkih centara (ECC-net) s ciljem pružanja informacija i pomoći korisnicima usluga koji naiđu na probleme s trgovcima u drugim zemljama. Centri u toj mreži, koja okuplja države članice EU-a, Norvešku i Island, zajednički se financiraju iz proračuna EU-a i nacionalnih fondova. U svakoj državi članici nalazi se po jedan centar čija je zadaća odgovarati na upite potrošača te pružati savjete o pravnoj zaštiti i po potrebi stupati u kontakt s centrima mreže ECC-net u drugim zemljama.

67

U okviru te mreže objavljeno je izvješće u kojem se analiziraju pritužbe potrošača u razdoblju od siječnja 2010. do prosinca 2012. U tom je razdoblju mreža zaprimila 222 pritužbe povezane s člankom 20. Tijekom posjeta europskim potrošačkim centrima i ostalim tijelima u 7 država članica Sud je uvidio da ta brojka ne daje stvarnu sliku o razmjeru problema, s obzirom na to da navedeni centri i države članice smatraju da su potrošači slabo informirani o svojim pravima, a posebice o pravima koja proizlaze iz Direktive. Nadalje, čak i ako su potrošači svjesni da u određenom slučaju može biti riječ o kršenju prava, često su mišljenja da trud koji trebaju uložiti u ulaganje pritužbe nije vrijedan toga, neovisno o tome je li uzrok vrijednost usluge ili potreba za pronalaskom brzog rješenja.

68

O primjeni diskriminirajućih zahtjeva objavljena su dva izvješća: „Study on business practices applying different conditions of access based on the nationality or the place of residence of service recipients”³⁸ (hrv. *Studija o poslovnoj praksi primjene različitih uvjeta pristupa uslugama na temelju državljanstva ili mjesta boravišta korisnika usluga*) i „Online cross-border mystery shopping – State of the e-Union”³⁹ (hrv. *Prekogranično tajno kupovanje na internetu – stanje e-Unije*), koje je izradila mreža europskih potrošačkih centara (ECC-net).

69

U okviru prvog izvješća nastojalo se utvrditi postoje li razlike u postupanju prema kupcima na temelju njihova državljanstva ili boravišta. Studija je obuhvatila četiri sektora – iznajmljivanje automobila, preuzimanje digitalnih sadržaja, internetsku prodaju elektroničke robe i turizam. Zaključeno je da u četiri obuhvaćena sektora postoje dokazi *prima facie* o sustavnom pravljenu razlike među kupcima na temelju njihova boravišta, ali ne i državljanstva. Pravljenje razlike među kupcima utvrđeno je posebice u pogledu usluga koje se pružaju na internetu, pri čemu dolazi do automatskog preusmjeravanja na temelju adrese ili postojanja paralelnih internetskih stranica za različite zemlje.

70

U studiji se navodi da uzroci pojavi takvih razlika mogu biti i pravne i regulatorne naravi, a čak i poslovne. Među primjere pravnih i regulatornih uzroka pravljenu razlike mogli bi se ubrojiti financijski troškovi, troškovi usklađivanja i razlike u zakonodavstvima država članica, a među poslovne uzroke aspekti poput troškova prijevoza i dostave, troškovi oglašavanja i korporativna struktura, uključujući franšize.

71

Cilj drugog izvješća bio je utvrditi prepreke prekograničnom kupovanju na internetu. Uz pomoć 17 članova mreže ECC-net iz EU-a obavljeno je 305 internetskih prekograničnih kupnji za deset relevantnih kategorija proizvoda⁴⁰. Cjelokupno gledajući, europski potrošački centri izvijestili su da se u 173 slučaja od njih 305 (56 %) pojavila neka vrsta problema⁴¹ u vezi s ugovornim uvjetima i pravima kupaca, što pokazuje da se potrošači i dalje suočavaju s preprekama korištenju prekograničnih usluga.

38 Objavljeno 7. prosinca 2009.

39 Objavljeno u rujnu 2011.

40 Predmeti su uključivali odjeću, sportsku robu, robu za kućanstva, knjige, glazbu, DVD-ove, video ili računalne igre, softver, elektroničku opremu i proizvode za osobnu njegu.

41 Primjerice, poteškoće s pronalaženjem dovoljnog broja internetskih trgovaca koji su spremni na prekograničnu prodaju, stope pravilno isporučene robe, povlačenje ponude besplatne dostave i razlike u iznosu koji se tereti na kreditne kartice, za što se uzroci pripisuju pitanjima povezanim sa „stopama PDV-a, carinjenjem i valutama”. Brojni trgovci nisu pružili dovoljno informacija o pravima potrošača u pogledu vraćanja robe.

Pružatelji usluga i dalje nepravедno diskriminiraju korisnike

72

Iako članak 20. stavak 2. Direktive propisuje da svaki oblik diskriminacije mora biti „izravno opravdan [...] objektivnim kriterijima“, uvodna izjava br. 95. stvara pravnu prazninu upućivanjem na „objektivn[e] razlo[ge] koji se razlikuju od države do države, kao što su dodatni troškovi nastali zbog udaljenosti ili tehničkih obilježja pružanja usluge, različitih tržišnih uvjeta kao što je rast ili pad potražnje uvjetovan sezonom, različitim vremenom godišnjih odmora u državama članicama i cijenama drugih konkurenata, ili dodatnih rizika vezanih uz propise koji se razlikuju od onih u državi članici poslovnog nastana“.

73

To je dovelo do neopravdane diskriminacije kao što se vidi iz primjera u **okviru 2.**

Okvir 2.

Diskriminatorne prakse prema potrošačima

„Tijekom internetskog rezerviranja paket aranžmana za godišnji odmor u jednom tematskom parku u Francuskoj, jedna je potrošačica iz Bugarske kao zemlju boravišta zabunom odabrala Ujedinjenu Kraljevinu. Ubrzo je primijetila pogrešku i promijenila odabir na Bugarsku. Potrošačica je uvidjela da razlika u cijeni iznosi gotovo 40 % i da se od nje traži da plati 500 eura više nego neki posjetitelj iz Ujedinjene Kraljevine.“

„Tijekom godišnjeg odmora u jednom austrijskom skijalištu jedan je njemački potrošač otkrio da je cijena karata za žičare bila znatno skuplja za turiste nego za osobe s prebivalištem u Austriji.“

Izvor: „Enhanced Consumer Protection – the Services Directive 2006/123/EC. Analysis of Article 20.2 and Article 21 related consumer complaints reported to ECC-Net between 2010 and 2012“ (hrv. Bolja zaštita potrošača — Direktiva o uslugama 2006/123/EZ. Analiza potrošačkih pritužbi u vezi s člankom 20. stavkom 2. i člankom 21. koje su dojavljene mreži ECC-net u razdoblju 2010.–2012.), str. 20. i 21.

74

U izvješću mreže ECC-net navodi se niz sličnih primjera takvog diskriminirajućeg postupanja, koje se češće temeljilo na boravištu nego na državljanstvu te se često neizravno primjenjivalo na temelju države izdavanja kreditne kartice ili mjesta dostave.

75

Članak 20. stavak 2. također se pokazao izvorom briga i nejasnoća za poduzeća koja ne razumiju koje bi sve obveze trebali ispuniti pri prodaji na daljinu potrošačima u drugim zemljama. Prema riječima predstavnika trgovaca na malo iz država članica dosadašnjim smjericama⁴² nisu pružena jamstva ili jasan odgovor u vezi s pitanjem kada poduzeća moraju isporučivati usluge preko granica.

Rješavanje problema

76

Komisija je usvojila tematski pristup rješavanju najvažnijih vrsta problema povezanih s pružateljima usluga. Pritom se koristi mrežom za suradnju u području zaštite potrošača kako bi provodila „pretrage sadržaja” koje se sastoje od provjera internetskih stranica na razini EU-a u određenim mrežnim sektorima. Istodobno se obavljaju koordinirani pregledi kako bi se utvrdila kršenja zakona o potrošačima i potom zajamčilo izvršenje tih zakona. Slijedom takvih istraga nacionalna nadležna tijela trebala bi poduzeti odgovarajuće izvršne mjere, odnosno stupiti u kontakt s predmetnim trgovačkim društvima da ih obavijeste o sumnji na nepravilnosti te od njih zatražiti da poduzmu korektivne mjere i upozoriti ih da će se u protivnom protiv njih pokrenuti sudski postupak. Pregledi sadržaja provodili su se u područjima povezanim sa zračnim prijevoznicima, sadržajima za mobilne telefone, elektroničkom robom, internetskom prodajom karata, potrošačkim kreditima, digitalnim sadržajima i internetskim rezervacijama putovanja.

77

Prema podacima dobivenima vanjskom evaluacijom⁴³ iz 2012. postignuta stopa izvršenja bila je visoka za sve sektore, iako bi se učinak pregleda sadržaja mogao dodatno povećati snažnijim oglašavanjem i praćenjem poduzetih mjera kako bi se zajamčilo trajno poštovanje pravila. Nažalost, zahtjevi iz Direktive nisu ciljano uključeni u evaluacije koje se izvode u okviru tih postupaka jer je, prema podacima Komisije, zakonodavstvo o suradnji u području zaštite potrošača doneseno prije stupanja Direktive na snagu. U okviru vanjske evaluacije iznesene su preporuke za proširenje opsega pretraga sadržaja, ali je uključivanje Direktive u taj opseg odbačeno, unatoč tome što je potvrđeno da „[Direktiva] jamči korisnicima usluga određena prava poput nediskriminacije, prava na informacije i osiguranja od profesionalne odgovornosti te poslovnu komunikaciju. U tom su smislu bitni kriteriji prekogranične relevantnosti i dosljednosti”. Međutim, u evaluaciji se također iznosi da je „Direktiva o uslugama snažno usredotočena na obveze država članica, a ne na djelatnosti pojedinačnih pružatelja usluga te, kao drugo, da ona također sadržava određene aspekte odnosa među poduzećima (engl. *business-to-business*) (npr. koncept ‚korisnika usluga’ nije ograničen samo na potrošače), protivno ciljevima suradnje u području zaštite potrošača.” To je stajalište u suprotivnosti s dokazima iznesenima u izvješću mreže ECC-net u kojem se naglašava da će nepridržavanje Direktive imati znatan utjecaj na potrošače.

42 SWD(2012) 146 završna verzija od 8. lipnja 2012. „Commission Staff Working Document – With a view to establishing guidance on the application of Article 20(2) of Directive 2006/123/EC on services in the internal market (the Services Directive)” (hrv. *Radni dokument službi Komisije o izradi smjernica za primjenu članka 20. stavka 2. Direktive 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu (Direktiva o uslugama)*).

43 (Vanjska) evaluacija Uredbe o suradnji u području zaštite potrošača, završno izvješće konzorcija *Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC)*, 17. prosinca 2012.

Izvršenje

Komisija se za izvršenje Direktive služi nizom instrumenata

78

Ispunjavanje obveza iz Direktive važno je kako s pravnog tako i s gospodarskog stajališta. Kada dođe do kršenja prava koja EU jamči, potrebna su brza i učinkovita rješenja i za pružatelje i za korisnike usluga.

79

Protiv države članice koja nije ispunila neku od obveza iz Ugovora Komisija može pokrenuti postupak radi utvrđivanja povrede obveze. Komisija je također uspostavila opći mehanizam za kojim poseže prije pokretanja postupka radi utvrđivanja povrede obveze pod nazivom „EU Pilot” i alternativni mehanizam za rješavanje sporova pod nazivom „SOLVIT”, koji je posebno osmišljen za pitanja u vezi s unutarnjim tržištem. Osim toga, Komisija može rješavati najvažnija pitanja i na političkoj razini i to iznošenjem ciljanih preporuka za pojedine zemlje u okviru Europskog semestra.

Mreža SOLVIT rijetko se upotrebljava za Direktivu o uslugama

80

Mreža SOLVIT besplatna je međudržavna i najvećim dijelom internetska usluga koju pružaju državne uprave. Uvedena je 2001.⁴⁴ i ažurirana 2013. godine⁴⁵. Mrežom SOLVIT pružaju se rješenja za niz praktičnih situacija u vezi s priznavanjem stručnih kvalifikacija, viznim i boravišnim pravima, trgovinom i uslugama (poduzeća), vozilima i vozačkim dozvolama, obiteljskim naknadama, mirovinskim pravima, radom u inozemstvu, naknadama za nezaposlenost, zdravstvenim osiguranjem, pristupom obrazovanju, prekograničnim kretanjem kapitala ili plaćanjem i povratom PDV-a. Komisija je 2013. godine izdala brošuru s primjerima praktičnih rješenja za pojedinačne probleme do kojih se došlo uz pomoć centara SOLVIT.

81

Općenito govoreći, u većini se slučajeva uspješno dođe do rješenja, i to u prosječnom roku od devet tjedana⁴⁶ (odnosno u roku kraćem od 10 tjedana što je zacrtani cilj⁴⁷). Obično se u okviru sustava zaprimi otprilike 1400 slučajeva godišnje, no 2014. godine taj se broj povećao na 2368.

- 44 Commission Recommendation of 7 December 2001 on principles for using “SOLVIT” – the Internal Market Problem Solving Network (hrv. Preporuka Komisije od 7. prosinca 2001. o načelima korištenja mreže „SOLVIT” – mreže za rješavanje problema na unutarnjemu tržištu) (SL L 331, 15.12.2001.), str. 79.
- 45 Commission Recommendation of 17 September 2013 on the principles governing SOLVIT (hrv. Preporuka Komisije od 17. rujna 2013. o načelima kojima se uređuje mreža SOLVIT, Bruxelles (C(2013) 5869 završna verzija).
- 46 Preporuka Komisije o načelima kojima se uređuje mreža SOLVIT (17. rujna 2013.), str. 2.
- 47 http://ec.europa.eu/solvit/index_hr.htm.

Rješenja postignuta u sklopu mreže SOLVIT

SOLVIT dopustio turistima najam njemačkih jahti u Italiji

Njemačko poduzeće iznajmljivalo je četiri jahte pod njemačkom zastavom turistima u Italiji. Vlasniku poduzeća izrečena je novčana kazna zato što nije prijavio komercijalne jahte lokalnim lučkim kapetanijama u skladu s najnovijim talijanskim propisima. Pet mjeseci kasnije, nakon ponovljenih nastojanja za dobivanjem registracije, vlasniku poduzeća je rečeno da bi registracija bila moguća jedino ukoliko poduzeće ima adresu u Italiji. SOLVIT se uključio kako bi objasnio da ovaj uvjet nije u skladu s propisima EU-a te da bi tijela trebala prihvatiti registraciju pri njemačkoj trgovinskoj komori. Sve četiri jahte su registrirane i izdane su dozvole za najam.

Riješeno u roku od 9 tjedana

SOLVIT osigurao pravedan tretman rafting tvrtkama u Sloveniji

Rafting tvrtke iz Mađarske i Slovačke požalile su se da je jeftiniji, cjelogodišnji pristup jednoj rijeci u Sloveniji rezerviran za slovenske tvrtke. Osim što su strane tvrtke morale plaćati više, nepovoljna je po njih bila svakodnevna kupnja karata. Zahvaljujući SOLVIT-u, diskriminirajuća su pravila promijenjena pa strane tvrtke sada mogu poslovati na slovenskim rijekama na istoj osnovi kao i lokalne tvrtke. S obzirom da je to podrazumijevalo promjenu propisa, rješavanje slučaja potrajalo je dulje od prosjeka SOLVIT-a.

Riješeno u roku od 10 mjeseci

Izvor: Europska komisija, SOLVIT – priče o uspjehu, 2013.

82

Međutim, mreža SOLVIT ima tek malu ulogu u vezi s Direktivom. Tijekom 2014. godine s Direktivom je bilo povezano samo 17 slučajeva od ukupno 2368 (6 slučajeva 2013., 16 slučajeva 2012. i 16 slučajeva 2011.).

83

Mreža SOLVIT raspolaže ograničenim brojem osoblja i tehničkih kapaciteta za rješavanje složenih slučajeva u području poslovanja⁴⁸. U velikim zemljama poput Njemačke, Francuske i Ujedinjene Kraljevine u centrima SOLVIT nema dovoljno osoblja⁴⁹, a jednako je nedostatan broj osoblja s kvalifikacijama u području prava⁵⁰. Komisija, međutim, za osoblje u centrima SOLVIT redovito organizira tečajeve osposobljavanja u vezi s pravnim pitanjima.

48 Izvješće organizacije *Nordic Innovation* „Delivering a stronger Single Market“ (hrv. *Jačanje jedinstvenog tržišta*), lipanj 2012., str. 50.

49 Ibid.

50 Dr. M. Kaeding, F. Voskamp, „Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court“ (hrv. *Bolja provedba zakonodavstva EU-a nije samo pitanje pokretanja sudskih postupaka protiv država članica*), radni dokument (2011/w/01 EIPA), str. 10.

84

Većinu slučajeva prijavile su privatne osobe, dok su poduzeća prijavila samo 20-ak slučajeva jer njima na raspolaganju općenito stoje druga sredstva za rješavanje problema koji se pojavljuju u sklopu poslovanja u inozemstvu. U jednoj studiji koju je Komisija izradila 2011. navodi se da se poduzeća radije opredjeljuju za formalne mogućnosti pronalaženja rješenja.

85

Rješenja postignuta u okviru mreže SOLVIT nisu zakonodavna rješenja te informacije o pojedinačnim slučajevima i načinu postizanja rješenja nisu dostupne javnosti te stoga nisu od koristi za ostale potencijalno zainteresirane strane. Osim toga, za jednake probleme mogu biti ponuđena različita rješenja npr. u različitim državama članicama i regionalnim tijelima.

Instrument EU Pilot – dijalog prije pokretanja postupka radi utvrđivanja povrede obveze kojim su države članice zadovoljne

86

Instrument EU Pilot povjerljivi je mehanizam za razmjenu informacija između Komisije i država članica. Komisija ga je uspostavila 2008. godine u suradnji s petnaest država članica⁵¹ koje su mu dobrovoljno pristupile, a do srpnja 2013. okupio je svih 28 država članica. EU Pilot služi kao instrument kojim se nastali problemi pokušavaju razjasniti ili riješiti kako bi se, ako je to moguće, izbjegao formalni postupak radi utvrđivanja povrede obveze predviđen člankom 258. UFEU-a.

87

Komisija je 2013. godine u okviru instrumenta EU Pilot započela obradu 1502 predmeta iz svih područja, a 2014. godine 1208 predmeta. Do početka 2015. godine zabilježena su 84 slučaja koja su povezana s Direktivom.

Za rješavanje predmeta povezanih s Direktivom o uslugama u okviru instrumenta EU pilot u prosjeku potrebno je malo više od 16 mjeseci

88

Koristeći se aplikacijom EU Pilot Komisija upućuje predmetnim državama članicama pojedinačne predmete. Nadležna tijela država članica trebaju se očitovati u roku od deset tjedana te predložiti rješenje.

51 Češka, Danska, Njemačka, Irska, Španjolska, Italija, Litva, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Portugal, Slovenija, Finska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

89

Komisija objavljuje podatke o prosječnoj brzini odgovora država članica na svu korespondenciju u sklopu instrumenta EU Pilot, pri čemu je rok za odgovor 70 dana. Prema pregledu stanja jedinstvenog tržišta (srpanj 2014.)⁵² većina je zemalja u pogledu pridržavanja roka bila označena zelenom bojom. Češka, Irska, Španjolska, Italija, Latvija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina označene su žutom bojom, što označava da su se gotovo pridržavale roka (za odgovor im je trebalo između 71 i 77 dana). Međutim, Francuskoj su za slanje odgovora u prosjeku potrebna 93 dana. Vrijeme potrebno Komisiji za procjenu očitovanja i donošenje odluke o daljnjim koracima nije navedeno u pregledu stanja, ali u Drugom izvješću o ocjeni projekta EU Pilot⁵³, u kojem je sama sebi za taj zadatak postavila rok od 70 dana, stoji da su joj u prosjeku trebala 102 dana.

90

U većini postupaka EU Pilot koji su se odnosili na Direktivu bilo je potrebno razmijeniti nekoliko dopisa, što im je produžilo trajanje. Prosječna obrada predmeta povezanih s Direktivom traje 16,6 mjeseci.

U pojedinim je slučajevima Komisija predugo čekala s poduzimanjem mjera

91

Sud je ispitao šest postupaka EU Pilot koji su se odnosili na Direktivu. Obrada predmeta u tom uzorku koji su riješeni u okviru instrumenta EU Pilot trajala je između pet i osam mjeseci. Međutim, za složenije predmete za koje je kasnije pokrenut postupak radi utvrđivanja povrede obveze bilo je potrebno između devet i trideset mjeseci.

92

Države članice slale su svoja očitovanja u predviđenom roku. Međutim, u **okviru 4.** navode se primjeri kašnjenja u okviru postupka EU Pilot.

52 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm#maincontentSec

53 SEC(2011) 1629/2 od 21. prosinca 2011. „Second Evaluation Report on EU Pilot“.

Okvir 4.

Primjeri kašnjenja u okviru postupka EU Pilot

U slučaju jedne države članice Komisiji je trebalo 16 mjeseci od otkrivanja problema da predmetnoj državi pošalje upravni dopis i još šest dodatnih mjeseci da pokrene postupak EU Pilot.

U slučaju jedne druge države članice Komisiji je trebalo gotovo 20 mjeseci od zaprimanja pritužbe do pokretanja postupka EU Pilot.

Jedan postupak EU Pilot koji je pokrenut 2012. godine još nije zaključen jer se još čeka na provjeru pravilnosti provedbe uvedenih zakonodavnih promjena.

93

Informacije o postupcima EU Pilot ne objavljuju se javno ni tijekom trajanja postupaka ni nakon njihova dovršetka. Slijedom toga, čak i ako se tim postupcima dođe do rješenja u pojedinačnoj državi, ne ostvaruju se koristi za druge zainteresirane strane niti se doprinosi stvaranju ustaljene pravne prakse u EU-u u tom području.

Komisija se gotovo nije služila postupcima radi utvrđivanja povrede obveze**94**

Ako Komisija nakon prethodnog savjetovanja u okviru instrumenta EU Pilot smatra da primjena pravila EU-a nije propisna, može pokrenuti postupak radi utvrđivanja povrede obveze protiv predmetne države članice. Komisija ima ovlast dovesti postupak do kraja te prema potrebi predmet uputiti Sudu Europske unije. Do toga može doći na temelju pritužbe koju Komisija zaprimi⁵⁴ ili na vlastitu inicijativu Komisije.

95

Predmet se može riješiti ako predmetna država članica pruži potrebne dodatne informacije koje će Komisiju uvjeriti da zapravo nije došlo do povrede obveze ili ako ta država prihvati mišljenje Komisije i prestane s kršenjem obveze.

96

Komisija je najavila „politiku nulte tolerancije“ u okviru svog paketa prijedloga za uslužne djelatnosti iz 2012. godine. Međutim, Komisija je zauzela stajalište da će se politikom „nulte tolerancije“ obuhvatiti samo ograničen podskup zahtjeva (vidjeti **okvir 5.**).

54 Sve pritužbe u svim područjima, uključujući one za koje se pokreće postupak EU Pilot i/ili postupak radi utvrđivanja povrede obveze, upisuju se u sustav CHAP (sustav za evidentiranje pritužbi i upita). U sustavu CHAP omogućeno je označavanje polja za pritužbe koje se odnose na članak 56. (sloboda pružanja usluga) ili 49. (sloboda poslovnog nastana) UFEU-a.

„Nulta tolerancija“ za neispunjavanje obveza

Komisija je odlučila izvršavati politiku „nulte tolerancije“ samo u vezi s neispunjavanjem sljedećih obveza navedenih u Direktivi o uslugama:

Direktivom se zabranjuje niz diskriminirajućih i posebno opterećujućih zahtjeva, koji su navedeni u članku 14.

Direktivom se uvode posebne obveze kako bi se pojednostavnili postupci ovlašćivanja:

- (1) prešutno odobrenje, odnosno činjenica da izostanak odgovora upravnih organa znači odobrenje, predviđeno je člankom 13. stavkom 4., a
- (2) valjanost ovlaštenja na cijelom području države predviđena je člankom 10. stavkom 4.

Člankom 24. Direktive ukida se potpuna zabrana poslovnih komunikacija za regulirane profesije.

Zahtjevi povezani s poslovnim nastanom onemogućuju pružanje prekograničnih usluga. Riječ je o nekim od najrestriktivnijih zahtjeva iz članka 16. stavka 2. Direktive o uslugama (odredba o slobodi pružanja usluga) te ih države članice ne smiju nametati pružateljima usluga.

Izvor: COM (2012) 261 završna verzija „A partnership for new growth in services 2012. – 2015.“ (hrv. Partnerstvo za novi rast na području usluga u razdoblju 2012.–2015.), str. 4.

97

Ta se politika odnosi samo na najrestriktivnije zahtjeve obuhvaćene Direktivom. Ne primjenjuje se na druge otkrivene prepreke i zapreke u vezi s kojima je potrebno procijeniti obrazloženje proporcionalnosti koje su dale države članice te ga možda osporiti. Stajalište je Komisije da ne može dati sud o tim konkretnim predmetima jer o njima može odlučivati samo Sud Europske unije. Međutim, Komisija nevoljko upućuje predmete tom Sudu, osim ako nije apsolutno sigurna da će presuda potvrditi povredu zakonodavstva.

98

U nekim je slučajevima Komisija na temelju obavijesti iz sustava IMI u vezi sa zakonodavnim mjerama pružila smjernice u obliku prezentacija novih zahtjeva koje su održane tijekom sastanaka stručnih skupina. Međutim, „politika nulte tolerancije“ ne primjenjuje se na ono što Komisija smatra neopravdanim zahtjevima koje su nametnule države članice.

99

Otkako je ta politika uvedena pokrenuto je samo devet postupaka radi utvrđivanja povrede obveze u pogledu neusklađenosti nacionalnog zakonodavstva s Direktivom. To je mali broj u usporedbi s brojem problema na koje se upozorilo u okviru međusobnog ocjenjivanja, provjera uspješnosti i izvješća o provedbi (paket prijedloga za uslužne djelatnosti) te nije u skladu s najavljenom politikom Komisije o „nultoj toleranciji“.

Postupci utvrđivanja povrede obveze traju predugo**100**

Prema podacima Komisije 18 postupaka u vezi s Direktivom koji su 1. listopada 2014. bili u tijeku u prosjeku je trajalo 19,6 mjeseci. Već je tada prekoračen cilj od 18 mjeseci koji je Komisija odredila za rješavanje povrede obveze. Do kraja 2015. godine, dakle 15-ak mjeseci kasnije, u tijeku je i dalje bilo jedanaest slučajeva. Komisija nema sustavan pristup prikupljanju i objavljivanju informacija o trajanju zaključenih postupaka radi utvrđivanja povrede obveze u vezi s Direktivom o uslugama.

101

Povrh 20 slučajeva povezanih s kašnjenjem prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo (vidjeti odlomak 19.) i devet slučajeva neusklađenosti (vidjeti odlomak 99.), zabilježeno je 55 slučajeva⁵⁵ u vezi s nepravilnom primjenom Direktive o uslugama ili njezinim nepravilnim prenošenjem u nacionalno zakonodavstvo i 20 sličnih povreda obveze u vezi s člankom 49. (sloboda poslovnog nastana) ili 56. (sloboda pružanja usluga) UFEU-a. Riječ je o predmetima u kojima je Direktiva pravilno prenesena u nacionalno zakonodavstvo, ali su odredbe tog zakonodavstva pogrešno prenesene ili se pogrešno primjenjuju.

Mjere poduzete u pogledu pojedinačnih pritužbi na usluge redovito se prate, no tijekom postupaka radi utvrđivanja povrede obveze postoje duga razdoblja neaktivnosti**102**

Sud je ispitao deset predmeta povrede obveze koji se odnose na prepreke uočene tijekom posjeta Komisiji i državama članicama ili za koje je postupak bio osobito dugotrajan.

103

Redovito se pratilo koje se mjere poduzimaju u pogledu predmeta u sustavu Komisije za evidentiranje pritužbi (sustav CHAP). Predmeti povezani s Direktivom proslijeđeni su Glavnoj upravi za unutarnje tržište i usluge koja je potom ili pripremila odgovor ili pokrenula postupak EU Pilot, pri čemu obje mogućnosti prethode pokretanju postupka radi utvrđivanja povrede obveze. U svim su slučajevima Komisija i države članice više puta bile u kontaktu. Međutim, kada su postupci radi utvrđivanja povrede obveze napokon pokrenuti došlo je do dugog kašnjenja te su zabilježena razdoblja neaktivnosti za pojedinačne predmete, kao i kašnjenja s očitovanjima država članica. Primjerice, u jednom je slučaju zabilježeno razdoblje neaktivnosti između veljače 2012. i ožujka 2014., a u drugome je primijećeno da između studenoga 2012. i svibnja 2015. nije bilo razmjene dopisa s Komisijom, iako je kasnije odluka brzo donesena.

104

Iako postupci radi utvrđivanja povrede obveze traju dulje od očekivanoga i planiranoga, svim zaključenim postupcima postignuto je da su predmetne države članice izmijenile svoje zakonodavstvo i time riješile utvrđene probleme. Iz toga se može zaključiti da će svi pokrenuti postupci radi utvrđivanja povrede obveze dovesti do promjene zakonodavstva u predmetnim državama članicama. Međutim, njihov broj i dalje je izuzetno mali. Osim toga, iako Komisija javno najavljuje pokretanje postupka radi utvrđivanja povrede obveze, kad se postupak dovrši iscrpnu dokumentaciju o tom predmetu ne stavlja se javnosti na raspolaganje, što umanjuje transparentnost postupka i nepovoljno utječe na stvaranje uobičajene pravne prakse.

Sudu Europske unije upućen je samo jedan predmet

105

Kada Komisija protiv određene države članice pokrene postupak pred Sudom Europske unije, dužna je podastrijeti dokaze o kršenju prava EU-a. Ako podastrijeti dokazi nisu dovoljno uvjerljivi, Sud ima pravo donijeti odluku koja nije u korist Komisije i proglasiti predmet nedopuštenim ili neosnovanim. Komisija je Sudu Europske unije⁵⁶ uputila samo jedan predmet radi utvrđivanja povrede obveze iz Direktive⁵⁷ (vidjeti **okvir 6.**).

56 Predmet C-179/14, Komisija protiv Mađarske, 2012/4083.

57 Članci 14., 15. i 16.

Predmet radi utvrđivanja povrede obveze koji je upućen Sudu Europske unije

Europska komisija odlučila je pred Sudom Europske unije pokrenuti postupak protiv Mađarske kako bi osporila njezine propise o izdavanju bonova za obroke, slobodno vrijeme i godišnji odmor. Komisija smatra da su ograničenja uvedena mađarskim propisima koji su na snazi od 1. siječnja 2012. u suprotnosti s temeljnim načelima slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, koja su ugrađena u Ugovor o funkcioniranju Europske unije (članci 49. i 56. UFEU-a) i u suprotnosti s Direktivom o uslugama (Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu).

Mađarska je 2011. godine izmijenila propise o izdavanju bonova za obroke (tople i hladne), slobodno vrijeme i godišnji odmor, koje poslodavci izdaju svojim zaposlenicima i koji se smatraju naknadama u naravi pa stoga podliježu povoljnijim poreznim pravilima i pravilima o socijalnom osiguranju. Ti su propisi stupili na snagu 1. siječnja 2012. bez posebnih prijelaznih razdoblja ili mjera. Prethodno nisu postojali posebni uvjeti u pogledu poslodavaca koji svojim zaposlenicima izdaju bonove za tople i hladne obroke, kao ni u pogledu oblika tih bonova.

Tim novim propisima uspostavljen je monopol javne zaklade zadužene za izdavanje bonova za hladne obroke (papirnatih ili elektroničkih) i bonova za tople obroke (papirnatih), koje poslodavci daju svojim zaposlenicima. Nadalje, uspostavljeni su vrlo strogi uvjeti za izdavanje bonova za tople obroke, slobodno vrijeme i godišnji odmor, koji su se smatrali naknadama u naravi, koji više ne mogu biti u elektroničkom obliku.

Novi propisi doveli su do toga da su poslovni subjekti koji su na tržištu bonova za tople i hladne obroke prisutni već nekoliko godina time isključeni s tržišta bonova koji se smatraju naknadama u naravi.

Budući da Mađarska nije uskladila svoje propise s obrazloženim mišljenjem koje joj je Komisija poslala u studenome 2012., Komisija je odlučila uputiti taj predmet na Sud Europske unije. U listopadu 2015. postupak je još bio u tijeku.

106

U izvješćima Komisije, Europskog parlamenta i drugih tijela, a posebice u okviru paketa prijedloga za uslužne djelatnosti (iz lipnja 2012.) izvršeno je preispitivanje alata za izvršenje propisa te su iznesene preporuke za buduće djelovanje. Sud je utvrdio da su posjećene države članice suglasne oko toga da se potrebno ozbiljno posvetiti rješavanju svih slučajeva neusklađenosti te da bi trebalo primjenjivati postupke radi utvrđivanja povrede obveze.

107

Komisija nije izradila sustavnu strategiju jačanja jedinstvenog tržišta usluga, posebno u područjima obuhvaćenima Direktivom. Trenutačne aktivnosti na njezinu izvršenju nisu uvijek usredotočene na sektore najvažnije za gospodarstvo koji su odabrani na temelju rizičnosti.

Ciljane preporuke za pojedine zemlje imale su ograničen uspjeh

108

Povrh pokretanja postupaka radi utvrđivanja povrede obveze Komisija nastoji utjecati na države članice uključivanjem preporuka povezanih s Direktivom o uslugama u ciljane preporuke za pojedine zemlje iznesene u okviru Europskog semestra. Te preporuke odobrava Vijeće. Komisija smatra da ciljane preporuke za pojedine zemlje imaju veći politički utjecaj od postupaka radi utvrđivanja povrede obveze jer ih dogovaraju i usvajaju vlade država članica.

109

U lipnju 2014. pitanja u vezi s „tržišnim natjecanjem u uslužnom sektoru“ uključena su u 14 ciljanih preporuka za pojedine zemlje⁵⁸. Primjerice, Komisija je vladi Francuske Republike u obliku preporuke poručila da je potrebno „ukloniti neopravdana ograničenja pristupu reguliranim profesijama i obavljanju tih profesija te smanjiti troškove pristupa profesiji i promicati tržišno natjecanje u pogledu usluga“. Tijekom 2015. primijećeno je da je u tom području postignut određeni napredak⁵⁹. Međutim, ima zemalja u kojima nije ostvaren nikakav napredak, u kojima je ostvaren tek mali napredak, ali i onih u kojima se uopće nije radilo na provedbi ciljanih preporuka (vidjeti **okvir 7**).

110

Iako Komisija smatra da ciljane preporuke za pojedine zemlje imaju veći politički utjecaj od postupaka radi utvrđivanja povrede obveze, pojedine države članice ne postupaju po preporukama na odgovarajući način. Nema dokaza da se ciljanim preporukama po pojedinim zemljama prepreke uklanjanju djelotvornije nego postupcima radi utvrđivanja povrede obveze.

58 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/overview_recommendations_2014_by_member_state_en.pdf.

59 Na primjer, u pogledu reguliranih profesija, a posebice ljekarnika i optičara, promicanje konkurentnosti usluga, smanjenje regulatornog opterećenja koje utječe na maloprodajni sektor donošenjem zakona „Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises“ (ACTPE), čiji je cilj pojednostavniti postupak za uspostavu maloprodajnih mjesta, i nacrt zakona o gospodarskim djelatnostima kojim se agenciji za tržišno natjecanje daju veće ovlasti.

U 2015. izvršeno je praćenje mjera poduzetih u pogledu ciljanih preporuka za pojedine zemlje iz 2014. godine te je zabilježen tek mali ili nikakav napredak

U ciljanoj preporuci br. 5 za Mađarsku navodi se da je potrebno „stabilizirati regulatorni okvir i poticati tržišno natjecanje, između ostalog, uklanjanjem prepreka u sektoru usluga“.

Međutim, 2015. je primijećeno da je Mađarska ostvarila tek mali napredak u rješavanju ciljane preporuke br. 5 i preporuke Vijeća. Naime, u pogledu stabiliziranja regulatornog okvira i poticanja tržišnog natjecanja nije postignut nikakav napredak, osobito u sektoru usluga.

U ciljanoj preporuci br. 4 za Austriju navodi se da je potrebno „ukloniti pretjerane prepreke pružateljima usluga, uključujući one koje se tiču pravnog oblika i vlasničkih struktura te prepreke u pogledu osnivanja interdisciplinarnih poduzeća za pružanje usluga“.

Austrija nije ostvarila napredak u pogledu reformi tijekom izvještajnog razdoblja, pa tako ni u pogledu pravnog oblika i vlasničke strukture te interdisciplinarnih uslužnih djelatnosti. Još ne postoji sveobuhvatan pregled postojećih ograničenja.

U ciljanoj preporuci br. 6 Španjolskoj se preporučuje „da do kraja 2014. donese ambicioznu reformu profesionalnih usluga i profesionalnih udruga, odnosno da odredi profesije koje se moraju registrirati u profesionalnoj organizaciji te transparentnost i odgovornost profesionalnih tijela, otvarajući pristup djelatnostima koje su neopravdano ograničene i štiteći jedinstvo tržišta u pristupu profesionalnim uslugama u Španjolskoj i pružanju tih usluga, da dodatno smanji trajanje, troškove i broj postupaka potrebnih za osnivanje poduzeća, da ukloni neopravdana ograničenja otvaranju velikih maloprodajnih objekata, ponajprije revizijom postojećih propisa o regionalnom planiranju“.

U pogledu donošenja reforme profesionalnih usluga i profesionalnih udruga nije ostvaren nikakav napredak.

U pogledu dodatnog smanjenja trajanja, troškova i broja postupaka potrebnih za osnivanje poduzeća ostvaren je određen napredak.

111

Komisija je zadužena za koordinaciju politike o europskom jedinstvenom tržištu i rad na uklanjanju neopravdanih prepreka trgovini u području usluga. I nekoliko godina nakon roka za provedbu Direktive o uslugama određene prepreke na unutarnjem tržištu usluga obuhvaćenih Direktivom i dalje su prisutne. Komisija je uspostavila niz mehanizama za otkrivanje prepreka i izradila mjere potpore za pomoć državama članicama u njihovu uklanjanju te je uspostavila alternativne mjere rješavanja sporova. Međutim, Komisija nevoljko pokreće sudske postupke, djelomično zbog njihove dugotrajnosti, ali i zbog manjka povjerenja u postojanje jasnog uporišta u zakonodavstvu. Cjelokupno gledajući, Komisija je tek djelomično zajamčila djelotvornu provedbu Direktive.

Prenošenje Direktive u nacionalno zakonodavstvo i praćenje provedbe

112

Većina država članica nije prenijela Direktivu u nacionalno zakonodavstvo u zadanom roku. Komisija je pratila napredak država članica i o tome izvještivala Vijeće za konkurentnost. Države članice potvrdile su da je Komisija na praktičnoj razini učinila mnogo da im pomogne provesti Direktivu, kako tijekom tako i nakon njezina prenošenja u nacionalno zakonodavstvo, i to organiziranjem skupnih rasprava u svrhu postupka međusobnog ocjenjivanja i pružanjem smjernica tijekom redovitih sastanaka tematskih stručnih skupina. Smjernice za prenošenje Direktive objavljene su u obliku „Priručnika za provedbu” koji, unatoč tome što je ocijenjen korisnim, nije objavljen na vrijeme tj. na početku zadanog trogodišnjeg razdoblja pa je i to doprinijelo kašnjenjima u pogledu potpunog prenošenja Direktive (vidjeti odlomke 16.–20.).

1. preporuka

Komisija bi trebala sastavljati smjernice za prenošenje direktiva i staviti ih na raspolaganje u najkraćem mogućem roku nakon usvajanja.

113

Postupak međusobnog ocjenjivanja i naknadne provjere uspješnosti pokazali su da i dalje postoji znatan broj prepreka. Države članice smatraju da je Komisija mogla učiniti više da bi uklonila potencijalno neopravdane prepreke koje su otkrivene tijekom tih postupaka. Osim toga, Komisija nije dovoljno osporavala obrazloženje „proporcionalnosti” kojim su se služile pojedine države članice. Dobiveni rezultati nisu iskorišteni za potporu Komisiji u sustavnom izvršavanju Direktive u cilju traženja rješenja za pitanja najvažnija za gospodarstvo (vidjeti odlomke 21.–36.).

2. preporuka

Kako bi se uklonile neusklađenosti, trebalo bi pratiti mjere poduzete u pogledu rezultata dobivenih postupcima kao što su međusobno ocjenjivanje i provjere uspješnosti, a Komisija i države članice trebale bi pronaći rješenja za pitanja najvažnija za gospodarstvo.

114

Moguće ekonomske koristi koje bi se ostvarile potpunom provedbom Direktive nisu poznate, no da bi se prikazao učinak uklanjanja prepreka često se navodi procjena pozitivnog utjecaja koje bi uklanjanje prepreka imalo na gospodarsku aktivnost. Zbog nedostatka dovoljno iscrpnih podataka o sektorima na koje je Direktiva utjecala i dalje nema pouzdane kvantifikacije njezina učinka. Komisija je tek nedavno zatražila od država članica pružanje potrebnog detaljnog prikaza nacionalnih računa (vidjeti odlomke 37.–42.).

3. preporuka

Komisija bi trebala nastojati zajamčiti da se pitanje podataka potrebnih za procjenu učinaka novog zakonodavstva riješi u ranoj fazi zakonodavnog postupka.

Provedba

115

Jedinstvene kontaktne točke jedan su od istaknutijih elemenata Direktive. S njihovom se uspostavom kasni te im se kvaliteta uvelike razlikuje među različitim državama članicama jer neke od njih ne pokazuju ambicije da jedinstvene kontaktne točke bolje prilagode potrebama poduzeća. Komisija je izradila povelju kojom se od država članica traži da ulože znatne napore da se navedeno i postigne, ali zadovoljavajući rezultati još se očekuju (vidjeti odlomke 46.–52.).

116

Informiranost poduzeća o jedinstvenim kontaktnim točkama nije dobra, a neke od njih nisu ni dovoljno vidljive (vidjeti odlomke 53.–55.).

4. preporuka

Države članice trebale bi poštovati Povelju o jedinstvenim kontaktnim točkama i to, primjerice, objavljivanjem informacija na više jezika i omogućavanjem obavljanja svih administrativnih koraka potrebnih za prekogranično pružanje usluga.

Zaključci i preporuke

117

Administrativna suradnja preko sustava IMI može se uspješno primijeniti u smislu Direktive, no mnogo se manje rabi nego, primjerice, u okviru Direktive o stručnim kvalifikacijama. Sustav IMI također je koristan instrument komunikacije za slanje obveznih obavijesti, ali se nedovoljno koristi zbog nezadovoljstva država članica načinom na koji Komisija obrađuje poslano obavijesti i nedostatkom jasnoće obavijesti koje se primaju od drugih država članica (vidjeti odlomke 56.–64.).

5. preporuka

Zakonodavac bi trebao uvesti razdoblje mirovanja nakon slanja obavijesti o nacrtu zahtjeva i pobrinuti se da su javno objavljeni na internetskim stranicama kako bi im se omogućio lakši pristup i pravodobna analiza.

118

Postoje dokazi da mnogi potrošači i dalje nailaze na poteškoće u pristupu jedinstvenom tržištu usluga, unatoč tome što ne ulažu službene pritužbe. Međutim, Komisija bi mogla predložiti proširenje područja primjene Uredbe o suradnji u području zaštite potrošača kako bi se njome obuhvatio i članak 20. Direktive o uslugama (vidjeti odlomke 65.–77.).

6. preporuka

Komisija bi trebala izmijeniti prilog Uredbi o suradnji u području zaštite potrošača kako bi se njome obuhvatio i članak 20. Direktive o uslugama.

Izvršenje

119

Iako je instrument EU Pilot koristan za suradnju država članica i Komisije, pokretanje postupaka često traje predugo te se informacije o postignutim rješenjima ne objavljuju javno. Slijedom toga, čak i ako se instrumentom EU Pilot dođe do rješenja za pojedinačne slučajeve, ne ostvaruju se koristi za druge zainteresirane strane niti se doprinosi stvaranju ustaljene pravne prakse u EU-u u tom području (vidjeti odlomke 86.–93.).

7. preporuka

Komisija bi trebala pokrenuti postupak EU Pilot čim se problem otkrije. Informacije o pitanjima koja se riješe instrumentom EU Pilot trebalo bi staviti na raspolaganje i drugim interesnim stranama (ako je potrebno i anonimno) te time doprinijeti razmjeni najbolje prakse.

120

Unatoč politici „nulte tolerancije” pokrenuto je samo devet postupaka radi utvrđivanja povrede obveze u pogledu neusklađenosti nacionalnog zakonodavstva s Direktivom. Njihovo rješavanje traje predugo (u prosjeku dvije godine) te je do Suda Europske unije zapravo došao samo jedan predmet radi utvrđivanja povrede obveze povezan s Direktivom o uslugama. Komisija nema sustavnu strategiju jačanja jedinstvenog tržišta usluga, posebno u područjima obuhvaćenima Direktivom. Trenutačne aktivnosti izvršavanja Direktive ne temelje se u svim slučajevima na pristupu utemeljenom na rizičnosti kojemu je cilj da se pozornost usmjeri na sektore najvažnije za gospodarstvo (vidjeti odlomke 94.–107.).

8. preporukan

Komisija bi u najvećoj mogućoj mjeri trebala skratiti trajanje postupaka radi utvrđivanja povrede obveze. Pri pokretanju tih postupaka trebala bi primjenjivati pristup utemeljen na rizičnosti i ekonomskoj važnosti predmetnih pitanja. Na posljetku, budući da i sama Komisija smatra da o važnim pitanjima u vezi s provedbom Direktive može odlučivati samo Sud Europske unije, po potrebi bi mu ih trebala i upućivati.

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Milan Martin CVIKL, na sastanku održanom u Luxembourggu 3. veljače 2016.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Sažetak

IV

Komisija je svoje prioritete utvrdila u Komunikaciji iz 2012. o provedbi Direktive o uslugama¹. U svojoj je Komunikaciji Komisija objasnila da je usredotočena na provođenje, ali da to nije jedino područje njezina djelovanja. Komisija je isto tako utvrdila prioritetne sektore i najavila mjere za nadolazeće godine, uključujući Akcijski plan za maloprodajni sektor, reformu Direktive o stručnim kvalifikacijama te stručni pregled zahtjeva u pogledu pravnog oblika i vlasničke strukture. Europsko vijeće u svojim je Zaključcima od 23. listopada 2013. pozdravilo taj skup mjera. Kao što je Europsko vijeće istaknulo, države članice imaju središnju ulogu u provedbi Direktive o uslugama.

Komisija je pokrenula nekoliko postupaka radi utvrđivanja povrede u prvoj polovini 2015. kada je bilo potrebno procijeniti proporcionalnost nacionalne mjere. Na primjer, Komisija je pokrenula osam predmeta radi utvrđivanja povrede u pogledu pravnog oblika i vlasničke strukture ili tarifa (koje su prema članku 15. Direktive o uslugama uvjetne obveze). Niz je postupaka pokrenut na temelju kvantitativnih ili teritorijalnih ograničenja (članak 15. Direktive o uslugama) i na temelju članka 20. stavka 2. (nediskriminacija u pristupu uslugama). Deset EU pilot postupaka pokrenuto je u drugoj polovini 2015. zbog neusklađenosti s člankom 8. Direktive o uslugama putem jedinstvenih kontaktnih točaka za koje je isto tako potrebno provesti procjenu proporcionalnosti.

V

Komisija prema potrebi vodi sudske postupke. Komisija je utvrdila svoje prioritetne sektore i poduzela mjere u njima.

Dio Direktive temelji se na pojedinačnom provođenju procjene proporcionalnosti država članica i Komisija to mora uzeti u obzir. (Na primjer, članci 15. i 39. kojima se od država članica zahtijeva ocjenjivanje određenih zahtjeva.) Stoga se o djelovanju odlučuje na pravnoj osnovi, a ne na temelju razina povjerenja. Duljina sudskog postupka nikada nije bila sredstvo odvratanja od pokretanja postupaka radi utvrđivanja povrede. U pogledu bezuvjetnih obveza sadržanih u Direktivi, Komisija je žurno djelovala otvorivši znatan broj istraga na vlastitu inicijativu. Od prosječno 80 EU Pilot postupaka godišnje, Komisija na vlastitu inicijativu pokrene više od 30 postupaka.

¹ http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm.

VI

U pogledu gospodarskog učinka Direktive o uslugama studija iz 2012. (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) temeljila se na procjeni prepreka u uslužnom sektoru u dva trenutka: prije uvođenja Direktive i nakon njega (kraj 2011.). Komisija je isto tako ažurirala tu studiju kako bi obuhvatila nacionalne reforme provedene između 2012. i 2014. (dostupno na poveznici <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Osim toga, nedavno su provedene detaljnije procjene preostalih prepreka i gospodarskog potencijala njihova uklanjanja iz prioriternih sektora, odnosno sektora poslovnih usluga i sektora maloprodaje. One su objavljene u radnom dokumentu službi o strategiji jedinstvenog tržišta (vidjeti odjeljke 2.3. i 2.4.: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

VII prva alineja

Komisija je pokrenula više od 30 postupaka (postupci povezani s „nultom tolerancijom“) nakon postupka međusobnog ocjenjivanja iz 2013. Pokrenula je 15 EU Pilot postupaka nakon stručnog pregleda zahtjeva u pogledu pravnog oblika, vlasničke strukture i tarifa u 2014. Od tih je 15 postupaka u pet slučajeva pismo opomene poslano predmetnim državama članicama, što ukupno čini oko 80 EU Pilot postupaka pokrenutih godišnje. To je jedan od najvećih brojeva postupaka pokrenutih u Komisiji za jedan dokument sekundarnog zakonodavstva. Uložen je veliki napor država članica i Komisije s obzirom na to da je bilo potrebno 1584 nacionalnih zakonodavnih akata za njegovo prenošenje, što je najveći broj mjera prenošenja koje su ikad bile potrebne za jedan dokument sekundarnog zakonodavstva.

VII druga alineja

EU Pilot je sustav putem kojeg Komisija i države članice u ranoj fazi raspravljaju o mogućim povredama prava EU-a. Te su rasprave povjerljive: Komisija ne objavljuje je li EU Pilot postupak u pogledu određenog predmeta (bio) pokrenut za određenu državu članicu. Komisija na za to predviđenim forumima s državama članicama razmjenjuje dobre prakse u pogledu primjene prava Unije, uključujući funkcioniranje sustava EU Pilot. Komisija objavljuje podatke o sustavu EU Pilot u sažetom obliku u godišnjem izvješću o praćenju primjene prava EU-a (COM(2015) 329). Ako bi Komisija odlučila objaviti određene podatke o EU Pilot postupku, morala bi poštovati obveze u pogledu povjerljivosti koje ima prema državama članicama i koje bi se trebale razmatrati za svaki pojedinačni slučaj. Komisijinu praksu povjerljiva rješavanja EU Pilot postupaka koji su u tijeku potvrdio je Sud Europske unije (presuda Petrie (predmet T-191/99), presuda Spirlea (predmet T-306/12), ClientEarth protiv Komisije, T-424/14 i T-425/14). Te su presude donesene u pogledu zahtjeva za pristup dokumentima trećih, vanjskih strana. S obzirom na prethodno navedeno, Komisija smatra da se njezinom sadašnjom politikom širenja podataka ostvaruje odgovarajuća ravnoteža između potrebe za promicanjem najboljih praksi primjene prava EU-a i poštovanja povjerljivosti u odnosu s državama članicama. Komisija želi putem sustava EU Pilot širiti sažete podatke.

VII treća alineja

Komisija smatra da je cilj postupka zbog povrede okončati povrede prava EU-a i osigurati usklađenost u najranijoj mogućoj fazi. Komisija želi u najvećoj mogućoj mjeri skratiti vrijeme potrebno za ostvarivanje tog cilja. Međutim, najučinkovitiji način ostvarivanja tog cilja nije uvijek povezan s brzinom postupka zbog povrede jer ponekad pokretanje postupka zbog povrede bez uzimanja u obzir nepredvidljivih situacija može imati nepovoljne učinke.

VII četvrta alineja

Činjenica da predmeti nisu upućeni Sudu ne znači nužno da Komisija nije bila aktivna u rješavanju postupaka zbog povrede, već da je usklađenost bila osigurana prije upućivanja. Svrha je postupka zbog povrede osigurati usklađenost u najranijoj mogućoj fazi. U tom je pogledu alat EU Pilot učinkovit instrument za rješavanje problema prije početka formalnog postupka zbog povrede te kasnije, ako je potrebno, za upućivanje predmeta Sudu. Nakon uvođenja sustava EU Pilot, broj postupaka zbog povrede te time i upućivanja Sudu općenito se drastično smanjio. Kako je navedeno u odgovoru, ta se izjava odnosi na postupak zbog povrede općenito.

VIII prva alineja

Komisija pomaže državama članicama u provedbi zakonodavstva Unije primjenom sveobuhvatnog niza alata za promicanje usklađenosti (planovi provedbe za velike zakonodavne inicijative, mreže, sastanci odbora stručnjaka i smjernice). Paketom za bolju regulativu donesenim u svibnju 2015. potvrđena je Komisijina potpora državama članicama u njihovim naporima u pogledu provedbe (Smjernice za bolju regulativu, stranice 33.–35.). U tom pogledu svi prijedlozi za velike direktive sadržavaju i planove provedbe u kojima su opisani izazovi provedbe i relevantne mjere potpore koje će poduzeti Komisija.

Priručnik o provedbi Direktive o uslugama bio je dostupan sedam mjeseci nakon donošenja Direktive o uslugama i 29 mjeseci prije roka za prenošenje. Opsežno savjetovanje i rasprave s državama članicama održali su se prije objave priručnika te je sadržaj stoga i ranije bio dobro poznat državama članicama. Objava priručnika bez odgovarajućeg savjetovanja bio bi veći problem od odgode njegove objave.

VIII druga alineja

U skladu s Planom za bolju regulativu, Komisija jača svoj pristup procjeni učinka i ocjenjivanjima kako bi poboljšala dokaze na kojima se temelje svi zakonodavni prijedlozi, ne dovodeći u pitanje političke odluke. Komisija je svoj postupak donošenja politika učinila dostupnim dodatnom nadzoru javnosti i njezinom doprinosu putem internet-skih stranica na kojima se mogu pratiti inicijative i javna savjetovanja kada Komisija ocjenjuje postojeće politike ili procjenjuje moguće nove prijedloge.

VIII četvrta alineja

Strategijom jedinstvenog tržišta roba i usluga koju je Komisija objavila 28. listopada 2015. najavljeno je nekoliko mjera za poboljšanje primjene Direktive o uslugama, uključujući reformu postupka obavješćivanja. Komisija razmatra nekoliko zakonodavnih mogućnosti, uključujući elemente kao što su rok mirovanja i omogućivanje dionicima da pristupe obavijestima radi osiguranja veće transparentnosti. Strategija jedinstvenog tržišta ukazuje na činjenicu da još uvijek nije omogućeno pružanje informacija na internetskim stranicama dostupnim javnosti. Odgovarajući je prijedlog u planu za 2016.

VIII peta alineja

U Strategiji jedinstvenog tržišta najavljena je revizija zakonodavstva o zaštiti potrošača, ali i zakonodavstva koje sadržava precizniji okvir od onog sadržanog u članku 20. Direktive o uslugama.

Uvod

11

Komisija napominje da je GU za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike nastao spajanjem prethodnih glavnih uprava za unutarnje tržište i usluge te za poduzetništvo i industriju.

Opažanja

14

Komisija je utvrdila područja u kojima Direktiva nije bila provedena te poduzela odgovarajuće mjere, primjerice „politiku nulte tolerancije” te predmete u pogledu pravnog oblika, vlasničkih struktura i tarifa. Države članice odgovorne su za utvrđivanje prepreka na svojem državnom području.

Komisija smatra da je korisno dosljedno primjenjivati sustav EU Pilot kao učinkovit način da države članice izbjegnu dugotrajne sudske postupke i na brz način zajamče usklađenost.

Nekim važnim odredbama u Direktivi od država članica zahtijeva se procjena proporcionalnosti za svaki pojedinačni slučaj, a Komisija taj element mora uzeti u obzir i voditi računa o tome da ne premaši područje primjene Direktive o uslugama.

15

U pogledu gospodarskog učinka Direktive o uslugama, studija iz 2012. (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) temeljila se na procjeni prepreka u uslužnom sektoru u dva trenutka: prije uvođenja Direktive i nakon njega (kraj 2011.).

Komisija je ažurirala tu studiju kako bi obuhvatila nacionalne reforme provedene između 2012. i 2014. (dostupno na poveznici <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Osim toga, nedavno su provedene i detaljnije procjene u pogledu preostalih prepreka i gospodarskog potencijala njihova uklanjanja iz prioritarnih sektora, odnosno poslovnog sektora i sektora maloprodaje. One su objavljene u radnom dokumentu službi o strategiji jedinstvenog tržišta (vidjeti odjeljke 2.3. i 2.4.: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

17

Priručnik je bio dostupan sedam mjeseci nakon donošenja Direktive o uslugama i 29 mjeseci prije roka za prenošenje. Opsežno savjetovanje i rasprave s državama članicama održali su se prije objave priručnika te je sadržaj stoga i ranije bio dobro poznat državama članicama. Objava priručnika bez odgovarajućeg savjetovanja bio bi veći problem od manje odgode njegove objave.

28

Komisija smatra da bi se trebalo učiniti više kako bi se poboljšala ambiciozna provedba Direktive o uslugama. Službe Komisije su 2015. provele postupak naknadnog praćenja procjene iz 2012., ispitavši napredak ostvaren u razdoblju 2012.–2014. Tim je postupkom utvrđeno da će mjere poduzete tijekom tog razdoblja dovesti do povećanja BDP-a EU-a od samo 0,1 % (od potencijalnih 1,8 % BDP-a, utvrđenih u studiji iz 2012.).

Komisija smatra da bi trebalo poduzeti dodatne mjere kako bi se dodatno smanjila ograničenja u pogledu pravnog oblika, što je vidljivo iz, na primjer, preporuka po državama članicama u okviru Europskog semestra te nedavnih Komisijinih mjera za rješavanje takvih ograničenja u nekoliko država članica.

29

Komisija je svoje prioritete utvrdila u Komunikaciji iz 2012. o provedbi Direktive o uslugama². U svojoj je Komunikaciji Komisija objasnila da je usredotočena na provođenje, ali da to nije jedino područje njezina djelovanja. Komisija je isto tako utvrdila prioritetne sektore i najavila mjere za nadolazeće godine, uključujući Akcijski plan za maloprodaju, reformu Direktive o stručnim kvalifikacijama te stručni pregled zahtjeva u pogledu pravnog oblika i vlasničke strukture. Europsko vijeće u svojim je Zaključcima od 23. listopada 2013. pozdravilo taj skup mjera. Kao što je Europsko vijeće istaknulo, države članice imaju središnju ulogu u provedbi Direktive o uslugama.

Komisija je u ljeto 2012. stupila u kontakt s državama članicama kako bi doznala kako one namjeravaju riješiti očite povrede (postupci povezani s „nultom tolerancijom“).

36

Cilj provjera uspješnosti nije bio utvrditi prepreke koje nisu u skladu s Direktivom o uslugama. Nakon provjera uspješnosti, Direktiva o stručnim kvalifikacijama izmijenjena je 2013. (vidjeti početni prijedlog COM(2011) 883 završna verzija, odjeljak 4.11. i Komunikaciju Komisije od 2011. (COM(2011) 20, odjeljak 4.2.), a izmijenjena Direktiva o putovanjima u paket aranžmanima bit će usuglašena u 2015. (vidjeti prvobitni prijedlog Komisije COM(2013) 512, odjeljak 1.4. prijedloga).

37

Detaljna procjena reformi koje su države članice provele od uvođenja Direktive o uslugama do kraja 2011. i njihov potencijalni gospodarski učinak objavljeni su 2012.

Studija (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) pruža detaljno objašnjenje gospodarskih podataka upotrijebljenih za provođenje procjene te njihove izvore (vidjeti stranice 19.–20. i 67.–68.). Neki su podatci možda nedostajali ili nisu bili dostupni za jednu državu članicu ili više njih. To je, međutim, vrlo čest problem za bilo kakvu vrstu gospodarske studije ili ekonometrijske analize.

38

Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 15.

² http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm.

39

Vidjeti i odgovore Komisije na odlomke 37. i 38.

40

Vidjeti odgovore Komisije na odlomke 37. i 39.

Zajednički odgovor na odlomke 41. i 42

Komisija je pokrenula inicijativu za potpunije i pravodobnije dostavljanje podataka o nacionalnim računima koje objavljuje Eurostat. Međutim, postoji nekoliko drugih vrsta statističkih podataka o uslužnim sektorima (uključujući, primjerice, Eurostatove strukturne poslovne statistike) koji omogućuju dubinsku analizu tržišta usluga.

43

U pogledu informacijskih usluga ili mehanizama suradnje, Direktivom o uslugama predviđene su samo jedinstvene kontaktne točke. U pogledu uporabe sustava IMI, više od 6000 nadležnih tijela registrirano je u tom sustavu za područje usluga. Broj razmjena informacija među nadležnim tijelima još uvijek je relativno nizak jer države članice podcjenjuju potencijal sustava (te zbog nedostatka svijesti o pravnim obvezama koje se temelje na Direktivi o uslugama, posebno na lokalnoj razini).

Mreža europskih potrošačkih centara nije uspostavljena u svrhu provedbe Direktive o uslugama. Ona je zadužena za širok spektar aktivnosti. Jedna je od njezinih ključnih uloga promicanje prava potrošača u prekograničnom kontekstu. Europski potrošački centri sudjeluju i u promicanju prava potrošača sadržanih u Direktivi o uslugama, koliko im to dozvoljavaju njihovi resursi.

46

Uspostava jedinstvenih kontaktnih točaka i osiguranje njihova pravilna funkcioniranja odgovornost je država članica. Komisija je pružala potporu tijekom cijelog tog procesa. Potporu su pružale dvije stručne skupine:

- EUGO: ta je stručna skupina osigurala platformu za razmjenu najboljih praksi i organizaciju postupka usporedbe kako bi državama članicama pružila povratne informacije o njihovoj uspješnosti i nužnim poboljšanjima (organizirana na godišnjoj osnovi putem usporednih proučavanja ili testiranja korisnika);
- stručna skupina za e-postupke: ta je stručna skupina uspostavljena kako bi raspravljala o problemima povezanim s interoperabilnosti elektroničkih postupaka i posebnih alata koje je osigurala Komisija kako bi omogućila usklađenost s obvezama iz članka 8. Direktive o uslugama. Ta tehnička podskupina više ne postoji. Problemi povezani s e-postupcima sada se rješavaju na temelju Uredbe br. 910/2014 o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu („Uredba eIDAS“).

47

Stanje jedinstvenog tržišta predstavlja priliku za izvješćivanje o uspješnosti jedinstvenih kontaktnih točaka na godišnjoj osnovi. Ono je izrađeno na temelju vanjskih studija na koje je uputio Sud, ali i na temelju testiranja korisnika koje je Komisija provodila s državama članicama. Testiranje korisnika provodilo se s državama članicama u 2011., 2013. i 2015. Komisija je 2013. u postupak testiranja uključila i poduzeća (putem Europske poduzetničke mreže, udruženja europskih gospodarskih komora Eurochambers i europskog saveza udruženja poslodavaca BusinessEurope). To se nije nastavilo u 2015. jer je testiranje poduzeća u okviru studije obavio vanjski izvođač.

51

Komisija će nastaviti pružati podršku državama članicama davanjem smjernica i izdavanjem preporuka koje se temelje na najboljim praksama.

52

Nakon nedavne studije o jedinstvenim kontaktnim točkama Komisija je odlučila pokrenuti 10 EU Pilot postupaka protiv 10 država članica. Postupci su trenutačno u tijeku (od prosinca 2015.).

54

Mreža EUGO uspostavljena je kako bi se koordinirale aktivnosti nadležnih tijela koja upravljaju jedinstvenim kontaktnim točkama i pridonose podizanju svijesti među poduzetnicima i poduzećima o tome kako mogu doći do detaljnih informacija o poslovanju u inozemstvu i kako obaviti administrativne formalnosti u pogledu osnivanja poduzeća ili prekograničnog pružanja usluga.

55

Komisija radi na povećanju pristupa jedinstvenim kontaktnim točkama, na primjer putem boljeg oglašavanja na internetskoj stranici Vaša Europa – Poslovanje. U okviru programa COSME predložila je financiranje projekata prekograničnog podizanja svijesti o jedinstvenim kontaktnim točkama usredotočenih na mrežne aktivnosti.

60

Jasnoća i kvaliteta obavijesti slanih putem sustava IMI, a posebno procjene proporcionalnosti nacionalnih propisa koja se zahtijeva Direktivom o uslugama, ovise o državi članici koja šalje obavijest. Kako bi olakšala procjenu obavijesti, Komisija za sve države članice osigurava prijevod na engleski jezik te ga čini dostupnim u sustavu IMI.

Potrebno je napomenuti da su, s obzirom na to da se Direktivom o uslugama ne propisuje obveza slanja obavijesti o nacrtima mjera, u većini slučajeva mjere o kojima se obavješćuje već donesene. U tom je kontekstu za Komisiju jedini djelotvoran alat za rješavanje pitanja tih mjera postupak zbog povrede, dok bi djelovanje Komisije bilo učinkovitije u fazi nacрта. U okviru Strategije jedinstvenog tržišta Komisija je najavila zakonodavnu inicijativu za rješavanje tih pitanja.

61

Komisija zna za nekoliko zahtjeva o kojima su je države članice trebale obavijestiti, ali nisu. Za razliku od sustava uspostavljenog na temelju Direktive o transparentnosti (prije 98/34/EZ, sada 2015/1535/EU) i ustaljenog sudskog praksom Suda Europske unije (predmet C-194/94 *CIA Security*) u kojem su nacionalne mjere neprimjenjive u izostanku obavijesti, sankcije te vrste ne postoje u Direktivi o uslugama. Komisija u okviru svojeg zakonodavnog djelovanja na temelju Strategije jedinstvenog tržišta razmatra uvođenje odredbe prema kojoj izostanak slanja obavijesti čini zahtjev ništetnim, što bi države članice trebalo potaknuti na slanje obavijesti.

62

Iako je u Direktivi o uslugama i Direktivi o transparentnosti sadržana obveza o slanju obavijesti o novim zahtjevima, Direktiva o uslugama ne sadržava obveze o slanju obavijesti o nacrtima mjera te ne uključuje rok mirovanja, što znatno ograničava Komisijinu mogućnost intervencije. Brojke pokazuju da su države članice već donijele veliku većinu mjera o kojima su poslane obavijesti. Nadalje, obavijesti na temelju Direktive o uslugama nisu transparentne dionicima i poslovnoj zajednici u cjelini te stoga oni nemaju mogućnost reagirati na nacrt mjere. Kako bi poboljšala postupak obavješćivanja za usluge, Komisija razmatra nekoliko zakonodavnih mogućnosti, uključujući elemente kao što su rok mirovanja i omogućivanje dionicima da pristupe obavijestima radi osiguranja veće transparentnosti. Pružanje informacija na internetskoj stranici dostupnoj javnosti može se smatrati alatom za ostvarivanje te transparentnosti.

66

Određeni europski potrošački centri (ECC-ovi) imaju kontaktne točke za Direktivu o uslugama, ali djelovanje tih kontaktnih točaka odvojeno je od djelovanja ECC-ova, struktura koje sufinanciraju Europska komisija i države članice radi pomoći potrošačima s problemima u pogledu prekograničnih kupnji.

67

Brošurama izdanim na razini EU-a osigurava se bolja informiranost potrošača, a posebno brošurom „Kupnja usluga diljem EU-a“ (engl. „Buying services everywhere in the EU“)³, koja sadržava jasne smjernice potrošačima o njihovim pravima. Međutim, najveći se napor u pogledu podizanja svijesti moraju uložiti na nacionalnoj razini kako bi se uzele u obzir posebne komunikacijske potrebe građana različitih država članica.

222 pritužbe koje se odnose na članak 20. i koje su zaprimili ECC-ovi predstavljaju samo mali dio svih pritužbi potrošača, s obzirom na to da sve te pritužbe nisu podnesene ECC-ima jer se one mogu podnijeti i nacionalnim nadležnim tijelima, udrugama za zaštitu potrošača ili Komisiji (primjerice, oko 1000 pritužba podneseno je izravno putem službe Vaša Europa – Savjeti).

75

Komisijine smjernice iz 2012. nisu bile djelotvorne u osiguravanju pravne sigurnosti za trgovce i potrošače te razjašnjavanju odredbi članka 20. stavka 2. Stoga je potrebna dodatna aktivnost kako bi se ova načela provela te se razvila konkretna pravila protiv diskriminacije na temelju državljanstva ili boravišta sudionika na tržištu. Komisija je u Strategiji jedinstvenog tržišta najavila da će poduzeti zakonodavne mjere za borbu protiv neopravdanog različitog tretmana potrošača u pogledu pristupa, cijena ili drugih uvjeta prodaje na temelju njihova boravišta ili državljanstva. To uključuje utvrđivanje i zabranu određenih oblika diskriminacije koja se temelji na boravištu, a ne na objektivnim i provjerljivim činjenicama.

76

Pregledi sadržaja provode se u skladu s člankom 9. Uredbe (EZ) br. 2006/2004 o suradnji u zaštiti potrošača (Uredba o CPC-u), koja sadržava prilog s popisom predmetnih materijalnih zakona. Direktiva o uslugama trenutačno nije uključena u taj Prilog te se stoga pregledi sadržaja ne mogu provoditi radi provjere usklađenosti poduzeća s odredbama relevantnim za potrošače iz te Direktive (odnosno članka 20.). U kontekstu Strategije jedinstvenog tržišta cilj je dodati članak 20. Prilogu Uredbe o CPC-u. To bi značilo da će podlijegati svim odredbama Uredbe: ne samo odredbama povezanim s pregledima sadržaja (članak 9.), već i općim odredbama kao što su zahtjevi za uzajamnu pomoć (članci 6., 7. i 8.).

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

77

U vanjskoj evaluaciji doista je preporučeno proširenje opsega pregleda sadržaja, s obzirom na to da su oni snažni provedbeni alati. To se uzima u obzir pri reviziji Uredbe o CPC-u, s obzirom na to da će jedna od mjera koje će biti predložene biti povećanje učinkovitosti koordiniranih djelovanja (u skladu s člankom 9. Uredbe) kao što su pregledi sadržaja. U okviru vanjske evaluacije istaknuta je jasna razlika između sadašnjeg okvira Uredbe o CPC-u i onoga što je potrebno postići kako bi se osnažili njezini mehanizmi suradnje i opseg njezina Priloga. S obzirom na to da nijedna odredba iz Direktive o uslugama nije uključena u Prilog Uredbi o CPC-u, ne postoji posebna preporuka u pogledu pregleda sadržaja u vezi s Direktivom o uslugama.

U pogledu opsega Priloga, u vanjskoj evaluaciji nije preporučeno uzimanje u obzir cijele Direktive o uslugama zbog razloga koje je naveo Sud te koji su preuzeti iz vanjskog evaluacijskog izvješća. Međutim, pri pripremi revizije Uredbe o CPC-u u obzir je uzeta procjena vanjske evaluacije u pogledu važnih prekograničnih dimenzija te Direktive i Komisija namjerava predložiti uključivanje samo članka 20. (kako je objašnjeno u odgovoru Komisije na odlomak 76.).

82

Problemi provedbe povezani s Direktivom o uslugama vrlo su često strukturni problemi povezani s donošenjem propisa, a ne neprimjerenim administrativnim postupanjem. S tim u vezi, u Strategiji jedinstvenog tržišta predviđa se osnaženje mreže SOLVIT kako bi se mogli riješiti strukturni problemi te problemi koji nemaju nužno prekograničnu dimenziju.

83

Komisija pomaže i podupire rad SOLVIT-a na sljedeće načine:

- (a) organiziranjem redovitih osposobljavanja i događanja u okviru mreže u suradnji s nacionalnim centrima SOLVIT-a;
- (b) izradom i ažuriranjem priručnika mreže SOLVIT za rješavanje predmeta u suradnji s nacionalnim centrima SOLVIT-a;
- (c) pružanjem pomoći u rješavanju predmeta na zahtjev centara SOLVIT-a. U složenim predmetima to može značiti davanje neformalnih pravnih savjeta;
- (d) upravljanjem i održavanjem baze podataka SOLVIT-a i javnog sučelja te pružanjem posebnog osposobljavanja i materijala kako bi se centrima SOLVIT-a olakšala njihova uporaba;
- (e) praćenjem kakvoće i uspješnosti rada centara SOLVIT-a i predmeta koje rješavaju;
- (f) osiguravanjem dobrog ustrojstva rješavanja pritužbi i SOLVIT-a;
- (g) obavještavanjem centara SOLVIT-a, na njihov zahtjev, o nastavku rješavanja neriješenih predmeta ako je Komisiji uložena pritužba.

89

EU Pilot prvenstveno je alat koji državama članicama služi za ostvarivanje usklađenosti i izbjegavanje postupaka zbog povrede. To zahtijeva detaljnu analizu i stalan dijalog.

90

Trajanje obrade predmeta od registracije prve pritužbe jest 16,6 mjeseci. Stoga je prosječno vrijeme obrade predmeta u okviru sustava EU Pilot 11 mjeseci.

Okvir 4. – Primjeri kašnjenja u okviru EU Pilot postupka

Komisija je pokrenula EU Pilot postupak u studenom 2012. i poslala pismo opomene (prvi korak u postupku zbog povrede) u listopadu 2013. Stoga je faza EU Pilot postupka trajala samo 11 mjeseci.

Treći je predmet pokrenut u ožujku 2012. i dovršen u svibnju 2013. radi nastavka njegove obrade u okviru postupaka zbog povrede. Komisijin zahtjev za dodatne informacije u veljači 2013. razlog je neznatne odgode dovršetka EU Pilot postupka.

93

EU Pilot je sustav putem kojeg Komisija i države članice u ranoj fazi raspravljaju o mogućim povredama prava EU-a. Sustav EU Pilot predstavlja neformalnu, ali strukturiranu fazu dijaloga između Komisije i pojedinačne predmetne države članice, čiji je cilj brzo pronaći rješenja i izbjeći pribjegavanje službenim postupcima zbog povrede. Ako taj bilateralni dijalog dovede do zadovoljavajućeg ishoda, EU Pilot postupak bit će dovršen. U protivnom, ako je utvrđena moguća povreda prava EU-a, ali rješenje nije pronađeno u toj ranoj fazi, Komisija može pokrenuti postupak zbog povrede (slanjem pisma opomene državi članici). Taj je dijalog povjerljiv. Komisija ne objavljuje je li EU Pilot postupak u pogledu određenog predmeta (bio) pokrenut za određenu državu članicu. Komisija na za to predviđenim forumima s državama članicama razmjenjuje dobre prakse u pogledu primjene prava Unije, uključujući funkcioniranje sustava EU Pilot. Komisija objavljuje informacije o predmetima zbog povrede, odnosno ako je Komisija pokrenula formalni postupak zbog povrede prava EU-a, slanjem pisma opomene. Kada je postupak zbog povrede pokrenut i pismo opomene poslano, Komisija objavljuje naziv i broj predmeta (http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en). Isto se odnosi na fazu obrađivanja mišljenja, tijekom koje se objavi i kratko priopćenje za javnost. U fazi upućivanja Sudu Komisija objavljuje detaljnije priopćenje za javnost. Komisija objavljuje podatke o sustavu EU Pilot u sažetom obliku u godišnjem izvješću o praćenju primjene prava EU-a (COM(2015) 329). Komisijina objava određenih podataka o postupku EU Pilot bila bi protivna obvezama u pogledu povjerljivosti koje ima u odnosu na države članice u kontekstu djelovanja koje prethodi utvrđivanju povrede (što bi moglo narušiti povjerenje nacionalnih nadležnih tijela u tom i drugim predmetima). Komisijinu praksu povjerljiva rješavanja EU Pilot postupaka koji su u tijeku potvrdio je Sud Europske unije (presuda Petrie (predmet T-191/99), presuda Spirlea (predmet T-306/12), ClientEarth protiv Komisije, T-424/14 i T-425/14).

S obzirom na prethodno navedeno, Komisija smatra da se njezinom sadašnjom politikom širenja podataka ostvaruje odgovarajuća ravnoteža između potrebe za promicanjem najboljih praksi primjene prava EU-a i poštovanja povjerljivosti u odnosima s državama članicama. Komisija želi razmotriti najbolje načine širenja sažetih podataka putem sustava EU Pilot.

97

Komisija je pokrenula nekoliko postupaka zbog povrede u prvoj polovini 2015. u slučajevima kada je bilo potrebno procijeniti proporcionalnost nacionalne mjere. Na primjer, Komisija je pokrenula osam predmeta zbog povrede u pogledu pravnog oblika i vlasničke strukture ili tarifa (koje su prema članku 15. Direktive o uslugama uvjetne obveze). Niz je postupaka pokrenuto na temelju kvantitativnih ili teritorijalnih ograničenja (članak 15. Direktive o uslugama) i na temelju članka 20. stavka 2. (nediskriminacija u pristupu uslugama). Deset EU Pilot postupaka pokrenuto je u drugoj polovini 2015. zbog neusklađenosti s člankom 8. Direktive o uslugama putem jedinstvenih kontaktnih točaka za koje je isto tako potrebno provesti procjenu proporcionalnosti. Kada Komisija protiv određene države članice pokrene postupak pred Sudom, dužna je podastrijeti dokaze o kršenju prava EU-a te o činjenici da je državama članicama dala priliku da predstavu svoje argumente prije bilo kakve tužbe Sudu. Ako podastrijeti dokazi nisu dovoljno uvjerljivi, Sud ima pravo donijeti odluku koja nije u korist Komisije i proglasiti predmet neprihvatljivim ili neosnovanim.

98

„Politika nulte tolerancije“ osmišljena je neposredno nakon postupka međusobnog ocjenjivanja kao politika za rješavanje bezuvjetnih obveza, odnosno obveza koje ne ovise o analizi proporcionalnosti. Na početku provedbe Direktive o uslugama Komisija je te obveze ocijenila kao prioritet. Međutim, kako je navedeno u odgovoru Komisije na odlomak 97., Komisija je nakon toga pokrenula predmete zbog povrede za neopravdane zahtjeve.

99

Komisija je pokrenula mnogo više od devet predmeta zbog povrede u pogledu neusklađenosti nacionalnog zakonodavstva te je pokrenula devet predmeta zbog povrede na temelju „politike nulte tolerancije“, što znači da za određen broj mjera iz Direktive o uslugama, koje Komisija može utvrditi kao bezuvjetne obveze, države članice ne bi trebale imati pokrenute predmete zbog povrede u pogledu neusklađenosti nacionalnog zakonodavstva. „Nulta tolerancija“ stoga je zadovoljena kada nisu pokrenuti postupci zbog povrede protiv država članica. Premda je pokrenuto devet predmeta zbog povrede, Komisija je pokrenula oko 40 istraga. Devet predmeta zbog povrede stoga se mogu smatrati dobrim rezultatom, s obzirom na to da su ostali riješeni u prethodnoj fazi istrage. Moramo uzeti u obzir da je Komisija predmete povezane s „nultom tolerancijom“ temeljila na izvješću o nacionalnim preprekama koje je temelj paketa prijedloga za provedbu iz 2012. Nakon analize tog izvješća Komisija je utvrdila bezuvjetne obveze koje države članice nisu ispunile. Rezultat je tog postupka 40 otvorenih istraga.

100

Komisija je potvrdila da je ciljno trajanje predmeta zbog povrede iznosilo 18 mjeseci i da je prosječno trajanje predmeta koji se odnose na Direktivu o uslugama iznosilo 19,6 mjeseci. Ti predmeti uključuju politički vrlo osjetljive predmete. Trajanje predmeta koji se odnose na Direktivu o uslugama ispod je prosječnog trajanja predmeta koji se odnose na druge direktive o unutarnjem tržištu.

101

Kako je objašnjeno u odgovoru Komisije na odlomak 99., takozvani predmeti zbog „neusklađenosti“ predmeti su povezani s „nultom tolerancijom“ koje je Komisija pokrenula na vlastitu inicijativu.

104

Trajanje predmeta zbog povrede povezanih s Direktivom o uslugama ispod je prosjeka. Nadalje, Komisija smatra da zakonodavne promjene u državama članicama nisu samo posljedice pokretanja postupaka zbog povrede: od uvođenja sustava EU Pilot mnogi su postupci riješeni prije pokretanja postupaka zbog povrede. Uspjeh sustava EU Pilot objašnjava manji broj postupaka zbog povrede i naknadnih upućivanja Sudu. U pogledu dostupne dokumentacije, odluke koje je Komisija donijela u pogledu predmeta zbog povrede javnosti su dostupne na internetskim stranicama Komisije. Nadalje, godišnje izvješće Komisije o praćenju primjene zakonodavstva Unije osigurava potpuni pregled postupaka zbog povrede koje je Komisija riješila u prethodnoj godini. Kako je naveo Sud, potrebno je očuvati klimu uzajamnog povjerenja između Komisije i predmetnih država članica dok su ti postupci u tijeku. Ta je politika potrebna i u kontekstu zahtjeva za pristup dokumentima (vidjeti članak 4. stavak 2. Uredbe br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima). Međutim, u skladu s tom sudskom praksom, čim je istraga dovršena i to u mjeri da nije povezana s drugim istragama u tijeku, Komisija više ne primjenjuje takvu općenitu pretpostavku te ispituje svaki zahtjev kako bi odobrila najširi mogući pristup u skladu s Uredbom br. 1049/2001.

Okvir 6. – Predmet zbog povrede koji je upućen Sudu Europske unije

Kao što je navedeno u godišnjem izvješću o praćenju primjene zakonodavstva Unije (2014.)⁴, ukupno smanjenje broja postupaka zbog povrede može se povezati sa značajnim povećanjem odluka o prethodnim pitanjima u skladu s člankom 267. UFEU-a od 2010. Sud je spominjao pitanja usklađenosti nacionalnog prava u odnosu na zakonodavstvo EU-a u otprilike polovini svojih presuda u skladu s člankom 267. UFEU-a od 2010. i u brojnim je slučajevima utvrdio neusklađenosti. Iako se odluke o prethodnim pitanjima razlikuju od presuda o povredi, njima se Komisiji pruža dodatna prilika da na sustavniji način osigura ispravljanje povreda prava EU-a koje proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva ili njegove primjene.

Nezavisni odvjetnik svoje je mišljenje dostavio u rujnu 2015.

107

Strategija provedbe u području obuhvaćenom Direktivom o uslugama temelji se na različitim instrumentima: povredama, društvenoj odgovornosti poduzeća i dijalogu s državama članicama. Djelovanje Komisije mora uzeti u obzir sve te različite instrumente. Komisija je od 2007. postavila prioritete putem postupka izvršenja te je svoje prioritete navela u Komunikaciji iz 2012. Te je prioritete slijedila uzimajući, naravno, u obzir obvezu Komisije kao čuvarice Ugovora. Detaljnija politika koja se temelji na prioritetima dodatno će se razviti u okviru Strategije jedinstvenog tržišta.

108

Društvene odgovornosti poduzeća u okviru postupka Europskog semestra povezane su s problemima koji su analizirani i o kojima se raspravljalo između država članica i Komisije te na razini Vijeća. Stoga postoji snažnija politička odgovornost. Postupci zbog povrede mogu imati i politički učinak.

110

Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 108.

4 COM(2015) 329 završna verzija.

Zaključci i preporuke

111

Komisija pokreće sudske postupke ako je to potrebno. Komisija je utvrdila svoje prioritetne sektore i usmjerila pozornost na njih.

Velik se dio Direktive temelji na procjeni proporcionalnosti koju države članice trebaju provesti za svaki pojedinačni slučaj, a Komisija je mora uzeti u obzir. (Na primjer, članci 15. i 39. kojima se od država članica zahtijeva ocjenjivanje određenih zahtjeva.) Stoga se o djelovanju odlučuje na pravnoj osnovi, a ne temelju razina povjerenja. Duljina sudskog postupka nikada nije bila sredstvo odvratanja od pokretanja postupaka zbog povrede. U pogledu bezuvjetnih obveza sadržanih u Direktivi, Komisija je žurno djelovala otvorivši znatan broj istraga na vlastitu inicijativu. Od prosječno 80 EU Pilot postupaka godišnje, Komisija pokrene više od 30 postupaka na vlastitu inicijativu.

112

Priručnik je bio dostupan sedam mjeseci nakon donošenja Direktive o uslugama i 29 mjeseci prije roka za prenošenje. Opsežno savjetovanje i rasprave s državama članicama održali su se prije objave priručnika te je sadržaj stoga i ranije bio dobro poznat državama članicama. Objava priručnika bez odgovarajućeg savjetovanja bio bi veći problem od manje odgode njegove objave.

1. preporuka

Komisija prihvaća preporuku. Paketom za bolju regulativu donesenim 19. svibnja 2015. uspostavljen je opći okvir kako bi se pravo EU-a pojednostavilo te učinilo djelotvornijim. Komisija pomaže državama članicama u provedbi zakonodavstva Unije primjenom sveobuhvatnog niza alata za promicanje usklađenosti (planovi provedbe za velike zakonodavne inicijative, mreže, sastanci odbora stručnjaka i smjernice). Komisija smatra da sastavljanje smjernica ne bi trebalo ometati politički postupak koji će dovesti do suglasja između Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu novog zakonodavstva.

113

Komisija je svoje prioritete utvrdila u Komunikaciji iz 2012. o provedbi Direktive o uslugama⁵. U svojoj je Komunikaciji Komisija objasnila da je usredotočena na provođenje, ali da to nije jedino područje njezina djelovanja. Komisija je isto tako utvrdila prioritetne sektore i najavila mjere za nadolazeće godine, uključujući Akcijski plan za maloprodaju, reformu Direktive o stručnim kvalifikacijama te stručni pregled zahtjeva u pogledu pravnog oblika i vlasničke strukture. Europsko vijeće u svojim je Zaključcima od 23. listopada 2013. pozdravilo taj skup mjera. Kao što je Europsko vijeće istaknulo, države članice imaju vlastitu ulogu u provedbi Direktive o uslugama.

Cilj provjera uspješnosti nije bio utvrditi prepreke koje nisu u skladu s Direktivom o uslugama. Umjesto toga one su bile usredotočene na moguće nedosljednosti između različitih zakonodavnih dokumenata EU-a kako bi se izbjegle nedosljednosti među njima. Nakon provjera uspješnosti, Direktiva o stručnim kvalifikacijama izmijenjena je 2013. (vidjeti početni prijedlog COM(2011) 883 završna verzija, odjeljak 4.11. i Komunikaciju Komisije od 2011. (COM(2011) 20, odjeljak 4.2.), a izmijenjena Direktiva o putovanjima u paket aranžmanima bit će usuglašena u 2015. (vidjeti prvobitni prijedlog Komisije COM(2013) 512, odjeljak 1.4. prijedloga).

⁵ http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm.

2. preporuka

Komisija prihvaća preporuku. Komisija je svoje prioritete utvrdila u Komunikaciji iz 2012. te djelovala u skladu s njima. U svojoj Komunikaciji iz lipnja 2012., pozvala je države članice da uvedu ambicioznije nacionalne reforme u uslužnom sektoru. Potkrijepila je taj poziv izdavanjem preporuka po državama članicama u kontekstu Europskog semestra.

114

Studija iz 2012. (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) temeljila se na procjeni prepreka u uslužnom sektoru u dva trenutka: prije uvođenja Direktive i nakon njega (kraj 2011.). Izračunani učinci stoga se nisu temeljili na teorijskim *ex ante* procjenama nego na stvarnim, provedenim nacionalnim reformama. Izračunane elastičnosti za procjenu gospodarskog učinka uklanjanja prepreka temeljile su se na prekograničnim usporedbama gospodarskih podataka dostupnih u tom trenutku. Međutim, to ne znači da su te elastičnosti netočne ili nepouzdana.

Komisija je ažurirala tu studiju kako bi obuhvatila nacionalne reforme provedene između 2012. i 2014. (dostupno na poveznici <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Osim toga, nedavno su provedene i detaljnije procjene u pogledu preostalih prepreka i gospodarskog potencijala njihova uklanjanja iz prioritetnih sektora, odnosno poslovnog sektora i sektora maloprodaje. One su objavljene u radnom dokumentu službi o strategiji jedinstvenog tržišta (vidjeti odjeljke 2.3. i 2.4.: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

3. preporuka

Komisija prihvaća preporuku. Dana 19. svibnja 2015. donijela je Paket za bolju regulativu kako bi osigurala djelotvornost Komisijine aktivnosti. Paket za bolju regulativu sadržava i smjernice za provođenje procjene učinka kako bi ispitala moguće gospodarske i društvene posljedice te posljedice za okoliš predloženih mogućih aktivnosti. Komisija slijedi takve smjernice.

115

Komisija će nastaviti pružati podršku državama članicama davanjem smjernica i izdavanjem preporuka koje se temelje na najboljim praksama.

116

Komisija radi na povećanju pristupa jedinstvenih kontaktnih točaka, primjerice putem internetske stranice Vaša Europa – Poslovanje. U okviru programa COSME predložila je financiranje projekata prekograničnog podizanja svijesti o jedinstvenim kontaktnim točkama usredotočenih na mrežne aktivnosti.

4. preporuka

Komisija prihvaća preporuku. Premda se preporuka odnosi na države članice, Komisija će nastaviti pružati podršku državama članicama davanjem smjernica i izdavanjem preporuka koje se temelje na najboljim praksama.

117

Jasnoća i kvaliteta obavijesti slanih putem sustava IMI, a posebno procjene proporcionalnosti nacionalnih propisa koja se zahtijeva Direktivom o uslugama, ovise o državi članici koja šalje obavijest. Kako bi olakšala procjenu obavijesti, Komisija za sve države članice osigurava prijevod na engleski jezik te ga čini dostupnim u sustavu IMI.

Komisijine službe procjenjuju sve obavijesti koje države članice šalju putem sustava IMI. Kada se u procjeni nacionalnih zahtjeva otvore pitanja u pogledu usklađenosti s Direktivom o uslugama, Komisijine službe šalju komentare predmetnim državama članicama putem sustava IMI.

Potrebno je napomenuti da su, s obzirom na to da se Direktivom o uslugama ne propisuje obveza slanja obavijesti o nacrtima mjera, u većini slučajeva mjere o kojima se obavješćuje već donesene. U tom je kontekstu za Komisiju jedini djelotvoran alat za rješavanje pitanja tih mjera postupak zbog povrede, dok bi djelovanje Komisije bilo učinkovitije u fazi nacрта.

5. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

118

Komisija trenutačno ne raspolaže sredstvima kojima bi bolje iskoristila Uredbu o suradnji u zaštiti potrošača. Tu je Uredbu potrebno formalno izmijeniti kako bi se mogla upotrijebiti za provedbu članka 20. Direktive o uslugama.

6. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

119

EU Pilot je sustav putem kojeg Komisija i države članice raspravljaju o mogućim povredama prava EU-a u pogledu nepravilnog prenošenja ili loše primjene pravne stečevine EU-a. EU Pilot postupak bit će dovršen ako rasprave s državama članicama budu imale zadovoljavajući ishod ili može dovesti do pokretanja postupka zbog povrede (slanjem pisma opomene državi članici) ako Komisija zaključi da je država članica povrijedila pravo EU-a. EU Pilot nije alat koji nudi rješenja u pojedinačnim slučajevima, već je usmjeren na opća pitanja primjene prava Unije.

7. preporuka

Komisija prihvaća prvi dio preporuke. Komisija želi u najvećoj mogućoj mjeri skratiti vrijeme potrebno za ispitivanje navodnih povreda prava EU-a u okviru sustava EU Pilot. Što se tiče drugog dijela preporuke, Komisija ne objavljuje je li EU Pilot postupak u pogledu određenog predmeta pokrenut za određenu državu članicu. Komisija na za to predviđenim forumima s državama članicama razmjenjuje dobre prakse u pogledu primjene prava Unije, uključujući funkcioniranje sustava EU Pilot. Komisija objavljuje podatke o sustavu EU Pilot u sažetom obliku u godišnjem izvješću o praćenju primjene prava EU-a (COM(2015) 329). Komisijina objava određenih podataka o EU Pilot postupku bila bi protivna obvezama u pogledu povjerljivosti koje ima u odnosu na države članice u kontekstu djelovanja koje prethodi utvrđivanju povrede (što bi moglo narušiti povjerenje nacionalnih nadležnih tijela u tom i drugim predmetima). Komisijinu praksu povjerljiva rješavanja EU Pilot postupaka koji su u tijeku potvrdio je Sud Europske unije (presuda Petrie (predmet T-191/99), presuda Spirlea (predmet T-306/12), ClientEarth protiv Komisije, T-424/14 i T-425/14). Te su presude donesene u pogledu pristupa zahtjevima za dokumente.

S obzirom na prethodno navedeno, Komisija smatra da se njezinom sadašnjom politikom širenja podataka ostvaruje odgovarajuća ravnoteža između potrebe za promicanjem najboljih praksi primjene prava EU-a i poštovanja povjerljivosti u odnosu s državama članicama. Komisija želi razmotriti najbolje načine širenja sažetih podataka putem sustava EU Pilot.

120

Strategija provedbe u području obuhvaćenom Direktivom o uslugama temelji se na različitim instrumentima: povredama, društvenoj odgovornosti poduzeća i dijalogu s državama članicama. Djelovanje Komisije mora uzeti u obzir sve te različite instrumente. Komisija je od 2007. postavila prioritete putem postupka izvršenja te je svoje prioritete navela u Komunikaciji iz 2012. Te je prioritete slijedila uzimajući, naravno, u obzir obvezu Komisije kao čuvarice Ugovora.

8. preporuka

Komisija prihvaća preporuku. Smatra da je cilj postupka zbog povrede okončati povredu prava EU-a i osigurati usklađenost u najranijoj mogućoj fazi te želi u najvećoj mogućoj mjeri skratiti vrijeme potrebno za ostvarivanje tog cilja. Međutim, najučinkovitiji način ostvarivanja tog cilja nije uvijek povezan s brzinom postupka zbog povrede jer ponekad pokretanje postupka zbog povrede bez uzimanja u obzir nepredvidljivih situacija može imati nepovoljne učinke.

Od uvođenja sustava EU Pilot broj postupaka zbog povrede i stoga upućivanja Sudu drastično se smanjio zbog činjenice da se rješenja često pronađu u okviru sustava EU Pilot. Osnovni je cilj Komisijine politike uvjeriti države članice da poduzmu mjere za rješavanje pitanja usklađenosti.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Za tržište usluga prevladava stajalište da u pogledu trgovine unutar EU-a nije ostvarilo svoj puni potencijal. Cilj je Direktive o uslugama ukloniti pravne i administrativne prepreke pružateljima i korisnicima usluga, no i nekoliko godina nakon roka za njezinu provedbu, koji je istekao 2009. godine, i dalje su neopravdano prisutne određene prepreke. Revizijom je utvrđeno da je Komisija uspješno prepoznala probleme u državama članicama, ali da nije u dovoljnoj mjeri osporila određene vrste prepreka te da rezultati poduzetih mjera nisu ostvareni dovoljno brzo. Pružatelji usluga i potrošači i dalje su nezadovoljni jer im pristup unutarnjem tržištu nije na razini koja je predviđena Direktivom.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije