

Különjelentés

A Bizottság gondoskodik-e a szolgáltatási irányelv eredményes alkalmazásáról?

EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4136-8	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/800227	QJ-AB-16-002-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-4156-6	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/292092	QJ-AB-16-002-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4140-5	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/83259	QJ-AB-16-002-HU-E

© Európai Unió, 2016

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Különjelentés**A Bizottság gondoskodik-e
a szolgáltatási
irányelv eredményes
alkalmazásáról?**

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése
alapján)

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzés eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a bevételek, a kutatás és belső politikák, a pénzügyi és gazdasági irányítás, valamint az uniós intézmények és szervek ellenőrzésére szakosodott, Milan Martin Cvikl számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara végezte. Az ellenőrzést Neven Mates számvevőszéki tag vezette, Georgios Karakatsanis, kabinetfőnök és Marko Mrkalj, attasé; Paul Stafford, ügyvezető; Wayne Codd, feladatfelelős; Sandra Dreimane, Jurgen Manjé és Wolfgang Stolz számvevők támogatásával.



Balról jobbra: J. Manjé, P. Stafford, N. Mates, W. Codd, S. Dreimane, G. Karakatsanis

Bevezetés

Glosszárium és rövidítések

I–VIII **Összefoglaló**

1–11 **Bevezetés**

6–7 **A szolgáltatási irányelv célja**

8–11 **Feladatok és felelősségi körök**

12–13 **Az ellenőrzés hatóköre és módszere**

14–110 **Észrevételek**

16–42 **Átültetés és az alkalmazás nyomon követése**

16–18 **A Bizottság segítette és nyomon követte az irányelv átültetését**

19–20 **Húsz tagállam késett az irányelv átültetésével**

21–27 **A kölcsönös értékelés egy innovatív módszer volt, amelyet a Bizottság jól kezelt és később felhasználtak más irányelvek esetében is**

28–29 **Még hosszú az út a sikeres alkalmazásig**

30–32 **Teljesítmény-ellenőrzéseket végeztek annak értékelésére, hogyan működnek az uniós jogszabályok a gyakorlati üzleti környezetben**

33–34 **Az eredmények nyomán a Bizottság újabb jogalkotási javaslatokat nyújtott be**

35–36 **A Bizottság jobban felhasználhatta volna az eredményeket ahhoz, hogy módszeresen érvényesítse a szolgáltatási irányelvet**

37–42 **Elmaradt a gazdasági hatás értékelése**

43–77 **Az irányelv alkalmazása**

43–45 **A Bizottság által a szolgáltatási irányelv alkalmazásához nyújtott eszközök és támogatások alacsony kihasználtságuk miatt csak részben voltak eredményesek**

46–52 **Késedelmek az egyablakos rendszerek felállításában, és különböző minőség a különböző tagállamokban**

53–55 **Az egyablakos rendszert nehéz megtalálni, és a vállalkozások kevéssé ismerik**

56–64 **A szolgáltatási irányelvhez kapcsolódó ügyekben kevés az adminisztratív együttműködés**

65–71 **A fogyasztók számára továbbra is problémás az egységes szolgáltatási piachoz való hozzáférés**

- 72–75 A szolgáltatók továbbra is alkalmaznak tisztességtelen megkülönböztetést
- 76–77 Problémamegoldás
- 78–110 **Jogérvényesítés**
- 78–79 A Bizottság számos jogérvényesítési eszközt alkalmaz
- 80–85 A SOLVIT-ot ritkán használják a szolgáltatási irányelv esetében
- 86–93 EU Pilot: kötelezettségszegési eljárást megelőző rendszer, amelyet a tagállamok szívesen fogadtak
- 94–99 A Bizottság alig használja a kötelezettségszegési eljárásokat
- 100–101 A kötelezettségszegési eljárások túl sokáig tartanak
- 102–104 A szolgáltatásokkal kapcsolatos egyedi panaszokkal rendszeresen foglalkoznak, a kötelezettségszegési eljárások alatt azonban hosszú időszakok telnek el tétlenül
- 105–107 Csak egy ügyben indítottak bírósági eljárást
- 108–110 Az országspecifikus ajánlások korlátozott sikert értek el

- 111–120 **Következtetések és ajánlások**
- 112–114 **Átültetés és az alkalmazás nyomon követése**
- 115–118 **Az irányelv alkalmazása**
- 119–120 **Jogérvényesítés**

A Bizottság válasza

CHAP: a Bizottság panasznyilvántartó rendszere

CPC: fogyasztóvédelmi együttműködés

CSR: országspecifikus ajánlás

ECC-net: Európai Fogyasztói Központok Hálózata

ECJ: Európai Bíróság

ESA: nemzeti és regionális számlák európai rendszere

EU Pilot: az EU Pilot a tagállamok és a Bizottság közötti együttműködés formája a tagállami jog uniós joggal történő összeegyeztethetőségével vagy az uniós jog helyes alkalmazásával kapcsolatos kérdésekben. Ezt első vitarendezési lépésként használják, hogy lehetőség szerint elkerüljék a formális kötelezettségzegési eljárást.

EU: Európai Unió

EUMSZ: az Európai Unió működéséről szóló szerződés

GDP: bruttó hazai termék

IMI: belső piaci információs rendszer

MS: tagállam

NACE Rev 2: a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása az Európai Közösségben

PQD: a szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelv

PSC: egyablakos rendszer

SOLVIT: alternatív vitarendezési mechanizmus, amelyet azért hoztak létre, hogy segítse azokat az uniós polgárokat és vállalkozásokat, akik/amelyek a belső piacra vonatkozó jogszabályoknak egy másik tagállam által történő helytelen alkalmazása miatt nem gyakorolhatják az európai belső piac által biztosított jogait.

Sweeps: uniós szintű weboldal-ellenőrző kampány, különösen az online ágazatokban

I Míg az Unió belüli kereskedelem tekintetében az áruk egységes piaca jól fejlettnak mondható, a szolgáltatások piacáról széles körben ismert, hogy még nem tudja kihasználni teljes potenciálját. A szolgáltatási irányelv az uniós GDP közel 46%-át kitevő szolgáltatási tevékenységekre vonatkozik, azzal a céllal, hogy csökkentse mind a szolgáltatások felhasználóit, mind a szolgáltatókat gátló jogi és adminisztratív akadályokat. Ezt a tagállamoknak az irányelv jogi átültetése, a nagyobb átláthatóság és olyan egyszerűsített eljárások révén kellene elérniük, amelyek megkönnyítik a vállalkozások és felhasználók számára, hogy az egységes piacon szolgáltatást nyújtsanak, illetve szolgáltatást vegyenek igénybe.

II A Számvevőszék azokra az intézkedésekre összpontosított, amelyeket az Európai Bizottság a tagállamok támogatása céljából tett, valamint azoknak a jogérvényesítési intézkedéseknek a vizsgálatára, amelyeknek meg kellene oldaniuk azokat a szabálytalansági problémákat, amelyek korlátozzák az egységes szolgáltatási piac megfelelő működését.

III A legtöbb tagállam nem ültette át időben az irányelvet a nemzeti jogba. Mindazonáltal a Bizottság a folyamat során figyelemmel kísérte a fejleményeket és segítséget nyújtott az irányelv alkalmazásában az átültetés alatt és után is azzal, hogy megszervezte a kölcsönös értékelési eljárást, valamint a rendszeres tematikus szakértői csoportok találkozóin útmutatást nyújtott.

IV A megcélzott ágazatokban a kölcsönös értékelések és teljesítmény-ellenőrzések hasznosak voltak a tagállamok számára, és azt is megmutatták, hogy jelentős számú akadály továbbra is makacsul fennáll. A Bizottság ezeket nem kezelte elég erélyesen, és különösen vonakodott a néhány tagállam által a jogsértő előírások fenntartására érvként használt „arányosság” indokolásának megkérdőjelezésétől.

V A Bizottság csak részben volt eredményes az irányelv alkalmazásának biztosításában. A 2009-es végrehajtási határidő után néhány évvel továbbra is fennállnak az irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások egységes piacát gátló akadályok, mivel a Bizottság vonakodik jogi eljárások megindításától, részben az elhúzódó bírósági eljárás, részben a nem kellően szilárd jogszabályok miatt. A problémák megoldásához olyan intézkedéseket alkalmaztak, mint például a SOLVIT és az EU Pilot, ezek azonban nem tudták a vállalkozások és a szolgáltatások felhasználói által elvárt gyors eredményeket nyújtani. A felhasználók még mindig nem tudnak az irányelv által célul kitűzött szinten hozzáférdni az egységes szolgáltatási piachoz.

VI Az irányelv maradéktalan alkalmazásának potenciális gazdasági előnyei még nem ismertek, noha gyakran hivatkoznak a gazdaság kibocsátásnövekedésére vonatkozó becslésekre az akadályok csökkentésében rejlő hatás alátámasztására. Az irányelv által érintett ágazatokról szóló megfelelően részletes adatok hiánya miatt annak hatását továbbra sem lehet megbízhatóan számszerűsíteni.

VII

Ajánlásai között a Számvevőszék különösen azt kéri a Bizottságtól, hogy erélyesebben érvényesítse az irányelvet azáltal, hogy:

- az olyan tevékenységekből származó eredményeket, mint például a kölcsönös értékelések és a teljesítményellenőrzések, felhasználja a szabálytalanságok problémájának megoldásához; és – a tagállamokkal együtt – a gazdaságilag legjelentősebb problémákat kezeli,
- amint egy problémát azonosítottak, EU Pilot eljárást indít. A megoldásokról szóló információkat meg kell osztani,
- amennyire lehet, csökkenti a kötelezettségszegési eljárások hosszát,
- bírósághoz fordul az alkalmazás elmulasztása és a helytelen alkalmazás súlyosabb eseteiben.

VIII

Továbbá:

- A Bizottság készítsen átültetési útmutatót és azt az elfogadás után a lehető leghamarabb tegye közzé,
- a Bizottság törekedjék biztosítani, hogy az új jogszabályok hatásának értékeléséhez szükséges adatok kérdéssel már a jogszabály-alkotási eljárás elején foglalkozzanak,
- a tagállamok tartsák tiszteletben az egyablakos rendszer chartáját, például úgy, hogy az információkat több nyelven elérhetővé teszik, és lehetővé teszik a határon átnyúló szolgáltatásokhoz szükséges összes adminisztratív lépés elvégzését,
- a jogalkotó a tervezett előírások bejelentésénél vezessen be várakozási időt, és biztosítsa, hogy a tervezeteket nyilvánosan elérhető weboldalon közzétegyék, hogy könnyebben elérhetők és időben tanulmányozhatók legyenek,
- a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet felülvizsgálatakor a hatókört a szolgáltatási irányelv 20. cikkére is ki kell terjeszteni.

01

A szolgáltatási irányelvet (a továbbiakban: az irányelv) 2006-ban fogadták el azzal a céllal, hogy csökkentsék mind a szolgáltatók, mind a szolgáltatásokat igénybe vevők előtt álló jogi és adminisztratív akadályokat. Ezt a tagállamoknak az irányelv jogi átültetése, a nagyobb átláthatóság és olyan egyszerűsített eljárások révén kellene elérniük, amelyek megkönnyítenék a vállalkozások és felhasználók számára, hogy az egységes piacon szolgáltatást nyújtsanak, illetve szolgáltatást vegyenek igénybe. Az irányelv az uniós GDP közel 46%-át kitevő szolgáltatási tevékenységekre¹ vonatkozik. Az irányelv végrehajtási határideje az összes uniós ország számára 2009 vége volt.

02

Az irányelv eredete 1997-re nyúlik vissza, amikor a Bizottság bemutatta az egységes piacra irányuló cselekvési tervet², és felhívott a piacegységesítés ágazati akadályainak felszámolására. A későbbi dokumentumok kifejezetten a szolgáltatásokra irányultak, azzal érvelve, hogy a belső szolgáltatási piac útjában álló nagyszámú akadály „jelentősen visszahúzza az Unió gazdaságát és növekedési potenciálját, versenyképességét és munkahelyteremtő képességét”³, később pedig végül 2004-ben megszületett egy szolgáltatási irányelvre irányuló javaslat (ezt gyakran Bolkestein-irányelvnek nevezik), amely a szolgáltatások szabad mozgását a származási ország elvére alapozta. Ez azt jelentené, hogy a szolgáltatóknak csak a székhelye szerinti tagállam szabályozásának kellene megfelelnie, függetlenül attól, hogy hol folyik a szolgáltatási tevékenység. A származási ország elvét azonban az Európai Parlament kérésére elhagyták⁴. A 2006-ban elfogadott szolgáltatási irányelv⁵ ehelyett bevezette a tagállamok számára azt a kötelezettséget, hogy „saját területén biztosítja a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot és annak szabad gyakorlását”, és hogy „saját területükön nem köthetik a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, vagy annak gyakorlását olyan követelményekhez [...], amelyek nem tartják tiszteletben a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, a szükségességnek és az arányosságnak az alapelvét”⁶.

03

Az irányelv felmentést adott számos gazdasági tevékenységre: közérdekű nem gazdasági szolgáltatások, pénzügyi szolgáltatások, elektronikus kommunikáció, munkaerő-közvetítő ügynökségek, egészségügyi ellátás, audiovizuális szolgáltatások, szerencsejáték, hatósági jogkör gyakorlásával kapcsolatos tevékenységek, szociális szolgáltatások, magánbiztonsági szolgáltatások, közjegyzők és végrehajtók, valamint adózás. Az irányelv nem érintette a tagállamok társadalombiztosítási rendszerét sem.

- 1 SWD(2014) 131 final, 2014. március 31., A szolgáltatási piacok tagállami reformjairól való jelentéstétel munkaterve.
- 2 CSE(97)1 végleges, 1997. június 4., a Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak: Az egységes piacra vonatkozó cselekvési terv.
- 3 COM(2002) 441 final, 2002. július 30., a Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: A belső szolgáltatási piac helyzete.
- 4 COM(2013) 547 final, 2013. július 24., Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 2002/65/EK, a 2013/36/EU és a 2009/110/EK irányelv módosításáról, valamint a 2007/64/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.
- 5 Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról (HL L 376, 2006.12.27., 36. o.).
- 6 A szolgáltatási irányelv 16. cikkének (1) bekezdése. Arányosság: az előírásnak alkalmazásnak kell lennie a kitűzött cél elérésének biztosítására, és nem lépheti túl a cél eléréséhez szükséges mértéket.

04

Mint azt az Európai Parlament a belső szolgáltatási piacról szóló Corazza Bildt jelentésben⁷, majd nemrégén a Cofferati jelentésben⁸ aláhúzta: míg az Unión belüli kereskedelem tekintetében az áruk egységes piaca jól fejlettnak mondható, a szolgáltatások piacáról széles körben ismert, hogy még nem tudja kihasználni teljes potenciálját, és még növekednie kell. Az irányelv sikeres alkalmazásának hatása potenciálisan igen nagy, tekintve a szolgáltatások fontosságát az európai gazdaságban.

05

Az átültetés határideje 2009 volt, de a Bizottság 2013. október 22-i közleménye szerint „Európa továbbra is elmarad az egységes piacra vonatkozó ambícióitól, főként az olyan kulcsterületeken, mint a digitális gazdaság, az energia és a szolgáltatások”. 2014 januárjában a Tanács kiemelte, hogy a Bizottságnak és a tagállamoknak együtt kell működniük, hogy javítsák az egységes piacra vonatkozó szabályok végrehajtásának, alkalmazásának és betartásának módját⁹.

A szolgáltatási irányelv céljai

06

Az irányelv maradéktalan alkalmazása eredményeként megszűnne a felesleges adminisztráció és jelentősen könnyebb lenne szolgáltató céget alapítani mind belföldön, mind külföldön. Az irányelvnek meg kellene könnyítenie a határon átnyúló szolgáltatásokat. E cél elérésének segítésére a tagállamoknak egyablakos rendszert (PSC) kell felállítaniuk, amely a szolgáltatások ajánlásához és nyújtásához szükséges eljárásokról átfogó információkkal segíti a vállalkozásokat, és lehetővé teszi számukra, hogy a szükséges formalításoknak online tegyenek eleget. Az irányelv a szolgáltatások igénybevevőinek, különösen a fogyasztóknak a jogait is erősíti azáltal, hogy tiltja a nemzetiség vagy a lakóhely alapján történő megkülönböztetést.

07

Az irányelv által megszüntetni kívánt akadályok többek között¹⁰:

- a) közvetlenül vagy közvetve az állampolgárság vagy vállalatok esetében a bejegyzett székhely helyén alapuló megkülönböztető előírások;
- b) annak tilalma, hogy egy szolgáltató egynél több tagállamban székhelyet hozzon létre, vagy egynél több tagállamban nyilvántartásba vetesse magát, vagy belépjen szakmai testületekbe vagy társaságokba;

- 7 Corazza Bildt report on the Internal Market for Services: State of play and Next Steps (Jelentés a belső szolgáltatási piacról: A jelenlegi helyzet és a következő lépések) (2012/2144(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0273+0+DOC+XML+V0//EN>).
- 8 Cofferati report on Single Market governance within the European Semester 2014 (Jelentés az egységes piacnak a 2014-es európai szemeszter keretében történő irányításáról) (2013/2194(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0066+0+DOC+XML+V0//EN>).
- 9 Feljegyzés a szolgáltatási piacok tagállami reformjairól való jelentéstétel 2014-es bizottsági munkatervéhez, 5431/14, COMPET 29, MI 51, az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2014. január 22.
- 10 Az irányelv 14. cikkének leírása szerint.

- c) a szolgáltató kötelezése arra, hogy elsődleges székhelyét a szolgáltatást igénybe vevő területén hozza létre;
- d) viszonyossági feltételek azzal a tagállammal, amelyben a szolgáltatónak már van székhelye;
- e) az a feltétel, hogy az engedély megszerzését a gazdasági igények vagy a piaci kereslet vizsgálatához vagy a tevékenység potenciális vagy aktuális gazdasági hatásainak kötelező értékeléséhez vagy a tevékenységnek az illetékes hatóság által előírt gazdasági tervezési célok tekintetében való megfelelésének értékeléséhez kötik;
- f) versenytársak, ideértve a tanácsadó testületekben tevékenykedőket is, bevonása az engedélyezési folyamatba, vagy az illetékes hatóság más vonatkozó döntéseinek elfogadási folyamatába;
- g) pénzügyi garanciák, ideértve azt a kötelezettséget is, hogy az igénybevevő területén működő biztosítóval vagy szervezettel biztosítást kell kötni;
- h) az a kötelezettség, hogy egy meghatározott ideig előzetes nyilvántartásban kell lenni a tagállam nyilvántartásaiban, vagy hogy a tevékenységét egy adott ideig már korábban gyakorolni kellett a tagállam területén.

Feladatok és felelősségi körök

08

Az irányelv meghatározza a Bizottság és a tagállamok feladatait és felelősségi köreit.

09

A tagállamok felelőssége, hogy az irányelvet átültessék a nemzeti jogba, továbbá az átültetés után felelősek számos feladatért a kölcsönös értékelés keretében (lásd: 21–29. bekezdés), valamint egyablakos rendszert kell felállítaniuk, hogy ezáltal könnyebben tudjanak segítséget nyújtani a vállalkozások számára. Ez az első alkalom, amikor tagállamokat jogilag köteleztek arra, hogy ilyen e-kormányzati szolgáltatásokat hozzanak létre és azokat határon átnyúlóan elérhetővé tegyék a felhasználók számára.

10

A SOLVIT egy vitarendezési mechanizmus, amelyet azért hoztak létre, hogy segítse azokat az uniós polgárokat és vállalkozásokat, akik/amelyek a belső piacra vonatkozó jogszabályoknak egy másik tagállam által történő helytelen alkalmazása miatt nem gyakorolhatják az európai belső piac által biztosított jogaikat. A rendszer az egyes tagállamok közigazgatásában létrehozott SOLVIT-központok hálózatán keresztül működik. A SOLVIT az olyan formális problémamegoldó mechanizmusok gyakorlati alternatívája, mint például a tagállami bírósági eljárások vagy az Európai Bizottsághoz benyújtott panaszok.

11

A Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság (korábban Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság) koordinálja az európai egységes piacra vonatkozó bizottsági politikát és igyekszik eltávolítani a kereskedelem útjában álló indokolatlan akadályokat, különösen a szolgáltatások és a pénzpiacok területén. Figyelemmel kíséri, hogyan alkalmazzák gyakorlatban az uniós jogot, segíti a tagállamokat és szükség esetén kötelezettségszegési eljárásokat indít.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

12

A Számvevőszék fő ellenőrzési kérdése annak értékelésére irányult, hogy a Bizottság gondoskodott-e az irányelv eredményes alkalmazásáról. Ezt két részkérdésre bontottuk:

- a) Megfelelően követi nyomon és értékeli az irányelv alkalmazását a Bizottság?
- b) Kellőképpen megkönnyíti és érvényesíti a Bizottság az irányelv alkalmazását?

13

Interjúkat készítettünk és dokumentumokat vizsgáltunk a Bizottságnál. Ezenkívül az ellenőrzés keretében tényfeltáró látogatást tettünk hét tagállam több felelős minisztériumánál, üzleti szervezeténél, kereskedelmi kamarájánál és fogyasztóvédelmi szervezeténél, hogy információkat gyűjtsünk a még mindig a kereskedelem útjában álló akadályokról és a jelenleg az ezek kiküszöbölésére szolgáló mechanizmusok hatásosságáról. Olyan tagállamokat választottunk ki, ahol jelentős a határon átnyúló kereskedelem: Németország, Egyesült Királyság, Ausztria, Szlovákia, Franciaország, Hollandia és Portugália. Ezenkívül számos európai szervezettel is konzultáltunk.

14

A 2009-ben véget ért átültetési folyamatot követően a Bizottság megpróbálta meghatározni azokat a területeket, ahol az irányelvet nem hajtották végre, egyúttal létrehozott több mechanizmust is a megmaradt akadályok csökkentésére. Akadályok azonban továbbra is maradtak, ezek közül néhány az irányelv homályos megfogalmazásának köszönhető. A Bizottság vonakodik attól, hogy kötelezettségzegési intézkedéseket alkalmazzon, részben a nem kellően szilárd jogszabályok miatt, részben pedig amiatt, hogy a szabályozás betartásához szükséges jogi eljárás hosszú ideig tart (még akkor is több év, ha a felek minden eljárási határidőt betartanak).

15

Jelenleg még nem lehet felmérni, hogy az irányelvtől várt gazdasági előnyök milyen mértékben valósultak meg. Noha a Bizottság közzétett becsléseket az irányelvnek köszönhető potenciális GDP-növekedésekről, ezek a becslések közeli adatokon alapultak. A Bizottság 2014 előtt nem próbált módszeresen adatokat összeállítani az irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások határon átnyúló kereskedelméről. Ezek az adatok ráadásul 2015-ben még nem elérhetők, ami lehetetlenné teszi a határon átnyúló szolgáltatások növekedésének vagy az irányelv végrehajtásából eredő GDP-növekedésnek az értékelését.

Átültetés és az alkalmazás nyomon követése

A Bizottság segítette és nyomon követte az irányelv átültetését

16

Az irányelv 2006. december 28-án lépett hatályba, és az átültetés határidejét 2009. december 28-ában szabta meg. Az átültetés súlyos feladatot rótt a tagállamokra, ami nagyszámú gazdasági tevékenységre vonatkozó jogszabályokat érintett, és az irányelv ezért engedélyezett három évet a szokásos két év helyett.

17

A Bizottság kiadta a szolgáltatási irányelv alkalmazásáról szóló kézikönyvet, amelynek célja az volt, hogy az alkalmazás megfelelő koncepcióinak leírásával technikai segítséget nyújtson a tagállamoknak. Ez azonban az összes nyelven csak majdnem egy évvel az irányelv jóváhagyása után lett elérhető¹¹. A felkeresett tagállamok képviselői elmondták, hogy a kézikönyv hasznos segítség volt, de úgy vélték, hogy nagyobb hatása lett volna, ha az irányelv hatálybalépését követően hamarabb megszületik. A kézikönyv mellett a Bizottság monitoringlátogatások keretében és kérdések megválaszolásával is tanácsokat nyújtott a tagállamoknak.

11 Az összes nyelvi változat 2007 novemberében jelent meg az interneten, kivéve az angolt, amely már 2007. július 30-án megjelent.

18

A kétoldalú együttműködés és a tagállamoknak nyújtott segítség révén a Bizottság megtette a szükséges lépéseket ahhoz, hogy nyomon kövesse az irányelv átültetési folyamatát, és erről beszámolt a Versenyképességi Tanácsnak. 2012 júniusában egy ennél átfogóbb jelentést adott ki a szolgáltatási csomag¹² formájában.

Húsz tagállam késett az irányelv átültetésével

19

Az irányelv átültetésére szabott határidőt csak nyolc tagállam¹³ tartotta be. Azok a tagállamok, amelyek nem küldtek értesítést az átültetéséről, hivatalos értesítő levelet kaptak, amely jelezte a kötelezettségszegési eljárás megkezdését. 2011. október 27-én azt a három esetet¹⁴, amelyet mindaddig még nem rendeztek, a Bizottság az Európai Bíróság elé vitte. Ezeket azonban még az előtt rendezték, hogy a Bíróság foglalkozott volna velük. Az átültetést utolsóként Görögország fejezte be, 2012. május 31-én.

20

A Bizottság úgy tervezte, hogy az egyablakos rendszer (lásd: 44–55. bekezdés) jelentős szerepet játszik majd az irányelv alkalmazásában. A Bizottság ezért a tagállami alkalmazás folyamatának haladásáról szóló jelentésében ezeknek saját elemzése és üzleti szervezetek által készített tanulmányok alapján kiemelkedő jelentőséget tulajdonított. A 2009-es határidőre a 27 tagállamból 21 létrehozta az egyablakos rendszer első generációját¹⁵, ám az, hogy az adminisztratív eljárásokat milyen mértékben lehet online elvégezni, illetve határon átnyúlóan használni, nagyon változatos volt.

A kölcsönös értékelés egy innovatív módszer volt, amelyet a Bizottság jól kezelt és később felhasználtak más irányelvek esetében is

21

Az irányelvben előírt kölcsönös értékelés megkívánja, hogy az egyes tagállamok értékeljék a szolgáltatókra vonatkozó tagállami előírások indokolását, majd pedig megállapításaikat megosszák más tagállamokkal. Ennek célja, hogy jobban meg lehessen érteni az érvényes előírások mögött álló okokat, és hogy bátorítsák a tagállamokat arra, hogy összehasonlítsák szabályozási koncepcióikat és megosszák legjobb gyakorlataikat, megszüntetve azokat az előírásokat, amelyek indokolatlanságával egyetértenek.

- 12 COM(2012) 261 final: Partnerség a szolgáltatások új növekedéséért 2012–2015, 2012. június 8, és az alátámasztó dokumentumok.
- 13 Cseh Köztársaság, Észtország, Horvátország, Litvánia, Magyarország, Málta, Hollandia, Svédország.
- 14 Németország (lezárva 2012.01.26-án), Ausztria (lezárva 2012.04.26-án), Görögország (lezárva 2012.05.31-én).
- 15 Az első generációs egyablakos rendszerek az irányelv viszonylag korlátozott előírásainak felelnek meg. Az egyablakos charta szerint a második generációs rendszereknek „nemcsak az irányelvben előírt kötelezettségeknek kell eleget tenniük, hanem mind a hatókörüket, mind a funkcióikat tekintve meg kell haladniuk azokat”.

22

Az irányelv eljárásokat és követelményeket ír elő a tagállamokban folytatott szolgáltatási tevékenységekre vonatkozó szabályozási keret kölcsönös értékelésére. 2009. december 28-ig a tagállamoknak be kellett nyújtaniuk egy jelentést a Bizottsághoz a következőkről szóló információkkal: i. engedélyezési rendszer; ii. a tagállam által fenntartani kívánt egyedi tagállami előírások és iii. multidiszciplináris tevékenységek. A tagállamoknak magyarázattal kellett szolgálniuk, amely ismertette a fenntartandó engedélyezési rendszerek vagy előírások összeegyeztethetőségét az irányelv szellemével, indokolniuk kellett, hogy ezek az előírások hogyan felelnek meg a megkülönböztetés-mentesség, szükségesség és arányosság feltételeinek, valamint meg kellett adniuk, hogy mely szolgáltatások maradnak az ilyen előírások alanyai.

23

A Bizottság az előírásokról szóló magyarázatokat megküldte a többi tagállamnak, és hat hónapot adott ezek észrevételezésére. Ezt követően, miután koordinálta a tagállamok válaszait, a Bizottság 2010. december 28-ára elkészített egy jelentést a kölcsönös értékelési eljárásról, amelyhez adott esetben további kezdeményezéseket ajánló javaslatokat fűzött. A Bizottságnak ezt éves alapon kellett nyomon követnie. Először ez a 2012 júniusában közzétett szolgáltatási csomag formájában történt, később pedig olyan kezdeményezések révén, mint például a jogi formára, a tulajdonosi struktúrára és a díjszabásra vonatkozó követelmények kölcsönös szakértői vizsgálata, a szakmákhoz való hozzáférésre, a biztosításhoz való hozzáférésre vonatkozó tagállami szabályozások értékelése vagy az érdekeltek számára szervezett műhelytalálkozók.

24

A kölcsönös értékelésnek a sokféle tagállami szabályozás szűrésében felmutatott sikere akkora volt, hogy később ezt a gyakorlatot beemelték más területekre is, mint például a szakmai képesítések elismeréséről szóló felülvizsgált irányelv esetében.

25

A kölcsönös értékelés módszere a következő lépésekből állt¹⁶: egyedi tagállami önértékelés, megvitatás adott tagállamok ötös csoportjaiban, majd plenáris ülések az összes tagállammal. A Bizottság rögzítette az elért eredményeket, mint például a keresztengedélyezési rendszerek felváltása kevésbé terhes módszerekkel, például nyilatkozatokkal, vagy a következők megszüntetése: ágazatspecifikus rendszerek, tőke-minimumkövetelmények, az egynél több telephely tilalma, kötelező díjszabások, mennyiségi és területi korlátozások¹⁷.

- 16 COM(2011) 20 végleges, 2011. január 27.: „Úton a szolgáltatások jobban működő egységes piaca felé – a szolgáltatási irányelv kölcsönös értékelési folyamatának eredményeire építve”, 6. o.
- 17 SEC(2011) 102 végleges, 2011. január 27.: „A COM(2011) 20 végleges dokumentumot kísérő, a szolgáltatási irányelv kölcsönös értékelési folyamatáról szóló bizottsági szolgálati munkadokumentum”, 10. o.

26

Jelentős lépéseket tettek az akadályok lebontása felé. A felkeresett tagállamokban a tisztviselők véleménye szerint a kölcsönös értékelési eljárás az irányelv alkalmazásának egyik kiemelkedő vonása, annak köszönhetően, hogy a tagállamoknak intenzíven együtt kell működniük az igen nagy mennyiségű országos és regionális jogszabályok szűrésében, hogy értékeljék, összeegyeztethetőek-e azok az irányelvvel és az Európai Bíróság joggyakorlatával.

27

A felkeresett tagállamok elismerték, hogy a Bizottság gyakorlati szinten sokat tett az irányelv alkalmazásának segítésére; a kölcsönös értékelés keretében csoportmegbeszéléseket szervezett és a tematikus szakértői csoportok rendszeres ülésein útmutatást nyújtott.

Még hosszú az út a sikeres alkalmazásig

28

A kölcsönös értékelési eljárás jegyzőkönyvei azt mutatták, hogy az akadályok lebontása csak részben történt meg. A Bizottság becslése szerint a tanulmányban szereplő, a kiválasztott szakmacsoportok esetében az irányelv által eltávolítani kívánt összes akadályból 10%-ot sikerült maradéktalanul, 60%-ot részlegesen eltávolítani, 30%-uk pedig megmaradt¹⁸. Ez azt mutatta, hogy hosszú még az út a teljes körű alkalmazásig.

29

Míg a kölcsönös értékelések együttműködést igényeltek a nagy mennyiségű országos és regionális jogszabály szűrésére, számos felkeresett tagállamban a tisztviselők kritizálták az eljárás végeredményét. Úgy vélték, hogy a Bizottság keveset tett azoknak a potenciálisan indokolatlan akadályoknak az eltávolítására, amelyeket a kölcsönös értékelési eljárásban azonosítottak. Egy hat tagállamból álló csoport azon a véleményen volt továbbá, hogy a Bizottság nem kérdőjelezte meg elég erélyesen az „arányosság” indokolását. Olyan külön útmutató közzétételét szorgalmazták, amely példákat tartalmaz arról, hogy mi tekinthető, illetve nem tekinthető arányosnak. Ennek alapján egyrészt egyetértésre lehetne jutni az arányosság fogalmáról, másrészt a Bizottság is fokmérőt alkalmazhatna a meglévő és az új előírások értékelésekor.

18 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani: „The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation” (A szolgáltatási irányelv gazdasági hatása: A végrehajtás utáni első értékelés), *Economic Papers*, 456. sz., 2012. június, Európai Bizottság, Brüsszel, 2012, 30. o.

Teljesítmény-ellenőrzéseket végeztek annak értékelésére, hogyan működnek az uniós jogszabályok a gyakorlati üzleti környezetben

30

2011-ben és 2012-ben a Bizottság teljesítmény-ellenőrzéseket végzett annak értékelésére, „hogyan alkalmazzák a különféle uniós jogszabályokat és azok hogyan működnek a gyakorlatban”¹⁹ az egységes piac különböző szereplőinek szempontjából. A szolgáltatási irányelv mellett más uniós jogi eszközöket is figyelembe vettek. A Bizottság úgy döntött, hogy ezeket az ellenőrzéseket egyes kiválasztott ágazatokban és egyes kiválasztott tevékenységekre készített esettanulmányok alapján végzi el.

31

A tagállamoktól információkat kért arról, hogy a tagállami jogszabályokat a gyakorlatban hogyan alkalmazzák az olyan potenciális szolgáltatókra, akik üzleti tevékenységbe akarnak kezdeni vagy határon átnyúló szolgáltatást akarnak nyújtani a területükön.

32

A Bizottság szolgálati munkadokumentumban²⁰ összegezte az Unión belüli, a határon átnyúló kereskedelem szempontjából fontosnak tekintett következő három ágazatot illetően elvégzett teljesítmény-ellenőrzések eredményeit: építőipar (GDP-részarány 6,3%), üzleti szolgáltatások (11,7%) és turizmus (4,4%).

Az eredmények nyomán a Bizottság újabb jogalkotási javaslatokat nyújtott be

33

Az ellenőrzések rámutattak, hogy nagyon szoros kapcsolat van a szolgáltatási irányelv és a szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelv között. Mielőtt valaki szolgáltatást nyújthatna vagy határon átnyúló üzleti tevékenységbe kezdenhetne, gyakran szükség van a szakmai képesítés elismerésére. A teljesítmény-ellenőrzések eredményei arra készítették a Bizottságot, hogy módosításokat nyújtson be a szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelvhez és az IMI-rendszeren keresztüli együttműködéshez²¹.

19 COM(2011) 20 végleges, 9. o.

20 SWD(2012) 147 final, 2012. június 8. „Bizottsági szolgálati munkadokumentum a belső szolgáltatási piac teljesítmény-ellenőrzéseinek eredményeiről (építőipar, üzleti szolgáltatások és turizmus)”.

21 Az Európai Parlament és a Tanács 2013. november 20-i 2013/55/EU irányelve a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról (HL L 354., 2013.12.28., 132. o.).

34

A teljesítmény-ellenőrzések akadályokat találtak tagállami jogszabályokban, melyek speciális tulajdonosi szerkezetet és biztosításra vonatkozó követelményeket írnak elő. A vállalkozásoknak gyakran át kell alakítaniuk a jogi formájukat vagy tulajdonosi szerkezetüket ahhoz, hogy egy másik tagállamban egy második székhely alapításával működni tudjanak, ami többletköltségeket jelenthet számukra. Egy másik azonosított gyakori probléma a biztosítás. Jelentős számú tagállamban a székhely szerinti tagállamban kötött biztosítást nem ismeri el az a másik tagállam, ahol a vállalat szolgáltatást szeretne nyújtani, ami ismét többletköltségeket okoz a szolgáltatónak. Erről a két kérdéstről 2013 októberében²², illetve 2014 márciusában²³ szolgálati munkadokumentumokat adtak ki.

A Bizottság jobban felhasználhatta volna az eredményeket ahhoz, hogy módszeresen érvényesítse a szolgáltatási irányelvet

35

A teljesítmény-ellenőrzések feltárták, hogy a tagállamokban még mindig jelentős korlátok és akadályok állnak fenn, ezek némelyike közös mind a három ágazatban (általános akadályok), néhány pedig ágazatspecifikus.

36

Noha a teljesítmény-ellenőrzéseknek nem ez volt a fő célja, de a következtetései megerősítették azt, amit a kölcsönös értékelés is kimutatott, azaz, hogy még mindig jelentős számú akadály van. Az eredmények támogathatták volna az irányelv további módszeres érvényesítését oly módon, hogy a Bizottság a gazdaságilag legfontosabb kérdésekkel foglalkozik.

Elmaradt a gazdasági hatás értékelése

37

A Bizottság az irányelv gazdasági hasznáról csak egy prediktív értékelést készített annak bevezetésekor, és nem rendelkezett elegendően részletes gazdasági adatokkal ahhoz, hogy csak az irányelv hatálya alá eső tevékenységeket értékelje.

22 SWD(2013) 402 final, 2013. október 2.: „Bizottsági szolgálati munkadokumentum a jogi formára, illetve a részesedési és díjszabási követelményekre vonatkozó szakértői értékelés eredményéről”.

23 SWD(2014) 130 final, 2014. március 31.: „Bizottsági szolgálati munkadokumentum – Biztosításhoz való hozzájárulás a más tagállamban nyújtott szolgáltatások kapcsán”.

38

2012-ben a Bizottság úgy becsülte, hogy az irányelv jobb alkalmazásával a már elértnek nyilvánított 0,8%-os GDP-növekedésen túl további 1,6%-os növekedés lenne elérhető²⁴. Ez a tanulmány egy ökonometriai modellt és a 2009-es átültetési határidő előtt meglévő akadályokról szóló, a kölcsönös értékelési folyamat során gyűjtött adatokat, valamint az érintett ágazatok gazdasági adatait használta, hogy meghatározzák az akadályok megszüntetésének várható hatásait. Ez tehát nem egy utólagos értékelés volt az irányelv alkalmazásából fakadó hatások számszerűsítésére.

39

A Bizottság kénytelen volt feltevésekkel élni az irányelv által érintett gazdasági ágazatok méretéről, mivel a nemzeti számlákban vagy a fizetési mérlegekben jelenleg nincs ilyen részletes lebontás.

40

A Bizottság csak 2014-ben vállalt kötelezettséget az Európai Tanács felé²⁵ arra, hogy „a szolgáltatásokat érintő ágazati és tagállami reformokról szóló részletesebb mennyiségi és minőségi beszámolók révén megerősíti monitoringeszközzeit”. Fontos, hogy azt is vállalta, hogy a szolgáltatásokról úgy gyűjt adatokat 2012-re, 2013-ra és 2014-re, hogy különbséget lehessen tenni az irányelv hatálya alá tartozó ágazatokra vonatkozó és a többi ágazatra vonatkozó adatok között. Mivel az adatok nem terjednek ki az irányelv végrehajtása előtti időre, ezért nem használhatóak az irányelv általános hatásának értékelésére.

41

2014 májusában a Bizottság bemutatott a nemzeti számlákkal foglalkozó munkacsoportnak egy dokumentumot, amely leírta az irányelv tekintetében elvállalt gazdasági elemzést és ismertette az általa vállalt későbbi elemzésekhez szükséges adatokat. Különösen hangsúlyozta az olyan adatok szükségességét, melyek alapján különbséget lehet tenni az irányelv hatálya alá tartozó és az oda nem tartozó gazdasági tevékenységek között. A Bizottság megjegyezte, hogy „az adatok hozzáférhetősége jelenleg súlyosan korlátozza a részletes elemzés terjedelmét és a haladásról történő beszámolást”, és igyekezett megoldást találni az elavult vagy hiányzó adatok²⁶ problémájára, néha tízéves időszakra visszamenően.

42

A nemzeti számlákkal foglalkozó munkacsoport tagjai vállalták, hogy a Bizottság kérése nyomán megpróbálnak konkrét problémákat megoldani ott, ahol lehetőség van nyilvánosan nem hozzáférhető adatok szolgáltatására. Nem vállaltak azonban kötelezettséget arra, hogy megadják az irányelv megfelelő értékeléséhez szükséges adatokat.

- 24 J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani: „The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation” (A szolgáltatási irányelv gazdasági hatása: A végrehajtás utáni első értékelés), *Economic Papers*, 456. sz., 2012. június, Európai Bizottság, Brüsszel, 2012.
- 25 „A szolgáltatásokban rejlő növekedési és munkahelyteremtési potenciál kiaknázása”, a Bizottság hozzájárulása az Európai Tanács 2014. március 20–21-i üléséhez.
- 26 Tekintettel a 64 tételes NACE Rev. 2 osztályozásra a nemzeti számlákban. A mostanában véglegesített ESA 2010 adattovábbítási program szerint ezt a lebontást a tagállamoknak kell szolgáltatniuk. Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács 2013. május 21-i 549/2013/EU rendelete az Európai Unió-beli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről (HL L 174., 2013.6.26., 1. o.).

Az irányelv alkalmazása

A Bizottság által a szolgáltatási irányelv alkalmazásához nyújtott eszközök és támogatások alacsony kihasználtságuk miatt csak részben voltak eredményesek

43

Az irányelv maradéktalan alkalmazásának megkönnyítésére az irányelv számos eszközt, információs szolgáltatást és együttműködési mechanizmust biztosított, illetve a Bizottság más módon is létrehozott ilyeneket. A közvetlenül az irányelvből származó eszközök között a legjelentősebb az egyablakos rendszer. Más eszközöket, például a belső piaci információs rendszert és az Európai Fogyasztói Központok hálózatát is létrehozta, azzal a szándékkal, hogy javuljon a szolgáltatások kereskedelme az Unión belül. Ezeknek az eszközöknek az eredményessége azonban az irányelv esetében elmaradt a várakozásoktól.

44

Az irányelv kötelezi a tagállamokat annak biztosítására, hogy az egyablakos rendszer lehetővé tegye a szolgáltatók számára, hogy az illetékes hatóságok által az engedélyezéshez előírt eljárásokat és a formalitásokat elektronikus úton, egyetlen helyen elvégezhessek. Továbbá ezeknek információkkal kell szolgálniuk a potenciális szolgáltatók és felhasználók számára is. A tagállamoknak az információkat és szolgáltatásokat „távolból és elektronikus úton elérhetővé”²⁷ kell tenniük, és az irányelv ösztönözte őket arra, hogy ezeket más közösségi nyelveken is biztosítsák.

45

Az egyablakos rendszer felállítása nagy kihívásnak bizonyult, és a tagállamok meglehetősen szabadsággal rendelkeztek a koncepciók megválasztásában, aminek eredményeként különféle módokon valósult meg az egyablakos rendszerek beágyazása a tagállamok közigazgatási struktúráiba.

Késedelmek az egyablakos rendszerek felállításában, és különböző minőség a különböző tagállamokban

46

Az átültetésre megadott határidőre (2009. december 28.) még sok tagállam nem rendelkezett teljes körűen működő egyablakos rendszerrel. A tagállamok segítése céljából a Bizottság a szolgáltatási irányelv végrehajtásáért felelős általános szakértői csoport mellett létrehozott két újabb szakértői csoportot. Az EUGO szakértői csoport általánosságban foglalkozik az egyablakos rendszerrel, és nevét az egyablakos rendszerek hálózatáról kapta, amelyet egyébként közös márkanevként kívántak elterjeszteni Európában (lásd: **1. ábra**). Az elektronikus eljárásokkal foglalkozó szakértői csoport jobbra olyan műszaki kérdésekkel foglalkozik, amelyek lehetővé teszik a szolgáltatóknak, hogy az adminisztratív eljárásoknak online tegyenek eleget.

1. ábra

Az egyablakos rendszer weboldalainak azonosítására szánt európai uniós logó



47

Az egyablakos rendszerek a Bizottság egységes piaci eredménytáblájában is szerepelnek, valamint a Bizottság és több külső szervezet által készített tanulmány is foglalkozott velük²⁸. Ezek az elemzések kimutatták, hogy nagyon változatos volt az, amit az egyes tagállamok közigazgatása ezek révén el kívánt érni, következésképpen az egyablakos rendszerek minősége is nagyon különböző volt. Hiányságok vannak az adminisztratív előírások teljesítésére rendelkezésre álló nyelvek, a felhasználóbarátság, az elektronikus aláírások elfogadása és annak terén, hogy ezek valójában mennyire működnek e-kormányzati portálokként. Az egyablakos rendszerek népszerűsítése és „fellelhetősége” eltérő; nem minden egyablakos rendszer használja a Bizottság által készített EUGO logót az azonosításra.

48

A 2012-es szolgáltatási csomag bejelentése²⁹ után, és hogy az egyablakos rendszerek jobban alkalmazkodjanak az üzleti igényekhez, a Bizottság kidolgozta „A szolgáltatási irányelv szerinti elektronikus egyablakos rendszerek chartáját” (PSC-charta), hogy az iránymutatásként szolgáljon azoknak az országoknak, amelyek a jogilag előírtnál nagyobb mértékben kívánják használni az egyablakos rendszert. A PSC-charta célja, hogy megalapozza a második generációs egyablakos rendszerek kifejlesztését.

- 28 – *Services Directive implementation survey – The Chambers’ perspective on the Points of Single Contact (Felmérés a szolgáltatási irányelv alkalmazásáról – Az egyablakos rendszer a kamarák szempontjából)*, Eurochambers, Policy Survey, 7. kiadás, 2011. január.
- *Are the points of Single Contact truly making things easier for European companies? (Az egyablakos rendszerek valóban megkönnyítik az európai vállalatok életét?) – Services Directive Implementation Report (Jelentés a szolgáltatási irányelv alkalmazásáról)*, BusinessEurope, 2011. november.
- *The functioning and usability of the Points of Single Contact under the Services Directive – State of Play and Way Forward (A szolgáltatási irányelv szerinti egyablakos rendszerek működése és használhatósága – Jelenlegi és jövőbeni helyzet), végleges jelentés*, Deloitte és tech4i2 az Európai Bizottságnak, Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság, DG MARKT/2010/22/E (SMART 2007/035, LOT 4), 2012.1.21.
- J. Montesgudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, “Part 2: Assessing the economic impact of setting up Points of Single Contact: an approximation based on the doing business” (2. rész: Az egyablakos rendszerek felállításából fakadó gazdasági hatások értékelése: megközelítés a gyakorlati üzletvitel szempontjából), in “The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation” (A szolgáltatási irányelv gazdasági hatása: A végrehajtás utáni első értékelés), *Economic Papers*, 456. sz., 2012. június.

29 COM(2012) 261 final, 12. o.

49

A PSC-charta útmutatást ad azoknak a tagállamoknak, amelyek az egyablakos rendszert nagyobb léptékben kívánják fejleszteni, és lehetővé teszi, hogy a fejlesztés hasonló irányokban történjen. A charta keretként szolgálhat az alkalmazás legjobb módjainak megvitatására és a legjobb gyakorlatok cseréjére.

50

A chartának a Bizottság általi kidolgozása pozitív lépés ahhoz, hogy megoldják azt a problémát, hogy az egyablakos rendszerek jogi szabályozása korlátozott azon vállalkozások és magánszemélyek szempontjából, akik ennél jelentősen többet várnak.

51

A PSC-chartának az egyablakos rendszer tesztelésére történő felhasználása egyértelművé teszi a tagállamok számára, hogy milyen kritériumok alapján kell értékelniük saját egyablakos rendszerüket. Egyrészt a chartába bevett önkéntes kritériumok segítik az ambiciózus tagállamokat, hogy független értékelést kapjanak arról, hogy hol tartanak. Másfelől, az egyablakos rendszert illetően kevésbé ambiciózus tagállamok bátorítást kaphatnak, hogy egyablakos rendszerüket a charta szerint fejlesszék.

52

Egy a Bizottság megbízásából készült és 2015-ben közzétett tanulmány³⁰ megállapította, hogy „az egyablakos rendszerek teljesítménye közepes, és nagymértékben javítható lenne”, és tartalmazott egy részletes jegyzéket konkrét ajánlásokkal.

Az egyablakos rendszert nehéz megtalálni, és a vállalkozások kevésbé ismerik

53

Ahhoz, hogy az egyablakos rendszer hozzájáruljon a határon átnyúló kereskedelem és szolgáltatások bővüléséhez, a vállalkozásoknak tudniuk kell az általa kínált információkról és szolgáltatásokról. Jó online hozzáférés lehetővé tenné, hogy az információkat vagy támogatást kereső vállalkozásokat átirányítsák az egyablakos rendszerhez.

30 *The Performance of the Points of Single Contact An Assessment against the PSC Charter (Az egyablakos rendszerek teljesítménye – értékelés a PSC-charta alapján), az Európai Bizottság Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatósága számára készített tanulmány, 2015.*

54

A Számvevőszék által megkeresett szervezetek közül azonban sokan arról számoltak be, hogy az egyablakos rendszer ismertsége a vállalkozások körében továbbra is kicsi. Mind tagállami hatóságok, mind üzleti csoportok megfogalmazták, hogy a Bizottságnak többet kellene tennie az egyablakos rendszer népszerűsítéséért.

55

A Bizottság szerint az egyablakos rendszer korlátozott elterjesztésének oka az erőforrások hiánya³¹. A Bizottság véleménye szerint a legnagyobb hatással célzott online népszerűsítési tevékenységek lehetnének, ugyanakkor az ismertség szintjét növelné az is, ha az üzleti szervezetek aktívabb szerepet vállalnának az egyablakos rendszer saját tagjaik körében történő népszerűsítésében.

A szolgáltatási irányelvhez kapcsolódó ügyekben kevés az adminisztratív együttműködés

56

A határon átnyúló szállítás szabadsága azt is jelenti, hogy a hatóságok az egyik tagállamból a másikba szállító vállalkozásokra irányuló szükséges ellenőrzések elvégzésekor újabb kihívással szembesülnek. Az irányelv eszközt biztosít ehhez adminisztratív együttműködés révén, ami elektronikusan történik az IMI-rendszeren keresztül (lásd: **1. háttérmagyarázat**). Ennek formája a kölcsönös segítségnyújtás, amikor is az egyik tagállam információkat kérhet a másiktól, például az engedélyekről vagy a kereskedelmi szabványok betartásáról, vagy pedig kérheti ellenőrzések, szemlék és vizsgálatok elvégzését.

31 Például: SWD(2012) 148 final, 2012. június 8., „Bizottsági szolgálati munkadokumentum: Részletes információk a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv alkalmazásáról”, 20. o.

Az IMI-rendszer

Az irányelv előírta a Bizottságnak, hogy hozzon létre a tagállamok közötti adminisztratív együttműködéshez szükséges információcserére szolgáló elektronikus rendszert, figyelembe véve a már meglévő informatikai rendszereket. A 2009/739/EK bizottsági határozat³² szerint a belső piaci információs rendszert (IMI) kell használni erre a célra. Az IMI már 2008 februárjában elindult, hogy támogassa a szakmai képzések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelvet³³. 2009 decembere óta az IMI a szolgáltatások terén az információcseré eszközüvé vált. Azóta azon területek száma, ahol az IMI-t használják, nyolcra nőtt: szakmai képzések; szolgáltatások; kiküldött munkavállalók; eurókészpénz határon átnyúló közúti szállítása; SOLVIT; betegjogok a határon átnyúló egészségügyi ellátásban; e-kereskedelem (kísérleti projekt); vonatvezetői jogosítványok (kísérleti projekt).

32 HLL 263., 2009.10.7., 32. o.

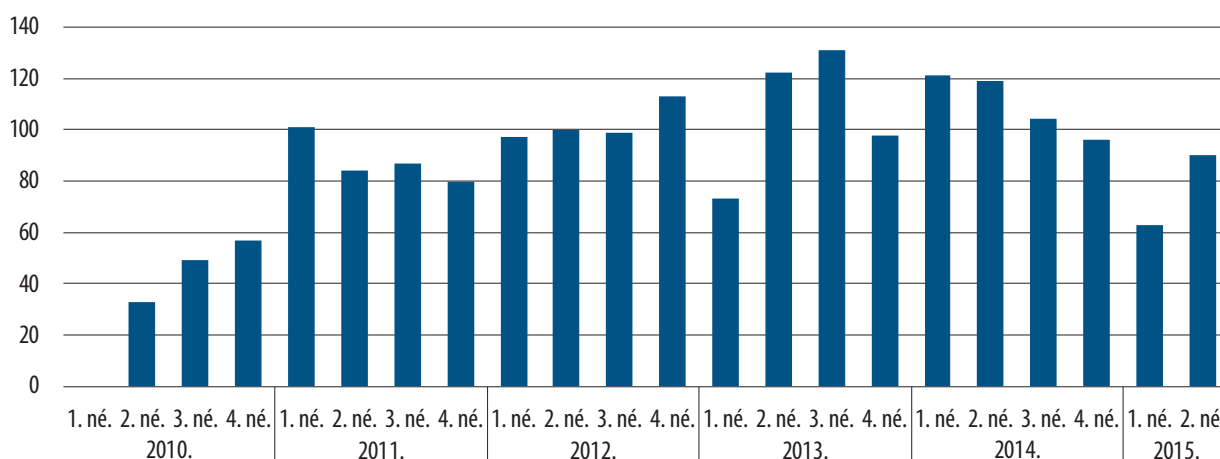
33 Az Európai Parlament és a Tanács 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK irányelve a szakmai képzések elismeréséről (HL L 255., 2005.9.30., 22. o.).

57

Az irányelvvel kapcsolatos kérések (lásd: **2. ábra**) száma olyan tényezőktől függ, mint például: a határon átnyúló szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók száma, a fogadó ország vonatkozó jogszabályai, az illetékes hatóságok tudnak-e az IMI-ről és be vannak-e kötve a rendszerbe, szükség van-e a másik tagállam illetékes hatóságaival való kapcsolatfelvételre. Az IMI-n keresztül történő kérések számának értelmezése ezért nem könnyű, de a Bizottság elismeri, hogy a szolgáltatási irányelv esetében kevésbé használatos, mint a szakmai képzések elismeréséről szóló irányelv esetében. A Bizottság konferenciákat és képzéseket szervezett, hogy serkentse az IMI használatát a szolgáltatási irányelvvel kapcsolatos ügyekben is.

2. ábra

A szolgáltatási irányelvvel kapcsolatos IMI-kérések összesített száma negyedévenként



Források: 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

Az IMI használatos az irányelv figyelmeztető mechanizmusában kommunikációs eszközként is, amikor más országok hatóságait egészségügyi, biztonsági vagy környezetvédelmi aggályok miatt figyelmeztetni kell egy adott szolgáltatóra. A felkeresett tagállamok hatóságai azonban ritkán használják a figyelmeztető mechanizmust, arra hivatkozva, hogy ez a funkció az IMI-ben felesleges. Összesen három ilyen figyelmeztetést küldtek, amelyek közül az egyik hibás volt és vissza is vonták.

59

A szolgáltatási irányelv rendelkezik a határon átnyúló szolgáltatások nyújtását és a letelepedés szabadságát érintő újonnan bevezetett előírásokról szóló értesítések küldéséről, az IMI-rendszer révén. 2013 szeptemberében az IMI-n belül egy értesítő modullal váltották fel az e-mailekkel történő értesítéseket. Az IMI-n keresztül küldött értesítések a Bizottsághoz és a tagállami IMI-koordinátorokhoz érkeznek be, azzal a céllal, hogy ezeket a többi tagállam is tanulmányozhassa.

60

A felkeresett tagállamok közigazgatásában az értesítési eljárást nem tartották hasznosnak. A kritikák közé tartozott a tagállami hatóságokra háruló ezzel kapcsolatban munkaterhelés, és az, hogy a kapott értesítések nem voltak egyértelműek.

61

Amióta a rendszert használják erre a célra, az IMI-n keresztül összesen 310 értesítést³⁴ küldtek. Noha az értesítés küldése jogi kötelezettség, az IMI-hez csatlakozott 31 uniós és EGT-tagállam közül hét még egy értesítést sem küldött. A többi 24 tagállam esetében az értesítések száma egy 20 hónapos időszakban 1 és 73 között mozgott.

62

Az új előírásokról szóló értesítés a szolgáltatási irányelv szerint is ugyanolyan kötelezettség, mint a 98/34/EK irányelv³⁵ szerint, amely kötelezi a tagállamokat, hogy a termékekkel és az információs társadalmi szolgáltatásokkal kapcsolatos műszaki szabályozásokról még a szövegezési fázisban értesítsék a Bizottságot. A szolgáltatási irányelv azonban nem tartalmazza azt a három hónapos várakozási időt³⁶, amely a 98/34/EK irányelv szerinti, elfogadás előtti értesítésekre vonatkozik, sem az értesítések nyilvános konzultációjának lehetőségét. Bizottsági munkatársak szerint mérlegelik, hogy a szolgáltatási irányelvvel kapcsolatos értesítéseket nyílt weboldalon közzétegyék. Több tagállami szereplő jelezte, hogy örömmel venne egy hasonló várakoztatási eljárást.

63

Az IMI használata a szolgáltatási irányelv céljaira összességében mérsékelt/elhanyagolható: történnek információkérések, csakúgy, mint értesítések, de a figyelemzések és az eseti eltérések³⁷ ritkák.

- 34 A Bizottság által szolgáltatott adat, 2015. június 1-jéig.
- 35 Az Európai Parlament és a Tanács 1998. június 22-i 98/34/EK irányelve a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról (HL L 204., 1998.7.21., 37. o.).
- 36 A tagállami jogszabályt a várakozási idő lejárta után fogadják el.
- 37 Az irányelv 18. cikke: A 16. cikktől eltérve és kizárólag rendkívüli körülmények esetén valamely tagállam a másik tagállamban letelepedett szolgáltató tekintetében a szolgáltatások biztonságára vonatkozó intézkedéseket hozhat.

64

Tekintve, hogy az irányelv kötelezi a tagállamokat az új előírásokról szóló értesítésekre, az IMI ilyen célú használata logikus. Az IMI mint kommunikációs platform rendelkezik a szükséges funkciókkal. Az IMI-rendszer kibővítése egy várakozási idővel és a bejelentett előírásokat tartalmazó, nyilvánosan hozzáférhető weboldallal lehetővé tenné, hogy az érdekeltek könnyebben hozzáférjenek az értesítésekhez, és tanulmányozni tudják az új előírásokat.

A fogyasztók számára továbbra is problémás az egységes szolgáltatási piachoz való hozzáférés**65**

Az irányelv 20. cikke szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a szolgáltatás igénybevevőjét (beleértve a fogyasztókat is) ne sújtsák megkülönböztető követelmények az állampolgárság vagy a lakóhely alapján, és hogy a szolgáltatáshoz való hozzáférés hasonlóképpen korlátozás nélküli legyen. Jellemzően ilyen korlátozás lehet például, hogy egy multinacionális online kiskereskedő nem enged meg, hogy egy ügyfél közvetlenül egy adott weboldalon vásárolhasson, hanem automatikusan átirányítja a saját országában lévő online boltba, ahol az árak és a feltételek mások lehetnek. Ilyen szabálytalan eset az is, hogy egy kereskedő indokolatlanul megtagadja egy termék leszállítását egy másik országban lévő fogyasztónak. Az irányelv megengedi „az igénybevételi feltételek különbözőségének lehetőségét, amennyiben azt objektív kritériumok közvetlenül indokolják”.

66

A Bizottság és a tagállamok felállítottak egy hálózatot az Európai Fogyasztói Központokból (ECC-hálózat), amely információkat és segítséget nyújt a szolgáltatások olyan felhasználóinak, akiknek gondjuk támad más országokban lévő kereskedőkkel. Ebben az uniós tagállamok, Norvégia és Izland által alkotott hálózatban a központokat együttesen finanszírozzák az uniós költségvetésből és tagállami forrásokból. Mindegyik tagállamban van egy központ, amelynek válaszolnia kell a fogyasztók megkereséseire, tanácsokat adva a jogorvoslati eljárásokról, és szükség esetén kihasználva a más országokban lévő, az ECC-hálózatban részt vevő központokkal való kapcsolatokat.

67

A hálózat kiadott egy jelentést, amely a 2010 januárja és 2012 decembere között érkezett fogyasztói panaszokat elemzi. Ebben az időszakban a hálózat 222 panaszt kapott a 20. cikkel kapcsolatban. A Számvevőszék hét tagállamban felkéréselt fogyasztói központokat és más szervezeteket, és ennek alapján megállapította, hogy ez a szám alábecsüli a probléma léptékét, mivel a központok/tagállamok úgy vélik, hogy a fogyasztók rosszul tájékozottak a jogaikról, különösen a szolgáltatási irányelvből fakadó jogaikról. Továbbá, még ha a fogyasztók tisztában is vannak azzal, hogy jogsértés történt, gyakran úgy vélik, hogy nem érdemes panaszt tenniük, vagy a szolgáltatás viszonylag kis értéke, vagy a gyors megoldás iránti igény miatt.

68

Két jelentés készült a megkülönböztető előírások alkalmazásáról: „Study on business practices applying different conditions of access based on the nationality or the place of residence of service recipients” (Tanulmány a szolgáltatás igénybevevőjének állampolgársága vagy lakóhelye alapján különböző hozzáférési feltételeket alkalmazó üzleti gyakorlatokról)³⁸ és „Online cross-border mystery shopping – State of the e-Union” (A határon átnyúló online próbavásárlás – az e-Unió helyzete)³⁹, amelyeket az Európai Fogyasztói Központok Hálózata (ECC-hálózat) készített.

69

Az első jelentés azt igyekezett kideríteni, hogy vannak-e különbségek a fogyasztókkal való bánásmódban az állampolgárság vagy a lakóhely alapján. A tanulmány négy ágazatra terjed ki: gépkocsibérlés, digitális letöltések, elektronikai áruk online kereskedelme és turizmus. A jelentés arra a megállapításra jutott, hogy a négy vizsgált ágazatban nyilvánvaló bizonyítékok vannak a fogyasztóknak a lakóhely alapján történő rendszeres megkülönböztetésére, az állampolgárság esetében viszont nincs bizonyíték hasonlóra. A megkülönböztetés főként az online szolgáltatásoknál jellemző, a cím alapján történő automatikus átirányítással, illetve a más országhoz tartozó párhuzamos weboldalak használatával.

70

A tanulmány felveti, hogy az ilyen megkülönböztetések mögötti okok lehetnek jogi és szabályozási, illetve üzleti tényezők. A megkülönböztetés jogi és szabályozási okaira példa lehet a pénzügyi költség, a szabályok betartásának költsége, a tagállami szabályozások eltérései, míg üzleti okok lehetnek a szállítási költségek, a marketingköltségek és a vállalati struktúra, ideértve a franchise-rendszerek is.

71

A második jelentés célja a határon átnyúló online vásárlást gátló akadályok azonosítása volt. Az ECC-hálózat 17 uniós tagjának segítségével 305 határon átnyúló online vásárlást végeztek 10 releváns termék kategóriában⁴⁰. A központok beszámolója szerint összességében a 305 esetből 173-ban (56%) adódott valamilyen probléma⁴¹ a szerződéses feltételeket és a fogyasztói jogokat illetően, ami azt mutatja, hogy a fogyasztók továbbra is akadályokba ütköznek a szolgáltatások határon átnyúló igénybevételekor.

38 Megjelent 2009. december 7-én.

39 Megjelent 2011 szeptemberében.

40 Sportszerek, háztartási eszközök, könyvek, zenei DVD-k, videó- vagy számítógépes játékok, szoftverek, elektronikai készülékek és kozmetikai termékek.

41 Például: nehezen található elég olyan webkereskedő, aki hajlandó másik országba szállítani, a megfelelő kiszállítások aránya, megígért ingyenes kiszállítás visszavonása, eltérő összeg levonása a hitelkártyáról, amelyet később „a héakulccsal, vámmal és árfolyammal kapcsolatos problémáknak” tulajdonítottak. Sok kereskedő nem tájékoztatott megfelelően az áru visszavételére vonatkozó fogyasztói jogokról.

A szolgáltatók továbbra is alkalmaznak tisztességtelen megkülönböztetést

72

Míg az irányelv 20. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy minden megkülönböztetést objektív kritériumoknak kell közvetlenül indokolniuk, a (95) preambulum-bekezdés kiskaput nyit azzal, hogy a megkülönböztetés megengedett, ha azt „olyan, országonként esetleg változó objektív okok indokolják, mint az adott távolság miatt ténylegesen felmerülő többletköltségek vagy a szolgáltatás-nyújtás technikai jellemzői vagy az eltérő piaci feltételek, mint a szezonális jelleg miatt magasabb vagy alacsonyabb kereslet, a tagállamonként eltérő szabadságolási időszakok, a konkurencia eltérő árképzése, vagy a letelepedés helye szerinti tagállamétól eltérő szabályokhoz kapcsolódó szélsőséges kockázatok”.

73

Ez indokolatlan megkülönböztetéshez vezet, ahogy ezt a **2. háttérmagyarázat-ban** lévő példák is jól mutatják.

2. háttérmagyarázat

Megkülönböztetési módszerek a fogyasztókkal szemben

„Amikor egy bolgár ügyfél nyaralási csomagot foglalt online egy franciaországi szabadidőparkban, véletlenül az Egyesült Királyságot adta meg lakóhelyének. A hibát hamarosan észrevette, és a lakóhelyet javította Bulgáriára. Az ügyfél így megtudta, hogy az árkülönbség közel 40%-os, és tőle 500 euróval többet kértek, mint egy brit lakostól kérnének.”

„Mikor egy német ügyfél egy osztrák síüdülőben töltötte szabadságát, észrevette, hogy a sífelvonójegy sokkal drágább volt a turisták, mint az osztrák lakosok számára.”

Forrás: „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” (A fogyasztóvédelem javítása – a 2006/123/EK szolgáltatási irányelv. A 20. cikk (2) bekezdésére és a 21. cikkre vonatkozó, az ECC-hálózaton 2010 és 2012 között beérkezett fogyasztói panaszok elemzése), 20–21. o.

74

Az ECC-hálózat jelentése számos hasonló példát sorol fel az ilyen megkülönböztető bánásmódra, amely inkább a lakóhelyen, mint az állampolgárságon alapul, és amelyet gyakran közvetetten alkalmaznak attól függően, hogy a hitelkártyát mely országban bocsátották ki vagy vették át.

75

A 20. cikk (2) bekezdése számos kényelmetlenség és bizonytalanság forrásának bizonyult a vállalkozások számára is, mert nem tudják, milyen kötelezettségek hárulhatnak rájuk, amikor más országokban lévő ügyfelek számára távolra értékesítenek. A tagállamokban működő kiskereskedelmi képviselők szerint az eddig kapott útmutatás⁴² nem adott megnyugtató és bizonyosságot arról, hogy a vállalkozásoknak mikor kötelező határon átnyúlóan szállítaniuk.

Problémamegoldás

76

A Bizottság tematikus megközelítést fogadott el a szolgáltatókkal kapcsolatos problémák legfontosabb típusainak megoldására. A fogyasztóvédelmi együttműködési hálózatot használja arra, hogy ellenőrző kampányokat folytasson, ami azt jelenti, hogy adott online ágazatokban uniós szinten szűrik a weboldalakat. Ezzel párhuzamosan koordinált ellenőrzéseket végeznek, hogy feltárják a fogyasztóvédelmi jogsértéseket, és hogy ezt követően biztosítsák a jog betartását. Az ilyen vizsgálatok után az illetékes tagállami hatóságoknak megfelelő jogérvényesítő lépéseket kell tenniük, felvéve a kapcsolatot a szabálytalanságokkal gyanúsítható vállalatokkal és felszólítva őket arra, hogy tegyenek helyesbítő intézkedéseket – ellenkező esetben jogi eljárással kell számolniuk. Ilyen ellenőrző kampányokat eddig a következő területeken folytattak: légitársaságok, mobiltelefon-tartalom, elektronikai áruk, online jegyeladások, fogyasztói hitelek, digitális tartalmak és online utazási foglalások.

77

Egy 2012-ben végzett külső értékelés⁴³ szerint az összes ágazatban nagy arányban sikerült így érvényt szerezni a jogoknak, bár a kampányok hatása növelhető lenne, ha nagyobb nyilvánosságot kapnának és lenne utánkövetés a jogszabályok folyamatos betartásának biztosítására. Sajnos az irányelv előírásai konkrétan nem kerültek be az ezeknek a kampányoknak a keretében végzett értékelésekbe, mivel a Bizottság szerint a fogyasztóvédelmi együttműködési jogszabály elfogadása korábban történt, mint az irányelv hatálybalépése. A külső értékelés ajánlásokat fogalmazott meg az ellenőrző kampányok hatókörének kibővítésére, de elvetette azt, hogy ez kiterjedjen a szolgáltatási irányelvre is, noha elismerte, hogy az irányelv „garantál egyes jogokat a szolgáltatások felhasználóinak, mint például megkülönböztetés-mentességet, információs jogokat, szakmai felelősségbiztosítást és kereskedelmi tájékoztatást. A határon átnyúló relevancia és a konzisztenciakritériumok fontosak e tekintetben.” Az értékelésben úgy vélték azonban, hogy a szolgáltatási irányelv határozottan a tagállami kötelezettségekre összpontosít, nem pedig az egyes szolgáltatók tevékenységeire, másodszor pedig az irányelv lefedi a vállalkozások közötti tevékenységeket is (a szolgáltatás felhasználója nem csak fogyasztó lehet), ami ütközik a fogyasztót a középpontba helyező fogyasztóvédelmi együttműködés céljaival. Ez a nézet ellentmondásban van az ECC-hálózat jelentésében található bizonyítékokkal; a jelentés aláhúzza, hogy az irányelv előírásainak megsértése jelentős hatással van a fogyasztókra.

42 SWD(2012) 146 final, 2012. június 8., Bizottsági szolgálati munkadokumentum a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/13/ÉK irányelv (a szolgáltatási irányelv) 20. cikke (2) bekezdésének alkalmazására vonatkozó útmutatás megállapítása céljából.

43 *(External) evaluation of the Consumer Protection Cooperation Regulation (A fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet [külső] értékelése), a Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC) által készített zárójelentés, 2012. december 17.*

Jogérvényesítés

A Bizottság számos jogérvényesítési eszközt alkalmaz

78

Az irányelv betartása fontos mind jogi, mind gazdasági szempontból. Ha az uniós jog sérül, gyors és hatékony megoldásra van szükség mind a szolgáltatók, mind a szolgáltatások felhasználói számára.

79

A Bizottság kötelezettségszegési eljárást indíthat az ellen a tagállam ellen, amely nem teljesíti a Szerződésből fakadó kötelezettségét. A Bizottság ezenkívül létrehozta a kötelezettségszegési eljárást megelőző általános EU Pilot mechanizmust, valamint az alternatív SOLVIT vitarendezési mechanizmust is, amelyek kifejezetten a belső piac kérdéseivel kapcsolatban alkalmazhatók. A Bizottság továbbá felvehet nagy fontosságú ügyeket politikai szinten is azáltal, hogy az európai szemeszter keretében országspecifikus ajánlásokat tesz.

A SOLVIT-ot ritkán használják a szolgáltatási irányelv esetében

80

A SOLVIT egy ingyenes, főleg online szolgáltatás a tagállamok között, amelyet a tagállami közigazgatások nyújtanak. 2001-ben⁴⁴ hozták létre és 2013-ban modernizálták⁴⁵. A SOLVIT számos gyakorlati helyzetben nyújt megoldásokat: szakmai képesítések elismerése, vízumok és tartózkodási engedélyek, kereskedelem és szolgáltatások (üzleti), gépjárművek és jogosítványok, családi juttatások, nyugdíjjogok, külföldi munkavállalás, munkanélküliségi juttatások, egészségbiztosítás, képzési lehetőségek, határon átnyúló tőkemozgások, kifizetések és héa-visszatérítések. 2013-ban a Bizottság kiadott egy brosúrát, amelyben példák találhatóak az egyedi problémáknak a SOLVIT-központok segítségével történő gyakorlati megoldására.

81

Az esetek többsége általában átlagosan 9 hét⁴⁶ alatt sikeresen megoldódik (a kitűzött cél 10 hét⁴⁷). A rendszerbe évente jellemzően 1400 eset érkezik, de ez a szám 2014-ben 2368-ra nőtt.

44 A Bizottság 2001. december 7-i ajánlása a „SOLVIT” – a belső piaci problémamegoldó hálózat alkalmazásának alapelveiről (HL L 331., 2001.12.15.), 79. o.

45 A Bizottság 2013. szeptember 17-i ajánlása a SOLVIT működését meghatározó elvekről, Brüsszel (C(2013) 5869 final).

46 A Bizottság ajánlása a SOLVIT működését meghatározó elvekről (2013. szeptember 17.), 2. o.

47 http://ec.europa.eu/solvit/index_en.htm.

SOLVIT-megoldások**A SOLVIT lehetővé teszi, hogy turisták német jachtokat béreljenek Olaszországban**

Egy német vállalkozás négy, német lobogó alatt hajózó jachtot bérelt turisták számára Olaszországban. Az üzlettulajdonost megbüntették, mert kereskedelmi jachtjait nem regisztráltatta a helyi kikötői hatóságoknál, pedig ezt a legújabb olasz szabályozás előírta. Öt hónappal később, miután a tulajdonos többször is megpróbált regisztrálni, azt a választ kapta, hogy a regisztrálás csak akkor lenne lehetséges, ha az üzlet székhelye Olaszországban volna. A SOLVIT segítségével kiderült, hogy ez a feltétel nincs összhangban az uniós joggal, és hogy a hatóságoknak el kell fogadniuk a német kereskedelmi kamaránál meglévő regisztrációt. Mind a négy jachtot regisztrálták, és kiadták a bérlési engedélyeket.

Megoldás 9 héten belül

A SOLVIT tisztességes elbánást biztosít vadevezős társaságok számára Szlovéniában

Magyar és szlovák vadevezős társaságok panaszt nyújtottak be, hogy egy adott szlovéniai folyó egész éves használatát olcsón szlovén vállalatoknak tartották fenn. A külföldi vállalatoknak nemcsak többet kellett fizetniük, de naponta kényelmetlenségeik voltak a jegyvásárlással. A SOLVIT-nak köszönhetően a megkülönböztető szabályokat megváltoztatták, és ma már a külföldi vállalatok is ugyanolyan alapon folytathatják kereskedelmi tevékenységüket a szlovéniai folyókon, mint a helyi vállalatok. Mivel ez a szabályok megváltoztatásával járt, az eset megoldása tovább tartott, mint a SOLVIT átlaga.

Megoldás 10 hónapon belül

Forrás: Európai Bizottság, SOLVIT – sikertörténetek, 2013.

82

A SOLVIT azonban csekély szerepet játszik a szolgáltatási irányelvet illetően. 2014-ben a 2368-ból csak 17 eset kapcsolódott az irányelvhez (2013-ban 6 volt, 2012-ben és 2011-ben 16–16).

83

A SOLVIT személyi és műszaki kapacitása korlátozottabb, mintsem bonyolult üzleti ügyeket kezelni tudna⁴⁸. Az olyan nagy országokban, mint Németország, Franciaország és az Egyesült Királyság, a SOLVIT-központok személyzeti létszáma elégtelen⁴⁹, csakúgy, mint a jogi képzéssel rendelkező munkatársak száma⁵⁰. A Bizottság ugyanakkor rendszeres képzéseket szervez jogi témákban a SOLVIT-központok személyzete számára.

48 Nordic Innovation Report "Delivering a stronger Single Market" (Nordic innovációs jelentés: „Egy erősebb egységes piacért”), 2012. június, 50. o.

49 Uo.

50 Dr. M. Kaeding, F. Voskamp: "Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court" (Az uniós jog jobb alkalmazása nem csak a tagállamok bíróság elé idézését jelenti), munkadokumentum (2011/w/01 EIPA), 10. o.

84

A legtöbb ügyet magánszemélyek kezdeményezték; a kezdeményező csak mintegy 20 esetben volt vállalat, mivel a vállalatok általában rendelkeznek más eszközökkel a külföldön folytatott üzleti tevékenységük során felvetődő problémák kezelésére. A Bizottság által 2011-ben készített tanulmány kijelentette, hogy a vállalkozások a megoldás érdekében szívesebben fordulnak formális eljárásokhoz.

85

A SOLVIT által nyújtott megoldások nem jogi jellegűek, és az esetekről és megoldási módjukról szóló információk nem nyilvánosak, így nem jelentenek segítséget más lehetséges érdekeltnek. Ráadásul ugyanarra a problémára többféle megoldás is születhet, például a különböző tagállami és regionális hatóságoknál.

EU Pilot: kötelezettségzegési eljárást megelőző rendszer, amelyet a tagállamok szívesen fogadtak

86

Az EU Pilot egy nem nyilvános mechanizmus a Bizottság és a tagállamok közötti információcserére. A Bizottság 2008-ban hozta létre 15 önkéntes tagállammal⁵¹, és 2013 júliusára már mind a 28 tagállam részt vett benne. Az EU Pilot egy kísérlet a problémák tisztázására vagy megoldására, hogy lehetőség szerint elkerüljék az EUMSZ 258. cikke szerinti formális kötelezettségzegési eljárást.

87

A Bizottság az összes területen 1502 EU Pilot ügyet nyitott 2013-ban és 1208-at 2014-ben. 2015 elejéig 84 olyan ügy volt, amely a szolgáltatási irányelvhez kapcsolódott.

Egy, a szolgáltatási irányelvvel kapcsolatos EU Pilot ügy megoldása átlagosan valamivel több, mint 16 hónapig tart

88

Az EU Pilot alkalmazással a Bizottság egyedi ügyekben fordul az érintett tagállamhoz. A tagállami hatóságoknak tíz hetük van arra, hogy válaszoljanak és megoldást javasoljanak.

51 Cseh Köztársaság, Dánia, Németország, Írország, Spanyolország, Olaszország, Litvánia, Magyarország, Hollandia, Ausztria, Portugália, Szlovénia, Finnország, Svédország és Egyesült Királyság.

89

A Bizottság az összes EU Pilot levél alapján közzéteszi a tagállami átlagos válaszadási arányt (határidő 70 nap). Az egységes piaci eredménytábla (2014.07.)⁵² szerint az országok többsége „zöld” osztályzatot kapott a határidők betartását illetően. A Cseh Köztársaság, Írország, Spanyolország, Olaszország, Lettország, Lengyelország, Portugália, Románia, Svédország és az Egyesült Királyság osztályzata „sárga”, azaz közel vannak a határidők betartásához (átlagos válaszadási idő 71–77 nap). Franciaország esetében azonban az átlagos válaszadási idő 93 nap. Az eredménytábla nem tartalmazza a Bizottság által felhasznált időt, de az EU Pilotról szóló második értékelő jelentés⁵³ szerint, ahol a határidő a Bizottság számára is 70 nap volt a válaszok értékelésére és a további teendőkről szóló döntésre, az átlagos ügyintézési idő 102 nap volt.

90

A szolgáltatási irányelvre vonatkozó legtöbb EU Pilot ügyben több levélváltás volt szükséges, ami megnövelte az időtartamokat. Az irányelvvvel kapcsolatos ügyek átlagos ügyintézési ideje 16,6 hónap.

Néhány esetben a Bizottság túl sokáig várt az intézkedéssel

91

A Számvevőszék az irányelvvvel kapcsolatos hat EU Pilot ügyet vizsgált meg. Ebben a mintában a folyamat 5–8 hónapig tartott, amikor az ügyet sikerült az EU Pilot segítségével megoldani. Ugyanakkor bonyolultabb ügyek esetében, amelyek később átkerültek a kötelezettségzegési eljárás szakaszába, az időtartam 9–30 hónap volt.

92

A tagállamok időben megküldték válaszaikat. Ugyanakkor vannak példák az EU Pilot eljárásban bekövetkező késedelmekre, lásd: **4. háttérmagyarázat**.

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

53 SEC(2011) 1629/2, 2011. december 21.: Az EU Pilot második értékelő jelentése.

Példák az EU Pilot eljárás késedelmekre

Az egyik ország esetében a Bizottságnak a probléma azonosítása után 16 hónapba telt, hogy elküldje az adminisztratív levelet a tagállamnak, majd további hat hónapba, hogy elindítsa az EU Pilot ügyet.

Egy másik tagállam esetében majdnem 20 hónap telt el attól, hogy a panasz beérkezett a Bizottsághoz, addig, amíg elindították az EU Pilot eljárást.

Egy EU Pilot ügy 2012-ben indult és még mindig nem zárult le, mivel a bevezetett jogi változtatások helyes alkalmazásának értékelése még mindig nem történt meg.

93

Az EU Pilot ügyekről szóló információkat nem teszik közzé, sem az ügy intézése során, sem annak lezárása után. Ez oda vezet, hogy még ha az ilyen eljárások megoldást is jelentenek egy adott országban, más érdekelt feleknek ebből nem származik haszna, és azt sem segítik elő, hogy ezen a területen jól megalapozott uniós joggyakorlat jöjjön létre.

A Bizottság alig használja a kötelezettségszegési eljárásokat

94

Ha egy EU Pilot eljárással lefolytatott előzetes konzultáció után a Bizottság úgy véli, hogy az uniós szabályokat helytelenül alkalmazzák, akkor kötelezettségszegési eljárást indíthat a szóban forgó tagállam ellen. A Bizottságnak megvan a hatásköre arra, hogy végigvigye a kötelezettségszegési eljárást, beleértve, hogy szükség esetén az ügyet az Európai Unió Bíróságához fordulhat. Ez történhet akár a Bizottsághoz érkezett panasz alapján⁵⁴, akár a Bizottság saját kezdeményezésére.

95

Az ügy megoldódhat, ha a tagállam megad olyan szükséges kiegészítő információkat, amelyek meggyőzik a Bizottságot arról, hogy valójában nem történt kötelezettségszegés, vagy ha a tagállam elfogadja a Bizottság véleményét és megszünteti a jogsértést.

96

2012-ben a szolgáltatási csomag részeként a Bizottság meghirdette a zéró tolerancia politikáját. A Bizottság azonban arra az álláspontra helyezkedett, hogy ennek a zéró toleranciának a hatókörébe csak nagyon kevés előírás esik (lásd: 5. háttérmagyarázat).

54 Minden tárgyban minden panaszt, azokat is, amelyek EU Pilot vagy kötelezettségszegési eljárásból vezetnek, a CHAP (panaszok és kivizsgálások nyilvántartó rendszere) tart nyilván. A CHAP-ben meg vannak jelölve azok a tételek, ahol a panasz az EUMSZ 56. cikke (a szolgáltatásnyújtás szabadsága) vagy 49. cikke (a letelepedés szabadsága) hatálya alá tartozik.

Zéró tolerancia a jogsértésekkel szemben

A Bizottság úgy döntött, hogy a zéró tolerancia politikáját csak a szolgáltatási irányelvben előírt következő kötelezettségek tekintetében történő jogsértésekkel szemben alkalmazza:

Az irányelv megtilt számos megkülönböztető és különösen terhes követelményt, amelyek a 14. cikkben vannak felsorolva.

Az irányelv külön kötelezettségeket vezet be az engedélyezési eljárások egyszerűsítésére:

1. hallgatólagos jóváhagyás, azaz a közigazgatás részéről a hallgatás beleegyezés, a 13. cikk (4) bekezdése;
2. a 10. cikk (4) bekezdésében előírt engedélyek országos érvényessége.

Az irányelv a 24. cikkben eltörli a szabályozott szakmák által nyújtott kereskedelmi tájékoztatásra vonatkozó valamennyi teljes körű tilalmat.

A letelepedéssel kapcsolatos előírások lehetetlenné teszik határon átnyúló szolgáltatások nyújtását. Ezek a legkorlátozóbb előírások egyikét jelentik, amellyel a szolgáltatási irányelv 16. cikkének (2) bekezdése foglalkozik (a szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló szakasz), és a tagállamok nem alkalmazhatják ezt a szolgáltatókra.

Forrás: COM(2012) 261 final: Partnerség a szolgáltatások új növekedéséért, 2012–2015, 4. o.

97

A zéró tolerancia politikája csak az irányelv által érintett legkorlátozóbb előírásokkal foglalkozik. A politikát nem alkalmazzák más olyan azonosított akadályokra és korlátokra, ahol az arányosság tagállamok általi indokolását értékelni kellene és végső soron kétségbe lehetne vonni. A Bizottság álláspontja szerint a Bizottság nem foglalhat állást ezekről a konkrét kérdésekről, mert ezekben csak az Európai Bíróság dönthet. Ugyanakkor vonakodik attól, hogy olyan ügyeket vigyen a Bíróság elé, amelyeknél nem teljesen biztos abban, hogy a döntés meg fogja erősíteni a jogszabályok megsértését.

98

Néhány esetben a Bizottság szakértői csoportoknak tartott előadásokon útmutatást nyújtott az új előírásokról, a jogszabályi intézkedésekről szóló IMI-értesítések alapján. Mindazonáltal a zéró tolerancia politikáját nem alkalmazzák az olyan esetekre, amelyekről a Bizottság úgy véli, hogy indokolatlan előírás a tagállam részéről.

99

Az irányelv bevezetése óta mindössze kilenc kötelezettségszegési eset volt abból kifolyólag, hogy a tagállami jogalkotás nem felelt meg az irányelvnek. Ez kis szám ahhoz képest, hogy mennyi probléma merült fel a kölcsönös értékelések, a teljesítmény-ellenőrzések és a végrehajtási jelentések során (szolgáltatási csomag), és nincs összhangban a Bizottság által meghirdetett zéró tolerancia elvével sem.

A kötelezettségszegési eljárások túl sokáig tartanak**100**

A Bizottság által rendelkezésre bocsátott adatok szerint az irányelvvel kapcsolatos, 2014. október 1-jén még folyamatban lévő 18 eset átlagos időtartama 19,6 hónap volt. Ez meghaladta a Bizottság által a kötelezettségszegési eljárások lezárására kitűzött 18 hónapos határidőt. 2015 végéig – azaz mintegy 15 hónappal később – az esetek közül 11 még mindig nem zárult le. A Bizottság nem összesít, illetve nem tesz közzé szisztematikusan információkat a szolgáltatási irányelvvel kapcsolatos, már lezárt kötelezettségszegési eljárások hosszáról.

101

A késedelmes átültetéssel kapcsolatos 20 eseten (lásd: 19. bekezdés) és a „meg nem felelési” kilenc eseten (lásd: 99. bekezdés) kívül, 55⁵⁵, a szolgáltatási irányelv nem megfelelő alkalmazásával vagy átültetésével kapcsolatos esetre került sor, továbbá 20 hasonló, az EUMSZ 49. cikkére (a letelepedés szabadsága) vagy 56. cikkére (a szolgáltatásnyújtás szabadsága) vonatkozó kötelezettségszegésre. Ezek olyan esetek, amikor az irányelvet ugyan helyesen átültették a nemzeti jogba, de a jogi rendelkezéseket helytelenül ültették át, illetve nem megfelelően alkalmazták.

A szolgáltatásokkal kapcsolatos egyedi panaszokkal rendszeresen foglalkoznak, a kötelezettségszegési eljárások alatt azonban hosszú időszakok telnek el tétlenül**102**

A Számvevőszék tíz kötelezettségszegési esetet vizsgált meg, amelyek olyan akadályokból eredtek, amelyekre a Bizottságnál és a tagállamoknál tett látogatások vetítettek fényt, vagy pedig olyanok voltak, ahol az eljárás különösen hosszú ideig tartott.

55 2015. április 1-jei adat.

103

A Bizottság panaszrögzítő rendszerében (CHAP) lévő ügyekkel rendszeresen foglalkoztak. Az irányelvre vonatkozó ügyeket átutalták a Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatósághoz, amely azután vagy elkészítette a választ, vagy EU Pilot ügyet nyitott, elindítva a kötelezettségszegési eljárást megelőző eljárást. Minden esetben többfordulós kommunikáció volt a Bizottság és a tagállamok között. Ugyanakkor, ha egyszer a kötelezettségszegési eljárás már megindult, nagy késelemek fordultak elő, és adott esetekben voltak tétlen időszakok, valamint késtek a tagállamok válaszai is. Az egyik ügyben például 2012 februárja és 2014 márciusa között semmi nem történt, egy másik esetben pedig 2012 novembere és 2015 májusa között szünetelt a bizottsági levelezés, bár azután már gyorsan meghozták a döntést.

104

Noha a kötelezettségszegési eljárások tovább tartanak, mint ahogy azt várták és tervezték, ám az összes lezárt eljárás azt eredményezte, hogy az érintett tagállam módosította a jogszabályait, megszüntette a felvetett problémákat. Megállapítható, hogy ha kötelezettségszegési eljárásokat indítanak, akkor azok jogszabályi változtatásokhoz vezetnek a tagállamokban. Ezek száma azonban továbbra is rendkívül kicsi. Ráadásul míg a Bizottság egy kötelezettségszegési eljárás megnyitását bejelenti, az ügy lezárásakor a részletes dokumentációt nem hozza nyilvánosságra, ami csökkenti az eljárás átláthatóságát és hátrányosan befolyásolja egy közös joggyakorlat kialakítását.

Csak egy ügyben indítottak bírósági eljárást

105

Amikor a Bizottság egy tagállamot a Bíróság elé idéz, akkor a Bizottságnak kell bizonyítania az uniós jog megsértését. Ha a bizonyítékok nem kellően meggyőzőek, akkor a Bíróság jogosult a Bizottság ellen ítélni oly módon, hogy kijelenti, hogy a kereset nem befogadható vagy nem megalapozott. A Bizottság a szolgáltatási irányelv alapján⁵⁶ csak egy esetben fordult a Bírósághoz⁵⁷ (lásd: **6. háttérmagyarázat**).

56 A 14., 15. és 16. cikk.

57 C-179/14 sz. ügy, *Bizottság kontra Magyarország*, 2012/4083.

A Bíróság elé vitt kötelezettség-szegési eljárás

Az Európai Bizottság úgy döntött, hogy Magyarországot az Európai Unió Bírósága elé idézi, hogy megtámadja az étkezési és üdülési utalványok kibocsátásáról hozott jogszabályokat. A Bizottság úgy véli, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépett magyarországi jogszabályokkal bevezetett korlátozások ellentmondanak a letelepedés szabadságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát jelentő, az Európai Unió működéséről szóló szerződésbe foglalt alapvető elveknek (az EUMSZ 49. és 56. cikke), és ellentmondásban vannak a szolgáltatási irányelvvel (az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról).

2011-ben Magyarország módosította a munkáltatók által az alkalmazottaiknak adható és természetbeni juttatásnak tekintett, így kedvezőbb adózási és társadalombiztosítási szabályok alá eső (meleg- és hideg-) étkezési és üdülési utalványok kibocsátásáról szóló jogszabályokat. Ez a szabályozás 2012. január 1-jén lépett hatályba úgy, hogy nem volt jelentősebb átmeneti időszak, illetve nem voltak átmeneti intézkedések. Korábban nem voltak külön feltételek az olyan munkáltatókra, akik meleg- és hidegétkezési utalványt bocsátottak ki az alkalmazottaiknak, illetve az ilyen utalványok formájára.

Az új szabályozás monopolhelyzetbe hozott egy közalapítványt, amely a munkáltatók által az alkalmazottaknak adható hidegétkezési utalványok (papíralapú vagy elektronikus) és melegétkezési utalványok (papíralapú) kibocsátásával foglalkozott. A szabályozás továbbá igen szigorú feltételeket állapít meg a melegétkezési és üdülési utalványok kibocsátására, természetbeni juttatásnak tekintve azokat, amelyek többé már nem lehetnek elektronikus formájúak.

Ez az új szabályozás azt jelenti, hogy a meleg- és hidegétkezési utalványok piacán már évek óta jelen lévő szereplők ki lettek zárva a természetbeni juttatásnak tekintett utalványok piacáról.

Mivel Magyarország nem hozta összhangba szabályozását a 2012 novemberében neki megküldött, indoklással ellátott véleménnyel, a Bizottság úgy döntött, hogy az ügyet a Bíróság elé viszi. 2015 októberében az eljárás még folyamatban volt.

106

A Bizottság, az Európai Parlament és más szervezetek jelentéseiben, és különösen a szolgáltatási csomagban (2012. június) áttekintették a jogérvényesítő eszközöket és ajánlásokat tettek további intézkedésekre. A felkeresett tagállamokban a Számvevőszék megállapítása szerint egyetértés van abban, hogy minden jogsértési kérdést szigorúan ki kell vizsgálni, és hogy alkalmazni kell a kötelezettség-szegési eljárásokat.

107

A Bizottság nem dolgozott ki módszeres stratégiát az egységes szolgáltatási piac erősítésére, különösen az irányelv hatálya alá eső területeken nem. A jelenlegi jogérvényesítő tevékenységek nem mindig a gazdaságilag legfontosabb, kockázati alapon kiválasztott ágazatokat célozzák meg.

Az országspecifikus ajánlások korlátozott sikert értek el

108

A kötelezettségzegési eljárások mellett a Bizottság azzal is igyekszik befolyásolni a tagállamokat, hogy az európai szemeszter keretében kiadott országspecifikus ajánlásokban megfogalmaz a szolgáltatási irányelvre vonatkozó ajánlásokat is. Ezeket az ajánlásokat a Tanács hagyja jóvá. A Bizottság úgy véli, hogy az országspecifikus ajánlásoknak nagyobb politikai hatásuk van, mint a kötelezettségzegési eljárásoknak, mivel ezeket a tagállami kormányok egyeztetik és fogadják el.

109

2014 júniusában 14 országspecifikus ajánlásban⁵⁸ szerepeltek „a szolgáltatási szektorban folyó versennyel” kapcsolatos témák. A Bizottság például azt ajánlotta, hogy Franciaország kormánya „szüntesse meg a szabályozott szakmákhoz való hozzáférés és ezen szakmák gyakorlásának indokolatlan korlátait, a szolgáltatások piacán pedig csökkentse a piacra lépés költségeit és ösztönözze a versenyt”. 2015-ben megállapítható volt, hogy történt némi haladás ezen a területen⁵⁹. Néhány országban azonban nem vagy csak korlátozottan történt előrelépés, vagy pedig nem is foglalkoztak az országspecifikus ajánlásokkal. (lásd: **7. háttérmagyarázat**)

110

Noha a Bizottság véleménye szerint az országspecifikus ajánlásoknak nagyobb politikai hatásuk van, mint a kötelezettségzegési eljárásoknak, nem minden tagállam tesz intézkedéseket az ajánlások nyomán. Nincs bizonyíték arra, hogy az országspecifikus ajánlások hatásosabban távolítanak el az akadályokat, mint a kötelezettségzegési eljárások.

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

59 Például a szabályozott szakmák, különösen a gyógyszerészek és optikusok esetében, a verseny erősítése a szolgáltatások területén, a kiskereskedelmi ágazatot érintő szabályozási terhek csökkentése a „Loi relative à l’artisanat, au commerce et aux très petites entreprises” (ACTPE) törvénnyel, amelynek célja a kiskereskedelmi értékesítőhelyek létrehozásához szükséges eljárások egyszerűsítése, és a versenyhatóságnak szélesebb jogköröket biztosító, a gazdasági tevékenységekről szóló törvény tervezete.

2015-ben vizsgált 2014-es országspecifikus ajánlások, amelyeknél nem vagy csak korlátozottan történt előrelépés

5. országspecifikus ajánlás, Magyarország: „stabilizálja a szabályozási keretet, továbbá ösztönözze a piaci versenyt, aminek érdekében mindenekelőtt számolja fel az akadályokat a szolgáltatási ágazatban”.

2015-ben azonban megállapítható volt, hogy Magyarország csak korlátozottan foglalkozott az 5. országspecifikus ajánlással és a tanácsi ajánlással. Gyakorlatilag semmilyen előrelépés nem történt a szabályozási keret stabilizálása és a piaci verseny ösztönzése terén, különösen nem a szolgáltatási szektorban.

4. országspecifikus ajánlás, Ausztria: „szüntesse meg az indokolatlan akadályokat a szolgáltatások piacán, egyebek mellett a jogi formára és a tulajdoni részesedésre vonatkozó követelményeket, valamint a több ágazatot lefedő szolgáltató vállalatok létrehozását érintő akadályokat”.

A tárgyidőszakban Ausztria nem haladt a reformmal, sem a jogi formára és a tulajdoni részesedésre vonatkozó követelmények, sem a több ágazatot lefedő szolgáltatási tevékenységek terén. Még mindig nem történt meg a meglévő korlátozások szélesebb körű áttekintése.

6. országspecifikus ajánlás, Spanyolország: „2014 végéig fogadja el a szakmai szolgáltatások és a szakmai szervezetek nagy ívű reformjáról szóló csomagot, amelynek keretében határozza meg a szakmai szervezeteknél való regisztrációhoz kötött szakmák körét, a szakmai szervek átláthatóságára és elszámoltathatóságára vonatkozó szabályokat, nyissa meg az indokolatlanul, korlátozott kör számára fenntartott tevékenységeket, továbbá garantálja a piac egységességét a szakmai szolgáltatások piacára való belépés és az érintett szakmák gyakorlása tekintetében. Csökkentse tovább a működő vállalkozások létrehozásához szükséges időt, költségeket és az eljárási lépések számát. Oldja fel a nagyméretű kiskereskedelmi üzlethelyiségek létesítésének indokolatlan korlátait, különösen a hatályos regionális tervezési szabályok felülvizsgálata útján”.

Nem történt előrelépés a szakmai szolgáltatások és a szakmai szervezetek reformjának elfogadásában.

Volt némi előrelépés a működő vállalkozások létesítéséhez szükséges idő, költségek és eljárási lépések további csökkentésében.

Következtetések és ajánlások

111

A Bizottság feladata, hogy koordinálja az európai egységes piacra vonatkozó politikát, és igyekezzék eltávolítani a kereskedelem útjában álló indokolatlan akadályokat a szolgáltatások területén. A szolgáltatási irányelv végrehajtásának határideje után néhány évvel még mindig vannak akadályok az irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások belső piacán. A Bizottság számos mechanizmust létrehozott az akadályok feltárására, támogatási struktúrákat alakított ki, hogy segítse a tagállamokat ezek csökkentésében, és alternatív konfliktuskezelési intézkedéseket dolgozott ki. A Bizottság azonban vonakodik jogi eljárások megindításától, részben a hosszadalmas bírósági eljárás miatt, de azért is, mert nem bízik a jogszabály-kellő szilárdságában. Összességében tekintve a Bizottság csak részben volt eredményes az irányelv alkalmazásának biztosításában.

Átültetés és az alkalmazás nyomon követése

112

A legtöbb tagállam nem ültette át időben az irányelvet a nemzeti jogba. A Bizottság nyomon követte a tagállamok ezirányú tevékenységét és beszámolt arról a Versenyképességi Tanácsnak. A tagállamok elismerték, hogy a Bizottság gyakorlati szinten sokat tett az irányelv alkalmazásának segítésére az átültetési szakasz alatt és után, csoportos vitákat szervezve a kölcsönös értékelési folyamathoz, valamint útmutatást nyújtva a tematikus szakértői csoportok rendszeres ülésein. Az alkalmazási kézikönyv formájában kiadott egy átültetési útmutatót, amely noha hasznosnak bizonyult, de nem jelent meg időben a hároméves időszak kezdetére, és így hozzájárult a maradéktalan átültetés késéseihez (lásd 16–20. bekezdés).

1. ajánlás

A Bizottság készítsen átültetési útmutatót és azt az elfogadás után a lehető leghamarabb tegye közzé.

113

A kölcsönös értékelő eljárás és későbbi teljesítmény-ellenőrzések kimutatták, hogy jelentős számú akadály továbbra is makacsul megmaradt. A tagállamok úgy vélik, hogy a Bizottság többet is tehetett volna a folyamat során beazonosított potenciálisan indokolatlan akadályok megszüntetésére. A Bizottság ráadásul nem kellő eréllyel kérdőjelezte meg a néhány tagállam által érvként használt arányosság indokolását. Az eredményeket nem használták fel az irányelv módszeres érvényre juttatásának támogatásához oly módon, hogy a gazdaságilag legfontosabb témákat célozták volna meg (21–36. bekezdés).

Következtetések és ajánlások

2. ajánlás

Az olyan tevékenységekből származó eredményeket, mint például a kölcsönös értékelések és a teljesítmény-ellenőrzések, fel kell használni a szabálytalanságok problémájának megoldásához; a Bizottság és a tagállamok a gazdaságilag legjelentősebb problémákat kezeljék.

114

Az irányelv maradéktalan alkalmazásának potenciális gazdasági haszna nem ismert, bár gyakran elhangzanak becslések a GDP-növekményről, igazolandó az akadályok csökkentésének hatását. Az irányelv által érintett ágazatokról szóló megfelelően részletes adatok hiánya miatt annak hatását továbbra sem lehet megbízhatóan számszerűsíteni. A Bizottság csak az utóbbi időben kérte fel a tagállamokat, hogy a nemzeti számlákat a szükséges részletességű bontásban nyújtsák be (lásd: 37–42. bekezdés).

3. ajánlás

A Bizottság törekedjék biztosítani, hogy új jogalkotás esetén a hatások értékeléséhez szükséges adatok kérdésével már a jogszabály-alkotási eljárás elején foglalkozzanak.

Az irányelv alkalmazása

115

Az egyablakos rendszer az irányelv hangsúlyos eleme. Ezek létrehozásában kése-delmek voltak és minőségük tagállamonként nagymértékben változik, és néhány esetben nincs szándék arra, hogy az egyablakos rendszert jobban hozzáigazítsák a vállalkozások igényeihez. A Bizottság készített egy chartát, amely felkéri a tagállamokat, hogy tegyék meg az ennek eléréséhez szükséges fontos lépéseket, de ez még nem hozott kielégítő eredményeket (lásd: 46–52. bekezdés).

116

Az egyablakos rendszereket a vállalkozások nem nagyon ismerik, és egyes ilyen rendszereknél a láthatóság is nagy kívánnivalót maga után (lásd: 53–55. bekezdés).

4. ajánlás

A tagállamok tartsák tiszteletben az egyablakos rendszerre vonatkozó chartát, azáltal például, hogy az információkat több nyelven elérhetővé teszik, és lehetővé teszik a határon átnyúló szolgáltatásnyújtáshoz szükséges összes adminisztratív lépés elvégzését.

Következtetések és ajánlások

117

Az IMI-n keresztüli adminisztratív együttműködés hasznosan alkalmazható a szolgáltatási irányelv tekintetében is, de sokkal kevésbé veszik igénybe, mint például a szakmai képezések elismeréséről szóló irányelv esetében. Az IMI a kötelező értesítésekhez is hasznos kommunikációs eszköz, de kevésbé kihasznált, mivel a tagállamok elégedetlenek azzal, ahogy a Bizottság az elküldött értesítéseket kezeli, valamint a más tagállamoktól érkező értesítések nehéz érthetősége miatt (lásd: 56–64. bekezdés).

5. ajánlás

A jogalkotó vezessen be várakozási időt az előírás-tervezetek bejelentése esetében, és gondoskodjék a tervezetek nyilvánosan hozzáférhető weboldalon történő közzétételéről, hogy jobban elérhetőek és időben tanulmányozhatók legyenek.

118

Bizonyíték van arra, hogy számos fogyasztó továbbra is problémákkal szembesül az egységes szolgáltatási piachoz való hozzáféréskor, még akkor is, ha hivatalosan nem tesznek panaszt. A Bizottság azonban javasolhatná, hogy a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet hatókörét a szolgáltatási irányelv 20. cikkére is terjesszék ki (lásd: 65–77. bekezdés).

6. ajánlás

A Bizottság módosítsa a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet mellékletét úgy, hogy az a szolgáltatási irányelv 20. cikkére is kiterjedjen.

Jogérvényesítés

119

Míg az EU Pilot hasznos eszköz a tagállamok és a Bizottság közötti együttműködéshez, gyakran túl sokáig tart az ügyek elindítása, és a megoldásokról szóló információk nem nyilvánosak. Ennek eredményeként, még ha az EU Pilot orvosolja is az egyes egyedi eseteket, más érdekelt feleknek ebből nem származik haszna, és nem járul hozzá ahhoz sem, hogy ezen a területen szilárd uniós joggyakorlat alakuljon ki (lásd: 86–93. bekezdés).

Következtetések és ajánlások

7. ajánlás

Amikor egy probléma felmerül, a Bizottság ne halogassa az EU Pilot elindítását. Az EU Pilot segítségével megoldott kérdésekről szóló információkat meg kell osztani (szükség esetén névtelenül), hozzájárulva ezáltal a helyes gyakorlat terjesztéséhez.

120

A zéró tolerancia politikája ellenére csak kilenc kötelezettségszegési ügy indult abból adódóan, hogy a tagállami szabályozás nem volt összhangban az irányelvvel. Ezek rendezése túl sokáig tartott (általában két év) és a szolgáltatási irányelvvel kapcsolatban ténylegesen csak egyetlen kötelezettségszegési ügy került a Bíróság elé. A Bizottságnak nincs módszeres stratégiája az egységes szolgáltatási piac, és különösen az irányelv hatálya alá tartozó területek erősítésére. A jelenlegi jogérvényesítő tevékenységek nem mindig alkalmaznak kockázatalapú megközelítést ahhoz, hogy a gazdaságilag legfontosabb ágazatok kerüljenek a középpontba (lásd: 94–107. bekezdés).

8. ajánlás

A Bizottság, amennyire lehet, csökkentse a kötelezettségszegési eljárások hosszát. Alkalmazzon módszert a kötelezettségszegési eljárások kockázatalapú és a szóban forgó ügy gazdasági fontossága alapján történő megindítására. Végezetül, tekintve, hogy a Bizottság saját maga is úgy véli, hogy az alkalmazással kapcsolatos fontos ügyekben csak a Bíróság dönthet, az ügyeket szükség esetén vigye bíróságra.

A jelentést 2016. február 3-i luxembourgi ülésén fogadta el a Milan Martin CVIKL számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

Összefoglalás

IV

A Bizottság a szolgáltatási irányelv végrehajtásáról szóló 2012-es közleményében határozta meg a prioritásait¹. A Bizottság a közleményében kijelenti, hogy a jogérvényesítésre összpontosít, de nem ez az egyetlen tevékenységi területe. A Bizottság azonosította a kiemelt ágazatokat is és intézkedéseket határozott meg a következő évekre, ideértve az európai kiskereskedelmi cselekvési tervet, a szakmai képzések elismeréséről szóló irányelv megreformálását és a jogi formára és részesedésre vonatkozó követelményekről végzett szakértői felülvizsgálatot. Az Európai Tanács üdvözölte ezeket az intézkedéseket a 2013. október 23-i következtetéseiben. A tagállamoknak, ahogy azt az Európai Tanács hangsúlyozta, központi szerepet kell betölteniük a szolgáltatási irányelv végrehajtásában.

A Bizottság 2015 első felében számos kötelezettségzegési eljárást indított, melyek keretében a nemzeti intézkedés arányosságát értékelt. Pl. a Bizottság a jogi forma és részesedések vagy díjszabások terén 8 kötelezettségzegési eljárást indított (a szolgáltatási irányelv 15. cikkében említett feltételes kötelezettségekkel kapcsolatban). Számos eljárás indult továbbá (a szolgáltatási irányelv 15. cikke szerinti) mennyiségi vagy területi korlátozások alapján és a 20. cikk (2) bekezdése alapján (megkülönböztetés tilalma a szolgáltatás igénybevételét illetően). A Bizottság 2015 második felében 10 EU Pilot eljárást indított a szolgáltatási irányelv egyablakos ügyintézési pontokról szóló 8. cikkének megsértése miatt, ezek keretében ismét szükség volt az arányosság értékelésére.

V

A Bizottság, ahol az szükséges, jogi eljárásokat folytat. A Bizottság azonosította a kiemelt ágazatokat és azok tekintetében intézkedéseket hozott.

Az irányelv egy része arra épül, hogy a tagállamoknak eseti alapon értékelniük kell az arányosságot, amit a Bizottságnak figyelembe kell vennie. (Pl. a 15. és a 39. cikk előírja a tagállamoknak bizonyos követelmények értékelését.) Az intézkedésekről ezért nem a bizalom foka alapján, hanem a jogalap szerint döntenek. A bírósági eljárás hosszúsága sohasem jelentett elrettentő tényezőt a kötelezettségzegési eljárások megindítását illetően. Az irányelvben szereplő, feltétel nélküli kötelezettségeket illetően a Bizottság azonnal reagált és saját kezdeményezésű vizsgálatokat indított, nagyrészt változatlan számban. Az évi átlag 80 EU Pilot eljárásból a Bizottság saját kezdeményezésre több mint 30 eljárást indít.

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

A Bizottság válasza

VI

A szolgáltatási irányelv gazdasági hatását illetően a 2012-es tanulmány (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) a szolgáltatási ágazatokban fennálló akadályokat vizsgáló, két különböző időpontban elvégzett értékelésre épült: az irányelv bevezetése előtt és a bevezetése után (2011 végén). A Bizottság aktualizálta a tanulmányt a 2012–2014 között végrehajtott nemzeti reformok tekintetében (elérhető a következő weboldalon: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Ezenkívül a közelmúltban részletesebb értékelések is készültek az üzleti szolgáltatások és a kiskereskedelem kiemelt ágazataiban még meglévő akadályokról és a felszámolásukban rejlő gazdasági potenciálról. Ezeket az egységes piaci stratégiáról szóló bizottsági szolgálati munkadokumentumban tették közzé (lásd a 2.3. és a 2.4. szakaszt: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

VII Első francia bekezdés

A 2013-as kölcsönös értékelést követően a Bizottság több mint 30 eljárást indított (zéró tolerancia ügyek). A Bizottság 2014-ben 15 EU Pilot eljárást indított a jogi formára, illetve a részesedési és díjszabási követelményekre vonatkozó szakértői értékelést követően. A Bizottság e 15 ügy közül 5-ben küldött hivatalos értesítő levelet az érintett tagállamoknak, ami évente átlagosan kb. 80 EU Pilot eljárást jelent. Azon eljárások számát tekintve, amelyeket a Bizottság a másodlagos jog egy adott jogszabállyal kapcsolatban indított, ez a szám egyike a legmagasabbnak. E jogszabály jelentős erőfeszítéseket követel meg a tagállamoktól és a Bizottságtól, mivel az átültetéséhez 1584 nemzeti jogszabályra volt szükség, ami ezidáig a másodlagos uniós jog egyetlen jogszabályának átültetéséhez szükséges legtöbb intézkedést jelenti.

VII Második francia bekezdés

Az EU Pilot olyan rendszer, amelyen keresztül a Bizottság és a tagállamok már a korai szakaszban megvitadják az uniós jog lehetséges megsértéseit. Ezekre a vitákra a bizalmasság az irányadó; a Bizottság nem hozza nyilvánosságra, hogy valamely konkrét ügyben folyamatban van/volt EU Pilot eljárás egy adott tagállammal szemben. A Bizottság és a tagállamok kijelölt fórumokon megosztják egymással az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos bevált gyakorlatokat, ideértve az EU Pilot működését is. A Bizottság az EU Pilot rendszerrel kapcsolatos összesített információkat az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló éves jelentésben teszi közzé (COM(2015) 329). Amennyiben a Bizottság valamelyik EU Pilot eljárással kapcsolatban valamilyen konkrét információt tenne közzé, úgy be kellene tartania a tagállamokkal szembeni titoktartási kötelezettségeit, amit eseti alapon kellene mérlegelni. A folyamatban lévő EU Pilot vizsgálatok Bizottság általi bizalmas kezelését már megerősítette az Európai Unió Bírósága (Petrie-ítélet [T-191/99. sz. ügy], Spirlea-ítélet [T-306/12. sz. ügy], ClientEarth kontra Bizottság, [T-424/14. sz. és T-425/14. sz. ügy]). Ezeket az ítéleteket külső harmadik felek dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmei kapcsán hozták. A fentiek fényében a Bizottság úgy véli, hogy jelenlegi terjesztéspolitikája megfelelő egyensúlyt teremt az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos bevált gyakorlatok megosztásának szükségessége és a tagállamokkal szembeni titoktartási kötelezettség érvényesülése között. A Bizottság vállalást tett arra, hogy terjeszti az EU Pilot-ra vonatkozó összesített információt.

VII Harmadik francia bekezdés

A Bizottság szerint a kötelezettségzegési eljárás célja, hogy az uniós jog megsértését már a lehető legkorábbi szakaszban megszüntesse és biztosítsa az uniós jogszabályok betartását. A Bizottság arra törekszik, hogy ezt a célt a lehető legrövidebb időn belül elérje. E cél elérésének legeredményesebb módja azonban nem mindig tart lépést a kötelezettségzegési eljárással, ugyanis ha a kötelezettségzegési eljárást az adott körülmények figyelembevétele nélkül indítják el, annak kontraproduktív eredményei lehetnek.

A Bizottság válasza

VII Negyedik francia bekezdés

Az a tény, hogy bizonyos ügyek nem kerülnek a Bíróság elé, nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a Bizottság nem lépett fel a kötelezettségszegésekkel szemben, hanem azt, hogy a jogszabályok betartását már az ügynek a Bíróság elé kerülése előtt biztosította. A kötelezettségszegési eljárás célja, hogy a jogszabályok betartását lehetőség szerint már a legkorábbi szakaszban biztosítsa. E tekintetben az EU Pilot hatékony eszköze a problémák hivatalos kötelezettségszegési eljárás megindítását, és adott esetben az ügynek a Bíróság elé kerülését megelőző megoldásának. Az EU Pilot bevezetését követően általában véve jelentősen csökkent a kötelezettségszegési eljárások, és így a Bíróság elé került ügyek száma. Amint az a válaszban is szerepel, ez a kijelentés általánosan érvényes a kötelezettségszegési eljárásra.

VIII Első francia bekezdés

A Bizottság az uniós jog végrehajtásában a jogszabályok betartását elősegítő eszközök széles tárházával segíti a tagállamokat (a jelentős jogalkotási kezdeményezések esetében végrehajtási tervek, hálózatok, továbbá szakértői bizottsági ülések és iránymutatások révén). A 2015 májusában elfogadott, minőségi jogalkotást célzó csomag megerősítette, hogy a Bizottság támogatja a tagállamokat a végrehajtási erőfeszítéseikben (a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatás, 33–35. o.). E tekintetben a jelentős irányelvekre vonatkozó összes javaslatot végrehajtási tervek kísérik, melyek ismertetik a végrehajtás során felmerülő kihívásokat és a Bizottság által hozandó releváns támogatási intézkedéseket.

A szolgáltatási irányelv végrehajtásáról szóló kézikönyvet 7 hónappal a szolgáltatási irányelv elfogadása után és 29 hónappal az átültetési határidő előtt tették közzé. A kézikönyv közzététele előtt átfogó konzultációkra és megbeszélésekre került sor a tagállamokkal, így a tagállamok már előzőleg ismerték annak tartalmát. A kézikönyv megfelelő konzultáció nélküli közzététele nagyobb problémát jelentett volna a közzététel késésénél.

VIII Második francia bekezdés

Az új minőségi jogalkotási program szerint a Bizottság erősíti a hatásvizsgálattal és értékelésekkel kapcsolatos megközelítését, miszerint – a politikai döntések sérelme nélkül – valamennyi jogalkotási javaslat esetében alaposabban meg kell vizsgálni a javaslatokat megalapozó tényeket. A Bizottság további nyilvános ellenőrzés és észrevételek tétele céljából nyitottabbá tette a szakpolitikai döntéshozatal folyamatát egy olyan internetes oldal segítségével, amellyel nyomon követhetők a jelenlegi szakpolitikák vagy a lehetséges új javaslatok Bizottság általi értékeléséhez kapcsolódó kezdeményezések és az új nyilvános konzultációk.

VIII Negyedik francia bekezdés

A Bizottság által 2015. október 28-án közzétett, az árukra és szolgáltatásokra vonatkozó egységes piaci stratégia különböző intézkedéseket jelentett be a szolgáltatási irányelv érvényre juttatásának javítására, ideértve a bejelentési eljárás reformját. A Bizottság különböző jogalkotási opciókat mérlegel, mint pl. várakozási időszak és az érintettek bejelentésekhez való hozzáféréseinek lehetővé tétele, ami javítaná az átláthatóságot. Az egységes piaci stratégia rámutat arra, hogy jelenleg az információk még nem hozzáférhetőek nyilvánosan elérhető weboldalon. A kapcsolódó javaslatot 2016-ra tervezik.

VIII Ötödik francia bekezdés

Az egységes piaci stratégia bejelenti a fogyasztóvédelmi joganyag ezirányú felülvizsgálatát, valamint ezen túlmenően olyan jogszabályt is, mely a szolgáltatási irányelv 20. cikkén túlmutató, konkrétabb keretet kínál.

Bevezetés

11

A Bizottság megemlíti, hogy a DG GROW a korábbi DG MARKT és DG ENTR összevonásával jött létre.

Észrevételek

14

A Bizottság azonosította azokat a területeket, amelyeken nem hajtották végre az irányelvet és megfelelő lépéseket tett, pl. a zéró tolerancia politika követése; eljárások indítása a jogi forma, részesedések, díjszabások területeken. A tagállamok feladata azonosítani a területeiken fennálló korlátokat és akadályokat.

A Bizottság hasznosnak találta az EU Pilot szisztematikus alkalmazását, mellyel eredményesen el lehetett kerülni a hosszan tartó jogi eljárásokat és gyorsan lehetett biztosítani a jogszabályok tagállamok általi betartását.

Az irányelv néhány fontos rendelkezése előírja, hogy a tagállamnak eseti alapon értékelnie kell az arányosságot, és a Bizottságnak ezt figyelembe kell vennie és gondoskodnia kell arról, hogy ne lépjen túl a szolgáltatási irányelv hatályán.

15

A szolgáltatási irányelv gazdasági hatását illetően a 2012-es tanulmány (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) a szolgáltatási ágazatokban fennálló akadályokat vizsgáló, két különböző időpontban elvégzett értékelésre épült: az irányelv bevezetése előtt és a bevezetése után (2011 végén).

A Bizottság aktualizálta ezt a tanulmányt a 2012–2014 között végrehajtott nemzeti reformok tekintetében (elérhető a következő weboldalon: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Ezenkívül a közelmúltban részletesebb értékelések is készültek az üzleti szolgáltatások és a kiskereskedelem kiemelt ágazataiban még meglévő akadályokról és a felszámolásukban rejlő gazdasági potenciálról. Ezeket az egységes piaci stratégiáról szóló bizottsági szolgálati munkadokumentumban tették közzé (lásd a 2.3. és a 2.4. szakaszt: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

17

A kézikönyvet 7 hónappal a szolgáltatási irányelv elfogadása után és 29 hónappal az átültetési határidő előtt tették közzé. A kézikönyv közzététele előtt átfogó konzultációkra és megbeszélésekre került sor a tagállamokkal, így a tagállamok már előzőleg ismerték annak tartalmát. A kézikönyv megfelelő konzultáció nélküli közzététele nagyobb problémát jelentett volna a közzététel kisebb késésénél.

28

A Bizottság szerint többet kellene tenni a szolgáltatási irányelv ambiciózus végrehajtásának elősegítése érdekében. A Bizottság szolgálatai 2015-ben nyomon követték a 2012-es értékelést, aminek során megvizsgálták a 2012–2014 közötti időszakban elért haladást. A vizsgálat szerint az ebben az időszakban hozott intézkedések az uniós GDP-t csupán 0,1%-kal növelnék (a 2012-es tanulmányban meghatározott potenciális 1,8%-kal szemben).

A Bizottság szerint további intézkedéseket kell hozni a jogi formával kapcsolatos korlátozások további csökkentése érdekében, ahogy az az európai szemeszter keretében tett országspecifikus ajánlásokban is szerepel, valamint a Bizottság legutóbbi intézkedései révén, melyek a több tagállamban fennálló ilyen korlátozások felszámolására irányulnak.

29

A Bizottság a szolgáltatási irányelv végrehajtásáról szóló 2012-es közleményében határozta meg a prioritásait². A Bizottság a közleményében kijelenti, hogy a jogérvényesítésre összpontosít, de nem ez az egyetlen tevékenységi területe. A Bizottság azonosította a kiemelt ágazatokat is és intézkedéseket határozott meg a következő évekre, ideértve az európai kiskereskedelmi cselekvési tervet, a szakmai képezések elismeréséről szóló irányelv megreformálását és a jogi formára és résziesedésre vonatkozó követelményekről végzett szakértői felülvizsgálatot. Az Európai Tanács üdvözölte ezeket az intézkedéseket a 2013. október 23-i következtetéseiben. A tagállamoknak, ahogy azt az Európai Tanács hangsúlyozta, központi szerepet kell betölteniük a szolgáltatási irányelv végrehajtásában.

A Bizottság 2012 nyarán kapcsolatba lépett a tagállamokkal, hogy tájékozódjon arról, hogy hogyan szándékoznak fellépni a nyilvánvaló kötelezettségzegések ellen (zéró tolerancia ügyek).

36

A teljesítmény-ellenőrzéseknek nem volt célja a szolgáltatási irányelvvel összeegyeztethetetlen akadályok azonosítása. A teljesítmény-ellenőrzéseket követően 2013-ban módosították a szakmai képezések elismeréséről szóló irányelvet (ehhez lásd a COM(2011) 883 végleges eredeti javaslat 4.11. szakaszát és a 2011-es COM(2011) 20 bizottsági közlemény 4.2. szakaszát), a szervezett utazási formákról szóló irányelv módosításáról 2015-ben született megállapodás (lásd a COM(2013) 512 eredeti bizottsági javaslat 1.4. szakaszát).

37

2012-ben részletes értékelést tettek közé a tagállamok által a szolgáltatási irányelv bevezetésétől 2011 végéig végrehajtott reformokról és azok lehetséges gazdasági hatásáról.

A tanulmány (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) részletesen magyarázza az értékelés elvégzéséhez használt gazdasági adatokat és azok forrásait (lásd a 19–20. és a 67–68. oldalt). Egy vagy több tagállam esetében előfordulhat, hogy néhány adat hiányzik vagy nem áll rendelkezésre. Ez gyakori probléma bármilyen gazdasági tanulmány vagy ökonometriai elemzés esetében.

38

Lásd a Bizottság 15. bekezdésre adott válaszát.

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

39

Lásd még a Bizottság 37. és 38. bekezdésre adott válaszát.

40

Lásd a Bizottság 37–39. bekezdésre adott válaszait.

A 41. és 42. bekezdésre adott közös válasz

A Bizottság kezdeményezést indított annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok a nemzeti számlákra vonatkozó, az Eurostat által közzétett adatokat kellő időben nyújtsák be, és törekedjenek azok teljességére. Ugyanakkor a szolgáltatási ágazatokat illetően számos más típusú statisztikai adat létezik (pl. az Eurostat vállalkozások szerkezeti statisztikái), melyek lehetővé teszik a szolgáltatási piacok részletes elemzését.

43

Ami az információs szolgáltatásokat és az együttműködési mechanizmusokat illeti, a szolgáltatási irányelv csupán az egyablakos ügyintézési pontokról rendelkezik. Az IMI használatát illetően több mint 6000 illetékes hatóságot regisztráltak a rendszerben a szolgáltatási területen. A hatóságok közötti információcserék száma még mindig viszonylag alacsony, mert a tagállamok alulbecsülik a rendszerben rejlő potenciált (mivel különösen helyi szinten nem tudatosultak a szolgáltatási irányelvre épülő jogi kötelezettségek).

Az Európai Fogyasztói Központok hálózatát nem a szolgáltatási irányelv céljaira hozták létre. A hálózatnak széles feladatköre van. Az egyik kulcsszerepe a fogyasztók jogainak előmozdítása határon átnyúló kontextusban. Az Európai Fogyasztói Központok, amennyiben erőforrásaik engedik, részt vesznek a fogyasztói jogok szolgáltatási irányelv keretében történő előmozdításában is.

46

Az egyablakos ügyintézési pontok létrehozása és azok megfelelő működésének biztosítása a tagállamok felelősége. A Bizottság ebben az egész folyamatban segítséget nyújtott. Ez két szakértői csoport bevonásával történt:

- Az EUGO – platformot nyújt a bevált gyakorlatok cseréjére és elvégezte a tagállamok összehasonlítását, hogy visszajelzést adhasson azok teljesítményéről és a szükséges javításokról (erre évente kerül sor összehasonlító tanulmányokkal vagy felhasználói teszttel).
- Az elektronikus eljárásokkal foglalkozó szakértői csoport – az elektronikus eljárások átjárhatóságával, valamint a szolgáltatási irányelv 8. cikke szerinti kötelezettségek teljesítését elősegítő bizottsági eszközökkel kapcsolatos kérdések megvitatására hozták létre. Ez a műszaki alcsoport már nem létezik. Az elektronikus eljárásokkal kapcsolatos kérdésekkel jelenleg a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról szóló 910/2014/EU rendelet (eIDAS-rendelet) foglalkozik.

47

Az egységes piaci eredménytábla lehetőséget nyújt az évente történő jelentéstételhez az egyablakos ügyintézési pontok teljesítményéről. Ez a Számvevőszék által említett külső tanulmányok, valamint a Bizottság és a tagállamok által közösen elvégzett felhasználói tesztelés alapján történt. A tagállamokkal 2011-ben, 2013-ban és 2015-ben végeztek felhasználói tesztelést. A Bizottság 2013-ban vállalkozásokat is bevont a tesztelésbe (az Enterprise Europe Network, a Eurochambers és a Business Europe segítségével). 2015-ben ez nem folytatódott, mert a vállalkozások tesztelését külső vállalkozó végezte el a tanulmány részeként.

51

A Bizottság a továbbiakban is támogatni fogja a tagállamokat azért, hogy iránymutatást nyújt és ajánlásokat tesz a bevált gyakorlatok alapján.

52

Az egyablakos ügyintézési pontokról szóló legutóbbi tanulmányt követően a Bizottság úgy döntött, hogy 10 EU Pilot vizsgálatot indít 10 tagállammal szemben. A vizsgálatok jelenleg folyamatban vannak (2015. december).

54

Az EUGO-hálózatot az egyablakos ügyintézési pontokat irányító hatóságok intézkedéseinek koordinálására hozták létre. Tevékenységének köszönhetően a vállalkozók és a vállalkozások részletesen tájékozódhatnak az üzleti tevékenységek külföldön végzéséről, valamint a vállalkozásalapítással kapcsolatos adminisztratív formalitások elvégzéséről, illetve a határon átnyúló szolgáltatásnyújtásról.

55

A Bizottság azon dolgozik, hogy növelje az egyablakos ügyintézési pontokhoz való hozzáférést, pl. az Európa Önökért üzleti portálon szereplő megjelenítésének javítása révén. A Bizottság a COSME-program keretében javasolta az egyablakos ügyintézési pontokat határokon átnyúlóan tudatosító projektek finanszírozását, különös tekintettel az online tevékenységekre összpontosító projektekre.

60

Az IMI-rendszeren keresztül megküldött értesítések – különösen pedig a szolgáltatási irányelvben a nemzeti jogszabályok arányossága tekintetében előírt értékelések – érthetősége és minősége az értesítést küldő tagállamtól függ. Az értesítések értékelésének megkönnyítése érdekében a Bizottság valamennyi tagállam számára angol nyelvű fordítást biztosít és rendelkezésre bocsátja az IMI-rendszerben.

Megemlítenéd, hogy mivel a szolgáltatási irányelv szerint nincs kötelezettség az intézkedéstervezetetről szóló értesítésre, az esetek többségében már elfogadták az értesítésben szereplő intézkedéseket. Ebben a kontextusban az ilyen intézkedések elleni fellépésben a Bizottság egyetlen hatékony eszköze a kötelezettségszegési eljárás, jóllehet a Bizottság fellépése hatékonyabb lenne a tervezet szakaszában. Az egységes piaci stratégia keretében a Bizottság jogalkotási kezdeményezést jelentett be e kérdések megoldása érdekében.

61

A Bizottság tudatában van számos előírásnak, melyekről a tagállamoknak értesítést kellett volna küldeniük, de erre nem került sor. Az átláthatósági irányelvben (korábbi 98/34/EK, most (EU) 2015/1535 irányelv) meghatározott rendelkezés szerint, melyet az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlata (C-194/94. sz. *CIA Security* ügy) megerősített, értesítés hiányában a nemzeti intézkedések nem alkalmazhatók. Ezzel szemben a szolgáltatási irányelv nem tartalmaz ilyen jellegű szankciókat. A Bizottság az egységes piaci stratégia keretében a jogalkotási intézkedéseibe olyan rendelkezés bevezetését mérlegeli, mely szerint az értesítés elmulasztása semmissé teszi az előírást, ami várhatóan javítani fogja a tagállamok általi értesítést.

62

Bár a szolgáltatási irányelv és az átláthatósági irányelv egyaránt meghatároz kötelezettséget az új előírásokról szóló értesítésre, a szolgáltatási irányelv nem tartalmaz semmilyen kötelezettséget arra vonatkozóan, hogy az intézkedéstervezetetről értesítést kell küldeni, és várakozási időszakot sem ír elő, ami jelentősen beszűkíti a Bizottság beavatkozási lehetőségeit. Az adatok azt mutatják, hogy az értesítésben szereplő intézkedések túlnyomó részét már elfogadták a tagállamok. Továbbá, a szolgáltatási irányelv szerinti értesítések nem átláthatóak az érintettek és az üzleti világ számára, ezért ők nem tudnak reagálni az intézkedéstervezetre. A szolgáltatásokra vonatkozó értesítési eljárás javítása érdekében a Bizottság különböző jogalkotási opciókat mérlegel, mint pl. várakozási időszak és az érintettek értesítésekhez való hozzáféréseinek lehetővé tétele, ami javítaná az átláthatóságot. Az információk nyilvánosan hozzáférhető weboldalon való közzététele olyan eszköz lehet, amellyel megvalósítható az átláthatóság.

66

Bizonyos Európai Fogyasztói Központokban a szolgáltatási irányelv szerinti ügyintézési pont működik, ezek tevékenységeit azonban elkülönítik az Európai Fogyasztói Központok tevékenységeitől. Utóbbiak az Európai Bizottság és a tagállamok által társfinanszírozott struktúrák, melyek a fogyasztóknak nyújtanak segítséget a határon átnyúló vásárlásokkal kapcsolatos problémák esetében.

67

Unió szinten brosúrákat adtak ki, hogy a fogyasztók tájékozottabbak legyenek, pl. a „Szolgáltatások vásárlása EU-szerte” címűt³, melyek világosan tájékoztatják a fogyasztókat a jogaikról. A tudatosítást célzó legfontosabb erőfeszítéseket azonban nemzeti szinten kell hozni, hogy figyelembe lehessen venni a különböző tagállamokban a polgárok tájékoztatási igényeit.

Az Európai Fogyasztói Központok által jelentett, a 20. cikkel kapcsolatos 222 panasz csupán a fogyasztók összes panaszának egy részcsoportja, mivel nem mindegyik panaszt az Európai Fogyasztói Központoknak jelentik, hanem nemzeti hatóságoknak, fogyasztóvédelmi szervezeteknek vagy a Bizottságnak (pl. kb. 1000 panaszt jelentettek be az Európa Önökért Tanácsadó Szolgálatnak, Europe Direct).

75

A Bizottság 2012-es iránymutatása nem volt eredményes abban, hogy jogbiztonságot nyújtson a kereskedőknek és a fogyasztóknak, és hogy tisztázza a 20. cikk (2) bekezdésének rendelkezéseit. Ezért az említett elvek érvényesítése további fellépéseket igényel, és konkrét szabályokat kell kidolgozni a piaci résztvevők nemzetiségén vagy lakóhelyén alapuló megkülönböztetés ellen. A Bizottság az egységes piaci stratégiában bejelentette, hogy jogalkotási intézkedéseket fog hozni a fogyasztók nemzetiségén vagy lakóhelyén alapuló indokolatlan megkülönböztetés ellen a szolgáltatások igénybevétele, az árak és más értékesítési feltételek tekintetében. Ebbe beletartozik az objektív és igazolható alapokat nélkülöző, lakóhely szerinti megkülönböztetés egyes formáinak azonosítása és tilalma.

76

Az ellenőrző kampányok (sweep) a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló 2004/2006/EK rendelet 9. cikke szerint történnek. A rendelet mellékletben sorolja fel az érintett anyagi jogot. A szolgáltatási irányelv jelenleg nem szerepel ebben a mellékletben, ezért nem végezhetők ellenőrző kampányok annak vizsgálatára, hogy a vállalkozások betartják-e ezen irányelvnek a fogyasztókkal kapcsolatos rendelkezéseit (azaz a 20. cikk rendelkezéseit). Az egységes piaci stratégia kontextusában a cél a 20. cikk hozzáadása a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet mellékletéhez. Ez azt jelenti, hogy vonatkozni fog rá a rendelet összes rendelkezése: nemcsak az ellenőrző kampányokra vonatkozó rendelkezések (9. cikk), de az olyan általános rendelkezések is, mint a kölcsönös jogsegély iránti megkeresések (6., 7. és 8. cikk).

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

77

A külső értékelés valóban ajánlja az ellenőrző kampányok hatókörének kibővítését, mivel ezek hatékony jogérvényesítő eszközök. Ezt figyelembe vették a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet felülvizsgálata során, mivel a javasolandó intézkedések egyike az olyan koordinált (a rendelet 9. cikke szerinti) intézkedések hatékonyságának növelése lesz, mint az ellenőrző kampányok. A külső értékelés egyértelműen megkülönbözteti a fogyasztóvédelmi együttműködés jelenlegi keretét és az együttműködési mechanizmusainak megerősítéséhez és a melléklete hatályának kiterjesztéséhez szükséges intézkedéseket. Mivel a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet melléklete jelenleg nem tartalmaz rendelkezéseket a szolgáltatási irányelvből, nincs a szolgáltatási irányelvvel kapcsolatos ellenőrző kampányokra vonatkozó ajánlás.

A melléklet hatályát illetően a külső értékelés nem javasolja, hogy a Számvevőszék által ismertetett és a külső értékelési jelentésből átvett okokból a szolgáltatási irányelv egészét vegyék figyelembe. A fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet felülvizsgálatának elkészítése során azonban figyelembe vették ennek az irányelvnek a fontos, határon átnyúló dimenzióját vizsgáló külső értékelés eredményeit, és a Bizottság csak a 20. cikk belefoglalását javasolja (lásd a Bizottság 76. bekezdésre adott válaszát).

82

A szolgáltatási irányelvvel kapcsolatos végrehajtási kérdések gyakran a szabályozással, és nem a hivatali kötelezettségsszegéssel kapcsolatos strukturális problémák. Ennek fényében az egységes piaci stratégia a SOLVIT megerősítéséről rendelkezik, hogy képes legyen inkább a strukturális problémák, valamint a nem szükségszerűen határokon átnyúló dimenzióval bíró problémák kezelésére.

83

A Bizottság a következők révén támogatja a SOLVIT működését:

- a) rendszeres képzéseket és hálózati eseményeket szervez a nemzeti SOLVIT-központokkal együttműködésben;
- b) megszövegezi és naprakészen tartja a SOLVIT ügykezelési kézikönyvét a nemzeti SOLVIT-központokkal együttműködésben;
- c) segítséget nyújt az ügyek kezelésében a SOLVIT-központok erre irányuló kérése esetén. Bonyolult ügyekben ez informális jogi tanácsadást is magában foglalhat;
- d) kezeli és karbantartja a SOLVIT-adatbázist és a kérelmek benyújtására szolgáló nyilvános elektronikus felületet, valamint képzések és ismertető anyagok révén elősegíti az adatbázis SOLVIT-központok általi használatát;
- e) nyomon követi a SOLVIT-központok tevékenységének minőségét és az általuk kezelt ügyeket;
- f) a panaszkezelés és a SOLVIT jó érthetőségének biztosítása;
- g) kérésükre tájékoztatja a SOLVIT-központokat arról, hogyan járt el a Bizottság azokban az esetekben, amikor a megoldatlan ügyek kapcsán a kérelmező panaszt nyújtott be a Bizottsághoz.

89

Az EU Pilot elsősorban egy olyan eszköz, amelynek célja a jogszabályok tagállamok általi betartásának biztosítása és a kötelezettségsszegési eljárás megindításának elkerülése. Ez alapos elemzést és folyamatos párbeszédet tesz szükségessé.

90

A 16,6 hónap az első panasz nyilvántartásba vételétől eltelt időtartam. Ezért egy EU Pilot ügy feldolgozása átlagosan 11 hónapig tart.

4. háttérmagyarázat – Példák az EU Pilot eljárás késedelmeire

A Bizottság 2012 novemberében EU Pilot eljárást indított és 2013 októberében hivatalos értesítő levelet küldött (a kötelezettségszegési eljárás első lépése). Így az EU Pilot eljárás csupán 11 hónapig tartott.

A Bizottság a harmadik eljárást 2012 márciusában indította és 2013 májusában zárta le, az ügy kötelezettségszegési eljárás keretében folytatódott. Az EU Pilot eljárást rövid késéssel zárták le, ennek oka az volt, hogy a Bizottság 2013 februárjában kiegészítő információkat kért.

93

Az EU Pilot olyan rendszer, amelyen keresztül a Bizottság és a tagállamok már a korai szakaszban megvitatják az uniós jog lehetséges megsértéseit. Az EU Pilot a Bizottság és az érintett tagállam közötti nem hivatalos, de strukturált párbeszéd szakasza, melynek célja a gyors megoldáskeresés a hivatalos kötelezettségszegési eljárások elkerülése érdekében. Amennyiben ez a kétoldalú párbeszéd kielégítő eredményt hoz, úgy az EU Pilot ügyet lezárják. Ha azonban ezzel szemben az uniós jog lehetséges megsértésére derül fény és a korai szakaszban nem lehet megoldást találni, úgy a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indíthat (a tagállamnak hivatalos értesítő levelet küld). A párbeszédre a bizalmasság az irányadó. A Bizottság nem hozza nyilvánosságra, hogy valamely konkrét ügyben folyamatban van/volt EU Pilot eljárás egy adott tagállammal szemben. A Bizottság és a tagállamok kijelölt fórumokon megosztják egymással az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos bevált gyakorlatokat, ideértve az EU Pilot működését is. A Bizottság közzétesz információt kötelezettségszegési ügyekről, vagyis olyan ügyekről, ahol a Bizottság hivatalos értesítő levél megküldésével hivatalos eljárást indított uniós jog megsértése miatt. Miután elindította a kötelezettségszegési eljárást és megküldte a hivatalos értesítő levelet, a Bizottság közzéteszi az ügy címét és számát (http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en). Ugyanez vonatkozik az indokolással ellátott véleményre, ebben az esetben a Bizottság rövid sajtóközleményt is közzétesz. Amennyiben az ügy Bíróság elé kerül, a Bizottság részletesebb sajtóközleményt tesz közzé. A Bizottság az EU Pilot rendszerrel kapcsolatos összesített információkat az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló éves jelentésben teszi közzé (COM(2015) 329). Ha a Bizottság valamelyik EU Pilot üggyel kapcsolatban konkrét információt tenne közzé, úgy azzal megsértené a tagállamokkal szembeni, kötelezettségszegési eljárás elindítása előtti titoktartási kötelezettségét (ami alááshatja a nemzeti hatóságok bizalmát az adott, illetve egyéb ügyek kapcsán). A folyamatban lévő EU Pilot vizsgálatok Bizottság általi bizalmas kezelését megerősítette az Európai Unió Bírósága (Petrie-ítélet [T-191/99. sz. ügy], Spirlea-ítélet [T-306/12. sz. ügy], ClientEarth kontra Bizottság [T-424/14. sz. és T-425/14. sz. ügy]).

Az előbbieket fényében a Bizottság úgy véli, hogy jelenlegi terjesztéspolitikája megfelelő egyensúlyt teremt az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos bevált gyakorlatok megosztásának szükségessége és a Bizottság tagállamokkal szembeni titoktartási kötelezettsége között. A Bizottság mérlegeli az EU Pilot-ra vonatkozó, összesített információ terjesztésének legjobb módjait.

97

A Bizottság 2015 első felében számos kötelezettségszegési eljárást indított olyan esetekben, amelyeknél értékelni kellett valamely nemzeti intézkedés arányosságát. Pl. a Bizottság a jogi forma és részesedések vagy díjszabások terén 8 kötelezettségszegési eljárást indított (a szolgáltatási irányelv 15. cikkében említett feltételes kötelezettségekkel kapcsolatban). Számos eljárás indult továbbá (a szolgáltatási irányelv 15. cikke szerinti) mennyiségi vagy területi korlátozások alapján és a 20. cikk (2) bekezdése alapján (megkülönböztetés tilalma a szolgáltatás igénybevételét illetően). A Bizottság 2015 második felében 10 EU Pilot eljárást indított a szolgáltatási irányelv egyablakos ügyintézési pontokról szóló 8. cikkének megsértése miatt, ezek keretében ismét szükség volt az arányosság értékelésére. Amikor a Bizottság egy tagállamot a Bíróság elé visz, a Bizottságnak kell bizonyítania az uniós jog megsértését és azt is, hogy a tagállamoknak lehetőséget adott arra, hogy bármilyen bírósági eljárást megelőzően ismertethessék érveiket. Amennyiben a Bizottság nem nyújt be ilyen bizonyítékokat, akkor a Bíróság jogosult a Bizottság ellen ítélni oly módon, hogy kijelenti, hogy a kereset nem befogadható vagy nem megalapozott.

98

A zéró tolerancia politikát közvetlenül a kölcsönös értékelést követően dolgozták ki a feltétel nélküli kötelezettségek megerősítésére. Utóbbiak olyan kötelezettségek, amelyek esetében nem kell értékelni az arányosságot. A szolgáltatási irányelv végrehajtásának kezdetekor a Bizottság ezeket a kötelezettségeket prioritásként kezelte. Ugyanakkor, ahogy az a Bizottság 97. bekezdésére adott válaszában szerepel, a Bizottság ezt követően kötelezettségszegési eljárásokat indított indokolatlan előírások miatt.

99

A Bizottság kilencnél jóval több eljárást indított azért, mert a tagállami jogszabályok nem feleltek meg az uniós jognak, és kilenc kötelezettségszegési eljárást indított a zéró tolerancia politika alapján, ami azt jelenti, hogy a szolgáltatási irányelv bizonyos intézkedései esetében – melyeket a Bizottság feltétel nélküli kötelezettségekként azonosíthat – a tagállamok ellen nem indít kötelezettségszegési eljárást, ha a tagállami jogszabályok nem feleltek meg az uniós jognak. A zéró tolerancia politika akkor érvényesül, ha nem kerül sor a tagállamokkal szemben kötelezettségszegési eljárásokra. A Bizottság ugyanakkor 9 kötelezettségszegési eljárást és kb. 40 vizsgálatot indított. A 9 kötelezettségszegési eljárás ezért jó eredménynek tekinthető, mivel a többi ügyet a vizsgálat előző szakaszaiban megoldották. Figyelembe kell venni, hogy a Bizottság a zéró tolerancia keretében indított eljárásokat a 2012-es végrehajtási csomagra épülő, a nemzeti akadályokról szóló jelentésre alapozta. E jelentés átvilágítását követően a Bizottság meghatározta azokat a feltétel nélküli kötelezettségeket, amelyeket a tagállamok nem teljesítettek. A 40 folyamatban levő vizsgálat ennek az eredménye.

100

A Bizottság megerősíti, hogy kötelezettségszegési eljárás esetében a megcélzott időtartam 18 hónap volt, a szolgáltatási irányelvvvel kapcsolatos ügyek pedig átlagosan 19,6 hónapig tartottak. Az ügyek között politikailag igen érzékenyek is vannak. A szolgáltatási irányelvvvel kapcsolatos eljárások időtartama nem éri el a más belső piaci irányelvekkel kapcsolatos eljárások átlagos időtartamát.

101

Ahogy az a Bizottság 99. bekezdésre adott válaszában szerepel, az ún. „meg nem felelési” ügyek a Bizottság saját kezdeményezésére indított zéró tolerancia ügyek.

104

A szolgáltatási irányelvvvel kapcsolatos kötelezettségszegési eljárások időtartama nem éri el az átlagos időtartamot. Továbbá a Bizottság úgy véli, hogy a tagállami jogszabályok változásai nem kizárólag a kötelezettségszegési eljárások megindításának következményei: az EU Pilot bevezetése óta sok ügyet az előtt megoldottak, hogy kötelezettségszegési eljárást kellett volna indítani. Az EU Pilot sikere indokolja, hogy jóval csökkent a kötelezettségszegési eljárások, valamint az azt követően Bíróság elé kerülő ügyek száma. Ami a rendelkezésre álló dokumentumokat illeti, a Bizottság honlapján nyilvánosan hozzáférhetők a kötelezettségszegési ügyekben hozott bizottsági határozatok. Továbbá, a Bizottság uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló éves jelentése teljes áttekintést nyújt a Bizottság előző évi kötelezettségszegési eljárásairól. Ahogy azt a Bíróság elismerte, az említett eljárások alatt biztosítani kell a Bizottság és az érintett tagállam közötti kölcsönös bizalmat. Ezt a megközelítést követik a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek esetében is (lásd a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet 4. cikkének (2) bekezdését). Ugyanakkor az ítélezési gyakorlatnak megfelelően, mielőtt lezárul a vizsgálat, és amennyiben az nem kapcsolódik más folyamatban levő vizsgálatokhoz, a Bizottság már nem alkalmaz ilyen általános vélelmet, és minden egyes kérelmet megvizsgál, hogy biztosíthassa az 1049/2001/EK rendelet szerint a lehető legszélesebb körű hozzáférést.

6. háttérmagyarázat – A Bíróság elé vitt kötelezettségszegési eljárás

Ahogy az az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 2014-es éves jelentésben⁴ szerepel, a kötelezettségszegési eljárások számának általános csökkenése kapcsolatba hozható azzal, hogy 2010 óta jelentősen megnőtt az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntések száma. A Bíróság a nemzeti jogszabályok uniós jognak való megfelelés kérdéseivel 2010 óta az EUMSZ 267. cikke alapján meghozott ítéletei körülbelül felében foglalkozott, és számos ügyben megállapította a meg nem felelést. Bár az előzetes döntések nem azonosak a kötelezettségszegési ügyekben hozott ítéletekkel, a Bizottság ezek segítségével kiegészítő lehetőséget kap a nemzeti jogalkotásból vagy annak alkalmazásából fakadó uniós jogsértések szisztematikusabb orvosolására.

A főtanácsnok 2015 szeptemberében adott véleményét.

107

A szolgáltatási irányelv által lefedett területet célzó jogérvényesítési stratégia különböző eszközökre épül: kötelezettségszegések, vállalati társadalmi felelősségvállalás (CSR) és a tagállamokkal folytatott párbeszéd. A Bizottságnak az intézkedései során mérlegelnie kell az összes különböző eszközt. A Bizottság 2007 óta ezek prioritásait jogérvényesítő intézkedésekkel határozta meg, saját prioritásait pedig a 2012-es közleményben. E prioritások megvalósítása érdekében intézkedéseket hoztak, figyelembe véve a Bizottság „Szerződés öre” kötelezettségét. Az egységes piaci stratégia keretében részletesebb, prioritásalapú szakpolitika kerül kidolgozásra.

108

Az európai szemeszter keretében kiadott országspecifikus ajánlások olyan kérdésekhez és problémákhoz kapcsolódnak, melyeket a tagállamok és a Bizottság között, valamint a Tanács szintjén is elemeztek és megvitattak. Ezért erősebb a politikai felelősségvállalás. A kötelezettségszegési eljárásoknak politikai hatásai is lehetnek.

110

Lásd a Bizottság 108. bekezdésre adott válaszát.

4 COM(2015) 329 final.

Következtetések és ajánlások

111

A Bizottság, ahol az szükséges, jogi eljárásokat folytat. A Bizottság azonosította a kiemelt ágazatokat és azok tekintetében intézkedéseket hozott.

Az irányelv nagyrészt arra épül, hogy a tagállamoknak eseti alapon értékelniük kell az arányosságot, amit a Bizottságnak figyelembe kell vennie. (Pl. a 15. és a 39. cikk előírja a tagállamoknak bizonyos követelmények értékelését.) Az intézkedésekről ezért nem a bizalom foka alapján, hanem a jogalap szerint döntenek. A bírósági eljárás hosszúsága sohasem jelentett elrettentő tényezőt a kötelezettségszegési eljárások megindítását illetően. Az irányelvben szereplő, feltétel nélküli kötelezettségeket illetően a Bizottság azonnal reagált és saját kezdeményezésű vizsgálatokat indított, nagyrészt változatlan számban. Az évi átlagos 80 EU Pilot eljárásból a Bizottság saját kezdeményezésre több mint 30 eljárást indít.

112

A kézikönyvet 7 hónappal a szolgáltatási irányelv elfogadása után és 29 hónappal az átültetési határidő előtt tették közzé. A kézikönyv közzététele előtt átfogó konzultációkra és megbeszélésekre került sor a tagállamokkal, így a tagállamok már előzőleg ismerték annak tartalmát. A kézikönyv megfelelő konzultáció nélküli közzététele nagyobb problémát jelentett volna a közzététel kisebb késésénél.

1. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást. A 2015. május 19-én elfogadott, minőségi jogalkotást célzó csomag meghatározza annak keretét, amellyel az uniós jog egyszerűsíthető és hatékonyabbá tehető. A Bizottság az uniós jog végrehajtásában a jogszabályok betartását elősegítő eszközök széles tárházával segíti a tagállamokat (a jelentős jogalkotási kezdeményezések esetében végrehajtási tervek, hálózatok, továbbá szakértői bizottsági ülések és iránymutatások révén). A Bizottság úgy véli, hogy az útmutató elkészítése nem ütközhet az Európai Parlament és a Tanács közötti, új jogszabállyal kapcsolatos megállapodáshoz vezető politikai folyamattal.

113

A Bizottság a szolgáltatási irányelv végrehajtásáról szóló 2012-es közleményében határozta meg a prioritásait⁵. A Bizottság a közleményében kijelenti, hogy a jogérvényesítésre összpontosít, de nem ez az egyetlen tevékenységi területe. A Bizottság azonosította a kiemelt ágazatokat is és intézkedéseket határozott meg a következő évekre, ideértve az európai kiskereskedelmi cselekvési tervet, a szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelv megreformálását és a jogi formára és részesedésre vonatkozó követelményekről végzett szakértői felülvizsgálatot. Az Európai Tanács üdvözölte ezeket az intézkedéseket a 2013. október 23-i következtetéseiben. Ahogy azt az Európai Tanács hangsúlyozta, a tagállamoknak is szerepe van a szolgáltatási irányelv végrehajtásában.

A teljesítmény-ellenőrzéseknek nem volt célja a szolgáltatási irányelvvel összeegyeztethetetlen akadályok azonosítása. Ehelyett az uniós jog különböző részei közötti lehetséges ellentmondásokra összpontosítottak, azok megelőzése érdekében. A teljesítmény-ellenőrzéseket követően 2013-ban módosították a szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelvet (ehhez lásd a COM(2011) 883 végleges eredeti javaslat 4.11. szakaszát és a 2011-es COM(2011) 20 bizottsági közlemény 4.2. szakaszát), a szervezett utazási formákról szóló irányelv módosításáról 2015-ben született megállapodás (lásd a COM(2013) 512 eredeti bizottsági javaslat 1.4. szakaszát).

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

2. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást. A Bizottság a 2012-es közleményben meghatározta a prioritásait és ezeket nyomon követte. A 2012 júniusi közleményében felszólította a tagállamokat, hogy a szolgáltatások területén vezessenek be ambiciózusabb reformokat. Ezen felszólítását alátámasztotta az európai szemeszter kontextusában közzétett országspecifikus ajánlásokkal.

114

A 2012-es tanulmány (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) a szolgáltatási ágazatokban fennálló akadályokat vizsgáló, két különböző időpontban elvégzett értékelésre épült: az irányelv bevezetése előtt és a bevezetése után (2011 végén). A kiszámított hatások ezért nem elméleti előzetes becsléseken alapultak, hanem a valóban elvégzett nemzeti reformokon. Az akadályok eltávolításának gazdasági hatását szemléltető rugalmassági számítások az akkoriban rendelkezésre álló gazdasági adatok országok közötti összehasonlításán alapultak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezek a rugalmasságok pontatlanok vagy nem megbízhatóak lennének.

A Bizottság aktualizálta ezt a tanulmányt a 2012–2014 között végrehajtott nemzeti reformok tekintetében (elérhető a következő weboldalon: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Ezenkívül a közelmúltban részletesebb értékelések is készültek az üzleti szolgáltatások és a kiskereskedelem kiemelt ágazataiban még meglévő akadályokról és a felszámolásukban rejlő gazdasági potenciálról. Ezeket az egységes piaci stratégiáról szóló bizottsági szolgálati munkadokumentumban tették közzé (lásd a 2.3. és a 2.4. szakaszt: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

3. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást. A Bizottság 2015. május 19-én elfogadta a minőségi jogalkotást célzó csomagot, hogy biztosíthassa az intézkedései eredményességét. A minőségi jogalkotást célzó csomag iránymutatást is tartalmaz a hatásvizsgálatok elvégzésére vonatkozóan. Hatásvizsgálataiban a Bizottság elemzi, hogy a javasolt intézkedések milyen lehetséges gazdasági, társadalmi és környezeti következményekkel járhatnak. A Bizottság követi az ilyen iránymutatásokat.

115

A Bizottság a továbbiakban is támogatni fogja a tagállamokat azáltal, hogy iránymutatást nyújt és ajánlásokat tesz a bevált gyakorlatok alapján.

116

A Bizottság azon dolgozik, hogy növelje az egyablakos ügyintézési pontokhoz való hozzáférést, pl. az Európa Önökért üzleti portállal. A Bizottság a COSME-program keretében javasolta az egyablakos ügyintézési pontokat határon átnyúlóan tudatosító projektek finanszírozását, különös tekintettel az online tevékenységekre összpontosító projektekre.

4. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást. Bár az ajánlást a tagállamoknak címezték, a Bizottság a továbbiakban is támogatni fogja a tagállamokat azáltal, hogy iránymutatást nyújt és ajánlásokat tesz a bevált gyakorlatok alapján.

117

Az IMI-rendszeren keresztül megküldött értesítések – különösen pedig a szolgáltatási irányelvben a nemzeti jogszabályok arányossága tekintetében előírt értékelések – érthetősége és minősége az értesítést küldő tagállamtól függ. Az értesítések értékelésének megkönnyítése érdekében a Bizottság valamennyi tagállam számára angol nyelvű fordítást biztosít és rendelkezésre bocsátja az IMI-rendszerben.

A Bizottság szolgálatai a tagállamok által az IMI-rendszerben megküldött összes értesítést értékelik. Amennyiben a nemzeti előírások értékelése kérdéseket vet fel a szolgáltatási irányelv betartásával kapcsolatban, a Bizottság szolgálatai észrevételeket küldenek az érintett tagállamnak az IMI-rendszeren keresztül.

Megemlítenéd, hogy mivel a szolgáltatási irányelv szerint nincs kötelezettség az intézkedéstervezetetről szóló értesítésre, az esetek többségében már elfogadták az értesítésben szereplő intézkedéseket. Ebben a kontextusban az ilyen intézkedések elleni fellépésben a Bizottság egyetlen hatékony eszköze a kötelezettségszegési eljárás, jóllehet a Bizottság fellépése hatékonyabb lenne a tervezet szakaszában.

5. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

118

A Bizottság jelenleg nem rendelkezik olyan eszközökkel, amelyekkel jobban használhatná a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendeletet. Ezt a rendeletet módosítani kell, hogy használható legyen a szolgáltatási irányelv 20. cikkének érvényre juttatásához.

6. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

119

Az EU Pilot olyan rendszer, amelyben a Bizottság és a tagállamok megvitatják az uniós jog lehetséges megsértéseit az uniós vívmányok helytelen átültetését vagy rossz alkalmazását illetően. Az EU Pilot ügyet lezárják, ha a tagállammal folytatott megbeszélések kielégítő eredménnyel járnak. Az ügy kötelezettségszegési eljáráshoz vezethet (a Bizottság hivatalos értesítő levelet küld a tagállamnak), ha a Bizottság megállapítja, hogy a tagállam uniós jogot sértett. Az EU Pilot nem olyan eszköz, amely egyedi esetekre kínál megoldást, hanem az uniós jogszabályok alkalmazásának általános kérdéseivel foglalkozik.

7. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlás első részét. A Bizottság elkötelezett amellett, hogy a lehető legjobban lerövidítse az uniós jog állítólagos megsértésének EU Pilot keretében történő kivizsgálásához szükséges időt. Az ajánlás második részét illetően, a Bizottság nem hozza nyilvánosságra, hogy valamely konkrét ügyben folyamatban van EU Pilot eljárás egy adott tagállammal szemben. A Bizottság és a tagállamok kijelölt fórumokon megosztják egymással az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos bevált gyakorlatokat, ideértve az EU Pilot működését is. A Bizottság az EU Pilot rendszerrel kapcsolatos összesített információkat az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló éves jelentésben teszi közzé (COM(2015) 329). Ha a Bizottság valamelyik EU Pilot ügygel kapcsolatban konkrét információt tenne közzé, úgy azzal megsértené a tagállamokkal szembeni, kötelezettségszegési eljárás elindítása előtti titoktartási kötelezettségét (ami alááshatja a nemzeti hatóságok bizalmát az adott, illetve egyéb ügyek kapcsán). A folyamatban lévő EU Pilot vizsgálatok Bizottság általi bizalmas kezelését megerősítette az Európai Unió Bírósága (Petrie-ítélet [T-191/99. sz. ügy], Spirlea-ítélet [T-306/12. sz. ügy], ClientEarth kontra Bizottság [T-424/14. sz. és T-425/14. sz. ügy]). Ezeket az ítéleteket a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek kapcsán hozták.

Az előbbieket fényében a Bizottság úgy véli, hogy jelenlegi terjesztéspolitikája megfelelő egyensúlyt teremt az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos bevált gyakorlatok megosztásának szükségessége és a Bizottság tagállamokkal szembeni titoktartási kötelezettsége között. A Bizottság mérlegeli az EU Pilot-ra vonatkozó, összesített információ terjesztésének legjobb módjait.

120

Az irányelv által lefedett területet célzó jogérvényesítési stratégia különböző eszközökre épül: kötelezettségszegések, CSR és a tagállamokkal folytatott párbeszéd. A Bizottságnak az intézkedései során mérlegelnie kell az összes különböző eszközt. A Bizottság 2007 óta ezek prioritásait jogérvényesítő intézkedésekkel határozta meg, saját prioritásait pedig a 2012-es közleményben. E prioritások megvalósítása érdekében intézkedéseket hoztak, figyelembe véve a Bizottság „Szerződés őre” kötelezettségét.

8. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást. A Bizottság szerint a kötelezettségszegési eljárás célja, hogy az uniós jog megsértését már a lehető legkorábbi szakaszban megszüntesse és biztosítsa az uniós jog betartását, és arra törekszik, hogy ezt a célt a lehető legrövidebb időn belül elérje. E cél elérésének legeredményesebb módja azonban nem mindig tart lépést a kötelezettségszegési eljárással, ugyanis ha a kötelezettségszegési eljárást az adott körülmények figyelembevétele nélkül indítják el, annak kontraproduktív eredményei lehetnek.

Az EU Pilot bevezetése óta látványosan csökkent a kötelezettségszegési eljárások, és ezáltal a Bíróság elé kerülő ügyek száma, mivel a megoldásokat gyakran az EU Pilot keretében találják meg. A Bizottság politikájának elsődleges célja meggyőzni a tagállamokat arról, hogy hozzanak intézkedéseket a kötelezettségszegési kérdések megoldására.

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány:
az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm)
vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*). A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

- az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>).

A szolgáltatások piacát illetően széles körben elismert tény, hogy az Unión belüli kereskedelem tekintetében még nem tudja kihasználni teljes potenciálját.

A szolgáltatási irányelv célja, hogy csökkentse mind a szolgáltatók, mind a szolgáltatásokat igénybe vevők előtt álló jogi és adminisztratív akadályokat. Ennek ellenére még a 2009-es végrehajtási határidő után néhány évvel is fennállnak indokolatlan, az egységes szolgáltatási piacot gátló akadályok. Ellenőrzésünk szerint a Bizottság ugyan sikeresen állapította meg, hogy milyen problémák állnak fenn a tagállamokban, ám bizonyos fajta akadályokkal nem nézett szembe kellően, és a meghozott intézkedések révén nem ért el elég gyors eredményeket. A szolgáltatók és a fogyasztók továbbra is hátrányt szenvednek, mert még mindig nem tudnak az irányelv által célul kitűzött szinten hozzáférni az egységes szolgáltatási piachoz.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal