

Posebno poročilo

## Ali je Komisija zagotovila uspešno izvajanje direktive o storitvah?



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: [eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx)

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

Twitter: @EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4185-6	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/026159	QJ-AB-16-002-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-4195-5	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/0843	QJ-AB-16-002-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4199-3	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/632324	QJ-AB-16-002-SL-E

© Evropska unija, 2016

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

**Posebno poročilo**

## **Ali je Komisija zagotovila uspešno izvajanje direktive o storitvah?**

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

V posebnih poročilih Evropskega računskega sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali teme upravljanja. Sodišče te revizijske naloge izbere in zasnuje tako, da imajo kar največji učinek, in pri tem upošteva tveganja za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil senat IV, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Milan Martin Cvikl in ki je specializiran za revidiranje področij prihodkov, raziskav in notranje politike, finančnega in ekonomskega upravljanja ter institucij in organov Evropske unije. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Neven Mates, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Georgios Karakatsanis in ataše Marko Mrkalj, vodilni upravni uslužbenec Paul Stafford, vodja naloge Wayne Codd ter revizorji Sandra Dreimane, Jurgen Manjé in Wolfgang Stolz.



*Od leve proti desni: J. Manjé, P. Stafford, N. Mates, W. Codd, S. Dreimane, G. Karakatsanis.*

## Odstavek

### **Glosar in kratice**

I–VIII **Povzetek**

1–11 **Uvod**

6–7 **Cilji direktive o storitvah**

8–11 **Vloge in odgovornosti**

12–13 **Obseg revizije in revizijski pristop**

14–110 **Opažanja**

16–42 **Prenos in spremljanje izvajanja**

16–18 Komisija je pomagala pri prenosu in ga spremljala

19–20 Dvajset držav članic je zamujalo s prenosom

21–27 Medsebojno ocenjevanje je bilo inovativna praksa, ki jo je Komisija dobro upravljala, pozneje pa se je uporabljala tudi za druge direktive

28–29 Do uspešnega izvajanja nas čaka še dolga pot

30–32 Opravljena so bila preverjanja uspešnosti v zvezi z delovanjem zakonodaje EU v praktičnih poslovnih scenarijih

33–34 Izidi so privedli do nadaljnjih zakonodajnih predlogov Komisije

35–36 Komisija bi lahko rezultate bolje uporabila za sistematično izvrševanje direktive o storitvah

37–42 Odsotnost ocene ekonomskega učinka

43–77 **Izvajanje**

43–45 Orodja in podpora, ki jih je Komisija zagotovila za izvajanje direktive o storitvah, so se premalo uporabljali in so zato le delno uspešni

46–52 Zamude pri vzpostavljanju enotnih kontaktnih točk in razlike v kakovosti med državami članicami

53–55 Enotne kontaktne točke je težko najti, podjetja jih slabo poznajo

56–64 Slabo upravno sodelovanje pri vprašanjih, povezanih z direktivo o storitvah

65–71 Potrošniki se še vedno srečujejo s težavami pri dostopu do enotnega trga storitev

- 72–75 Ponudniki storitev še vedno izvajajo nepošteno diskriminacijo
- 76–77 Reševanje težav
- 78–110 **Izvrševanje**
- 78–79 Komisija uporablja več orodij za izvrševanje
- 80–85 Solvit se za direktivo o storitvah redko uporablja
- 86–93 EU Pilot – sistem za obravnavanje kršitev v fazi pred začetkom formalnega postopka za ugotavljanje kršitev, ki ga države članice z navdušenjem sprejemajo
- 94–99 Komisija je redko uporabljala postopke za ugotavljanje kršitev
- 100–101 Obravnavanje zadev v zvezi s kršitvami traja predolgo
- 102–104 Glede posameznih pritožb, povezanih s storitvami, se redno sprejemajo nadaljnji ukrepi, vendar so med postopki za ugotavljanje kršitev dolga obdobja nedejavnosti
- 105–107 Sodišču EU je bila predložena le ena zadeva
- 108–110 Priporočila za posamezne države so bila delno uspešna
  
- 111–120 **Zaključki in priporočila**
- 112–114 **Prenos in spremljanje izvajanja**
- 115–118 **Izvajanje**
- 119–120 **Izvrševanje**

## Odgovori Komisije

**BDP:** bruto domači proizvod

**CHAP:** sistem Komisije za evidentiranje pritožb

**CPC:** sodelovanje na področju varstva potrošnikov

**CSR:** priporočila za posamezne države

**DČ:** država(-e) članica(-e)

**DPK:** direktiva o poklicnih kvalifikacijah

**ECC-net:** mreža evropskih potrošniških centrov

**ECJ:** Sodišče Evropske unije

**EKT:** enotna kontaktna točka

**ESR:** Evropski sistem računov

**EU Pilot:** Projekt EU Pilot vključuje sodelovanje med državami članicami in Komisijo o vprašanjih v zvezi s skladnostjo nacionalne zakonodaje z zakonodajo EU ali v zvezi s pravilno uporabo zakonodaje EU. Uporablja se kot prvi korak, s katerim se po možnosti prepreči začetek uradnega postopka za ugotavljanje kršitev.

**EU:** Evropska unija

**IMI:** informacijski sistem za notranji trg

**NACE Rev. 2:** statistična klasifikacija gospodarskih dejavnosti v Evropski skupnosti

**PDEU:** Pogodba o delovanju Evropske unije

**Solvit:** Alternativen mehanizem za reševanje sporov, ki je bil vzpostavljen za pomoč državljanom in podjetjem EU, katerim je bila zavrnjena možnost za uveljavljanje pravic notranjega trga EU, ker javna uprava v drugi državi članici ne uporablja pravilno zakonodaje notranjega trga.

**Sweeps:** preiskave spletišč po vsej EU, zlasti sektorjev spletnih storitev

I Medtem ko je enotni trg blaga z vidika trgovine znotraj EU dobro razvit, pa na splošno velja, da potencial trga storitev ni bil v celoti izkoriščen. Direktiva o storitvah obravnava storitvene dejavnosti, ki prispevajo približno 46 % BDP EU, z namenom zmanjšati pravne in upravne ovire za ponudnike in prejemnike storitev. To bi morale doseči države članice s pravnim prenosom direktive, večjo preglednostjo in poenostavljenimi postopki, ki bi podjetjem in potrošnikom olajšali opravljanje ali prejemanje storitev na enotnem trgu.

II Sodišče se je pri reviziji osredotočilo na ukrepe, ki jih je sprejela Evropska komisija, da bi podprla države članice, ter na pregled izvršilnih ukrepov, s katerimi bi bilo treba reševati vprašanja neskladnosti, ki ovirajo pravilno delovanje enotnega trga storitev.

III Večina držav članic direktive ni pravočasno prenesla v nacionalno zakonodajo. Kljub temu je Komisija skozi celotni proces spremljala napredek in zagotavljala podporo, da bi pomagala izvajati direktivo med prenosom in po njem z organizacijo postopka medsebojnega ocenjevanja in zagotavljanjem smernic na rednih srečanjih tematskih strokovnih skupin.

IV Medsebojna ocenjevanja in preverjanja uspešnosti v ciljnih sektorjih so bila koristna za države članice, vendar so tudi pokazala, da je še vedno prisotnih veliko ovir. Komisija v zvezi z njimi ni sprejela zadostnih nadaljnjih ukrepov, pri čemer je zlasti pokazala nepripravljenost, da bi izpodbijala utemeljitev o sorazmernosti, ki so jo nekatere države članice uporabile za ohranitev neskladnih zahtev.

V Komisija je bila pri zagotavljanju izvajanja direktive le delno uspešna. Nekaj let po roku za izvedbo leta 2009 so še vedno prisotne ovire za notranji trg storitev, ki jih zajema direktiva, Komisija pa ni bila naklonjena izvajanju sodnih postopkov, delno zaradi njihove dolgotrajnosti, pa tudi zaradi premajhne trdnosti zakonodaje. Za reševanje problemov so bili uporabljeni ukrepi, kot sta Solvit in EU Pilot, vendar ti niso prinesli hitrih rezultatov, ki jih potrebujejo podjetja in prejemniki storitev. Potrošniki še vedno ne uživajo ravnega dostopa do notranjega trga storitev, kot jo predvideva direktiva.

VI Potencialna gospodarska korist popolnega izvajanja direktive še ni znana, vendar se za ocenjeno povečanje izločka pogosto navaja, da kaže učinek zmanjševanja ovir. Zaradi pomanjkanja dovolj podrobnih podatkov o sektorjih, na katere vpliva direktiva, njen učinek še vedno ni zanesljivo količinsko opredeljen.



### VII

Sodišče v okviru svojih priporočil Komisijo zlasti poziva, naj odločneje izvršuje direktivo:

- z nadaljnjim ukrepanjem na podlagi rezultatov dejavnosti, kot so medsebojno ocenjevanje in preverjanja uspešnosti, da se odpravijo neskladnosti; ter obravnavanjem gospodarsko najpomembnejših vprašanj skupaj z državami članicami;
- s čimprejšnjim začetkom obravnavanja zadev v okviru sistema EU Pilot, takoj ko se težava odkrije. Informacije o rešitvah bi bilo treba izmenjavati;
- s skrajšanjem postopkov za ugotavljanje kršitev, kolikor je mogoče;
- s posredovanjem pomembnih zadev v zvezi z neizvajanjem in nepravilno uporabo Sodišču EU.

### VIII

Poleg tega naj:

- Komisija oblikuje smernice za prenos in jih objavi čim prej po sprejetju;
- si Komisija prizadeva zagotoviti, da se vprašanje podatkov, potrebnih za oceno učinka nove zakonodaje, obravnava v zgodnji fazi zakonodajnega postopka;
- države članice upoštevajo Listino o enotnih kontaktnih točkah, na primer z objavo informacij v več jezikih in omogočanjem izvedbe vseh upravnih postopkov, potrebnih za čezmejno opravljanje storitev;
- zakonodajalec uvede obdobje mirovanja za obveščanje o osnutkih zahtev in zagotovi njihovo objavo na javno dostopnem spletišču, da bi omogočil boljši dostop in pravočasen nadzor;
- s spremembo uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov naj se razširi področje uporabe tako, da bo vključevalo člen 20 direktive o storitvah.

## 01

Direktiva o storitvah (v nadaljnjem besedilu: direktiva) je bila sprejeta leta 2006 z namenom zmanjšati pravne in upravne ovire za ponudnike in prejemnike storitev. To bi morale doseči države članice s pravnim prenosom direktive, večjo preglednostjo in poenostavljenimi postopki, ki bi podjetjem in potrošnikom olajšali opravljanje ali uporabo storitev na enotnem trgu. Direktiva zajema storitve, ki prispevajo 46 %<sup>1</sup> BDP EU. Vse države EU so jo morale izvesti do konca leta 2009.

## 02

Zametki direktive segajo v leto 1997, ko je Komisija predstavila akcijski načrt za enotni trg<sup>2</sup>, v katerem je pozvala k odpravi sektorskih ovir za povezovanje trgov. Poznejši dokumenti so bili osredotočeni zlasti na storitve z navajanjem, da številne ovire na notranjem trgu storitev precej ovirajo gospodarstvo EU in njegove možnosti za rast, konkurenčnost in ustvarjanje delovnih mest<sup>3</sup>, nazadnje pa je bil leta 2004 sprejet predlog direktive o storitvah (splošno znana kot Bolkesteinova direktiva), v katerem je bil prosti pretok storitev utemeljen na podlagi načela države izvora. To bi pomenilo, da bi morali ponudniki storitev upoštevati le predpise države članice ustanovitve ne glede na kraj izvajanja storitvene dejavnosti. Vendar je bila uporaba načela države izvora na zahtevo Evropskega parlamenta opuščena<sup>4</sup>. Direktiva o storitvah<sup>5</sup>, sprejeta leta 2006, je namesto tega državam članicam naložila obveznost, da „na svojem ozemlju zagotovi[jo] svobodo začetka opravljanja in svobodo opravljanja“ in „ne pogojujejo začetka opravljanja ali opravljanja storitev na svojem ozemlju z upoštevanjem katerih koli zahtev, ki ne spoštujejo [...] načel [...] nediskriminacije [...], potrebe [...] [in] sorazmernosti“<sup>6</sup>.

## 03

Direktiva je iz področja uporabe izvzela več gospodarskih dejavnosti: negospodarske storitve splošnega pomena, finančne storitve, elektronske komunikacijske storitve, storitve agencij za začasno zaposlovanje, zdravstvene storitve, avdiovizualne storitve, dejavnosti iger na srečo, dejavnosti, povezane z izvajanjem javne oblasti, socialne storitve, storitve zasebnega varovanja, storitve notarjev in sodnih izvršiteljev ter področje obdavčevanja. Direktiva prav tako ne posega v zakonodajo držav članic o socialni varnosti.

- 1 SWD(2014) 131 final z dne 31. marca 2014, *Work plan for reporting on national reforms in services markets* (delovni načrt za poročanje o nacionalnih reformah na trgih storitev).
- 2 CSE(97) 1 final z dne 4. junija 1997, sporočilo Komisije Evropskemu svetu *Action plan for the single market* (akcijski načrt za enotni trg).
- 3 COM(2002) 441 final z dne 30. julija 2002, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the state of the internal market for services* (poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o stanju na notranjem trgu storitev).
- 4 COM(2013) 547 final z dne 24. julija 2013, Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o plačilnih storitvah na notranjem trgu, o spremembah direktiv 2002/65/ES, 2013/36/EU in 2009/110/ES ter o razveljavitvi Direktive 2007/64/ES.
- 5 Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, 27.12.2006, str. 36).
- 6 Člen 16(1) direktive o storitvah. Sorazmernost: zahteva mora biti ustrezna za izpolnitev zastavljenega cilja in ne sme presegati tega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.

## 04

Medtem ko je enotni trg blaga z vidika trgovine znotraj EU dobro razvit, pa na splošno velja, da potencial trga storitev ni bil v celoti izkoriščen in da je treba okrepiti rast, kot je poudaril Evropski parlament v poročilu poročevalke Corazza Bildt<sup>7</sup> o notranjem trgu storitev in v novejšem poročilu poročevalca Cofferratija<sup>8</sup>. Učinek uspešnega izvajanja direktive je lahko zelo velik glede na pomen storitev v evropskem gospodarstvu.

## 05

Rok za prenos je bilo leto 2009, vendar je v sporočilu Komisije z dne 22. oktobra 2013 navedeno, da „Evropa še vedno ne dosega svojega cilja enotnega trga, zlasti na ključnih področjih, kot so digitalno gospodarstvo, energetika in storitve“. Svet je januarja 2014 poudaril potrebo po usklajevanju med Komisijo in državami članicami, da bi izboljšale način izvajanja, uporabe in izvrševanja pravil notranjega trga<sup>9</sup>.

## Cilji direktive o storitvah

## 06

Popolno izvajanje direktive bi moralo odpraviti birokracijo in precej olajšati ustanavljanje ponudnikov storitev doma in v tujini. Olajšati bi moralo čezmejno opravljanje storitev. Da bi prispevale k doseganju tega cilja, morajo države članice vzpostaviti enotne kontaktne točke (EKT), ki bi morale pomagati podjetjem, tako da jim zagotavljajo celovite informacije o postopkih, ki so potrebni za ponujanje in opravljanje storitev, in jim omogočajo, da opravijo formalnosti prek spleta. Direktiva prav tako krepi pravice prejemnikov storitev, zlasti potrošnikov, tako da prepoveduje diskriminacijo na podlagi državljanstva ali prebivališča.

## 07

Ovire, ki naj bi jih direktiva odpravila, vključujejo<sup>10</sup>:

- (a) diskriminatorne zahteve, ki neposredno ali posredno temeljijo na državljanstvu ali v primeru podjetij kraju registriranega sedeža;
- (b) prepoved ustanovitve ponudnika v več državah članicah ali vpisa v registre ali članstva v poklicnih telesih ali združenjih v več državah članicah;

- 7 Poročilo poročevalke Anne Marie Corazza Bildt o notranjem trgu storitev: sedanje stanje in nadaljnje ukrepanje (2012/2144(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0273+0+DOC+XML+V0//SL>).
- 8 Poročilo poročevalca Sergia Gaetana Cofferratija o upravljanju enotnega trga v okviru evropskega semestra 2014 (2013/2194(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0066+0+DOC+XML+V0//SL>).
- 9 Dopis o delovnem načrtu Komisije za poročanje o nacionalnih reformah na trgih storitev za leto 2014, 5431/14, COMPET 29, MI 51, Svet EU, Bruselj, 22. januar 2014.
- 10 Kot je opisano v členu 14 direktive.

- (c) obveznost ponudnika, da ima glavni sedež na ozemlju prejemnika;
- (d) pogoje vzajemnosti z državo članico, v kateri ponudnik že ima sedež;
- (e) pogojevanje pridobitve dovoljenja z opravljenim preizkusom ekonomskih potreb ali povpraševanja na trgu ali obvezno oceno morebitnih ali trenutnih ekonomskih učinkov dejavnosti ali oceno ustreznosti dejavnosti glede na cilje gospodarskega načrtovanja, ki jih je določil pristojni organ;
- (f) udeležbo konkurenčnih izvajalcev, tudi v svetovalnih telesih, v postopku podeljevanja dovoljenj ali pri sprejetju drugih ustreznih odločitev pristojnih organov;
- (g) finančno jamstvo, vključno z obveznostjo pridobitve zavarovalnih polic od ponudnika ali telesa, ki ima sedež na ozemlju prejemnika;
- (h) obveznost predhodne registracije za dano obdobje v registre v državi članici ali obveznost predhodnega opravljanja dejavnosti za dano obdobje na njenem ozemlju.

## Vloge in odgovornosti

### 08

Direktiva določa vloge in odgovornosti Komisije in držav članic.

### 09

Države članice so odgovorne za prenos direktive v nacionalno zakonodajo in za številne naloge v zvezi s spremljanjem prenosa z medsebojnim ocenjevanjem (glej odstavke 21 do 29) ter za olajšanje zagotavljanja pomoči podjetjem z vzpostavitvijo EKT. To je prvič, da so bile države članice pravno zavezane k vzpostavitvi takih storitev e-uprave in k zagotovitvi dostopa do njih čezmejnimi uporabnikom.

### 10

Solvit je mehanizem za reševanje sporov, ki je bil vzpostavljen za pomoč državljanom in podjetjem EU, katerim je bila zavrnjena možnost za uveljavljanje pravic evropskega notranjega trga, ker javna uprava v drugi državi članici ne uporablja pravilno zakonodaje notranjega trga. Ta sistem deluje prek mreže centrov Solvit, vzpostavljenih v nacionalnih upravah posameznih držav članic. Solvit je praktična nadomestna možnost za formalne mehanizme reševanja sporov, kot so nacionalni sodni postopki ali vlaganje pritožb pri Evropski komisiji.

### 11

GD za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja (prej GD za notranji trg in storitve) usklajuje politiko Komisije na področju evropskega enotnega trga in si prizadeva za odpravo neupravičenih ovir za trgovino, zlasti na področju storitev in finančnih trgov. Spremljati bi moral, kako se zakonodaja EU izvaja v praksi, pomagati državam članicam in po potrebi začeti postopke za ugotavljanje kršitev.

# Obseg revizije in revizijski pristop

12

## 12

Glavno revizijsko vprašanje Sodišča je bilo oceniti, ali je Komisija zagotovila uspešno izvajanje direktive. Razdeljeno je bilo na dve podvprašanji:

- (a) Ali je Komisija ustrezno spremljala in ocenjevala izvajanje direktive?
- (b) Ali je Komisija zadostno olajševala in izvrševala izvajanje direktive?

## 13

Pri Komisiji so bili opravljeni pogovori in pregled dokumentacije. Poleg tega je revizija vključevala obiske za ugotavljanje dejstev pri vrsti pristojnih ministrstev, poslovnih organizacij, trgovinskih zbornic in potrošniških organizacij v sedmih državah članicah, da bi zbrali informacije o preostalih ovirah za trgovino in o uspešnosti obstoječih mehanizmov za njihovo odpravo. Sodišče je izbralo države članice s pomembno čezmejno trgovino: Nemčijo, Združeno kraljestvo, Avstrijo, Slovaško, Francijo, Nizozemsko in Portugalsko. Poleg tega so bila opravljena posvetovanja z več evropskimi organizacijami.

## 14

Po koncu postopka prenosa leta 2009 je Komisija skušala opredeliti področja, na katerih direktiva ni bila izvedena, in vzpostaviti več mehanizmov za zmanjšanje preostalih ovir. Vendar so ovire še vedno prisotne, nekatere med njimi zaradi nejasnosti v direktivi. Komisija ni bila naklonjena izvajanju ukrepov v zvezi s kršitvami, delno zaradi premajhne trdnosti pravne podlage, delno pa zaradi dolgega obdobja, ki je potrebno, da se s takim sodnim postopkom zagotovi skladnost (več let, tudi če so izmenjave izvedene pravočasno).

## 15

Še vedno ni mogoče oceniti obsega, v katerem so bile uresničene pričakovane gospodarske koristi direktive. Čeprav je Komisija objavila ocene o potencialnem povečanju BDP zaradi direktive, so te ocene temeljile na približnih podatkih. Komisija si ni sistematično prizadevala za zbiranje podatkov o čezmejni trgovini s storitvami, ki jih je zajemala direktiva pred letom 2014. Poleg tega ti podatki leta 2015 še vedno niso na voljo, zaradi česar ni mogoče oceniti rasti čezmejnih storitev ali povečanja BDP, ki izhaja iz izvajanja direktive.

## Prenos in spremljanje izvajanja

### Komisija je pomagala pri prenosu in ga spremljala

## 16

Direktiva je začela veljati 28. decembra 2006, rok za njen prenos pa je bil 28. december 2009. Prenos je bil zahtevna naloga za države članice, saj je zajemal zakonodajo o številnih gospodarskih dejavnostih, zato so bila v direktivi dopuščena tri leta namesto običajnih dveh.

## 17

Komisija je objavila „Priročnik o uveljavljanju direktive o storitvah“, katerega namen je bil zagotoviti državam članicam tehnično pomoč z opisovanjem ustreznih pristopov k izvajanju. Vendar je bil v vseh jezikih na voljo šele skoraj eno leto po sprejetju direktive<sup>11</sup>. Predstavniki obiskanih držav članic so poročali, da je bil priročnik uporaben, vendar bi bil po njihovem mnenju njegov učinek večji, če bi bil na voljo takoj po začetku veljavnosti direktive. Poleg priročnika je Komisija državam članicam zagotovila svetovanje z nadzornimi obiski in odgovarjanjem na njihova vprašanja.

11 Vse jezikovne različice so bile objavljene na spletu novembra 2007, razen angleške različice, ki je bila na voljo od 30. julija 2007.

## 18

Z dvostranskim delom in podporo, ki jo je zagotovila državam članicam, je Komisija izvedla ukrepe, potrebne za spremljanje napredka pri prenosu, in poročala o njem Svetu za konkurenčnost. Junija 2012 je izdala celovitejše poročilo v obliki storitvenega svežnja<sup>12</sup>.

### Dvajset držav članic je zamujalo s prenosom

## 19

Rok za prenos je spoštovalo le osem držav članic<sup>13</sup>. Državam članicam, ki niso poročale o prenosu, so bili poslani uradni opomini, ki so nakazovali začetek postopkov za ugotavljanje kršitev. 27. oktobra 2011 so bile tri zadeve<sup>14</sup>, ki medtem niso bile rešene, predložene Sodišču EU. Vendar so bile te zadeve rešene, preden jih je obravnavalo to sodišče. Prenos je zadnja zaključila Grčija 31. maja 2012.

## 20

Komisija je predvidevala, da bodo imele pri izvajanju direktive pomembno vlogo enotne kontaktne točke (glej odstavke 44 do 55). Zato jim je namenila veliko pozornost v svojem poročilu o napredku držav članic pri izvajanju, pri čemer se je opirala na lastno analizo in študije, ki so jih izvedle poslovne organizacije. Do roka leta 2009 je 21 od 27 držav članic vzpostavilo EKT prve generacije<sup>15</sup>, vendar se je obseg, v katerem je bilo mogoče upravne postopke izvajati prek spleta in uporabljati čezmejno, razlikoval.

### Medsebojno ocenjevanje je bilo inovativna praksa, ki jo je Komisija dobro upravljala, pozneje pa se je uporabljala tudi za druge direktive

## 21

Medsebojno ocenjevanje, predvideno v direktivi, je od vseh držav članic zahtevalo, da ocenijo utemeljitve za nacionalne zahteve, naložene ponudnikom storitev, in nato izmenjajo svoje ugotovitve z drugimi državami članicami. Namen tega ocenjevanja je bil izboljšati razumevanje razlogov, na katerih temeljijo veljavne zahteve, in spodbuditi države članice, naj primerjajo regulativne pristope in izmenjujejo dobre prakse ter odpravijo zahteve, za katere je bilo ugotovljeno, da so neutemeljene.

12 COM (2012) 261 final z dne 8. junija 2012, Partnerstvo za novo rast na področju storitev 2012–2015 in spremni dokumenti.

13 Češka, Estonija, Hrvaška, Litva, Madžarska, Malta, Nizozemska, Švedska.

14 Nemčija (zaključek 26.1.2012), Avstrija (zaključek 26.4.2012), Grčija (zaključek 31.5.2012).

15 EKT prve generacije izpolnjujejo omejene zahteve iz direktive. V skladu z Listino o enotnih kontaktnih točkah bi morale EKT druge generacije ne le izpolnjevati obveznosti iz direktive o storitvah, temveč jih tudi presegati v obsegu in funkcionalnosti.



## 22

Direktiva je določila postopek in zahteve za medsebojno ocenjevanje regulativnega okvira, ki se uporablja za storitvene dejavnosti v državah članicah. Države članice so morale do 28. decembra 2009 Komisiji predložiti poročilo z informacijami o (i) sistemih dovoljenj, (ii) posebnih nacionalnih zahtevah, ki jih države članice nameravajo ohraniti, in (iii) multidisciplinarnih dejavnostih. Države članice so morale zagotoviti razlage, ki dokazujejo združljivost ohranjenih sistemov dovoljenj ali zahtev z vsebino direktive, utemeljiti, zakaj so bile te zahteve skladne s pogoji nediskriminacije, potrebe in sorazmernosti, ter navesti, za katere ponudnike še naprej veljajo te zahteve.

## 23

Komisija je razlage o zahtevah posredovala drugim državam članicam in jim določila šestmesečni rok za odziv. Nato je Komisija 28. decembra 2010 dokončala poročilo o postopku medsebojnega ocenjevanja, v katerem je uskladila odzive držav članic in jih po potrebi dopolnila s predlogi za dodatne pobude. Komisija je morala ta postopek vsako leto dopolniti. Prvič je to storila v obliki storitvenega svežnja, objavljenega junija 2012, nato pa s pobudami, kot so medsebojni strokovni pregled zahtev glede pravne oblike podjetij, lastništva delnic in tarif, ocenjevanje nacionalnih predpisov o dostopu do poklicev in zavarovanja ter delavnice za deležnike.

## 24

Medsebojno ocenjevanje pri pregledu zakonodaje več držav članic je bilo tako uspešno, da se je pozneje razširilo na druga področja, kot je revidirana direktiva o poklicnih kvalifikacijah.

## 25

Metodologija medsebojnega ocenjevanja je vključevala naslednje korake<sup>16</sup>: samocene posameznih držav članic, razprave v skupinah po pet držav članic in plenarna zasedanja z vsemi državami članicami. Komisija je poudarila dosežena izboljšanja, kot sta nadomestitev medsektorskih sistemov dovoljenj z manj obremenjujočimi metodami, kot so izjave, in odprava sektorskih sistemov, minimalnih kapitalskih zahtev, prepovedi več kot enega sedeža, obveznih tarif ter količinskih in ozemeljskih omejitev<sup>17</sup>.

- 16 COM(2011) 20 final z dne 27. januarja 2011, Boljšemu delovanju enotnega trga za storitve naproti – uporaba rezultatov postopka medsebojnega ocenjevanja direktive o storitvah, str. 6.
- 17 SEC(2011) 102 final z dne 27. januarja 2011, delovni dokument služb Komisije o postopku medsebojnega ocenjevanja direktive o storitvah, priložen COM(2011) 20 final, str. 10.

### 26

Za odpravo ovir so bili sprejeti pomembni ukrepi. Uradniki v obiskanih državah članicah so postopek medsebojnega ocenjevanja obravnavali kot enega od najpomembnejših elementov pri izvajanju direktive, saj so morale države članice tesno sodelovati pri pregledu zelo velikega obsega nacionalne in regionalne zakonodaje, da bi ocenile njeno združljivost z direktivo in veljavno sodno prakso Sodišča EU.

### 27

Obiskane države članice so priznale, da si je Komisija v praksi, z organizacijo razprav v skupinah za medsebojno ocenjevanje in zagotavljanjem smernic na rednih srečanjih tematskih strokovnih skupin, zelo prizadevala, da bi pomagala izvajati direktivo.

## Do uspešnega izvajanja nas čaka še dolga pot

### 28

Poročila o postopku medsebojnega ocenjevanja so pokazala, da so bile ovire le delno odpravljene. Po ocenah Komisije je bilo od vseh ovir, ki naj bi jih direktiva odpravila za izbrane strokovne skupine, vključene v študijo, 10 % v celoti odpravljenih, 60 % delno odpravljenih, 30 % pa jih je ostalo<sup>18</sup>. To kaže, da nas do popolne izvedbe čaka še dolga pot.

### 29

Čeprav je medsebojno ocenjevanje vključevalo sodelovanje pri pregledu velikega obsega nacionalne in regionalne zakonodaje, so uradniki v več obiskanih državah članicah kritizirali končno uspešnost tega ocenjevanja. Po njihovem mnenju Komisija ni dovolj prispevala k odpravi potencialno neupravičenih ovir, ki so bile odkrite v postopku medsebojnega ocenjevanja. Poleg tega je skupina šestih držav članic menila, da Komisija ni dovolj izpodbijala utemeljitve o sorazmernosti. Te države so se zavemale za objavo specifičnih smernic z navedenimi primeri tega, kar je ali ni sorazmerno. To bi zagotovilo enotno razumevanje sorazmernosti in dalo Komisiji merilo za ocenjevanje obstoječih in novih zahtev.

18 J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, *Gospodarski vpliv direktive o storitvah: prva ocena po izvedbi*, *Economic Papers* št. 456, junij 2012, Evropska komisija, Bruselj, 2012, str. 30.

## Opravljenata so bila preverjanja uspešnosti v zvezi z delovanjem zakonodaje EU v praktičnih poslovnih scenarijih

### 30

V letih 2011 in 2012 je Komisija izvedla preverjanja uspešnosti, da bi zagotovila oceno „glede uporabe različnih zakonodajnih aktov EU in njihovega delovanja v praksi“<sup>19</sup> z vidika različnih uporabnikov enotnega trga. To je zahtevalo, da se ob direktivi o storitvah upoštevajo tudi drugi instrumenti EU. Komisija se je odločila, da bo preverjanja izvedla na podlagi študij primerov v izbranih poslovnih sektorjih in za izbrane dejavnosti.

### 31

Države članice so bile pozvane, da predložijo informacije o tem, kako bi se njihova nacionalna zakonodaja v praksi uporabljala za potencialne ponudnike storitev, ki bi želeli ustanoviti podjetje ali opravljati čezmejne storitve na svojem ozemlju.

### 32

V delovnem dokumentu služb Komisije<sup>20</sup> so povzeti rezultati preverjanj smotrnosti poslovanja za tri sektorje, ki se štejejo kot pomembni za čezmejno trgovino v EU: gradbeništvo (prispeva 6,3 % k BDP), poslovne storitve (11,7 %) in turizem (4,4 %).

## Izidi so privedli do nadaljnjih zakonodajnih predlogov Komisije

### 33

Preverjanja so pokazala, da sta direktiva in direktiva o poklicnih kvalifikacijah tesno povezani. Priznavanje kvalifikacij je pogosto potrebno, še preden lahko posameznik opravlja storitve ali vzpostavi čezmejno poslovanje. Rezultati preverjanj uspešnosti so spodbudili Komisijo k predložitvi predlogov sprememb k direktivi o poklicnih kvalifikacijah in o sodelovanju prek IMI<sup>21</sup>.

19 COM(2011) 20 final, str. 9.

20 SWD(2012) 147 final z dne 8. junija 2012, delovni dokument služb Komisije: Rezultati pregledov uspešnosti delovanja notranjega trga storitev (gradbeništvo, poslovne storitve in turizem).

21 Direktiva 2013/55/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o spremembi Direktive 2005/36/ES o priznavanju poklicnih kvalifikacij in Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI) (UL L 354, 28.12.2013, str. 132).

## 34

Na podlagi preverjanj uspešnosti so bile ugotovljene ovire v nacionalni zakonodaji, ki nalagajo zahteve glede posebnih delniških struktur in zavarovanja. Podjetja morajo pogosto prilagoditi pravno obliko ali delniško strukturo, da bi lahko poslovala v drugi državi članici prek sekundarnega sedeža, kar lahko povzroči dodatne stroške. Druga ugotovljena pogosta težava je bilo zavarovalno kritje. V večjem številu držav članic zavarovalnega kritja v državi članici sedeža država članica, v kateri namerava podjetje opravljati storitve, ne priznava, kar ponovno ustvarja dodatne stroške za ponudnika. Delovna dokumenta služb Komisije o teh dveh vprašanjih sta bila objavljena oktobra 2013<sup>22</sup> in marca 2014<sup>23</sup>.

### **Komisija bi lahko rezultate bolj uporabila za sistematično izvrševanje direktive o storitvah**

## 35

Preverjanja uspešnosti so razkrila, da v državah članicah še vedno obstajajo precejšnje ovire, od katerih so nekatere pogoste v vseh treh sektorjih (medsektorske ovire), nekatere pa so značilne za posamezne panoge.

## 36

Čeprav to ni bil glavni namen, so ugotovitve preverjanj uspešnosti ponovno poudarile ugotovitve medsebojnega ocenjevanja, tj. da je še vedno prisotnih precej ovir. Rezultati bi lahko podprli dodatno sistematično izvrševanje direktive, ki bi ga opravila Komisija z obravnavanjem gospodarsko najpomembnejših vprašanj.

### **Odsotnost ocene ekonomskega učinka**

## 37

Komisija je opravila le napovedno oceno gospodarskih koristi direktive v času njenega uveljavljanja in ni imela dovolj podrobnih ekonomskih podatkov, da bi vključila le dejavnosti, ki jih zadeva direktiva.

22 SWD(2013) 402 final z dne 2. oktobra 2013, *Commission Staff Working Document on the outcome of the peer review on legal form, shareholding and tariff requirements under the Services Directive* (delovni dokument služb Komisije o rezultatu medsebojnega strokovnega pregleda o zahtevah glede pravne oblike, lastniške strukture in tarif iz direktive o storitvah).

23 SWD(2014) 130 final z dne 31. marca 2014, *Commission Staff Working Document – Access to insurance for services provided in another Member State* (delovni dokument služb Komisije o dostopu do zavarovanja za storitve, ki se opravljajo v drugi državi članici).

## 38

Komisija je leta 2012 ocenila, da bi se lahko BDP z boljšim izvajanjem direktive povečal še za 1,6 % poleg povečanja za 0,8 %, ki naj bi že bilo doseženo<sup>24</sup>. Za to študijo so bili uporabljeni ekonometrični model in podatki o ovirah, ki so obstajale pred rokom za izvedbo leta 2009, zbrani v postopku medsebojnega ocenjevanja, v kombinaciji z ekonomskimi podatki o zadevnih sektorjih, da bi predvideli učinke odprave ovir. Zato pri tem ni šlo za naknadno študijo za količinsko opredelitev učinkov izvajanja direktive.

## 39

Komisija je morala predpostaviti velikost gospodarskih sektorjev, na katere vpliva direktiva, saj v obstoječih nacionalnih računih ali plačilnih bilancah niso na voljo natančne razčlenitve.

## 40

Komisija se je zavezala Evropskemu svetu, da bo najpozneje leta 2014<sup>25</sup> okrepila svoja orodja za spremljanje z bolj poglobljenim kvantitativnim in kvalitativnim poročanjem o sektorskih in nacionalnih reformah v zvezi s storitvami. Zlasti se je strinjala, da bo zbrala podatke v zvezi s storitvami za leta 2012, 2013 in 2014, razdeljene na podatke, ki zadevajo sektorje iz direktive, in podatke, ki zadevajo sektorje zunaj njenega področja uporabe. Ker podatki ne bodo zajemali obdobja pred izvajanjem direktive, ne bodo omogočili ocene njenega skupnega učinka.

## 41

Komisija je maja 2014 delovni skupini za nacionalne račune predložila dokument, v katerem je opisala ekonomsko analizo, ki jo je izvedla v zvezi z direktivo, in navedla podatke, ki jih bo potrebovala za prihodnje analitične zaveze, ki jih je sprejela. Zlasti je poudarila potrebo po podatkih, ki razlikujejo med gospodarsko dejavnostjo, ki jo zajema direktiva, in gospodarsko dejavnostjo, ki je direktiva ne zajema. Komisija je poudarila, da pomanjkljivi podatki, ki so na voljo, resno omejujejo obseg poglobljene analize in poročanja o napredku in skušala najti rešitev za težave v zvezi z zastarelimi ali manjkajočimi podatki<sup>26</sup>, včasih za obdobje do 10 let.

## 42

Člani delovne skupine za nacionalne račune so se dogovorili, da se bodo odzvali na zahteve Komisije, da bi skušali rešiti posebna vprašanja, pri katerih bi bilo mogoče zagotoviti podatke, ki morda niso javno dostopni. Kljub temu niso sprejeli nobene zaveze glede zagotovitve podatkov, ki so potrebni za ustrezno oceno direktive.

- 24 J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, *Gospodarski vpliv direktive o storitvah: prva ocena po izvedbi*, *Economic Papers* št. 456, junij 2012, Evropska komisija, Bruselj, 2012.
- 25 Services: tapping the potential for growth and jobs (storitve: izkoriščanje potenciala za rast in delovna mesta), prispevek Komisije za Evropski svet z dne 20.–21. marca 2014.
- 26 V zvezi z razčlenitvijo na 64 oddelkov po klasifikaciji NACE rev. 2 v nacionalnih računih. V skladu z nedavno dokončno oblikovanim programom za posredovanje ESR 2010 bodo države članice odslej posredovale to razčlenitev. Glej Uredbo (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji (UL L 174, 26.6.2013, str. 1).

## Izvajanje

### Orodja in podpora, ki jih je Komisija zagotovila za izvajanje direktive o storitvah, so se premalo uporabljali in so zato le delno uspešni

#### 43

Da bi se olajšalo popolno izvajanje direktive, je bila bodisi v direktivi predvidena vrsta orodij, informacijskih storitev in mehanizmov sodelovanja bodisi je le-te Komisija vzpostavila kako drugače. Najpomembnejše med njimi so bile EKT, ki izhajajo neposredno iz direktive. Za izboljšanje trgovine s storitvami znotraj EU so bili razviti tudi drugi instrumenti, vključno z informacijskim sistemom za notranji trg in mrežo evropskih potrošniških centrov. Vendar uspešnost teh instrumentov za direktivo ni bila tako visoka, kot je bilo predvideno.

#### 44

V skladu z direktivo morajo države članice zagotoviti, da EKT ponudnikom storitev omogočajo, da vse postopke in formalnosti, potrebne za pridobitev dovoljenja od pristojnih organov, opravijo elektronsko na enem mestu. Prav tako bi morale zagotavljati informacije potencialnim dobaviteljem in uporabnikom. Države članice bi morale zagotoviti dostop do informacij in storitev „na daljavo ter po elektronski poti“<sup>27</sup> in so spodbujene, da jih zagotovijo v drugih jezikih Skupnosti.

#### 45

Vzpostavljanje EKT se je izkazalo za težavno nalogo, države članice pa imajo precejšnjo svobodo pri izbiri pristopa, zaradi česar so EKT različno vključene v upravne strukture držav članic.

### Zamude pri vzpostavljanju enotnih kontaktnih točk in razlike v kakovosti med državami članicami

#### 46

Po poteku roka za prenos (28. december 2009) EKT v veliko državah članicah še vedno niso v celoti delovale. Komisija je v pomoč državam članicam poleg splošne strokovne skupine, zadolžene za izvajanje direktive o storitvah, vzpostavila še dve strokovni skupini. Strokovna skupina za direktivo o storitvah (EUGO) obravnava EKT na splošno in nosi ime mreže EKT, ki se uporablja tudi za uveljavitev skupne blagovne znamke po vsej Evropi (glej **slika 1**). Strokovna skupina za e-postopke se osredotoča na bolj tehnična vprašanja, povezana z omogočanjem ponudnikom storitev, da opravijo upravne postopke prek spleta.

Slika 1

## Logotip EU za identifikacijo spletišč EKT



## 47

EKT so vključene v pregled notranjega trga Komisije in so bile obravnavane v več študijah Komisije in različnih zunanjih organizacij<sup>28</sup>. Te analize so pokazale, da je raven ambicioznosti v zvezi s tem, kaj so uprave držav članic skušale doseči, zelo raznolika, zato je različna tudi kakovost EKT. Prisotne so pomanjkljivosti v smislu jezikov, v katerih je mogoče opraviti upravne postopke, prijaznosti do uporabnikov, sprejemanja elektronskih podpisov in ravni, na kateri dejansko delujejo kot portali e-uprave. Promoviranje in „najdljivost“ EKT se razlikuje, saj se vse EKT ne identificirajo z logotipom EUGO, ki ga je ustvarila Komisija.

## 48

Komisija je po tem, ko je to najavila v storitvenem svežnju iz leta 2012<sup>29</sup>, in da bi povečala odzivnost EKT na potrebe podjetij, oblikovala „Listino o enotnih kontaktnih točkah iz direktive o storitvah“ (Listina o EKT), ki zagotavlja smernice za države, ki nameravajo pri EKT preseči tisto, kar je pravno obvezno. Listina o EKT je namenjena podpiranju razvoja EKT druge generacije.

- 28 – *Services Directive implementation survey – The Chambers’ perspective on the Points of Single Contact* (raziskava o izvajanju direktive o storitvah – stališče trgovinskih zbornic o enotnih kontaktnih točkah), Eurochambres, raziskava politike, 7. izdaja, januar 2011.
- *Are the points of Single Contact truly making things easier for European companies?* – *Services Directive Implementation Report* (ali enotne kontaktne točke dejansko olajšujejo postopek za evropska podjetja? – poročilo o izvajanju direktive o storitvah), BusinessEurope, november 2011.
- *The functioning and usability of the Points of Single Contact under the Services Directive – State of Play and Way Forward* (delovanje in uporabnost enotnih kontaktnih točk v skladu z direktivo o storitvah – stanje in nadaljnji koraki), končno poročilo Deloitte in tech4i2 za Evropsko komisijo, Generalni direktorat za notranji trg in storitve, DG MARKT/2010/22/E (SMART 2007/035, LOT 4), 21.1.2012.
- J. Montesgudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, *Part 2: Assessing the economic impact of setting up Points of Single Contact: an approximation based on the Doing Business* (del 2: ocenjevanje ekonomskega učinka vzpostavitve enotnih kontaktnih točk: približek na podlagi poslovanja) v *The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation* (ekonomski učinek direktive o storitvah: prva ocena po izvedbi), *Economic Papers* št. 456, junij 2012.

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

### 49

Listina o EKT zagotavlja smernice za države članice, ki želijo razviti EKT in kažejo velikopoteznost v zvezi s tem, ter jim omogoča razvijanje v podobni smeri. Listina lahko služi kot okvir za razpravo o tem, kako bi se lahko najbolje izvajala in kako bi se lahko izmenjavale najboljše prakse.

### 50

Komisija je z oblikovanjem Listine sprejela pozitiven ukrep za premostitev omejenega niza pravnih obveznosti, ki veljajo za EKT, za podjetja in fizične osebe, ki pričakujejo precej več.

### 51

Države članice z uporabo Listine o EKT za preskušanje EKT dobijo jasnejši vpogled v to, s katerimi merili morajo ocenjevati svoje EKT. Po eni strani vključevanje prostovoljnih meril pomaga ambicioznim državam članicam, da dobijo neodvisno oceno o dosedanjem napredku. Po drugi strani lahko to države članice, ki so v zvezi z EKT manj ambiciozne, spodbudi k razvoju EKT v skladu z Listino.

### 52

Na podlagi študije, ki jo je naročila Komisija<sup>30</sup> in je bila objavljena leta 2015, je bilo ugotovljeno, da je bila uspešnost EKT povprečna in bi jo bilo mogoče še precej izboljšati, v njej pa je bil naveden natančen seznam posebnih priporočil.

### **Enotne kontaktne točke je težko najti, podjetja jih slabo poznajo**

### 53

Da bi EKT lahko prispevale k povečanju čezmejne trgovine in opravljanju storitev, bi morala biti podjetja obveščena o informacijah in storitvah, ki jih opravljajo. Dober spletni dostop bi omogočil, da bi se podjetja, ki iščejo informacije ali podporo, usmerila k EKT.

<sup>30</sup> *The Performance of the Points of Single Contact – An Assessment against the PSC Charter* (uspešnost enotnih kontaktnih točk – ocena v skladu z Listino o EKT), študija, ki je bila pripravljena za Generalni direktorat Evropske komisije za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja, 2015.



**54**

Vendar je veliko organizacij, s katerimi se je posvetovalo Evropsko računsko sodišče, poročalo o tem, da je poznavanje EKT med podjetji še vedno slabo. Organi držav članic in poslovne skupine so navedli, da bi si morala Komisija bolj prizadevati za promocijo EKT.

**55**

Komisija navaja, da je razlog za omejeno promoviranje EKT pomanjkanje sredstev<sup>31</sup>. Komisija trdi, da bi imele največji učinek spletne, ciljno usmerjene promocijske dejavnosti, vendar bi raven poznavanja povečala tudi dejavnejša vloga poslovnih organizacij pri promoviranju EKT med člani.

**Slabo upravno sodelovanje pri vprašanjih, povezanih z direktivo o storitvah****56**

Svoboda čezmejnega opravljanja storitev pomeni, da se organi srečujejo z dodatnim izzivom potrebnega preverjanja ponudnikov storitev iz druge države članice. Direktiva omogoča, da to opravijo v okviru upravnega sodelovanja, ki se izvaja elektronsko prek sistema IMI (glej **okvir 1**). Gre za medsebojno pomoč, v okviru katere lahko ena država članica zaprosi drugo, da predloži informacije, na primer o dovoljenjih in skladnosti s trgovinskimi standardi, ali izvede preverjanja, inšpekcijske preglede in preiskave.

31 Na primer v SWD(2012) 148 final z dne 8. junija 2012, *Commission Staff Working Document: Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market* (delovni dokument služb Komisije: podrobne informacije o izvajanju Direktive 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu), str. 20.

**Sistem IMI**

V skladu z direktivo je morala Komisija vzpostaviti elektronski sistem za izmenjavo informacij o upravnem sodelovanju med državami članicami ob upoštevanju obstoječih informacijskih sistemov. Odločba Komisije 2009/739/ES<sup>32</sup> navaja, da se za ta namen uporablja informacijski sistem za notranji trg (IMI). IMI je bil uveden že februarja 2008, da bi podpiral Direktivo 2005/36/ES o priznavanju poklicnih kvalifikacij<sup>33</sup>. Od decembra 2009 se IMI uporablja kot instrument za izmenjavo informacij na področju storitev. Število področij, na katerih se uporablja IMI, se je od takrat razširilo na osem: poklicne kvalifikacije; storitve; napoteni delavci; čezmejni prevoz eurogotovine po cesti; Solvit; pravice pacientov pri čezmejnem zdravstvenem varstvu; e-trgovanje (pilotni projekt); dovoljenja za strojevodje (pilotni projekt).

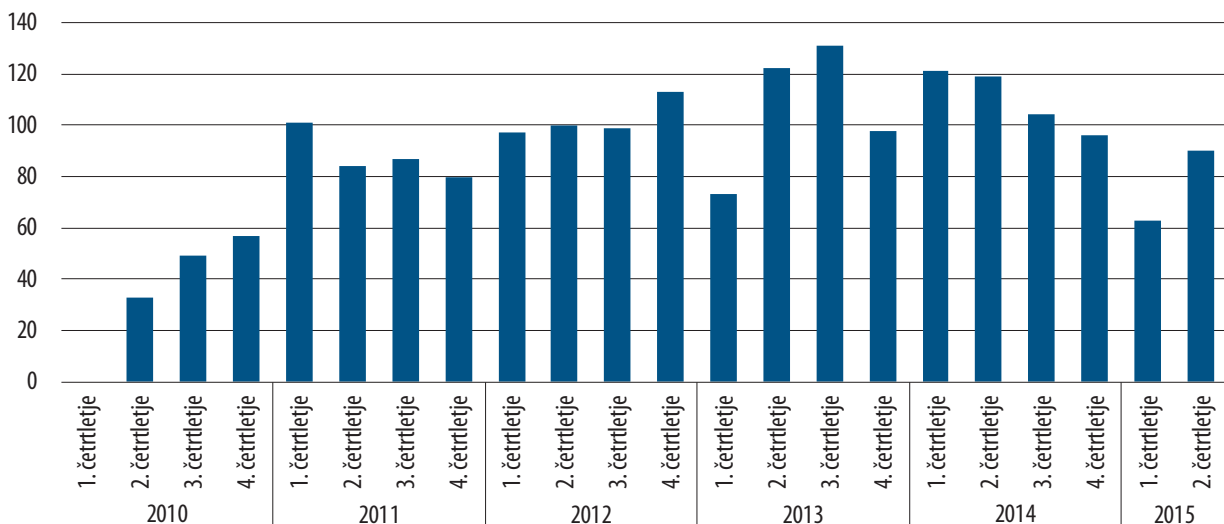
32 UL L 263, 7.10.2009, str. 32.

33 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL L 255, 30.9.2005, str. 22).

57

Število zahtevkov v zvezi z direktivo (glej **slika 2**) je odvisno od dejavnikov, kot so število ponudnikov, ki opravljajo čezmejne storitve, ustrezna zakonodaja v državi gostiteljici, obveščenost pristojnih organov o IMI in njihova povezanost s tem sistemom ter potreba po vzpostavitvi stika s pristojnimi organi v drugi državi članici. Razlaga števila zahtevkov, vloženih prek IMI, je zato težavna, vendar Komisija priznava, da se redko uporablja v zvezi z direktivo v primerjavi z direktivo o poklicnih kvalifikacijah. Da bi povečala uporabo IMI za vprašanja v zvezi z direktivo, je Komisija organizirala konference in tečaje usposabljanja.

**Slika 2** Skupno število zahtevkov v zvezi z direktivo o storitvah, vloženih prek IMI, na četrletje



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

58

IMI se uporablja tudi kot komunikacijsko orodje v okviru mehanizma opozarjanja iz direktive, kadar je treba organe v drugih državah posvariti pred določenim ponudnikom storitev v zvezi z zdravstvenimi, varnostnimi ali okoljskimi vprašanji. Vendar organi v obiskanih državah članicah redko uporabljajo mehanizem opozarjanja in navajajo, da je ustrezna funkcija v IMI odveč. Skupaj so bila poslana le tri opozorila, od katerih je bilo eno nepravilno in preklicano.

### 59

Direktiva o storitvah določa, da se preko sistema IMI posredujejo obvestila o novih nacionalnih zahtevah o čezmejnem opravljanju storitev in svobodi ustanavljanja. Septembra 2013 se je v okviru IMI začel uporabljati modul za obveščanje, ki naj bi nadomestil obveščanje prek e-pošte. Obvestila, poslana prek IMI, prejmejo Komisija in nacionalni koordinatorji IMI v državi članici, da bi jih strokovno pregledala druga država članica.

### 60

Po mnenju uprav v obiskanih državah članicah postopek obveščanja ni koristen. Med drugim so kritizirale z njim povezano delovno obremenitev organov držav članic in nezadostno jasnost prejetih obvestil.

### 61

Odkar se sistem IMI uporablja za ta namen, je bilo prek njega poslanih skupaj 310 obvestil<sup>34</sup>. Čeprav je izdajanje obvestil pravna obveznost, jih od 31 držav članic EU in EGP, povezanih z IMI, sedem nikoli ni poslalo nobenega obvestila. Število obvestil, ki jih je v 20 mesecih poslalo preostalih 24 držav članic, se je gibalo med 1 in 73.

### 62

Obveščanje o novih zahtevah je obveznost, ki si jo direktiva deli z Direktivo 98/34/ES<sup>35</sup>, v skladu s katero morajo države članice v fazi osnutka sporočiti Komisiji svoje tehnične predpise v zvezi s proizvodi in storitvami informacijske družbe. Vendar direktiva ne vključuje trimesečnega obdobja mirovanja<sup>36</sup>, ki se uporablja za obvestila iz Direktive 98/34/ES, preden se sprejmejo ali preden se v zvezi z njimi izvede javno posvetovanje. Po navedbah služb Komisije se razmišlja o objavi obvestil iz direktive na odprtem spletišču. Več sogovornikov v državah članicah je navedlo, da bi podprli podoben postopek mirovanja.

### 63

Na splošno je uporaba IMI za direktivo zmerna do majhna: podajajo se zahtevki za informacije in obvestila, opozorila in odstopanja za posamezne primere<sup>37</sup> pa so redka.

- 34 Podatki do 1. junija 2015, ki jih je posredovala Komisija.
- 35 Direktiva 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov (UL L 204, 21.7.1998, str. 37).
- 36 Sprejetje nacionalne zakonodaje se preloži do konca obdobja mirovanja.
- 37 Člen 18 direktive: „Z odstopanjem od člena 16 in samo v izjemnih okoliščinah lahko država članica glede ponudnika, ki ima sedež v drugi državi članici, sprejme ukrepe v zvezi z varnostjo storitev.“

### 64

Glede na to, da morajo države članice v skladu z direktivo sporočiti vse nove zahteve, je uporaba IMI za ta namen logična. IMI kot komunikacijska platforma zagotavlja potrebno funkcionalnost. Razširitev sistema IMI, da bi vključeval obdobje mirovanja in javno dostopno spletišče, ki vsebuje sporočene zahteve, bi zainteresiranim stranem zagotovila boljši dostop do obvestil in nadzor nad novimi zahtevami.

### Potrošniki se še vedno srečujejo s težavami pri dostopu do enotnega trga storitev

### 65

Člen 20 direktive navaja, da bi morale države članice zagotoviti, da za prejemnike storitev (vključno s potrošniki) ne veljajo diskriminatorne zahteve na osnovi njihovega državljanstva ali prebivališča in da bi moral biti dostop do storitve podobno neomejen. Tipični primer takih omejitev je lahko večnacionalni spletni prodajalec na drobno, ki stranki ne omogoča neposrednega nakupovanja na enem spletišču, ampak to stranko samodejno preusmeri v spletno trgovino v njeni državi, v kateri se lahko cene in pogoji razlikujejo. Drugi primeri neskladnosti lahko vključujejo primer, ko trgovec zavrne dobavo proizvoda stranki v drugi državi brez utemeljitve. Direktiva omogoča „različn[e] pogoj[e] dostopa v primerih, kjer so te razlike upravičene na osnovi objektivnih meril“.

### 66

Komisija in države članice so vzpostavile mrežo evropskih potrošniških centrov (ECC-net) za zagotavljanje informacij in pomoči prejemnikom storitev, ki imajo težave s trgovci v drugih državah. Centri v tej mreži, ki jo sestavljajo države članice EU, Norveška in Islandija, se skupaj financirajo iz proračuna EU in nacionalnih sredstev. V vsaki državi članici je center, ki bi moral odgovarjati na vprašanja potrošnikov, zagotavljati svetovanje o pravnih sredstvih in po potrebi vzpostaviti stik s centri ECC-net v drugih državah.

### 67

Mreža je objavila poročilo z analizo pritožb potrošnikov, vloženih med januarjem 2010 in decembrom 2012. V tem obdobju je mreža prejela 222 pritožb, povezanih s členom 20. Evropsko računsko sodišče je na obiskih v evropskih potrošniških centrih in drugih organih v sedmih državah članicah ugotovilo, da to število podcenjuje resnost težave, saj so po mnenju ECC/držav članic potrošniki slabo obveščeni o svojih pravicah, zlasti tistih, ki izhajajo iz direktive. Tudi če se potrošniki zavedajo morebitne kršitve, se jim pogosto ne zdi vredno vložiti pritožbe bodisi glede na vrednost zadevne storitve bodisi zaradi tega, ker potrebujejo takojšnjo rešitev.

## 68

Objavljeni sta bili dve poročili v zvezi z uporabo diskriminatornih zahtev: *Study on business practices applying different conditions of access based on the nationality or the place of residence of service recipients* (študija o poslovnih praksah, pri katerih se uporabljajo različni pogoji dostopa na podlagi državljanstva ali prebivališča prejemnikov storitev)<sup>38</sup> in *Online cross-border mystery shopping – State of the e-Union* (čezmejno navidezno nakupovanje prek spleta – stanje e-Unije), ki ju je pripravila mreža evropskih potrošniških centrov (ECC-Net)<sup>39</sup>.

## 69

Cilj prvega poročila je bil ugotoviti, ali so prisotne razlike v obravnavi strank na podlagi državljanstva ali prebivališča. Študija je obravnavala štiri sektorje – najemanje vozil, digitalne prenose, spletno prodajo elektronskih izdelkov in turizem. Ugotovljeno je bilo, da obstajajo dokazi *prima facie* o sistematičnem razlikovanju potrošnikov v štirih obravnavanih sektorjih na podlagi prebivališča, ne pa na podlagi državljanstva. Razlikovanje je bilo ugotovljeno zlasti v zvezi s storitvami, ki se opravljajo prek spleta, v obliki samodejnega preusmerjanja glede na naslov ali vzporednih spletišč za posamezne države.

## 70

Študija kaže, da bi take razlike lahko povzročili tako pravni in regulativni kot poslovni dejavniki. Primeri pravnih in regulativnih dejavnikov razlikovanja bi lahko bili finančni stroški, stroški zagotavljanja skladnosti in razlike v zakonodajah držav članic, poslovni dejavniki pa stroški prevoza in dostave, stroški trženja in struktura podjetja, vključno s franšizingom.

## 71

Cilj drugega poročila je bil opredeliti ovire za čezmejno spletno nakupovanje. S pomočjo 17 članic EU v mreži evropskih potrošniških centrov je bilo izvedenih 305 spletnih čezmejnih nakupov za deset zadevnih kategorij izdelkov<sup>40</sup>. Evropski potrošniški centri so poročali, da je bilo v 173 od 305 primerov (56 %) prisotnih nekaj težav<sup>41</sup> v zvezi s pogodbenimi pogoji in pravicami strank, kar kaže, da se potrošniki še vedno srečujejo z ovirami pri čezmejnem prejemanju storitev.

38 Objavljeno 7. decembra 2009.

39 Objavljeno septembra 2011.

40 Izdelki so vključevali oblačila, športno opremo, gospodinske potrebščine, knjige, glasbene zgoščenke, video ali računalniške igre, programsko opremo, elektronsko opremo in izdelke za osebno nego.

41 Te vključujejo na primer težave pri pridobitvi zadostnega števila spletnih trgovcev, ki bi bili pripravljene izvajati čezmejno prodajo, število pravih dostav, preklic ponudb o brezplačni dostavi in razlike v znesku, za katerega so bile bremenjene kreditne kartice, kar je bilo nato pojasnjeno s stopnjami DDV, carinjenjem in valutnimi vprašanji. Veliko trgovcev ni zagotovilo zadostnih informacij o pravicah strank do vračila blaga.

## Ponudniki storitev še vedno izvajajo nepoštenu diskriminacijo

### 72

Medtem ko člen 20(2) direktive zahteva, da se vsakršen primer diskriminacije „opravič[i] na osnovi objektivnih meril“, uvodna izjava 95 ustvarja vrzel s sklicevanjem na „objektivn[e] razlog[e], ki so lahko od države do države različni, kot so dodatni stroški, nastali zaradi razdalje ali tehničnih značilnosti opravljanja storitve, različnih tržnih pogojev, kot so večje ali manjše povpraševanje, na katero vplivajo sezona, različen čas počitnic v državah članicah in cene različnih konkurentov, ali [...] dodatn[a] tveganj[a] v zvezi s predpisi, ki se razlikujejo od predpisov države članice ustanovitve“.

### 73

To je povzročilo neutemeljeno diskriminacijo, kot prikazujejo primeri v **okviru 2**.

#### Okvir 2

### Diskriminatorne prakse zoper potrošnike

Pri spletni rezervaciji počitniškega paketa, ki je vključeval tematski park v Franciji, je bolgarska potrošnica kot državo prebivališča pomotoma izbrala Združeno kraljestvo. Napako je kmalu odkrila in namesto tega izbrala Bolgarijo. Nato je potrošnica ugotovila, da je razlika v ceni skoraj 40-odstotna in da mora plačati 500 EUR več kot britanski potrošniki.

Med počitnicami v avstrijskem smučarskem središču je nemški potrošnik odkril, da je bila nakupna cena kart za sedežnice precej višja za turiste kot za avstrijske državljane.

*Vir: 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 (izboljšano varstvo potrošnikov – Direktiva o storitvah 2006/123/ES, analiza pritožb potrošnikov, povezanih s členoma 20(2) in 21, ki so bile sporočene ECC-net med letoma 2010 in 2012), str. 20–21.*

### 74

Poročilo ECC-net navaja vrsto podobnih primerov take diskriminatorne obravnave, ki pogosteje temelji na prebivališču kot na državljanstvu, pogosto pa se izvaja posredno na podlagi države, v kateri je bila izdana kreditna kartica, ali kraja dostave.

## 75

Izkazalo se je tudi, da člen 20(2) ustvarja nezadovoljstvo in negotovost za podjetja, ki ne razumejo, katere obveznosti bi jim lahko bile naložene pri prodaji na daljavo strankam v drugih državah. Po mnenju predstavnikov sektorja prodaje na drobno v državah članicah dosedanje smernice<sup>42</sup> niso dale zagotovil ali jamstev v zvezi s tem, kdaj morajo podjetja izvajati čezmejno dostavo.

## Reševanje težav

## 76

Komisija je sprejela tematski pristop k reševanju najpomembnejših vrst težav v zvezi s ponudniki storitev. Uporablja mrežo za sodelovanje na področju varstva potrošnikov za izvajanje preiskav (*sweeps*), ki vključujejo preiskave spletišč po vsej EU v posameznih sektorjih spletnih storitev. Hkrati se izvajajo usklajena preverjanja za ugotavljanje kršitev prava na področju varstva potrošnikov in poznejše zagotavljanje njegovega izvrševanja. Po takih preiskavah bi morali zadevni nacionalni organi izvesti ustrezne izvršilne ukrepe, v okviru katerih bi morali vzpostaviti stik s podjetji v zvezi z domnevnimi nepravilnostmi ter jih pozvati k izvedbi popravilnih ukrepov, da se izognejo sodnemu postopku. Preiskave (*sweeps*) so bile izvedene na naslednjih področjih: letalski prevozniki, vsebina za mobilne telefone, elektronski izdelki, spletna prodaja vstopnic, potrošniški krediti, digitalne vsebine in spletna rezervacija potovanj.

## 77

V skladu z zunanjo oceno<sup>43</sup>, izvedeno leta 2012, je bila posledična stopnja izvrševanja visoka za vse sektorje, vendar bi bilo mogoče učinek preiskav (*sweeps*) okrepiti z večjim obveščanjem javnosti in nadaljnjimi ukrepi za zagotovitev stalne skladnosti. Zahteve iz direktive žal niso bile posebej vključene v ocene, izvedene v okviru teh dejavnosti, saj je bila po mnenju Komisije zakonodaja o sodelovanju na področju varstva potrošnikov sprejeta pred začetkom veljavnosti direktive. V okviru zunanje ocene so bila oblikovana priporočila za razširitev področja uporabe preiskav (*sweeps*), vendar je bila vključitev direktive nanj zavrnjena kljub priznavanju, da direktiva prejemnikom storitev zagotavlja določene pravice, kot so nediskriminacija, pravica do obveščenosti ter zavarovanje poklicne odgovornosti in komercialno sporočanje, pri čemer sta v zvezi s tem pomembni merili čezmejni pomen in doslednost. Vendar je bilo v oceni izraženo mnenje, da se direktiva o storitvah močno osredotoča na obveznosti držav članic namesto na dejavnosti posameznih ponudnikov storitev, poleg tega pa zajema tudi vidike poslovanja med podjetji (tj. pojem prejemnikov storitev ni omejen na potrošnike), kar ni v skladu z usmerjenostjo ciljev sodelovanja na področju varstva potrošnikov v potrošnike. To stališče je v nasprotju z dokazi, predstavljenimi v poročilu mreže evropskih potrošniških centrov, ki poudarja precejšen vpliv neskladnosti z direktivo na potrošnike.

42 SWD(2012) 146 final z dne 8. junija 2012, *Commission Staff Working Document – With a view to establishing guidance on the application of Article 20(2) of Directive 2006/123/EC on services in the internal market („the Services Directive“)* (delovni dokument služb Komisije z namenom uvedbe smernic o uporabi člena 20(2) Direktive 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu (v nadaljnjem besedilu: direktiva o storitvah).

43 *(External) evaluation of the Consumer Protection Cooperation Regulation. Final Report submitted by the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC)* ((zunanja) ocena uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov, končno poročilo, ki ga je predložil Konzorcij za ocenjevanje potrošniške politike (CPEC)), 17. december 2012.

## Izvrševanje

### Komisija uporablja več orodij za izvrševanje

#### 78

Skladnost z direktivo je pomembna s pravnega in ekonomskega vidika. Kadar so kršene pravice EU, so potrebne hitre in uspešne rešitve za ponudnike in prejemnike storitev.

#### 79

Komisija lahko začne postopek za ugotavljanje kršitev zoper državo članico, ki ni izpolnjevala obveznosti iz Pogodbe. Komisija je tudi vzpostavila splošen mehanizem za obravnavanje kršitev brez formalnega postopka za ugotavljanje kršitev EU Pilot in alternativni mehanizem za reševanje sporov Solvit, ki je zasnovan posebej za vprašanja, povezana z notranjim trgom. Komisija lahko rešuje tudi pomembna vprašanja na politični ravni z oblikovanjem priporočil za posamezne države v okviru evropskega semestra.

### Solvit se za direktivo o storitvah redko uporablja

#### 80

Mehanizem Solvit je brezplačna, pretežno spletna storitev med državami članicami, ki jo opravljajo nacionalne uprave. Vzpostavljen je bil leta 2001<sup>44</sup>, posodobljen pa leta 2013<sup>45</sup>. Solvit zagotavlja rešitve za vrsto praktičnih situacij, kot so: priznavanje poklicnih kvalifikacij, pravice do vizuma in prebivanja, trgovina in storitve (podjetja), vozila in vozniška dovoljenja, družinske dajatve, pokojninske pravice, delo v tujini, denarno nadomestilo za brezposelnost, zdravstveno zavarovanje, dostop do izobraževanja, čezmejni pretok kapitala ali plačila in vračila DDV. Komisija je leta 2013 izdala brošuro s primeri praktičnih rešitev za posamezne težave, ki so bile dosežene s pomočjo centrov Solvit.

#### 81

Na splošno se večina primerov reši uspešno in povprečno v devetih tednih<sup>46</sup> (določen cilj je deset tednov<sup>47</sup>). Mreža je običajno prejela približno 1 400 primerov na leto, vendar se je to število leta 2014 povečalo na 2 368.

- 44 *Commission Recommendation of 7 December 2001 on principles for using „Solvit“ – the Internal Market Problem Solving Network* (priporočilo Komisije z dne 7. decembra 2001 o načelih za uporabo mreže Solvit za reševanje problemov notranjega trga) (UL L 331, 15.12.2001, str. 79).
- 45 Priporočilo Komisije z dne 17. septembra 2013 o načelih, ki urejajo mrežo Solvit, Bruselj (C(2013) 5869 final).
- 46 Priporočilo Komisije o načelih, ki urejajo mrežo Solvit (17. september 2013), str. 2.
- 47 [http://ec.europa.eu/solvit/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/solvit/index_sl.htm).



## Rešitve Solvit

### Solvit omogoča turistom najem nemških jaht v Italiji

Nemško podjetje je dajalo v najem (čarter) štiri jahte pod nemško zastavo za turiste v Italiji. Lastnik podjetja je prejel kazen, ker komercialnih jaht ni registriral pri lokalnih pristaniških organih v skladu z najnovjšimi italijanskimi predpisi. Pet mesecev pozneje, po večkratnih prizadevanjih za pridobitev registracije, je bil lastnik podjetja obveščen, da bi bila registracija mogoča le, če bi bil sedež podjetja v Italiji. Solvit je posredoval in pojasnil, da je ta pogoj v nasprotju z zakonodajo EU in da bi morali organi sprejeti registracijo pri nemški trgovinski zbornici. Vse štiri jahte so bile registrirane in izdana so bila dovoljenja za opravljanje čarterja (dajanje v najem).

*Rešeno v devetih tednih.*

### Solvit zagotavlja pošteno obravnavo za rafting podjetja v Sloveniji

Rafting podjetja iz Madžarske in Slovaške so se pritoževala, da je bil cenejši, celoletni dostop do določene reke v Sloveniji rezerviran za slovenska podjetja. Tuja podjetja so morala plačati več, poleg tega pa so bila obremenjena z vsakodnevnim nakupom vstopnic. Po zaslugi mreže Solvit so bila diskriminatorna pravila spremenjena, tako da lahko zdaj tuja podjetja opravljajo svojo dejavnost na slovenskih rekah pod enakimi pogoji kot lokalna podjetja. Ker je reševanje zadeve vključevalo spremembo predpisov, je trajalo dlje od povprečja mreže Solvit.

*Rešeno v desetih mesecih.*

*Vir: Evropska komisija, Solvit – Uspešni primeri, 2013.*

## 82

Vendar ima mreža Solvit majhno vlogo v zvezi z direktivo. Leta 2014 je bilo z njo povezanih le 17 od 2 368 primerov (6 leta 2013 ter 16 v letih 2012 in 2011).

## 83

Mreža Solvit ima omejeno število osebja in tehnično zmogljivost za obravnavanje zapletenih poslovnih primerov<sup>48</sup>. Centri Solvit v velikih državah, kot so Nemčija, Francija in Združeno kraljestvo, imajo premajhno število osebja<sup>49</sup>, zlasti je nezadostno število osebja s pravnimi kvalifikacijami<sup>50</sup>. Vendar Komisija organizira redne tečaje usposabljanja za osebje centrov Solvit na področju prava.

48 Poročilo Nordic Innovation *Delivering a stronger Single Market* (vzpostavitev močnejšega enotnega trga), junij 2012, str. 50.

49 Glej prejšnjo opombo.

50 Dr. M. Kaeding, F. Voskamp, *Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court* (boljše izvajanje zakonodaje EU ne pomeni le vložitev tožbe zoper države članice), delovni dokument (2011/w/01 EIPA), str. 10.

### 84

Večino zadev so predložili zasebni posamezniki, le približno 20 zadev pa podjetja, ki običajno uporabljajo druga sredstva za reševanje težav, ki nastanejo pri poslovanju v tujini. V študiji, ki jo je leta 2011 izvedla Komisija, je bilo navedeno, da bi podjetja rešitve raje iskala po formalni poti.

### 85

Rešitve, ki jih zagotavlja Solvit, niso zakonodajne, informacije o zadevah in o tem, kako so bile rešene, pa niso na voljo javnosti, zato ne pomagajo drugim potencialnim zainteresiranim stranem. Poleg tega se lahko za enake težave oblikujejo različne rešitve, npr. ko jih oblikujejo različne države članice in regionalni organi.

### **EU Pilot – sistem za obravnavanje kršitev v fazi pred začetkom formalnega postopka za ugotavljanje kršitev, ki ga države članice z navdušenjem sprejemajo**

### 86

EU Pilot je zaupen mehanizem za izmenjavo informacij med Komisijo in državami članicami. Vzpostavila ga je Komisija leta 2008 s petnajstimi državami članicami prostovoljkami<sup>51</sup>, do julija 2013 pa se je vanj vključilo vseh 28 držav članic. EU Pilot se uporablja kot poskus za pojasnitev ali razrešitev težav, da se po možnosti preprečijo formalni postopki za ugotavljanje kršitev v skladu s členom 258 PDEU.

### 87

Komisija je v okviru instrumenta EU Pilot leta 2013 odprla 1 502, leta 2014 pa 1 208 zadev na vseh področjih. Do začetka leta 2015 je bilo med njimi 84 zadev povezanih z direktivo.

### **Za rešitev zadeve EU Pilot, povezane z direktivo o storitvah, je v povprečju potrebnih nekoliko več kot 16 mesecev**

### 88

Komisija predloži posamezne zadeve zadevni državi članici prek aplikacije sistema EU Pilot. Organi držav članic morajo v desetih tednih odgovoriti in predlagati rešitev.

51 Češka, Danska, Nemčija, Irska, Španija, Italija, Litva, Madžarska, Nizozemska, Avstrija, Portugalska, Slovenija, Finska, Švedska in Združeno kraljestvo.

## 89

Komisija objavi povprečen čas, ki ga države članice porabijo za predložitev odgovorov na vse dopise v okviru instrumenta EU Pilot, pri čemer je določen rok 70 dni. V skladu s pregledom notranjega trga (julij 2014)<sup>52</sup> je bila večina držav označenih kot zelenih, kar pomeni, da so upoštevale rok. Češka, Irska, Španija, Italija, Latvija, Poljska, Portugalska, Romunija, Švedska in Združeno kraljestvo so bile razvrščene kot rumene, kar pomeni, da so se približale upoštevanju roka (s povprečnim odzivnim časom od 71 do 77 dni). Povprečni odzivni čas Francije je 93 dni. Čas, ki ga je porabila Komisija, v pregledu ni naveden, vendar je v skladu z drugim ocenjevalnim poročilom o sistemu EU Pilot<sup>53</sup>, v katerem tudi zase določa rok 70 dni za oceno odgovorov in odločitev o nadaljnjih ukrepih, v povprečju porabila 102 dneva.

## 90

Za večino zadev EU Pilot v zvezi z direktivo je bilo potrebno obsežnejše dopisovanje, kar je podaljšalo potreben čas. Povprečno trajanje zadev v zvezi z direktivo je 16,6 meseca.

### Pri nekaterih zadevah je Komisija ukrepala prepozno

## 91

Sodišče je obravnavalo šest zadev EU Pilot v zvezi z direktivo. V tem vzorcu je postopek za razrešitev zadeve EU Pilot trajal od pet do osem mesecev. Pri bolj zapletenih zadevah, za katere se je pozneje začel postopek za ugotavljanje kršitev, je bilo potrebnih od devet do trideset mesecev.

## 92

Države članice so odgovore poslale pravočasno. V **okviru 4** so navedeni primeri zamud v postopku EU Pilot.

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

53 SEC(2011) 1629/2 z dne 21. decembra 2011, Drugo ocenjevalno poročilo sistema „EU Pilot“.

### Primeri zamud v postopku EU Pilot

V primeru ene države članice je Komisija po tem, ko je opredelila težavo, potrebovala 16 mesecev, da ji je poslala uradni dopis, in nadaljnjih šest mesecev, da je začela obravnavati zadevo v okviru sistema EU Pilot.

Za drugo državo članico je Komisija potrebovala skoraj 20 mesecev od prejema pritožbe do začetka obravnave zadeve v okviru sistema EU Pilot.

Ena zadeva EU Pilot se je začela obravnavati leta 2012 in še ni zaključena, saj je še vedno treba preveriti pravilno izvajanje uvedenih zakonodajnih sprememb.

### 93

Informacije o zadevah EU Pilot se ne objavijo niti v času, ko so odprte, niti po tem, ko so zaključene. Tudi če taki postopki zagotovijo rešitev v posamezni državi, ne koristijo drugim zainteresiranim stranem in ne prispevajo k vzpostavitvi uveljavljene pravne prakse EU na tem področju.

### Komisija je redko uporabljala postopke za ugotavljanje kršitev

### 94

Če Komisija po predhodnih posvetovanjih v okviru sistema EU Pilot meni, da se pravila EU ne uporabljajo ustrezno, lahko začne postopek za ugotavljanje kršitev zoper zadevno državo članico. Komisija lahko skuša odpraviti kršitev, po potrebi tudi s posredovanjem zadeve Sodišču Evropske unije. To lahko stori na podlagi pritožbe, ki jo je prejela<sup>54</sup>, ali na lastno pobudo.

### 95

Zadeva se lahko reši, če država članica zagotovi potrebne dodatne informacije, na podlagi katerih lahko Komisija ugotovi, da kršitev dejansko ne obstaja, ali če upošteva mnenje Komisije in odpravi kršitev.

### 96

Komisija je kot del storitvenega svežnja iz leta 2012 razglasila politiko ničelne tolerance. Vendar je Komisija zavzela stališče, da je treba v področje uporabe ničelne tolerance vključiti le omejen podsklop zahtev (glej **okvir 5**).

54 Vse pritožbe o vseh temah, tudi tiste, ki vodijo v obravnavo v okviru sistema EU Pilot in/ali postopek za ugotavljanje kršitev, se registrirajo v CHAP (sistem za registracijo pritožb in poizvedb). CHAP vključuje označevanje področij, pri katerih se pritožbe nanašajo na člen 56 (svoboda opravljanja storitev) ali člen 49 (pravica do ustanavljanja) PDEU.

### Ničelna toleranca za neizpolnjevanje obveznosti

Komisija je sklenila, da bo politiko ničelne tolerance izvajala le v zvezi z neizpolnjevanjem naslednjih obveznosti iz direktive o storitvah:

Direktiva prepoveduje številne diskriminatorne in še posebej obremenjujoče zahteve iz člena 14.

Direktiva uvaja posebne obveznosti za poenostavitev postopkov za izdajo dovoljenj:

- (1) tiho odobritev, tj. da neodzivanje upravnih organov pomeni odobritev, kot je predvideno v členu 13(4),
- (2) veljavnost dovoljenj v celotni državi, ki je zagotovljena v členu 10(4).

Direktiva v členu 24 ukinja popolno prepoved glede poslovnih komunikacij za regulirane poklice.

Zahteve glede ustanavljanja onemogočajo opravljanje čezmejnih storitev. To so ene od najbolj omejevalnih zahtev iz odstavka 2 člena 16 direktive o storitvah (klavzula o svobodi opravljanja storitev), države članice pa jih ne smejo naložiti ponudnikom storitev.

Vir: COM(2012) 261 final, Partnerstvo za novo rast na področju storitev 2012–2015, str. 4.

## 97

Ta politika se uporablja le za najbolj omejujoče zahteve iz direktive. Ne uporablja se za druge ugotovljene ovire, pri katerih je treba oceniti in morda izpodbijati utemeljitev sorazmernosti, ki jo je zagotovila država članica. Stališče Komisije je, da se ne more izreči o posebnih zadevah, saj lahko o njih odloči le Sodišče Evropske unije. Vendar Komisija ne želi posredovati zadev, če ni povsem prepričana, da bo sodba potrdila kršitev zakonodaje.

## 98

Za nekatere zadeve je Komisija zagotovila smernice, ko je na srečanjih strokovnih skupin predstavila nove zahteve, ki temeljijo na obvestilih o zakonodajnih ukrepih, posredovanih v okviru sistema IMI. Kljub temu se politika ničelne tolerance ne uporablja za po mnenju Komisije neupravičene zahteve, ki so jih naložile države članice.

**99**

Od uvedbe direktive je bilo obravnavanih le devet zadev v zvezi s kršitvami, povezanimi z neskladnostjo nacionalne zakonodaje z njo. To je malo v primerjavi s številom težav, sporočenih v okviru medsebojnega ocenjevanja, preverjanj uspešnosti in poročila o izvajanju (storitveni sveženj), in ni v skladu s politiko ničelne tolerance, ki jo je razglasila Komisija.

**Obravnavanje zadev v zvezi s kršitvami traja predolgo****100**

V skladu s podatki, ki jih je zagotovila Komisija, je 18 zadev, ki so bile v obravnavi 1. oktobra 2014 in so bile povezane z direktivo, povprečno trajalo 19,6 meseca. S tem je bil že presežen cilj 18 mesecev, ki ga je Komisija določila za zaključek takih postopkov. Do konca leta 2015, približno 15 mesecev pozneje, je bilo 11 od teh zadev še vedno v obravnavi. Komisija informacij o trajanju zaključenih postopkov za ugotavljanje kršitev, povezanih z direktivo o storitvah, ne zbira ali objavlja sistematično.

**101**

Poleg 20 primerov, povezanih s poznim prenosom (glej odstavek 19) in devetih primerov neskladnosti (glej odstavek 99) je obstajalo 55 zadev<sup>55</sup>, povezanih z nepravilno uporabo ali prenosom direktive o storitvah, in 20 podobnih kršitev, ki se nanašajo na člen 49 (pravica do ustanavljanja) in člen 56 (svoboda opravljanja storitev) PDEU. To so zadeve, pri katerih je bila direktiva pravilno prenesena v nacionalno zakonodajo, vendar so bile določbe zakonodaje nepravilno prenesene ali uporabljane.

**Glede posameznih pritožb, povezanih s storitvami, se redno sprejemajo nadaljnji ukrepi, vendar so med postopki za ugotavljanje kršitev dolga obdobja nedejavnosti****102**

Sodišče je obravnavalo deset zadev v zvezi s kršitvami, ki so se pojavile zaradi ovir, izpostavljenih med obiski pri Komisiji in v državah članicah, ali pri katerih je postopek trajal izredno dolgo.

### 103

V zvezi z zadevami v sistemu Komisije za evidentiranje pritožb (CHAP) so se redno sprejemali nadaljnji ukrepi. Zadeve, povezane z direktivo, so bile posredovane GD za notranji trg in storitve, ki je nato pripravil odgovor ali odprl zadevo v okviru instrumenta EU Pilot, da bi obravnaval kršitev v fazi pred začetkom formalnega postopka za ugotavljanje kršitev. Pri vseh zadevah je med Komisijo in državami članicami potekalo obsežno dopisovanje. Vendar so se po začetku postopkov za ugotavljanje kršitev pojavile dolge zamude, pri posameznih zadevah pa obdobja nedejavnosti in zamude pri odzivanju držav članic. Pri eni zadevi je na primer obdobje nedejavnosti trajalo od februarja 2012 do marca 2014, pri drugi zadevi pa je bila od novembra 2012 do maja 2015 prisotna vrzel v dopisovanju na strani Komisije, čeprav je bila odločitev pozneje sprejeta hitro.

### 104

Čeprav je bilo potrebno več časa, kot je bilo pričakovano in načrtovano, so vse zaključene zadeve v zvezi s kršitvami prispevale k spremembi zakonodaje v zadevni državi članici, s čimer so bile ugotovljene težave odpravljene. Na podlagi tega je mogoče sklepati, da začetek postopkov za ugotavljanje kršitev povzroči zakonodajne spremembe v državi članici. Vendar je njihovo število še vedno izredno majhno. Poleg tega je treba poudariti, da Komisija sicer razglasi začetek postopka za ugotavljanje kršitev, vendar se javnosti ob zaključku zadeve ne zagotovi podrobna dokumentacija, kar zmanjšuje preglednost postopka in škodljivo vpliva na razvoj enotne pravne prakse.

## Sodišču EU je bila predložena le ena zadeva

### 105

Kadar Komisija vloži tožbo zoper državo članico pri Sodišču EU, mora sama zagotoviti dokaz o kršitvi prava EU. Če zagotovljeni dokaz ni dovolj prepričljiv, lahko Sodišče EU razsodi proti Komisiji z razglasitvijo zadeve za nedopustno ali neutemeljeno. Komisija je Sodišču EU predložila le eno zadevo v zvezi s kršitvami na podlagi direktive<sup>56 57</sup> (glej **okvir 6**).

56 Členi 14, 15 in 16.

57 Zadeva C-179/14, Komisija proti Madžarski, 2012/4083.

### Zadeva v zvezi s kršitvami, predložena Sodišču EU

Evropska komisija se je odločila, da vloži tožbo proti Madžarski pri Sodišču Evropske unije, da bi izpodbijala njeno zakonodajo o izdajanju bonov za prehrano, prosti čas in počitnice. Komisija meni, da so omejitve, ki so bile uvedene z madžarsko zakonodajo, ki je začela veljati 1. januarja 2012, v nasprotju s temeljnimi načeli pravice do ustanavljanja in svobode opravljanja storitev iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (člena 49 in 56) in z direktivo o storitvah (Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu).

Leta 2011 je Madžarska spremenila zakonodajo o izdajanju bonov za (tople in hladne) obroke, prosti čas in počitnice, ki jih delodajalci odobrijo delojemalcem in ki se štejejo za ugodnosti v naravi ter za katere se tako uporabljajo ugodnejša davčna pravila in pravila na področju socialne varnosti. Ta zakonodaja je začela veljati 1. januarja 2012 brez daljšega prehodnega obdobja ali ukrepov. Prej niso veljali posebni pogoji za delodajalce, ki delojemalcem izdajajo bone za tople in hladne obroke, ali v zvezi z obliko takih bonov.

Ta nova zakonodaja je zagotovila monopolni položaj javni fundaciji, pristojni za izdajanje (papirnatih ali elektronskih) bonov za hladne obroke in (papirnatih) bonov za tople obroke, ki jih delodajalci odobrijo delojemalcem. Poleg tega določa zelo stroge pogoje za izdajanje bonov za tople obroke, prosti čas in počitnice, ki se štejejo kot ugodnosti v naravi in ki se ne smejo več zagotavljati v elektronski obliki.

Nova zakonodaja pomeni, da so ponudniki, ki so na trgu bonov za tople in hladne obroke prisotni že več let, zdaj izključeni s trga z boni, ki se štejejo kot ugodnosti v naravi.

Ker Madžarska ni uskladila zakonodaje z obrazloženim mnenjem, ki ji je bilo poslano novembra 2012, se je Komisija odločila, da zadevo predloži Sodišču EU. Oktobra 2015 zadeva še ni bila zaključena.

## 106

V poročilih Komisije, Evropskega parlamenta in drugih organov ter zlasti v storitvenem svežnju (junij 2012) so bila pregledana orodja za izvrševanje in oblikovana priporočila za nadaljnje ukrepanje. Sodišče je pri obiskanih državah članicah ugotovilo soglasje o tem, da bi bilo treba vsa vprašanja v zvezi z neizpolnjevanjem obveznosti strogo obravnavati in uporabiti postopke za ugotavljanje kršitev.

## 107

Komisija ni oblikovala sistematične strategije za okrepitev enotnega trga storitev, zlasti področij, ki jih zajema direktiva. Sedanje dejavnosti izvrševanja niso vedno usmerjene v gospodarsko najpomembnejše panoge, izbrane v skladu s pristopom, ki temelji na tveganju.



## Priporočila za posamezne države so bila delno uspešna

### 108

Poleg postopkov za ugotavljanje kršitev skuša Komisija vplivati na države članice tako, da vključuje priporočila, povezana z direktivo o storitvah, v priporočila za posamezne države, izdana v okviru evropskega semestra. Taka priporočila odobri Svet. Komisija meni, da imajo priporočila za posamezne države večji politični učinek kot postopki za ugotavljanje kršitev, saj se o njih dogovorijo in jih sprejmejo vlade držav članic.

### 109

Junija 2014 so bila vprašanja v zvezi s konkurenco v storitvenem sektorju vključena v 14 priporočil za posamezne države<sup>58</sup>. Komisija je na primer priporočila, naj francoska vlada „[o]dpravi neupravičene omejitve pri dostopu do reguliranih poklicev in njihovem opravljanju ter zniža stroške vstopa na trg in spodbuja konkurenčnost na področju storitev“. Leta 2015 je bil ugotovljen določen napredek na tem področju<sup>59</sup>. Vendar nekatere države niso dosegle nobenega napredka ali so dosegle le omejen napredek ali pa se priporočilo za posamezno državo ni upoštevalo. (Glej **okvir 7**.)

### 110

Čeprav Komisija meni, da imajo priporočila za posamezne države večji politični učinek kot postopki za ugotavljanje kršitev, jih vse države članice ne izvajajo ustrezno. Ni dokazov, da so priporočila za posamezne države uspešnejša pri odpravljanju ovir kot postopki za ugotavljanje kršitev.

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

59 Na primer glede reguliranih poklicev, zlasti farmacevtov in optikov, kar zadeva spodbujanje konkurence na področju storitev in zmanjšanje regulativne obremenitve maloprodajnega sektorja s francoskim zakonom *Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises* (ACTPE), namenjenim poenostavitvi postopka za odpiranje maloprodajnih trgovin, in osnutkom zakona o gospodarski dejavnosti, ki daje večja pooblastila organu, pristojnemu za konkurenco.

**Priporočila za posamezne države za leto 2014, ki so bila predmet nadaljnega ukrepanja v letu 2015 in v zvezi s katerimi je bil dosežen le omejen ali sploh nikakršen napredek**

Priporočilo za posamezno državo št. 5 je Madžarski priporočalo, naj „[s]tabilizira regulativni okvir in spodbuja konkurenco na trgu, med drugim z odpravo ovir v storitvenem sektorju“.

Vendar je bilo leta 2015 ugotovljeno, da je Madžarska dosegla omejen napredek pri upoštevanju priporočila za posamezno državo št. 5 in priporočila Sveta. Dejansko ni bil dosežen nikakršen napredek pri stabilizaciji regulativnega okvira in spodbujanju konkurence na trgu, zlasti v storitvenem sektorju.

Priporočilo za posamezno državo št. 4 je Avstriji priporočalo, naj „[o]dpravi prekomerne ovire za ponudnike storitev, vključno z določbami o pravni obliki podjetij in lastništvu delnic ter določbami glede ustanavljanja podjetij, ki ponujajo storitve na različnih področjih“.

Avstrija v obdobju poročanja ni dosegla napredka na področju reform, tudi ne v zvezi z določbami o pravni obliki podjetij in lastništvu delnic ter določbami glede storitvenih dejavnosti na različnih področjih. Še vedno ni bil izveden obsežen pregled veljavnih omejitev.

Priporočilo za posamezno državo št. 6 je Španiji priporočalo, naj „[s]prejme daljnosežno reformo poklicnih storitev in poklicnih združenj do konca leta 2014, pri čemer naj opredeli poklice, za katere velja obveznost registracije v okviru poklicne organizacije, ter preglednost in odgovornost poklicnih združenj, sprostí dostop do neupravičeno rezerviranih dejavnosti in zavaruje enotnost trga pri dostopu do poklicnih storitev in njihovem opravljanju v Španiji. Še skrajša trajanje, stroške in število postopkov, potrebnih za ustanovitev delujočega podjetja. Odpravi neupravičene omejitve za postavitev veleblagovnic z velikimi površinami, zlasti s spremembo obstoječih predpisov za regionalno prostorsko ureditev“.

V zvezi s sprejetjem reforme poklicnih storitev in poklicnih združenj ni bil dosežen napredek.

Delni napredek je bil dosežen pri dodatnem skrajšanju trajanja ter zmanjšanju stroškov in števila postopkov, potrebnih za ustanovitev delujočega podjetja.

## 111

Naloga Komisije je usklajevanje politike evropskega enotnega trga in prizadevanje za odpravo neupravičenih ovir za trgovino na področju storitev. Nekaj let po roku za izvajanje direktive o storitvah so še vedno prisotne ovire za notranji trg storitev, ki jih zajema direktiva. Komisija je vzpostavila vrsto mehanizmov za odkrivanje ovir, ustvarila podporne strukture, da bi pomagala državam članicam pri njihovem zmanjševanju, ter uvedla alternativne ukrepe za reševanje sporov. Vendar Komisija ni bila naklonjena izvajanju sodnih postopkov, delno zaradi njihove dolgotrajnosti, pa tudi zaradi pomanjkanja zaupanja v trdnost zakonodaje. Na splošno je bila Komisija pri zagotavljanju izvajanja direktive le delno uspešna.

## Prenos in spremljanje izvajanja

## 112

Večina držav članic direktive ni pravočasno prenesla v nacionalno zakonodajo. Komisija je spremljala napredek držav članic in poročala o njem Svetu za konkurenčnost. Države članice so priznale, da si je Komisija v praksi zelo prizadevala pri nudenju pomoči pri izvajanju direktive med prenosom in po njem, z organizacijo razprav v skupinah za medsebojno ocenjevanje in zagotavljanjem smernic na rednih srečanjih tematskih strokovnih skupin. Smernice za prenos so bile izdane v obliki priročnika za izvajanje, ki je sicer štel kot koristen, vendar ni bil objavljen pravočasno ob začetku triletnega obdobja, zato je prispeval k zamudam pri popolnem prenosu (glej odstavke 16 do 20).

## Priporočilo 1

---

Komisija naj oblikuje smernice za prenos in jih objavi čim prej po sprejetju.

## 113

Postopek medsebojnega ocenjevanja in poznejša preverjanja uspešnosti so pokazali, da je še vedno prisotnih precej ovir. Po mnenju držav članic bi lahko Komisija naredila več za odpravo potencialno neupravičenih ovir, ki so bile ugotovljene v tem postopku. Poleg tega Komisija ni dovolj izpodbijala utemeljitve o sorazmernosti, ki so jo predložile nekatere države članice. Komisija ni uporabila rezultatov, da bi podprla svoje sistematično izvrševanje direktive z namenom obravnavanja gospodarsko najpomembnejših vprašanj (glej odstavke 21 do 36).

### Priporočilo 2

---

Z nadaljnjim ukrepanjem na podlagi rezultatov dejavnosti, kot so medsebojno ocenjevanje in preverjanja uspešnosti, naj se odpravijo neskladnosti; Komisija in države članice naj obravnavajo gospodarsko najpomembnejša vprašanja.

#### 114

Potencialna gospodarska korist popolnega izvajanja direktive ni znana, vendar se za ocenjeno povečanje izločka pogosto navaja, da kaže učinek zmanjševanja ovir. Zaradi pomanjkanja dovolj podrobnih podatkov o sektorjih, na katere vpliva direktiva, njen učinek še vedno ni zanesljivo količinsko opredeljen. Komisija je šele nedavno pozvala države članice, naj zagotovijo ustrezno podrobne razčlenitve nacionalnih računov (glej odstavke 37 do 42).

### Priporočilo 3

---

Komisija naj si prizadeva zagotoviti, da se vprašanje podatkov, potrebnih za oceno učinkov nove zakonodaje, obravnava v zgodnji fazi zakonodajnega postopka.

### Izvajanje

#### 115

Enotne kontaktne točke so pomemben element direktive. Pri njihovem vzpostavljanju je prihajalo do zamud, njihova kakovost pa se med državami članicami zelo razlikuje, saj nekatere ne kažejo ustrezne velikopoteznosti za oblikovanje EKT, ki se bodo bolj odzivala na potrebe podjetij. Komisija je oblikovala Listino, ki države članice poziva, naj storijo vse potrebno, da bi to dosegle, vendar bo treba na zadovoljive rezultate tega ukrepa še počakati (glej odstavke 46 do 52).

#### 116

Seznanjenost podjetij z EKT ni velika, poleg tega niso vse EKT dovolj vidne (glej odstavke 53 do 55).

### Priporočilo 4

---

Države članice naj upoštevajo Listino o enotnih kontaktnih točkah, na primer z objavo informacij v več jezikih in omogočanjem izvedbe vseh upravnih postopkov, potrebnih za čezmejno opravljanje storitev.

## Zaključki in priporočila

### 117

Upravno sodelovanje prek sistema IMI se lahko koristno uporablja v povezavi z direktivo, vendar je uporaba veliko manjša kot na primer v okviru direktive o poklicnih kvalifikacijah. IMI je prav tako koristno sredstvo za posredovanje obveznih obvestil, vendar se premalo uporablja zaradi nezadovoljstva držav članic s tem, kako Komisija obravnava poslana obvestila, in z nezadostno razumljivostjo obvestil, ki jih pošljejo druge države članice (glej odstavke 56 do 64).

### Priporočilo 5

---

Zakonodajalec naj uvede obdobje mirovanja za obveščanje o osnutkih zahtev in zagotovi njihovo objavo na javno dostopnem spletišču, da se omogoči boljši dostop in pravočasen nadzor.

### 118

Veliko potrošnikov se dokazano še vedno srečuje s težavami pri dostopu do enotnega trga storitev, čeprav ne vlagajo uradnih pritožb. Vendar bi Komisija lahko predlagala, naj se področje uporabe uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov razširi tako, da bo vključevalo člen 20 direktive o storitvah (glej odstavke 65 do 77).

### Priporočilo 6

---

Komisija naj spremeni Prilogo k uredbi o sodelovanju na področju varstva potrošnikov tako, da bo zajela člen 20 direktive o storitvah.

## Izvrševanje

### 119

Čeprav je EU Pilot koristno orodje za sodelovanje med državami članicami in Komisijo, je za začetek obravnavanja zadev običajno potrebno preveč časa, informacije o njihovi rešitvi pa niso objavljene. Tudi če EU Pilot zagotovi rešitev v posamezni zadevi, to ne koristi drugim zainteresiranim stranem in ne prispeva k vzpostavitvi uveljavljene pravne prakse EU na tem področju (glej odstavke 86 do 93).

### Priporočilo 7

---

Komisija naj ne povzroča zamud pri začetku obravnavanja zadeve v okviru sistema EU Pilot, če je bila odkrita težava. Informacije o težavah, rešenih prek sistema EU Pilot, naj se izmenjujejo (če je treba, anonimno), kar bi prispevalo k razširjanju najboljših praks.

### 120

Kljub politiki ničelne tolerance je bilo doslej le devet zadev v zvezi s kršitvami povezanih z neskladnostjo nacionalne zakonodaje z direktivo. Reševanje teh zadev je trajalo predolgo (v povprečju dve leti), le ena zadeva v zvezi s kršitvijo direktive o storitvah pa je bila dejansko posredovana Sodišču EU. Komisija ni oblikovala sistematične strategije za okrepitev enotnega trga storitev, zlasti področij, ki jih zajema direktiva. Pri sedanjih dejavnostih izvrševanja se za osredotočanje na gospodarsko najpomembnejše panoge ne uporablja vedno pristop, ki temelji na tveganju (glej odstavke 94 do 107).

### Priporočilo 8

---

Komisija naj skrajša trajanje postopkov za ugotavljanje kršitev, kolikor je mogoče. Uporablja naj pristop k sprožanju postopkov za ugotavljanje kršitev, ki bi temeljil na tveganju in gospodarskem pomenu zadevnega vprašanja. Glede na to, da tudi Komisija meni, da lahko o pomembnih vprašanjih glede izvajanja odloča le Sodišče EU, bi mu jih morala posredovati, kadar je potrebno.

To poročilo je sprejel senat IV, ki ga vodi Milan Martin CVIKL, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourg na zasedanju 3. februarja 2016.

*Za Računsko sodišče*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Predsednik*

## Povzetek

### IV

Komisija je svoje prednostne naloge opredelila v Sporočilu o izvajanju direktive o storitvah<sup>1</sup> iz leta 2012. V svojem sporočilu pojasnjuje, da se osredotoča na izvrševanje, vendar to ni njeno edino področje ukrepanja. Opredelila je tudi prednostne sektorje in določila ukrepe za naslednja leta, vključno z akcijskim načrtom za maloprodajni sektor, reformo direktive o poklicnih kvalifikacijah ter medsebojnim strokovnim pregledom pravnih oblik podjetij in lastniških deležev. Evropski svet je ta sklop ukrepov pozdravil v svojih sklepih z dne 23. oktobra 2013. Kot je poudaril, imajo države članice osrednjo vlogo pri izvajanju direktive o storitvah.

Komisija je v prvi polovici leta 2015 začela več postopkov za ugotavljanje kršitev, pri katerih je treba oceniti sorazmernost nacionalnega ukrepa. Na primer, obravnavala je osem zadev v zvezi s kršitvami, povezanimi s pravnimi oblikami podjetij in lastniškimi deleži oziroma tarifami (ki so v skladu s členom 15 direktive o storitvah pogojne obveznosti). Obravnavala je tudi več zadev na podlagi količinskih ali ozemeljskih omejitev (člen 15 direktive o storitvah) in na podlagi člena 20(2) (nediskriminacija pri dostopu do storitev). V drugi polovici leta 2015 je v okviru instrumenta EU Pilot v zvezi z neskladnostjo s členom 8 direktive o storitvah odprla deset zadev, povezanih z enotnimi kontaktnimi točkami, pri katerih je treba prav tako oceniti sorazmernost.

### V

Komisija sodne postopke izvaja po potrebi. Komisija je opredelila svoje prednostne sektorje in v okviru teh tudi ukrepala.

Del Direktive temelji na oceni sorazmernosti, ki jo države članice izvedejo za vsak primer posebej, Komisija pa mora to upoštevati (npr. člen 15 in člen 39, ki od držav članic zahtevata ocenjevanje nekaterih zahtev). Ukrep se zato ne sprejme na podlagi stopnje zaupanja, temveč na pravni podlagi. Trajanje sodnega postopka ni bilo nikoli odločilni dejavnik pri uvedbi postopkov za ugotavljanje kršitev. Glede brezpogojnih obveznosti iz Direktive je Komisija takoj ukrepala z zelo doslednim številom preiskav na lastno pobudo. Od povprečno 80 zadev v okviru instrumenta EU Pilot letno na lastno pobudo odpre več kot 30 zadev.

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

### VI

Kar zadeva ekonomski učinek direktive o storitvah, je študija iz leta 2012 ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)) temeljila na oceni ovir v storitvenem sektorju v dveh točkah v času: pred uvedbo Direktive in po njej (konec leta 2011). Komisija je to študijo tudi posodobila, da bi zajela nacionalne reforme, ki so se izvedle med letoma 2012 in 2014 (na voljo na spletnem mestu: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Poleg tega so se pred kratkim izvedle podrobnejše ocene preostalih ovir in gospodarskega potenciala v primeru njihove odprave v prednostnih sektorjih poslovnih storitev in prodaje na drobno. Objavljene so bile v delovnem dokumentu služb Komisije v zvezi s strategijo enotnega trga (glej oddelka 2.3 in 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

### VII, prva alineja

Komisija je po medsebojnem ocenjevanju, ki se je izvedlo leta 2013, odprla več kot 30 zadev (zadeve z ničelno toleranco). Po medsebojnem strokovnem pregledu pravnih oblik podjetij, lastniških deležev in tarif leta 2014 je odprla 15 zadev v okviru instrumenta EU Pilot. Od teh 15 zadev je v 5 primerih zadevnim državam članicam poslala uradni opomin, kar pomeni skupno približno 80 zadev v okviru instrumenta EU Pilot letno. To je eno največjih števil zadev, ki jih je Komisija odprla za en sam del sekundarne zakonodaje. Pomeni veliko prizadevanje držav članic in Komisije, saj je bilo za njen prenos potrebnih 1 584 nacionalnih delov zakonodaje, kar je največje število ukrepov za prenos, potrebnih za en sam del sekundarne zakonodaje EU.

### VII, druga alineja

EU Pilot je sistem, prek katerega Komisija in države članice v zgodnji fazi razpravljajo o morebitnih kršitvah prava Unije. Te razprave temeljijo na zaupnosti; Komisija ne razkrije, ali zadeva v okviru instrumenta EU Pilot v zvezi z določenim predmetom urejanja poteka oziroma je potekala proti določeni državi članici. Dobre prakse o uporabi prava Unije, vključno z delovanjem sistema EU Pilot, z državami članicami izmenjuje na namenskem forumu. Informacije o sistemu EU Pilot v strnjeni obliki objavlja v Letnem poročilu o spremljanju uporabe prava EU (COM(2015) 329). Če bi objavila posebne informacije o zadevi v okviru instrumenta EU Pilot, bi morala spoštovati obveznosti glede zaupnosti, ki jih ima do držav članic, in proučiti vsak primer posebej. Prakso Komisije, da tekoče preiskave v okviru sistema EU Pilot obravnava zaupno, je že potrdilo Sodišče Evropske unije (sodba v zadevi Petrie (zadeva T-191/99), sodba v zadevi Spirlea (zadeva T-306/12), sodba v zadevi ClientEarth proti Komisiji (zadevi T-424/14 in T-425/14)). Te sodbe je podalo v zvezi z dostopom do dokumentov, ki so ga zahtevale zunanje tretje strani. Komisija ob upoštevanju navedenega meni, da njena veljavna politika razširjanja ohranja ustrezno ravnovesje med potrebo po spodbujanju dobrih praks na področju uporabe prava Unije in med spoštovanjem zaupnosti do držav članic. Prizadeva si, da bi razširjala strnjene informacije o sistemu EU Pilot.

### VII, tretja alineja

Komisija meni, da je namen postopka za ugotavljanje kršitev čim prej ustaviti kršenje prava Unije in zagotoviti skladnost. Prizadeva si, da bi čim bolj skrajšala čas, potreben za doseg tega cilja. Najučinkovitejši način za doseg tega cilja pa ni vedno povezan s hitro izvedbo postopka za ugotavljanje kršitev, saj lahko včasih nadaljevanje postopka za ugotavljanje kršitev brez upoštevanja pogojnih situacij prinese rezultate, ki so ravno nasprotni.



### VII, četrta alineja

Dejstvo, da zadeve niso prišle pred Sodišče, ne pomeni nujno, da Komisija ni dejavno preganjala kršitev, ampak da se je skladnost zagotovila pred predložitvijo Sodišču. Namen postopka za ugotavljanje kršitev je čimprejšnje zagotavljanje skladnosti. V tem smislu je orodje EU Pilot učinkovit instrument za reševanje vprašanj pred začetkom formalnega postopka za ugotavljanje kršitev in po potrebi morebitno predložitvijo zadeve Sodišču. Število postopkov za ugotavljanje kršitev in s tem tudi predložitvev Sodišču se je po uvedbi sistema EU Pilot na splošno zelo zmanjšalo. Kot je navedeno v odgovoru, ta trditev drži za postopek za ugotavljanje kršitev na splošno.

### VIII, prva alineja

Komisija državam članicam pomaga pri izvajanju zakonodaje Unije z izčrpno zbirko orodij za spodbujanje skladnosti (načrti za izvajanje pomembnih zakonodajnih pobud, omrežij ter srečanj in smernic strokovnega odbora). Sveženj za boljše pravno urejanje, sprejet maja 2015, je potrdil podporo Komisije državam članicam pri njihovem prizadevanju na področju izvajanja (Smernice za boljše pravno urejanje, str. 33–35). V zvezi s tem vse predloge pomembnih direktiv spremljajo načrti za izvajanje, v katerih so opisani izzivi na področju izvajanja, in pomembni podporni ukrepi, ki jih bo sprejela Komisija.

Priročnik o uveljavljanju direktive o storitvah je bil na voljo 7 mesecev po sprejetju direktive o storitvah in 29 mesecev pred rokom za prenos. Pred objavo priročnika so se izvedla obsežna posvetovanja in razprave z državami članicami, zato je bila državam članicam vsebina vnaprej dobro znana. Objava priročnika brez ustreznega posvetovanja bi bila večja težava kot zamuda pri njegovi objavi.

### VIII, druga alineja

Komisija v skladu s svojo agendo za boljše pravno urejanje brez poseganja v politične odločitve krepi svoj pristop k oceni učinka in vrednotenju, da bi izboljšala bazo podatkov, na kateri temeljijo vsi zakonodajni predlogi. Komisija je posodobila svoj postopek oblikovanja politik, tako da je ta odprt za naknadni nadzor in mnenja javnosti, ter vzpostavila spletni portal, prek katerega je mogoče spremljati pobude in nova javna posvetovanja, kadar Komisija ocenjuje obstoječe politike ali morebitne nove predloge.

### VIII, četrta alineja

Komisija je v strategiji za enotni trg na področju blaga in storitev, ki jo je objavila 28. oktobra 2015, napovedala več ukrepov za boljše izvajanje direktive o storitvah, vključno z reformo postopka obveščanja. Komisija proučuje več zakonodajnih možnosti, vključno z elementi, kot sta obdobje mirovanja in omogočanje dostopa deležnikom do obvestil, da se zagotovi večja preglednost. V strategiji za enotni trg je poudarjeno dejstvo, da zagotavljanje informacij na javno dostopnem spletišču še ni na voljo. Ustrezen predlog je načrtovan za leto 2016.

### VIII, peta alineja

V strategiji za enotni trg je napovedana taka sprememba zakonodaje o sodelovanju na področju varstva potrošnikov, pa tudi zakonodaja, ki zagotavlja okvir, ožji od tistega iz člena 20 direktive o storitvah.

## Uvod

### 11

Komisija ugotavlja, da je GD za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja nastal z združitvijo nekdanjih GD za notranji trg in storitve ter GD za podjetništvo in industrijo.

## Opažanja

### 14

Komisija je opredelila področja, na katerih Direktiva ni bila izvedena, ter sprejela ustrezne ukrepe, na primer politiko ničelne tolerance in zadeve v zvezi s pravno obliko podjetij, lastniškimi deleži in tarifami. Države članice morajo opredeliti omejitve in ovire na svojih ozemljih.

Komisiji se je zdelo koristno, da sistematično uporablja sistem EU Pilot kot učinkovit način za izogibanje dolgotrajnim pravnim postopkom in hitro zagotavljanje skladnosti držav članic.

V skladu z nekaterimi pomembnimi določbami v Direktivi morajo države članice za vsak posamezni primer opraviti oceno sorazmernosti, Komisija pa mora ta element upoštevati in paziti, da ne preseže okvira področja uporabe direktive o storitvah.

### 15

Kar zadeva ekonomski učinek direktive o storitvah, je študija iz leta 2012 ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)) temeljila na oceni ovir v storitvenem sektorju v dveh točkah v času: pred uvedbo Direktive in po njej (konec leta 2011).

Komisija je to študijo posodobila, da bi zajela nacionalne reforme, ki so se izvedle med letoma 2012 in 2014 (na voljo na spletnem mestu: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Poleg tega so se pred kratkim izvedle tudi podrobnejše ocene preostalih ovir in gospodarskega potenciala v primeru njihove odprave v prednostnih sektorjih poslovnih storitev in prodaje na drobno. Objavljene so bile v delovnem dokumentu služb Komisije v zvezi s strategijo enotnega trga (glej oddelka 2.3 in 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

### 17

Priročnik je bil na voljo 7 mesecev po sprejetju direktive o storitvah in 29 mesecev pred rokom za prenos. Pred objavo priročnika so se izvedla obsežna posvetovanja in razprave z državami članicami, zato je bila državam članicam vsebina vnaprej dobro znana. Objava priročnika brez ustreznega posvetovanja bi bila večja težava kot manjša zamuda pri njegovi objavi.

### 28

Komisija meni, da bi bilo treba storiti več za izboljšanje ambicioznega izvajanja direktive o storitvah. Službe Komisije so leta 2015 izvedle oceno, ki je sledila oceni iz leta 2012 in v kateri so proučile napredek, dosežen v obdobju 2012–2014. Ugotovile so, da bodo ukrepi, sprejeti v tem obdobju, prispevali le dodatnega 0,1 % BDP EU (od morebitnega 1,8 % BDP, kot je bilo opredeljeno v študiji iz leta 2012).

Komisija meni, da bi bilo treba sprejeti nadaljnje ukrepe, s katerimi bi se dodatno zmanjšale omejitve glede pravne oblike podjetij, kot je razvidno iz na primer priporočil za posamezne države, pripravljenih v okviru evropskega semestra, in nedavnih ukrepov Komisije, namenjenih tovrstnim omejitvam v več državah članicah.

### 29

Komisija je opredelila svoje prednostne naloge v Sporočilu o izvajanju direktive o storitvah<sup>2</sup> iz leta 2012. V svojem sporočilu pojasnjuje, da se osredotoča na izvrševanje, vendar to ni njeno edino področje ukrepanja. Opredelila je tudi prednostne sektorje in določila ukrepe za naslednja leta, vključno z akcijskim načrtom za maloprodajni sektor, reformo direktive o poklicnih kvalifikacijah ter medsebojnim strokovnim pregledom pravnih oblik podjetij in lastniških deležev. Evropski svet je ta sklop ukrepov pozdravil v svojih sklepih z dne 23. oktobra 2013. Kot je poudaril, imajo države članice osrednjo vlogo pri izvajanju direktive o storitvah.

Komisija je poleti leta 2012 stopila v stik z državami članicami in poizvedela, kako nameravajo odpraviti očitne kršitve (zadeve z ničelno toleranco).

### 36

Namen preverjanj uspešnosti ni bil opredelitev ovir, ki niso združljive z direktivo o storitvah. Po preverjanjih uspešnosti je bila leta 2013 spremenjena direktiva o poklicnih kvalifikacijah (glej prvotni predlog COM(2011) 883 final, oddelek 4.11, in sporočilo Komisije iz leta 2011 (COM(2011) 20, oddelek 4.2), leta 2015 pa se je sklenil dogovor o spremembi direktive o paketnem potovanju (glej prvotni predlog Komisije COM(2013) 512, oddelek 1.4 predloga).

### 37

Podrobna ocena reform, ki so jih države članice izvedle od uvedbe direktive o storitvah do konca leta 2011 in njihovega morebitnega ekonomskega učinka, je bila objavljena leta 2012.

V študiji ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)) so podrobno pojasnjeni ekonomski podatki, na podlagi katerih se je ocena izvedla, in njihovi viri (glej strani 19–20 in 67–68). Nekateri podatki za eno ali več držav članic morda manjkajo ali niso na voljo. Vendar je to zelo običajna težava pri vseh vrstah ekonomskih študij ali ekonometričnih analiz.

### 38

Glej odgovor Komisije na odstavek 15.

---

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

### 39

Glej tudi odgovore Komisije na odstavka 37 in 38.

### 40

Glej odgovore Komisije na odstavke 37 do 39.

### Skupni odgovor na odstavka 41 in 42

Komisija je začela pobudo, v okviru katere si prizadeva za popolnejšo in pravočasno predložitev podatkov iz nacionalnih računov, ki jih objavlja Eurostat. Obstaja tudi več drugih vrst statističnih podatkov o storitvenih sektorjih (vključno z na primer strukturno statistiko podjetij), na podlagi katerih je mogoča poglobljena analiza trgov storitev.

### 43

Direktiva o storitvah je v zvezi z informacijskimi storitvami ali mehanizmi sodelovanja predvidela le enotne kontaktne točke. Kar zadeva uporabo sistema IMI, je v njem za področje storitev registriranih več kot 6 000 pristojnih organov. Število izmenjav informacij med organi je še vedno razmeroma majhno, saj države članice podcenjujejo potencial sistema (in zaradi slabega poznavanja pravnih obveznosti na podlagi direktive o storitvah zlasti na lokalni ravni).

Mreža evropskih potrošniških centrov ni bila vzpostavljena za namene direktive o storitvah. Pristojna je za številne dejavnosti. Ena njenih ključnih nalog je zaščita pravic potrošnikov v čezmejnem okviru. Evropski potrošniški centri, kolikor jim to dovoljujejo sredstva, sodelujejo tudi pri zaščiti pravic potrošnikov na podlagi direktive o storitvah.

### 46

Za vzpostavljanje enotnih kontaktnih točk in njihovo ustrezno delovanje so odgovorne države članice. Komisija jim pri tem ves čas nudi podporo. Podporo je zagotovila prek dveh strokovnih skupin:

- EUGO – s tem se je vzpostavila platforma za izmenjavo dobre prakse in organizacijo primerjave, da bi države članice prejele povratne informacije o svojih dosežkih in potrebnih izboljšavah (organizira se letno na podlagi primerjalne študije ali uporabniškega testiranja).
- Strokovna skupina za e-postopke – ustanovljena je bila zaradi razpravljanja o vprašanjih, povezanih z medopravilnostjo elektronskih postopkov in posebnih orodij, ki jih je Komisija zagotovila zaradi spodbujanja skladnosti z obveznostmi na podlagi člena 8 direktive o storitvah. Ta tehnična podskupina več ne obstaja. Vprašanja, povezana z e-postopki, se zdaj obravnavajo na podlagi Uredbe (EU) št. 910/2014 o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja za elektronske transakcije na notranjem trgu (uredba eIDAS).

### 47

Pregled notranjega trga zagotavlja priložnost za letno poročanje o uspešnosti enotnih kontaktnih točk. To se izvaja na podlagi zunanjih študij, ki jih navede Sodišče, pa tudi na podlagi uporabniškega testiranja, ki ga Komisija izvaja skupaj z državami članicami. Uporabniško testiranje z državami članicami se je izvedlo leta 2011, 2013 in 2015. Komisija je leta 2013 v testiranje vključila tudi podjetja (prek Evropske podjetniške mreže, združenja Eurochambers in organizacije BusinessEurope). Leta 2015 niso bila več vključena, saj je to testiranje izvedel zunanji izvajalec v okviru študije.

### 51

Komisija bo še naprej podpirala države članice z objavo smernic in priporočil na podlagi dobre prakse.

### 52

Komisija je po objavi nedavne študije enotnih kontaktnih točk odprla deset preiskav v okviru sistema EU Pilot proti desetim državam članicam. Preiskave še potekajo (december 2015).

### 54

Za koordiniranje ukrepov organov, pristojnih za enotne kontaktne točke, je bila vzpostavljena mreža EUGO, ki prispeva k ozaveščanju podjetnikov in podjetij o načinih pridobivanja podrobnih informacij o poslovanju v tujini ter izpolnjevanja upravnih formalnosti v zvezi z ustanovitvijo podjetja ali čezmejnimi zagotavljanjem storitev.

### 55

Komisija si prizadeva za izboljšanje dostopa do enotnih kontaktnih točk, na primer z boljšim označevanjem na spletnem mestu Your Europe Business. V okviru programa COSME je predlagala financiranje čezmejnih projektov za ozaveščanje o enotnih kontaktnih točkah s poudarkom zlasti na spletnih dejavnostih.

### 60

Jasnost in kakovost obvestil, poslanih prek sistema IMI, in zlasti ocene sorazmernosti nacionalnih predpisov, zahtevanih na podlagi direktive o storitvah, sta odvisni od države članice, ki pošilja obvestilo. Da bi Komisija olajšala ocenjevanje obvestil, zagotavlja prevod v angleški jezik za vse države članice, prevodi pa so na voljo v sistemu IMI.

Opozoriti je treba, da na podlagi direktive o storitvah ni treba obveščati o osnutkih ukrepov, zato so sporočeni ukrepi največkrat že sprejeti. V zvezi s tem je edino učinkovito orodje Komisije za obravnavanje navedenih ukrepov postopek za ugotavljanje kršitev, pa bi bilo v fazi osnutka ukrepanje Komisije učinkovitejše. Komisija je v okviru strategije za enotni trg napovedala zakonodajno pobudo za obravnavanje teh vprašanj.

### 61

Komisija je seznanjena z več zahtevami, o katerih bi jo države članice morale obvestiti, vendar je niso. V nasprotju s sistemom, vzpostavljenim na podlagi direktive o preglednosti (prej 98/34/ES, zdaj (EU) 2015/1535), ki jo dopolnjuje sodna praksa Sodišča Evropske unije (zadeva C-194/94, CIA Security), v katerem se nacionalni ukrepi, ki niso bili sporočeni, ne morejo uporabljati, tovrstne sankcije na podlagi direktive o storitvah niso uvedene. Komisija proučuje možnost, da bi v okviru svojega zakonodajnega ukrepa na podlagi strategije za enotni trg uvedla določbo, v skladu s katero bi bila zahteva, ki se ne bi sporočila, neveljavna, kar bi morale države članice spodbuditi k obveščanju.

### 62

Direktiva o storitvah in direktiva o preglednosti obe določata obveznost glede obveščanja o novih zahtevah, vendar direktiva o storitvah ne vsebuje nobene obveznosti glede obveščanja o osnutkih ukrepov in ne vključuje nobenega obdobja mirovanja, zaradi česar Komisija nima veliko možnosti za posredovanje. Iz podatkov je razvidno, da so države članice že sprejele veliko večino sporočenih ukrepov. Poleg tega obvestila na podlagi direktive o storitvah za deležnike in poslovno skupnost na splošno niso pregledna, zato se ti ne morejo odzvati na osnutek ukrepa. Da bi Komisija izboljšala postopek obveščanja za storitve, proučuje več zakonodajnih možnosti, vključno z elementi, kot sta obdobje mirovanja in omogočanje dostopa deležnikom do obvestil, s katerimi bi zagotovila večjo preglednost. Zagotavljanje informacij na javno dostopnem spletnem mestu se lahko šteje za orodje, s katerim se bo dosegla taka preglednost.

### 66

V nekaterih evropskih potrošniških centrih je kontaktna točka za zadeve v zvezi z direktivo o storitvah, vendar so dejavnosti teh kontaktnih točk ločene od dejavnosti evropskih potrošniških centrov, struktur, ki jih Evropska komisija in države članice sofinancirajo za pomoč potrošnikom pri vprašanjih v zvezi s čezmejnimi nakupi.

### 67

Da bi bili potrošniki bolje obveščeni, so na ravni EU izšle brošure, tudi brošura z naslovom „Nakup storitev povsod v EU“<sup>3</sup>, v kateri so jasno navedene pravice potrošnikov. Vendar pa morajo glavna prizadevanja za boljšo ozaveščenost potekati na nacionalni ravni, da bi se upoštevale posebne komunikacijske potrebe državljanov v različnih državah članicah.

222 pritožb, povezanih s členom 20, o katerih so poročali evropski potrošniški centri, je le del vseh pritožb potrošnikov, saj vse te pritožbe niso naslovljene le na evropske potrošniške centre, ampak so lahko naslovljene na nacionalne organe, potrošniška združenja ali Komisijo (npr. približno 1 000 pritožb je bilo naslovljenih na mreži Tvoja Evropa – nasveti in Europe Direct).

### 75

Smernice Komisije iz leta 2012 niso učinkovito zagotavljale pravne varnosti za trgovce in potrošnike ter pojasnile določb člena 20(2). Zato so potrebni dodatni ukrepi za uresničevanje teh načel in pripravo konkretnih pravil za preprečevanje diskriminacije na podlagi državljanstva ali prebivališča udeležencev na trgu. Komisija je v strategiji za enotni trg napovedala, da bo sprejela zakonodajne ukrepe za boj proti neutemeljenemu razlikovanju potrošnikov zaradi kraja stalnega prebivališča ali nacionalnosti na področju dostopa, cen ali drugih prodajnih pogojev. To vključuje opredelitev in prepoved posamičnih oblik diskriminacije na podlagi prebivališča, ki ne temeljijo na objektivnih in preverljivih dejavnikih.

### 76

Preiskave se izvajajo na podlagi člena 9 uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov (Uredba (ES) št. 2006/2004), ki vključuje prilogo z zadevnim materialnim pravom. Direktiva o storitvah v to prilogo trenutno ni vključena, zato preiskav ni mogoče izvesti za preverjanje skladnosti poslovanja z določbami te direktive, pomembnimi za potrošnika (tj. členom 20). Cilj v okviru strategije za enotni trg je dodati člen 20 v prilogo k uredbi o sodelovanju na področju varstva potrošnikov. To bi pomenilo, da bodo zanj veljale vse določbe iz Uredbe: ne le določbe o preiskavah (člen 9), ampak tudi splošne določbe, kot so prošnje za medsebojno pomoč (členi 6, 7 in 8).

3 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publications/docs/article20\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/article20_sl.pdf).

### 77

V okviru zunanje ocene je bilo dejansko podano priporočilo za razširitev preiskav, saj so učinkovita orodja za izvrševanje. To se je upoštevalo pri pregledu uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov, saj bo eden od predlaganih ukrepov povečanje učinkovitosti usklajenih ukrepov (na podlagi člena 9 Uredbe), kot so preiskave. V zunanji oceni se je jasno razlikovalo med veljavnim okvirom uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov ter ciljem, ki ga je treba doseči za krepitev mehanizmov sodelovanja Uredbe kot takih in področjem uporabe priloge k Uredbi. V prilogi k uredbi o sodelovanju na področju varstva potrošnikov trenutno ni vključena nobena določba direktive o storitvah, zato ni podano nobeno posebno priporočilo glede preiskav v zvezi z direktivo o storitvah.

V zunanji oceni glede področja uporabe priloge ni bilo podano priporočilo, naj se upošteva celotna direktiva o storitvah, in sicer zaradi razlogov, ki jih je navedlo Sodišče in ki so bili vzeti iz poročila o zunanji oceni. Vendar se je pri pripravi pregleda uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov upoštevala ocena zunanje ocene v zvezi s pomembno čezmejno razsežnostjo te direktive in Komisija namerava predlagati, da se vključi le člen 20 (kot je bilo pojasnjeno v odgovoru Komisije na odstavek 76).

### 82

Vprašanja glede izvajanja, povezana z direktivo o storitvah, so pogosto strukturne težave, povezane s pravno ureditvijo in ne z upravnimi kršitvami. Ne glede na to strategija za enotni trg zagotavlja krepitev sistema Solvit, da se bo v njegovem okviru lahko obravnavalo več strukturnih težav in težav, pri katerih ni nujno prisotna čezmejna razsežnost.

### 83

Komisija pomaga sistemu Solvit in podpira njegovo delovanje z:

- (a) organizacijo rednih usposabljanj in dogodkov povezovanja mrež v sodelovanju z nacionalnimi centri Solvit;
- (b) pripravo in posodabljanjem priručnika mreže Solvit za obravnavanje primerov v sodelovanju z nacionalnimi centri Solvit;
- (c) zagotavljanjem pomoči pri obravnavanju primerov na zahtevo centrov Solvit. V zapletenih primerih to lahko vključuje zagotavljanje neformalnega pravnega svetovanja;
- (d) upravljanjem in vzdrževanjem zbirke podatkov Solvit in javnega vmesnika ter z zagotavljanjem posebnega usposabljanja in gradiva za njeno lažjo uporabo v centrih Solvit;
- (e) spremljanjem kakovosti in uspešnosti centrov Solvit in obravnavanih primerov;
- (f) zagotavljanjem boljše uskladitve obravnavanja pritožb in sistema Solvit;
- (g) obveščanjem centrov Solvit na njihovo zahtevo o nadaljnjih ukrepih, ki jih je Komisija sprejela v zvezi z nerešenimi primeri, ko je bila pritožba vložena pri Komisiji.

### 89

EU Pilot je zlasti orodje za doseganje skladnosti držav članic in izogibanje uvedbi postopka za ugotavljanje kršitev. Za navedeno sta potrebna temeljita analiza in neprekinjen dialog.

**90**

Časovni razpon od registracije prve pritožbe je 16,6 meseca. Povprečen čas za zadevo v sistemu EU Pilot je 11 mesecev.

**Okvir 4 – Primeri zamud v postopku EU Pilot**

Komisija je zadevo v okviru instrumenta EU Pilot odprla novembra 2012, uradni opomin (prvi korak postopka za ugotavljanje kršitev) pa poslala oktobra 2013. Stopnja v sistemu EU Pilot je torej trajala le 11 mesecev.

Tretjo zadevo je odprla marca 2012 in zaključila maja 2013 zaradi nadaljnje obravnave v okviru postopkov za ugotavljanje kršitev. Manjša zamuda pri zaključku zadeve v okviru instrumenta EU Pilot je nastala zaradi zahteve Komisije po dodatnih informacijah februarja 2013.

**93**

EU Pilot je sistem, prek katerega Komisija in države članice v zgodnji fazi razpravljajo o morebitnih kršitvah prava Unije. EU Pilot je faza neformalnega, a strukturiranega dialoga med Komisijo in posamezno zadevno državo članico, katerega namen je hitro iskanje rešitev in izogibanje uporabi formalnih postopkov za ugotavljanje kršitev. Če je rezultat tega dvostranskega dialoga zadovoljiv, se zadeva v okviru instrumenta EU Pilot zaključi. Če se nasprotno ugotovi morebitna kršitev prava Unije, rešitve v tej zgodnji fazi pa ni bilo mogoče najti, lahko Komisija začne postopek za ugotavljanje kršitev (s pošiljanjem uradnega opomina državi članici). Ta dialog je zaupen. Komisija ne razkrije, ali zadeva v okviru instrumenta EU Pilot v zvezi z določenim predmetom urejanja poteka oziroma je potekala proti določeni državi članici. Dobre prakse o uporabi prava Unije, vključno z delovanjem sistema EU Pilot, z državami članicami izmenjuje na namenskem forumu. Komisija objavi informacije o zadevah v zvezi s kršitvami, tj. kadar začne formalni postopek za kršitve prava Unije s pošiljanjem uradnega opomina. Ko začne postopek za ugotavljanje kršitev in pošlje uradni opomin, objavi naslov in številko zadeve ([http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/?lang\\_code=sl](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=sl)). To velja tudi za stopnjo obrazloženega mnenja, ko se prav tako objavi kratko sporočilo za javnost. Komisija ob predložitvi zadeve Sodišču objavi podrobnejše sporočilo za javnost. Informacije o sistemu EU Pilot v strnjeni obliki objavlja v Letnem poročilu o spremljanju uporabe prava EU (COM(2015) 329). Če bi Komisija objavila posebne informacije o zadevi v okviru instrumenta EU Pilot, bi bilo to v nasprotju z obveznostjo glede zaupnosti, ki jih ima do držav članic v okviru ukrepanja pred ugotavljanjem kršitev (kar bi lahko ogrozilo zaupanje nacionalnih organov v tej in drugih zadevah). Prakso Komisije, da tekoče preiskave v okviru sistema EU Pilot obravnava zaupno, je potrdilo Sodišče Evropske unije (sodba v zadevi Petrie (zadeva T-191/99), sodba v zadevi Spirlea (zadeva T-306/12), sodba v zadevi ClientEarth proti Komisiji (zadevi T-424/14 in T-425/14)).

Komisija ob upoštevanju navedenega meni, da njena veljavna politika razširjanja ohranja ustrezno ravnovesje med potrebo po spodbujanju dobrih praks na področju uporabe prava Unije ter zaupnostjo med njo in državami članicami. Prizadeva si, da bi proučila najboljše načine za razširjanje strnjenih informacij o sistemu EU Pilot.



### 97

Komisija je v prvi polovici leta 2015 začela več postopkov za ugotavljanje kršitev, pri katerih je bilo treba oceniti sorazmernost nacionalnega ukrepa. Na primer, obravnavala je osem zadev v zvezi s kršitvami, povezanimi s pravnimi oblikami podjetij in lastniškimi deleži oziroma tarifami (ki so v skladu s členom 15 direktive o storitvah pogojne obveznosti). Obravnavala je tudi več zadev na podlagi količinskih ali ozemeljskih omejitev (člen 15 direktive o storitvah) in na podlagi člena 20(2) (nediskriminacija pri dostopu do storitev). V drugi polovici leta 2015 je v okviru instrumenta EU Pilot v zvezi z neskladnostjo s členom 8 direktive o storitvah odprla deset zadev, povezanih z enotnimi kontaktnimi točkami, pri katerih je treba prav tako oceniti sorazmernost. Ko Komisija proti državi članici začne postopek pred Sodiščem, mora zagotoviti potrebne dokaze za kršitev prava Unije in dejstvo, da je pred začetkom postopka pred Sodiščem državi članici dala možnost, da predloži svoje argumente. Če takih dokazov ne zagotovi, lahko Sodišče razsodi proti Komisiji z razglasitvijo zadeve za nedopustno ali neutemeljeno.

### 98

Politika ničelne tolerance je bila oblikovana takoj po medsebojnem ocenjevanju kot politika za obravnavanje brezpogojnih obveznosti, tj. obveznosti, ki niso bile odvisne od analize sorazmernosti. Na začetku izvajanja direktive o storitvah so se navedene obveznosti štejele za prednostno nalogo Komisije. Vendar je Komisija, kot je navedla v odgovoru na odstavek 97, nato začela postopke za ugotavljanje kršitev v primeru neutemeljenih zahtev.

### 99

Komisija je odprla precej več kot devet zadev, povezanih z neskladnostjo nacionalne zakonodaje, odprtih pa ima devet zadev v zvezi s kršitvami na podlagi politike ničelne tolerance, kar pomeni, da države članice v zvezi z določenimi ukrepi, vključenimi v direktivo o storitvah, ki jih lahko Komisija opredeli kot brezpogojne obveznosti, ne bi smele imeti odprtih zadev v zvezi s kršitvami zaradi neskladnosti z nacionalno zakonodajo. „Ničelna toleranca“ je torej izpolnjena, ko ne poteka noben postopek za ugotavljanje kršitev proti državam članicam. Čeprav je Komisija odprla 9 zadev v zvezi s kršitvami, je začela približno 40 preiskav. Teh 9 zadev v zvezi s kršitvami se torej lahko šteje za dober rezultat, saj so se ostale razrešile v prejšnjih stopnjah preiskave. Upoštevati je treba, da je Komisija zadeve z ničelno toleranco odprla na podlagi poročila o nacionalnih ovirah, ki je osnova svežnja za izvajanje iz leta 2012. Komisija je po pregledu tega poročila opredelila brezpogojne obveznosti, ki jih države članice niso izpolnile. Rezultat tega pregleda je 40 odprtih preiskav.

### 100

Komisija potrjuje, da je 18 mesecev cilj za obravnavanje zadeve v zvezi s kršitvami in da je bilo povprečno trajanje obravnave zadev v zvezi z direktivo o storitvah 19,6 meseca. Navedene zadeve vključujejo tudi politično zelo občutljive. Trajanje zadev v zvezi z direktivo o storitvah je krajše od povprečnega trajanja zadev v zvezi z drugimi direktivami o notranjem trgu.

### 101

Kot je Komisija pojasnila v odgovoru na odstavek 99, so t. i. zadeve, „povezane z neskladnostjo“, zadeve z ničelno toleranco, ki jih je začela na lastno pobudo.

**104**

Trajanje zadev v zvezi s kršitvijo, povezanih z direktivo o storitvah, je krajše od povprečja. Poleg tega Komisija meni, da zakonodajne spremembe v državah članicah niso le posledice začetka postopka za ugotavljanje kršitev: od uvedbe sistema EU Pilot so se številne zadeve rešile pred uvedbo postopkov za ugotavljanje kršitev. Uspeh sistema EU Pilot pojasnjuje manjše število postopkov za ugotavljanje kršitev in naknadnih predložitvev zadev Sodišču. Sklepi, ki jih je Komisija na podlagi razpoložljive dokumentacije sprejela glede zadev v zvezi s kršitvami, so javno dostopni na spletnem mestu Komisije. Poleg tega letno poročilo Komisije o spremljanju uporabe prava Unije zagotavlja popoln pregled postopkov za ugotavljanje kršitev, ki jih je Komisija obravnavala prejšnje leto. Kot je Sodišče ugotovilo, bi bilo treba ohraniti vzdušje medsebojnega zaupanja med Komisijo in zadevno državo članico med potekanjem teh postopkov. Ta politika se spodbuja tudi v okviru zahtev v zvezi z dostopom do dokumentov (glej člen 4(2) uredbe o dostopu do dokumentov (Uredba (ES) št. 1049/2001). Vendar Komisija v skladu z navedeno sodno prakso takoj po zaključku preiskave in če ta ni povezana z drugimi preiskavami v teku, več ne uporablja take splošne predpostavke in prouči vsako zahtevo, da bi zagotovila najširši možni dostop v skladu z Uredbo (ES) št. 1049/2001.

**Okvir 6 – Zadeva v zvezi s kršitvami, predložena Sodišču EU**

Kot je navedeno v Letnem poročilu o spremljanju uporabe prava EU (2014)<sup>4</sup>, je splošno zmanjšanje števila postopkov za ugotavljanje kršitev mogoče povezati z znatnim povečanjem števila predhodnih odločb v skladu s členom 267 PDEU od leta 2010. Sodišče je vprašanja skladnosti nacionalnih zakonodaj v zvezi z zakonodajo EU obravnavalo v približno polovici svojih sodb na podlagi člena 267 PDEU od leta 2010 in neskladnost opredelilo v več zadevah. Predhodne odločbe se razlikujejo od sodb v zvezi s kršitvami, vendar to razlikovanje Komisiji daje dodatno priložnost za bolj sistematično zagotavljanje, da se odpravijo kršitve prava Unije, ki izhajajo iz nacionalne zakonodaje ali njene uporabe.

Generalni pravobranilec je svoje mnenje podal septembra 2015.

**107**

Strategija izvrševanja na področju, ki ga pokriva direktiva o storitvah, temelji na več instrumentih: kršitvah, družbeni odgovornosti gospodarskih družb in dialogu z državami članicami. Komisija mora v okviru ukrepa proučiti vse različne instrumente. Od leta 2007 je njihove prednostne naloge določila prek izvršilnega ukrepa, svoje prednostne naloge pa v sporočilu iz leta 2012. Za te prednostne naloge si je seveda prizadevala ob upoštevanju svoje obveznosti kot varuhinje Pogodbe. Na podlagi strategije za enotni trg bo nadalje razvila temeljitejšo politiko, ki temelji na prednostnih nalogah.

**108**

Priporočila za posamezne države, pripravljena v okviru procesa semestra, so povezana z vprašanji in težavami, ki so bila predmet analiz in razprav med državami članicami in Komisijo ter na ravni Sveta. Prisotna je torej močnejša politična odgovornost. Tudi postopki za ugotavljanje kršitev lahko imajo politične učinke.

**110**

Glej odgovor Komisije na odstavek 108.

---

4 COM(2015) 329 final.

## Zaključki in priporočila

### 111

Komisija sodne postopke izvaja po potrebi. Komisija je opredelila svoje prednostne sektorje in v okviru teh tudi ukrepala.

Večina Direktive temelji na oceni sorazmernosti, ki jo države članice izvedejo za vsak primer posebej, Komisija pa mora to upoštevati (npr. člen 15 in člen 39, ki od držav članic zahtevata ocenjevanje nekaterih zahtev). Ukrep se zato ne sprejme na podlagi stopnje zaupanja, temveč na pravni podlagi. Trajanje sodnega postopka ni bilo nikoli odločilni dejavnik pri uvedbi postopkov za ugotavljanje kršitev. Glede brezpogojnih obveznosti iz Direktive je Komisija takoj ukrepala z zelo doslednim številom preiskav na lastno pobudo. Od povprečno 80 zadev v okviru instrumenta EU Pilot letno na lastno pobudo odpre več kot 30 zadev.

### 112

Priročnik je bil na voljo 7 mesecev po sprejetju direktive o storitvah in 29 mesecev pred rokom za prenos. Pred objavo priročnika so se izvedla obsežna posvetovanja in razprave z državami članicami, zato je bila državam članicam vsebina vnaprej dobro znana. Objava priročnika brez ustreznega posvetovanja bi bila večja težava kot manjša zamuda pri njegovi objavi.

### Priporočilo 1

Komisija sprejema to priporočilo. S svežnjem za boljše pravno urejanje, sprejetim 19. maja 2015, se je določil splošni okvir za poenostavitev in večjo učinkovitost zakonodaje EU. Komisija državam članicam pomaga pri izvajanju zakonodaje Unije z izčrпно zbirko orodij za spodbujanje skladnosti (načrti za izvajanje pomembnih zakonodajnih pobud, omrežij ter srečanj in smernic strokovnega odbora). Komisija meni, da priprava smernic ne bi smela vplivati na politični proces, ki vodi k dogovoru glede nove zakonodaje med Evropskim parlamentom in Svetom.

### 113

Komisija je opredelila svoje prednostne naloge v Sporočilu o izvajanju direktive o storitvah<sup>5</sup> iz leta 2012. V svojem sporočilu pojasnjuje, da se osredotoča na izvrševanje, vendar to ni njeno edino področje ukrepanja. Opredelila je tudi prednostne sektorje in določila ukrepe za naslednja leta, vključno z akcijskim načrtom za maloprodajni sektor, reformo direktive o poklicnih kvalifikacijah ter medsebojnim strokovnim pregledom pravnih oblik podjetij in lastniških deležev. Evropski svet je ta sklop ukrepov pozdravil v svojih sklepih z dne 23. oktobra 2013. Kot je poudaril, imajo tudi države članice vlogo pri izvajanju direktive o storitvah.

Namen preverjanj uspešnosti ni bil opredelitev ovir, ki niso združljive z direktivo o storitvah. Namesto tega so se osredotočila na morebitne neskladnosti med različnimi deli zakonodaje EU, da bi se izognili morebitnim neskladnostim med njimi. Po preverjanjih uspešnosti je bila leta 2013 spremenjena direktiva o poklicnih kvalifikacijah (glej prvotni predlog COM(2011) 883 final, oddelek 4.11, in sporočilo Komisije iz leta 2011 (COM(2011) 20, oddelek 4.2), leta 2015 pa se je sklenil dogovor o spremembi direktive o paketnem potovanju (glej prvotni predlog Komisije COM(2013) 512, oddelek 1.4 predloga).

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

### Priporočilo 2

Komisija sprejema to priporočilo. Komisija je opredelila svoje prednostne naloge v sporočilu iz leta 2012 in spremljala njihovo izvajanje. V svojem sporočilu iz junija 2012 je države članice pozvala k uvedbi ambicioznejših nacionalnih reform na področju storitev. Ta poziv je podprla z objavo priporočil za posamezne države v okviru evropskega semestra.

### 114

Študija iz leta 2012 ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)) je temeljila na oceni ovir v storitvenem sektorju v dveh točkah v času: pred uvedbo Direktive in po njej (konec leta 2011). Izračunani učinki zato niso temeljili na teoretičnih predhodnih ocenah, ampak na dejanskih izvedenih nacionalnih reformah. Izračunane elastičnosti za oceno ekonomskega učinka odstranitve ovir so temeljile na primerjavi ekonomskih podatkov po posameznih državah, ki so bili takrat na voljo. To ne pomeni, da te elastičnosti niso točne ali zanesljive.

Komisija je to študijo posodobila, da bi zajela nacionalne reforme, ki so se izvedle med letoma 2012 in 2014 (na voljo na spletnem mestu: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Poleg tega so se pred kratkim izvedle tudi podrobnejše ocene preostalih ovir in gospodarskega potenciala v primeru njihove odprave v prednostnih sektorjih poslovnih storitev in prodaje na drobno. Objavljene so bile v delovnem dokumentu služb Komisije v zvezi s strategijo enotnega trga (glej oddelka 2.3 in 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

### Priporočilo 3

Komisija sprejema to priporočilo. Da bi zagotovila učinkovitost svojih ukrepov, je 19. maja 2015 sprejela sveženj za boljše pravno urejanje. Sveženj za boljše pravno urejanje vsebuje tudi smernice o tem, kako izvesti ocene učinka, da bi se proučile morebitne ekonomske, socialne in okoljske posledice predlaganih možnosti za ukrepanje. Komisija upošteva take smernice.

### 115

Komisija bo še naprej podpirala države članice z objavo smernic in priporočil na podlagi dobre prakse.

### 116

Komisija si prizadeva za izboljšanje dostopa do enotnih kontaktnih točk, npr. s spletnim mestom Your Europe Business. V okviru programa COSME je predlagala financiranje čezmejnih projektov za ozaveščanje o enotnih kontaktnih točkah s poudarkom zlasti na spletnih dejavnostih.

### Priporočilo 4

Komisija sprejema to priporočilo. Čeprav je priporočilo naslovljeno na države članice, jih bo Komisija še naprej podpirala z objavo smernic in priporočil na podlagi dobre prakse.

### 117

Jasnost in kakovost obvestil, poslanih prek sistema IMI, in zlasti ocene sorazmernosti nacionalnih predpisov, zahtevanih na podlagi direktive o storitvah, sta odvisni od države članice, ki pošilja obvestilo. Da bi Komisija olajšala ocenjevanje obvestil, zagotavlja prevod v angleški jezik za vse države članice, prevodi pa so na voljo v sistemu IMI.

Službe Komisije ocenijo vsa obvestila, ki jih države članice posredujejo v sistem IMI. Kadar se na podlagi ocene nacionalnih zahtev pojavijo vprašanja glede združljivosti z direktivo o storitvah, službe Komisije prek sistema IMI zadevni državi članici pošljejo pripombe.

Opozoriti je treba, da na podlagi direktive o storitvah ni treba obveščati o osnutkih ukrepov, zato so sporočeni ukrepi največkrat že sprejeti. V zvezi s tem je edino učinkovito orodje Komisije za obravnavanje navedenih ukrepov postopek za ugotavljanje kršitev, bi pa bilo v fazi osnutka ukrepanje Komisije učinkovitejše.

### Priporočilo 5

Komisija sprejema to priporočilo.

### 118

Komisija trenutno nima nobenih sredstev za boljšo uporabo zakonodaje o sodelovanju na področju varstva potrošnikov. To uredbo je treba uradno spremeniti, da se bo lahko uporabila za izvrševanje člena 20 direktive o storitvah.

### Priporočilo 6

Komisija sprejema to priporočilo.

### 119

EU Pilot je sistem, prek katerega Komisija in države članice razpravljajo o morebitnih kršitvah prava Unije, povezanih z nepravilnim prenosom ali slabo uporabo pravnega reda EU. Zadeva v okviru instrumenta EU Pilot se zaključi, če je rezultat razprav z državo članico zadovoljiv ali pa se na tej podlagi uvede postopek za ugotavljanje kršitev (s pošiljanjem uradnega opomina državi članici), če Komisija ugotovi, da je država članica kršila pravo EU. Sistem EU Pilot ni orodje, ki zagotavlja pravna sredstva v posameznih primerih, ampak obravnava splošna vprašanja uporabe prava Unije.

### Priporočilo 7

Komisija sprejema prvi del priporočila. Komisija si prizadeva, da bi čim bolj skrajšala čas, potreben za preiskavo domnevnih kršitev prava Unije v sistemu EU Pilot. Kar zadeva drugi del priporočila, Komisija ne razkrije, ali zadeva v okviru instrumenta EU Pilot v zvezi z določenim predmetom urejanja poteka proti določeni državi članici. Dobre prakse o uporabi prava Unije, vključno z delovanjem sistema EU Pilot, z državami članicami izmenjuje na namenskem forumu. Informacije o sistemu EU Pilot v strnjeni obliki objavlja v Letnem poročilu o spremljanju uporabe prava EU (COM(2015) 329). Če bi objavila posebne informacije o zadevi v okviru instrumenta EU Pilot, bi bilo to v nasprotju z obveznostjo glede zaupnosti, ki jih ima do držav članic v okviru ukrepanja pred ugotavljanjem kršitev (kar bi lahko ogrozilo zaupanje nacionalnih organov v tej in drugih zadevah). Prakso Komisije, da tekoče preiskave v okviru sistema EU Pilot obravnava zaupno, je potrdilo Sodišče Evropske unije (sodba v zadevi Petrie (zadeva T-191/99), sodba v zadevi Spirlea (zadeva T-306/12), sodba v zadevi ClientEarth proti Komisiji (zadevi T-424/14 in T-425/14)). Te sodbe je podalo v zvezi z zahtevami za dostop do dokumentov.

Komisija ob upoštevanju navedenega meni, da njena veljavna politika razširjanja ohranja ustrezno ravnovesje med potrebo po spodbujanju dobrih praks na področju uporabe prava Unije ter zaupnostjo med njo in državami članicami. Prizadeva si, da bi proučila najboljše načine za razširjanje strnjenih informacij o sistemu EU Pilot.

### 120

Strategija izvrševanja na področju, ki ga pokriva Direktiva, temelji na več instrumentih: kršitvah, družbeni odgovornosti gospodarskih družb in dialogu z državami članicami. Komisija mora v okviru ukrepa proučiti vse različne instrumente. Od leta 2007 je njihove prednostne naloge določila prek izvršilnega ukrepa, svoje prednostne naloge pa v sporočilu iz leta 2012. Za te prednostne naloge si je seveda prizadevala ob upoštevanju svoje obveznosti kot varuhinje Pogodbe.

### Priporočilo 8

Komisija sprejema to priporočilo. Po njenem mnenju je namen postopka za ugotavljanje kršitev čim prej ustaviti kršenje prava Unije in zagotoviti skladnost, zato si prizadeva, da bi čim bolj skrajšala čas, potreben za doseg tega cilja. Najučinkovitejši način za doseg tega cilja pa ni vedno povezan s hitro izvedbo postopka za ugotavljanje kršitev, saj lahko včasih nadaljevanje postopka za ugotavljanje kršitev brez upoštevanja pogojnih situacij prinese rezultate, ki so ravno nasprotni.

Število postopkov za ugotavljanje kršitev in s tem tudi predložitve Sodišču se je po uvedbi sistema EU Pilot na splošno zelo zmanjšalo, saj se rešitve pogosto najdejo v okviru sistema EU Pilot. Glavni cilj politike Komisije je države članice prepričati, da uvedejo ukrepe za obravnavanje vprašanj skladnosti.

## KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

### **Brezplačne publikacije:**

- en izvod:  
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:  
pri predstavništvih Evropske unije ([http://ec.europa.eu/represent\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/represent_sl.htm)),  
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_sl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm)),  
pri službi Europe Direct ([http://europa.eu/eurodirect/index\\_sl.htm](http://europa.eu/eurodirect/index_sl.htm)) ali  
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (\*).

(\*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govornice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

### **Publikacije, ki so naprodaj:**

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Za trg storitev na splošno velja, da njegov potencial pri trgovini znotraj EU ni bil v celoti izkoriščen. Namen direktive o storitvah je zmanjšati pravne in upravne ovire za ponudnike in prejemnike storitev, toda nekaj let po roku za izvedbo leta 2009 so še vedno prisotne neupravičene ovire. Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da je Komisija uspešno ugotovila probleme v državah članicah, vendar ni dovolj izpodbijala nekaterih vrst ovir, sprejeti ukrepi pa niso dovolj hitro dosegli rezultatov. Ponudniki storitev in potrošniki še vedno ne uživajo ravni dostopa do notranjega trga, kot jo predvideva direktiva.



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE



Urad za publikacije