

III

(Ettevalmistavad aktid)

REGIOONIDE KOMITEE

EUROOPA REGIOONIDE KOMITEE TÄISKOGU 139. ISTUNGJÄRK INTERACTIO RAKENDUSE
KAUDU (HÜBRIIDISTUNGID), 30.6.2020–2.7.2020

Euroopa Regioonide Komitee arvamus teemal „Teenuste pakett: Euroopa kohalike ja piirkondlike omavalitsuste ajakohastatud seisukoht“

(2020/C 324/09)

Raportöör:	Jean-Luc VANRAES (BE/ALDE), Uccle'i/Ukkeli vallavolikogu liige
Viitedokumendid:	„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega võetakse kasutusele Euroopa teenuste e-kaart ja sellega seotud haldusvahendid“ COM(2016) 824 final „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv määrusega ... [Euroopa teenuste e-kaardi määrus] kasutusele võetud Euroopa teenuste e-kaardi õigus- ja tegevusraamistiku kohta“ COM(2016) 823 final „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse uute kutsealasid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli“ COM(2016) 822 final „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv direktiivi 2006/123/EÜ (teenuste kohta siseturul) jõustamise kohta, millega kehtestatakse teenustega seotud autoriseerimisskeemidest ja nõuetest teatamise kord ning muudetakse direktiivi 2006/123/EÜ ja määrust (EL) nr 1024/2012, mis käsitleb siseturu infosüsteemi kaudu tehtavat halduskoostööd“ COM(2016) 821 final „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, milles käsitletakse reformisoovitusi seoses kutsealateenuste reguleerimisega“ COM(2016) 820 final

POLIITILISED SOOVITUSED

EUROOPA REGIOONIDE KOMITEE

Ühtse teenusteturu väljakujundamise tähtsus ja kiireloomulisus

1. tunnistab, et ühtne turg on ELi poliitika oluline saavutus, mis on Euroopa konkurentsivõime, jõukuse ja tarbijate heaolu aluseks; rõhutab, et nõuetekohaselt toimiv ühtne turg aitab kaasa ka majanduskasvu, innovatsiooni ja tööhõive edendamisele piirkondlikul ja kohalikul tasandil ning et paremini toimivast ühtsest turust, sealhulgas teenuste valdkonnas, saavad kasu ka piirkondlikud ja kohalikud omavalitsused kui olulised avaliku sektori hankijad;
2. tunnistab, et töö ühtse turu väljakujundamise nimel ei ole veel jõudnud lõpule ja et endiselt esineb märkimisväärseid takistusi; rõhutab, et selle rakendamine ja süvendamine nõuab institutsiooniliste osalejate suuremat pühendumist kõigil valitsemistasanditel ning et tõhusa rakendamise tagamise eest vastutavad olulisel määral eelkõige liikmesriigid;
3. rõhutab, et ühtse turu poliitikat mõjutavatel ettepanekutel võib olla oluline territoriaalne mõju, mida tuleks põhjalikult hinnata. Territoriaalse mõju hindamised annavad panuse seadusandlike ettepanekute võimalike mõjude mõõtmise terviklikul ja tasakaalustatud viisil, kattes paljusid erinevaid aspekte, ning on olulised paljude piirkondade jaoks, mis ei ole otseselt kaasatud õigusloome protsessi, kuid rakendavad asjaomaseid õigusakte; kordab, et komitee on valmis panustama oma eksperditeadmisi nende hindamiste koostamisse;
4. nõuab, et ühtse turu rakendamisel austataks nii palju kui võimalik kohaliku omavalitsuse põhimõtteid; meenutab, et Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas⁽¹⁾ tunnistatakse, et kohalikud omavalitsused on igasuguse demokraatliku korra üks peamistest alustaladest, et kohalike omavalitsuste kaitse ja tugevdamine annab olulise panuse demokraatia ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele tugineva Euroopa üleschitamisse ning seega on kohalikud omavalitsused oma kohustuste, nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning tarvilike rahaliste vahendite suhtes suures osas autonoomsed;
5. on seisukohal, et ühtse turu rakendamisel tuleks kaaluda detsentraliseeritumat lähenemisviisi, mis sisaldaks ELi õiguse nõuetekohase kohaldamise järelevalve ja kontrolli eest vastutuse detsentraliseerimist liikmesriikide asutustele, võttes eeskujuks detsentraliseeritud lähenemisviisi ELi konkurentsieeskirjade kohaldamisel; usub, et selline detsentraliseeritud lähenemisviis aitab vähendada nii halduskoormust kõigil tasanditel kui ka tugevdada liikmesriikide omavastutust ühtse turu suhtes, mis on põhimõttelise tähtsusega selle nõuetekohase toimimise seisukohast;
6. juhib tähelepanu sellele, et paljud kõige olulisemad allesjäänud majanduslikud tõkked esinevad teenuste valdkonnas;
7. toonitab, et teenused on Euroopa majanduse üks suurim komponent, mille osakaal nii SKPst kui töökohtadest on ligikaudu 70 %, ⁽²⁾ ent juhib tähelepanu asjaolule, et ELi teenuste sektorit iseloomustavad tootlikkuse aeglane kasv ja nõrk konkurents ning eri omadustega teenustesektorite suur mitmekesisus; märgib, et ELi sisene teenustekaubandus moodustab ELi sisese kaubavahetusest kõigest ühe kolmandiku ja ei näita kasvumärke;
8. rõhutab, et sektori kesiste tulemuste peamiseks põhjuseks on põhjendamatud teenuste piiriülest osutamist takistavad tõkked, mis tulenevad peamiselt erinevatest siseriiklikest eeskirjadest ja menetlustest, ning et nende tõkete kõrvaldamine annaks teenuseosutajatele ja klientidele suuremad võimalused ühtse turu potentsiaali täielikuks ärakasutamiseks; rõhutab samuti, et edasised meetmed peaksid tuginema teenuseosutajate tõendatud vajadustele ning et teenustesektorite suur mitmekesisus võib nõuda valdkonnapõhisemat lähenemisviisi ning et piirkondlikel ja kohalikel omavalitsustel võiks olla oluline roll esilekerkivatele probleemidele lahenduste leidmisel;
9. rõhutab, et üleilmsete väärtusahelate osana on teenused tähtis vahesisend majanduses ning et konkurentsivõimelised teenused, eelkõige äriteenused, on esmatähtsad teiste piirkondliku ja kohaliku majanduse seisukohast oluliste sektorite, näiteks tootmise, tootlikkuse ja kulude konkurentsivõime jaoks;

⁽¹⁾ Euroopa Nõukogu, 1985.

⁽²⁾ Komisjoni talituste tödokument „Single Market Performance Report 2019“, SWD(2019) 444 final.

10. märgib, et kümme aastat pärast jõustumist ei ole teenuste direktiivi potentsiaali teenuste vaba liikumise edendamisel veel täielikult ära kasutatud ja et eri teenusevaldkondade teenuseosutajad seisavad jätkuvalt silmitsi paljude takistustega, kui nad soovivad rajada tegevuskoha teises liikmesriigis või osutada ajutiselt teenuseid piiriülevalt; nendib, et hinnangute kohaselt võib piiriülest kaubandust ja teenustesse investeerimist takistavate tegurite vähendamine teenuste direktiiviga juba loodud raamistikus suurendada ELi SKPd 1,7 %;

11. märgib, et teenuste paketti kuuluvatest komisjoni seadusandlikest ettepanekutest on vastu võetud ainult üks, nimelt direktiiv, milles käsitletakse uute kutsealade reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli; märgib lisaks, et Euroopa teenuste e-kaarti käsitlevad seadusandlikud ettepanekud on õigusloomeprotsessis blokeeritud ning et väga aeglaselt on edenenud töö kavandatud direktiiviga, millega kehtestatakse teenustega seotud autoriseerimisskeemidest ja nõuetest teatamise kord;

12. nõuab tungivalt, et komisjon analüüsiks iga riigi kõige levinumaid äri- ja kutsetegevusi, mis võiksid kehtivast teenuste direktiivist juba kasu saada, nii et komisjon koostaks võimalikult kiiresti põhjaliku ülevaate ettevõtjate tarbetustest kuludest ja takistustest. Samuti nõuab komisjon tungivalt, et komisjon koostaks kiiremas korras soovitusi, mis sisaldaks kehtiva direktiivi artiklis 6 sätestatud ühtse kontaktpunkti standardmudelit, et riigid kasutaksid ühist kujundust, mis muudaks võimalikult lihtsaks selle kasutamise üksikisikute jaoks nende oma keeles, nagu tehakse tehniliste normide valdkonnas suure tõhususe ja minimaalsete tõlkekuludega;

13. märgib, et Euroopa Kohtu otsusel Visser Vastgoedi kohtuasjas^(?) võib olla kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele märkimisväärne mõju; on seisukohal, et nende teemadega tuleb tegeleda ELi õigusaktides ning et selleks pakub sobiva raamistiku kavandatav teavitamise direktiiv

14. on seisukohal, et Visser Vastgoedi kohtuasja mõju ei pruugi piirduda maakasutuse detailplaneeringutest teatamise kohustusega jaemüügiteenuste puhul, vaid see võib olla laiemal ulatusega;

15. tunnustab hästitoimiva ühtse turu tähtsust piirialade jaoks ning usub, et ELi piiriülese koostöö vahenditel, nagu ETKRidel⁽⁴⁾, võib selles olla kasulik roll;

Euroopa teenuste e-kaart

16. võtab teadmiseks asjaolu, et Euroopa Parlament lükkas komisjoni teenuste e-kaardi ettepaneku tagasi ja taotles Euroopa Komisjonilt toimiku tagasi võtmist; märgib lisaks, et nõukogu ei suutnud jõuda selle toimiku suhtes ühtsele seisukohale, ning tuleb meelde, et piiriüleseid teenuseid osutavate ettevõtete toetamiseks tuleks nõuetekohaselt rakendada kehtiva teenuste direktiivi meetmeid, näiteks individuaalseid kontaktpunkte;

17. tuleb kaasseadusandjatele meelde, et teenuste e-kaardi esialgne mõte, mida ettepanekuga ei suudetud ellu viia, oli vähendada piiriüleste teenuseosutajate ja eelkõige VKEde jaoks haldusmenetluste keerukust ja kulusid haldusformaalsuste täitmisel;

18. juhib tähelepanu asjaolule, et kui teenuste e-kaarti kasutusele ei võeta, jäävad piiriüleste teenuseosutajate kulud haldusformaalsuste täitmisel samaks ning et teenuste e-kaart oleks vähendanud neid kulusid poole võrra, mis oleks olnud väga kasulik VKEdele;

19. tuleb seetõttu meelde vajadust astuda olulisi samme halduskorra lihtsustamiseks, pidades silmas teenuseosutajaid ja tarbetuid kulusid, mida neil ikka veel tuleb kanda; märgib siiski, et teenuste e-kaardi kasutuselevõtuga kaasnev seadusandlik, tehniline ja halduskoormus kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks peab olema proportsionaalne oodatava kasuga;

^(?) Liidetud kohtuasjad C-360/15 ja C-31/16, mille kohta tehti otsus 30. jaanuaril 2018.

⁽⁴⁾ Euroopa territoriaalse koostöö rühmitused

20. tuletab kaasseadusandjatele meelde, et teenuste direktiivis on sätestatud, et liikmesriigid ei tohi dubleerida nõudeid, mis on samaväärsed nendega, mida teenuseosutaja on juba täitnud teises liikmesriigis; märgib, et praktikas ei ole seda siiski ikka veel piisavalt rakendatud ning seetõttu kehtivad teenuseosutajatele sageli samad nõuded kui kodumaistele ettevõtjatele, kuigi esimesed on juba täitnud samaväärsed või sarnased nõuded oma päritoluliikmesriigis;

21. tuletab kaasseadusandjatele meelde, et riiklike asutuste koostöö keerukus ja sellest tulenev kavandatud teenuste e-kaardi menetluse halduskoormus olid peamised põhjused, miks läbirääkimistel selles küsimuses kompromissi ei saavutatud. Komitee kutsub sellega seoses Euroopa Komisjoni üles keskendumisele oma tulevastes ettepanekutes lihtsatele ja selgetele asutuste koostöö reeglitele;

22. juhib tähelepanu asjaolule, et õigusliku vormi ja osalusega seotud nõuete suur erinevus eri liikmesriikides takistab jätkuvalt asutamisevabaduse teostamist äriteenuste sektoris;

23. märgib samuti, et teenuseosutajatel on suuri raskusi seadusega nõutava erialase vastutuskindlustuse sõlmimisega, kuid nad soovivad pakkuda oma teenuseid teises liikmesriigis;

24. juhib tähelepanu ka sellele, et riiklikes valdkondlikes õigusaktides ei tehta alati vajalikku vahet nõuete vahel, mida kohaldatakse teenuseosutajate suhtes, kes soovivad rajada tegevuskoha teises liikmesriigis, ja nende suhtes, kes soovivad osutada piiriüleseid teenuseid ajutiselt, mille tagajärjeks on ebakindlus ja ebaproportsionaalsed regulatiivsed nõuded piiriülestele teenuseosutajatele;

25. peab kahetsusväärseks, et eespool nimetatud takistusi ei ole kõrvaldatud ja osalt seepärast on teenuste integreerimise määra ühtsele turule teenuste direktiiviga juba ette nähtud raamistikus endiselt madal;

26. nõuab seetõttu tungivalt, et teised institutsioonid leiaksid ühise lähtepunkti nende probleemide lahendamiseks, mida oli kavas lahendada e-kaarti käsitleva seadusandliku ettepanekuga, võimaldades seeläbi paremat rakendamist teenuste direktiivi alusel;

27. tunnustab, et liikmesriigid rakendavad erinevaid lähenemisi pakkumismenetlustes osalevate teenuseosutajate kõlblikuskriteeriumite suhtes, mis võib takistada ühtse turu toimimist; seetõttu tuleks nende lähenemisviiside ühtlustamiseks kasutada ELi vahendite potentsiaali alati, kui see on võimalik;

28. juhib tähelepanu teenuste direktiivi sätetele, mille eesmärk on laiendada piiriülest tegevust ja arendada välja tõeline ühtne teenusturg, tagades selleks Euroopa tasandil kutse-eeskirjade laialdasema ühtlustamise; kutsub Euroopa Komisjoni üles esitama algatusi, et motiveerida kutseühinguid kasutama Euroopa tasandil neid võimalusi teenuseosutajate vaba liikumise hõlbustamiseks;

29. rõhutab teenuste direktiivi tähtsust ja selle panust teenuste vabasse liikumisesse ühtsel turul. Komitee toonitab samal ajal, et ettevõtjad, eelkõige VKEd ja avaliku sektori asutused, seisavad direktiivi eeskirjade kohaldamisel silmitsi paljude probleemidega;

Teatamise kord

30. võtab teadmiseks Euroopa Kohtu otsuse Visser Vastgoedi kohtuasjas ning sellest tuleneva võimaliku õigusliku ebakindluse kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele^(?), eelkõige mis puudutab teatamiskohustust; selle kohustuse kohaldamisala ei pruugi piirduda jaemüügiteenuste ja maakasutuse planeerimisega, vaid see võib mõjutada ka kohalike ja piirkondlike omavalitsuste muud reguleerivat tegevust;

(?) ELis on üle 95 000 omavalitsuse ning nende suurus ja suutlikkus on väga erinevad. Saksamaal ja Austrias võivad teenuste direktiivi ja selle teatamiskohustuse kohaldamisalasse kuuluda põhimõtteliselt kuni 250 000 kohalikku ruumilist planeeringut (15. jaanuari 2020. aasta vahearuanne Euroopa Regioonide Komitee tellitud uuringust, mis käsitleb EÜ teatamisdirektiivi mõju kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele, võttes arvesse Euroopa Kohtu 2018. aasta jaanuari otsust).

31. näeb teenuste paketi raames ette nähtud teatamise korra parandamises võimalust tegeleda Euroopa Kohtu otsuses tõstatatud küsimustega ning kutsub kaasseadusandjaid üles keskendumisele praegustel teatamise korra üle peetavatel läbirääkimistel lahenduste leidmisele, mis tagaksid ka menetlusele vajaliku õiguskindluse;
32. rõhutab, et paljudel kohalikel ja piirkondlikel omavalitsustel ei ole piisavalt suutlikkust ja ressursse, et tulla toime praegusest seadusejärgsest teatamiskohustusest tuleneva halduskoormusega – pidades silmas Euroopa Kohtu otsust –, ning et mis tahes uute teatamise kordade puhul peaks seda arvesse võtma, eesmärgiga vähendada halduskoormust nii palju kui võimalik;
33. juhib tähelepanu vajadusele leida õige tasakaal teatamiskohustusest tuleneva töömahu ja teenuste direktiivi eesmärkide saavutamiseks vajaliku lisaväärtuse vahel, võttes arvesse, et enamikel kohalikel ja piirkondlikel eeskirjadel on ühtsele turule minimaalne mõju ja tõenäoliselt on need teenuste direktiivi nõuetega kooskõlas;
34. rõhutab, et mis tahes uue teatamise korra puhul tuleks vältida, et need viivad tarbetute viivitusteni kohalike ja piirkondlike eeskirjade vastuvõtmisel, kuna need viivitused mõjutavad negatiivselt kõiki asjaomaseid sidusrühmi ning takistavad majandustegevust ja investeringuid (näiteks jaemüüki ja sellega seotud kinnisvaraarendusse);
35. kutsub Euroopa Komisjoni üles olema piisavalt läbipaistev ja avatud mis tahes uue teatamise korra kontekstis aset leidva dialoogi puhul, seda eelkõige hindamisetapis, mil komisjon otsustab, kas kohalik või piirkondlik eeskiri on teenuste direktiiviga kooskõlas;
36. rõhutab teenuste direktiivi tõhusa rakendamise vajadust ja teeb seetõttu ettepaneku, et Euroopa Komisjon esitaks kvantitatiivsete ja/või kvalitatiivsete kriteeriumide kogumi, et hinnata, millist liiki kohalikud ja piirkondlikud eeskirjad võiksid olla teenuste direktiivi alusel teatamiskohustusest vabastatud, ilma et see erand takistaks teenuste direktiivi rakendamist;
37. teeb ettepaneku, et Euroopa Komisjon uuriks kvantitatiivsetest ja/või kvalitatiivsetest kriteeriumitest lähtuvalt, kas on teostatav teatud rakendamise elemendid, sealhulgas teatamine, detsentraliseerida. See võib rõhustada rakendamist ja tuua kaasa kohaliku ja piirkondliku tasandi huvide täpsema hindamise ning austaks seega kohaliku omavalituse ja subsidiaarsuse põhimõtet;
38. rõhutab mittediskrimineerimise, proportsionaalsuse ja avaliku huvi põhimõtete tähtsust, nii nagu neid kohaldatakse teenuste direktiivis, ning rõhutab kohalikus ja piirkondlikus õiguslikus kontekstis, et teenuste direktiivi põhjenduses 9 jäetakse selle kohaldamisalast selgesõnaliselt välja kinnisvaraarenduse, maakasutuse ja asulaplaneerimise eeskirjad.

Brüssel, 1. juuli 2020

*Euroopa Regioonide Komitee
president*

Apostolos TZITZIKOSTAS