



PRAVICA DO USTANAVLJANJA IN SVOBODA OPRAVLJANJA STORITEV

Svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev sta nepogrešljivi za poslovno in poklicno mobilnost v EU. Popolno izvajanje direktive o storitvah je ključnega pomena za utrditev notranjega trga, vendar vse ovire za to še niso bile odpravljene. Pandemija covid-19 je prinesla nove izzive. V odziv nanje je Evropski parlament februarja 2022 sprejel resolucijo, v kateri je opisal, kako lahko z gospodarskim okrevanjem po pandemiji najbolje ublažimo njene negativne učinke na ključne svoboščine.

PРАВNA PODLAGA

Člen 26 (notranji trg), člani od 49 do 55 (ustanavljanje) ter člani od 56 do 62 (storitve) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

CILJI

Samozaposleni in strokovnjaki ali pravne osebe iz člena 54 PDEU, ki pravno delujejo v eni od držav članic, lahko: (i) trajno in neprekinjeno opravljajo gospodarsko dejavnost v drugi državi članici (pravica do ustanavljanja: člen 49 PDEU), (ii) začasno ponujajo in opravljajo storitve v drugi državi članici, pri čemer ostajajo v državi izvora (svoboda opravljanja storitev: člen 56 PDEU). To pomeni odpravo diskriminacije na podlagi državljanstva in, če naj se ti svoboščini uporabljata učinkovito, tudi sprejetje ukrepov za njuno lažje uresničevanje, vključno s harmonizacijo nacionalnih predpisov za dostop ali njihovo vzajemno priznavanje ([2.1.6.](#)).

DOSEŽKI

A. Liberalizacija v pogodbi

1. Temeljne svoboščine

Pravica do ustanavljanja vključuje pravico do začetka in opravljanja dejavnosti kot samozaposlena oseba ter pravico do ustanovitve in vodenja podjetij kot trajne in neprekinjene dejavnosti, in sicer pod enakimi pogoji, kot so za ustanovitev opredeljeni v zakonodaji zadevne države članice za njene državljane.

Svoboda opravljanja storitev velja za vse storitve, ki se praviloma opravljajo za plačilo in če jih ne urejajo določbe, ki se nanašajo na prost pretok blaga, kapitala in oseb. Ponudnik lahko, zato da opravi storitev, svojo dejavnost začasno izvaja v državi članici,



v kateri se ta storitev opravlja, pod enakimi pogoji, kot jih ta država predpisuje svojim državljanom.

2. Izjeme

PDEU iz pravice do ustanavljanja in opravljanja storitev izvzema dejavnosti, povezane z izvajanjem javne oblasti (člen 51 PDEU). Ta izjema pa je omejena z ožjo razlago: izvzete so lahko le tiste posebne dejavnosti in vloge, ki pomenijo izvajanje oblasti; celoten poklic pa je mogoče izvzeti le, če je v celoti namenjen izvajanju uradne oblasti oziroma je temu namenjeni del neločljivo povezan z ostalim delom poklica. Izjeme državam članicam omogočajo, da izvzamejo proizvodnjo vojaških sredstev ali trgovino z njimi (člen 346(1)(b) PDEU) ter ohranijo predpise za nedržavljanke na področju javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja (člen 52(1)).

B. Direktiva o storitvah – dokončnemu oblikovanju notranjega trga naproti

Direktiva o storitvah ([Direktiva 2006/123/ES](#)) krepi svobodo opravljanja storitev znotraj EU. Je bistvenega pomena za dokončno oblikovanje notranjega trga, saj lahko prinese ogromne koristi potrošnikom ter malim in srednjim podjetjem. Njen cilj je oblikovati odprt enoten trg za storitve znotraj EU, hkrati pa zagotoviti dobro kakovost storitev za potrošnike. V skladu s [sporočilom Komisije z naslovom Evropa 2020 – nova evropska strategija za delovna mesta in rast](#) bi se na podlagi popolnega izvajanja direktive o storitvah trgovina s komercialnimi storitvami lahko povečala za 45 %, tuje neposredne naložbe pa za 25 %, s čimer bi dosegli med 0,5 % in 1,5 % rasti BDP. Direktiva prispeva k upravni in regulativni poenostavitvi in posodobitvi, kar naj bi dosegli s pregledi obstoječe zakonodaje ter s sprejetjem in spremembami ustrezne zakonodaje, pa tudi z dolgoročnimi projekti – vzpostavitev enotnih kontaktnih točk ter zagotavljanjem upravnega sodelovanja.

Pri njenem izvajanju je prišlo do velikih zamud. S prvimi reformami so bile sicer odpravljene številne ovire na enotnem trgu storitev, a začetni zanos od leta 2012 pojenja. Prizadevanja za reforme so se upočasnila, občuten napredek pa so dosegle predvsem države članice, ki prejemajo finančno pomoč ali pa imajo celovite nacionalne programe reform. Čeprav bi lahko z izvajanjem direktive povečali BDP Evropske unije za 2,6 %, je bilo do zdaj uresničenega le 0,9 % potenciala za rast, preostalega 1,7 % pa ostaja neizkoriščenega. Komisija [se zaveda](#) te zamude, vendar meni, da direktive ni treba spremeniti. Prizadevanja je namreč usmerila v to, da bi lahko izkoristili ves potencial direktive, in sicer z uvedbo in izvrševanjem svežnja o storitvah, ki vključuje nove zakonodajne predloge za okrepitev storitvenega sektorja in odpravo preostalih vrzeli pri izvajanju.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Parlament je imel ključno vlogo pri liberalizaciji samozaposlitvenih dejavnosti, saj je zagotovil, da lahko nekatere, omejene dejavnosti izvajajo le državljanji. Prav tako je zoper Svet začel postopek pred Sodiščem Evropske unije zaradi neukrepanja na področju prometne politike. V sodbi iz leta 1985 ([zadeva št. 13/83 z dne 22. maja 1985](#)) je bil Svet spoznan za krivega, ker ni zagotovil brezplačnih storitev mednarodnega prevoza, kar je v nasprotju z Rimsko pogodbo, zato je moral sprejeti ustrezne



predpise. Vloga Parlamenta se je razširila z uporabo postopka soodločanja in rednih zakonodajnih postopkov v zvezi s svobodo ustanavljanja in opravljanja storitev.

Parlament je imel tudi ključno vlogo pri sprejetju in spremljanju direktive o storitvah, pri čemer je države članice pozval, naj spoštujejo in ustrezno izvajajo njene določbe. 15. februarja 2011 je sprejel [resolucijo](#) o izvajanju direktive, 25. oktobra 2011 pa [resolucijo](#) o postopku medsebojnega ocenjevanja. Po sporočilu Komisije iz junija 2012 je parlamentarni Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov pripravil poročilo o stanju in prihodnosti notranjega trga storitev, ki je bilo [sprejeto na plenarnem zasedanju](#) 11. septembra 2013.

Poleg tega je Evropski parlament 7. februarja 2013 sprejel [resolucijo](#) s priporočili Komisiji o upravljanju enotnega trga, v kateri je poudaril pomen storitvenega sektorja kot ključnega področja za rast, temeljne značilnosti svobode opravljanja storitev ter prednosti popolnega izvajanja direktive o storitvah.

Parlament je dal prednost predlogom o telekomunikacijah, kot sta uredbi o elektronski identifikaciji ([Uredba \(EU\) št. 910/2014](#)) in povezani celini. V [resoluciji](#) iz julija 2012 je obravnaval finančne storitve, vključno z osnovnimi plačilnimi storitvi in hipotekarnimi krediti ([Direktiva 2014/17/EU](#)). Paketna potovanja je obravnaval v [resoluciji](#) iz marca 2014. Direktiva o hipotekarnih kreditih zagotavlja varstvo potrošnikov in ozaveščeno finančno zmogljivost. Direktiva o finančnih trgih ([Direktiva 2014/65/EU](#)) spodbuja preglednost. Parlament je leta 2019 obravnaval zahteve glede dostopnosti ([Direktiva \(EU\) 2019/882](#)) in tako podprl invalidne državljane. V [resoluciji](#) iz oktobra 2022 je predlagal tudi vzpostavitev središča AccessibleEU, ki bi združevalo strokovnjake in strokovne delavce na področju dostopnosti.

[Študija](#)^[1] iz leta 2019 je pokazala, da zakonodaja EU o prostem pretoku storitev, vključno s poklicnimi kvalifikacijami in maloprodajo, prinaša znatne gospodarske koristi, in sicer 284 milijard EUR na leto z direktivo o storitvah, 80 milijard EUR v zvezi s strokovnimi storitvi in 20 milijard EUR v zvezi s storitvi javnega naročanja. Druga [študija](#)^[2] prav tako kaže, da je storitveni sektor, ki predstavlja 24 % trgovine znotraj EU (v primerjavi z 20 % od začetka 21. stoletja) in 78 % bruto dodane vrednosti EU, ključnega pomena za rast. Iz nje pa tudi izhaja, da različni predpisi in informacijski izzivi povečujejo poslovne stroške ter ovirajo prosti pretok storitev in svobodo ustanavljanja v EU.

Parlament je v [resoluciji](#) z dne 17. aprila 2020 priznal, da je enotni trg ključnega pomena za blaginjo Evrope in izredno pomemben pri odzivanju na covid-19. V [resoluciji](#) z dne 19. junija 2020 je poudaril pomen schengenskega območja za EU in države članice pozval, naj odpravijo omejitve gibanja in si prizadevajo za neovirano povezovanje znotraj schengenskega območja.

[1]Pelkmans, J., Contribution to Growth: The Single Market for Services - Delivering economic benefits for citizens and businesses (Prispevek k rasti: enotni trg storitev – zagotavljanje gospodarskih koristi za državljane in podjetja), študija za Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov, tematski sektor za gospodarsko in znanstveno politiko ter kakovost življenja, Evropski parlament, Luxembourg, 2019.

[2]Dahlberg, E. in drugi, Legal obstacles in Member States to Single Market rules (Pravne ovire v državah članicah za pravila enotnega trga), publikacija, ki jo je za Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov pripravil tematski sektor za gospodarsko in znanstveno politiko ter kakovost življenja, Evropski parlament, Luxembourg, 2020.



Parlament je 25. novembra 2020 sprejel [resolucijo](#) z naslovom K trajnostnemu enotnemu trgu za podjetja in potrošnike, ki se osredotoča na različna področja politike, zlasti na področje varstva potrošnikov in sodelovanja podjetij pri zelenem prehodu (ključen dejavnik za krepitev trajnostnosti enotnega trga). Na zahtevo Odbora za notranji trg in varstvo potrošnikov je tematski sektor za gospodarsko in znanstveno politiko ter kakovost življenja pri generalnem direktoratu za notranjo politiko pripravil poročilo z naslovom Evropski storitveni sektor in zeleni prehod, ki je prispevalo k tej resoluciji.

Parlament je 20. januarja 2021 sprejel [resolucijo](#) z naslovom Krepitev enotnega trga: prihodnost prostega pretoka storitev. V njej je poudaril, da je treba zagotoviti izvajanje pravil enotnega trga storitev in da mora Komisija izboljšati izvrševanje zakonodaje. Izpostavil je tudi, da je treba oceniti raven izvajanja pravnega okvira EU za storitve in okrepiti vlogo podjetij, tako da se jim zagotovi boljši dostop do informacij.

Med pandemijo covid-19 so bile uvedene številne omejitve za prosti pretok na enotnem trgu EU, vključno s prostim pretokom storitev. Tematski sektor za gospodarsko in znanstveno politiko ter kakovost življenja je 9. novembra 2020 organiziral [spletni seminar](#)^[3], na katerem so udeleženci preučevali posledice pandemije in napovedali, da se bosta povpraševanje in ponudba storitev zaradi tehnološkega napredka in spremenjenih navad potrošnikov v prihodnosti zelo spremenila. Iz [študije](#)^[4], ki je bila Odboru za notranji trg in varstvo potrošnikov predstavljena februarja 2021, izhaja, da je začetno zaprtje meja resda oviralo čezmejne poklicne storitve, a je sprejetje digitalnih orodij omogočilo ponovno vzpostavitev določene ravni normalnosti.

[Resolucija](#) Parlamenta z dne 17. februarja 2022 o odpravi netarifnih in nedavčnih ovir na enotnem trgu obravnava splošne ovire za prosti pretok blaga in svobodo opravljanja storitev, pa tudi negativen vpliv covid-19 na spoštovanje štirih svoboščin (prosti pretok blaga, prosti pretok oseb, svoboda opravljanja storitev in prosti pretok kapitala). Čeprav so digitalna orodja odpravila nekatere gospodarske težave, ki so posledica omejitev zaradi covid-19, je poseganje v štiri svoboščine še vedno prisotno.

Več informacij o tej temi najdete na spletišču [Odbora za notranji trg in varstvo potrošnikov](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023

[3]Milieu Consulting SRL, The impact of COVID-19 on the Internal Market and consumer protection - IMCO Webinar Proceedings, (Vpliv covid-19 na notranji trg in varstvo potrošnikov – zapisnik spletnega seminarja odbora IMCO), publikacija, ki jo je za Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov pripravil Tematski sektor za gospodarsko in znanstveno politiko ter kakovost življenja, Evropski parlament, Luxembourg, 2020.

[4]Marcus, J. S. in drugi., The Impact of COVID-19 on the Internal Market (Vpliv covid-19 na notranji trg); publikacija, ki jo je za Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov pripravil tematski sektor za gospodarsko in znanstveno politiko ter kakovost življenja, Evropski parlament, Luxembourg, 2021.

