Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru:

a) „Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o prosazování směrnice 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, kterou se stanoví postup oznamování pro povolovací režimy a požadavky týkající se služeb a kterou se mění směrnice 2006/123/ES a nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu“

[COM(2016) 821 final – 2016/0398 (COD)]

b) „Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o testu přiměřenosti před přijetím nové právní úpravy povolání“

[COM(2016) 822 final – 2016/0404 (COD)]

c) „Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o právním a operačním rámci pro evropský elektronický průkaz služeb, který se zavádí nařízením … [nařízení o ESC]“

[COM(2016) 823 final – 2016/0402 (COD)]

d) „Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí evropský elektronický průkaz služeb a související správní prostředky“

[COM(2016) 824 final – 2016/0403 (COD)]

(2017/C 288/05)

Zpravodaj: **Arno METZLER**

Spoluzpravodaj: **Stefano PALMIERI**

Konzultace	a) Rada, 30/01/2017 Evropský parlament, 19/01/2017 b) Rada, 10/02/2017 Evropský parlament, 01/02/2017 c) Evropský parlament, 01/02/2017 Evropská komise, 31/05/2017 d) Rada, 20/02/2017 Evropský parlament, 01/02/2017
Právní základ	a) čl. 53 odst. 1 a články 62 a 114 Smlouvy o fungování Evropské unie b) článek 46, čl. 53 odst. 1 a článek 62 Smlouvy o fungování Evropské unie c) čl. 53 odst. 1 a článek 62 Smlouvy o fungování Evropské unie d) článek 114 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná specializovaná sekce	Jednotný trh, výroba a spotřeba
Přijato ve specializované sekci	04/05/2017
Přijato na plenárním zasedání	31/05/2017
Plenární zasedání č.	526
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	152/3/7

1. **Závěry a doporučení**

1.1 EHSV oceňuje a podporuje úsilí Evropské komise o uvolnění plného potenciálu jednotného trhu, pokud jde o odvětví služeb. EHSV by nicméně rád upozornil na skutečnost, že za stávající politické situace v řadě členských států může jakýkoli typ „intervence“ EU týkající se přísného vymezení pravomocí členských států vést k politickým rozporům. Takže ani v případech, kdy je z právního hlediska možné uplatňovat přísnější donucovací opatření k zajištění souladu, nemusí být takový přístup v době vážné politické krize citlivý. EHSV proto doporučuje uplatňovat namísto donucovacích opatření pokud možno pozitivní přístup na základě prosazování osvědčených postupů a konzultací.

1.2 EHSV plně sdílí cíl Komise, kterým je podpora dialogu mezi EU a členskými státy v raném stadiu jakéhokoli legislativního procesu, aby se předešlo přijímání právních aktů na vnitrostátní úrovni, které narušují evropský integrační proces. EHSV doporučuje tento dialog rozšířit a nesoustředit se pouze na soulad se směrnicí o službách, ale rovněž s primárním právem EU, a zejména Listinou základních práv, aby se zaručila spravedlivá rovnováha mezi právy pracovníků a ochranou spotřebitele na jedné straně a hospodářskými svobodami na straně druhé. Mělo by být vyjasněno složení subjektu odpovědného za kontrolu souladu a je třeba, aby tento subjekt byl složen způsobem, který zajistí plný soulad s výše uvedenými právními předpisy a zásadami.

1.2.1 EHSV doporučuje zaujmout pozitivní přístup a stanovit zásadu, aby pouze pozitivní výsledek konzultačního postupu měl účinek v podobě udělení „záruky souladu“ pro návrh opatření. U případů, kdy není hodnocení souladu pozitivní, by rozhodnutí Komise nemělo být závazné a měly by se uplatnit postupy následující po přijetí aktů, které jsou již k dispozici.

1.3 EHSV vítá zavedení podrobného a důkladného testu přiměřenosti dostupného členským státům, který bude vycházet z judikatury Soudního dvora EU. EHSV se domnívá, že by tento koncept mohl zlepšit vnitrostátní postupy týkající se přiměřenosti. EHSV zdůrazňuje, že kontrola přiměřenosti bude vyžadovat úzkou spolupráci orgánů členských států a profesních organizací.

1.3.1 EHSV se domnívá, že povinnost použít test před přijetím jakékoli nové právní úpravy povolání není nejlepším přístupem k vymáhání jeho účelného a odhodlaného používání. Doporučuje proto zavést test pouze ve formě nabídky služeb pro vnitrostátní regulační orgány.

1.4 EHSV vítá úsilí o podporu mobility poskytovatelů služeb a domnívá se, že vyhledávání a plnění vnitrostátních požadavků na poskytování služeb v jiném členském státě může být pro poskytovatele služeb stále obtížné. Nicméně přístup spočívající v přenesení hlavní odpovědnosti za postup na orgány domovského členského státu je v rozporu se zavedenou zásadou hostitelského členského státu, podle níž jsou činnosti podniků a pracovníků upraveny právem země, v níž se vykonávají.

1.4.1 EHSV zdůrazňuje, že je nutné zajistit, aby zásada země původu nebyla zavedena žádnou formou. Podtrhuje proto fakt, že elektronický průkaz služeb by zavedl několik prvků založených na této zásadě tím, že by poskytovatelům služeb umožnil jednat výhradně s domovským členským státem jako zprostředkovatelem a vyžadoval by, aby hostitelské členské státy uznávaly rozhodnutí domovského členského státu o pravosti dokumentů, čímž by se omezily kontrolní mechanismy, a harmonizovala by se tak výměna údajů na základě zásady země původu.

1.4.2 EHSV zdůrazňuje, že musí být zaručeno, aby si hostitelské členské státy zachovaly plnou odpovědnost za rozhodování o tom, jaké postupy se uplatní za účelem registrace vedlejší provozovny, včetně aspektů uznávání odborných kvalifikací. Plně elektronický postup společně s omezenými možnostmi pro hostitelské členské státy ověřit informace poskytnuté domovskému členskému státu prostřednictvím elektronického průkazu služeb usnadní zřizování krycích společností za účelem vyhýbání se daňovým povinnostem a sociálního dumpingu.

1.4.3 K zajištění neustálé aktualizace informací obsažených v elektronickém průkazu služeb a k předejití vzniku „pohřebiště dat“ (data graveyard) doporučuje EHSV znovu zvážit zásadu „pouze jednou“ a zavést časová omezení platnosti elektronického průkazu služeb.

1.4.4 EHSV rovněž doporučuje odstranit restriktivní postupy odejmutí, a zejména potřebu konečného soudního rozhodnutí, aby mohl každý členský stát provádět účinnou kontrolu ekonomických činností vykonávaných na jeho území.

1.4.5 Návrh stanoví krátké lhůty pro ověřování platnosti informací, jež udal žadatel o elektronický průkaz služeb. Toto ustanovení je potřeba přehodnotit a dát orgánům veškerý čas potřebný ke zpracování žádostí.

1.4.6 V legislativním návrhu by měla být zmíněna potřeba zavést účinné a odrazující sankce za zneužití evropského elektronického průkazu služeb, a to jak pro členský stát, tak pro společnost žádající o vydání průkazu.

1.4.7 EHSV doporučuje, aby bylo jasněji vyjádřeno, že směrnice o odborných kvalifikacích má přednost před veškerými aspekty uznávání odborných kvalifikací, pokud jde o nový elektronický průkaz. Musí být výslovně uvedeno, že elektronický průkaz služeb nemůže být vydán osobám vykonávajícím povolání, které je regulováno v domovském nebo hostitelském členském státě, bez ohledu na to, zda je toto povolání provozováno formou samostatné výdělečné činnosti nebo podniku.

1.4.8 EHSV se domnívá, že aby se předešlo zneužívání elektronického průkazu osobami vykonávajícími falešnou samostatně výdělečnou činnost, neměl by se elektronický průkaz vydávat fyzickým osobám, které nemají organizované seskupení osob a aktiv umožňující výkon ekonomické činnosti.

1.4.9 EHSV by rád vyjádřil pochyby ohledně toho, zda stávající systém pro výměnu informací o vnitřním trhu (systém IMI) ve své současné podobě, která je založena na standardizovaných vícejazyčných otázkách/formulářích a manuálních výměnách údajů na žádost členských států a jejíž fungování závisí na optimální spolupráci mezi členskými státy, odpovídá aktuálnímu vývoji v oblasti sdílení elektronických údajů. EHSV se proto domnívá, že systém IMI musí být zhodnocen za účelem zaručení jeho co nejlepší funkčnosti, slučitelnosti a doplňkovosti se stávajícími vnitrostátními systémy výměny údajů/systémy výměny údajů sociálních partnerů, včetně odvětvových iniciativ, jako jsou sociální průkazy totožnosti.

1.4.10 Návrh zavádí harmonizovaný evropský systém předběžného oznamování pro vyslané pracovníky založený na dobrovolné účasti členských států, který by připravil cestu k povinnému rozšíření v pozdější fázi, což není žádoucí ani slučitelné s ustanoveními směrnice 2014/67/EU ([1]). EHSV proto navrhuje přehodnotit zavedení takového systému.

1.4.11 Na základě vyjádřených obav a skutečnosti, že uvedené požadavky týkající se záruk nemusí být s využitím současného systému pro výměnu údajů splnitelné, se EHSV domnívá, že by používání elektronického průkazu v jeho stávající formě mohlo vést k negativním dopadům popsaným v tomto stanovisku, které by nemusely být přiměřené a mohly by převážit výhody. EHSV proto navrhuje, aby bylo nastavení tohoto systému podrobněji konzultováno se zúčastněnými stranami a aby bylo před pokračováním postupů upraveno tak, aby zaručilo účinnou spolupráci mezi členskými státy. EHSV by mohl být vyzván, aby zahájil diskusi s cílem najít alternativní řešení elektronického průkazu služeb, aby se efektivněji zapojily již existující systémy registrace a způsobilosti.

1.5 EHSV by rád zdůraznil, že rozdíly ve způsobech regulace nenaznačují samy o sobě potřebu reformy. Vítá nový ukazatel restriktivnosti navržený Evropskou komisí, neboť umožňuje vyšší úroveň analýzy než regulace trhu výrobků OECD. Mělo by však být výslovně uvedeno, že ukazatel restriktivnosti je neutrální a nikterak se nevyjadřuje k hodnotě nebo odůvodnění předpisů.

1.6 EHSV konstatuje, že balíček týkající se služeb nenabízí přístup pro elektronické služby, ale domnívá se, že to je nový a vznikající podnikatelský obor, jenž vyžaduje zvláštní pozornost. Vzhledem k tomu, že potenciál pro mobilitu je v tomto odvětví neobyčejně vysoký, je pro spotřebitele obzvláště obtížné odhadnout ověření kvalifikací a splnění právních požadavků a minimálních požadavků na kvalitu a může vyžadovat zvláštní nástroje. Byla by proto vítaná iniciativa zaměřující se na vnitřní trh elektronických služeb. Jsou zapotřebí nové prvky, na nichž lze založit osobní důvěru bez osobní znalosti poskytovatele služeb.

([1]) Úř. věst. L 159, 28.5.2014, s. 11.

1.7 S ohledem na problém vzájemné důvěry, který je důležitým prvkem diskuse o balíčku týkajícím se služeb a konkrétně elektronickém průkazu služeb, EHSV navrhuje zhodnotit stávající systémy pro registraci odborníků a podniků a související mechanismy akreditace a zajišťování kvality. Vzhledem k tomu, že vnitřní trh služeb v členských státech stále ještě vyvolává značné obavy, uvítal by EHSV iniciativu s cílem získat více informací o dopadech intenzivnějších přeshraničních aktivit. Tato iniciativa by zvážila hospodářské důsledky, ale zaměřila by se hlavně na další otázky, jako je zaměstnanost, pracovní podmínky a ochrana spotřebitele. Pokud byly problémy zjištěny objektivně, mohly by se řešit, aby se zvýšila důvěra členských států v dlouhodobém horizontu. Bez dostatečné vzájemné důvěry se vnitřní trh služeb nebude nikdy úspěšně realizovat.

2. **Přehled navrhovaných opatření**

2.1 Služby představují dvě třetiny hospodářství EU a mají 90 % podíl na nově vytvářených pracovních místech. Balíček opatření, jehož cílem je usnadnit společnostem a odborníkům poskytování služeb potenciální zákaznické základně 500 milionů lidí v EU, podpoří sektor služeb v zájmu využití jeho plného potenciálu.

2.2 *Postup oznamování pro povolovací režimy a požadavky týkající se služeb*

2.2.1 Přísnější požadavky na postup oznamování opatření souvisejících se směrnicí o službách zamezí tomu, aby členské státy přijímaly diskriminační, neopodstatněné a nepřiměřené vnitrostátní povolovací režimy nebo požadavky související se službami.

Postup rozšiřuje oblast působnosti postupu oznamování podle směrnice o službách a jasněji jej definuje. Zavádí lhůtu pro konzultace, v níž může proběhnout dialog mezi oznamujícím členským státem, Evropskou komisí a dalšími členskými státy ohledně souladu návrhů vnitrostátních opatření se směrnicí o službách.

2.3 *Test přiměřenosti před přijetím nové právní úpravy povolání*

2.3.1 Členské státy mají pro regulaci povolání často dobré důvody vycházející z potřeby chránit zásadní cíle veřejného zájmu. Je na členských státech, aby případ od případu posoudily, zda je nezbytné zavést omezení přístupu k odborným činnostem a jejich výkonu.

2.3.2 Aby se zabránilo negativnímu dopadu na poskytování služeb a mobilitu odborníků zapříčiněnému nejednotným posuzováním přiměřenosti právní úpravy povolání v celé EU, zavádí se test přiměřenosti, který mají členské státy používat před přijetím nebo změnou vnitrostátních předpisů upravujících povolání.

2.3.3 Směrnice stanoví hlavní kritéria, která mají být pro účely posouzení brána v úvahu, jako jsou například povaha rizik, rozsah vyhrazených činností, souvislost mezi kvalifikací a činnostmi, hospodářský dopad opatření atd.

2.3.4 Smlouvy výslovně uvádějí, že nařízení musí být přiměřené, nicméně nad rámec tohoto zůstává volba, zda a jak regulovat povolání, v pravomoci členských států.

2.4 *Evropský elektronický průkaz služeb*

2.4.1 Elektronický průkaz je nový, plně elektronický postup, který je k dispozici pro samostatně výdělečně činné osoby a společnosti v odvětvích, jako je stavebnictví, úklid nebo služby pro podniky. Tento postup nahradí administrativní formality v různých jazycích, neboť poskytovatel služeb se řídí postupem v jazyce domovské země a jedná se správními orgány domovské země.

2.4.2 Postup týkající se elektronického průkazu bude založen na spolupráci mezi domovskými a hostitelskými členskými státy, jež probíhá prostřednictvím stávajícího systému pro výměnu informací o vnitřním trhu (IMI). Tímto postupem se nemění podstata použitelných pravidel pro vysílání pracovníků stanovených ve směrnici 96/71/ES ([2]) a 2014/67/EU ([3]).

2.4.3 Evropský elektronický průkaz služeb sleduje podobný záměr jako evropský profesní průkaz (EPC). Avšak zatímco EPC usnadňuje poskytování služeb díky uznávání odborných kvalifikací fyzických osob jakožto pracovníků či samostatně výdělečně činných poskytovatelů služeb, elektronický průkaz služeb se týká daleko širší řady požadavků.

([2]) Úř. věst. L 18, 21.1.1997, s. 1.
([3]) Úř. věst. L 159, 28.5.2014, s. 11.

2.5 *Doporučení k reformám v oblasti regulace odborných služeb*

2.5.1 Vzhledem k tomu, že regulace odborných služeb zůstává ve výhradní působnosti členských států, jsou v platnosti různé modely regulace. Bez ohledu na model použitelný v každé zemi či regionu je cílem sdělení pomoci členským státům při odstraňování konkrétních neodůvodněných významných omezení a také přispět k tomu, aby členské státy lépe chápaly účinky svých regulačních rozhodnutí.

2.5.2 Doporučení týkající se reforem se zabývají širokou škálou požadavků a poskytují podrobnou analýzu předpisů, které se vztahují na architekty, stavební inženýry, účetní, advokáty, patentové zástupce, realitní makléře a turistické průvodce. Ne všechny tyto předpisy jsou Evropskou komisí považovány za porušení práva Unie.

2.5.3 Evropská komise navrhla nový ukazatel restriktivnosti regulace povolání s cílem podpořit kvalitativní analýzu překážek. Tento ukazatel zahrnuje aspekty regulačního přístupu, požadavků na kvalifikaci, ostatních vstupních požadavků a požadavků na výkon.

3. **Obecné připomínky**

3.1 EHSV oceňuje a podporuje úsilí Evropské komise o uvolnění plného potenciálu jednotného trhu, pokud jde o odvětví služeb. Vzájemně propojená opatření balíčku týkajícího se služeb nesporně poskytují spolehlivý přístup k dosažení tohoto cíle. EHSV by nicméně rád upozornil na skutečnost, že – za vážné politické krize v řadě členských států – může vést jakýkoli typ „intervence" EU týkající se přísného vymezení pravomocí členských států k politickým rozporům. Jak legislativní pravomoci – které se mohou zdát být dotčeny novým postupem oznamování a povinným testem přiměřenosti –, tak dlouhodobé tradiční systémy vnitrostátní právní úpravy povolání jsou často považovány za základy vnitrostátních systémů, a musí se k nim proto přistupovat jako k citlivým záležitostem. Ani v případech, kdy je z právního hlediska možné uplatňovat přísnější donucovací opatření k zajištění souladu, nemusí být takový přístup za stávající situace citlivý. Jako účinnější by se mohl ukázat pozitivní přístup na základě prosazování osvědčených postupů nebo přístup spočívající v konzultaci.

3.1.1 EHSV zdůrazňuje, že je potřeba věnovat náležitou pozornost kvalitě a bezpečnosti služeb poskytovaných v Evropské unii.

3.1.2 Kromě toho si EHSV přeje upozornit na zvláštní citlivost oblastí zdraví a ochrany pacientů. Pokud mohou být opatření přijatá Komisí doplňková k opatřením členských států, musí se respektovat jejich plná odpovědnost i možnost zavádět přísnější opatření na ochranu pacientů, jak je stanoveno v článku 168 SFEU.

3.2 Vzhledem k tomu, že je nezbytné zajistit, aby hlavní zúčastněné strany dodržovaly novou právní úpravu svého povolání, navrhuje EHSV z důvodu zaručení toho, že bude úprava kvalitní a efektivní, vést konzultace se zúčastněnými stranami, jako jsou profesní organizace, sociální partneři, úřady na ochranu spotřebitele a organizace občanské společnosti, pokud jde o praktické uplatňování plánovaných opatření.

3.3 Musíme si být vědomi toho, že zavedení nových povinností a donucovacích opatření v tomto kontextu by mohlo vzbudit dojem, že členské státy jsou obecně vnímány jako nedostatečně schopné porozumět požadavkům směrnice o službách a směrnice o odborných kvalifikacích, ačkoli jsou ve skutečnosti právní nástroje, jako jsou testy přiměřenosti, ve velké většině členských států základním požadavkem vnitrostátního legislativního postupu.

3.4 Řada ustanovení v balíčku týkajícím se služeb může stírat rozdíl mezi volným pohybem služeb a svobodou usazování. EHSV proto zdůrazňuje, že je důležité zachovat tento rozdíl – jasně definovaný směrnicí o službách i směrnicí o odborných kvalifikacích a také judikaturou Soudního dvora – při posuzování výsledků testu přiměřenosti použitého na nové vnitrostátní předpisy upravující povolání a při provádění nařízení a směrnice o evropském elektronickém průkazu služeb. Proto by měla být za účelem zaručení spravedlivé hospodářské soutěže mezi podniky zakázána diskriminační opatření a dodržovány pracovní podmínky zavedené právními předpisy a kolektivními dohodami v hostitelské zemi, práva spotřebitelů a předpisy v oblasti zdraví a bezpečnosti.

3.5 EHSV poukazuje na to, že s růstem sektoru služeb by neměl být spojen sociální dumping a podvody ([4]). Upozorňuje proto na nedostatečnost záruk k udržení práv pracovníků a ochrany spotřebitelů na vysoké úrovni ve všech členských státech a na riziko zavedení zásady země původu, čímž by se narušila základní pravidla, na jejichž základě jsou činnosti podniků a pracovníků upraveny právem země, v níž probíhají.

([4]) Úř. věst. C 125, 21.4.2017, s. 1.

3.6 EHSV sdílí názor zúčastněných stran v odvětvích, na něž se návrh evropského elektronického průkazu služeb zaměřuje, a zpochybňuje přidanou hodnotu této legislativní iniciativy a její užitečnost.

3.7 Navržený balíček pro vnitřní trh bohužel neřeší skutečné problémy, s nimiž se potýkají některá odvětví, na něž se návrhy zaměřují. EHSV se domnívá, že je důležité omezit možnosti podvodů a zneužití vnitřního trhu ze strany podniků se špatnou pověstí s cílem vytvořit rovné podmínky a vzájemnou důvěru mezi členskými státy a různými zúčastněnými stranami.

4. **Zvláštní připomínky**

4.1 *Postup oznamování pro povolovací režimy a požadavky týkající se služeb*

4.1.1 EHSV sdílí cíl Komise, kterým je podpora dialogu mezi ní samotnou a členskými státy v raném stadiu legislativního procesu, aby se předešlo přijetí norem, které narušují jednotný trh. Mělo by se rovněž uvažovat o tom, že se tento dialog rozšíří a že zaměření nebude pouze na soulad se směrnicí o službách, ale rovněž s primárním právem EU, a zejména Listinou základních práv Evropské unie, neboť by to zaručilo spravedlivou rovnováhu mezi právy pracovníků a ochranou spotřebitele na jedné straně a hospodářskými svobodami na straně druhé. Mělo by být vyjasněno složení subjektu odpovědného za kontrolu souladu a je třeba, aby tento subjekt byl složen způsobem, který zajistí plný soulad s výše uvedenými právními předpisy a zásadami a rovněž jeho reprezentativnost a nezávislost.

4.1.2 EHSV si nicméně přeje upozornit na skutečnost, že přímý dopad návrhu na vnitrostátní legislativní postupy se zdá být značný.

4.1.3 Návrh rozšiřuje oblast působnosti postupu oznamování podle směrnice o službách a je rovněž dosti složitý. V kombinaci s odkladnou lhůtou tak brzdí schopnost vnitrostátních normotvůrců provádět reformy v krátké lhůtě, a to i v případech drobných legislativních změn.

4.1.4 Donucovací opatření, jako je odkladná lhůta, výstražný mechanismus a rozhodnutí Komise, podle něhož členské státy musejí upustit od přijetí návrhu opatření, mohou značně zpomalit vnitrostátní legislativní procesy a mohou významně omezit svobodu vnitrostátních normotvůrců. V zájmu zajištění demokratického legislativního postupu je nutné plně zachovat legislativní pravomoc vnitrostátních parlamentů. EHSV vyjadřuje pochybnosti ohledně toho, zda je přiměřené – nebo citlivé – zasahovat do vnitrostátních legislativních postupů zaváděním přísnějších donucovacích opatření, a to i v záležitostech, na něž se vztahuje zásada subsidiarity, když jsou k dispozici zcela dostačující postupy následující po přijetí aktů.

4.1.5 Záporná rozhodnutí ve věci souladu návrhů vnitrostátních právních a správních předpisů by neměla být závazná. EHSV navrhuje, aby měl účinek pouze pozitivní výsledek postupu konzultace v podobě udělení „záruky souladu“ pro návrh opatření. Takový pozitivní přístup by přinesl členským státům značné výhody a představoval by motivaci k plné účasti na plánovaném postupu konzultace a vyvinutí souvisejícího úsilí. U případů, kdy není hodnocení souladu pozitivní, by se měly uplatnit postupy následující po přijetí aktů, které jsou již k dispozici.

4.1.6 EHSV zdůrazňuje, že podle směrnice o službách neovlivní postup oznamování právo sjednávat a uzavírat kolektivní smlouvy a vymáhat je.

4.2 *Test přiměřenosti před přijetím nové právní úpravy povolání*

4.2.1 EHSV vítá zavedení podrobného a důkladného testu přiměřenosti, který je k dispozici členským státům a který vychází z judikatury Soudního dvora Evropské unie. Domnívá se, že tento koncept by mohl zlepšit vnitrostátní postupy posuzování přiměřenosti.

4.2.2 EHSV zdůrazňuje, že kontrola přiměřenosti zaměřující se na odborné požadavky bude vyžadovat úzkou spolupráci orgánů členských států a profesních organizací, jež jsou kompetentní k zaručování kvality příslušného regulovaného povolání. Rovněž by měla sociálním partnerům a organizacím na ochranu spotřebitele zajistit právo být konzultován, aby se zajistil úplný soulad s právy pracovníků a spotřebitelů. Struktura těchto organizací musí zůstat výhradně v rukou členských států.

4.2.3 EHSV nicméně vyjadřuje pochyby ohledně toho, zda směrnice zavádějící povinnost použít test před přijetím jakékoli nové právní úpravy povolání představuje nejlepší způsob prosazení tohoto testu. Z tohoto důvodu upřednostňuje zavedení hlavních směrů, které by členským státům umožnily přizpůsobit test tak, aby co nejlépe zapadal do jejich legislativních systémů.

4.2.4 Řada navrhovaných kritérií týkajících se přiměřenosti, která je třeba vzít v potaz, je poměrně obecná a otevřená a umožňuje různé odpovědi v závislosti na zvoleném přístupu testování, například testování osob/orgánů atd. Jako taková jsou tato kritéria použitelná jakožto podpůrné pokyny, méně již však jako závazný postup se značným dopadem na celý legislativní postup. Kromě toho, aby se zabránilo dojmu, že uvedená kritéria jsou obecně považována za překážky, by mělo být zajištěno, aby seznam těchto kritérií byl neutrální a nikterak se nevyjadřoval k hodnotě nebo odůvodnění předpisů. V každém případě by tato kritéria měla být pokud možno co nejkonkrétnější a nejobjektivnější, aby fungovala jako mezníky.

4.2.5 Testy přiměřenosti již ve velké většině členských států představují základní požadavky v rámci jakéhokoli vnitrostátního legislativního postupu. Harmonizace kritérií přiměřenosti by zasahovala do vnitrostátních legislativních pravomocí a mohla by vést k vytvoření nepřiměřených povinností v některých členských státech a dalšímu narušení trhu.

4.2.6 Směrnice se zabývá pouze regulací ex-ante (jako je ochrana označení, povinná registrace, požadavky na kvalifikaci atd.), přestože regulace ex-post (například systémy odborné certifikace, místní předpisy nebo stavební povolení) může ukládat významná omezení, pokud jde o poskytování služeb. Z tohoto důvodu se objektivní porovnání regulačních systémů zdá být obtížné.

4.2.7 Povinnost poskytovat zprávy o přiměřenosti založené na poměrně složitém – a zčásti dokonce vědeckém – systému testování by mohla výrazně zpomalit reformy v oblasti právní úpravy povolání či jim dokonce zabránit.

4.2.8 Ačkoli Evropská komise zdůrazňuje, že volba, zda a jak regulovat povolání, zůstává v pravomoci členských států, je tato svoboda velmi teoretická. Pokud bude povinný test negativní, bude pro normotvůrce stěží možné uplatňovat argument, že dotčený právní předpis přesto je v souladu se směrnicí o službách. Kromě toho je třeba návrh vnímat v souvislosti s návrhem na nový postup oznamování podle směrnice o službách, neboť pokud jde o právní úpravu povolání, příslušná opatření by často spadala do oblasti působnosti obou směrnic. Prostor pro rozhodování normotvůrce je prakticky nulový, neboť oznamovací povinnost rovněž vyžaduje poskytnutí informací prokazujících soulad se směrnicí o službách, kterými by – u takových překrývajících se opatření – byly výsledky testu přiměřenosti.

4.2.8.1 EHSV proto vyjadřuje pochyby ohledně toho, že by negativní dopady, které by mělo zavedení povinnosti používat harmonizovaný test přiměřenosti ve smyslu omezení svobody vnitrostátního normotvůrce – zejména nahlíženo v rámci navrhovaného přísnějšího postupu oznamování –, mohly být ospravedlněny přínosy takového zavedení. Domnívá se, že nezávazné pokyny nebo nabídka poradenství mohou vést k obdobným výsledkům bez negativních dopadů.

4.3 *Evropský elektronický průkaz služeb*

4.3.1 EHSV vítá úsilí o podporu mobility poskytovatelů služeb a domnívá se, že vyhledávání a plnění vnitrostátních požadavků na poskytování služeb v jiném členském státě může být pro poskytovatele služeb stále obtížné.

4.3.2 Nicméně přístup spočívající v přenesení hlavní odpovědnosti za postup na orgány domovského členského státu je v rozporu se zavedenou zásadou hostitelského členského státu. Elektronický průkaz služeb by neměl bránit hostitelskému členskému státu v provádění nutných kontrol ekonomických činností vykonávaných na jeho území nebo mu tyto kontroly ztěžovat. Navrhovaný elektronický průkaz služeb by proto neměl zahrnovat prvky zásady země původu. EHSV však vyjadřuje svoji podporu iniciativám ke zvýšení důvěry mezi členskými státy, mimo jiné na základě přijetí jasných závazků ohledně zavedení adekvátních a správných systémů výměny dat a kontroly.

4.3.3 Lze se odůvodněně domnívat, že některé vlastnosti elektronického průkazu služeb, jako jsou např. zásada „pouze jednou“ pro předkládání informací, jeho neomezená doba platnosti, povinnost členských států používat informace uvedené v elektronickém průkazu služeb bez možnosti žádat o důkaz platnosti informací poskytnutých později a restriktivní postupy jeho odnětí, jež mohou vyžadovat konečné soudní rozhodnutí, by mohly vážně ohrozit kontrolu souladu s vnitrostátními právními předpisy a vymáhání práv pracovníků a spotřebitelů.

4.3.4 EHSV rovněž zdůrazňuje, že je důležité zaručit, aby používání systému IMI nezměnilo podstatu použitelných pravidel pro vysílání pracovníků stanovených ve směrnici 2014/67/EU a aby v přezkumu směrnice o vysílání pracovníků, který se nyní projednává v Evropském parlamentu a Radě, byla jasně uvedena zásada „stejné mzdy za stejnou práci na stejném místě“ a respektovaly se pracovní podmínky stanovené v právních předpisech a kolektivních dohodách v hostitelském členském státu, ochrana zdraví a bezpečnost a ochrana spotřebitele a životního prostředí.

4.3.5 Není jasné, jaký dopad by měl návrh evropského elektronického průkazu služeb na existující odvětvové sociální průkazy totožnosti, které iniciují vnitrostátní orgány nebo sociální partneři, a jak by se vzájemně ovlivňovaly s navrženým rozšířením systému IMI. Kromě toho existují důkazy, mj. Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora, jež naznačují, že stávající systém IMI má určité nedostatky, které je potřeba řešit. Jedná se např. o související velkou pracovní zátěž a nejasnost odpovědí na žádosti ([5]). EHSV se proto domnívá, že systém IMI musí být přehodnocen a není v současné době ještě s to zaručit optimální spolupráci mezi členskými státy. Systém IMI by se měl zlepšit tak, aby bylo možné snadněji provádět kontroly v zemi, kde se provozuje ekonomická činnost, a podpořila se doplňkovost se stávajícími systémy, přičemž by se měly vzít v úvahu možnosti sdílení údajů v reálném čase (přímý přístup k databázím), jež by doplnily manuální výměnu údajů, jíž nyní umožňuje systém IMI.

4.3.6 EHSV vyjadřuje znepokojení nad tím, že by zásada země původu mohla být zavedena „zadními vrátky". Elektronický průkaz služeb by zavedl několik prvků založených na této zásadě tím, že by poskytovatelům služeb umožnil jednat výhradně s domovským členským státem jako zprostředkovatelem a vyžadoval by, aby hostitelské členské státy uznávaly rozhodnutí domovského členského státu o platnosti dokumentů a pravdivosti jejich obsahu, čímž by se omezily kontrolní mechanismy, a harmonizovala by se tak výměna údajů na základě zásady země původu.

4.3.7 Zdá se být obzvláště problematická skutečnost, že – jak je navrhováno – koordinační orgán musí ověřit vnitrostátní požadavky v co nejkratší možné lhůtě. Tyto časové lhůty by měly být přehodnoceny, neboť příslušný orgán zodpovědný za elektronický průkaz služeb musí každý případ koordinovat s dalšími dotčenými příslušnými orgány, pokud jde o různé prvky právních požadavků. Kromě toho by mělo být jasněji uvedeno, že směrnice o odborných kvalifikacích klade důraz na veškeré aspekty uznávání odborných kvalifikací, pokud jde o nový elektronický průkaz.

4.3.8 Plně elektronický postup společně s omezenými možnostmi pro hostitelské členské státy ověřit informace poskytnuté domovskému členskému státu prostřednictvím elektronického průkazu služeb usnadní zřizování krycích společností k účelům vyhýbání se daňovým povinnostem a sociálního dumpingu. EHSV se proto domnívá, že tento postup potřebuje další úpravy, aby se zajistilo, že se takovému vývoji podaří předejít.

4.3.8.1 Návrh navíc nevyjasňuje, které prvky by měl posoudit domovský stát, aby mohl prohlásit, že je v něm poskytovatel služeb zákonně usazen. Zejména se neodkazuje na faktické prvky vyjmenované ve směrnici 2014/67/EU, pomocí nichž se určuje, zda podnik v členském státě skutečně vykonává podstatné činnosti.

4.3.9 Klíčové je ověřování totožnosti a podrobné přezkoumávání originálů dokumentů, aby se podnikům se špatnou pověstí a zločinným podnikům zabránilo v získání vstupu na území těchto států (podobná diskuse zablokovala přijetí směrnice o SUP ([6])). Proto musí mít hostitelský členský stát plnou odpovědnost za postup vydání evropského elektronického průkazu služeb.

4.3.9.1 Hostitelské členské státy musí mít plnou odpovědnost za rozhodování o tom, jaké postupy se uplatní za účelem registrace vedlejší provozovny, včetně aspektů uznávání odborných kvalifikací. Zapojení domovských členských států jakožto prostředníků do postupu zřízení pobočky vytvoří orgánům domovského a hostitelského členského státu další administrativní zátěž a mohlo by bránit podrobným kontrolám v zemi, kde by se projevilo zneužívání např. práv pracovníků a spotřebitelů.

4.3.10 Ačkoli se v navrhovaném nařízení uvádí, že systémy předběžného oznamování pro vyslané pracovníky jsou vyloučeny z jeho oblasti působnosti, zavádí návrh harmonizovaný evropský systém předběžného oznamování pro vyslané pracovníky založený na dobrovolné účasti členských států. Tím by se připravila půda k povinnému rozšíření v pozdější fázi, což není ani žádoucí ani slučitelné s ustanoveními směrnice 2014/67 EU. Během politických diskusí o směrnici 2014/67 o prosazování bylo jasně schváleno, že hostitelský členský stát je příslušným vnitrostátním orgánem pro vytváření nástrojů prosazování (článek 9 směrnice 2014/67).

4.3.11 Postupy pro zrušení elektronického průkazu služeb mohou vyžadovat, aby konečné soudní rozhodnutí nabylo účinku, a nabízejí poskytovatelům služeb několik mechanismů, které jim v mezidobí umožní pokračovat v poskytování služeb. To brání hostitelskému členskému státu v provádění účinných ex-post kontrol, a ztěžuje tak prosazování práv pracovníků a platných právních předpisů. Legislativní návrhy navíc neobsahují žádné odrazující sankce – ani pro členský stát ani společnost žádající o vydání průkazu – za zneužití evropského elektronického průkazu služeb.

([5]) Evropský účetní dvůr (2016) – zvláštní zpráva Has the Commission ensured effective implementation of the Services Directive? (Zajistila Komise účinné provádění směrnice o službách?), s. 25.

([6]) COM(2014) 212 final a Úř. věst. C 458, 19.12.2014, s. 19.

4.3.12 Právní úprava přiznává fyzickým osobám právo zažádat o elektronický průkaz služeb. V některých odvětvích existuje významné riziko, že bude průkaz zneužit, čímž se usnadní falešná samostatně výdělečná činnost.

4.3.13 Vzhledem k tomu, že zařazení osoby mezi samostatně výdělečně činné osoby nebo mezi zaměstnance závisí na tom, jak se činnost vykonává, nemůže vydávající orgán domovského členského státu vydat elektronický průkaz, který prohlašuje, že osoba funguje jako samostatně výdělečně činná v souladu s předpisy hostitelského členského státu.

4.3.14 V některých případech vyžaduje odejmutí elektronického průkazu služeb vydaného samostatně výdělečně činným osobám konečné rozhodnutí soudu. Tento postup by zabránil rychlému zrušení v případech zneužití a umožnil by osobám vykonávajícím falešnou samostatně výdělečnou činnost pokračovat v jejich činnosti, dokud nebude vydáno konečné soudní rozhodnutí. Vznikla by tak zásadní mezera, která by mařila snahy bojovat proti nehlášené práci, které vyvíjí například evropská platforma zaměřená na řešení problematiky nehlášené práce.

4.3.15 EHSV by rád upozornil na to, že na úrovni EU již podobný postup vydávání formulářů přenosných dokumentů A1 v souvislosti s vysíláním pracovníků ukázal možná úskalí toho, když se u potvrzování údajů o příchozích poskytovatelích služeb spoléhá výhradně na domovský členský stát, zejména pokud jde o falešnou samostatně výdělečnou činnost. V tomto případě se v posouzení dopadů připojeném k návrhu na změnu směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků uvádí: „Přesnost informací, které přenosné dokumenty A1 obsahují, nelze mimo jiné zaručit vzhledem k tomu, že orgány ve vysílajících zemích neprovádějí formální kontroly“ ([7]).

4.3.16 Návrh zavádí harmonizovaný nástroj pro poskytování informací o pojistném krytí. Nicméně vzhledem k tomu, že tento nástroj bude propojen s elektronickým průkazem služeb, bude informace zapotřebí poskytnout jen jednou, v důsledku čehož budou inspekce a kontroly v hostitelských členských státech potenciálně méně účinné.

4.3.16.1 Pojistitelé budou kromě toho nuceni vypočítávat pojistné na základě záznamu vedeného v domovském členském státě, čímž by mohlo být dotčeno právo a odpovědnost pojišťoven posuzovat rizika.

4.3.17 Komise vyhrazuje širokou řadu prováděcích pravomocí pro navrhování obsahu a technických parametrů elektronického průkazu služeb, nicméně harmonizace v této oblasti může omezit schopnost členských států provádět účinné kontroly práv pracovníků v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci u příchozích poskytovatelů služeb.

4.4 *Doporučení k reformám v oblasti regulace odborných služeb*

4.4.1 EHSV by rád zdůraznil, že rozdíly ve způsobech regulace nenaznačují samy o sobě potřebu reformy. Řada právních předpisů vychází z tradic a zkušeností. Jsou důležité pro ochranu spotřebitele a musí být zachovány. Zásada „rovnocennosti“ vychází ze skutečnosti, že tyto různé systémy existují. EHSV bere v potaz skutečnost, že vnitrostátní profesní systémy jsou založeny na dlouhodobých tradicích. Výzkumný projekt vykazuje dosti odlišné výsledky, pokud jde o přínosy deregulačních opatření.

4.4.2 EHSV vítá nový ukazatel restriktivnosti, neboť umožňuje vyšší úroveň analýzy než regulace trhu výrobků OECD. Stále existují podrobnosti, které by stálo za to přehodnotit (například zařazení nepřetržitého profesního rozvoje mezi negativní omezení se zdá být nevhodné). EHSV by rád zdůraznil, že pro zajištění nediskriminačního pohledu na různé regulační systémy by bylo nutné zahrnout nejen regulaci ex-ante (např. ochrana označení, požadavky na kvalifikaci), ale rovněž regulaci ex-post (např. požadavky na stavební zákony a stavební povolení). Dále by mělo být výslovně uvedeno, že ukazatel restriktivnosti je neutrální a nikterak se nevyjadřuje k hodnotě nebo odůvodnění předpisů.

V Bruselu dne 31. května 2017

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Georges DASSIS

([7]) SWD(2016) 52, s. 8 (není k dispozici v češtině).