Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemadel:

a) „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 – 2016/0398 (COD)]

b) „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse uute kutsealasid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli“

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

c) „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 – 2016/0402 (COD)]

d) „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega võetakse kasutusele Euroopa teenuste e-kaart ja sellega seotud haldusvahendid“

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

(2017/C 288/05)

Raportöör: **Arno METZLER**

Kaasraportöör: **Stefano PALMIERI**

Konsulteerimistaotlus	a) nõukogu, 30.1.2017 Euroopa Parlament, 19.1.2017 b) nõukogu, 10.2.2017 Euroopa Parlament, 1.2.2017 c) Euroopa Parlament, 1.2.2017 Euroopa Komisjon, 31.5.2017 d) nõukogu, 20.2.2017 Euroopa Parlament, 1.2.2017
Õiguslik alus	a) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 53 lõige 1 ning artiklid 62 ja 114 b) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 46, artikli 53 lõige 1 ja artikkel 62 c) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 53 lõige 1 ja artikkel 62 d) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114
Vastutav sektsioon	ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	4.5.2017
Vastuvõtmine täiskogus	31.5.2017
Täiskogu istungjärk nr	526
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	152/3/7

1. **Järeldused ja soovitused**

1.1 Komitee hindab ja toetab Euroopa Komisjoni jõupingutusi kasutada teenuste sektori osas ära ühtse turu kogupotentsiaal. Komitee soovib siiski juhtida tähelepanu tõsiasjale, et paljudes liikmesriikides praegu valitsevas poliitilises olukorras võib igasugune ELi sekkumine rangelt liikmesriikide pädevuses olevates valdkondades viia poliitiliste vastuoludeni. Nii ei pruugi see tõsises poliitilises kriisis mõistlik olla isegi juhtudel, kui juriidiliselt on võimalik kohaldada rangemaid nõuetele vastavuse jõustamise meetmeid. Komitee soovitab seega võimaluse korral järgida jõustamismeetmete võtmise asemel positiivset lähenemisviisi, rakendades parimaid tavasid ja konsultatsioone.

1.2 Komitee jagab täielikult komisjoni eesmärki edendada mis tahes seadusandliku protsessi varajases etapis ELi ja liikmesriikide dialoogi, et vältida riiklikul tasandil selliste õigusaktide vastuvõtmist, mis takistavad Euroopa integratsiooniprotsessi. Komitee soovitab seda dialoogi laiendada ja keskenduda mitte ainult teenuste direktiivi, vaid ka ELi esmaste õigusaktide, eeskätt põhiõiguste harta järgimisele, et tagada õiglane tasakaal ühelt poolt töötajate õiguste ja tarbijakaitse ning teiselt poolt majandusvabaduste vahel. Nõuetele vastavuse kontrolli eest vastutava organi koosseisu tuleks täpsustada ja see tuleks moodustada viisil, millega tagatakse täielik vastavus eespool nimetatud õigusaktidele ja põhimõtetele.

1.2.1 Komitee soovitab valida positiivse lähenemisviisi ja kehtestada põhimõte, et meetme eelnõule on mõju ainult konsulteerimismenetluse positiivsel tulemusel nn nõuetele vastavuse garantii andmise kujul. Juhtudel, kui nõuetele vastavuse positiivne hinnang puudub, ei tohiks komisjoni otsus olla siduv ning kohaldada tuleks juba olemasolevaid vastuvõtmisjärgseid menetlusi.

1.3 Komitee väljendab heameelt sellise üksikasjaliku ja põhjaliku proportsionaalsuse kontrolli kasutuselevõtu üle, mis on liikmesriikidele kättesaadav ja põhineb Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktikal. Komitee leiab, et see kontseptsioon võiks parandada riiklikke proportsionaalsuse hindamise menetlusi. Komitee rõhutab, et proportsionaalsuse kontroll nõuab liikmesriikide ametiasutuste ja kutseorganisatsioonide tihedat koostööd.

1.3.1 Komitee leiab, et kohustus kasutada kontrolli enne mis tahes uut kutsealasid reguleerivat õigusnormi ei ole sellise kontrolli tõhusa ja jõulise kohaldamise jõustamiseks parim lähenemisviis. Seega soovitab komitee võtta kontrolli kasutusele üksnes riiklikele reguleerijatele pakutava teenuse kujul.

1.4 Komitee kiidab heaks jõupingutused edendada teenuseosutajate liikuvust ning leiab, et teises liikmesriigis teenuste osutamise riiklike nõuete väljauurimine ja nende täitmine võivad teenuseosutajate jaoks ikka veel rasked olla. Kuid lähenemine nihutada põhivastutus menetluse eest päritoluliikmesriigi ametiasutustele on vastuolus kehtestatud vastuvõtva liikmesriigi põhimõttega, mille kohaselt reguleeritakse ettevõtjate ja töötajate tegevust selle riigi õiguse alusel, kus tegevus toimub.

1.4.1 Komitee rõhutab vajadust tagada, et mitte mingil kujul ei võetaks kasutusele päritoluliikmesriigi põhimõtet. Seega toonitab komitee, et teenuste e-kaardiga kehtestataks mitu asjaomasel põhimõttel põhinevat elementi, võimaldades teenuseosutajatel tegeleda eranditult päritoluriigiga kui vahendajaga ning nõudes, et vastuvõtvad liikmesriigid aktsepteeriksid päritoluliikmesriigi otsuseid dokumentide autentsuse kohta, piirates nii kontrollimehhanisme ja ühtlustades seega andmevahetust päritoluriigi põhimõtte alusel.

1.4.2 Komitee rõhutab vajadust tagada, et vastuvõtvad liikmesriigid otsustavad jätkuvalt, milliseid menetlusi järgida teisese tegevuskoha registreerimiseks, sealhulgas kutsealase tunnustamise aspektid. Täielikult elektrooniline menetlus koos vastuvõtvate liikmesriikide piiratud võimalustega kontrollida päritoluliikmesriigile teenuste e-kaardi teel esitatud teavet muudab lihtsamaks varifirmade loomise maksudest kõrvalehoidumise ja sotsiaalse dumpingu eesmärgil.

1.4.3 Tagamaks, et teenuste e-kaardil sisalduv teave on alati ajakohane, ja vältimaks nn andmesurnuaia loomist soovitab komitee uuesti kaaluda ühekordsuse põhimõtet ja tähtaja kehtestamist teenuste e-kaardi kehtivusele.

1.4.4 Samuti soovitab komitee kaotada piiravad tühistamise menetlused ning eelkõige kohtute lõpliku otsuse nõude, nii et iga liikmesriik saaks teostada tõhusat kontrolli oma territooriumil ellu viidava majandustegevuse üle.

1.4.5 Ettepanekuga kehtestatakse ranged tähtajad teenuste e-kaardi taotleja esitatud teabe kehtivuse kontrollimiseks. See tuleks läbi vaadata, et võimaldada ametiasutustele nii palju aega, kui on vaja taotluste menetlemiseks.

1.4.6 Seadusandlikus ettepanekus tuleks mainida vajadust kehtestada tõhusad ja hoiatavad sanktsioonid Euroopa teenuste e-kaardi kuritarvitamise eest nii liikmesriigi kui ka taotluse esitanud äriühingu jaoks.

1.4.7 Komitee soovitab märkida selgemalt, et kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivil on seoses uue e-kaardiga kutsealase tunnustamise mis tahes aspektide puhul eelisõigus. Tuleb sõnaselgelt väljendada, et teenuste e-kaarti ei saa väljastada päritolu- ja/või vastuvõtvas liikmesriigis reguleeritud kutsealal tegutsevatele spetsialistidele sõltumata sellest, kas kutsealal tegutsetakse füüsilisest isikust ettevõtja või äriühinguna.

1.4.8 Komitee leiab, et vältimaks e-kaardi kuritarvitamist näiliste füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsejate poolt, ei tuleks väljastada e-kaarti füüsilistele isikutele, kellel puudub inimeste ja vara organiseeritud kogum, mis võimaldaks tegeleda majandustegevusega.

1.4.9 Komitee kahtleb, kas olemasolev siseturu infosüsteem (IMI) oma praegusel kujul, mis põhineb standardiseeritud mitmekeelsetel küsimustel/vormidel ja manuaalsel andmevahetusel liikmesriikide taotlusel ning tugineb liikmesriikide optimaalsele koostööle, on elektroonilise andmevahetuse praeguste arengusuundumuste seisukohalt ajakohane. Seepärast leiab komitee, et IMI süsteemi tuleb hinnata eesmärgiga tagada võimalikult suur tõhusus, ühilduvus ja täiendavus olemasolevate riiklike ja/või sotsiaalpartnerite andmevahetussüsteemidega, sealhulgas valdkondlike algatustega, nagu sotsiaalsed ID-kaardid.

1.4.10 Ettepanekuga kehtestatakse kogu Euroopas ühtlustatud lähetatud töötajate eelteavitussüsteem, mis põhineb liikmesriikide vabatahtlikul osalemisotsusel. See sillutaks teed hilisemale kohustuslikule laiendamisele, mis ei ole ei soovitav ega vastavuses direktiivi 2014/67 EL [1] sätetega. Seetõttu soovitab komitee sellise süsteemi rakendamise osas ümber mõelda.

1.4.11 Tõstatatud küsimuste ja asjaolu põhjal, et mainitud garantiinõuded ei pruugi olla praegusel kujul andmevahetussüsteemi kasutades saavutatavad, leiab komitee, et praegusel kujul e-kaardi rakendamine võib tuua kaasa käesolevas arvamuses kirjeldatud negatiivsed tagajärjed, mis ei pruugi olla proportsionaalsed ega kaaluda üles selle eeliseid. Seepärast soovitab komitee süsteemi konfiguratsiooni osas üksikasjalikumalt konsulteerida seotud sidusrühmadega ning seda kohandada, et tagada liikmesriikide tõhus koostöö enne menetlustega jätkamist. Komiteel võidakse paluda alustada arutelu eesmärgiga leida teenuste e-kaardile alternatiivne lahendus, et hõlmata tõhusamalt juba olemasolevad registreerimis- ja kvalifikatsioonisüsteemid.

1.5 Komitee rõhutab, et regulatiivsete kontseptsioonide erinevused ei viita iseenesest vajadusele reformi järele. Komitee väljendab heameelt komisjoni kavandatud uue piiravuse näitaja üle, sest see võimaldab kõrgemat analüüsistandardit kui OECD tooteturu reguleerimist käsitlev näitaja. Kuid tuleb teha täiesti selgeks, et piiravuse näitaja on neutraalne ning sellega ei võeta seisukohta õigusnormide väärtuse või põhjendatuse suhtes.

1.6 Komitee märgib, et teenuste paketis ei pakuta välja lähenemisviisi elektrooniliste teenuste jaoks, kuid leiab, et see on eritähelepanu vajav uus ja arenev ärivaldkond. Arvestades, et liikuvuse potentsiaal kõnealuses sektoris on väga suur, on tarbijatel kvalifikatsioonide kontrolli ning juriidiliste nõuete ja kvaliteedi miinimumnõuete täitmist eriti raske hinnata ning selleks võib olla vaja spetsiaalseid vahendeid. Seepärast oleks elektrooniliste teenuste siseturule keskenduv algatus väga tervitatav. Vaja on uusi elemente, millele rajada isiklik usaldussuhe ilma teenuseosutajat isiklikult tundmata.

[1] ELT L 159, 28.5.2014, lk 11.

1.7 Seoses vastastikuse usalduse probleemiga, mis on teenuste paketi ja eelkõige teenuste e-kaardi üle peetavate arutelude oluline aspekt, soovitab komitee hinnata olemasolevaid kutsetöötajate ja ettevõtete registreerimise süsteeme ning seonduvaid akrediteerimise ja kvaliteedi tagamise mehhanisme. Kuna teenuste siseturg põhjustab liikmesriikides ikka veel märkimisväärset muret, peaks komitee tervitatavaks algatust koguda rohkem teavet suurema piiriülese tegevuse mõju kohta. Algatuses võetaks arvesse majanduslikke mõjusid, kuid peamiselt keskendutaks muudele küsimustele, nagu tööhõive, töötingimused ja tarbijakaitse. Kui probleemid määratletakse objektiivselt, oleks need võimalik lahendada eesmärgiga suurendada pikas perspektiivis liikmesriikide usaldust. Ilma piisava vastastikuse usalduseta ei ole teenuste siseturu tõhus elluviimine võimalik.

2. **Kavandatud meetmete ülevaade**

2.1 Teenused moodustavad kaks kolmandikku ELi majandusest ja 90 % loodud uutest töökohtadest. Meetmete paketiga, millega keskendutakse sellele, kuidas lihtsustada äriühingute ja kutsetöötajate jaoks teenuste pakkumist 500 miljoni inimese suurusele võimalikule kliendibaasile ELis, tugevdatakse teenustesektorit, et kasutada ära selle kogupotentsiaal.

2.2 *Teenustega seotud autoriseerimisskeemidest ja nõuetest teatamise kord*

2.2.1 Teenuste direktiividega seotud meetmetest teatamise korda käsitlevate rangemate nõuetega takistatakse liikmesriike võtmast vastu teenustega seotud diskrimineerivaid, põhjendamatuid ja ebaproportsionaalseid riiklikke autoriseerimisskeeme või nõudeid.

Ettepanekuga laiendatakse teenuste direktiiviga reguleeritud nõuetest teatamise korra kohaldamisala ning määratletakse see täpsemalt. Sellega kehtestatakse konsultatsiooniperiood, milles sätestatakse dialoog teavitava liikmesriigi, Euroopa Komisjoni ja teiste liikmesriikide vahel, milles käsitletakse kavandatava riikliku meetme teenuste direktiivile vastavust.

2.3 *Uute kutsealasid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnev proportsionaalsuse kontroll*

2.3.1 Liikmesriikidel on kutsealade reguleerimiseks sageli mõjuvad põhjused, mis tuginevad vajadusele kaitsta põhilisi avaliku huvi eesmärke. Liikmesriigi ülesanne on hinnata juhtumipõhiselt vajadust seada piirangud kutsealasele tegevusele juurdepääsule ja tegevuse elluviimisele.

2.3.2 Et vältida negatiivset mõju teenuste osutamisele ja kutsetöötajate liikuvusele, mida põhjustab kutsealade reguleerimise proportsionaalsuse ebaühtlane hindamine liikmesriikides, kehtestatakse proportsionaalsuse kontroll, mida liikmesriigid peavad kasutama enne kutsealasid reguleerivate riiklike õigusnormide vastuvõtmist või muutmist.

2.3.3 Direktiiviga sätestatakse peamised kriteeriumid, mida tuleb hindamisel arvestada, näiteks riskide olemus, reserveeritud tegevusalade ulatus, kvalifikatsiooni ja tegevuse seos, meetme majanduslik mõju jne.

2.3.4 Aluslepingutes täpsustatakse, et reguleerimine peab olema proportsionaalne, kuid samas jääb valik, kas ja kuidas kutseala reguleerida, liikmesriikide pädevusse.

2.4 *Euroopa teenuste e-kaart*

2.4.1 E-kaart on uus, täiesti elektrooniline menetlus füüsilisest isikust ettevõtjate ja äriühingute jaoks mitmes valdkonnas, nagu ehitussektor ning puhastus- ja äriteenused. See asendab haldusformaalsused eri keeltes, sest teenuseosutaja järgib menetlust päritoluriigi keeles ja päritoluriigi ametiasutusega.

2.4.2 E-kaardi menetlus tugineb päritolu- ja vastuvõtva liikmesriigi koostööle, mida rakendatakse olemasoleva siseturu infosüsteemi (IMI) kaudu. Sellega ei muudeta direktiivide 96/71/EÜ ([2]) ja 2014/67/EL ([3]) kohaste töötajate lähetamisele kohaldatavate eeskirjade sisu.

2.4.3 Euroopa teenuste e-kaart on sarnane Euroopa kutsekaardiga. Kuid kui Euroopa kutsekaart lihtsustab kutsekvalifikatsioonide tunnustamise abil teenuste osutamist füüsilisest isikust töötajate või teenuseosutajate jaoks, on e-kaardil palju laiem kohaldamisala.

([2]) ELT L 18, 21.1.1997, lk 1.
([3]) ELT L 159, 28.5.2014, lk 11.

2.5 *Reformisoovitused seoses kutsealateenuste reguleerimisega*

2.5.1 Kuna kutsealateenuste reguleerimine on liikmesriikide eelisõigus, kehtivad erinevad reguleerimismudelid. Sõltumata igas riigis või piirkonnas kohaldatavast mudelist on teatise eesmärk abistada liikmesriike konkreetsete põhjendamatute sisuliste piirangute kõrvaldamisega ning luua liikmesriikide poolne positiivne regulatiivne teadlikkus.

2.5.2 Reformisoovitustega käsitletakse mitmesuguseid erinevaid nõudeid ja esitatakse arhitektide, ehitusinseneride, raamatupidajate, juristide, patendivolinike, kinnisvaramaaklerite ja giidide suhtes kohaldatavate eeskirjade üksikasjalik analüüs. Mitte kõiki neist ei pea Euroopa Komisjon liidu õiguse rikkumiseks.

2.5.3 Euroopa Komisjon on kujundanud uue näitaja kutsealase reguleerimise piiravuse kohta, et toetada tõkete kvalitatiivset analüüsi. See hõlmab regulatiivse lähenemisviisi, kvalifikatsiooninõuete, muude sisenemise tingimuste ja kutsealal tegutsemise nõuete aspekte.

3. **Üldised märkused**

3.1 Komitee hindab ja toetab Euroopa Komisjoni jõupingutusi kasutada teenuste sektori osas ära ühtse turu kogupotentsiaal. Teenuste paketi omavahel seotud meetmed võimaldavad kahtlemata kindlat liikumist selle eesmärgi poole. Komitee soovib siiski juhtida tähelepanu tõsiasjale, et paljudes liikmesriikides praegu valitsevas tõsises poliitilises kriisis võib igasugune ELi sekkumine rangelt liikmesriikide pädevuses olevates valdkondades viia poliitiliste vastuoludeni. Nii seadusandlikke pädevusi – mille puhul võidakse näha nende mõjutamist uue teavituskorra ja kohustusliku proportsionaalsuse kontrolliga – kui ka riikliku kutsealade reguleerimise pikaajalisi traditsioonilisi süsteeme peetakse sageli riiklike süsteemide aluseks ja neid tuleb seetõttu kohelda tundlike küsimustena. Isegi kui juriidiliselt on võimalik kohaldada rangemaid nõuetele vastavuse jõustamise meetmeid, ei pruugi see olla praeguses olukorras mõistlik. Parimaid tavasid kasutav positiivne lähenemisviis või konsulteerimisel põhineva lähenemisviisi järgimine võib osutuda tõhusamaks.

3.1.1 Komitee toonitab vajadust pöörata piisavat tähelepanu Euroopa Liidus osutatavate teenuste kvaliteedile ja ohutusele.

3.1.2 Lisaks soovib komitee ära märkida tervise ja patsientide kaitse valdkonna erilist tundlikkust. Kui komisjoni võetavad meetmed täiendavad liikmesriikide omi, tuleb austada liikmesriikide täielikku vastutust ning samuti võimalust kehtestada patsientide kaitseks rangemad meetmed, nagu on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 168.

3.2 Arvestades, et väga oluline on tagada, et peamised sidusrühmad järgivad oma kutseala uusi õigusnorme tagamaks, et määrus on mõistlik ja tõhus, teeb komitee ettepaneku konsulteerida kavandatud meetmete praktilise kohaldamise suhtes sidusrühmadega, nagu kutseorganisatsioonid, sotsiaalpartnerid, tarbijakaitseasutused ja kodanikuühiskonna organisatsioonid.

3.3 Me peame olema teadlikud sellest, et uute kohustuste ja jõustamismeetmete kehtestamine kõnealuses kontekstis võib jätta mulje, et liikmesriike ei peeta üldiselt piisavalt suuteliseks mõistma teenuste direktiivi ja kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi nõudeid, samas kui tegelikult on seadusandlikud vahendid, nagu proportsionaalsuse kontroll, mis tahes riikliku seadusandliku menetluse põhinõue valdavas enamuses liikmesriikides.

3.4 Paljud teenuste paketi sätted võivad hägustada teenuste osutamise vabaduse ja asutamisvabaduse erinevust. Komitee rõhutab seega, kui oluline on säilitada see erinevus – mis on selgesti kindlaksmääratud nii teenuste direktiivi kui ka kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiiviga ja samuti Euroopa Kohtu kohtupraktikaga – kutsealasid reguleerivate uute riiklike õigusnormide suhtes kohaldatava proportsionaalsuse kontrolli tulemuste hindamisel ja Euroopa teenuste e-kaarti käsitleva määruse ja direktiivi rakendamisel. Seetõttu tuleks ettevõtjate vahelise õiglase konkurentsi tagamiseks keelata diskrimineerivad meetmed ning järgida vastuvõtvas riigis õigusaktide ja kollektiivlepingutega kehtestatud töötingimusi ning samuti tarbijaõigusi ning tervist ja ohutust käsitlevaid eeskirju.

3.5 Komitee märgib, et teenindussektori kasv ei tohiks hõlmata sotsiaalset dumpingut ega pettust ([4]). Seetõttu rõhutab komitee, et puuduvad piisavad kaitsemeetmed töötajate õiguste ja tarbijakaitse kõrgel tasemel hoidmiseks kõigis liikmesriikides ning on oht, et kehtestatakse päritoluriigi põhimõte, mis rikuks peamisi eeskirju, mille kohaselt reguleeritakse ettevõtjate ja töötajate tegevust selle riigi õigusaktidega, kus seda ellu viiakse.

([4]) ELT C 125, 21.4.2017, lk 1.

3.6 Komitee jagab sidusrühmade arvamust valdkondades, millele on suunatud Euroopa teenuste e-kaardi ettepanek, ning kahtleb seadusandliku algatuse lisandväärtuses ja kasulikkuses.

3.7 Kahjuks ei käsitleta kavandatud siseturu paketiga tegelikke praktilisi probleeme, millega mõni ettepanekutes käsitletud valdkond silmitsi seisab. Komitee peab oluliseks vähendada halva mainega äriühingute pettuste ja siseturu kuritarvituste potentsiaali, et luua võrdsed tingimused ja vastastikune usaldus liikmesriikide ja eri sidusrühmade vahel.

4. **Konkreetsed märkused**

4.1 *Teenustega seotud autoriseerimisskeemidest ja nõuetest teatamise kord*

4.1.1 Komitee jagab komisjoni eesmärki edendada dialoogi enda ja liikmesriikide vahel seadusandliku protsessi varajases etapis, et vältida selliste standardite vastuvõtmist, mis takistavad ühtset turgu. Kaaluda tuleks isegi kõnealuse dialoogi laiendamist ja keskendumist mitte ainult teenuste direktiivi, vaid ka ELi esmaste õigusaktide, eriti Euroopa Liidu põhiõiguste harta järgimisele, sest see tagaks õiglase tasakaalu ühelt poolt töötajate õiguste ja tarbijakaitse ning teiselt poolt majandusvabaduste vahel. Nõuetele vastavuse kontrolli eest vastutava organi koosseisu tuleks selgitada ja see tuleks moodustada viisil, millega tagatakse täielik vastavus eespool nimetatud õigusaktidele ja põhimõtetele ning samuti selle esindavus ja sõltumatus.

4.1.2 Komitee soovib siiski juhtida tähelepanu tõsiasjale, et ettepanekul näib olevat arvestatav otsene mõju riiklikele seadusandlikele menetlustele.

4.1.3 Ettepanekuga laiendatakse teenuste direktiiviga reguleeritud nõuetest teatamise korra kohaldamisala ning ettepanek on ka üsna keerukas. Koos ooteajaga takistab see seega riiklike seadusandjate suutlikkust viia läbi reforme lühikese aja jooksul, isegi väikeste seadusandlike muudatuste puhul.

4.1.4 Jõustamismeetmed nagu ooteaeg, hoiatusmehhanism ja komisjoni otsus, millega nõutakse, et liikmesriik hoiduks meetme eelnõu vastuvõtmisest, aeglustavad oluliselt riiklikke seadusandlikke protsesse ja piiravad oluliselt riikliku seadusandja vabadust. Et tagada demokraatlik seadusandlik menetlus, on vaja säilitada täiel määral riikide parlamentide seadusandlikud volitused. Komitee kahtleb väga, kas on proportsionaalne – või mõistlik – sekkuda riiklikesse seadusandlikesse menetlustesse, kehtestades rangemad jõustamismeetmed isegi küsimustes, mis on hõlmatud subsidiaarsuse põhimõttega, kui on olemas täiesti piisavad vastuvõtmisjärgsed menetlused.

4.1.5 Negatiivsed otsused riiklike õigusaktide, määruste või haldussätete eelnõude nõuetele vastavuse kohta ei tohiks olla siduvad. Komitee soovitab, et meetme eelnõule oleks mõju ainult konsulteerimismenetluse positiivsel tulemusel nn nõuetele vastavuse garantii andmise kujul. Selline positiivne lähenemisviis tooks liikmesriikide jaoks kaasa arvestatavaid eeliseid ja motiveeriks täiel määral osalema ettenähtud konsulteerimismenetluses ja nõustuma seotud jõupingutustega. Juhtudel, kui nõuetele vastavuse positiivne hinnang puudub, tuleks kohaldada juba olemasolevaid vastuvõtmisjärgseid menetlusi.

4.1.6 Komitee toonitab, et vastavalt teenuste direktiivis kehtestatule ei mõjuta nõuetest teatamise menetlus õigust pidada läbirääkimisi kollektiivlepingute üle, neid sõlmida ja jõustada.

4.2 *Uute kutsealasid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnev proportsionaalsuse kontroll*

4.2.1 Komitee väljendab heameelt sellise üksikasjaliku ja põhjaliku proportsionaalsuse kontrolli kehtestamise üle, mis on liikmesriikidele kättesaadav ja põhineb Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktikal. Komitee leiab, et see kontseptsioon võiks parandada riiklikke proportsionaalsuse hindamise menetlusi.

4.2.2 Komitee rõhutab, et kutsealastele nõuetele keskenduv proportsionaalsuse kontroll eeldab liikmesriikide ametiasutuste ja selliste kutseorganisatsioonide tihedat koostööd, millel on asjaomase reguleeritud kutseala kvaliteedi tagamise pädevus. Samuti tuleks sellega ette näha sotsiaalpartnerite ja tarbijakaitse organisatsioonide õigus olla konsulteeritud, et tagada täielik kooskõla töötajate ja tarbijate õigustega. Nimetatud organisatsioonide struktuur peab jääma rangelt liikmesriikide otsustada.

4.2.3 Kuid komitee kahtleb, kas direktiiv, millega rakendatakse kohustust kasutada kontrolli enne mis tahes uut kutsealasid reguleerivat õigusnormi, on kontrolli jõustamiseks parim viis. Sel põhjusel eelistaks komitee selliste suuniste kehtestamist, mis võimaldaksid liikmesriikidel kohandada kontrolli nii, et see sobiks kõige paremini nende õigussüsteemi.

4.2.4 Paljud kavandatud proportsionaalsuse kriteeriumid, mida tuleb kaaluda, on üsna laialdased ja avatud, mis võimaldab erinevaid vastuseid, sõltuvalt valitud kontrollimisviisist, kontrollivatest isikutest/asutustest jne. Sellisena on nad kasutuskõlblikud toetavate suunistena, kuid mitte niivõrd kohustusliku menetlusena, millel on arvestatav mõju kogu seadusandlikule protsessile. Vältimaks muljet, et nimetatud kriteeriume peetakse üldiselt takistuseks, tuleks ühtlasi tagada loetelu neutraalsus, võtmata seisukohta reguleerivate õigusnormide väärtuse või põhjendatuse suhtes. Igal juhul peaksid kriteeriumid olema alati võimalikult konkreetsed ja objektiivsed, et toimida teetähistena.

4.2.5 Proportsionaalsuse kontroll on valdavas enamuses liikmesriikides juba iga riikliku seadusandliku menetluse põhinõue. Proportsionaalsuse kriteeriumide ühtlustamine sekkuks riiklikesse seadusandlikesse pädevustesse ja võiks viia ebaproportsionaalsete kohustuste loomiseni mõnes liikmesriigis ja edasiste moonutusteni turul.

4.2.6 Direktiiviga käsitletakse ainult eelnevat reguleerimist (nagu ametinimetuste kaitse, kohustuslik registreerimine, kvalifikatsiooninõuded jne), olgugi et järelreguleerimisega (kutsetunnistuste kavad, kohalikud eeskirjad või ehitusload) saab kehtestada teenuste osutamisele olulisi piiranguid. Sel põhjusel näib reguleerivate süsteemide objektiivne võrdlus olevat keeruline.

4.2.7 Kohustus esitada proportsionaalsuse aruanded üsna keerulise – ja osaliselt isegi teadusliku – kontrollisüsteemi põhjal võib oluliselt aeglustada või isegi takistada kutsealase reguleerimise mis tahes reforme.

4.2.8 Kuigi komisjon rõhutab, et valik, kas ja kuidas kutsealasid reguleerida, jääb liikmesriikidele, on see vabadus väga teoreetiline. Kui kohustuslik kontroll osutub negatiivseks, on seadusandjal vaevalt võimalik sellele vaatamata rääkida teenuste direktiivi järgimisest. Lisaks tuleb ettepanekut näha seoses teenuste direktiivis kavandatud uue teatamiskorraga, sest kutsealasid reguleerivate õigusnormidega seoses jääksid meetmed sageli mõlema direktiivi kohaldamisalasse. Seadusandjal tegutsemisruum sisuliselt puudub, sest teatamiskohustus nõuab ühtlasi teenuste direktiivi järgimist tõendava teabe esitamist, mis selliste kattuvate meetmete puhul tähendaks proportsionaalsuse kontrolli tulemusi.

4.2.8.1 Seepärast kahtleb komitee, kas ühtlustatud proportsionaalsuse kontrolli kohaldamise kohustuse rakendamise negatiivseid tagajärgi riikliku seadusandja piiramise mõttes – eriti kui seda käsitleda kavandatud rangema teatamiskorra raamistikus – saaks õigustada selle eelistega. Komitee leiab, et mittekohustuslikud suunised või konsulteerimispakkumine võivad viia sarnaste tulemusteni ilma negatiivse mõjuta.

4.3 *Euroopa teenuste e-kaart*

4.3.1 Komitee kiidab heaks jõupingutused edendada teenuseosutajate liikuvust ja leiab, et teises liikmesriigis teenuste osutamise riiklike nõuete väljauurimine ja nende täitmine võivad teenuseosutajate jaoks ikka veel rasked olla.

4.3.2 Kuid lähenemine nihutada põhivastutus menetluse eest päritoluliikmesriigi ametiasutustele on vastuolus kehtestatud vastuvõtva liikmesriigi põhimõttega. Teenuste e-kaart ei tohiks ennetada ega takistada kontrolle, mida vastuvõttev liikmesriik peab oma territooriumil ellu viidava majandustegevuse üle teostama. Seetõttu ei tohi kavandatud teenuste e-kaart hõlmata päritoluriigi põhimõtte elemente. Komitee väljendab siiski toetust algatustele liikmesriikide vahelise usalduse suurendamiseks, muu hulgas selgete kohustuste kaudu nõuetekohaste ja korrektsete andmevahetuse ja -kontrolli süsteemide vallas.

4.3.3 On põhjust arvata, et teenuste e-kaardi mõned omadused, nagu teabe ühekordse esitamise põhimõte, selle tähtajatu kehtivusaeg, liikmesriigi kohustus kasutada teenuste e-kaardil sisalduvat teavet ilma võimaluseta nõuda hilisemas etapis esitatud teabe kehtivuse tõendamist ning piiravad kehtetuks tunnistamise menetlused, mis võivad vajada lõplikku kohtuotsust, võivad ohustada märkimisväärselt riiklike õigusaktide järgimise kontrolli ning töötajate ja tarbijate õiguste jõustamist.

4.3.4 Komitee rõhutab ühtlasi, kui oluline on tagada, et IMI süsteemi kasutamine ei muudaks direktiivi 2014/67/EL kohase töötajate lähetamise suhtes kohaldatavate eeskirjade sisu ja et töötajate lähetamise direktiivi läbivaatamisel, millega praegu tegelevad Euroopa Parlament ja nõukogu, sõnastataks selgelt põhimõte „samal kohal võrdse töö eest võrdne tasu“, järgides vastuvõtvas liikmesriigis õigusaktide ning kollektiivlepingutega kehtestatud töötingimusi, tervishoidu ja ohutust ning tarbija- ja keskkonnakaitset.

4.3.5 On ebaselge, milline oleks Euroopa teenuste e-kaardi ettepaneku mõju olemasolevatele valdkondlikele sotsiaalsetele ID-kaartidele, mille algatavad riiklikud ametiasutused või sotsiaalpartnerid, ja kuidas need toimiksid koos IMI süsteemi kavandatud laiendamisega. Lisaks on tõendeid, sealhulgas Euroopa Kontrollikoja eriaruanne, et praegusel IMI süsteemil on käsitlemist vajavaid puudusi, näiteks seonduva töökoormuse ja taotlustele antavate vastuste ebaselguse tõttu ([5]). Seepärast leiab komitee, et IMI süsteemi tuleks uuesti hinnata ning see ei ole praegu veel valmis tagama liikmesriikide optimaalset koostööd. IMI süsteemi tuleks parandada eesmärgiga hõlbustada tõhusamat kontrolli riigis, kus majandustegevus toimub, ja suurendada täiendavust olemasolevate süsteemidega ning võttes arvesse reaalajas andmevahetuse võimalusi (otsejuurdepääs andmepankadele) lisaks manuaalsele andmevahetusele, mis on võimalik praeguses IMI süsteemis.

4.3.6 Komitee väljendab muret, et päritoluriigi põhimõte võidakse kehtestada nö tagaukse kaudu. Teenuste e-kaardiga kehtestataks mitu päritoluriigi põhimõttel põhinevat elementi, võimaldades teenuseosutajatel tegeleda eranditult päritoluriigiga kui vahendajaga, nõudes, et vastuvõtvad liikmesriigid aktsepteeriksid päritoluliikmesriigi otsuseid dokumentide kehtivuse ja nende sisu õigsuse kohta, piirates seeläbi kontrollimehhanisme ja ühtlustades seega andmevahetust päritoluriigi põhimõtte alusel.

4.3.7 Eriti problemaatiline näib olevat asjaolu, et koordineeriv asutus peab – nagu kavandatud – kontrollima riiklikke nõudeid võimalikult lühikese ajaga. Sellised tähtajad tuleks üle vaadata, sest teenuste e-kaardi eest vastutav pädev asutus peab iga juhtumit juriidiliste nõuete eri aspektide osas kooskõlastama teiste asjaomaste pädevate asutustega. Lisaks tuleks sedastada selgemalt, et kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiiv on uue e-kaardiga seotud kutsealase tunnustamise kõigi aspektide suhtes ülimuslik.

4.3.8 Täielikult elektrooniline menetlus koos vastuvõtvate liikmesriikide piiratud võimalustega kontrollida päritoluliikmesriigile teenuste e-kaardi teel esitatud teavet muudab lihtsamaks varifirmade loomise maksudest kõrvalehoidumise ja sotsiaalse dumpingu eesmärgil. Seepärast leiab komitee, et menetlus vajab täiendavaid kohandusi, et tagada selliste arengusuundumuste vältimine.

4.3.8.1 Lisaks ei selgitata ettepanekus, milliseid elemente päritoluriik peaks hindama tunnistamaks, et teenuseosutaja on riigis seadusjärgselt asutatud. Eelkõige puudub viide direktiivis 2014/67/EL loetletud faktilistele asjaoludele, et teha kindlaks, kas ettevõtjal on liikmesriigis tegelikult sisulist tegevust.

4.3.9 Identiteetide kontrollimine ja originaaldokumentide üksikasjalik uurimine on võtmetähtsusega halva mainega ja kuritegelike ettevõtjate ligipääsu vältimisel (sarnane arutelu blokeeris SUP direktiivi ([6])). Seetõttu peab vastuvõtval liikmesriigil olema täielik kontroll Euroopa teenuste e-kaardi väljaandmise menetluse üle.

4.3.9.1 Vastuvõtvad liikmesriigid peavad otsustama, milliseid menetlusi järgida teiseste tegevuskohade registreerimiseks, sealhulgas kutsealase tunnustamise aspektid. Päritoluliikmesriikide kaasamine vahendajatena haru loomise menetlusse lisab täiendavat halduskoormust päritolu- ja vastuvõtva liikmesriigi ametiasutustele ning võib takistada üksikasjalikke kontrolle riigis, kus nt töötajate ja tarbijate õiguste kuritarvitamine võiks aset leida.

4.3.10 Kuigi kavandatud määruses sedastatakse, et lähetatud töötajate eelteavitussüsteemid on selle kohaldamisalast välja jäetud, kehtestatakse ettepanekuga kogu Euroopas ühtlustatud lähetatud töötajate eelteavitussüsteem, mis põhineb liikmesriikide vabatahtlikul osalemisotsusel. See sillutaks teed hilisemale kohustuslikule laiendamisele, mis ei ole ei soovitav ega vastavuses direktiivi 2014/67 EL sätetega. Jõustamisdirektiivi 2014/67 üle peetud poliitiliste arutelude käigus lepiti selgelt kokku, et vastuvõttev liikmesriik on pädev riiklik asutus jõustamisvahendite kehtestamiseks (direktiivi 2014/67 artikkel 9).

4.3.11 Teenuste e-kaardi tühistamise menetlused võivad jõustumiseks vajada lõplikku kohtuotsust ja pakkuda teenuseosutajatele mitut mehhanismi sel ajal oma teenuste jätkamiseks. See takistab vastuvõtva liikmesriigi poolseid tõhusaid järelkontrolle, tõkestades töötajate õiguste ja olemasolevate õigusaktide jõustamist. Lisaks ei sisalda seadusandlikud ettepanekud hoiatavaid karistusi – ei liikmesriigi ega taotluse esitanud äriühingu jaoks – Euroopa teenuste e-kaardi kuritarvitamise eest.

([5]) Euroopa Kontrollikoja 2016. aasta eriaruanne „Kas komisjon on taganud teenuste direktiivi tõhusa rakendamise?“, lk 25.
([6]) COM(2014) 212 final ja ELT C 458, 19.12.2014, lk 19.

4.3.12 Määrusega lubatakse füüsilistel isikutel taotleda teenuste e-kaarti. Mõnes valdkonnas on märkimisväärne oht, et kaarti kuritarvitatakse, lihtsustades nii näilist füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemist.

4.3.13 Arvestades, et see, kas isik liigitatakse füüsilisest isikust ettevõtjaks või töötajaks, sõltub sellest, kuidas tegevus toimub, ei saa päritoluliikmesriigi ametiasutus väljastada e-kaarti, millel tunnistatakse, et isik tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana kooskõlas vastuvõtva liikmesriigi eeskirjadega.

4.3.14 Mõnel juhul vajab füüsilisest isikust ettevõtjale väljastatud teenuste e-kaardi tühistamine lõplikku kohtuotsust. See takistaks kiiret tühistamist kuritarvitamise juhtudel ja võiks võimaldada näilistel füüsilisest isikust ettevõtjatel jätkata oma tegevust, kuni on jõutud lõpliku kohtuotsuseni. See looks suure seaduselünga, mis nurjaks jõupingutused deklareerimata tööga võitlemisel, nagu näiteks deklareerimata tööga võitlemise Euroopa platvorm.

4.3.15 Komitee soovib juhtida tähelepanu asjaolule, et sarnane töötajate lähetamisega seotud porditavate A1 vormide väljastamise menetlus on juba esile toonud võimalikud kitsaskohad, juhul kui sisenevaid teenuseosutajaid puudutavate andmete kinnitamisel toetutakse üksnes päritoluliikmesriigile, seda eriti näilise füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise korral. Direktiivi 96/71/EÜ (töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega) muutmise ettepanekule lisatud mõjuhinnangus märgitakse: „Porditavates A1 dokumentides sisalduva teabe täpsust ei saa tagada, kuna muu hulgas puudub saatvates riikides ametlik kontroll“. ([7])

4.3.16 Ettepanekuga kehtestatakse ühtlustatud vahend kindlustuskatte kohta teabe edastamiseks. Kuid kuna see on seotud teenuste e-kaardiga, tuleb teave esitada ainult ühe korra, mis võib muuta kontrollid vastuvõtvas liikmesriigis vähem tõhusaks.

4.3.16.1 Lisaks sunnitakse kindlustusandjaid arvutama kindlustusmakseid päritoluliikmesriigis tegutsemise ajaloo põhjal, mis tähendaks sekkumist kindlustusandjate õigusesse ja kohustusse riske hinnata.

4.3.17 Komisjon jätab endale mitmesugused rakendamisvolitused teenuste e-kaardi sisu ja tehniliste parameetrite kujundamiseks, kuid ühtlustamine selles valdkonnas võib piirata liikmesriikide suutlikkust teostada tõhusat kontrolli sisenevate teenuseosutajate üle tervishoiu ja ohutuse ning töötajate õiguste valdkonnas.

4.4 *Reformisoovitused seoses kutsealateenuste reguleerimisega*

4.4.1 Komitee rõhutab, et regulatiivsete kontseptsioonide erinevused ei viita iseenesest vajadusele reformi järele. Paljud reguleerivad õigusnormid põhinevad traditsioonidel ja kogemustel. Need on olulised tarbijakaitse jaoks ja tuleb säilitada. Samaväärsuse põhimõte põhineb tõsiasjal, et kõnealused erinevad süsteemid on olemas. Komitee võtab arvesse asjaolu, et riiklikud kutsesüsteemid põhinevad pikaajalistel traditsioonidel. Uurimisprojektist nähtub dereguleerimismeetmete eeliste osas üsna erinevaid tulemusi.

4.4.2 Komitee väljendab heameelt uue piiravuse näitaja üle, sest see võimaldab kõrgemat analüüsistandardit kui OECD tooteturu reguleerimist käsitlev näitaja. Veel on üksikasju, mis väärivad uuesti kaalumist (nt jätkuva kutsealase arengu kandmine loetelusse negatiivse piiranguna ei näi kohane). Komitee rõhutab, et erinevatest reguleerivatest süsteemidest mittediskrimineeriva ülevaate andmiseks oleks vajalik hõlmata mitte ainult eelnev reguleerimine (nt ametinimetuste kaitse, kvalifikatsiooninõuded), vaid ka järelreguleerimine (nt ehitusnormide nõuded ja planeerimisluba). Lisaks tuleb teha täiesti selgeks, et piiravuse näitaja on neutraalne ning sellega ei võeta seisukohta õigusnormide väärtuse või põhjendatuse suhtes.

Brüssel, 31. mai 2017

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

([7]) SWD(2016) 52, lk 8.