

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o**

(a) „**Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi Direktive 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu, kojom se utvrđuje postupak obavljanja kad je riječ o sustavima ovlašćivanja i zahtjevima povezanim s uslugama te o izmjeni Direktive 2006/123/EZ i Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta”**

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

(b) „**Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se uređuju profesije”**

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

(c) „**Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravnom i operativnom okviru za europsku e-karticu usluga uvedenu Uredbom (Uredba o europskoj kartici usluga)”**

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

(d) „**Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uvođenju europske e-kartice usluga i povezanih administrativnih usluga”**

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

(2017/C 288/05)

Izvjestitelj: **Arno METZLER**

Suizvjestitelj: **Stefano PALMIERI**

Zahtjev za savjetovanje:

(a) Vijeće, 30.1.2017.

Europski parlament, 19.1.2017.;

(b) Vijeće, 10.2.2017.

Europski parlament, 1.2.2017.;

(c) Europski parlament, 1.2.2017.

Europska komisija, 31.5.2017.;

(d) Vijeće, 20.2.2017.

Europski parlament, 1.2.2017.

Pravni temelj:

(a) članak 53. stavak 1., članci 62. i 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije;

(b) članak 46., članak 53. stavak 1. i članak 62. Ugovora o funkcioniranju Europske unije;

(c) članak 53. stavak 1. i članak 62. Ugovora o funkcioniranju Europske unije;

(d) članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Nadležna stručna skupina:

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju

Datum usvajanja u Stručnoj skupini:

4.5.2017.

Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:

31.5.2017

Plenarno zasjedanje br.:

526

Rezultat glasovanja

152/3/7

(za/protiv/suzdržani):

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO cjeni i podržava napore koje Europska komisija poduzima kako bi oslobodila puni potencijal uslužnog sektora na jedinstvenom tržištu. Međutim, EGSO želi skrenuti pozornost na činjenicu da, zbog trenutačne političke situacije u mnogim državama članicama, bilo koja vrsta „intervencije“ EU-a u vezi sa strogim nadležnostima država članica može dovesti do političkih kontroverzija. Stoga u ovoj ozbiljnoj političkoj krizi, čak i u slučajevima kad je pravno moguće primijeniti strože mjere za provedbu usklađenosti, to možda nije najbolje rješenje. EGSO zato preporučuje da se, kad god je to moguće, zauzme pozitivan pristup kojim se provode najbolje prakse i savjetovanja, umjesto provedbenih mera.

1.2. EGSO se u potpunosti slaže s ciljem Komisije da u ranoj fazi svakog zakonodavnog postupka potakne dijalog između EU-a i država članica kako bi spriječila donošenje pravnih akata na nacionalnoj razini kojima se ometa europski integracijski proces. EGSO preporučuje da se taj dijalog proširi te da se ne usmjerava samo na usklađivanje s Direktivom o uslugama već i s primarnim pravom EU-a, a posebice s Poveljom o temeljnim pravima, kako bi se osigurala pravedna ravnoteža između prava radnika i zaštite potrošača s jedne strane i gospodarskih sloboda s druge. Trebalo bi jasno odrediti sastav tijela odgovornog za nadzor usklađivanja i sastaviti ga tako da se zajamči potpuna usklađenost s gore navedenim zakonima i načelima.

1.2.1. EGSO predlaže odabir pozitivnog pristupa i uspostavu načela u skladu s kojim samo pozitivan rezultat postupka savjetovanja dovodi do dodjele „jamstva usklađenosti“ za nacrt mjere. Ako nema pozitivne ocjene usklađenosti, odluka Komisije ne bi trebala biti obvezujuća i trebali bi se primijeniti predviđeni postupci koji slijede nakon usvajanja.

1.3. EGSO pozdravlja uvođenje detaljne i temeljite provjere proporcionalnosti dostupne državama članicama i temeljene na sudskoj praksi Suda EU-a. EGSO smatra da bi se tim konceptom mogli poboljšati nacionalni postupci u pogledu proporcionalnosti. EGSO naglašava da će provjera proporcionalnosti zahtijevati usku suradnju tijela vlasti država članica i strukovnih organizacija.

1.2.2. EGSO smatra da obveza provođenja provjere prije donošenja novih propisa o reguliranju profesija nije najbolji pristup učinkovitoj i angažiranoj primjeni takve provjere. Stoga predlaže da se provjera uvede samo u obliku ponude usluga namijenjenih nacionalnim regulatorima.

1.3. EGSO pozdravlja napore koji se poduzimaju za promicanje mobilnosti pružatelja usluga i smatra da oni i dalje imaju poteškoća s istraživanjem i zadovoljavanjem nacionalnih zahtjeva drugih država članica u pogledu pružanja usluga. Međutim, pristup prenošenja glavne odgovornosti za postupak na tijela vlasti matične države članice nije u skladu s utvrđenim načelom države članice domaćina, pri čemu se aktivnosti poduzeća i radnika reguliraju zakonima one zemlje u kojima se obavljaju.

1.3.1. EGSO naglašava da je potrebno zajamčiti da se ni na koji način ne uvede načelo zemlje podrijetla. Stoga naglašava da bi se e-karticom usluga uvelo nekoliko elemenata temeljenih na tom načelu, omogućujući matičnoj državi članici da bude isključiv posrednik pružateljima usluga, zahtijevajući od država članica domaćina da prihvate odluke matične države članice o vjerodostojnosti dokumenata, ograničavajući tako nadzorne mehanizme i uskladjujući razmjenu podataka na temelju načela zemlje podrijetla.

1.3.2. EGSO ističe da je potrebno zajamčiti da države članice domaćini i dalje budu zadužene za odlučivanje o tome koji će se postupci provoditi za registraciju drugog poslovnog nastana, uključujući aspekte priznavanja stručnih kvalifikacija. Potpuno elektronički postupak u kombinaciji s ograničenim mogućnostima države članice domaćina da provjeri informacije dostavljene matičnoj državi članici preko e-kartice usluga olakšat će osnivanje fiktivnih poduzeća u svrhu utaje poreza i socijalnog dampinga.

1.3.3. Kako bi se osiguralo da informacije sadržane u e-kartici usluga uvijek budu ažurirane i kako bi se spriječilo stvaranje groblja podataka, EGSO preporučuje da se ponovo razmotri načelo „samo jednom“ i uvođenje vremenskog ograničenja e-kartice usluga.

1.3.4. EGSO također preporučuje da se ukinu postupci restriktivnog opoziva, a posebice nužnost da konačnu odluku doneće sud, kako bi svaka država članica mogla učinkovito nadzirati gospodarske aktivnosti koje se obavljaju na njezinom području.

1.3.5. Prijedlog postavlja vrlo kratke rokove za provjeru valjanosti informacija koje dostavljaju oni koji se prijavljuju za e-karticu usluga. To bi trebalo ponovno razmotriti kako bi se vlastima osiguralo dovoljno vremena da obrade prijave.

1.3.6. U zakonodavnom prijedlogu trebalo bi spomenuti potrebu za uključivanjem učinkovitih i odvraćajućih kazni za zlouporabu europske e-kartice usluga, kako za državu članicu tako i za poduzeće koje podnosi prijavu.

1.3.7. EGSO preporučuje da se jasnije navede da u svim aspektima priznavanja stručnih kvalifikacija u odnosu na novu e-karticu prednost ima Direktiva o stručnim kvalifikacijama. Potrebno je izričito naglasiti da se e-kartica usluga ne može izdavati stručnjacima koji se bave profesijom koja je regulirana u matičnoj državi članici i/ili državi članici domaćinu, neovisno o tome da li se profesija obavlja u obliku samozaposlenja ili u okviru poduzeća.

1.3.8. Kako bi se izbjegla zlouporaba e-kartice od strane lažno samozaposlenih osoba, EGSO smatra da se e-kartica ne bi trebala izdavati osobama koje nisu dio organizirane grupe osoba i sredstava, koja omogućuje obavljanje gospodarske djelatnosti.

1.3.9. EGSO želi izraziti dvojbe u vezi s time je li postojeći sustav IMI, u svojem trenutačnom obliku, koji se temelji na standardiziranim višejezičnim pitanjima/obrascima i ručnim razmjenama podataka na zahtjev država članica i oslanja na optimalnu suradnju između država članica, u toku s trenutačnim kretanjima u području dijeljenja elektroničkih podataka. EGSO stoga vjeruje da sustav IMI treba evaluirati kako bi se osiguralo njegovo najučinkovitije moguće funkcioniranje te njegova kompatibilnost i komplementarnost s postojećim mehanizmima za razmjenu podataka na razini država ili socijalnih partnera, uključujući sektorske inicijative kao što su socijalne osobne iskaznice.

1.3.10. Prijedlog uvodi usklađen europski sustav prethodnog obavješćivanja za upućene radnike koji se zasniva na dobrovoljnem sudjelovanju država članica i koji će utrti put naknadnom obaveznom produženju, što nije ni poželjno ni kompatibilno s odredbama Direktive 2014/67 EU<sup>(1)</sup>). EGSO stoga predlaže da se provedba takvog sustava ponovno razmotri.

1.3.11. Zbog povećane zabrinutosti i činjenice da se navedeni zahtjevi u pogledu jamstva možda neće moći ispuniti uz korištenje trenutačnog sustava za razmjenu podataka, EGSO smatra da bi primjena e-kartice u trenutačnom obliku mogla dovesti do negativnih učinaka iznesenih u ovom mišljenju koji možda ne bi bili proporcionalni i koji bi nadmašili koristi. EGSO stoga predlaže da se, prije nego što se nastavi s postupkom, provede detaljnije savjetovanje o konfiguraciji sustava s dionicima koji u njemu sudjeluju i da ga se prilagodi kako bi se zajamčila učinkovita suradnja između država članica. EGSO bi mogao biti pozvan da započne raspravu s ciljem pronalaska alternativnog rješenja za e-karticu usluga kako bi se na učinkovitiji način uključili već postojeći sustavi registracije i kvalifikacije.

1.4. EGSO želi naglasiti da razlike između regulatornih koncepata same po sebi nužno ne ukazuju na potrebu za reformom. Pozdravlja novi pokazatelj restriktivnosti koji je osmisliла Europska komisija jer se njime omogućuje viši standard analize nego u slučaju OECD-ovih pokazatelja reguliranosti tržišta proizvoda. Međutim, potrebno je eksplicitno reći da je pokazatelj restriktivnosti neutralan, bez ikakvog navoda o vrijednosti ili opravdanja propisa.

1.5. EGSO primjećuje da paket o uslugama ne nudi pristup za elektroničke usluge, koje predstavljaju, prema njegovom mišljenju, novo poslovno područje u razvoju koje zahtijeva posebnu pozornost. S obzirom na vrlo visoki potencijal za mobilnost u ovom sektoru, potrošači imaju poteškoća s provjerom kvalifikacija i ispunjavanja pravnih zahtjeva kao i minimalnih zahtjeva kvalitete, zbog čega će možda biti potrebni posebni alati. Stoga bi EGSO pozdravio inicijativu usmjerenu na unutarnje tržište za elektroničke usluge. Potrebni su novi elementi za izgradnju osobnog povjerenja, bez osobnog poznavanja pružatelja usluge.

<sup>(1)</sup> SL L 159 od 28.5.2014., str. 11.

1.6. U pogledu problema međusobnog povjerenja, koji predstavlja važan aspekt rasprave o paketu usluga i e-kartici usluga posebice, EGSO predlaže da se ocijene postojeći sustavi registracije stručnjaka i poduzeća i povezani mehanizmi za akreditaciju i osiguranje kvalitete. S obzirom da unutarnje tržište usluga još uvijek izaziva veliku zabrinutost u državama članicama, EGSO bi pozdravio inicijativu za prikupljanje informacija o učincima povećanja prekograničnih aktivnosti. Ta bi inicijativa u obzir uzela gospodarske učinke, ali bi se uglavnom usredotočila na druga pitanja, poput zapošljavanja, radnih uvjeta i zaštite potrošača. Ako se problemi utvrde na objektivan način, moglo bi ih se riješiti s ciljem povećanja dugoročnog povjerenja država članica. Bez dovoljnog uzajamnog povjerenja, unutarnje tržište usluga nikada neće biti učinkovito provedeno.

## 2. Pregled predloženih mjera

2.1. Usluge predstavljaju dvije trećine gospodarstva EU-a i 90 % novih radnih mjesta. Paket mjera usmjerjenih na to da poduzećima i stručnjacima olakšaju pružanje usluga potencijalnoj bazi potrošača od 500 milijuna ljudi u EU-u potaknut će uslužni sektor kako bi se u cijelosti iskoristio njegov potencijal.

### 2.2. Postupak obavlješćivanja u okviru sustava ovlašćivanja i zahtjeva u vezi s uslugama

2.2.1. U okviru postupka obavlješćivanja, primjenom strožih zahtjeva na mjere povezane s Direktivom o uslugama spričava se da države članice uspostavljaju diskriminirajuće, neopravdane i nerazmjerne nacionalne sustave ovlašćivanja ili zahtjeve povezane s uslugama.

Postupak proširuje područje primjene postupka obavlješćivanja u skladu s Direktivom o uslugama i jasnije ga definira. Njime se uspostavlja razdoblje savjetovanja kojim se omogućuje dijalog između države članice koja šalje obavijest, Europske komisije i drugih država članica o usklađenosti nacrta nacionalne mjere s Direktivom o uslugama.

### 2.3. Provjera proporcionalnosti prije usvajanja novih propisa o reguliranju profesija

2.3.1. Države članice često imaju dobre razloge za propise o profesijama koji se temelje na potrebi za zaštitom osnovnih javnih interesa. Država članica treba za svaki pojedinačni slučaj procijeniti je li potrebno ograničiti pristup i bavljenje profesionalnim djelatnostima.

2.3.2. Kako bi se spriječio negativan učinak na pružanje usluga i mobilnost stručnjaka prouzročen nejednakom procjenom proporcionalnosti propisa o profesijama diljem EU-a, uvodi se provjera proporcionalnosti koju države članice upotrebljavaju prije usvajanja ili izmjene nacionalnih propisa o profesijama.

2.3.3. U Direktivi se navode glavni kriteriji koji se moraju razmotriti za procjenu, kao što su priroda rizika, opseg djelatnosti koje su pridržane određenoj profesiji, veza između kvalifikacija i djelatnosti, gospodarski učinak mjere itd.

2.3.4. U Ugovorima stoji da uredba treba biti proporcionalna; s druge strane, izbor u pogledu toga hoće li se i kako regulirati profesije u nadležnosti je država članica.

### 2.4. Europska e-kartica usluga

2.4.1. E-kartica je novi, potpuno elektronički postupak za samozaposlene osobe i poduzeća u raznim područjima kao što su građevinske i poslovne usluge te usluge čišćenja. Ona će zamijeniti administrativne formalnosti na različitim jezicima jer pružatelj usluga postupak prati na jeziku matične države i u okviru uprave matične države.

2.4.2. Postupak e-kartice oslanja se na suradnju između matičnih država članica i država članica domaćina koja se provodi preko postojećeg Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (IMI). Njime se neće izmijeniti bit primjenjivih pravila o upućivanju radnika u skladu s Direktivom 96/71/EZ<sup>(2)</sup> i Direktivom 2014/67/EU<sup>(3)</sup>.

2.4.3. Europska e-kartica usluga slična je europskoj strukovnoj iskaznici. Međutim, dok europska strukovna iskaznica olakšava pružanje usluga priznavanjem stručnih kvalifikacija za fizičke osobe kao radnike ili samozaposlene pružatelje usluga, e-kartica obuhvaća mnogo širi raspon zahtjeva.

<sup>(2)</sup> SL L 18 od 21.1.1997., str. 1.

<sup>(3)</sup> SL L 159 od 28.5.2014., str. 11.

## 2.5. Preporuke za reformu propisa o profesionalnim uslugama

2.5.1. Budući da je reguliranje profesionalnih usluga isključivo u nadležnosti država članica, na snazi su različiti regulacijski modeli. Neovisno o modelu koji se upotrebljava u svakoj državi ili regiji, cilj je Komunikacije pružiti pomoć državama članicama u uklanjanju posebnih neopravdanih bitnih ograničenja te u državama članicama stvoriti „besprjekornu“ svijest o reguliranju.

2.5.2. Preporuke za reformu obuhvaćaju širok raspon zahtjeva i pružaju detaljnu analizu propisa koji se primjenjuju na arhitekte, građevinare, računovođe, odvjetnike, agente za patente, agente za nekretnine i turističke vodiče. Europska komisija ne smatra da svi ti zahtjevi sve predstavljaju povredu prava Unije.

2.5.3. Europska komisija osmisnila je novi pokazatelj restriktivnosti regulacije profesija kako bi poduprla kvalitativnu analizu prepreka. Taj pokazatelj obuhvaća aspekte regulacijskog pristupa, zahtjeve u pogledu kvalifikacija te druge zahtjeve u pogledu ulaska i obavljanja.

## 3. Opće napomene

3.1. EGSO cijeni i podupire napore Europske komisije za ostvarenje punog potencijala jedinstvenog tržišta u uslužnom sektoru. Međusobno povezane mjere paketa za usluge nesumnjivo osiguravaju čvrst pristup ostvarenju tog cilja. Međutim, EGSO želi skrenuti pozornost na činjenicu da, zbog ozbiljne političke krize u mnogim državama članicama, bilo koja vrsta „intervencije“ EU-a u vezi s njihovim nadležnostima može dovesti do političkih kontroverzija. I zakonodavne ovlasti – na koje bi, čini se, mogli utjecati novi postupak obavješćivanja i obvezna provjera proporcionalnosti – i dugogodišnji tradicionalni sustavi nacionalnih propisa o profesijama često se smatraju temeljima nacionalnih sustava te ih stoga treba tretirati kao osjetljiva pitanja. Čak i ako je pravno moguće primijeniti strože mjere za provedbu usklađenosti, u trenutačnoj situaciji to možda nije najbolje rješenje. Učinkovitijima bi se mogli pokazati pozitivan pristup kojim se provode najbolje prakse ili savjetodavni pristup.

3.1.1. EGSO naglašava da je potrebno obratiti pozornost na kvalitetu i sigurnosti usluga koje se pružaju u Europskoj uniji.

3.1.2. Štoviše, EGSO želi ukazati na posebnu osjetljivost područja zdravstva i zaštite pacijenata. Mjere koje Komisija provodi mogu biti komplementarne s mjerama koje poduzimaju države članice, međutim pri tome je potrebno poštivati njihovu punu odgovornost kao i mogućnost uvođenja strožih mjer za zaštitu pacijenata, kako je predviđeno člankom 168. UFEU-a.

3.2. Od iznimne je važnosti da se ključni dionici pridržavaju novih propisa svoje profesije kako bi se zajamčilo da su propisi dobri i učinkoviti; EGSO stoga predlaže savjetovanje s dionicima poput strukovnih organizacija, socijalnih partnera, ustanova za zaštitu potrošača i organizacija civilnog društva u pogledu praktične primjene planiranih mjer.

3.3. Moramo biti svjesni da uvođenje novih obveza i provedbenih mjer u ovom kontekstu može ostaviti dojam da se države članice općenito smatra nesposobnima za razumijevanje zahtjeva Direktive o uslugama i Direktive o stručnim kvalifikacijama, iako, zapravo, u velikoj većini država članica, zakonodavni instrumenti poput provjere proporcionalnosti predstavljaju temeljni uvjet svakog nacionalnog zakonodavnog postupka.

3.4. Mnogim odredbama u paketu mjer za usluge stvara se rizik od brisanja razlike između slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana. EGSO stoga ističe važnost zadržavanja te razlike – jasno definirane Direktivom o uslugama, Direktivom o stručnim kvalifikacijama i sudskom praksom Suda Europske unije – pri ocjenjivanju rezultata provjere proporcionalnosti koja se primjenjuje na nove nacionalne propise o profesijama i pri provedbi propisa i direktive o europskoj e-kartici usluga. Stoga, kako bi se zajamčilo pravedno tržišno natjecanje među poduzećima, treba zabraniti diskriminatore mjeru i poštovati radne uvjete uspostavljene zakonima i kolektivnim ugovorima države domaćina kao i prava potrošača te zdravstvene i sigurnosne propise.

3.5. EGSO napominje da rast uslužnog sektora ne bi smio dovesti do socijalnog dampinga i prijevare<sup>(4)</sup>. Stoga EGSO naglašava nedostatak odgovarajućih zaštitnih mehanizama koji bi radnička prava i zaštitu potrošača održali na visokoj razini u svim državama članicama, kao i rizik uvođenja načela zemlje podrijetla kojim bi se prekršila temeljna pravila u skladu s kojima se aktivnosti poduzeća i radnika reguliraju zakonima one zemlje u kojima se obavljaju.

<sup>(4)</sup> SL C 125, 21.4.2017, str. 1.

3.6. EGSO se slaže s mišljenjem dionika u sektorima kojima je namijenjen Prijedlog za europsku e-karticu usluga te postavlja pitanje dodane vrijednosti zakonodavne inicijative i njezine korisnosti.

3.7. Nažalost, predloženi paket mjera za unutarnje tržište ne bavi se stvarnim problemima s kojima se suočavaju neki od sektora na koje su usmjereni prijedlozi. EGSO smatra da je važno smanjiti okolnosti koje ozloglašenim poduzećima omogućavaju prijevaru i zloupotrebu unutarnjeg tržišta kako bi se osigurali jednakvi uvjeti za sve i uspostavilo povjerenje između država članica i raznih dionika.

#### 4. Posebne napomene

##### 4.1. Postupak obavješćivanja u okviru sustava ovlašćivanja i zahtjeva povezanih s uslugama

4.1.1. EGSO se slaže s ciljem Komisije da u ranoj fazi zakonodavnog postupka potakne dijalog između sebe i država članica kako bi sprječila donošenje normi koje ometaju jedinstveno tržište. Trebalo bi čak razmotriti i mogućnost proširenja tog dijaloga – da se ne usmjerava samo na usklađivanje s Direktivom o uslugama već i na usklađivanje s primarnim pravom EU-a, a posebice s Poveljom EU-a o temeljnim pravima, jer bi se time osigurala pravedna ravnoteža između prava radnika i zaštite potrošača s jedne strane i gospodarskih sloboda s druge. Trebalo bi jasno odrediti sastav tijela odgovornog za nadzor usklađivanja i sastaviti ga tako da se zajamči potpuna usklađenost s gore navedenim zakonima i načelima kao i prepoznatljivost i nezavisnost.

4.1.2. Međutim, EGSO želi skrenuti pozornost na činjenicu da se izravan učinak Prijedloga na nacionalne zakonodavne postupke čini znatnim.

4.1.3. Prijedlog proširuje područje primjene postupka obavješćivanja uređeno Direktivom o uslugama i dosta je kompleksan. U kombinaciji s razdobljem mirovanja, on nacionalna zakonodavna tijela sprječava da reforme provedu u kratkom roku, čak i kad se radi o malim zakonodavnim izmjenama.

4.1.4. Provedbene mjere, kao što su razdoblje mirovanja, mehanizam upozoravanja i odluka Komisije kojom se od država članica traži da se suzdrže od usvajanja nacrta mjere, znatno usporavaju nacionalne zakonodavne postupke i znatno ograničavaju slobodu nacionalnog zakonodavnog tijela. Kako bi se zajamčio demokratski zakonodavni postupak, potrebno je u cijelosti sačuvati zakonodavnu ovlast nacionalnih parlamenta. EGSO ima velike dvojbe u pogledu toga je li razmjerno –ili oprezno – mijesati se u nacionalne zakonodavne postupke uvođenjem strožih provedbenih mjera, čak i u pitanjima obuhvaćenima načelom supsidijarnosti, kad postoje savršeno prikladni postupci za razdoblje nakon usvajanja.

4.1.5. Negativne odluke u pogledu usklađenosti nacrta nacionalnih zakona, propisa ili administrativnih odredbi ne bi trebale biti obvezujuće. EGSO smatra da bi samo pozitivan rezultat postupka savjetovanja trebao imati učinak, i to u obliku dodjele „jamstva usklađenosti“ za nacrt mjere. Takav pozitivan pristup bio bi od velike koristi državama članicama i motivirao ih da u potpunosti sudjeluju u predviđenom postupku savjetovanja i prihvate s time povezane napore. Ako nema pozitivne ocjene usklađenosti, trebali bi se primijeniti predviđeni postupci koji slijede nakon usvajanja.

4.1.6. EGSO naglašava da, kako je utvrđeno u Direktivi o uslugama, postupak obavješćivanja neće utjecati na pravo na pregovaranje o kolektivnim ugovorima, niti na njihovo sklapanje i provođenje.

##### 4.2. Provjera proporcionalnosti prije usvajanja novih propisa o profesijama

4.2.1. EGSO pozdravlja uvođenje detaljne i temeljite provjere proporcionalnosti dostupne državama članicama i temeljene na sudskoj praksi Suda Europske unije i smatra da bi se tim konceptom mogli poboljšati nacionalni postupci u vezi s proporcionalnošću.

4.2.2. EGSO naglašava da će provjera proporcionalnosti, koja je usmjerena na stručne uvjete, zahtijevati blisku suradnju vlasti država članica i strukovnih organizacija nadležnih za osiguranje kvalitete reguliranih zanimanja. Također bi se trebalo predvidjeti pravo na savjetovanje sa socijalnim partnerima i organizacijama za zaštitu potrošača kako bi se osiguralo potpuno poštivanje prava radnika i potrošača. Strukture tih organizacija moraju ostati isključivo u rukama država članica.

4.2.3. Međutim, EGSO ima dvojbe u pogledu toga je li direktiva kojom se uvodi obveza provjere prije donošenja svih novih propisa o profesijama najbolji način provedbe te provjere. Stoga bi prednost dao uvođenju smjernica kojima bi se državama članicama omogućilo da provjeru na najbolji način prilagode svojim zakonodavnim sustavima.

4.2.4. Mnogi kriteriji koji se predlažu u pogledu proporcionalnosti, a trebaju se razmotriti, poprilično su široki i otvoreni, čime se omogućuju različiti odgovori ovisno o odabranom pristupu provjere, osobama/tijelima koji provode provjeru itd. Kao takvi mogu se upotrebljavati kao potporne smjernice, ali u manjoj mjeri kao obvezan postupak sa znatnim učinkom na cijeli zakonodavni postupak. Također, kako bi se izbjegao dojam da se navedeni kriteriji općenito smatraju preprekama, treba zajamčiti da je popis neutralan, bez ikakvog navoda o vrijednosti ili opravdanja propisa. U svakom slučaju, kriteriji bi, kad god je to moguće, trebali biti što konkretniji i objektivniji kako bi funkcionalirali kao orientiri.

4.2.5. Provjere proporcionalnosti u velikoj većini država članica već predstavljaju temeljni uvjet svakog nacionalnog zakonodavnog postupka. Usklađivanje kriterija proporcionalnosti zadiralo bi u nacionalne zakonodavne nadležnosti i moglo bi dovesti do stvaranja nerazmernih obveza u nekim državama članicama te dalnjeg narušavanja tržišta.

4.2.6. Direktiva se bavi samo *ex ante* propisima (kao što je zaštita naziva, obvezna registracija, zahtjevi u pogledu kvalifikacija itd.), iako se *ex post* propisima (kao što su programi profesionalnog certificiranja, lokalni propisi ili građevinske dozvole) mogu nametnuti znatna ograničenja na pružanje usluga. Stoga se objektivna usporedba regulatornih sustava čini teškom.

4.2.7. Obveza dostavljanja izvješća o proporcionalnosti na temelju složenog, a djelomično i znanstvenog, sustava provjere može znatno usporiti ili čak spriječiti reforme u pogledu propisa o profesijama.

4.2.8. Iako Europska komisija naglašava da države članice odlučuju hoće li i kako regulirati profesije, ta je sloboda vrlo teoretska. Ako su rezultati obvezne provjere negativni, zakonodavcu će ionako biti gotovo nemoguće zalagati se za usklađenost s Direktivom o uslugama. Osim toga, prijedlog se treba promatrati u vezi s prijedlogom za novi postupak obavješćivanja u okviru Direktive o uslugama jer su mjere propisa kojima su uređene profesije često obuhvaćene područjem primjene obiju direktiva. Sloboda zakonodavca gotovo je nikakva jer se obvezom obavješćivanja također zahtijeva pružanje informacija koje dokazuju usklađenost s Direktivom o uslugama, odnosno što bi, za takve preklapajuće mjere, znaciilo rezultate provjere proporcionalnosti.

4.2.8.1. EGSO stoga sumnja da bi se negativne posljedice, do kojih bi dovela obaveza primjene usklađene provjere proporcionalnosti, u smislu ograničavanja nacionalnog zakonodavca, osobito gledano u okviru predloženog strožeg postupka obavješćivanja, mogle opravdati prednostima. On smatra da bi neobvezujuće smjernice ili ponuda za savjetovanje mogli dovesti do sličnih učinaka bez negativnog utjecaja.

### 4.3. *Europska e-kartica usluga*

4.3.1. EGSO pozdravlja napore koji se poduzimaju za promicanje mobilnosti pružatelja usluga i smatra da oni i dalje imaju poteškoća s istraživanjem i zadovoljavanjem nacionalnih zahtjeva drugih država članica u pogledu pružanja usluga.

4.3.2. Međutim, pristup kojim se glavna odgovornost za postupak prenosi na tijela vlasti matične države članice nije u skladu s utvrđenim načelom države članice domaćina. E-kartica usluga ne bi trebala sprečavati ili ometati nadzor koji države članice domaćini moraju provoditi nad gospodarskim aktivnostima koje se obavljaju na tom području. Stoga predložena e-kartica usluga neće uključivati elemente načela države podrijetla. Međutim, EGSO izražava svoju podršku inicijativama za povećanje povjerenja između država članica, između ostaloga jasnim djelovanjem u području odgovarajućih i ispravnih sustava nadzora i razmjene podataka.

4.3.3. Opravdano se smatra da bi neke odlike e-kartice usluga – kao što je načelo podnošenja informacija „samo jednom”, neograničeni rok valjanosti kartice, obveza država članica da koriste informacije sadržane u e-kartici usluga bez mogućnosti naknadnog traženja dokaza valjanosti informacija te postupci restriktivnog opoziva, za koje će možda zatrebati konačna odluka suda – mogle znatno ugroziti nadzor poštovanja nacionalnih zakona i provedbu prava radnika i potrošača.

4.3.4. EGSO također ističe da je važno osigurati da upotreba sustava IMI ne promijeni suštinu primjenjivih pravila o upućivanju radnika u okviru Direktive 2014/67/EU i da revizija Direktive o upućivanju radnika, koju trenutno razmatraju Europski parlament i Vijeće, jasno utvrdi načelo „jednake plaće za jednak rad na istom mjestu”, poštujući uvjete rada utvrđene zakonima i kolektivnim ugovorima u državi članici domaćinu, zdravlje i sigurnost te zaštitu okoliša i potrošača.

4.3.5. Nije jasno koji će učinak prijedlog europske e-kartice usluga imati na postojeće sektorske socijalne osobne iskaznice koje su uspostavile nacionalne vlasti ili socijalni partneri, niti kakvo će biti uzajamno djelovanje između njih i predloženog proširenja sustava IMI. Nadalje, postoje dokazi, uključujući specijalno izvješće Europskog revizorskog suda u kojem se navodi da trenutni sustav IMI ima neke nedostatke koji se trebaju ukloniti, npr. veliku količinu s njime povezanog posla i nedovoljno jasnih odgovora na zahtjeve<sup>(5)</sup>. EGSO stoga smatra da sustav IMI treba ponovno ocijeniti i da trenutačno ne može zajamčiti optimalnu suradnju među državama članicama. Sustav IMI potrebno je poboljšati u svrhu omogućavanja boljih kontrola u zemlji u kojoj se obavlja gospodarska djelatnost i osiguranja komplementarnosti s postojećim sustavima, uzimajući u obzir mogućnosti dijeljenja podataka u stvarnom vremenu (izravan pristup bazama podataka) uz manualnu razmjenu podataka koja je trenutno moguća u okviru sustava IMI.

4.3.6. EGSO je zabrinut zbog toga što bi se načelo zemlje podrijetla moglo uvesti na „stražnja vrata“. E-karticom usluga uvelo bi se nekoliko elemenata temeljenih na načelu zemlje podrijetla, omogućujući matičnoj državi članici da bude isključivi posrednik pružateljima usluga, zahtijevajući od država članica domaćina da prihvate odluke matične države članice o valjanosti dokumenata i vjerodostojnosti njihovog sadržaja, ograničavajući tako nadzorne mehanizme i uskladjujući razmjenu podataka na temelju načela zemlje podrijetla.

4.3.7. Osobito problematičnom čini se predložena činjenica da koordinacijsko tijelo treba provjeriti nacionalne zahtjeve u najkraćem mogućem roku. Takva vremenska ograničena trebaju se razmotriti s obzirom da nadležno tijelo koje je zaduženo za e-karticu usluga treba koordinirati svaki slučaj s drugim relevantnim nadležnim tijelima u vezi s različitim aspektima pravnih zahtjeva. Također bi trebalo razjasniti da Direktiva o stručnim kvalifikacijama ima prednost u pogledu svih aspekata priznavanja stručnih kvalifikacija u vezi s novom e-karticom.

4.3.8. Potpuno elektronički postupak u kombinaciji s ograničenim mogućnostima države članice domaćina da provjeri informacije dostavljene matičnoj državi članici preko e-kartice usluga olakšat će osnivanje fiktivnih poduzeća u svrhu utajje poreza i socijalnog dampinga Stoga EGSO smatra da postupak treba dodatno prilagoditi kako bi se to spriječilo.

4.3.8.1. Prijedlog ne pojašnjava koje elemente matična država treba ocijeniti kako bi mogla izjaviti da pružatelj usluga ima zakonit poslovni nastan u toj državi članici. Posebice, nigrde se ne spominju činjenice iz Direktive 2014/67/EU za utvrđivanje da li netko poduzeće uistinu obavlja znatne aktivnosti u državi članici.

4.3.9. Provjera identiteta i detaljno ispitivanje izvornih dokumenata od ključne je važnosti za sprečavanje pristupa ozloglašenim i zločinačkim poduzećima (zbog slične je rasprave blokirana Direktiva o *societas unius personae*<sup>(6)</sup>). Stoga odgovornost za postupak izdavanja europske e-kartice usluga treba u potpunosti biti na državi članici domaćinu.

4.3.9.1. Države članice domaćini moraju biti zadužene za odlučivanje o tome koji će se postupci provoditi za registraciju drugog poslovнog nastana, uključujući aspekte priznavanja stručnih kvalifikacija. Uključivanje matičnih država članica kao posrednika u postupak uspostave podružnica stvorit će dodatno administrativno opterećenje za tijela vlasti matičnih država članica i država članica domaćina i moglo bi spriječiti detaljne provjere u državama gdje bi se zloupotrebe (npr. prava radnika i potrošača) događale.

4.3.10. Iako se u prijedlogu Uredbe navodi da su sustavi prethodnog obavješćivanja za upućene radnike isključeni iz njezina područja primjene, prijedlog uvodi usklađeni europski sustav prethodnog obavješćivanja za upućene radnike na temelju dobrovoljnog sudjelovanja država članica. Time bi se otvorio put za naknadno obvezno proširenje, što nije ni poželjno ni kompatibilno s odredbama Direktive 2014/67/EU. Tijekom političkih rasprava o provedbenoj Direktivi 2014/67 jasno je dogovoren da je država članica domaćin nadležna za uspostavu provedbenih alata (članak 9. Direktive 2014/67).

4.3.11. Postupci za poništavanje e-kartice usluga mogu zahtijevati stupanje na snagu konačne odluke suda i u međuvremenu osiguravaju pružateljima usluga nekoliko mehanizama za nastavak pružanja usluga. To države članice sprečava u provedbi učinkovitog ex-post nadzora i omesti provedbu prava radnika i postojećeg zakonodavstva. Osim toga, zakonodavni prijedlozi ne uključuju odvraćajuće kazne zbog zlouporabe europske e-kartice usluga ni za državu članicu ni za poduzeće koje podnosi zahtjev.

<sup>(5)</sup> Europski revizorski sud, specijalno izvješće 2016. „Je li Komisija zajamčila djelotvornu provedbu Direktive o uslugama?“, str. 25.

<sup>(6)</sup> COM(2014) 212 final i SL C 458, 19.12.2014., str. 19.

4.3.12. Uredbom se fizičkim osobama daje pravo na prijavu za e-karticu usluga. U određenim sektorima postoji znatan rizik da će se kartica zloupotrebljavati i time omogućiti lažno samozapošljavanje.

4.3.13. S obzirom na to da klasifikacija osobe kao samozaposlene ili zaposlene ovisi o načinu obavljanja djelatnosti, tijelo matične države članice koje izdaje e-kartice ne može izdati e-karticu kojom se izjavljuje da osoba obavlja djelatnost kao samozaposlena osoba u skladu s propisima države članice domaćina.

4.3.14. U nekim slučajevima, poništavanje e-kartice usluga za samozaposlene zahtijeva konačnu odluku suda. Time bi se spriječilo brzo poništavanje u slučajevima zlouporabe, a lažno samozaposlenim osobama moglo bi omogućiti da nastave svoju djelatnost do donošenja konačne odluke suda. Time bi se stvorila velika rupa u zakonu putem koje bi se osjećivali načini borbe protiv neprijavljenog rada, kao što je Europska platforma za borbu protiv neprijavljenog rada.

4.3.15. EGSO skreće pozornost na činjenicu da je jedan sličan postupak na razini EU-a (izdavanje obrazaca PD A1 u vezi s upućivanjem radnika) već ukazao na moguće zamke koje nastaju zbog isključivog oslanjanja na matičnu državu članicu za potvrđivanje podataka o ulaznim pružateljima usluga, posebice u slučaju lažnog samozapošljavanja. U ovom slučaju, u procjeni učinka koja prati prijedlog o izmjeni Direktive 96/71/EZ u vezi s upućivanjem radnika navodi se da se „točnost podataka iz dokumenata PD A1 ne može zajamčiti zbog, između ostaloga, nedostatka formalnog nadzora nadležnih tijela u državama koje ih šalju.”<sup>(7)</sup>

4.3.16. Prijedlog uvodi usklađeni alat za pružanje informacija o osigurateljnom pokriću. Međutim, s obzirom na to da će to biti povezano s e-karticom usluga, informacije će se trebati pružiti samo jedanput, što bi inspekcije i nadzor u državama članicama domaćinima moglo učiniti manje djelotvornima.

4.3.16.1. Osim toga, osiguravatelji će biti prisiljeni izračunati premije na temelju evidencije u državi članici domaćinu, što bi se preklapalo s pravom i odgovornošću osiguravajućih društava u pogledu procjene rizika.

4.3.17. Komisija zadržava širok opseg provedbenih nadležnosti za osmišljavanje sadržaja i tehničkih parametara e-kartice za usluge. Međutim, usklađivanje u tom području moglo bi ograničiti sposobnost država članica da provode učinkoviti nadzor ulaznih pružatelja usluga u pogledu prava radnika na zdravlje i sigurnost.

#### 4.4. Preporuke za reformu propisa o profesionalnim uslugama.

4.4.1. EGSO želi naglasiti da razlike između regulatornih koncepata same po sebi nužno ne ukazuju na potrebu za reformom. Mnogi propisi temelje se na tradicijama i iskustvu. Važni su za zaštitu potrošača i moraju se očuvati. Načelo „istovjetnosti“ temelji se na činjenici da postoje ti različiti sustavi. EGSO uzima u obzir činjenicu da se nacionalni profesionalni sustavi temelje na dugim tradicijama. Istraživački projekt pokazuje poprilično različite rezultate u pogledu prednosti mjera deregulacije.

4.4.2. EGSO pozdravlja novi pokazatelj restriktivnosti jer je standard analize koji on omogućuje viši od onog koji omogućuje pokazatelj reguliranosti tržišta OECD-a. I dalje postoje detalji koje bi vrijedilo ponovo razmotriti (npr. navođenje kontinuiranog stručnog usavršavanja kao negativnog ograničenja čini se neprikladnim). EGSO želi naglasiti da bi, kako bi se osiguralo nediskriminirajuće stajalište o različitim regulatornim sustavima, trebalo uključiti ne samo *ex ante* propise (npr. zaštitu naziva, zahtjeve u pogledu kvalifikacija) nego i *ex post* propise (npr. zahtjeve u pogledu građevinskih propisa i dozvola). Međutim, potrebno je eksplicitno reći da je pokazatelj restriktivnosti neutralan, bez ikakvog navoda o vrijednosti ili opravdanju propisa.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

<sup>(7)</sup> SWD(2016) 52, str. 8.