Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru:

a) Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o presadzovaní smernice 2006/123/ES o službách na vnútornom trhu, ktorou sa stanovuje postup oznamovania pre systémy udeľovania povolení a požiadavky súvisiace so službami a ktorou sa mení smernica 2006/123/ES a nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 o administratívnej spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu

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

b) Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o teste proporcionality pred prijatím novej regulácie povolaní

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

c) Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o právnom a operačnom rámci pre európsky elektronický preukaz služieb zavedený nariadením… [ESC Regulation]

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

d) Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zavedení európskeho elektronického preukazu služieb a súvisiacich administratívnych prostriedkoch

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

(2017/C 288/05)

Spravodajca: **Arno METZLER**

Pomocný spravodajca: **Stefano PALMIERI**

Konzultácia	a) Rada, 30/01/2017 Európsky parlament, 19/01/2017 b) Rada, 10/02/2017 Európsky parlament, 01/02/2017 c) Európsky parlament, 01/02/2017 Európska komisia, 31/05/2017 d) Rada, 20/02/2017 Európsky parlament, 01/02/2017
Právny základ	a) článok 53 ods. 1 a články 62 a 114 Zmluvy o fungovaní Európskej únie b) článok 46, článok 53 ods. 1 a článok 62 Zmluvy o fungovaní Európskej únie c) článok 53 ods. 1 a článok 62 Zmluvy o fungovaní Európskej únie d) článok 114 Zmluvy o fungovaní Európskej únie
Príslušná sekcia	sekcia pre jednotný trh, výrobu a spotrebu
Prijaté v sekcii	04/05/2017
Prijaté v pléne	31/05/2017
Plenárne zasadnutie č.	526
Výsledok hlasovania (za/proti/zdržalo sa)	152/3/7

1. **Závery a odporúčania**

1.1. EHSV oceňuje a podporuje úsilie Európskej komisie o uvoľnenie plného potenciálu jednotného trhu v súvislosti so sektorom služieb. EHSV by však chcel upozorniť na skutočnosť, že – v súčasnej politickej situácii v mnohých členských štátoch – akékoľvek „zásahy" EÚ týkajúce sa výslovných právomocí členských štátov môžu viesť k politickým sporom. Preto aj v prípadoch, v ktorých je z právneho hľadiska možné uplatniť prísnejšie opatrenia na presadzovanie dodržiavania predpisov, to vo vážnej politickej kríze nemusí byť rozumné. EHSV preto v rámci možností odporúča prijatie pozitívneho prístupu uplatňovania najlepších postupov a konzultácií namiesto opatrení na presadzovanie predpisov.

1.2. EHSV sa plne stotožňuje s cieľom Komisie podporovať dialóg medzi EÚ a členskými štátmi vo včasnom štádiu akéhokoľvek legislatívneho procesu s cieľom predísť prijímaniu právnych aktov na vnútroštátnej úrovni, ktoré budú prekážkou procesu európskej integrácie. EHSV odporúča rozšíriť tento dialóg a nesústrediť sa len na dodržiavanie smernice o službách, ale aj primárneho práva Únie, a najmä Charty základných práv, aby sa zaručila spravodlivá rovnováha medzi základnými pracovnými právami a ochranou spotrebiteľov na jednej strane a hospodárskymi slobodami na strane druhej. Malo by sa objasniť zloženie orgánu zodpovedného za kontrolu dodržiavania predpisov, ktorým by sa zabezpečilo riadne plnenie vyššie uvedených zákonov a zásad.

1.2.1. EHSV odporúča, aby sa zaujal pozitívny prístup a stanovila zásada, že len kladný výstup konzultačného postupu má za následok priznanie „záruky súladu" pre navrhované opatrenie. V prípadoch bez pozitívneho hodnotenia súladu by rozhodnutie Komisie nemalo byť záväzné a mali by sa uplatniť postupy vykonávané po prijatí právneho predpisu, ktoré sú už k dispozícii.

1.3. EHSV víta zavedenie podrobného a dôkladného testu proporcionality, ktorý majú k dispozícii členské štáty a ktorý je založený na judikatúre Súdneho dvora Európskej únie. EHSV sa domnieva, že táto koncepcia by mohla zlepšiť vnútroštátne postupy v oblasti proporcionality. EHSV zdôrazňuje, že kontrola proporcionality si bude vyžadovať úzku spoluprácu orgánov a profesijných organizácií členských štátov.

1.3.1. EHSV sa domnieva, že povinnosť použiť test pred akoukoľvek novou reguláciou povolaní nie je najlepším prístupom, pokiaľ ide o posilnenie účinného a angažovaného uplatňovania takéhoto testu. Odporúča preto zaviesť test len formou služby ponúkanej vnútroštátnym regulačným orgánom.

1.4. EHSV víta úsilie na podporu mobility poskytovateľov služieb a domnieva sa, že prieskum a plnenie vnútroštátnych požiadaviek týkajúcich sa poskytovania služieb v inom členskom štáte môžu byť pre poskytovateľov služieb stále zložité. Prístup presunutia hlavnej zodpovednosti za postup na orgány domovského členského štátu je však v rozpore so stanovenou zásadou hostiteľského členského štátu, podľa ktorej sa činnosti podnikov a pracovníkov upravujú právom krajiny, v ktorej sa vykonávajú.

1.4.1. EHSV zdôrazňuje, že je potrebné zabezpečiť, aby sa zásada krajiny pôvodu nezaviedla v nijakej forme. Zdôrazňuje preto, že elektronickým preukazom služieb by sa zaviedlo viacero prvkov založených na tejto zásade tým, že poskytovateľom služieb by sa umožnilo, aby veci riešili výlučne s domovským členským štátom ako sprostredkovateľom, a od hostiteľských členských štátov by sa vyžadovalo, aby akceptovali rozhodnutia domovského členského štátu týkajúce sa pravosti dokumentov, čím by sa obmedzili kontrolné mechanizmy a výmena údajov by sa harmonizovala na základe zásady krajiny pôvodu.

1.4.2. EHSV zdôrazňuje, že je potrebné zaručiť, aby hostiteľské členské štáty zostali plne zodpovedné za rozhodnutie o tom, aké postupy sa majú uplatniť na registráciu vedľajšej prevádzky, a to vrátane aspektov uznávania odbornej kvalifikácie. Plne elektronický postup spojený s obmedzenými možnosťami hostiteľských členských štátov overiť informácie poskytnuté domovskému členskému štátu prostredníctvom elektronického preukazu služieb uľahčí zriadenie schránkových spoločností z dôvodu daňových únikov a sociálneho dampingu.

1.4.3. S cieľom zabezpečiť, aby boli informácie uvedené v elektronickom preukaze služieb vždy aktuálne, a s cieľom zabrániť vzniku databázy neaktuálnych údajov EHSV odporúča prehodnotenie zásady „len raz" a zavedenie časového obmedzenia platnosti elektronického preukazu služieb.

1.4.4. EHSV tiež odporúča odstránenie postupov reštriktívneho zrušenia, a najmä potreby konečného rozhodnutia súdu, aby každý členský štát mohol vykonávať účinnú kontrolu hospodárskych činností vykonávaných na jeho území.

1.4.5. V návrhu sa stanovujú príliš krátke lehoty na kontrolu platnosti informácií, ktoré žiadateľ poskytol pre elektronický preukaz služieb. Malo by sa to opätovne zvážiť, aby sa členským štátom poskytlo na spracovanie žiadostí toľko času, koľko je potrebné.

1.4.6. V legislatívnom návrhu by sa mala uviesť potreba zavedenia účinných a odrádzajúcich sankcií pre členský štát aj pre žiadajúcu spoločnosť za zneužitie európskeho elektronického preukazu služieb.

1.4.7. EHSV odporúča, aby sa jasnejšie uviedlo, že smernica o uznávaní odborných kvalifikácií má prednosť pred inými aspektmi uznávania odborných kvalifikácií v súvislosti novým elektronickým preukazom. Musí byť jednoznačne jasné, že elektronický preukaz služieb sa nemôže vydávať osobám vykonávajúcim povolanie, ktoré je regulované v domovskom a/alebo hostiteľskom členskom štáte, a to bez ohľadu na to, či sa toto povolanie vykonáva ako samostatná zárobková činnosť alebo formou spoločnosti.

1.4.8. EHSV sa nazdáva, že na to, aby sa zabránilo zneužívaniu elektronického preukazu služieb nepravými samostatne zárobkovo činnými osobami, elektronický preukaz by sa nemal vydávať fyzickým osobám, ktoré nemajú organizované zoskupenie osôb a aktív umožňujúce vykonávanie hospodárskej činnosti.

1.4.9. EHSV by chcel vyjadriť pochybnosti o tom, či existujúci informačný systém o vnútornom trhu v jeho súčasnej podobe, ktorá je založená na štandardizovaných viacjazyčných otázkach/formulároch a manuálnej výmene údajov na žiadosť členských štátov a v ktorom sa počíta s optimálnou spoluprácou medzi členskými štátmi, je aktuálny vzhľadom na súčasný vývoj v oblasti spoločného využívania údajov elektronickými prostriedkami. EHSV sa preto domnieva, že systém IMI sa musí posúdiť s cieľom zaručiť najlepšiu možnú výkonnosť, kompatibilitu a komplementárnosť s existujúcimi vnútroštátnymi systémami výmeny údajov a/alebo systémami výmeny údajov sociálnych partnerov vrátane odvetvových iniciatív, ako sú identifikačné preukazy sociálneho zabezpečenia.

1.4.10. Návrhom sa zavádza harmonizovaný európsky systém predbežného oznamovania pre vyslaných pracovníkov na základe dobrovoľného rozhodnutia členských štátov o účasti, ktorým by sa vydláždila cesta k povinnému rozšíreniu v neskoršom období, čo nie je ani žiaduce, ani zlučiteľné s ustanoveniami smernice 2014/67/EÚ ([1]). EHSV preto odporúča opätovné zváženie implementácie takéhoto systému.

1.4.11. Na základe vyjadrených obáv a na základe skutočnosti, že uvedené požiadavky týkajúce sa záruk nemusia byť pri použití súčasného systému na výmenu údajov dosiahnuteľné, sa EHSV domnieva, že uplatňovanie elektronického preukazu v súčasnej forme by mohlo viesť k negatívnym účinkom uvedeným v tomto stanovisku, ktoré nemusia byť primerané a prevážia nad jeho výhodami. EHSV preto odporúča, aby sa konfigurácia tohto systému podrobnejšie prekonzultovala so zapojenými zainteresovanými stranami a systém sa upravil tak, aby zaručoval účinnú spoluprácu medzi členskými štátmi pred tým, ako budú postupy pokračovať. EHSV by mohol byť požiadaný, aby začal diskusiu s cieľom nájsť alternatívne riešenie pre elektronický preukaz služieb a účinnejšie začleniť už existujúce systémy registrácie a kvalifikácie.

1.5. EHSV by rád zdôraznil, že z rozdielov medzi samotnými regulačnými koncepciami nevyplýva potreba reformy. EHSV víta nový ukazovateľ reštriktívnosti, ktorý vypracovala Európska komisia, keďže umožňuje vyšší štandard analýzy ako ukazovateľ OECD pre reguláciu trhu s výrobkami. Treba však výslovne vysvetliť, že ukazovateľ reštriktívnosti je neutrálny bez akéhokoľvek vyhlásenia o hodnote alebo odôvodnení regulácií.

1.6. EHSV konštatuje, že v balíku predpisov o službách sa nezavádza prístup k elektronickým službám, domnieva sa však, že ide o novú a rozširujúcu sa oblasť podnikania, ktorá si vyžaduje osobitnú pozornosť. Vzhľadom na to, že potenciál mobility v tejto oblasti je veľmi vysoký, overovanie kvalifikácie a plnenie právnych požiadaviek a minimálnych požiadaviek kvality je pre spotrebiteľov obzvlášť ťažké odhadnúť a môže si vyžadovať špecifické nástroje. Preto by bola vítaná iniciatíva zameraná na vnútorný trh elektronických služieb. Sú potrebné nové prvky, na ktorých možno stavať osobnú dôveru bez toho, aby sme osobne poznali poskytovateľa.

([1]) Ú. v. EÚ L 159, 28.5.2014, s. 11.

1.7. So zreteľom na problém vzájomnej dôvery, ktorá je dôležitým aspektom diskusie o balíku predpisov o službách, a najmä o elektronickom preukaze služieb, EHSV navrhuje posúdenie existujúcich systémov registrácie osôb vykonávajúcich slobodné povolania a podnikov a súvisiacich mechanizmov zabezpečovania kvality a akreditácie. Keďže vnútorný trh služieb stále vyvoláva v členských štátoch značné obavy, EHSV by privítal iniciatívu s cieľom získať viac informácií o vplyve intenzívnejšej cezhraničnej aktivity. Táto iniciatíva by zohľadňovať hospodárske účinky, ale zamerala by sa predovšetkým na iné otázky ako zamestnanosť, pracovné podmienky a ochrana spotrebiteľa. Ak boli problémy zistené objektívne, mohli by sa riešiť s cieľom dlhodobo zvýšiť dôveru členských štátov. Bez dostatočnej vzájomnej dôvery sa vnútorný trh služieb nikdy naozaj nezrealizuje.

2. **Prehľad navrhovaných opatrení**

2.1. Služby predstavujú dve tretiny hospodárstva EÚ a zodpovedajú za 90 % novo vytvorených pracovných miest. Balík opatrení, ktorých cieľom je uľahčiť spoločnostiam a odborným pracovníkom poskytovanie služieb potenciálnej zákazníckej základni 500 miliónov obyvateľov EÚ, podporí rozvoj sektora služieb s cieľom využiť jeho plný potenciál.

2.2. *Postup oznamovania pre systémy udeľovania povolení a požiadavky súvisiace so službami*

2.2.1. Prísnejšie požiadavky týkajúce sa postupu oznamovania, pokiaľ ide o opatrenia súvisiace so smernicami o službách zabránia členským štátom prijímať diskriminačné, neodôvodnené a neprimerané vnútroštátne systémy udeľovania povolení alebo požiadavky súvisiace so službami.

Tento návrh rozširuje rozsah postupu oznamovania podľa smernice o službách a jasnejšie ho definuje. Stanovuje sa ním konzultačné obdobie, ktorým sa zabezpečuje dialóg medzi oznamujúcim členským štátom, Európskou komisiou a ostatnými členskými štátmi o súlade návrhu vnútroštátneho opatrenia so smernicou o službách.

2.3. *Test proporcionality pred prijatím novej regulácie povolaní*

2.3.1. Členské štáty majú často dobré dôvody na reguláciu povolaní na základe potreby chrániť základné ciele verejného záujmu. Je vecou členských štátov, aby na základe jednotlivých prípadov posúdili, či je potrebné zaviesť obmedzenia na prístup k odborným činnostiam a na ich vykonávanie.

2.3.2. Aby sa predišlo negatívnemu vplyvu na poskytovanie služieb a mobilitu odborníkov spôsobenému nerovnakým posúdením proporcionality regulácie povolaní v rámci EÚ, zavádza sa test proporcionality, ktorý majú členské štáty použiť pred prijatím alebo zmenou vnútroštátnych predpisov týkajúcich sa povolaní.

2.3.3. V smernici sa uvádzajú hlavné kritériá, na ktoré sa musí pri posudzovaní prihliadať, ako je napríklad povaha rizík, rozsah pôsobnosti vyhradených činností, prepojenie medzi kvalifikáciou a činnosťami, hospodársky vplyv opatrenia atď.

2.3.4. Zmluvy špecifikujú, že regulácia musí byť proporčná, avšak rozhodnutie o tom, či a ako povolanie regulovať, zostáva právomocou členských štátov.

2.4. *Európsky elektronický preukaz služieb*

2.4.1. Elektronický preukaz je novým, plne elektronickým postupom pre samostatne zárobkovo činné osoby a spoločnosti v mnohých oblastiach, ako sú odvetvie stavebníctva, upratovanie a služby pre podniky. Nahradí administratívne formality v rôznych jazykoch, keďže poskytovateľ služby vykonáva postup v jazyku domovskej krajiny a s verejnou správou domovskej krajiny.

2.4.2. Postup vydávania elektronického preukazu sa opiera o spoluprácu medzi domovským a hostiteľským členským štátom, ktorá sa vykonáva prostredníctvom existujúceho informačného systému o vnútornom trhu (IMI). Nemení podstatu platných pravidiel vysielania pracovníkov podľa smerníc 96/71/ES ([2]) a 2014/67/EÚ ([3]).

2.4.3. Európsky elektronický preukaz služieb je podobný európskemu profesijnému preukazu. Zatiaľ čo európsky profesijný preukaz uľahčuje poskytovanie služieb prostredníctvom uznávania odborných kvalifikácií fyzických osôb ako pracovníkov alebo samostatne zárobkovo činných osôb poskytujúcich služby, elektronickým preukazom sa rieši omnoho širší rad požiadaviek.

([2]) Ú. v. ES L 18, 21.1.1997, s. 1.
([3]) Ú. v. EÚ L 159, 28.5.2014, s. 11.

2.5. *Odporúčania reforiem v oblasti regulácie odborných služieb*

2.5.1. Keďže regulácia odborných služieb je výsadou členských štátov, v platnosti sú rôzne regulačné modely. Zámerom oznámenia je pomôcť členským štátom, bez ohľadu na model platný v jednotlivých krajinách či regiónoch, s odstránením osobitných neodôvodnených vecných obmedzení a vytvoriť „účinnú“ regulačnú informovanosť na strane členských štátov.

2.5.2. Odporúčania na reformy sa týkajú širokého spektra požiadaviek a poskytujú podrobnú analýzu regulácie, ktorá sa uplatňuje na architektov, stavebných inžinierov, účtovníkov, právnikov, patentových zástupcov, realitných maklérov a sprievodcov cestovného ruchu. Európska komisia ich všetky nepovažuje za porušenie práva Únie.

2.5.3. Európska komisia vypracovala nový ukazovateľ reštriktívnosti regulácie povolaní s cieľom podporiť kvalitatívnu analýzu prekážok. Tento ukazovateľ zahŕňa aspekty regulačného prístupu, kvalifikačných požiadaviek, iných vstupných požiadaviek a požiadaviek týkajúcich sa vykonávania.

3. **Všeobecné pripomienky**

3.1. EHSV oceňuje a podporuje úsilie Európskej komisie o uvoľnenie plného potenciálu jednotného trhu v súvislosti so sektorom služieb. Prepojené opatrenia balíka predpisov o službách nepochybne predstavujú spoľahlivý prístup smerom k tomuto cieľu. EHSV by však chcel upozorniť na skutočnosť, že – v súčasnej vážnej politickej kríze v mnohých členských štátoch – akékoľvek „zásahy“ EÚ týkajúce sa výslovných právomocí členských štátov môžu viesť k politickým sporom. Legislatívne právomoci – ktoré sa môžu zdať dotknuté novým postupom oznamovania a povinným testom proporcionality – a dlhodobé tradičné systémy vnútroštátnej regulácie povolaní sa často považujú za základy vnútroštátnych systémov, a preto sa k nim musí pristupovať opatrne. Dokonca aj keď je z právneho hľadiska možné uplatniť prísnejšie opatrenia na presadzovanie dodržiavania predpisov, v súčasnej situácii to nemusí byť rozumné. Ako účinnejší by sa mohol ukázať pozitívny prístup uplatňovania najlepších postupov alebo konzultačného prístupu.

3.1.1. EHSV zdôrazňuje potrebu venovať náležitú pozornosť kvalite a bezpečnosti služieb poskytovaných v Európskej únii.

3.1.2. EHSV taktiež upozorňuje na mimoriadne citlivý charakter oblastí zdravotníctva a ochrany pacientov. Ak majú opatrenia prijaté Komisiou dopĺňať opatrenia členských štátov, musí sa rešpektovať ich plná zodpovednosť, ako aj možnosť zaviesť prísnejšie opatrenia na ochranu pacientov, ako sa uvádza v článku 168 ZFEÚ.

3.2. Keďže treba zabezpečiť, aby hlavné zainteresované strany dodržiavali nové regulačné predpisy týkajúce sa konkrétneho povolania, EHSV navrhuje prekonzultovať so zainteresovanými stranami, ako sú profesijné organizácie, sociálni partneri, inštitúcie na ochranu spotrebiteľov a organizácie občianskej spoločnosti, praktické uplatňovanie plánovaných opatrení, a to s cieľom zaručiť, aby bola táto regulácia dôsledná a účinná.

3.3. Musíme si uvedomiť, že zavedenie nových povinností a opatrení na presadzovanie predpisov by v tomto kontexte mohlo vyvolať dojem, že členské štáty sa vo všeobecnosti nepovažujú za dostatočne schopné porozumieť požiadavkám smernice o službách a smernice o uznávaní odborných kvalifikácií, pričom legislatívne nástroje ako testy proporcionality sú v skutočnosti základnou požiadavkou akéhokoľvek vnútroštátneho legislatívneho postupu vo veľkej väčšine členských štátov.

3.4. Pri mnohých ustanoveniach balíka predpisov o službách hrozí stieranie rozdielu medzi slobodou poskytovať služby a slobodou usadiť sa. EHSV preto zdôrazňuje význam zachovania tohto rozdielu – ktorý sa jasne vymedzuje v smernici o službách a v smernici o uznávaní odborných kvalifikácií, ako aj v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie – pri posudzovaní výsledkov testu proporcionality uplatňovaného na nové vnútroštátne regulačné predpisy týkajúce sa povolaní a pri vykonávaní nariadenia a smernice o európskom elektronickom preukaze služieb. Na zaručenie spravodlivej hospodárskej súťaže medzi podnikmi by preto mali byť zakázané diskriminačné opatrenia a mali by sa rešpektovať pracovné podmienky stanovené zákonmi a kolektívnymi dohodami v hostiteľskej krajine, ako aj práva spotrebiteľov a predpisy o bezpečnosti a ochrane zdravia.

3.5. EHSV pripomína, že súčasťou rastu sektora služieb by nemal byť sociálny damping a podvody ([4]). EHSV preto zdôrazňuje nedostatok záruk na zachovanie základných pracovných práv a ochrany spotrebiteľa na vysokej úrovni vo všetkých členských štátoch a riziko zavedenia zásady krajiny pôvodu, ktorá by bola porušením základných pravidiel, podľa ktorých sa činnosti podnikov a pracovníkov upravujú právom krajiny, v ktorej sa vykonávajú.

([4]) Ú. v. EÚ C 125, 21.4.2017, s. 1.

3.6. EHSV súhlasí s názorom zainteresovaných strán v odvetviach, na ktoré sa zameriava návrh európskeho elektronického preukazu služieb a pochybuje o pridanej hodnote legislatívnej iniciatívy a jej užitočnosti.

3.7. Návrhom balíka predpisov o vnútornom trhu sa, žiaľ, neriešia skutočné otázky, ktorým čelia niektoré z odvetví, na ktoré sú návrhy zamerané. EHSV považuje za dôležité obmedziť potenciál, pokiaľ ide o podvody a zneužívanie vnútorného trhu nečestnými spoločnosťami, a to s cieľom vytvoriť rovnaké podmienky a vzájomnú dôveru medzi členskými štátmi a rôznymi zainteresovanými stranami.

4. **Konkrétne pripomienky**

4.1. *Postup oznamovania pre systémy udeľovania povolení a požiadavky súvisiace so službami*

4.1.1. EHSV sa stotožňuje s cieľom Komisie podporovať dialóg s členskými štátmi vo včasnom štádiu legislatívneho procesu s cieľom predísť prijímaniu noriem, ktoré budú prekážkou jednotného trhu. Malo by sa dokonca zvážiť rozšírenie tohto dialógu, aby sa nesústredil len na dodržiavanie smernice o službách, ale aj na primárne právo Únie, a najmä Chartu základných práv Európskej únie, keďže by to zaručilo spravodlivú rovnováhu medzi základnými pracovnými právami a ochranou spotrebiteľov na jednej strane a hospodárskymi slobodami na strane druhej. Malo by sa objasniť zloženie orgánu zodpovedného za kontrolu dodržiavania predpisov, ktorým by sa zabezpečilo riadne plnenie vyššie uvedených zákonov a zásad, ako aj reprezentatívnosť a nezávislosť.

4.1.2. EHSV však chce upozorniť na skutočnosť, že návrh zrejme bude mať značný priamy vplyv na vnútroštátne legislatívne postupy.

4.1.3. Tento návrh rozširuje rozsah postupu oznamovania, ktorý upravuje smernica o službách, a je tiež dosť zložitý. V kombinácii s odkladnou lehotou tak obmedzuje možnosti vnútroštátnych zákonodarcov uskutočniť reformy v krátkom čase, a to dokonca aj v prípade malých legislatívnych zmien.

4.1.4. Opatrenia na presadzovanie predpisov, ako je odkladná lehota, mechanizmus varovania a rozhodnutie Komisie, ktorým sa od členského štátu vyžaduje, aby upustil od prijatia návrhu opatrenia, výrazne spomaľujú vnútroštátne legislatívne procesy a predstavujú výrazné obmedzenie slobody vnútroštátneho zákonodarcu. Na zaručenie demokratického legislatívneho postupu je nevyhnutné plne zachovať legislatívnu právomoc národných parlamentov. EHSV veľmi pochybuje, či je primerané – alebo rozumné – zasahovať do vnútroštátnych legislatívnych postupov zavádzaním prísnejších opatrení na presadzovanie predpisov, a to aj vo veciach, na ktoré sa vzťahuje zásada subsidiarity, keď sú k dispozícii úplne primerané postupy vykonávané po prijatí právneho predpisu.

4.1.5. Negatívne rozhodnutia týkajúce sa súladu návrhov vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení by nemali byť záväzné. EHSV odporúča, aby sa „záruka súladu“ priznala navrhovanému opatreniu len v prípade pozitívneho výsledku konzultácie. Takýto pozitívny prístup by členským štátom priniesol značné výhody a bol by motiváciou na plné zapojenie do plánovaného konzultačného postupu a na akceptovanie súvisiaceho úsilia. V prípadoch bez pozitívneho hodnotenia súladu by sa mali uplatniť postupy vykonávané po prijatí právneho predpisu, ktoré sú už k dispozícii.

4.1.6. EHSV zdôrazňuje, že postup oznamovania nebude mať vplyv na právo vyjednávať, uzatvárať a presadzovať kolektívne zmluvy, ako sa uvádza v smernici o službách.

4.2. *Test proporcionality pred prijatím novej regulácie povolaní*

4.2.1. EHSV víta zavedenie podrobného a dôkladného testu proporcionality, ktorý majú k dispozícii členské štáty a ktorý je založený na judikatúre Súdneho dvora Európskej únie. Domnieva sa, že táto koncepcia by mohla zlepšiť vnútroštátne postupy v oblasti proporcionality.

4.2.2. EHSV zdôrazňuje, že kontrola proporcionality, ktorá sa zameriava na odborné požiadavky, si bude vyžadovať úzku spoluprácu orgánov členských štátov a profesijných organizácií s právomocami na zabezpečenie kvality výkonu príslušného regulovaného povolania. Takisto by sa v nej malo stanoviť právo konzultácie sociálnych partnerov a organizácií na ochranu spotrebiteľa s cieľom zabezpečiť plné dodržiavanie práv zamestnancov a spotrebiteľov. Štruktúry týchto organizácií musia zostať v právomoci členských štátov.

4.2.3. EHSV však pochybuje o tom, či smernica, ktorou sa zavádza povinnosť použiť test pred akoukoľvek novou reguláciou povolaní, je najlepší spôsob na presadzovanie tohto testu. Z tohto dôvodu by uprednostnil zavedenie usmernení, ktoré by členským štátom umožnili prispôsobiť test tak, aby čo najlepšie zodpovedal ich legislatívnym systémom.

4.2.4. Mnohé z navrhovaných kritérií týkajúcich sa proporcionality, na ktoré sa musí prihliadať, sú pomerne široké a otvorené a umožňujú rôzne odpovede v závislosti od zvoleného prístupu testovania, osôb/orgánov vykonávajúcich testovanie atď. Ako také sú použiteľné ako podporné usmernenia, menej však ako povinný postup so značným vplyvom na celý legislatívny proces. Okrem toho, aby sa zabránilo dojmu, že uvedené kritériá sa považujú za prekážky, vo všeobecnosti by sa malo zaručiť, aby bol zoznam neutrálny bez akéhokoľvek vyhlásenia o hodnote alebo odôvodnení regulácií. V každom prípade by mali byť kritériá podľa možnosti čo najkonkrétnejšie a najobjektívnejšie, aby fungovali ako orientačné prvky.

4.2.5. Testy proporcionality sú už základnou požiadavkou v akomkoľvek vnútroštátnom legislatívnom postupe vo veľkej väčšine členských štátov. Harmonizácia kritérií proporcionality by zasahovala do vnútroštátnych legislatívnych právomocí a mohla by viesť k vzniku neprimeraných povinností v niektorých členských štátoch a k ďalším deformáciám trhu.

4.2.6. Smernicou sa rieši len regulácia ex ante (ako je ochrana titulu, povinná registrácia, kvalifikačné požiadavky atď.), napriek tomu, že reguláciou ex post (ako sú systémy osvedčovania odborných kvalifikácií, miestne regulácie alebo stavebné povolenia) sa môžu zaviesť významné obmedzenia vo vzťahu k poskytovaniu služieb. Z tohto dôvodu sa objektívne porovnanie regulačných systémov ukazuje ako zložité.

4.2.7. Povinnosť predložiť správy o proporcionalite založené na pomerne zložitých – sčasti dokonca vedeckých – systémoch testovania, by mohla výrazne spomaliť, či dokonca zabrzdiť akékoľvek reformy týkajúce sa regulácie povolaní.

4.2.8. Hoci Európska komisia zdôrazňuje, že rozhodnutie, pokiaľ ide o to, či a ako regulovať povolania, zostáva na členských štátoch, táto sloboda je veľmi teoretická. Ak by bol povinný test negatívny, pre zákonodarcu bude aj tak sotva možné odôvodniť súlad so smernicou o službách. Návrh je okrem toho potrebné vnímať v spojení s návrhom nového postupu oznamovania podľa smernice o službách, pretože pokiaľ ide o reguláciu povolaní, opatrenia by často patrili do rozsahu pôsobnosti oboch smerníc. Priestor pre zákonodarcu je v skutočnosti nulový, keďže povinnosť oznamovania si vyžaduje aj poskytnutie informácií preukazujúcich súlad so smernicou o službách, čo by pri takýchto prekrývajúcich sa opatreniach znamenalo výsledky testu proporcionality.

4.2.8.1. EHSV preto pochybuje o tom, že negatívny vplyv, ktorý by malo vykonávanie povinnosti uplatňovať harmonizovaný test proporcionality, pokiaľ ide o obmedzenie vnútroštátneho zákonodarcu – vnímané najmä v rámci navrhovaného prísnejšieho postupu oznamovania – by mohol byť odôvodnený jeho výhodami. EHSV sa domnieva, že nepovinné usmernenia alebo ponuka konzultácií by mohli viesť k podobným účinkom bez negatívnych vplyvov.

4.3. *Európsky elektronický preukaz služieb*

4.3.1. EHSV víta úsilie na presadzovanie mobility poskytovateľov služieb a domnieva sa, že skúmanie a plnenie vnútroštátnych požiadaviek týkajúcich sa poskytovania služieb v inom členskom štáte môže byť pre poskytovateľov služieb stále zložité.

4.3.2. Prístup presunutia hlavnej zodpovednosti za postup na orgány domovského členského štátu je však v rozpore so stanovenou zásadou hostiteľského členského štátu. Elektronický preukaz služieb by nemal prekážať alebo brániť kontrolám, ktoré hostiteľský členský štát musí vykonávať, pokiaľ ide o hospodárske činnosti vykonávané na jeho území. Navrhovaný elektronický preukaz služieb preto nemá obsahovať prvky zásady krajiny pôvodu. EHSV však vyjadruje podporu iniciatíve na zvyšovanie dôvery medzi členskými štátmi, okrem iného jasnými záväzkami, pokiaľ ide o primeranú a riadnu výmenu údajov a systémy kontroly.

4.3.3. Existujú dôvody domnievať sa, že niektoré prvky elektronického preukazu služieb, ako je zásada jednorazového predkladania informácií, jeho neobmedzená doba platnosti, povinnosť členského štátu použiť informácie obsiahnuté v elektronickom preukaze služieb bez možnosti požadovať dôkaz o platnosti informácií poskytnutých neskôr, ako aj postupy reštriktívneho zrušenia, ktoré si môžu vyžadovať konečné rozhodnutie súdov, by mohli výrazne ohroziť kontrolu súladu s vnútroštátnymi právnymi predpismi a presadzovanie základných pracovných práv a práv spotrebiteľov.

4.3.4. EHSV takisto zdôrazňuje, že je dôležité zabezpečiť, aby sa používaním systému IMI nemenila podstata platných pravidiel týkajúcich sa vysielania pracovníkov podľa smernice 2014/67/EÚ a aby sa v rámci revízie smernice o vysielaní pracovníkov, ktorú v súčasnosti skúmajú Európsky parlament a Rada, jasne stanovila zásada rovnakej odmeny za rovnakú prácu na rovnakom mieste, rešpektovanie pracovných podmienok stanovených právnymi predpismi a kolektívnymi dohodami v hostiteľskom členskom štáte, bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci a ochrana spotrebiteľa a životného prostredia.

4.3.5. Nie je jasné, aký by bol vplyv návrhu európskeho elektronického preukazu služieb na existujúce odvetvové identifikačné preukazy sociálneho zabezpečenia, ktoré vznikajú na podnet vnútroštátnych orgánov alebo sociálnych partnerov, a ako by sa navzájom ovplyvňovali s navrhovaným rozšírením systému IMI. Okrem toho existuje dôkaz vrátane osobitnej správy Európskeho dvora audítorov, z ktorého vyplýva, že súčasný systém IMI má nedostatky, ktoré treba riešiť, ako napríklad súvisiace pracovné zaťaženie a nejasnosť odpovedí na žiadosti ([5]). EHSV sa preto domnieva, že systém IMI sa musí prehodnotiť a v súčasnosti ešte nie je pripravený zaručiť optimálnu spoluprácu medzi členskými štátmi. Systém IMI by sa mal zdokonaliť s cieľom umožniť lepšiu kontrolu v krajine, kde sa vykonáva hospodárska činnosť, a komplementárnosť s existujúcimi systémami, pričom by sa mali zohľadniť možnosti spoločného využívania údajov v reálnom čase (priamy prístup do databáz) navyše k manuálnej výmene údajov, ktorú v súčasnosti umožňuje systém IMI.

4.3.6. EHSV sa obáva, že zásada krajiny pôvodu by sa mohla zaviesť „zadnými dvierkami". Elektronickým preukazom služieb by sa zaviedlo viacero prvkov založených na zásade krajiny pôvodu tým, že poskytovateľom služieb by sa umožnilo, aby veci riešili výlučne s domovským členským štátom ako sprostredkovateľom, a od hostiteľských členských štátov by sa vyžadovalo, aby akceptovali rozhodnutia domovského členského štátu týkajúce sa platnosti dokumentov a pravosti ich obsahu, čím by sa obmedzili kontrolné mechanizmy a výmena údajov by sa tak harmonizovala na základe zásady krajiny pôvodu.

4.3.7. Osobitne problematická sa zdá byť skutočnosť, že – ako sa navrhuje – koordinačný orgán musí skontrolovať vnútroštátne požiadavky v čo najkratšom čase. Tieto lehoty by sa mali prehodnotiť, pretože príslušný orgán zodpovedný za elektronický preukaz služieb musí koordinovať každý prípad s ostatnými príslušnými orgánmi vzhľadom na rozdielne aspekty právnych požiadaviek. Okrem toho by sa malo jasnejšie uviesť, že smernica o uznávaní odborných kvalifikácií má prednosť pri akýchkoľvek aspektoch uznávania povolaní v súvislosti novým elektronickým preukazom.

4.3.8. Plne elektronický postup spojený s obmedzenými možnosťami hostiteľských členských štátov overiť informácie poskytnuté domovskému členskému štátu prostredníctvom elektronického preukazu služieb uľahčí zriadenie schránkových spoločností na účely daňových únikov a sociálneho dampingu. EHSV sa preto domnieva, že tento postup si vyžaduje ďalšie úpravy s cieľom zaručiť, aby sa dalo predísť takémuto vývoju.

4.3.8.1. V návrhu sa okrem toho nespresňuje, ktoré prvky by mal posúdiť domovský štát na to, aby sa mohlo vyhlásiť, že poskytovateľ služieb je legálne usadený v tomto štáte. Konkrétne sa neuvádza žiadny odkaz na faktické prvky uvedené v smernici 2014/67/EÚ na zistenie toho, či podnik skutočne vykonáva podstatnú činnosť v členskom štáte.

4.3.9. Overovanie totožnosti a podrobné preskúmanie originálnych dokumentov sú kľúčové pre to, aby sa zabránilo vstupu nečestných a zločineckých podnikov (podobná diskusia zablokovala smernicu o spoločnostiach s ručením obmedzeným s jediným spoločníkom ([6])). Za postup vydania európskeho elektronického preukazu služieb preto musí byť plne zodpovedný hostiteľský členský štát.

4.3.9.1. Hostiteľské členské štáty musia rozhodovať o tom, podľa akých postupov sa majú registrovať vedľajšie prevádzky vrátane aspektov uznávania odborných kvalifikácií. Zapojenie domovských členských štátov ako sprostredkovateľov v postupe zakladania pobočky bude znamenať ďalšie administratívne zaťaženie orgánov domovských a hostiteľských členských štátov a mohlo by zabrániť podrobným kontrolám v krajine, kde sa prejaví napríklad zneužívanie základných práv pracovníkov a spotrebiteľov.

4.3.10. Hoci sa v návrhu nariadenia uvádza, že systémy predbežného oznamovania pre vyslaných pracovníkov sú z jeho rozsahu pôsobnosti vylúčené, návrhom sa zavádza harmonizovaný európsky systém predbežného oznamovania pre vyslaných pracovníkov na základe dobrovoľného rozhodnutia členských štátov o účasti. Tým by sa vydláždila cesta k povinnému rozšíreniu v neskoršom období, čo nie je ani žiaduce, ani zlučiteľné s ustanoveniami smernice 2014/67/EÚ. Počas politických diskusií o smernici 2014/67/EÚ o presadzovaní bolo jasne dohodnuté, že príslušným vnútroštátnym orgánom na stanovenie nástrojov presadzovania je hostiteľský členský štát (článok 9 smernice 2014/67/EÚ).

4.3.11. Postupy na zrušenie elektronického preukazu služieb môžu vyžadovať konečné rozhodnutie súdu, aby nadobudli účinnosť, a poskytujú poskytovateľom služieb viacero mechanizmov na to, aby medzitým pokračovali v poskytovaní svojich služieb. To bráni účinným kontrolám hostiteľského členského štátu ex post a znemožňuje presadzovanie základných pracovných práv a existujúcich právnych predpisov. Legislatívne návrhy navyše neobsahujú žiadne odrádzajúce sankcie – ani pre členský štát, ani pre žiadajúcu spoločnosť – za zneužitie európskeho elektronického preukazu služieb.

([5]) Európsky dvor audítorov, osobitná správa za rok 2016, Zabezpečila Komisia účinné vykonávanie smernice o službách?, s. 25.
([6]) COM(2014) 212 final a Ú. v. EÚ C 458, 19.12.2014, s. 19.

4.3.12. Nariadením sa umožňuje, aby o elektronický preukaz služieb požiadali fyzické osoby. V niektorých odvetviach existuje významné riziko, že preukaz sa bude zneužívať, čím sa uľahčí nepravá samostatná zárobková činnosť.

4.3.13. To, či sa osoba kvalifikuje ako samostatne zárobkovo činná alebo zamestnanec, závisí od spôsobu vykonávania činnosti a vydávajúci orgán domovského členského štátu preto nemôže vydať elektronický preukaz, ktorým potvrdí, že osoba pôsobí ako samostatne zárobkovo činná podľa pravidiel hostiteľského členského štátu.

4.3.14. Zrušenie elektronického preukazu služieb samostatne zárobkovo činnej osoby si v niektorých prípadoch vyžaduje konečné rozhodnutie súdu. To by zabránilo rýchlemu zrušeniu v prípadoch zneužívania a nepravým samostatne zárobkovo činným osobám by to mohlo umožniť, aby vo svojej činnosti pokračovali až do vynesenia konečného súdneho rozhodnutia. Vznikla by tak veľká medzera, ktorá by zmarila úsilie v oblasti boja proti nelegálnej práci, ako je európska platforma na riešenie problému nedeklarovanej práce.

4.3.15. EHSV by chcel upozorniť na skutočnosť, že na úrovni EÚ už podobný postup vydávania formulárov PD A1 týkajúci sa vysielania pracovníkov naznačil možné skryté nástrahy výlučného spoliehania sa na domovský členský štát, pokiaľ ide o potvrdenie údajov o prichádzajúcich poskytovateľoch služieb, najmä v prípade nepravej samostatnej zárobkovej činnosti. V tomto prípade sa v posúdení vplyvu, ktoré je súčasťou návrhu, ktorým sa mení smernica 96/71/ES o vysielaní pracovníkov, uvádza, že presnosť informácií uvedených v dokumentoch PD A1 nie je možné zaručiť, okrem iného vzhľadom na nedostatočnú formálnu kontrolu, ktorú vykonávajú orgány vo vysielajúcich krajinách ([7]).

4.3.16. V návrhu sa zavádza harmonizovaný nástroj na poskytovanie informácií o poistnom krytí. Keďže to však bude spojené s elektronickým preukazom služieb, informácie sa budú musieť poskytnúť len raz, vďaka čomu budú inšpekcie a kontroly v hostiteľských členských štátoch potenciálne menej účinné.

4.3.16.1. Poisťovne budú navyše nútené vypočítavať poistné na základe záznamov v domovskom členskom štáte, čo by zasahovalo do práva a povinnosti poisťovní hodnotiť riziká.

4.3.17. Komisia si vyhradzuje široké spektrum vykonávacích právomocí na určenie obsahu a technických parametrov elektronického preukazu služieb. Harmonizácia v tejto oblasti však môže obmedziť možnosť členských štátov vykonávať účinné kontroly prichádzajúcich poskytovateľov služieb, pokiaľ ide o práva pracovníkov v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci.

4.4. *Odporúčania reforiem v oblasti regulácie odborných služieb*

4.4.1. EHSV by chcel zdôrazniť, že z rozdielov medzi samotnými regulačnými koncepciami nevyplýva potreba reformy. Mnoho regulácií je založených na tradíciách a skúsenosti. Sú dôležité pre ochranu zákazníka a musia sa zachovať. Zásada rovnocennosti je založená na skutočnosti, že tieto rôzne systémy existujú. EHSV prihliada na skutočnosť, že vnútroštátne systémy povolaní sú založené na dlhodobých tradíciách. Z výskumných projektov vyplývajú pomerne rôzne výsledky, pokiaľ ide o výhody deregulačných opatrení.

4.4.2. EHSV víta nový ukazovateľ reštriktívnosti, keďže umožňuje vyšší štandard analýzy ako ukazovateľ OECD pre reguláciu trhu s výrobkami. Niektoré detaily by sa mali znovu zvážiť (napr. uvedenie kontinuálneho profesijného rozvoja ako negatívneho obmedzenia sa zdá byť neprimerané). EHSV by chcel zdôrazniť, že na zabezpečenie nediskriminačného prístupu rôznych regulačných systémov by bolo potrebné zahrnúť nielen reguláciu ex ante (napr. ochrana titulov, kvalifikačné požiadavky), ale aj reguláciu ex post (napr. požiadavky v stavebných predpisoch a stavebné povolenie). Okrem toho treba výslovne vysvetliť, že ukazovateľ reštriktívnosti je neutrálny bez akéhokoľvek vyhlásenia o hodnote alebo odôvodnenia regulácií.

V Bruseli 31. mája 2017

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Georges DASSIS

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