

III

(Akty przygotowawcze)

KOMITET REGIONÓW

125. SESJA PLENARNA W DNIACH 9–11 PAŹDZIERNIKA 2017 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Pakiet usługowy „Dobrze funkcjonująca gospodarka usługowa dla Europy”

(2018/C 054/15)

Sprawozdawca: Jean-Luc VANRAES (BE/ALDE), radny gminy Uccle

Dokumenty źródłowe: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia europejskiej e-karty usług oraz powiązanych mechanizmów administracyjnych

COM(2016) 824 final

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram prawnych i operacyjnych europejskiej e-karty usług wprowadzonej rozporządzeniem... [rozporządzenie ESC]

COM(2016) 823 final

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów

COM(2016) 822 final

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług oraz zmieniającej dyrektywę 2006/123/WE i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym

COM(2016) 821 final

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych

COM(2016) 820 final

I. ZALECANE POPRAWKI

Poprawka 1

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług oraz zmieniającej dyrektywę 2006/123/WE i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym

COM(2016) 821 final

Motyw 7

Zmienić

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>Obowiązek powiadomienia określony w niniejszej dyrektywie powinien mieć zastosowanie do środków regulacyjnych państw członkowskich, takich jak przepisy ustawowe, wykonawcze, administracyjne o charakterze ogólnym, lub wszelkich innych wiążących zasad o charakterze ogólnym, w tym zasad przyjmowanych przez organizacje zawodowe w zakresie zbiorowej regulacji dostępu do działalności usługowej lub jej prowadzenia. Obowiązek powiadomienia nie powinien z kolei mieć zastosowania do indywidualnych decyzji wydanych przez organy krajowe.</p>	<p>Obowiązek powiadomienia określony w niniejszej dyrektywie powinien mieć zastosowanie do środków regulacyjnych państw członkowskich, takich jak przepisy ustawowe, wykonawcze, administracyjne o charakterze ogólnym, lub wszelkich innych wiążących zasad o charakterze ogólnym, w tym zasad przyjmowanych przez organizacje zawodowe w zakresie zbiorowej regulacji dostępu do działalności usługowej lub jej prowadzenia. Obowiązek powiadomienia nie powinien z kolei mieć zastosowania do indywidualnych decyzji wydanych przez organy krajowe.</p> <p><i>Zmiany lub modyfikacje do projektów środków wprowadzone przez zgromadzenia ustawodawcze lub parlamenty krajowe, regionalne i lokalne w trakcie procedury parlamentarnej nie powinny być objęte obowiązkiem powiadomienia, przewidzianym w niniejszej dyrektywie. Do celów niniejszej dyrektywy obowiązek powiadomienia należy uznać za spełniony, jeżeli projekt środka zostanie wdrożony i ostatecznie przyjęty pod koniec procedury parlamentarnej.</i></p>

Uzasadnienie

Wniosek nie zawiera procedury zmian lub modyfikacji projektów środków wprowadzonych przez zgromadzenia ustawodawcze.

Poprawka 2

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług oraz zmieniającej dyrektywę 2006/123/WE i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym

COM(2016) 821 final

Motyw 15

Skreślić punkt

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>Niedopełnienie obowiązku powiadomienia o projektach środków na co najmniej trzy miesiące przed ich przyjęciem lub obowiązku wstrzymania przyjęcia zgłoszonego środka w tym okresie oraz, w stosownym przypadku, w ciągu 3 miesięcy następujących po otrzymaniu ostrzeżenia, powinny być uważane za istotne uchybienie proceduralne o poważnym charakterze w świetle jego skutków wobec jednostek.</p>	

Uzasadnienie

Skutkiem wniosku Komisji byłoby to, że niezgłoszonych projektów środków nie można by egzekwować. Oznaczałoby to poważne konsekwencje dla egzekwowania lokalnych i regionalnych środków, ponieważ zakres stosowania dyrektywy o usługach jest bardzo szeroki i czasami wciąż ewoluuje w orzecznictwie ETS.

Poprawka 3

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług oraz zmieniającej dyrektywę 2006/123/WE i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym

COM(2016) 821 final

Artykuł 3 ustęp 2

Zmienić

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>1. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o każdym projekcie środka wprowadzającego nowe wymogi lub systemy zezwoleń, o których mowa w art. 4, lub zmieniającego tego rodzaju dotychczasowe wymogi lub systemy zezwoleń.</p> <p>2. Jeżeli państwo członkowskie zmienia zgłaszany projekt środka w sposób, którego skutkiem jest istotne rozszerzenie jego zakresu lub treści, skrócenie pierwotnie przewidzianego harmonogramu wdrożenia, dodanie wymogów lub systemów zezwoleń lub wprowadzenie w tych wymogach lub systemach zezwoleń bardziej restrykcyjnych warunków prowadzenia przedsiębiorstwa lub transgranicznego świadczenia usług, wówczas państwo członkowskie przekazuje zmieniony projekt środka zgłoszonego wcześniej zgodnie z ust. 1 wraz z wyjaśnieniem celu i treści zmian. W takim przypadku wcześniejsze zgłoszenie uznaje się za wycofane.</p> <p>3. Projekty środków, o których mowa w ust. 1 i 2, zgłasza się Komisji co najmniej na trzy miesiące przed ich przyjęciem.</p>	<p>1. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o każdym projekcie środka wprowadzającego nowe wymogi lub systemy zezwoleń, o których mowa w art. 4, lub zmieniającego tego rodzaju dotychczasowe wymogi lub systemy zezwoleń.</p> <p>2.</p> <p>a) Jeżeli państwo członkowskie zmienia zgłaszany projekt środka w sposób, którego skutkiem jest istotne rozszerzenie jego zakresu lub treści, skrócenie pierwotnie przewidzianego harmonogramu wdrożenia, dodanie wymogów lub systemów zezwoleń lub wprowadzenie w tych wymogach lub systemach zezwoleń bardziej restrykcyjnych warunków prowadzenia przedsiębiorstwa lub transgranicznego świadczenia usług, wówczas państwo członkowskie przekazuje zmieniony projekt środka zgłoszonego wcześniej zgodnie z ust. 1 wraz z wyjaśnieniem celu i treści zmian. W takim przypadku wcześniejsze zgłoszenie uznaje się za wycofane.</p> <p>b) Państwa członkowskie nie będą zobowiązane do powiadamiania o zmianach poczynionych w trakcie procedury parlamentarnej do projektu środka, który już został zgłoszony. Jednakże już po przyjęciu tego projektu środka państwa członkowskie powiadomią Komisję Europejską o zmianach w nim zawartych.</p> <p>3. Projekty środków, o których mowa w ust. 1 i 2, zgłasza się Komisji co najmniej na trzy miesiące przed ich przyjęciem.</p>

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>4. Naruszenie jednego z obowiązków określonych w art. 3 ust. 1, 2 i 3 oraz w art. 6 ust. 2 stanowi istotne uchybienie proceduralne o poważnym charakterze w świetle jego skutków wobec jednostek.</p> <p>5. W ramach powiadomienia państwa członkowskie przekazują informacje wykazujące zgodność zgłoszonego systemu zezwoleń lub wymogu z dyrektywą 2006/123/WE.</p> <p>W informacjach tych określa się nadrzędny interes publiczny i uzasadnia się, dlaczego zgłaszany system zezwoleń lub wymóg jest niedyskryminujący ze względu na przynależność państwową lub miejsce zamieszkania i dlaczego jest on proporcjonalny.</p> <p>Informacje te obejmują ocenę potwierdzającą, iż mniej restrykcyjne środki nie są dostępne, oraz szczegółowe dane na potwierdzenie argumentów przedstawionych przez zgłaszające państwo członkowskie.</p> <p>6. W powiadomieniu dane państwo członkowskie przekazuje również tekst przepisu ustawowego lub wykonawczego, który stanowi podstawę dla zgłoszonego projektu środka.</p> <p>7. Państwa członkowskie informują o przyjętym środku w ciągu dwóch tygodni od jego przyjęcia.</p> <p>8. Do celów procedury powiadomień określonej w niniejszej dyrektywie i w celu zapewnienia wymiany informacji pomiędzy zgłaszającym państwem członkowskim, pozostałymi państwami członkowskimi i Komisją, korzysta się z systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym określonego w rozporządzeniu (UE) nr 1024/2012.</p>	<p>4. Naruszenie jednego z obowiązków określonych w art. 3 ust. 1, 2 i 3 oraz w art. 6 ust. 2 stanowi istotne uchybienie proceduralne o poważnym charakterze w świetle jego skutków wobec jednostek.</p> <p>5. W ramach powiadomienia państwa członkowskie przekazują informacje wykazujące zgodność zgłoszonego systemu zezwoleń lub wymogu z dyrektywą 2006/123/WE.</p> <p>W informacjach tych określa się nadrzędny interes publiczny i uzasadnia się, dlaczego zgłaszany system zezwoleń lub wymóg jest niedyskryminujący ze względu na przynależność państwową lub miejsce zamieszkania i dlaczego jest on proporcjonalny.</p> <p>Informacje te obejmują ocenę potwierdzającą, iż mniej restrykcyjne środki nie są dostępne, oraz szczegółowe dane na potwierdzenie argumentów przedstawionych przez zgłaszające państwo członkowskie.</p> <p>6. W powiadomieniu dane państwo członkowskie przekazuje również tekst przepisu ustawowego lub wykonawczego, który stanowi podstawę dla zgłoszonego projektu środka.</p> <p>7. Państwa członkowskie informują o przyjętym środku w ciągu dwóch tygodni od jego przyjęcia.</p> <p>8. Do celów procedury powiadomień określonej w niniejszej dyrektywie i w celu zapewnienia wymiany informacji pomiędzy zgłaszającym państwem członkowskim, pozostałymi państwami członkowskimi i Komisją, korzysta się z systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym określonego w rozporządzeniu (UE) nr 1024/2012.</p>

Uzasadnienie

Wniosek nie zawiera procedury zmian lub modyfikacji projektu środków wprowadzonych przez zgromadzenia ustawodawcze.

Poprawka 4

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług oraz zmieniającej dyrektywę 2006/123/WE i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym

COM(2016) 821 final

Artykuł 3 ustęp 4

Skreślić punkt

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
Naruszenie jednego z obowiązków określonych w art. 3 ust. 1, 2 i 3 oraz w art. 6 ust. 2 stanowi istotne uchybienie proceduralne o poważnym charakterze w świetle jego skutków wobec jednostek.	

Uzasadnienie

Skutkiem wniosku Komisji byłoby to, że niezgłoszonych projektów środków nie można by egzekwować. Oznaczałoby to poważne konsekwencje dla egzekwowania lokalnych i regionalnych środków, ponieważ zakres stosowania dyrektywy o usługach jest bardzo szeroki i czasami wciąż ewoluuje w orzecznictwie ETS.

Proponowane sankcje skutkowałyby ogromnym spadkiem pewności prawa, skoro nawet środki merytorycznie proste i ewidentnie zgodne z prawem europejskim nie mogłyby zostać przyjęte z powodu drobnych naruszeń.

Poprawka 5

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług oraz zmieniającej dyrektywę 2006/123/WE i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym

COM(2016) 821 final

Artykuł 3 ustęp 8

Dodać nowy artykuł po art. 3 ust. 8

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
	Art. 3 ust. 3 nie ma zastosowania w przypadku, gdy państwo członkowskie jest zobowiązane do przyjęcia środków wprowadzających nowe systemy zezwoleń lub nowe wymogi lub do zmiany istniejących systemów zezwoleń w bardzo krótkim terminie z pilnych względów spowodowanych poważnymi i nieprzewidzianymi okolicznościami związanymi z ochroną porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochroną środowiska.

Uzasadnienie

Nie wymaga uzasadnienia.

Poprawka 6

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług oraz zmieniającej dyrektywę 2006/123/WE i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym

COM(2016) 821 final

Artykuł 5 ustęp 2

Zmienić

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>Licząc od dnia, w którym Komisja informuje zgłaszające państwo członkowskie o kompletności otrzymanego powiadomienia, przez co najwyżej trzy miesiące prowadzone są konsultacje pomiędzy zgłaszającym państwem członkowskim, pozostałymi państwami członkowskimi oraz Komisją.</p>	<p>Licząc od dnia, w którym Komisja informuje zgłaszające państwo członkowskie o kompletności otrzymanego powiadomienia, przez co najwyżej trzy miesiące prowadzone są konsultacje pomiędzy zgłaszającym państwem członkowskim, pozostałymi państwami członkowskimi oraz Komisją. Konsultacja nie stanowi przeszkody dla przyjęcia przez zgłaszające państwo członkowskie odnośnego środka, który jednak może zostać wdrożony dopiero po zakończeniu okresu konsultacji.</p>

Uzasadnienie

Proponowany okres wstrzymujący jest zbyt mało elastyczny. Prowadziłby on do nieproporcjonalnych opóźnień proceduralnych. Państwa członkowskie powinny więc mieć możliwość przyjmowania odnośnych środków, lecz powinny wstrzymać się z ich wdrożeniem do czasu zakończenia konsultacji.

Poprawka 7

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług oraz zmieniającej dyrektywę 2006/123/WE i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym

COM(2016) 821 final

Artykuł 6**Ostrzeżenie**

Zmienić

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>1. Przed zakończeniem okresu konsultacji, o którym mowa w art. 5 ust. 2, Komisja może ostrzec zgłaszające państwo członkowskie o swoich wątpliwościach co do zgodności zgłoszonego projektu środka z dyrektywą 2006/123/WE oraz o zamiarze przyjęcia decyzji, o której mowa w art. 7.</p>	<p>1. Przed zakończeniem okresu konsultacji, o którym mowa w art. 5 ust. 2, Komisja może ostrzec zgłaszające państwo członkowskie o swoich wątpliwościach co do zgodności zgłoszonego projektu środka z dyrektywą 2006/123/WE oraz o zamiarze przyjęcia zalecenia, o którym mowa w art. 7. To ostrzeżenie określa powody wyrażania wątpliwości przez Komisję i, w razie potrzeby, przedstawia wszelkie zmiany do zgłoszonego projektu środka, które zdaniem Komisji odpowiadałyby na jej wątpliwości w zadowalający sposób.</p>

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>2. Po otrzymaniu takiego ostrzeżenia zgłaszające państwo członkowskie nie może przyjąć projektu środka przez okres trzech miesięcy od zakończenia okresu konsultacji.</p>	<p>2. Po otrzymaniu takiego ostrzeżenia przez okres trzech miesięcy Komisja podejmuje dialog z odpowiednimi organami o właściwych kompetencjach, również na szczeblu regionalnym i lokalnym. Przekazanie państwu członkowskiemu przez Komisję ostrzeżenia nie stoi na przeszkodzie przyjęciu przez państwo członkowskie projektu środka, który jednak może zostać wdrożony dopiero po zakończeniu okresu konsultacji.</p>

Uzasadnienie

W celu zapewnienia, by właściwe organy w państwie członkowskim były w pełni informowane o wątpliwościach Komisji oraz ich powodach, a także w celu zapewnienia, by odbyła się w odpowiednim czasie kompleksowa dyskusja na ich temat z właściwymi organami tego państwa członkowskiego.

Poprawka 8

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług oraz zmieniającej dyrektywę 2006/123/WE i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym

COM(2016) 821 final

Artykuł 7

Decyzja

Zmienić

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p style="text-align: center;">Artykuł 7 Decyzja</p> <p>Jeżeli Komisja wydała ostrzeżenie zgodnie z art. 6 ust. 1, może w ciągu trzech miesięcy od daty zakończenia okresu konsultacji, o którym mowa w art. 5 ust. 2, przyjąć decyzję stwierdzającą niezgodność projektu środka z dyrektywą 2006/123/WE i zobowiązującą dane państwo członkowskie do wstrzymania przyjęcia projektu środka lub, jeżeli taki środek został przyjęty z naruszeniem art. 3 ust. 3 lub art. 6 ust. 2, do jego uchylecia.</p>	<p style="text-align: center;">Artykuł 7 Zalecenie</p> <p>Jeżeli Komisja wydała ostrzeżenie zgodnie z art. 6 ust. 1, może w ciągu trzech miesięcy od daty zakończenia okresu konsultacji, o którym mowa w art. 5 ust. 2, przyjąć niewiążące zalecenie stwierdzające niezgodność projektu środka z dyrektywą 2006/123/WE i informujące dane państwo członkowskie o zamiarze, jeśli środek zostanie przyjęty, wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej kwestionującej zgodność środka z dyrektywą 2006/123/WE.</p>

Uzasadnienie

Nie można zaakceptować wniosku Komisji dotyczącego decyzji, gdyż nadmiernie ograniczałby on swobodę ustawodawców na szczeblu krajowym i regionalnym. Niewiążące zalecenie zawiadamiające o zamiarze Komisji zakwestionowania legalności środka, jeśli zostanie on przyjęty, może, w kontekście innych przepisów projektu ustawodawczego, przynieść usprawnienie procedury powiadomień, która stanie się skuteczna, przy jednoczesnym poszanowaniu prerogatyw ustawodawców krajowych i regionalnych.

Poprawka 9

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów

COM(2016) 822 final/1

Motyw 9

Zmienić

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>Ciężar udowodnienia zasadności i proporcjonalności spoczywa na państwach członkowskich. Powody regulacji podawane przez państwa członkowskie jako uzasadnienie powinny być zatem poparte analizą stosowności i proporcjonalności środków podejmowanych przez dane państwo i konkretnymi dowodami, które uzasadniają ich argumentację.</p>	<p>Ciężar udowodnienia zasadności i proporcjonalności spoczywa na państwach członkowskich. Powody regulacji podawane przez państwa członkowskie jako uzasadnienie powinny być zatem poparte analizą stosowności i proporcjonalności środków podejmowanych przez właściwe organy danego państwa i konkretnymi dowodami, które uzasadniają ich argumentację.</p>

Uzasadnienie

Prowadzi to do dodatkowych obciążeń administracyjnych, które byłyby nieproporcjonalne do potencjalnych skutków.

Poprawka 10

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów

COM(2016) 822 final/1

Motyw 12

Dodać nowy motyw po motywie 12

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
	<p>Nowy motyw</p> <p><i>Ocena proporcjonalności danego środka, na podstawie kryteriów określonych w dyrektywie, jest zadaniem właściwych władz publicznych w państwach członkowskich. Poszczególne oceny mogą prowadzić do różniących się między sobą uzasadnionych wyników w różnych państwach członkowskich.</i></p>

Uzasadnienie

Nie wymaga uzasadnienia.

Poprawka 11

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów

COM(2016) 822 final/1

Motyw 18

Zmienić

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>Właściwe organy powinny w sposób należyty uwzględnić zarówno wpływ gospodarczy tego środka, w tym analizę kosztów i korzyści ze szczególnym odniesieniem do stopnia konkurencji na rynku i jakości świadczenia usług, jak i wpływ na prawo do pracy i swobodny przepływ osób i usług w Unii. Na podstawie analizy państwa członkowskie powinny w szczególności ustalić, czy zakres ograniczenia dostępu do zawodów regulowanych lub możliwości wykonywania tych zawodów w Unii jest proporcjonalny do znaczenia założonych celów i oczekiwanych zysków.</p>	<p>Właściwe organy powinny w sposób należyty uwzględnić zarówno wpływ gospodarczy tego środka, ze szczególnym odniesieniem do stopnia konkurencji na rynku, jakości świadczenia usług i wpływu w zakresie spójności terytorialnej, jak i wpływ na prawo do pracy i swobodny przepływ osób i usług w Unii. Na podstawie analizy właściwe organy władz publicznych w państwach członkowskich powinny w szczególności ustalić, czy zakres ograniczenia dostępu do zawodów regulowanych lub możliwości wykonywania tych zawodów w Unii jest proporcjonalny do znaczenia założonych celów i oczekiwanych zysków.</p>

Uzasadnienie

Nie wymaga uzasadnienia.

Poprawka 12

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów

COM(2016) 822 final/1

Motyw 21

Zmienić

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>Do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego kluczowe jest zapewnienie, aby państwa członkowskie informowały obywateli, stowarzyszenia przedstawicielskie lub inne stosowne zainteresowane strony przed wprowadzeniem nowych środków ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub możliwość wykonywania tych zawodów i aby dały im możliwość przedstawienia swoich uwag.</p>	<p>Do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego kluczowe jest zapewnienie, aby właściwe organy władz publicznych w państwach członkowskich informowały obywateli, samorządy terytorialne, partnerów społecznych, stowarzyszenia przedstawicielskie lub inne stosowne zainteresowane strony przed wprowadzeniem nowych środków ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub możliwość wykonywania tych zawodów i aby dały im możliwość przedstawienia swoich uwag.</p>

Uzasadnienie

Nie wymaga uzasadnienia.

Poprawka 13

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów

COM(2016) 822 final

Artykuł 6**Proporcjonalność**

Zmienić

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>1. Przed wprowadzeniem nowych przepisów ustawodawczych, wykonawczych lub administracyjnych ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub możliwości wykonywania tych zawodów, lub przed zmianą obowiązujących przepisów, państwa członkowskie oceniają, czy przepisy te są konieczne i odpowiednie do zapewnienia osiągnięcia założonego celu i czy nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu.</p> <p>2. Przy ocenianiu potrzeby i proporcjonalności przepisów odpowiednie właściwe organy rozpatrują w szczególności:</p> <p>a) charakter ryzyka związanego z założonymi celami interesu publicznego, w szczególności ryzyko ponoszone przez konsumentów, specjalistów lub osoby trzecie;</p> <p>b) stosowność danego przepisu, tj. pod względem jego adekwatności do osiągnięcia założonego celu i czy naprawdę przepis ten odzwierciedla ten cel w spójny i systematyczny sposób, a co za tym idzie przewiduje podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie zidentyfikowanych rodzajów ryzyka w podobny sposób jak w przypadku porównywalnych działań;</p> <p>c) potrzebę przepisu, a w szczególności czy obowiązujące szczegółowe lub bardziej ogólne reguły, takie jak przepisy dotyczące bezpieczeństwa produktów lub prawo ochrony konsumentów, w niewystarczający sposób chronią założony cel;</p> <p>d) związek pomiędzy zakresem czynności objętych przez dany zawód lub dla niego zastrzeżonych a wymaganymi kwalifikacjami zawodowymi;</p> <p>e) związek pomiędzy złożonością zadań i koniecznym posiadaniem szczególnych kwalifikacji zawodowych, w szczególności w odniesieniu do poziomu, charakteru i czasu trwania szkolenia lub wymaganego doświadczenia, a także istnienie różnych dróg do osiągnięcia kwalifikacji zawodowych;</p>	<p>1. Przed wprowadzeniem nowych przepisów ustawodawczych, wykonawczych lub administracyjnych ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub możliwości wykonywania tych zawodów, lub przed zmianą obowiązujących przepisów, państwa członkowskie oceniają, czy przepisy te są konieczne i odpowiednie do zapewnienia osiągnięcia założonego celu i czy nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu.</p> <p>2. Przy ocenianiu potrzeby i proporcjonalności przepisów odpowiednie właściwe organy rozpatrują w szczególności:</p> <p>a) charakter ryzyka związanego z założonymi celami interesu publicznego, w szczególności ryzyko ponoszone przez dostawców usług, w tym konsumentów i innych niebędących specjalistami usługobiorców, specjalistów, partnerów społecznych, władze lokalne i regionalne lub osoby trzecie;</p> <p>b) stosowność danego przepisu, tj. pod względem jego adekwatności do osiągnięcia założonego celu i czy naprawdę przepis ten odzwierciedla ten cel w spójny i systematyczny sposób, a co za tym idzie przewiduje podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie zidentyfikowanych rodzajów ryzyka w podobny sposób jak w przypadku porównywalnych działań;</p> <p>c) potrzebę przepisu a w szczególności czy obowiązujące szczegółowe lub bardziej ogólne reguły, takie jak przepisy dotyczące bezpieczeństwa produktów lub prawo ochrony konsumentów, w niewystarczający sposób chronią założony cel;</p> <p>d) związek pomiędzy zakresem czynności objętych przez dany zawód lub dla niego zastrzeżonych a wymaganymi kwalifikacjami zawodowymi;</p> <p>e) związek pomiędzy złożonością zadań i koniecznym posiadaniem szczególnych kwalifikacji zawodowych, w szczególności w odniesieniu do poziomu, charakteru i czasu trwania szkolenia lub wymaganego doświadczenia, a także istnienie różnych dróg do osiągnięcia kwalifikacji zawodowych;</p>

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>f) zakres czynności zawodowych zastrzeżonych dla posiadaczy szczególnych kwalifikacji zawodowych, tj. czy i dlaczego czynność zastrzeżoną dla pewnych zawodów można lub nie można dzielić z innymi zawodami;</p> <p>g) stopień autonomii w wykonywaniu zawodu regulowanego oraz wpływ ustaleń dotyczących organizacji i nadzoru na osiągnięcie założonego celu, w szczególności gdy czynności związane z zawodem regulowanym prowadzi się pod kontrolą należycie wykwalifikowanego specjalisty, na którym spoczywa odpowiedzialność w tym zakresie;</p> <p>h) rozwój naukowy i technologiczny, który może zmniejszyć asymetrię informacji pomiędzy specjalistami a konsumentami;</p> <p>i) wpływ gospodarczy tego środka ze szczególnym odniesieniem do stopnia konkurencji na rynku i jakości świadczenia usług, jak i wpływ na swobodny przepływ osób i usług w Unii;</p> <p>j) możliwość stosowania mniej restrykcyjnych środków w celu osiągnięcia celu leżącego w interesie publicznym;</p> <p>k) łączny skutek ograniczeń zarówno dostępu do zawodów regulowanych, jak i możliwości wykonywania tych zawodów, a w szczególności jaki jest wkład tych wymogów w łączny koszt i czy jest on niezbędny do osiągnięcia tego samego celu interesu publicznego.</p>	<p>f) zakres czynności zawodowych zastrzeżonych dla posiadaczy szczególnych kwalifikacji zawodowych, tj. czy i dlaczego czynność zastrzeżoną dla pewnych zawodów można lub nie można dzielić z innymi zawodami;</p> <p>g) stopień autonomii w wykonywaniu zawodu regulowanego oraz wpływ ustaleń dotyczących organizacji i nadzoru na osiągnięcie założonego celu, w szczególności gdy czynności związane z zawodem regulowanym prowadzi się pod kontrolą należycie wykwalifikowanego specjalisty, na którym spoczywa odpowiedzialność w tym zakresie;</p> <p>h) rozwój naukowy i technologiczny, który może zmniejszyć asymetrię informacji pomiędzy specjalistami a konsumentami;</p> <p>i) wpływ gospodarczy i społeczny tego środka ze szczególnym odniesieniem do stopnia konkurencji na rynku i jakości świadczenia usług, jak i wpływ na swobodny przepływ osób i usług w Unii;</p> <p>j) możliwość stosowania mniej restrykcyjnych środków w celu osiągnięcia celu leżącego w interesie publicznym;</p> <p>k) łączny skutek ograniczeń zarówno dostępu do zawodów regulowanych, jak i możliwości wykonywania tych zawodów.</p> <p>Przy ocenianiu potrzeby i proporcjonalności przepisów właściwe organy stosują kryteria określone w ust. 2 lit. a)–k) włącznie w przemyślany sposób, biorąc pod uwagę szczególne okoliczności konkretnego przypadku. Jeśli uznają, że konkretne kryterium nie ma zastosowania, mogą wyłączyć je z oceny, przedstawiając jednak uzasadnienie tej decyzji.</p>
<p>3. Do celów ust. 2 lit. j) jeżeli środki są uzasadnione ochroną konsumentów, a stwierdzone ryzyko ogranicza się do relacji pomiędzy specjalistami a konsumentami bez uszczerbku dla osób trzecich, odpowiednie właściwe organy oceniają w szczególności, czy cel można osiągnąć poprzez ochronę tytułu zawodowego bez zastrzegania działalności.</p>	<p>3. Do celów ust. 2 lit. j) jeżeli środki są uzasadnione ochroną konsumentów, a stwierdzone ryzyko ogranicza się do relacji pomiędzy specjalistami a konsumentami bez uszczerbku dla osób trzecich, odpowiednie właściwe organy oceniają w szczególności, czy cel można osiągnąć poprzez ochronę tytułu zawodowego bez zastrzegania działalności.</p>
<p>4. Do celów ust. 2 lit. k) odpowiednie właściwe organy oceniają w szczególności łączny skutek wprowadzenia którychkolwiek z następujących wymagań:</p>	<p>4. Do celów ust. 2 lit. k) odpowiednie właściwe organy oceniają w szczególności łączny skutek wprowadzenia którychkolwiek z następujących wymagań:</p>
<p>a) czynność zastrzeżona obowiązująca wraz z ochroną prawną tytułu zawodowego;</p>	<p>a) czynność zastrzeżona obowiązująca wraz z ochroną prawną tytułu zawodowego;</p>

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>b) wymogi w zakresie ustawicznego rozwoju zawodowego;</p> <p>c) reguły dotyczące organizacji zawodu, etyki zawodowej i nadzoru;</p> <p>d) obowiązkowa przynależność do izby, systemy rejestracji lub zezwoleń, w szczególności gdy wymagania te wiążą się z posiadaniem szczególnej kwalifikacji zawodowej;</p> <p>e) ograniczenia ilościowe, w szczególności wymagania ograniczające liczbę możliwych zezwoleń lub określające minimalną lub maksymalną liczbę pracowników, kierowników lub przedstawicieli posiadających szczególne kwalifikacje zawodowe;</p> <p>f) wymogi dotyczące formy prawnej, własności udziałów lub zarządzania przedsiębiorstwem w zakresie, w którym wymogi te są bezpośrednio związane z wykonywaniem danego zawodu regulowanego;</p> <p>g) ograniczenia terytorialne, w szczególności, gdy dany zawód reguluje się w odmienny sposób w różnych częściach terytorium państwa członkowskiego;</p> <p>h) wymogi ograniczające wykonywanie zawodu regulowanego łącznie lub w spółce osobowej oraz zakaz łączenia funkcji;</p> <p>i) wymogi dotyczące ubezpieczenia lub innych środków osobistej lub zbiorowej ochrony w odniesieniu do odpowiedzialności zawodowej;</p> <p>j) wymagania w zakresie znajomości języka w stopniu niezbędnym do wykonywania zawodu.</p>	<p>b) reguły dotyczące organizacji zawodu, etyki zawodowej i nadzoru;</p> <p>c) obowiązkowa przynależność do izby, systemy rejestracji lub zezwoleń, w szczególności gdy wymagania te wiążą się z posiadaniem szczególnej kwalifikacji zawodowej;</p> <p>d) ograniczenia ilościowe, w szczególności wymagania ograniczające liczbę możliwych zezwoleń lub określające minimalną lub maksymalną liczbę pracowników, kierowników lub przedstawicieli posiadających szczególne kwalifikacje zawodowe;</p> <p>e) wymogi dotyczące formy prawnej, własności udziałów lub zarządzania przedsiębiorstwem w zakresie, w którym wymogi te są bezpośrednio związane z wykonywaniem danego zawodu regulowanego;</p> <p>f) ograniczenia terytorialne, w szczególności, gdy dany zawód reguluje się w odmienny sposób w różnych częściach terytorium państwa członkowskiego;</p> <p>g) wymogi ograniczające wykonywanie zawodu regulowanego łącznie lub w spółce osobowej oraz zakaz łączenia funkcji;</p> <p>h) wymogi dotyczące ubezpieczenia lub innych środków osobistej lub zbiorowej ochrony w odniesieniu do odpowiedzialności zawodowej;</p> <p>i) wymagania w zakresie znajomości języka w stopniu niezbędnym do wykonywania zawodu.</p>

Uzasadnienie

Wykaz kryteriów ustanowionych w art. 6 należy traktować jako orientacyjny, gdyż nie wszystkie kryteria będą miały zastosowanie lub będą tak samo ważne w poszczególnych przypadkach, a przyjęcie jednej, uniwersalnej strategii nakładałoby nadmierne i niepotrzebne obciążenie na właściwe organy w państwach członkowskich.

II. ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Znaczenie i pilność realizacji jednolitego rynku usług

1. Podkreśla znaczenie jednolitego rynku dla stymulowania wzrostu gospodarczego, zwiększenia inwestycji, podnoszenia standardu życia i tworzenia miejsc pracy w regionach i miastach w całej UE.
2. Podkreśla pilność realizacji jednolitego rynku towarów i usług określonego w strategii jednolitego rynku i wskazuje, że wiele spośród najważniejszych pozostałych barier gospodarczych dotyczy dziedziny usług.

3. Podkreśla, że usługi stanowią główny składnik europejskiej gospodarki, gdyż odpowiadają za około 70 % PKB i miejsc pracy; wskazuje jednak, że unijny sektor usług charakteryzuje się powolnym wzrostem wydajności i słabą konkurencją, które ograniczają jego potencjał. Podkreśla, że usunięcie barier w transgranicznym świadczeniu usług, wynikających z odmiennych krajowych przepisów i procedur, zapewniłoby usługodawcom i klientom szersze możliwości pełnego wykorzystania potencjału rynku wewnętrznego. W związku z tym wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do podjęcia dalszych działań w celu zwiększenia wydajności w sektorze usług i konkurencji między przedsiębiorstwami oraz w celu usunięcia barier prawnych i proceduralnych, które utrudniają transgraniczne świadczenie usług.

4. Podkreśla, że usługi zapewniają istotny bezpośredni wkład w gospodarkę oraz że konkurencyjne usługi, zwłaszcza usługi biznesowe, są kluczowe dla wydajności i konkurencyjności kosztowej w innych sektorach, takich jak produkcja, mających zasadnicze znaczenie dla gospodarki regionalnej i lokalnej.

5. Wskazuje, że potencjał dyrektywy usługowej, dziesięć lat po jej przyjęciu, w zakresie rozszerzania swobodnego przepływu usług nie został w pełni wykorzystany oraz że usługodawcy w wielu sektorach usługowych nadal zmagają się z licznymi barierami przy rozpoczynaniu działalności w innym państwie członkowskim lub podczas przejściowego świadczenia usług transgranicznych. Wzywa Komisję i państwa członkowskie do podjęcia dalszych działań w celu usunięcia tych przeszkód. Zauważa, że zgodnie z szacunkami wyeliminowanie barier w handlu transgranicznym i inwestycjach dotyczących usług na podstawie ram już stworzonych przez dyrektywę usługową mogłoby zwiększyć unijny PKB o 1,7 %.

6. Przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji, by usunąć nieuzasadnione bariery biurokratyczne dla swobody świadczenia usług, i uważa, że wnioski te mogą przyczynić się do stworzenia rzeczywistego jednolitego rynku usług, który pobudzi wzrost gospodarczy, inwestycje i zatrudnienie w europejskich regionach i miastach. Niemniej podkreśla konieczność przestrzegania zasad proporcjonalności i pomocniczości przy wdrażaniu pakietu usługowego.

7. Podkreśla wewnętrzne powiązania między różnymi elementami pakietu oraz konieczność ich uznania za część zintegrowanej całości, a także potrzebę oceny zalet poszczególnych wniosków w tym kontekście.

8. Uważa, że wniosek dotyczący procedury powiadomień powinien z dużym prawdopodobieństwem zostać zmieniony w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-320/16 Uber France SAS, w sprawie którego rzecznik generalny wydał swoją wstępną opinię w dniu 4 lipca 2017 r., stwierdzając, że „państwa członkowskie mogą zakazać nielegalnego wykonywania działalności transportowej, takiego jak działalność Uberpop, i karać za takie działania, bez konieczności powiadamiania Komisji z wyprzedzeniem o projekcie takiej ustawy”.

E-karta usług

9. Wskazuje, że dyrektywa usługowa wymaga od państw członkowskich ograniczenia przeszkód administracyjnych uniemożliwiających usługodawcom prowadzenie działalności transgranicznej, ale nie była ona w pełni skuteczna w tym względzie.

10. Przyjmuje z zadowoleniem nową e-kartę usług jako pożyteczne narzędzie propagujące mobilność usługodawców, lecz zastanawia się, w jakim stopniu jest ona związana z już istniejącymi systemami, takimi jak system wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) i europejska legitymacja zawodowa. Sądzi, że e-karta może przyczynić się do ograniczenia złożoności procedur i kosztów administracyjnych podczas wypełniania formalności przez usługodawców transgranicznych. Wpływa to szczególnie na MŚP, które są podstawą gospodarki regionalnej i lokalnej, gdyż w nie najbardziej uderzają złożone procedury administracyjne w przypadku działalności transgranicznej.

11. Sprzeciwia się podejściu polegającemu na przesunięciu głównej odpowiedzialności za procedurę na organy państwa członkowskiego pochodzenia, o ile jest sprzeczne z zasadą dotyczącą przyjmującego państwa członkowskiego mającą główne znaczenie w dyrektywie. E-karta usług nie powinna uniemożliwiać ani utrudniać kontroli, które odpowiednie władze publiczne muszą przeprowadzać w przyjmujących państwach członkowskich odnośnie do działalności gospodarczej prowadzonej na swoim terytorium. Wniosek dotyczący e-karty usług przedstawiony przez Komisję pozwoliłby usługodawcom na działanie wyłącznie z państwem członkowskim pochodzenia jako pośrednikiem oraz zharmonizowałby wymianę danych na podstawie zasady kraju pochodzenia.

12. Zastanawia się nad wpływem wniosku dotyczącego europejskiej e-karty usług na sektorowe społeczne karty identyfikacyjne, wprowadzone już z inicjatywy właściwych organów władz publicznych w państwach członkowskich lub partnerów społecznych.

13. Zauważa, że we wniosku nie sprecyzowano, jakie elementy państwo członkowskie pochodzenia powinno poddać ocenie w celu stwierdzenia, iż usługodawca posiada siedzibę na jego terytorium, podczas gdy dyrektywa 2014/67/UE określa okoliczności faktyczne, które służą do ustalenia, czy dane przedsiębiorstwo rzeczywiście prowadzi znaczną część swojej działalności w danym państwie członkowskim.

14. Przypomina w tym kontekście, że procedura wydawania dokumentów przenośnych A1 w związku z delegowaniem pracowników ujawniła już potencjalne problemy związane z powierzeniem poświadczenia danych dotyczących przyjmowanych usługodawców, zwłaszcza w wypadku fikcyjnego samozatrudnienia, wyłącznie państwu członkowskiemu pochodzenia. W związku z tym w ocenie skutków dołączonej do wniosku w sprawie zmiany dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników wskazano: „Nie można zagwarantować ścisłości informacji zawartych w dokumentach przenośnych A1, m.in. ze względu na brak oficjalnych kontroli przeprowadzanych przez organy w krajach wysyłających”⁽¹⁾.

15. Zauważa, że niektóre cechy e-karty usług, takie jak zasada jednorazowości przekazywania informacji, nieograniczony okres ważności, zobowiązanie państw członkowskich do wykorzystania informacji zawartych w e-karcie usług bez możliwości wymagania dowodu ważności informacji przekazanych na późniejszym etapie oraz restrykcyjne procedury cofnięcia karty, mogące wymagać podjęcia ostatecznej decyzji przez sądy, mogą utrudnić kontrolę zgodności z prawem krajowym i egzekwowanie praw pracowników i konsumentów.

16. Zauważa, że e-karta usług ma zawierać informacje na temat zakresu ubezpieczenia. Nieograniczony okres ważności e-karty usług pozwala jednak przypuszczać, że informacje te trzeba będzie przekazać tylko raz, co może zaszkodzić skuteczności inspekcji i kontroli w przyjmujących państwach członkowskich.

17. Podkreśla też fakt, że e-karta usług byłaby dostępna dla usługodawców świadczących usługi transgraniczne zarówno na zasadach przejściowych, jak i w ramach założonego oddziału, agencji czy biura w innym państwie członkowskim.

18. Uważa za istotne, aby e-karta była dobrowolna dla usługodawców, niezależnie czy są osobami samozatrudnionymi, czy przedsiębiorstwami, natomiast państwa członkowskie mają obowiązek udostępnić e-kartę.

19. Wskazuje, że przyjęcie e-karty usług, jako instrumentu dobrowolnego, będzie zależało od wyraźnej wartości dodanej dla usługodawców, a także od działań środowiska przedsiębiorstw i odpowiednich organów w państwach członkowskich, w tym na szczeblu regionalnym i lokalnym, na rzecz jak najszerszego informowania o e-karcie usług i jej zaletach.

20. Krytycznie ocenia zasadę dorozumianej zgody w przypadku braku reakcji ze strony organów przyjmującego państwa członkowskiego na wniosek usługodawcy o e-kartę w ustalonym terminie. Należy zlikwidować udzielanie takich domniemanych zezwoleń lub przynajmniej należy wprowadzić odpowiednie terminy na ocenę i czas na rozpatrzenie wniosku.

21. Wyraża ubolewanie, że istotne aspekty e-karty usług, w tym szczegółowe informacje, które powinien zawierać standardowy wniosek, oraz dokumenty, które należy do niego dołączyć jako dowód potwierdzający, nie są ujęte w projekcie aktu prawnego, lecz mają zostać doprecyzowane przez Komisję w aktach delegowanych. Wskazuje, że mogłoby to spowodować wykluczenie władz regionalnych i lokalnych z dyskusji na temat tych istotnych kwestii. Domaga się, by Europejski Komitet Regionów otrzymywał wszystkie dokumenty związane z tymi aktami delegowanymi w tym samym czasie co eksperci państw członkowskich, Parlament Europejski i Rada, oraz miał dostęp do posiedzeń grup ekspertów Komisji zajmujących się przygotowaniem odpowiednich aktów delegowanych i mógł wnieść w odpowiednim momencie konieczne uwagi.

22. Zauważa, że zakres e-karty jest ograniczony na pierwszym etapie do usług biznesowych i budowlanych, sektorów o szczególnym znaczeniu gospodarczym, które jednak cechuje ograniczony handel transgraniczny i zakres inwestycji oraz słaby wzrost wydajności, i dlatego mogłyby one odnieść korzyści ze zwiększonej konkurencji transgranicznej.

⁽¹⁾ SWD(2016) 52, s. 8.

23. Podkreśla, że właściwe funkcjonowanie systemu e-karty usług będzie zależało od współpracy między państwami członkowskimi realizowanej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, który obejmuje władze regionalne i lokalne, a to wymaga szerszego wykorzystania platformy przez organy publiczne oraz większych inwestycji na jej rozwinięcie. Mając również na uwadze, że wdrożenie pozostałych istotnych elementów pakietu usługowego, szczególnie procedury powiadomień, będzie zależało od jego skuteczności, wzywa Komisję do przedłożenia planu działań dotyczącego dostosowania platformy pod kątem wspierania niezbędnych procedur.

24. Wzywa Komisję, by system e-karty usług uwzględniał systemy elektroniczne już istniejące w państwach członkowskich i by ułatwiono jego interoperacyjność z tymi systemami.

25. Zachęca Komisję Europejską do dalszego rozszerzania zakresu e-karty usług, tak by w przyszłości była ona dostępna dla możliwie wielu branż, w tym mikroprzedsiębiorstw, małych przedsiębiorstw, innowacyjnych i dynamicznie rozwijających się podmiotów.

26. Popiera pomysł pobierania od usługodawców opłat za wydanie e-karty usług, o ile wysokość opłat nie będzie nieproporcjonalnie wysoka. Zaleca, by Komisja ściśle monitorowała poziomy opłat pobieranych przez państwa członkowskie oraz przedstawiała na ten temat sprawozdania, gdyż mogłoby to stanowić ważny czynnik determinujący przyjęcie e-karty jako dobrowolnego instrumentu.

27. Uważa, że istotną cechą e-karty usług z punktu widzenia usługodawców jest ustanowienie przepisu, dzięki któremu organy w państwach członkowskich nie wymagałyby przedstawiania przez posiadacza e-karty informacji już w niej zawartych, między innymi na potrzeby udzielania zamówienia publicznego, konkursu na projekt lub udzielania koncesji, zakładania spółek zależnych lub rejestracji oddziałów na podstawie prawa spółek bądź rejestracji w obowiązkowych systemach ubezpieczenia społecznego, gdyż to ogólnie ograniczy administracyjne koszty zapewnienia zgodności z przepisami przez usługodawców i w ten sposób zwiększy atrakcyjność karty dla tych podmiotów oraz zachęci do jej przyjęcia.

28. Podkreśla, że może to mieć praktyczne następstwa w obszarze procedur organizacyjnych i elektronicznych, np. zamówień publicznych organizowanych przez władze regionalne i lokalne, i że mogą być niezbędne okresy przejściowe, by umożliwić płynne dostosowywanie systemów pod kątem spełnienia nowych wymagań.

29. Popiera przepisy, które ułatwiają wypełnianie formalności administracyjnych związanych z delegowaniem personelu, i przepisy, które ułatwiają objęcie ochroną ubezpieczeniową usług świadczonych na zasadach transgranicznych, gdyż podniosą one również atrakcyjność e-karty wśród usługodawców i zachęcą do jej przyjmowania.

30. Podkreśla, że prawodawstwo, zgodnie z przepisami dyrektywy usługowej, nie ma wpływu na definiowanie lub organizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i nie ma zastosowania do usług pozagospodarczych świadczonych w interesie ogólnym, czyli usług, które często są świadczone na szczeblu lokalnym i regionalnym, oraz nie ma wpływu na prawo pracy czy warunki zatrudnienia.

31. Wzywa Komisję do wprowadzenia skutecznych systemów kontroli e-karty usług, by zapobiec przypadkom nieuczciwej konkurencji i nadużyć. Ścisłe egzekwowanie takich kontroli, nie tylko w oparciu o sprawdzanie danych elektronicznych, pozwoliłoby ograniczyć możliwość dumpingu socjalnego i uciekania się do pracy nierejestrowanej.

32. Wyraża wątpliwości, iż wynikające z wprowadzenia e-karty usług korzyści dla usługodawców zrównoważą związane z tym nakłady administracyjne dla właściwych organów państw członkowskich, także na szczeblu lokalnym i regionalnym. Już teraz we wszystkich państwach członkowskich funkcjonują pojedyncze punkty kontaktowe dla wszystkich pytań i kwestii dotyczących transgranicznego świadczenia usług, a organy mogą wymieniać się informacjami za pomocą systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym IMI. Ponadto ubolewa, że wniosek nie określa jasno, które zobowiązania administracyjne dotyczące dostawców usług staną się zbędne dla posiadaczy e-karty. W tym kontekście EKES uważa wprowadzanie e-karty za problematyczne z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

Procedura powiadomień służąca sprawniejszemu powiadomianiu o projektach przepisów krajowych w dziedzinie usług

33. Popiera zasady, że przepisy krajowe ograniczające swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług nie powinny mieć charakteru dyskryminującego ze względu na przynależność państwową lub miejsce zamieszkania, powinny być proporcjonalne i uzasadnione nadrzędnymi względami interesu publicznego.

34. Popiera kroki w kierunku usprawnienia procedury powiadomień dotyczących usług, gdyż doświadczenie z wdrażaniem dyrektywy usługowej wskazuje, że istniejąca procedura jest nieskuteczna, jako że zakres obowiązku powiadomienia jest niejasny, państwa członkowskie w związku z tym podchodzą do niego bardzo różnie, a zainteresowane podmioty nie mają dostępu do powiadomień.

35. Uważa, że wszelkie reformy powinny respektować prawo państw członkowskich do regulowania usług na ich terytorium z zastrzeżeniem przestrzegania przepisów ustanowionych dyrektywą usługową.

36. Zwraca uwagę, że problemów poruszonych przez Komisję Europejską, takich jak np. niepowiadomienie o wszystkich zasadach, można by uniknąć także poprzez udoskonalenie obecnego systemu powiadomień określonego w dyrektywie usługowej. Z punktu widzenia zasad pomocniczości i proporcjonalności wątpliwość budzi wartość dodana nowej procedury powiadomień, której wdrożenie wymaga większych nakładów i która bardziej ogranicza ustawodawców krajowych, także na poziomie regionalnym i lokalnym.

37. Przyjmuje z zadowoleniem doprecyzowanie konkretnych środków, które państwa członkowskie są zobowiązane zgłaszać, i informacji, które w tym względzie muszą dostarczać.

38. Popiera większą przejrzystość, ale uważa, że należy zawrzeć wyraźniejszą wzmiankę o szczególnych możliwościach, które zainteresowane podmioty uzyskają, by wyrazić swoje opinie w okresie konsultacji.

39. Postuluje, by akty legislacyjne odnoszące się wyłącznie do szczebla lokalnego zostały wyłączone z zakresu obowiązywania dyrektywy.

40. Jest zdania, że konsultacje nie powinny stanowić przeszkody dla państwa członkowskiego w przyjęciu danego środka.

41. Jest zdania, że ostrzeżenie Komisji wydane na podstawie art. 6 ust. 1 powinno określać szczegółowo powody, dla których dany projekt środka uznaje się za niezgodny z dyrektywą usługową, oraz sugestie zmian służących wyeliminowaniu wątpliwości; sugeruje wprowadzenie zmian w projekcie dyrektywy w celu uwzględnienia tego warunku.

42. Uznaje, że Komisja, po wydaniu ostrzeżenia, powinna być zobowiązana do podjęcia dialogu z odpowiednimi właściwymi organami, także na szczeblu regionalnym i lokalnym.

43. Wyraża obawę, że proponowana decyzja na podstawie art. 7 nadmiernie ograniczyłaby swobodę ustawodawców na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Uważa, że zamiast tego należy wprowadzić niewiążące zalecenie, które nie uniemożliwiłoby zakończenia procesu legislacyjnego przez ustawodawców krajowych i regionalnych z uwzględnieniem zalecenia Komisji. Zauważa, że Komisja jest uprawniona do kwestionowania legalności uchwalonego ustawodawstwa przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej i jest to znacząca potencjalna sankcja, którą ustawodawcy krajowi i regionalni, otrzymujący od Komisji ostrzeżenie czy też zalecenie dotyczące braku zgodności, na pewno wzięliby pod uwagę.

44. Uważa, że doprecyzowanie w projekcie dyrektywy zakresu środków, które mają być zgłaszane, oraz informacji wymaganych do przedłożenia, wraz z poszerzonymi konsultacjami, mechanizmem ostrzegania i przepisem dotyczącym zalecenia Komisji w odniesieniu do braku zgodności, powinno wystarczyć do wprowadzenia usprawnionej procedury powiadomień, która będzie skuteczną, przy jednoczesnym poszanowaniu prerogatyw ustawodawców krajowych i regionalnych.

45. Sugeruje, by Komisja oszacowała, o ile rocznie zwiększy się liczba powiadomień, które spodziewa się otrzymywać w wyniku nowej procedury powiadomień, tak by w razie potrzeby mogła zaplanować pozyskanie odpowiednich zdolności skutecznego reagowania na przewidywane obciążenie w terminach ustanowionych w projekcie aktu prawnego.

Badanie proporcjonalności (ocena proporcjonalności krajowych przepisów dotyczących zawodów regulowanych)

46. Podkreśla, że zawody regulowane mają duże znaczenie gospodarcze, gdyż obejmują 22 % osób zatrudnionych w całej UE, czyli 47 mln miejsc pracy.

47. Podkreśla, że odpowiedzialność za regulację zawodów regulowanych spoczywa na państwach członkowskich oraz do państw członkowskich, na szczeblu krajowym, regionalnym czy lokalnym, należy decyzja, czy i w jaki sposób uregulować dany zawód w granicach zasad niedyskryminacji i proporcjonalności.

48. Zauważa, że regulacja zawodów regulowanych może przyjąć postać regulacji państwa lub samoregulacji przez organizacje zawodowe oraz że w wielu wypadkach regulację przeprowadza się na szczeblu regionalnym i lokalnym w państwach członkowskich i w ten sposób powstają złożone warunki o dużym stopniu rozproszenia, w których państwa członkowskie muszą wypełniać swoje obowiązki dotyczące zapewnienia oceny proporcjonalności, między innymi w zakresie zaangażowania wszystkich zainteresowanych podmiotów, których to dotyczy bezpośrednio.

49. Odnotowuje, że istnieje nierówny poziom kontroli regulacji zawodów w całej UE, co ma negatywny wpływ na świadczenie usług oraz mobilność specjalistów. Uznaje, że pożądane jest zapewnienie bardziej spójnych ram prawnych na szczeblu UE dotyczących oceny proporcjonalności nowych i zmienionych wymagań w zakresie dostępu do regulowanego zawodu lub jego wykonywania, przy uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

50. Uważa za istotne, by wniosek pozostawiał decyzję o zakresie i sposobie regulacji państwom członkowskim i ich właściwym organom na szczeblu lokalnym i regionalnym, ale powinien zapewniać, by te decyzje były oparte na dowodach i wynikały z przejrzystej, obiektywnej oceny stosowanej jednakowo we wszystkich państwach członkowskich oraz uwzględniającej zidentyfikowane cele leżące w interesie publicznym.

51. Jest zdania, że rozbudowany zestaw kryteriów ustanowiony w art. 6 należy traktować jako orientacyjny, gdyż prawdopodobnie nie wszystkie kryteria będą miały zastosowanie lub będą tak samo ważne w poszczególnych przypadkach. Uważa, że choć ocena proporcjonalności musi być kompleksowa, obiektywna i oparta na dowodach, musi być także współmierna, gdyż przyjęcie jednej, uniwersalnej strategii nakładałoby niepotrzebne obciążenia w wielu sytuacjach. Poza tym wymogi zawarte w art. 6 są przesadnie rozbudowane i skomplikowane.

52. Przyjmuje z zadowoleniem przepisy dające zainteresowanym podmiotom możliwość przedstawienia swoich opinii na temat nowych przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych ograniczających dostęp do regulowanych zawodów lub ich wykonywania, oraz uważa, że przejrzystość i zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia właściwej regulacji.

53. Wskazuje, że nowe zasady dotyczące proporcjonalności, które obejmują monitorowanie przepisów prawnych, regulacyjnych i administracyjnych na systematycznych zasadach oraz przeprowadzanie kompleksowych, obiektywnych badań proporcjonalności opartych na dowodach, w tym przy udziale niezależnych rad kontrolnych oraz szerszym zaangażowaniu zainteresowanych podmiotów, spowodują zwiększenie nakładów pracy i kosztów dla organów państw członkowskich, w tym na szczeblu regionalnym i lokalnym. Dotyczy to zwłaszcza art. 4, który przewiduje, że nie tylko wprowadzanie nowych przepisów dotyczących zawodów regulowanych, ale także zmiana wszelkich dotychczasowych takich przepisów musi być poddana ocenie proporcjonalności. Takie uregulowanie należy ocenić jako przesadzone.

Wytyczne dotyczące reformowania i ograniczania liczby zawodów regulowanych

54. Przyjmuje do wiadomości wysiłki Komisji na rzecz zapewnienia, by regulacja zawodów była odpowiednia do zamierzonych celów, przez zachęcenie państw członkowskich do zweryfikowania, czy wymogi zawodowe są niezbędne do realizacji celów krajowej polityki publicznej.

55. Przychylnie przyjmuje wytyczne dotyczące krajowych reform w zakresie regulacji zawodów, które potencjalnie mogą pomóc państwom członkowskim w dostosowywaniu ram regulacyjnych zawodów charakteryzujących się dużymi możliwościami pod względem generowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy, w tym architektów, prawników, księgowych, rzeczników patentowych, agentów nieruchomości i przewodników turystycznych.

56. Zauważa, że wytyczne mają stanowić uzupełnienie ocen europejskiego semestru, i uznaje, że może być korzystne ich zintegrowanie z procesem europejskiego semestru.

Problemy związane z zasadami pomocniczości i proporcjonalności

57. Uważa, że aspekty wniosków w pakiecie usług rodzą istotne problemy dotyczące pomocniczości i proporcjonalności⁽²⁾. Wskazuje, że kilka parlamentów krajowych i regionalnych wydało uzasadnione opinie, zwracając uwagę na problemy dotyczące pomocniczości i proporcjonalności, w tym obawy o potencjalną ingerencję w krajowe procedury ustawodawcze.

Skutki dotyczące obciążeń i zdolności administracyjnych

58. Wyraża zaniepokojenie, że wnioski dotyczące e-karty usług, procedury powiadomień i badania proporcjonalności spowodują nałożenie dodatkowych obciążeń administracyjnych na właściwe organy w państwach członkowskich, w tym również na organy regionalne i lokalne, przynosząc skutki w zakresie zdolności administracyjnych i budżetowych.

Bruksela, dnia 11 października 2017 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

⁽²⁾ Kilka parlamentów krajowych i regionalnych wskazało, że środki proponowane w dyrektywach dotyczących procedury powiadomień i badania proporcjonalności wykraczają poza to, na co zezwala wybrana podstawa prawna. Kilka parlamentów krajowych i regionalnych wydało uzasadnione opinie zwracające uwagę na: problemy dotyczące pomocniczości w odniesieniu do procedury powiadomień, bowiem Komisja i inne państwa członkowskie mogą potencjalnie ingerować w krajowe procedury ustawodawcze; badania proporcjonalności, gdyż proponowane środki wykraczają poza wskazaną podstawę prawną, kolidują z kompetencjami państw członkowskich i są niepotrzebne oraz e-kartę usług, gdyż jej wprowadzenie w proponowanej postaci nie zapewnia wystarczającej wartości dodanej. W odniesieniu do proporcjonalności kilka parlamentów krajowych i regionalnych uważa, że dyrektywa w sprawie badania proporcjonalności nie jest potrzebna i właściwsze byłyby mniej ścisłe zalecenia, że wykaz kryteriów jest zbyt rozbudowany oraz że wniosek nie pozostawia wystarczająco dużo możliwości podejmowania decyzji krajowych na celu osiągnięcia zamierzeń. W odniesieniu do e-karty usług parlamenty uważają, że nakłady pracy administracyjnej na zapewnienie zgodności ze złożoną procedurą prawdopodobnie znacznie wzrosną, a rygorystyczne terminy są nieproporcjonalne, że proponowane zasady doprowadzą do wprowadzenia reguły kraju pochodzenia, że e-karty usług mogą być wydawane bez przeprowadzania kontroli, biorąc pod uwagę krótkie terminy ocen, oraz że wnioski wykraczają poza elementy niezbędne do osiągnięcia zamierzonych celów.