

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego:**

a) „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* – 2016/0398 (COD)]

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

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

c) „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* – 2016/0402 (COD)]

d) „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia europejskiej e-karty usług oraz powiązanych mechanizmów administracyjnych”

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

(2017/C 288/05)

Sprawozdawca: **Arno METZLER**

Współsprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| Wniosek o konsultację             | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Rada, 30.1.2017<br/>Parlament Europejski, 19.1.2017</li> <li>b) Rada, 10.2.2017<br/>Parlament Europejski, 1.2.2017</li> <li>c) Parlament Europejski, 1.2.2017<br/>Komisja Europejska, 31.5.2017</li> <li>d) Rada, 20.2.2017<br/>Parlament Europejski, 1.2.2017</li> </ul>  |
| Podstawa prawna                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Art. 53 ust. 1, art. 62 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej</li> <li>b) Art. 46, art. 53 ust. 1 i art. 62 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej</li> <li>c) Art. 53 ust. 1 i art. 62 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej</li> <li>d) Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej</li> </ul> |
| Sekcja odpowiedzialna             | Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji   |
| Data przyjęcia przez sekcję       | 4.5.2017   |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 31.5.2017  |
| Sesja plenarna nr                 | 526  |
| Wynik głosowania                  | 152/3/7  |
| (za/przeciw/wstrzymało się)       |  |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES docenia i popiera wysiłki Komisji Europejskiej mające na celu pełne wykorzystanie potencjału jednolitego rynku w odniesieniu do sektora usług. Jednakże EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że w obecnej sytuacji politycznej w wielu państwach członkowskich jakiegokolwiek „interwencje” UE dotyczące ścisłego zakresu kompetencji państw członkowskich mogą wzbudzić kontrowersje polityczne. Tak więc nawet jeżeli istnieją przypadki, w których można zgodnie z prawem zastosować surowsze środki egzekwowania przestrzegania przepisów, podczas poważnego kryzysu politycznego może być to niestosowne. Dlatego zamiast stosowania środków egzekwowania EKES zaleca, by tam gdzie to możliwe przyjąć pozytywne podejście polegające na wdrażaniu najlepszych praktyk i na konsultacjach.

1.2. EKES w pełni podziela cel Komisji, którym jest sprzyjanie dialogowi między UE a państwami członkowskimi na wczesnym etapie procesu legislacyjnego, aby zapobiec przyjmowaniu na szczeblu krajowym aktów prawnych, które hamują proces integracji europejskiej. EKES zaleca rozszerzenie tego dialogu i niekoncentrowanie się tylko na zgodności z dyrektywą usługową, ale również na zgodności z pierwotnym prawem UE, a w szczególności z Kartą praw podstawowych, aby zagwarantować sprawiedliwą równowagę w zakresie praw pracowników i ochrony konsumentów z jednej strony a swobodami gospodarczymi z drugiej. Należy dokładnie określić skład organu odpowiedzialnego za kontrolę przestrzegania przepisów, tak by zapewniał on pełne przestrzeganie wyżej wspomnianych przepisów i zasad.

1.2.1. EKES proponuje wybór pozytywnego podejścia i ustanowienie zasady, zgodnie z którą tylko pozytywny wynik procedury konsultacyjnej wywiera skutki w postaci przyznania „gwarancji zgodności” w odniesieniu do projektu środka. W przypadku braku pozytywnej oceny zgodności decyzja Komisji nie powinna być wiążąca i należy wtedy zastosować już dostępne procedury po przyjęciu.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie szczegółowej i gruntownej analizy proporcjonalności, która jest dostępna dla państw członkowskich i opiera się na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. EKES uważa, że koncepcja ta mogłaby poprawić krajowe procedury dotyczące stosowania zasady proporcjonalności. EKES podkreśla, że kontrola proporcjonalności będzie wymagać ścisłej współpracy organów państw członkowskich i organizacji zawodowych.

1.3.1. EKES uważa, że obowiązek przeprowadzenia analizy przed jakąkolwiek nową regulacją dotyczącą zawodów nie jest najlepszym podejściem do egzekwowania skutecznego i zaangażowanego przeprowadzania takiej analizy. Zaleca zatem wprowadzenie analizy wyłącznie jako oferty usług dla krajowych organów regulacyjnych.

1.4. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wysiłki mające na celu promowanie mobilności usługodawców i uważa, że prowadzenie badań i spełnienie krajowych wymogów w zakresie świadczenia usług w innym państwie członkowskim może być nadal trudne dla usługodawców. Jednak podejście polegające na przesunięciu głównej odpowiedzialności za procedurę na organy państwa członkowskiego pochodzenia jest sprzeczne z ustaloną zasadą dotyczącą przyjmującego państwa członkowskiego, zgodnie z którą działalność przedsiębiorstw i pracowników reguluje prawo kraju, w którym jest ona prowadzona.

1.4.1. Komitet podkreśla konieczność zadbania o to, by zasada kraju pochodzenia nie została wprowadzona w żadnej formie. Podkreśla zatem, że e-karta usług wprowadziłaby kilka elementów opartych na zasadzie kraju pochodzenia poprzez umożliwienie usługodawcom utrzymywania kontaktów wyłącznie z państwem członkowskim pochodzenia jako pośrednikiem oraz zobowiązanie przyjmujących państw członkowskich do akceptowania decyzji państwa członkowskiego pochodzenia dotyczących autentyczności dokumentów, ograniczając mechanizmy kontroli i tym samym ujednolicając wymianę danych w oparciu o zasadę kraju pochodzenia.

1.4.2. EKES podkreśla, że należy zagwarantować, by przyjmujące państwa członkowskie pozostały w pełni odpowiedzialne za podejmowanie decyzji dotyczących procedur, które należy stosować w celu zarejestrowania dodatkowego przedsiębiorstwa, w tym dotyczących aspektów uznawania kwalifikacji zawodowych. W pełni elektroniczna procedura w połączeniu z ograniczonymi możliwościami weryfikowania przez przyjmujące państwa członkowskie informacji przekazywanych do państwa członkowskiego pochodzenia za pośrednictwem e-karty usług ułatwi tworzenie firm przykrywek mających na celu unikanie opodatkowania i stosowanie dumpingu socjalnego.

1.4.3. W celu zagwarantowania, że informacje zawarte w e-karcie usług są zawsze aktualne, i by zapobiec tworzeniu „cementaryska danych”, EKES zaleca ponowne rozważenie zasady jednorazowości i wprowadzenie ograniczeń czasowych na ważność e-karty usług.

1.4.4. Zaleca także zrezygnowanie z restrykcyjnych procedur dotyczących cofnięcia e-karty, a zwłaszcza z konieczności wydawania przez sądy ostatecznej decyzji, tak by każde państwo członkowskie mogło skutecznie kontrolować działalność gospodarczą prowadzoną na swoim terytorium.

1.4.5. We wniosku określono ściśle terminy weryfikacji ważności informacji przedstawionych przez osobę składającą wniosek o wydanie e-karty usług. Należy je ponownie rozważyć, aby zapewnić organom tyle czasu, ile potrzeba do rozpatrzenia wniosków.

1.4.6. We wniosku ustawodawczym powinno się wspomnieć o konieczności wprowadzenia skutecznych i odstraszających sankcji, zarówno dla państw członkowskich, jak i dla przedsiębiorstwa wnioskującego, w przypadku nadużywania europejskiej e-karty usług.

1.4.7. EKES zaleca, by wyraźniej stwierdzono, że dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych ma pierwszeństwo przed nową e-kartą w odniesieniu do wszelkich aspektów uznawania kwalifikacji zawodowych. Należy jednoznacznie stwierdzić, że e-karta usług nie może zostać wydana specjalistom wykonującym zawód, który jest regulowany w państwie członkowskim pochodzenia i/lub w przyjmującym państwie członkowskim, bez względu na to, czy dany zawód jest praktykowany w formie samozatrudnienia, czy też w formie przedsiębiorstwa.

1.4.8. EKES uważa, że by zapobiec nadużyciom związanym z e-kartą przez osoby fikcyjnie samozatrudnione, e-karty nie należy wydawać osobom fizycznym, które nie mają zorganizowanej zbiorowości osób i składników pozwalających na prowadzenie działalności gospodarczej.

1.4.9. EKES wyraża wątpliwość, czy za aktualnymi zmianami w elektronicznym udostępnianiu danych nadąża istniejący system IMI w jego obecnym kształcie, który jest oparty na znormalizowanych pytaniach/formularzach wielojęzycznych i ręcznej wymianie danych na wniosek państw członkowskich, a jego funkcjonowanie warunkowane jest optymalną współpracą między państwami członkowskimi. Dlatego też Komitet uważa, że system IMI trzeba ocenić pod kątem zagwarantowania możliwie najlepszych wyników, zgodności i komplementarności z istniejącymi krajowymi systemami wymiany danych i/lub systemami stosowanymi przez partnerów społecznych, w tym z inicjatywami sektorowymi, takimi jak inicjatywa dotycząca społecznych kart identyfikacyjnych.

1.4.10. Wniosek wprowadza zharmonizowany europejski system uprzedniej notyfikacji dla pracowników delegowanych, oparty na dobrowolnym udziale państw członkowskich. Ma to utworzyć drogę do jego obowiązkowego rozszerzenia na późniejszym etapie, co nie jest ani pożądane, ani zgodne z przepisami dyrektywy 2014/67 UE <sup>(1)</sup>. W związku z tym EKES proponuje, by ponownie rozważyć wdrożenie takiego systemu.

1.4.11. Na podstawie zgłoszonych wątpliwości i faktu, że wymienione wymogi gwarancyjne mogą być niemożliwe do spełnienia z wykorzystaniem obecnego systemu wymiany danych, EKES uważa, że stosowanie e-karty w obecnym kształcie mogłoby prowadzić do opisanych w niniejszej opinii negatywnych i nieproporcjonalnych skutków i zniweczyć korzyści karty. EKES sugeruje zatem bardziej szczegółowe konsultacje na temat konfiguracji tego systemu z zainteresowanymi stronami i jego dostosowanie w celu zagwarantowania skutecznej współpracy między państwami członkowskimi przed kontynuacją stosowanych procedur. EKES mógłby zostać poproszony o zainicjowanie dyskusji w celu znalezienia alternatywnego rozwiązania dla e-karty usług w celu skuteczniejszego uwzględnienia już istniejących systemów rejestracji i kwalifikacji.

1.5. EKES podkreśla, że różnice między koncepcjami prawnymi same w sobie nie wskazują na potrzebę reform. Z zadowoleniem przyjmuje nowy wskaźnik restrykcyjności opracowany przez Komisję Europejską, ponieważ pozwala on osiągnąć wyższy standard analizy niż PMR OECD. Należy jednak wyraźnie stwierdzić, że wskaźnik restrykcyjności jest neutralny i nie przesądza o wartości lub uzasadnieniu regulacji.

1.6. EKES odnotowuje, że pakiet usługowy nie proponuje podejścia do usług elektronicznych, choć jego zdaniem jest to nowa, wciąż powstająca dziedzina przedsiębiorczości, która wymaga szczególnej uwagi. Zważywszy, że potencjał mobilności jest w tym sektorze bardzo duży, konsumentom szczególnie trudno jest zweryfikować kwalifikacje oraz spełnienie wymogów prawnych i minimalnych wymogów dotyczących jakości, gdyż może to wymagać specjalnych narzędzi. Mile widziana byłaby zatem inicjatywa dotycząca rynku wewnętrznego dla usług elektronicznych. Konieczne jest zapewnienie nowych elementów, na których można by budować osobiste zaufanie, nie znając osobiście usługodawcy.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 11.

1.7. Jeżeli chodzi o kwestię wzajemnego zaufania, które jest istotnym aspektem dyskusji zwłaszcza w sprawie pakietu usług i e-karty usług, EKES proponuje dokonanie oceny istniejących systemów rejestracji specjalistów i przedsiębiorstw, a także powiązanych z nimi mechanizmów akredytacji i zapewnienia jakości. Ze względu na to, że wewnętrzny rynek usług nadal wzbudza znaczne obawy w państwach członkowskich, EKES przyjąłby z zadowoleniem inicjatywę zmierzającą do zebrania większej ilości informacji na temat wpływu wzmożonej działalności transgranicznej. Dotyczyłaby ona skutków gospodarczych, lecz głównie koncentrowałaby się na innych kwestiach, takich jak zatrudnienie, warunki pracy i ochrona konsumentów. Jeżeli problemy zostałyby obiektywnie rozpoznane, można by je rozwiązać w celu zwiększenia zaufania państw członkowskich w dłuższej perspektywie. Bez wystarczającego wzajemnego zaufania wewnętrzny rynek usług nie zostanie nigdy skutecznie wdrożony.

## 2. Przegląd proponowanych środków

2.1. Usługi stanowią dwie trzecie gospodarki UE i odpowiadają za 90 % nowo tworzonych miejsc pracy. Pakiet środków ukierunkowanych na ułatwienie firmom i specjalistom świadczenia usług dla potencjalnej bazy klientów liczącej 500 milionów osób w UE będzie mieć pozytywny wpływ na sektor usług i pozwala na wykorzystanie jego pełnego potencjału.

### 2.2. Procedura notyfikacji w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług

2.2.1. Surowsze wymogi dotyczące procedury notyfikacji dla środków związanych z dyrektywą usługową zapobiegają przyjmowaniu przez państwa członkowskie dyskryminujących, nieuzasadnionych i nieproporcjonalnych krajowych systemów zezwoleń lub wymogów związanych z usługami.

Procedura poszerza zakres procedury notyfikacji zgodnie z dyrektywą usługową i definiuje ją w jaśniejszy sposób. Ustanawia okres konsultacji umożliwiający dialog między notyfikującym państwem członkowskim, Komisją Europejską i innymi państwami członkowskimi na temat zgodności projektu środka krajowego z dyrektywą usługową.

### 2.3. Analiza proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów

2.3.1. Państwa członkowskie często mają uzasadnione powody do regulowania zawodów, w oparciu o potrzebę ochrony podstawowych celów interesu publicznego. Do każdego państwa członkowskiego należy indywidualna ocena, czy konieczne jest wprowadzenie ograniczeń w dostępie do działalności zawodowej i jej prowadzeniu.

2.3.2. Aby zapobiec negatywnym skutkom, jakie niejednakowa ocena proporcjonalności regulacji zawodów w całej UE mogłaby mieć dla świadczenia usług i mobilności specjalistów, wprowadza się analizę proporcjonalności, która będzie przeprowadzana przez państwa członkowskie przed przyjęciem lub zmianą krajowych regulacji dotyczących zawodów.

2.3.3. Dyrektywa ustanawia główne kryteria, które należy rozważyć przy ocenie, takie jak na przykład rodzaj zagrożeń, zakres zastrzeżonych rodzajów działalności, związek między kwalifikacjami i działalnością, ekonomiczny wpływ danego środka itd.

2.3.4. W Traktatach uściśla się, że ustanawianie regulacji musi być proporcjonalne, jednak oprócz tego wybór dotyczący tego, czy i jak regulować dany zawód, należy do państw członkowskich.

### 2.4. Europejska e-karta usług

2.4.1. E-karta jest nową, w pełni elektroniczną procedurą dla osób prowadzących działalność na własny rachunek i firm działających w szeregu dziedzinach, takich jak sektor budowlany oraz usługi biznesowe i usługi w zakresie sprzątnięcia i czyszczenia. Zastąpi ona formalności administracyjne w różnych językach, ponieważ usługodawca stosuje procedurę w języku państwa pochodzenia i kontaktuje się z administracją państwa pochodzenia.

2.4.2. Procedura e-karty opiera się na współpracy między państwem członkowskim pochodzenia i przyjmującym państwem członkowskim, realizowanej za pośrednictwem istniejącego systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI). Nie zmienia ona istoty obowiązujących przepisów dotyczących delegowania pracowników na mocy dyrektyw 96/71/WE<sup>(2)</sup> i 2014/67/UE<sup>(3)</sup>.

2.4.3. Europejska karta e-usług jest podobna do europejskiej legitymacji zawodowej (*European professional card* – EPC). Ale o ile EPC ułatwia świadczenie usług poprzez uznawanie kwalifikacji zawodowych osób fizycznych, takich jak pracownicy i osoby świadczące usługi na własny rachunek, to e-karta odpowiada znacznie szerszym wymaganiom.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 18 z 21.1.1997, s. 1.

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 11.

## 2.5. Zalecenia dotyczące reformy przepisów dotyczących zawodów regulowanych

2.5.1. Ze względu na fakt, że ustanawianie regulacji dotyczących zawodów regulowanych jest prerogatywą państw członkowskich, obowiązują różne modele regulacji. Niezależnie od modelu obowiązującego w każdym kraju lub regionie, celem komunikatu jest służyć państwom członkowskim pomocą w usunięciu pewnych nieuzasadnionych istotnych ograniczeń oraz stworzenie „prawej” świadomości regulacyjnej państw członkowskich.

2.5.2. Zalecenia dotyczące reformy odnoszą się do szerokiego zakresu wymagań i zawierają szczegółową analizę przepisów mających zastosowanie do architektów, inżynierów lądowych, księgowych, prawników, rzeczników patentowych, agentów nieruchomości i przewodników turystycznych. Nie wszystkie z tych przepisów są uważane przez Komisję Europejską za naruszenie prawa unijnego.

2.5.3. Komisja Europejska opracowała nowy wskaźnik restrykcyjności regulacji zawodowych w celu wspierania jakościowej analizy barier. Obejmuje on aspekty podejścia regulacyjnego, wymagania kwalifikacyjne, inne wymagania dotyczące dostępu i wymagania dotyczące stosowania.

## 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES docenia i popiera wysiłki Komisji Europejskiej mające na celu pełne wykorzystanie potencjału jednolitego rynku w odniesieniu do sektora usług. Wzajemnie powiązane środki w ramach pakietu usługowego są niewątpliwie wyrazem solidnego podejścia prowadzącego do tego celu. Jednakże EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że podczas poważnego kryzysu politycznego w wielu państwach członkowskich jakiegokolwiek „interwencje” UE dotyczące ścisłego zakresu kompetencji państw członkowskich mogą wzbudzić kontrowersje polityczne. Zarówno kompetencje ustawodawcze – na które, jak się wydaje, nowa procedura notyfikacji i obowiązkowa analiza proporcjonalności będą miały wpływ – jak i długoletnie tradycyjne systemy krajowych regulacji zawodów – są często uważane za fundament systemów krajowych, a zatem muszą być traktowane jako kwestie delikatne. Nawet w przypadkach, w których można zgodnie z prawem zastosować surowsze środki egzekwowania przestrzegania przepisów, w obecnej sytuacji może to być niestosowne. Skuteczniejsze może okazać się pozytywne podejście wdrażające najlepsze praktyki lub zastosowanie podejścia konsultacyjnego.

3.1.1. EKES podkreśla potrzebę zwrócenia należytej uwagi na jakość i bezpieczeństwo usług świadczonych w Unii Europejskiej.

3.1.2. EKES pragnie ponadto zwrócić uwagę na szczególną wrażliwość dziedziny zdrowia i ochrony pacjentów. Jeżeli działania podejmowane przez Komisję mogą być komplementarne wobec działań państw członkowskich, konieczne jest respektowanie ich pełnej odpowiedzialności, a także możliwości wprowadzenia bardziej restrykcyjnych środków ochrony pacjentów zgodnie z art. 168 TFUE.

3.2. Zważywszy, że konieczne jest zapewnienie przestrzegania przez kluczowe zainteresowane strony nowych przepisów dotyczących ich zawodu, EKES proponuje, by z myślą o rzetelności i skuteczności uregulowań przeprowadzono konsultacje na temat praktycznego zastosowania planowanych środków z takimi zainteresowanymi stronami, jak organizacje branżowe, partnerzy społeczni, instytucje ochrony konsumentów i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

3.3. Musimy mieć świadomość, że wprowadzenie w życie nowych obowiązków i środków egzekwowania w tym kontekście mogłoby wywołać wrażenie, że państwa członkowskie są ogólnie postrzegane jako niedostatecznie zdolne do zrozumienia wymogów dyrektywy usługowej i dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, podczas gdy w rzeczywistości takie narzędzia legislacyjne jak analizy proporcjonalności stanowią podstawowe wymagania każdej krajowej procedury ustawodawczej w większości państw członkowskich.

3.4. Wiele przepisów pakietu usługowego stwarza ryzyko zatarcia rozdziału między swobodą świadczenia usług a swobodą przedsiębiorczości. Dlatego EKES podkreśla znaczenie zachowania tego rozdziału – jasno określonego zarówno przez dyrektywę usługową, jak i dyrektywę w sprawie kwalifikacji zawodowych, oraz przez orzecznictwo ETS – przy ocenie wyników analizy proporcjonalności stosowanej do nowych krajowych regulacji zawodów i przy wdrażaniu rozporządzenia i dyrektywy w sprawie europejskiej e-karty usług. W związku z tym należy zakazać środków dyskryminacyjnych oraz przestrzegać warunków pracy ustanowionych w drodze ustaw i układów zbiorowych w kraju przyjmującym, a także praw konsumentów i norm bezpieczeństwa i higieny pracy w celu zagwarantowania uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami.

3.5. EKES odnotowuje, że rozwój sektora usług nie powinien się wiązać z dumpingiem społecznym i oszustwami<sup>(4)</sup>. W związku z tym zwraca uwagę na brak wystarczających zabezpieczeń, aby utrzymać prawa pracownicze i ochronę konsumentów na wysokim poziomie we wszystkich państwach członkowskich. Wskazuje także na ryzyko wprowadzenia zasady kraju pochodzenia, która naruszyłaby podstawowe zasady, zgodnie z którymi działalność przedsiębiorstw i pracowników regulowana jest przez prawo państwa, w którym jest ona prowadzona.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 1.

3.6. EKES podziela opinię zainteresowanych stron w sektorach objętych wnioskiem w sprawie europejskiej e-karty usług i kwestionuje wartość dodaną i przydatność tej inicjatywy ustawodawczej.

3.7. Niestety proponowany pakiet dotyczący rynku wewnętrznego nie rozwiązuje rzeczywistych problemów, z którymi borykają się niektóre sektory objęte wnioskiem. EKES przywiązuje dużą wagę do ograniczenia możliwości dokonywania oszustw i nadużyć na rynku wewnętrznym przez przedsiębiorstwa mające złą opinię, by stworzyć równe warunki działania oraz wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi i różnymi zainteresowanymi stronami.

#### 4. Uwagi szczegółowe

##### 4.1. Procedura notyfikacji w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług

4.1.1. EKES podziela cel Komisji, jakim jest sprzyjanie dialogowi między nią samą a państwami członkowskimi na wczesnym etapie procesu ustawodawczego, aby zapobiec przyjmowaniu standardów utrudniających funkcjonowanie jednolitego rynku. Należy nawet rozważyć rozszerzenie tego dialogu i skoncentrowanie się nie tylko na zgodności z dyrektywą usługową, ale również z pierwotnym prawem UE, a w szczególności z Kartą praw podstawowych, gdyż zagwarantowałyby to sprawiedliwą równowagę w zakresie praw pracowników i ochrony konsumentów z jednej strony a swobodami gospodarczymi z drugiej. Należy wyjaśnić skład organu odpowiedzialnego za kontrolę przestrzegania przepisów, który powinien zapewnić pełne przestrzeganie wyżej wspomnianych przepisów i zasad, a także jego reprezentatywność i niezależność.

4.1.2. EKES pragnie jednak zwrócić uwagę na to, że wniosek wydaje się mieć istotny bezpośredni wpływ na krajowe procedury ustawodawcze.

4.1.3. Wniosek poszerza zakres procedury notyfikacyjnej, którą reguluje dyrektywa usługowa, i jest dosyć złożony. W połączeniu z okresem zawieszenia utrudnia to krajowym ustawodawcom podejmowanie reform w krótkim czasie, nawet w przypadku niewielkich zmian legislacyjnych.

4.1.4. Środki egzekwowania prawa, takie jak okres zawieszenia, mechanizm ostrzegania i decyzja Komisji zobowiązująca dane państwo członkowskie do wstrzymania się od przyjęcia projektu środka, znacznie spowalniają krajowe procesy ustawodawcze i stają się czynnikami istotnie ograniczającymi swobodę ustawodawcy krajowego. Aby zagwarantować demokratyczną procedurę ustawodawczą, konieczne jest zachowanie pełni władzy ustawodawczej parlamentów krajowych. EKES ma bardzo poważne wątpliwości co do proporcjonalnego charakteru – lub stosowności – ingerencji w krajowe procedury ustawodawcze poprzez wprowadzanie surowszych środków egzekwowania nawet w sprawach objętych zasadą pomocniczości, w przypadku gdy dostępne są całkowicie wystarczające procedury po przyjęciu.

4.1.5. Negatywne decyzje dotyczące zgodności projektów krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych nie powinny być wiążące. EKES proponuje, aby tylko pozytywny wynik procedury konsultacyjnej wywierał skutki w postaci przyznania „gwarancji zgodności” w odniesieniu do projektu środka. Takie pozytywne podejście przyniosłoby znaczne korzyści państwom członkowskim i byłoby motywacją do pełnego zaangażowania się w przewidzianą procedurę konsultacji i zaakceptowania odnośnych działań. W przypadku braku pozytywnej oceny zgodności należy zastosować już dostępne procedury po przyjęciu.

4.1.6. EKES podkreśla, że zgodnie z dyrektywą usługową procedura notyfikacyjna nie wpłynie na prawo do negocjowania, zawierania i egzekwowania układów zbiorowych.

##### 4.2. Analiza proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów

4.2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie szczegółowej i gruntownej analizy proporcjonalności, która jest dostępna dla państw członkowskich i opiera się na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Uważa, że koncepcja ta mogłaby poprawić krajowe procedury proporcjonalności.

4.2.2. EKES podkreśla, że kontrola zgodności z zasadą proporcjonalności koncentrująca się na profesjonalnych wymogach będzie wymagać ścisłej współpracy władz państw członkowskich i organizacji branżowych posiadających kompetencje w zakresie zapewnienia jakości danego zawodu regulowanego. Powinna również uwzględniać prawo partnerów społecznych i organizacji ochrony konsumentów do konsultacji w celu zapewnienia pełnego przestrzegania praw pracowników i konsumentów. Struktury tych organizacji muszą pozostać ściśle w gestii państw członkowskich.

4.2.3. EKES wątpi jednak, czy dyrektywa wprowadzająca obowiązek przeprowadzania analizy przed jakąkolwiek nową regulacją dotyczącą zawodów jest najlepszym sposobem na wdrożenie tej analizy. Z tego powodu preferowałby wprowadzenie wytycznych umożliwiających państwom członkowskim dostosowanie analizy, aby najlepiej pasowała do ich systemów ustawodawczych.

4.2.4. Wiele spośród proponowanych kryteriów proporcjonalności, które należy wziąć pod uwagę, ma dość szeroki zakres i otwarty charakter, co pozwala na różne odpowiedzi w zależności od wybranego podejścia do analizy, osób/organów przeprowadzających analizę itd. Jako takie, są one użyteczne jako wytyczne wspierające, ale w mniejszym stopniu jako obowiązkowa procedura mająca znaczący wpływ na cały proces legislacyjny. Ponadto, aby uniknąć wrażenia, że wspomniane kryteria są generalnie uznawane za przeszkody, należy zagwarantować, by lista była neutralna bez oświadczenia o wartości lub uzasadnienia regulacji. W każdym przypadku, w miarę możliwości, kryteria powinny być możliwie konkretne i obiektywne, aby mogły funkcjonować jako punkty orientacyjne.

4.2.5. W zdecydowanej większości państw członkowskich analizy proporcjonalności są już podstawowymi wymogami w każdej procedurze ustawodawczej na szczeblu krajowym. Harmonizacja kryteriów proporcjonalności zakłócałaby krajowe kompetencje legislacyjne i mogłaby doprowadzić do powstania w niektórych państwach członkowskich nieproporcjonalnych obowiązków i dalszych zakłóceń na rynku.

4.2.6. Dyrektywa dotyczy jedynie regulacji *ex ante* (takich jak ochrona tytułu, obowiązkowa rejestracja, wymagania dotyczące kwalifikacji itp.), nawet jeśli regulacje *ex post* (takie jak systemy certyfikacji zawodowych, lokalne przepisy lub pozwolenia na budowę) mogą nakładać znaczne ograniczenia w odniesieniu do świadczenia usług. Z tego powodu trudne wydaje się obiektywne porównanie systemów regulacyjnych.

4.2.7. Obowiązek składania sprawozdań na temat proporcjonalności w oparciu o dość złożony – a częściowo nawet naukowy – system analizy mógłby znacznie spowolnić, a nawet utrudnić wszelkie reformy w zakresie regulacji zawodowych.

4.2.8. Choć Komisja Europejska podkreśla, że wybór dotyczący tego, czy i jak regulować dany zawód, należy do państw członkowskich, ta swoboda jest bardzo teoretyczna. Gdyby wynik obowiązkowej analizy był negatywny, i tak byłoby mało prawdopodobne, aby ustawodawca mógł bronić zgodności z dyrektywą usługową. Ponadto wniosek musi być rozpatrywany w związku z nową procedurą notyfikacji na mocy dyrektywy usługowej, ponieważ w przypadku regulacji zawodowych środki byłyby często objęte obiema dyrektywami. Swoboda ustawodawcy jest praktycznie zerowa, ponieważ obowiązek notyfikacji wymaga również dostarczenia informacji wykazujących zgodność z dyrektywą usługową, czyli – w wypadku takich nakładających się na siebie środków – wyników analizy proporcjonalności.

4.2.8.1. W związku z tym EKES ma wątpliwości, czy negatywne skutki w postaci ograniczania ustawodawcy krajowego, wynikające z wprowadzenia obowiązku dokonywania zharmonizowanej analizy proporcjonalności – zwłaszcza w świetle proponowanej bardziej rygorystycznej procedury notyfikacji – można by uzasadnić związanymi z tym korzyściami. Uważa, że nieobowiązkowe wytyczne lub oferta konsultacji mogą prowadzić do podobnych efektów bez negatywnych skutków.

### 4.3. Europejska e-karta usług

4.3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki mające na celu promowanie mobilności usługodawców i uważa, że prowadzenie badań i spełnienie krajowych wymogów w zakresie świadczenia usług w innym państwie członkowskim może być nadal trudne dla usługodawców.

4.3.2. Jednakże podejście polegające na przesunięciu głównej odpowiedzialności za procedurę na organy państwa członkowskiego pochodzenia jest sprzeczne z ustaloną zasadą dotyczącą przyjmującego państwa członkowskiego. E-karta usług nie powinna uniemożliwiać ani utrudniać kontroli, które przyjmujące państwo członkowskie musi przeprowadzać odnośnie do działalności gospodarczej prowadzonej na swoim terytorium. W związku z tym proponowana e-karta usług nie zawiera elementów dotyczących zasady kraju pochodzenia. Niemniej EKES wyraża poparcie dla inicjatyw służących zwiększeniu zaufania między państwami członkowskimi, między innymi poprzez nakładanie wyraźnych zobowiązań dotyczących odpowiednich i prawidłowych systemów wymiany danych i kontroli.

4.3.3. Istnieją powody, by przypuszczać, że niektóre elementy e-karty usług, takie jak zasada jednorazowości na potrzeby przekazywania informacji, nieograniczony okres ważności, zobowiązanie państw członkowskich do wykorzystania informacji zawartych w e-karcie usług bez możliwości ubiegania się o dowód ważności informacji przekazanych na późniejszym etapie oraz restrykcyjne procedury jej cofnięcia, które mogą wymagać podjęcia ostatecznej decyzji przez sądy, mogłyby istotnie zagrozić kontroli zgodności z prawem krajowym i egzekwowaniu praw pracowników i konsumentów.

4.3.4. EKES podkreśla również, jak ważne jest zadbanie o to, by korzystanie z systemu IMI nie zmieniało istoty mających zastosowanie przepisów dotyczących delegowania pracowników na mocy dyrektywy 2014/67/UE. Równie istotne jest, by w ramach przeglądu dyrektywy w sprawie delegowania pracowników, rozpatrywanej obecnie przez Parlament Europejski i Radę, wyraźnie określono zasadę „równego wynagrodzenia za tę samą pracę wykonywaną w tym samym miejscu pracy” i by przestrzegano warunków pracy ustanowionych przez prawo i układy zbiorowe w przyjmującym państwie członkowskim oraz zasady dotyczące zdrowia i bezpieczeństwa oraz ochrony konsumentów i środowiska.

4.3.5. Nie jest jasne, jakie byłyby konsekwencje wniosku w sprawie europejskiej e-karty usług dla społecznych kart identyfikacyjnych, które są obecnie stosowane w różnych sektorach na wniosek organów krajowych lub partnerów społecznych. Nie jest również jasne, jak współdziałałyby one z proponowanym rozszerzeniem systemu IMI. Ponadto istnieją dowody, w tym sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, sugerujące, że obecny system IMI ma pewne niedociągnięcia, którymi należy się zająć, na przykład ze względu na związane z nim obciążenie pracą oraz brak jasności odnośnie do odpowiedzi na tego rodzaju wnioski<sup>(5)</sup>. Dlatego też EKES uważa, że system IMI wymaga ponownej oceny i obecnie nie jest jeszcze gotowy do zagwarantowania optymalnej współpracy między państwami członkowskimi. Usprawnienia systemu IMI należy wprowadzić z myślą o ułatwieniu lepszej kontroli w kraju, w którym odbywa się działalność gospodarcza, oraz o zapewnieniu komplementarności z istniejącymi systemami, a także z uwzględnieniem możliwości dzielenia się danymi w czasie rzeczywistym (bezpośredni dostęp do banków danych) oprócz ręcznej wymiany danych, która jest obecnie możliwa w ramach systemu IMI.

4.3.6. EKES obawia się, że zasada kraju pochodzenia mogłaby zostać wprowadzona „tylnymi drzwiami”. E-karta usług wprowadziłaby kilka elementów opartych na zasadzie kraju pochodzenia poprzez umożliwienie usługodawcom utrzymywania kontaktów wyłącznie z państwem członkowskim pochodzenia jako pośrednikiem oraz zobowiązanie przyjmujących państw członkowskich do akceptowania decyzji państwa członkowskiego pochodzenia dotyczących ważności dokumentów i wiarygodności ich treści. Ograniczyłoby to mechanizmy kontroli i zharmonizowało wymianę danych na podstawie zasady kraju pochodzenia.

4.3.7. Szczególnie problematyczna wydaje się propozycja, by organ koordynujący musiał sprawdzać wymagania krajowe w możliwie najkrótszym czasie. Takie terminy powinny zostać ponownie rozważone, gdyż właściwe organy odpowiadające za e-kartę usług muszą skoordynować każdy przypadek z innymi właściwymi organami odnośnie do różnych aspektów wymogów prawnych. Ponadto należy bardziej precyzyjnie stwierdzić, że jeśli chodzi o wszelkie aspekty dotyczące uznawanie kwalifikacji zawodowych związane z nową kartą elektroniczną, pierwszeństwo ma dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

4.3.8. W pełni elektroniczna procedura w połączeniu z ograniczonymi możliwościami weryfikowania przez przyjmujące państwa członkowskie informacji przekazywanych do państwa członkowskiego pochodzenia za pośrednictwem e-karty usług ułatwi tworzenie firm przykrywek mających na celu unikanie opodatkowania i stosowanie dumpingu socjalnego. EKES uważa zatem, że procedura wymaga dalszych dostosowań w celu zagwarantowania możliwości zapobiegania takim sytuacjom.

4.3.8.1. Ponadto we wniosku nie wyjaśniono, które elementy musi ocenić państwo pochodzenia w celu stwierdzenia, że dany usługodawca ma w nim zarejestrowaną siedzibę. Nie ma zwłaszcza odniesienia do faktycznych elementów wymienionych w dyrektywie 2014/67/UE, które umożliwiłyby stwierdzenie, czy dane przedsiębiorstwo naprawdę prowadzi znaczącą działalność w państwie członkowskim.

4.3.9. Kluczowe znaczenie dla zapobiegania haniebnym i przestępczym przedsięwzięciom ma weryfikacja tożsamości i szczegółowa analiza oryginalnych dokumentów (podobna dyskusja zablokowała dyrektywę w sprawie SUP<sup>(6)</sup>). W związku z tym przyjmujące państwo członkowskie powinno być w pełni odpowiedzialne za procedurę wydawania europejskiej e-karty usług.

4.3.9.1. Przyjmujące państwa członkowskie muszą być odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w sprawie procedur, których należy przestrzegać w celu zarejestrowania dodatkowego przedsiębiorstwa, w tym aspektów uznawania kwalifikacji zawodowych. Angażowanie państw członkowskich pochodzenia w charakterze pośredników w postępowaniu mającym na celu utworzenie oddziału spowoduje dodatkowe obciążenie administracyjne dla organów państwa członkowskiego pochodzenia oraz organów przyjmującego państwa członkowskiego. Mogłoby to również uniemożliwić szczegółowe kontrole w kraju, w którym pojawiłyby się naruszenia np. praw pracowników i konsumentów.

4.3.10. Chociaż w proponowanym rozporządzeniu stwierdza się, że systemy uprzednich powiadomień obejmujące delegowanych pracowników są wyłączone z zakresu jego stosowania, wniosek wprowadza zharmonizowany europejski system uprzedniej notyfikacji obejmujący pracowników delegowanych na podstawie dobrowolnego udziału państw członkowskich. Przygotowałyby to podstawę do obowiązkowego rozszerzenia na późniejszym etapie, co nie jest ani pożądane, ani zgodne z przepisami dyrektywy 2014/67/UE. W trakcie dyskusji politycznych na temat dyrektywy 2014/67/UE w sprawie egzekwowania jasno stwierdzono, że przyjmujące państwo członkowskie jest właściwym organem krajowym do ustanowienia narzędzi egzekwowania (art. 9 dyrektywy 2014/67).

4.3.11. Procedury anulowania e-karty usług mogą wymagać ostatecznej decyzji sądu, aby stać się skuteczne i zapewnić usługodawcom szereg mechanizmów umożliwiających im kontynuowanie świadczenia usług w międzyczasie. Uniemożliwiłoby to skuteczne kontrole *ex post* przez przyjmujące państwo członkowskie, a tym samym utrudniłoby egzekwowanie praw pracowniczych oraz istniejących przepisów. Ponadto wspomniane wnioski ustawodawcze nie przewidują żadnych odstraszających sankcji – ani dla państwa członkowskiego, ani dla przedsiębiorstwa wnioskującego – w przypadku nadużywania europejskiej e-karty usług.

<sup>(5)</sup> Europejski Trybunał Obrachunkowy, specjalne sprawozdanie za 2016 r., „Has the Commission ensured effective implementation of the Services Directive?”, s. 25.

<sup>(6)</sup> COM(2014) 212 final; Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 19.



4.3.12. Rozporządzenie uprawnia osoby fizyczne do ubiegania się o e-kartę usług. W niektórych sektorach istnieje duże ryzyko, że karta będzie nadużywana, co ułatwi fikcyjne samozatrudnienie.

4.3.13. Biorąc pod uwagę fakt, że zakwalifikowanie osób do kategorii samozatrudnionych lub pracowników zależy od sposobu prowadzenia działalności, wydający organ państwa członkowskiego pochodzenia nie może wydać e-karty zawierającej stwierdzenie, że dana osoba działa jako samozatrudniona zgodnie z zasadami przyjmującego państwa członkowskiego.

4.3.14. W niektórych przypadkach cofnięcie e-karty usług dla osób samozatrudnionych wymaga ostatecznej decyzji sądu. Uniemożliwiłoby to szybkie anulowanie w przypadkach nadużycia i mogłoby umożliwić fikcyjnie samozatrudnionym osobom kontynuowanie działalności do czasu wydania ostatecznej decyzji sądu. Mogłoby to stanowić poważną lukę, która zniechęciłaby do wysiłków na rzecz walki z pracą nierejestrowaną, takich jak te podejmowane przez europejską platformę na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej.

4.3.15. EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że na szczeblu UE podobna procedura wydawania formularzy PD A1 związanych z delegowaniem pracowników ujawniła już potencjalne problemy związane z powierzeniem poświadczenia danych dotyczących zagranicznych usługodawców, zwłaszcza w wypadku fikcyjnego samozatrudnienia, wyłącznie państwu członkowskiemu pochodzenia. Tutaj ocena wpływu dołączona do wniosku o zmianę dyrektywy 96/71/WE w sprawie delegowania pracowników sugeruje: „Nie można zagwarantować dokładności informacji zawartych w dokumentach PD A1, między innymi ze względu na brak formalnych kontroli prowadzonych przez władze państw wysyłających”<sup>(7)</sup>.

4.3.16. Wniosek wprowadza zharmonizowane narzędzie dla przekazywania informacji o pokryciu ubezpieczeniem. Ponieważ jednak będzie to związane z e-kartą usług, informacje będą musiały być dostarczone tylko raz, co sprawi, że inspekcje i mechanizmy kontroli w przyjmujących państwach członkowskich będą mniej skuteczne.

4.3.16.1. Ponadto ubezpieczyciele będą zmuszeni do obliczania składek na podstawie historii w państwie członkowskim pochodzenia, co naruszyłoby prawo i odpowiedzialność zakładów ubezpieczeń w zakresie oceny ryzyka.

4.3.17. Komisja zastrzega sobie szeroki zakres uprawnień wykonawczych do projektowania treści i parametrów technicznych e-karty usług. Jednakże harmonizacja w tej dziedzinie może ograniczyć zdolność państw członkowskich do przeprowadzania skutecznych kontroli przyszłych usługodawców w zakresie praw pracowników w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa.

#### 4.4. Zalecenia dotyczące reformy przepisów dotyczących zawodów regulowanych

4.4.1. EKES podkreśla, że różnice między koncepcjami regulacyjnymi same w sobie nie wskazują na potrzebę reform. Wiele regulacji opiera się na tradycjach i doświadczeniu. Są ważne dla ochrony klientów i muszą być zachowane. Zasada równowagi opiera się na istnieniu tych różnych systemów. EKES bierze pod uwagę fakt, że krajowe systemy zawodowe opierają się na długoletnich tradycjach. Projekt badawczy pokazuje zupełnie inne wyniki, jeśli chodzi o korzyści płynące ze środków deregulacji.

4.4.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje nowy wskaźnik restrykcyjności, ponieważ pozwala on osiągnąć wyższy standard analizy niż PMR OECD. Nadal istnieją kwestie szczegółowe warte ponownego rozważenia (np. niewłaściwe wydaje się wskazanie ustawicznego rozwoju zawodowego jako negatywnego ograniczenia). EKES pragnie podkreślić, że w celu zapewnienia niedyskryminacyjnego podejścia do różnych systemów regulacji konieczne byłoby włączenie nie tylko regulacji *ex ante* (np. ochrona tytułu, wymogi kwalifikacyjne), ale także regulacji *ex post* (np. wymogi zawarte w kodeksach budowlanych i pozwoleniach na budowę). Ponadto należy wyraźnie stwierdzić, że wskaźnik restrykcyjności jest neutralny bez oświadczenia o wartości lub uzasadnienia regulacji.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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