KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.1.2017 r.
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SWD(2016) 462 final}
{SWD(2016) 463 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Nadrzędnym priorytetem Komisji w zakresie pogłębionego i bardziej sprawiedliwego rynku wewnętrznego „będzie umieszczenie działań politycznych, które przyczynią się do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, w centrum agendy”[1]. W opinii Rady Europejskiej „realizacja pogłębionego i bardziej sprawiedliwego jednolitego rynku będzie miała zasadnicze znaczenie dla tworzenia nowych miejsc pracy, wspierania wydajności i zapewniania atrakcyjnego klimatu dla inwestycji i innowacji”[2]. Nie należy przeceniać istotnej roli, jaką usługi świadczone w ramach zawodów regulowanych odgrywają w gospodarce UE; w szeregu badań wykazano niewykorzystane korzyści płynące ze wspierania rozwoju jednolitego rynku usług.

W obliczu braku zharmonizowanych wymagań na poziomie UE odpowiedzialność za kwestie związane z regulacją zawodów regulowanych spoczywa na państwach członkowskich. Odpowiedzialność za podjęcie decyzji w kwestii tego, czy w danym przypadku zachodzi konieczność przeprowadzenia interwencji oraz ustanowienia przepisów i ograniczeń regulujących dostęp do danego zawodu lub możliwość wykonywania tego zawodu, spoczywa na poszczególnych państwach członkowskich, przy czym przy podejmowaniu takich decyzji państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia poszanowania zasad niedyskryminacji i proporcjonalności. W większości przypadków przyjęcie stosownych regulacji jest uzasadnione, a wręcz pożądane – dotyczy to np. kwestii związanych ze zdrowiem i bezpieczeństwem. W celu zapewnienia, by regulacje były odpowiednie do zamierzonego celu i nie stwarzały nieuzasadnionych obciążeń, należy poddać je gruntownej analizie, aby móc w pełni ocenić ich wpływ na zainteresowane strony i szersze otoczenie biznesowe. Zgodnie z priorytetami Komisji dotyczącymi zatrudnienia i wzrostu gospodarczego kluczowe jest zapewnienie optymalnego otoczenia regulacyjnego. W związku z tym – w ramach strategii jednolitego rynku[3] – zapowiedziano podjęcie kroków zmierzających do wprowadzenia „analizy proporcjonalności” *ex ante* przy przeprowadzaniu reformy regulacji usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych.

Prawo do pracy rozumiane jako swoboda wykonywania wybranego zawodu lub prowadzenia działalności jest zapisane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług należą do kluczowych korzyści wynikających z jednolitego rynku UE. Szczególnie uciążliwe dla MŚP jest przezwyciężanie ograniczeń w zakresie tych swobód. Środki regulacyjne muszą być należycie uzasadnione, co można osiągnąć poprzez dogłębną ocenę proporcjonalności.

„Zawody regulowane” są obecne we wszystkich sektorach gospodarki i odnoszą się do rodzajów działalności wymagających szczególnych kwalifikacji zawodowych. Z czasem każde państwo członkowskie wprowadziło różne regulacje odzwierciedlające długoletnie tradycje, które miały formę regulacji państwowych albo samoregulacji wprowadzonych przez stowarzyszenia zawodowe. Zasadniczo istniały uzasadnione powody regulacji oparte na

---

1 https://ec.europa.eu/priorities/index_pl

2 http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/

3 https://ec.europa.eu/growth/single-market_pl

potrzebie ochrony podstawowych celów interesu publicznego, przy czym w ich wyniku społeczeństwo odnosi korzyści na przykład dzięki doprecyzowaniu wiedzy technicznej, szkoleń i kompetencji wymaganych od specjalistów w celu zapewnienia ochrony obywateli. Niewłaściwe regulacje mogą jednak przyczynić się do powstania obciążeń dla przedstawicieli zawodów regulowanych, przedsiębiorstw i konsumentów; obciążenia te mogą obejmować nieproporcjonalne wymogi w zakresie kwalifikacji, szeroki zakres czynności zastrzeżonych, obowiązkowe członkostwo w stowarzyszeniach zawodowych lub inne środki. W tym względzie Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie podkreślał, że nawet w przypadku braku jakiegokolwiek rodzaju dyskryminacji krajowe przepisy regulujące dostęp do określonych zawodów i wszelkie wymogi dotyczące kwalifikacji mogą utrudniać obywatelom Unii i przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w UE korzystanie z podstawowych wolności przysługujących im zgodnie z Traktatem lub sprawiać, że korzystanie z tych podstawowych wolności będzie dla nich mniej atrakcyjne[4]. Trybunał podkreślił również, że fakt, iż jedno państwo członkowskie stosuje mniej restrykcyjne przepisy niż inne państwo członkowskie, nie musi oznaczać, że przepisy tego drugiego państwa są nieproporcjonalne i niezgodne z prawem Unii. Odpowiedzialność za ocenienie – w poszczególnych przypadkach – czy należy ograniczyć dostęp do określonego zawodu i wykonywania go oraz które ograniczenia najlepiej odpowiadają na szczególne obawy związane z interesem publicznym, spoczywa na państwach członkowskich, które w tym celu muszą wziąć pod uwagę cały kontekst regulacyjny dotyczący danego zawodu.

W 2013 r. dyrektywa 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych została zmieniona dyrektywą 2013/55/UE w celu modernizacji prawa Unii w obszarze zawodów regulowanych. Dyrektywa ta zapewniła także przejrzystość oraz wprowadziła wzajemną ocenę wszystkich zawodów regulowanych w państwach członkowskich. Na podstawie informacji przedłożonych przez odpowiednie właściwe organy w trakcie procesu wzajemnej oceny wydaje się, że przeprowadzenie tego rodzaju oceny okazało się wyzwaniem dla wielu państw członkowskich[5]. Fakt, że większość ocen nie była odpowiednio uzasadniona, wskazuje na podstawowy problem związany ze sposobem oceniania potrzeby regulacji i jej skutków dla szerszego otoczenia biznesowego. Proces wzajemnej oceny wykazał, że decyzje regulacyjne nie zawsze opierają się na solidnej i obiektywnej analizie, ani nie są przeprowadzane w sposób otwarty i przejrzysty. Ponadto, nawet pomimo szczegółowych dyskusji i wytycznych przedstawionych dotychczas przez Komisję, dyrektywa nie zapobiegła wprowadzaniu nowych środków ograniczających, którym nie towarzyszy obiektywna i kompleksowa analiza. Państwa członkowskie wprowadziły nowe przepisy, na przykład dotyczące wykonywania zawodu prawnika, lub wprowadziły lub rozszerzyły zastrzeżenia czynności, dotyczące na przykład doradztwa podatkowego lub przewodników turystycznych bez oceny proporcjonalności lub z bardzo powierzchowną oceną.

Obecny nierówny poziom kontroli zawodów w całej UE ma negatywny wpływ na świadczenie usług i mobilność zawodową. Działania podejmowane samodzielnie przez poszczególne państwa członkowskie nie zapewnią spójnych ram prawnych UE na potrzeby oceny proporcjonalności przewidzianych przepisów krajowych i odniesienia się do istniejących problemów, z którymi zmagają się organy krajowe. Główne cele działania to większa jasność stosowanych kryteriów, która zwiększy wiarygodność, przejrzystość i porównywalność w poszczególnych państwach członkowskich, jak również zapewnienie, aby

[4] Zob. wyroki w sprawach C-340/89 Vlassopoulou i C-55/94 Gebhard.

[5] Jak wyjaśniono bardziej szczegółowo w załączonej ocenie skutków, po prawie roku od transpozycji do prawa krajowego nadal nie przeprowadzono ok. jednej trzeciej ocen proporcjonalności. Ok. 70 % otrzymanych ocen zawierało decyzję o utrzymaniu *status quo* w związku z nieprzeprowadzonymi ocenami.

przepisy były stosowane w jednakowy sposób, co pozwoli uniknąć dalszego obciążania oraz rozdrobnienia jednolitego rynku. Cele te można lepiej zrealizować na szczeblu UE z uwagi na jego skalę i oddziaływanie przez wprowadzenie ogólnounijnego mechanizmu oceny, stosowanego przez wszystkie państwa członkowskie w podobny sposób. Biorąc pod uwagę częste zmiany regulacji dotyczących zawodów, istnieje ryzyko, że bez działań na poziomie UE luka pomiędzy tymi, którzy stosują już dobre praktyki regulacyjne i odpowiednio oceniają proporcjonalność przed podjęciem decyzji o przyjęciu regulacji[6], a tymi, którzy tak nie postępują, zwiększy się, co spowoduje wzrost rozbieżności w zakresie jakości regulacji. Ostatecznie ma to negatywny wpływ na dostęp do zawodów i powoduje negatywne konsekwencje zarówno dla konsumentów, jak i dla gospodarek.

Aby odnieść się do tej kwestii, Komisja ogłosiła w ramach strategii jednolitego rynku inicjatywę ustanawiającą analizę proporcjonalności, która ma być wykorzystywana przez państwa członkowskie przed przyjęciem lub zmianą przepisów krajowych regulujących dostęp do określonych zawodów. Istnieje znaczny potencjał, aby wzmocnić tworzenie wzrostu i miejsc pracy w państwach członkowskich poprzez zwiększenie przejrzystości w zakresie ich zawodów regulowanych, przeprowadzenie bardziej szczegółowej analizy proporcjonalności nowych reguł przed ich przyjęciem, przy jednoczesnym przeprowadzeniu reform w zakresie zawodów regulowanych w celu zmodernizowania związanych z nimi wymogów. Jak opisano w ocenie skutków towarzyszącej niniejszemu wnioskowi, szereg badań pokazuje, w jaki sposób nieodpowiednie wybory regulacyjne mogą zakłócać konkurencję poprzez ograniczanie wejścia na rynek, co może skutkować znaczną utratą możliwości zatrudnienia, wyższymi cenami dla konsumentów oraz ograniczeniem swobodnego przepływu. Jeżeli chodzi o samo tworzenie miejsc pracy, z badania akademickiego wynika, że w UE można by utworzyć ok. 700 000 dodatkowych miejsc pracy[7] dzięki rozwiązaniu kwestii niepotrzebnych i nieproporcjonalnych regulacji.

Analiza proporcjonalności została zatem zaprojektowana w celu wspierania lepszych praktyk regulacyjnych oraz, docelowo, ich wyników. Analiza ta ma zastosowanie do nowo wprowadzonych lub poddanych przeglądowi wymagań dotyczących dostępu do zawodów regulowanych lub możliwości wykonywania tych zawodów. Konsoliduje ona orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w zakresie proporcjonalności wymagań, ograniczania dostępu do zawodów regulowanych lub możliwości wykonywania tych zawodów, jednak pozostawia państwom członkowskim decyzję w zakresie przedmiotu i sposobu regulacji, a decyzja ta powinna być oparta na dowodach wynikających z dogłębnej, przejrzystej i obiektywnej oceny. Uwzględnia ona w pełni specyfikę każdego zawodu i jego otoczenie regulacyjne. Korzyści dla specjalistów, konsumentów i administracji publicznej płynące z tej inicjatywy są w głównej mierze związane z faktem, że zapewni ona lepsze regulacje dotyczące zawodów poprzez zapobieganie przyjmowaniu nieproporcjonalnych przepisów. Celem niniejszego wniosku jest w dużym stopniu kodyfikacja utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Odstąpienie od tego orzecznictwa mogłoby zmienić charakter wniosku. Komisja może wycofać wniosek, jeżeli jego charakter ulegnie zmianie.

Dyrektywa UE znacząco ułatwiłaby zobowiązanie państw członkowskich do przestrzegania zasady proporcjonalności i zagwarantowałaby przeprowadzanie przez państwa członkowskie w równoważny sposób analizy proporcjonalności na wszystkich poziomach regulacji, co pozwoliłoby uniknąć fragmentacji jednolitego rynku.

---

[6] Raport Banku Światowego „Regular Economic Report", jesień 2016 r.: „Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue", http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer

[7] „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU", M. Koumenta, Queen Mary University of London, i M. Pagliero, Collegio Carlo Alberto Torino.

Inicjatywa ta ma na celu wprowadzenie jasności i propaguje obiektywne, niezawodne i kompleksowe analizy proporcjonalności w celu zwiększenia zaufania i innowacji poprzez regularne przeglądy krajowych regulacji dotyczących zawodów. U podstaw tego działania leży cel polegający nie tylko na wsparciu państw członkowskich w osiągnięciu przedmiotowych wspólnych celów, ale również udzielenie takiego wsparcia w sposób uporządkowany i sprawny, aby ułatwić im wykonywanie obowiązków administracyjnych.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tym obszarze polityki**

Wniosek jest spójny z obowiązującymi przepisami dyrektywy 2005/36/WE i je uzupełnia.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Wniosek jest spójny zarówno z priorytetami Komisji określonymi w strategii jednolitego rynku, jak i z celami UE dotyczącymi wzrostu i tworzenia miejsc pracy, zapewnienia swobodnego przepływu specjalistów, poprawy otoczenia biznesowego i oferowania wyboru konsumentom.

Kolejnym działaniem zapowiedzianym w ramach strategii jednolitego rynku jest zapewnianie okresowych wytycznych dotyczących szczególnych potrzeb. Przedmiotowa inicjatywa ma na celu zidentyfikowanie problemów w odniesieniu do poszczególnych państw i poszczególnych zawodów, w przypadku których reforma ram regulacyjnych byłaby korzystna pod względem gospodarczym i w oparciu o którą Komisja zaleci działania na poziomie państwa członkowskiego. Te dwa działania uzupełniają się wzajemnie pod tym względem, że analiza proporcjonalności zapewni ogólne ramy dla kryteriów, które należy stosować podczas oceny proporcjonalności przewidzianych regulacji, tj. „klauzulę o początku stosowania", podczas gdy okresowe wytyczne dotyczące potrzeb w zakresie reform będą się koncentrowały na konkretnych kwestiach wskazanych w istniejących regulacjach dotyczących określonych zawodów lub sektorów.

Niniejszy wniosek jest spójny z inicjatywą mającą na celu poprawę powiadomień w ramach dyrektywy usługowej i uzupełnia ją. Podczas gdy inicjatywa ta uzupełnia obecną procedurę notyfikacyjną stosowaną w odniesieniu do ograniczeń w ramach dyrektywy usługowej, niniejszy wniosek zapewnia jasność w zakresie kryteriów, które państwa członkowskie powinny stosować podczas oceny proporcjonalności projektów krajowych aktów prawnych regulujących zawody i objętych zakresem stosowania dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Niektóre wymogi krajowych regulacji dotyczących zawodów (np. w odniesieniu do formy prawnej lub struktury udziałowej) podlegają zarówno dyrektywie w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, jak i dyrektywie usługowej. W takich przypadkach ocena proporcjonalności byłaby oparta na zasadach określonych w niniejszym wniosku, a informacje przekazywane w ramach procedury notyfikacji w ramach dyrektywy usługowej musiałyby opierać się na tej ocenie i ją odzwierciedlać. Zapewniono spójność między tymi instrumentami, a niniejszy wniosek nie wprowadza żadnych nowych procedur notyfikacyjnych.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Podstawę wniosku stanowią art. 46, art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE.

Unia Europejska ma prawo podejmować działania w obszarze regulacji zawodów, aby osiągnąć cele rynku wewnętrznego w oparciu o artykuły zawarte w TFUE dotyczące

swobodnego przepływu osób i usług. W szczególności art. 46 TFUE przewiduje przyjęcie konkretnych przepisów w obszarze swobodnego przepływu pracowników, art. 53 ust. 1 TFUE przewiduje uchwalenie dyrektyw w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności na własny rachunek, a art. 62 TFUE stanowi podstawę aktów prawnych w zakresie swobody świadczenia usług.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Zgodnie z zasadą pomocniczości UE powinna podejmować działania wyłącznie w przypadku, gdy cele proponowanego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, a mogą zostać lepiej osiągnięte przez UE. Jak wskazują informacje uzyskane w ramach procesu wzajemnej oceny, znaczne różnice między państwami członkowskimi występują zarówno pod względem stosowanych kryteriów, jak i intensywności ocen. Obecny nierówny poziom kontroli proporcjonalności w zakresie regulacji dotyczących zawodów w całej UE i wynikające z niego skutki znacząco wpływają na szeroko pojętą gospodarkę UE oraz świadczenie usług i mobilność zawodową. Według badań przeprowadzonych zarówno niezależnie, jak i tych zleconych przez Komisję nieproporcjonalne regulacje negatywnie wpływają na tworzenie miejsc pracy, wzrost, wybór konsumenta, ceny, innowacje, inwestycje i handel[8]. Odnotowano także korzyści z kroków poczynionych w zakresie reformy regulacji, które nie wywarły bezpośredniego wpływu na ochronę uzasadnionych interesów publicznych:

- reforma Bersaniego we Włoszech z 2006 r. wprowadziła na rynek nowe podmioty, tym samym prowadząc do zwiększenia całkowitego zatrudnienia młodych farmaceutów[9];
- reforma sądownictwa w Polsce, która wprowadziła obiektywne zasady dostępu, doprowadziła do prawie trzykrotnego zwiększenia liczby prawników w okresie 2005–2015 i sprawiła, że liczba radców prawnych niemal podwoiła się, nie wywołując negatywnego wpływu na wynagrodzenia i jakość[10];
- w Grecji reformy doprowadziły do zmniejszenia cen dla konsumentów usług świadczonych w ramach zawodów prawniczych oraz zawodów takich jak: agenci nieruchomości, księgowi, doradcy podatkowi i fizjoterapeuci, które zostały zliberalizowane w ramach reformy przyjętej w 2011 r. Liczba przedsiębiorstw typu start-up w przypadku zawodów notariusza, biegłego rewidenta, przewodnika turystycznego i biegłego rzeczoznawcy zwiększyła się ponad dwukrotnie w 2014 r. w porównaniu z roczną średnią przed liberalizacją[11].

Oddzielne działania podejmowane wyłącznie przez poszczególne państwa członkowskie nie zapewnią jednak spójnych ram prawnych UE na potrzeby oceny proporcjonalności przepisów krajowych i nie rozwiążą istniejących problemów napotykanych przez organy krajowe. Dlatego też cele tych działań, tj. niezawodność i porównywalność ocen proporcjonalności,

---

8 Zob. na przykład COM(2013) 676; „The Cost of Non-Europe in the Single Market for services", Dział ds. Analiz Parlamentu Europejskiego, 2014; „Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators", Komisja Europejska, 2015; „Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade", H. Kox, A. Lehour, 2005; „The discriminatory effect of domestic regulations on international services trade: evidence from firm-level data", EFIGE, 2012; „Business services – Assessment of Barriers and their Economic Impact", Komisja Europejska, 2015; „The Economic Impact of Professional Services Liberalisation", Komisja Europejska, 2014, http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=en

9 http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=pl

10 Ibid.

11 Ibid.

można osiągnąć skuteczniej na poziomie UE ze względu na ich skalę i skutki dzięki wprowadzeniu wspólnego mechanizmu oceny w całej UE stosowanego w podobny sposób przez wszystkie państwa członkowskie. W rezultacie prawo krajowe odzwierciedlałoby określone w zaproponowanym działaniu kryteria, które organy krajowe musiałyby uwzględnić, dokonując oceny proporcjonalności krajowej regulacji zawodów.

Podejście UE umożliwiłoby więc organom krajowym przeprowadzenie kompleksowych i porównywalnych kontroli proporcjonalności poprzez stworzenie przejrzystych i przewidywalnych ram prawnych na potrzeby dokonywania oceny przeszkód dla regulowanych zawodów. Rada Europejska wielokrotnie wzywała do podjęcia działań w tym zakresie. W lutym 2015 r. Rada Europejska wezwała do przedstawienia wytycznych[12], po czym z zadowoleniem przyjęła włączenie analizy proporcjonalności do strategii jednolitego rynku, stwierdzając, iż „powtarza, że jednolity rynek jest najważniejszym motorem wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w Europie oraz ma zasadnicze znaczenie dla inwestycji i zwiększania europejskiej konkurencyjności. Podkreśla, że wzmocnienie i pogłębienie jednolitego rynku wymaga pilnych i ambitnych działań zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym po to, by osiągnąć konkretne i pragmatyczne rozwiązania przynoszące bezpośrednie korzyści konsumentom i przedsiębiorstwom, zwłaszcza MŚP[13]. Ostatnio w czerwcu 2016 r. Rada wezwała Komisję do podjęcia kroków, aby „dynamicznie kontynuować wysiłki w kierunku lepszej regulacji”[14].

- **Proporcjonalność**

Niniejszy wniosek jest zgodny z zasadą proporcjonalności określoną w art. 5 ust. 4 TUE. Wybrany wariant strategiczny ma na celu osiągnięcie właściwej równowagi między zapewnieniem osiągnięcia celów interesu publicznego i jakości usług, z jednej strony, a z drugiej strony – poprawą dostępu specjalistów do zawodów regulowanych i ich wykonywania, wraz z zapewnieniem konsumentom szerszego wyboru. Wniosek jest zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ w rozwiązaniach zakłada się oszczędność kosztową i zmniejszenie obciążeń administracji publicznej, a wniosek zapewnia przejrzyste kryteria przeprowadzania oceny proporcjonalności regulacji zawodów i powinien zapobiec wprowadzaniu obciążeń związanych z wdrażaniem niepotrzebnych środków w przyszłości. Obciążenie administracyjne związane z analizą proporcjonalności zostało już ocenione przy okazji przeglądu dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych z 2013 r. Zgodnie z tą oceną koszty wynikające z obecnego wniosku, związane z nałożeniem na wymogi regulacyjne obowiązku analizy proporcjonalności, powinny mieć ograniczony wpływ[15]. Ich wpływ może być nieco większy w przypadku państw członkowskich, które nie spełniają obecnie wymogów wdrożenia dyrektywy. Oczekuje się jednak, że wystąpią ogólne pozytywne skutki w zakresie kosztów administracyjnych, gdyż w wyniku ulepszenia systemu państwa członkowskie będą w mniejszym stopniu narażone na postępowania w sprawie naruszenia. Komisja zamierza współpracować z państwami członkowskimi w celu udzielenia im dodatkowej pomocy we wdrażaniu niniejszej dyrektywy, mając na celu dalsze ograniczanie kosztów. Wniosek nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia założonych celów i w najlepszy sposób zapewnia ich osiągnięcie. Wzajemna ocena przebiegała według wytycznych i wykazała brak dowodów na to, że decyzje regulacyjne opierają się na solidnej i obiektywnej analizie lub że są wydawane w sposób otwarty i

[12] Wnioski Rady w sprawie polityki dotyczącej jednolitego rynku z dnia 2–3 marca 2015 r. https://eu2015.lv/images/notikumi/2015_03_02_COMPET_conclusions_ST_6197_2015_INIT_EN.pdf

[13] http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6622-2016-INIT/pl/pdf

[14] http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2016/06/28-29/

[15] Zob. dołączona ocena skutków.

przejrzysty. Po ponad trzech latach od rozpoczęcia wzajemnej oceny nadal nie przedłożono około jednej trzeciej analiz proporcjonalności, a w przypadku 70 % przedłożonych badań zawnioskowano o utrzymanie regulacyjnego *status quo*, mimo iż towarzysząca analiza proporcjonalności wypadła słabo. Ponadto tempo zmian regulacji zawodów jest wysokie i Komisja ma świadomość istnienia tendencji obciążania specjalistów nowymi regulacjami bez uprzedniego przeprowadzenia odpowiedniej analizy proporcjonalności w zakresie potrzeby, wartości i skutków takich obciążeń.

- **Wybór instrumentu**

Na instrument wybrano nową dyrektywę, która zapewni państwom członkowskim pewną elastyczność w zakresie transpozycji i wdrażania w celu uchwycenia istoty prawnej i wielopoziomowego charakteru zasady proporcjonalności. Dyrektywa jest wiążąca w odniesieniu do zamierzonego rezultatu i dlatego jest odpowiednim instrumentem służącym do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego z punktu widzenia swobodnego przepływu pracowników, swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Poza faktem, iż są to cele Unii Europejskiej, zgodnie z Traktatem państwa członkowskie muszą sprostać pewnym oczekiwaniom prawnym, w związku z czym, aby wybór dotyczący tego, czy i jak regulować zawód, pozostawał w ich kompetencji, musi on być zgodny z zasadami zasadności, proporcjonalności i konieczności.

W ocenie skutków szczegółowo przedstawiono nie tylko skalę problemu regulacji zawodów i skutki zbędnych regulacji dla szerzej pojętej gospodarki europejskiej, ale również trudności, przed którymi stają państwa członkowskie starające się z nim zmierzyć. Dyrektywa pozwoli państwom członkowskim wprowadzić obszerną ocenę proporcjonalności do istniejących procedur krajowych, co przy braku narzuconej przez Komisję metodologii pozwoli im podejmować działania z zachowaniem swobody uznania i uwzględnieniem ich własnych struktur, nie wywierając negatywnego wpływu na główny cel dyrektywy: wprowadzenie porównywalnego, przejrzystego, niezawodnego, obiektywnego i opartego na dowodach procesu podejmowania decyzji. Biorąc pod uwagę powyższe powody, Komisja uznała dyrektywę za najbardziej odpowiedni i skuteczny środek.

3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny ex post / kontrole sprawności obowiązującego prawodawstwa**

Przed swoim gruntownym przeglądem w 2013 r. dyrektywa 2005/36/WE była przedmiotem szczegółowej oceny dotyczącej niedociągnięć w obecnym procesie mającym ułatwiać swobodny przepływ specjalistów. W oparciu o te ustalenia za pomocą dyrektywy 2013/55/UE zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE wprowadzono, obok innych wymogów, obowiązek państw członkowskich przeprowadzania oceny proporcjonalności regulacji zawodów. Na podstawie tych ocen, zgodnie z art. 59 ust. 9, do stycznia 2017 r. Komisja ma przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu i Radzie swoje ustalenia końcowe dotyczące przeglądu krajowych przepisów regulujących dostęp do określonych zawodów i ocen proporcjonalności przeprowadzonych przez państwa członkowskie, którym towarzyszą w stosownych przypadkach wnioski dotyczące przyszłych inicjatyw. Niniejszy wniosek nie jest rezultatem ogólnej oceny dyrektywy, której dokonano dopiero niedawno, a wynika z oceny Komisji i stanowi część inicjatyw przewidzianych w art. 59 ust. 9 dyrektywy 2013/55/UE podejmowanych w wyniku wniosku z oceny Komisji. Możliwość zgłoszenia kolejnego wniosku była więc przewidziana w ramach działań następczych zmierzających do poprawy wdrażania i skuteczności nowych przepisów.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Konsultacje społeczne przeprowadzono między dniem 27 maja a dniem 22 sierpnia 2016 r. Otrzymano w sumie 420 uwag. Uwagi pochodziły od osób fizycznych, przedstawicieli zawodów regulowanych, stowarzyszeń zawodowych, organów regulacyjnych, organów rządowych i pracowników naukowych. Zainteresowane strony osiągnęły szeroki konsensus, ustalając, że działania należy podjąć na poziomie UE w celu zapewnienia przejrzystości i wprowadzenia wspólnego podejścia w zakresie analiz proporcjonalności. Większość respondentów poparła rozwiązanie wiążące (dyrektywę), a wśród nich: użytkownicy; dostawcy, zarówno duże, jak i małe przedsiębiorstwa; organy publiczne oraz związki zawodowe poparli wniosek. Niektóre stowarzyszenia zawodowe wykazały mniej pozytywne podejście. W szczególności niemiecki i austriacki sektor rzemieślniczy uzgodniły wspólną odpowiedź 100 stowarzyszeń rzemieślniczych odrzucającą propozycję podjęcia jakiegokolwiek działania na poziomie UE poprzez dyrektywę lub podejście oparte na wytycznych. Przy zestawianiu wyników konsultacji zapadła decyzja o uwzględnieniu każdej z uzgodnionych odpowiedzi[16] i, mimo to, udało się utrzymać większościowe poparcie dla wniosku. Ponadto podczas konsultacji stwierdzono potrzebę działania, jako że różnice w podejściu do analizy pojawiły się nie tylko na poziomie UE, ale także w poszczególnych państwach członkowskich. Odnotowano również brak jasności co do istnienia jakichkolwiek oczekiwań opartych na analizie i proporcjonalności podczas projektowania regulacji oraz fragmentaryczne podejście do konsultacji i przejrzystości.

Podsumowanie wyników dostępne jest pod adresem: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/.

Ponadto dnia 18 maja 2016 r. Komisja zorganizowała konferencję wysokiego szczebla, która pozwoliła na dalszą wymianę uwag.

O przedmiotowych kwestiach dyskutowano również z państwami członkowskimi podczas spotkania grupy wysokiego szczebla w dniach 3 maja 2016 r. i 10 listopada 2016 r.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Do przygotowania niniejszego wniosku przyczyniły się wyniki wzajemnej oceny zawodów regulowanych, którą przeprowadziły państwa członkowskie wraz z Komisją.

Badania OECD wskazują, że mobilność pracowników jest jednym z kluczowych czynników warunkujących produktywność, która wspiera wzrost gospodarczy[17]. Ponadto Komisja zamówiła badania ekonomiczne dotyczące skutków reform dla wymogów regulacyjnych w zakresie dostępu do wybranych zawodów w czterech krajach: Niemczech, Grecji, Włoszech i Zjednoczonym Królestwie[18].

Ponadto na podstawie ankiety przeprowadzonej w kwietniu 2015 r. we wszystkich 28 państwach członkowskich można uznać, że przynajmniej 21 % siły roboczej Unii Europejskiej (50 mln osób) pracuje w zawodach regulowanych[19].

---

16 W takich przypadkach przyjętą praktyką jest, że uzgodnione odpowiedzi liczone są jako jedna.

17 http://www.oecd.org/eco/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf

18 http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=pl

19 M. Koumenta i M. Pagliero (2016), „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU". Zob.: http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362?locale=pl

- **Ocena skutków**

Zgodnie z polityką lepszego stanowienia prawa służby Komisji przeprowadziły ocenę skutków, w której przeanalizowano różne warianty polityki oraz ich skutki dla zainteresowanych stron[20].

Poszczególne warianty przeanalizowane w ocenie skutków:

Wariant 1 – wydanie wytycznych dotyczących proporcjonalności i pogłębiona wymiana informacji między organami w zakresie wprowadzenia ogólnounijnej analizy proporcjonalności w odniesieniu do zawodów regulowanych, które mogłoby obejmować kilka wariantów.

Wariant 2a – określenie minimalnych kryteriów przeprowadzania kontroli proporcjonalności w oparciu o orzecznictwo i w ramach jego uzupełnienia oraz zapewnienie przejrzystości ocen państw członkowskich za pomocą instrumentu wiążącego (dyrektywy).

Wariant 2b – wprowadzanie takiego samego podejścia jak w wariancie 2a, ale w drodze zalecenia.

Wariant 3a – uzupełnienie wariantu 2a o dodatkowe aspekty proceduralne, takie jak konsultacje społeczne i okresowy przegląd z wykorzystaniem instrumentu wiążącego (dyrektywy).

Wariant 3b – z tymi samymi aspektami jak w wariancie 3a, ale w drodze zalecenia.

Uwzględniając wyniki konsultacji, doświadczenia i dowody przedstawione w ramach oceny skutków, Komisja stwierdziła, że najlepszym wariantem służącym poprawie obecnej sytuacji jest wariant 3a:

Wariant 1 – podejście oparte na wytycznych zostało już przetestowane: najpierw poprzez wydanie komunikatu w 2013 r., następnie za pośrednictwem sieci i wytycznych dla dwuletniej wzajemnej oceny; podejście to nie było w stanie odpowiednio rozwiązać wykrytych problemów regulacyjnych. Poza tym Komisja intensywnie współpracowała z państwami członkowskimi, aby zachęcić je do uwzględnienia w większym stopniu kwestii proporcjonalności (poprzez wizyty w państwach członkowskich, konferencję, Fora Jednolitego Rynku i warsztaty).

Wariant 2a – rozwiązałoby to problemy, z którymi borykają się państwa członkowskie przy dokonywaniu wykładni orzecznictwa, dostarczyłoby też jasne kryteria oceny, a tym samym w pewien sposób poprawiłoby jakość ocen i ostateczne wyniki.

Wariant 2b – wariant ten oraz wariant 3b mają te same wady co wariant 1. Droga „fakultatywna” nie rozwiązałaby problemu polegającego na pomijaniu przez państwa członkowskie przeprowadzania kontroli proporcjonalności, nie można zatem przewidzieć jej jako metody zapobiegania wprowadzaniu zbędnych obciążeń w przyszłości ani skutecznego mechanizmu usuwania problemów wskazanych w wyniku takich przeglądów. Powyższe ograniczenia zmniejszyłyby też możliwość dzielenia się informacjami w sposób bardziej przejrzysty z obywatelami i zainteresowanymi stronami.

[20] Dokument roboczy służb Komisji – Ocena skutków towarzysząca wnioskowi (SWD(2016) 463).

Wariant 3a – okresowe przeglądy zapewniłyby uchylanie regulacji, które nie są już odpowiednie, natomiast włączenie konsultacji sprzyjałoby większemu zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych stron, w tym organizacji konsumentów i obywateli, tak by zapewnić również uwzględnienie ich interesów.

Wariant 3b – podobnie jak w wariancie 2b nieobowiązkowe podejście nie zapewni podjęcia tych działań.

Biorąc pod uwagę doświadczenie i oceny przeprowadzone w trakcie przygotowywania niniejszego wniosku, można stwierdzić, że droga uznaniowa – zalecenie – nie doprowadziłaby do przeprowadzenia koniecznej analizy, zwłaszcza w najtrudniejszych przypadkach. Ogólny obowiązek przeprowadzania okresowych przeglądów w celu informowania wszystkich zainteresowanych stron oraz zobowiązanie do zapewnienia minimum obiektywności i bezstronności można wprowadzić wyłącznie wówczas, gdy zostaną one nałożone prawnie, a to może zagwarantować jedynie dyrektywa.

Dnia 9 października 2016 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej wydała pozytywną opinię w sprawie tej inicjatywy. Główne zalecenia Rady były takie, by we wniosku rozwinąć porównanie z innymi inicjatywami, lepiej wyjaśnić skalę problemu oraz to, dlaczego obecne struktury nie są w stanie go rozwiązać, a także by przedstawić bardziej szczegółowo, w jaki sposób przepisy wniosku będą funkcjonować i jakie są opinie zainteresowanych stron, jak również skutki dla MŚP, konsumentów i organów krajowych. Zostało to należycie uwzględnione.

Opinię tę można znaleźć pod adresem:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm#grow

Różne warianty polityki i ich wpływ na zainteresowane strony zostały szczegółowo przeanalizowane w ocenie skutków dostępnej na następującej stronie internetowej:
http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8827&lang=pl

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Wzajemna ocena przeprowadzona przez państwa członkowskie razem z Komisją w latach 2014–2016 wykazała nierówny poziom kontroli krajowych środków regulacyjnych i brak jasności kryteriów, które mają być stosowane w ocenie proporcjonalności. Oznacza to, że oceny proporcjonalności – przeprowadzone na poziomie krajowym oraz oparte na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i podejściu poszczególnych państw – w obecnej postaci nie wykorzystują swojego potencjału w dziedzinie zapewnienia wartości dodanej na rzecz urzeczywistnienia jednolitego rynku.

- **Prawa podstawowe**

Niniejszy wniosek promuje prawa zawarte w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, mianowicie swobodę wyboru zawodu i swobodę prowadzenia przedsiębiorstwa.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Niniejszy wniosek nie ma wpływu na budżet UE.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Komisja będzie składać regularne sprawozdania do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrażania i wykonywania analiz proporcjonalności na poziomie krajowym. Zgodnie z planem ocena ta ma zostać przeprowadzona w tym samym czasie co ocena dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

- **Dokumenty wyjaśniające (w przypadku dyrektyw)**

W związku z niniejszym wnioskiem nie wymaga się dodatkowych dokumentów wyjaśniających towarzyszących transpozycji do prawa krajowego, ponieważ opiera się on na obowiązującym orzecznictwie i podstawowej zasadzie lepszego stanowienia prawa. Niemniej jednak Komisja może, w razie konieczności, przedstawić dalsze wytyczne.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

W art. 1 i 2 określono przedmiot i zakres stosowania dyrektywy, mianowicie stworzenie ram prawnych do przeprowadzania ocen proporcjonalności przed wprowadzeniem nowych lub zmianą istniejących przepisów ustawodawczych, regulacyjnych lub administracyjnych ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub możliwość wykonywania tych zawodów. Niniejsza dyrektywa nie obejmuje analiz proporcjonalności w zakresie regulacji szczególnych zawodów wprowadzonych przez inne instrumenty UE.

W art. 3 zawarto definicje stosowane w niniejszym wniosku, które w dużym stopniu pokrywają się z definicjami zawartymi w dyrektywie 2005/36/WE. Dodatkowo określono definicje dla dwóch głównych rodzajów regulacji zawodów, tj. „czynności zastrzeżonych" i „ochrony prawnej tytułu zawodowego".

W art. 4 określono zobowiązanie państw członkowskich do przeprowadzenia oceny proporcjonalności *ex ante* umotywowanej dowodami jakościowymi i, w miarę możliwości, ilościowymi.

W art. 5 wymieniono uzasadnienia ze względu na cele leżące w interesie publicznym na podstawie TFUE lub uznane za takie przez Trybunał Sprawiedliwości. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem motywy o charakterze czysto ekonomicznym, które mają zasadniczo protekcjonistyczne cele lub skutki, ani powody czysto administracyjne nie mogą stanowić nadrzędnych względów interesu publicznego.

W art. 6 ust. 1 określono ogólne zobowiązanie państw członkowskich do ocenienia, czy nowe przepisy lub zmiana obowiązujących przepisów w sprawie ograniczenia dostępu do zawodów regulowanych lub możliwości wykonywania tych zawodów są konieczne i odpowiednie do zapewnienia osiągnięcia założonego celu i czy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu, przed wprowadzeniem tych przepisów lub zmianą obowiązujących przepisów. W art. 6 ust. 2 określono również główne kryteria, które właściwe organy muszą wziąć pod uwagę, takie jak charakter ryzyka, zakres czynności zastrzeżonych dla danego zawodu, związek między kwalifikacjami i czynnościami, wpływ gospodarczy danego środka itd. W art. 6 ust. 3 określono zakres stosowania mniej restrykcyjnych środków w celu osiągnięcia założonego celu, takich jak zastosowanie ochrony prawnej tytułu zawodowego bez czynności zastrzeżonych dla szczególnego zawodu. W art. 6 ust. 4 przedstawiono przegląd elementów, które należy wziąć pod uwagę przy analizie łącznego skutku wszystkich istniejących środków ograniczających dostęp do zawodów lub możliwość wykonywania tych zawodów.

A art. 7 określono zobowiązanie do informowania wszystkich zainteresowanych stron przed wprowadzeniem nowych środków i umożliwienia im przedstawienia swoich uwag.

W art. 8 przewidziano wymianę informacji między właściwymi organami różnych państw członkowskich, w związku z czym państwo członkowskie zamierzające zreformować dany zawód ma możliwość zebrania informacji na temat doświadczeń innych państw członkowskich.

W art. 9 przewidziano przejrzystość oceny proporcjonalności.

W art. 10 przewidziano okresowy przegląd dyrektywy.

W art. 11 określono transpozycję dyrektywy do prawa krajowego.

W art. 12 określono postanowienia dotyczące wejścia dyrektywy w życie.

W art. 13 określono adresatów dyrektywy.

2016/0404 (COD)

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 46, art. 53 ust. 1 oraz art. 62,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego[21],

uwzględniając opinię Komitetu Regionów[22],

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Swoboda wyboru zawodu jest prawem podstawowym. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej gwarantuje zarówno swobodę wyboru zawodu, jak i swobodę prowadzenia przedsiębiorstwa. Swobodny przepływ pracowników, swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług są podstawowymi zasadami rynku wewnętrznego zapisanymi w Traktacie. Przepisy krajowe określające dostęp do zawodów regulowanych nie powinny zatem stanowić żadnej nieusprawiedliwionej ani nieproporcjonalnej przeszkody w wykonywaniu tych podstawowych praw.

(2) W obliczu braku przepisów szczegółowych harmonizujących wymagania dotyczące dostępu do danego zawodu regulowanego lub możliwości wykonywania tego zawodu określone w prawie Unii, na państwach członkowskich spoczywa odpowiedzialność w zakresie decydowania o przedmiocie i sposobie regulacji dotyczącej danego zawodu w granicach zasad niedyskryminacji i proporcjonalności.

(3) Zasada proporcjonalności jest jedną z ogólnych zasad prawa Unii. Z orzecznictwa[23] wynika, że przepisy krajowe, które mogą ograniczać lub czynić mniej atrakcyjnym korzystanie z podstawowych wolności zagwarantowanych przez Traktat, powinny spełniać cztery przesłanki: powinny być stosowane w sposób niedyskryminujący; powinny być uzasadnione celami leżącymi w interesie publicznym; powinny być odpowiednie dla zapewnienia realizacji wyznaczonego celu; oraz nie powinny wykraczać poza to, co jest konieczne do realizacji tego celu.

---

21 Dz.U. C z , s. .

22 Dz.U. C z , s. .

23 Sprawa Reinhard Gebhard przeciwko Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, C-55/94 [1995] ECR I-4165.

(4) Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady[24] nałożyła na państwa członkowskie obowiązek oceny proporcjonalności wymogów, które ograniczają dostęp do zawodów regulowanych lub możliwość wykonywania tych zawodów, oraz informowania Komisji o wynikach takiej oceny w ramach procesu tzw. wzajemnej oceny. Oznaczało to, że państwa członkowskie musiały przeprowadzić przegląd prawa dotyczącego wszystkich zawodów regulowanych na swoim terytorium.

(5) W wyniku wzajemnej oceny stwierdzono brak jasności w zakresie kryteriów stosowanych przez właściwe organy krajowe podczas oceny proporcjonalności wymogów ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub możliwość wykonywania tych zawodów, a także nierówny poziom kontroli tych środków na wszystkich poziomach regulacji. Aby uniknąć fragmentacji jednolitego rynku i wyeliminować bariery dotyczące podejmowania i wykonywania pewnych działań w ramach zatrudnienia lub działalności na własny rachunek, konieczne jest ustalenie wspólnego podejścia na poziomie unijnym, które zapobiegłoby stosowaniu nieproporcjonalnych środków.

(6) W komunikacie z dnia 28 października 2015 r.: „Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw”[25] Komisja stwierdziła potrzebę przyjęcia analitycznych ram proporcjonalności do stosowania przez państwa członkowskie podczas przeglądu obecnych przepisów dotyczących zawodów regulowanych lub proponowania nowych przepisów.

(7) Działania objęte tą dyrektywą powinny dotyczyć zawodów regulowanych objętych zakresem stosowania dyrektywy 2005/36/WE. Dyrektywę tę powinno się stosować w uzupełnieniu do dyrektywy 2005/36/WE i bez uszczerbku dla innych przepisów zawartych w pozostałych aktach unijnych dotyczących dostępu do danego zawodu regulowanego lub wykonywania tego zawodu.

(8) Państwa członkowskie powinny móc polegać na wspólnych ramach regulacyjnych opartych na jasno zdefiniowanych pojęciach prawnych i dotyczących różnych sposobów regulacji zawodów w Unii. Istnieje szereg sposobów regulacji zawodu, na przykład zastrzeżenie dostępu do określonej czynności lub możliwości jej wykonywania dla osób posiadających kwalifikacje zawodowe. Przepisy krajowe mogą również regulować jeden ze sposobów wykonywania zawodów poprzez wprowadzenie warunków w zakresie używania tytułów zawodowych.

(9) 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.

(10) Proporcjonalność przepisów ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub możliwość ich wykonywania należy monitorować regularnie i z częstotliwością odpowiadającą danym regulacjom. Przegląd proporcjonalności restrykcyjnych przepisów krajowych dotyczących zawodów regulowanych powinien opierać się nie tylko na celowości tych przepisów w czasie ich wprowadzania, ale także na skutkach tych przepisów, które ocenia się po ich wprowadzeniu. Ocena proporcjonalności

---

[24] Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. L 255 z 30.9.2005, s. 22).

[25] COM(2015) 550 final.

przepisów krajowych powinna opierać się na zmianach zaistniałych w danym obszarze od momentu wprowadzenia tych przepisów.

(11) Państwa członkowskie powinny przeprowadzać ocenę proporcjonalności w sposób obiektywny i niezależny, w tym w przypadku gdy zawód jest regulowany pośrednio poprzez uprawnienie konkretnego organu zawodowego do przeprowadzenia tej oceny. W szczególności gdy ocenę przeprowadzają samorząd terytorialny, organy regulacyjne lub stowarzyszenia pracowników, które, dzięki znajomości warunków lokalnych i posiadaniu specjalistycznej wiedzy, mogą w pewnych przypadkach najlepiej identyfikować cele interesu publicznego i do tych celów dążyć, ich wybory strategiczne mogą wzbudzać niepokój w przypadkach, gdy działają na korzyść już istniejących na rynku podmiotów kosztem tych, które dopiero na niego wchodzą.

(12) W przypadkach gdy podejmowanie i wykonywanie pewnych działań w ramach zatrudnienia lub działalności na własny rachunek zależy od dostosowania się do przepisów dotyczących konkretnych kwalifikacji zawodowych, które państwa członkowskie ustanowiły bezpośrednio lub pośrednio, konieczne jest zapewnienie, aby przepisy te były zasadne z punktu widzenia celów interesu publicznego w rozumieniu Traktatu, a mianowicie porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, lub nadrzędnych względów interesu publicznego uznanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. W celu ustalenia intensywności regulacji ważne jest zapewnienie, aby cele interesu publicznego były odpowiednio zidentyfikowane. Na przykład, aby zapewnić wysoki poziom ochrony zdrowia publicznego, państwa członkowskie powinny otrzymać margines swobody, aby móc decydować o stopniu ochrony, który chciałyby zapewnić w zakresie zdrowia publicznego, oraz o sposobie, w jaki ochronę tę należy osiągnąć. Niezbędne jest również wyjaśnienie, że nadrzędne względy interesu publicznego uznane przez Trybunał Sprawiedliwości obejmują równowagę finansową systemu zabezpieczenia społecznego; ochronę konsumentów, usługobiorców i pracowników; zabezpieczenie rzetelnego wymiaru sprawiedliwości; uczciwość transakcji handlowych; walkę z nadużyciami finansowymi i zapobieganie uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania; bezpieczeństwo ruchu drogowego; ochronę środowiska naturalnego i terenów miejskich; zdrowie zwierząt; własność intelektualną; zabezpieczenie i ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, celów polityki społecznej i celów polityki kulturowej. Zgodnie z obowiązującym orzecznictwem względy czysto ekonomiczne, głównie mające na celu protekcjonizm, a także względy czysto administracyjne, takie jak przeprowadzanie kontroli lub zbieranie danych statystycznych, nie mogą stanowić nadrzędnych względów interesu publicznego.

(13) Gdy państwo członkowskie ma zamiar uregulować dany zawód lub zmienić obowiązujące przepisy, powinno wziąć pod uwagę charakter ryzyka związanego z założonymi celami interesu publicznego, w szczególności ryzyko ponoszone przez konsumentów, specjalistów lub osoby trzecie. Należy również pamiętać o asymetrii informacji, która zazwyczaj pojawia się w obszarze usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych między konsumentami a specjalistami. Specjaliści dysponują wysokim poziomem wiedzy technicznej, której konsumenci mogą nie posiadać, dlatego konsumenci mogą mieć trudności z oceną jakości usług dostarczanych przez specjalistów.

(14) Aby spełnić wymóg proporcjonalności, środek powinien być odpowiedni do zapewnienia realizacji wyznaczonego celu. Środek powinien być uznany za odpowiedni do zapewnienia realizacji wyznaczonego celu wyłącznie w przypadku, gdy rzeczywiście odzwierciedla zamiar realizacji celu w sposób spójny i

systematyczny, na przykład gdy podejmowane są działania mające na celu wyeliminowanie podobnych rodzajów ryzyka związanego z określoną działalnością lub gdy wszelkie wyłączenia od ograniczeń stosowane są zgodnie z założonym celem. Ponadto środek krajowy powinien przyczyniać się do osiągnięcia założonego celu, dlatego nie należy uznać go za odpowiedni, gdy nie przynosi żadnych skutków pod względem zasadności.

(15) Wymogi dotyczące kwalifikacji zawodowych powinno się uznawać za konieczne tylko wtedy, gdy istniejące środki, takie jak prawo ochrony konsumentów, okazują się nieodpowiednie lub nie do końca skuteczne, aby osiągnąć zamierzony cel.

(16) Spośród elementów, które organy krajowe powinny wziąć pod uwagę, największe znaczenie mają: związek pomiędzy zakresem czynności zawodowych objętych przez dany zawód i wymaganymi kwalifikacjami zawodowymi; złożoność zadań, w szczególności w odniesieniu do poziomu, charakteru i czasu trwania szkolenia lub wymaganego doświadczenia; istnienie różnych dróg do osiągnięcia kwalifikacji zawodowych; zakres czynności zawodowych zastrzeżonych dla posiadaczy szczególnych kwalifikacji zawodowych, a w szczególności, czy czynność zastrzeżoną dla pewnych specjalistów można dzielić z innymi specjalistami; stopień autonomii w wykonywaniu zawodu regulowanego, w szczególności gdy czynności związane z zawodem regulowanym prowadzi się pod kontrolą i odpowiedzialnością należycie wykwalifikowanego specjalisty.

(17) W przypadku gdy państwo członkowskie reguluje zawód, należy wziąć pod uwagę, że wskutek rozwoju technologicznego asymetria informacji między konsumentami a specjalistami może się zmniejszać. Z uwagi na tempo zmian w zakresie technologii i postępu naukowego aktualizacje wymogów dostępu mogą się okazać dla niektórych zawodów szczególnie ważne.

(18) 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.

(19) Państwa członkowskie powinny porównać przedmiotowe krajowe środki z rozwiązaniami alternatywnymi i mniej restrykcyjnymi, które pozwalają osiągnąć ten sam cel, jednak nakładają mniej ograniczeń. Jeżeli środki są uzasadnione ochroną konsumentów, a stwierdzone ryzyko ogranicza się do relacji pomiędzy specjalistami a konsumentami, nie wywierając negatywnego wpływu na osoby trzecie, cel można osiągnąć poprzez mniej restrykcyjne środki niż zastrzeganie działań dla specjalistów, takie jak ochrona tytułu zawodowego lub wpisy do rejestru działalności. Tylko w przypadkach, w których środki mają na celu zapobieganie ryzyku poważnej szkody dla celów interesu publicznego, należy stosować regulacje w postaci czynności zastrzeżonej.

(20) Organy krajowe powinny przeprowadzić globalną ocenę okoliczności przyjęcia i wprowadzenia środka ograniczającego oraz przeanalizować w szczególności łączny skutek wprowadzenia szeregu wymogów w uzupełnieniu do szczególnych kwalifikacji zawodowych. Podejmowanie i wykonywanie określonych działań może być uwarunkowane zgodnością z pewnymi przepisami, takimi jak reguły dotyczące

organizacji zawodu, obowiązkowa przynależność do organu zawodowego, etyka zawodowa, nadzór i odpowiedzialność. W związku z tym przy ocenianiu łącznego skutku środków właściwe organy powinny także wziąć pod uwagę inne obowiązujące wymogi, takie jak ustawiczne doskonalenie umiejętności zawodowych, obowiązkowa przynależność do izby, systemy rejestracji lub zezwoleń, ograniczenia ilościowe, szczególne wymogi dotyczące formy prawnej i własności udziałów, ograniczenia terytorialne, ograniczenia multidyscyplinarne i zakaz łączenia funkcji, wymogi dotyczące ubezpieczenia, jak również wymagania w zakresie znajomości języka w stopniu niezbędnym do wykonywania zawodu. Środka wprowadzonego przez państwo członkowskie nie należy traktować jako niezbędnego do osiągnięcia założonego celu, jeżeli zasadniczo powiela on wymagania wprowadzone już w kontekście innych zasad lub procedur.

(21) 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.

(22) Aby ułatwić wymianę najlepszych praktyk każde państwo członkowskie powinno zachęcać odpowiednie właściwe organy do dzielenia się odpowiednimi, aktualizowanymi na bieżąco informacjami na temat regulacji dotyczących zawodów z innymi państwami członkowskimi.

(23) W celu zwiększenia przejrzystości i promowania ocen proporcjonalności opartych na porównywalnych kryteriach kluczowe jest, aby informacje przedłożone przez państwa członkowskie były łatwo dostępne w bazie danych zawodów regulowanych, co umożliwi wszystkim zainteresowanym stronom przedkładanie uwag.

(24) Ponieważ cele niniejszej dyrektywy, a mianowicie usunięcie nieproporcjonalnych ograniczeń dostępu do zawodów regulowanych lub możliwości wykonywania tych zawodów, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na skalę i skutki tego działania możliwe jest jego lepsze osiągnięcie na poziomie Unii, Unia może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

Artykuł 1

Przedmiot

W niniejszej dyrektywie określono wspólne ramy prawne do przeprowadzania ocen proporcjonalności przed wprowadzeniem nowych przepisów ustawodawczych, regulacyjnych lub administracyjnych ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub możliwość wykonywania tych zawodów, lub przed zmianą istniejących przepisów w tym zakresie, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Artykuł 2

Zakres stosowania

1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do wymogów podlegających systemom prawnym państw członkowskich, ograniczających dostęp do zawodów regulowanych, możliwość wykonywania tych zawodów lub jeden z rodzajów ich wykonywania, w tym zastosowanie tytułów zawodowych zezwalających na działalność zawodową, objętych zakresem stosowania dyrektywy 2005/36/WE.

2. Odpowiednie przepisy niniejszej dyrektywy nie mają zastosowania, jeżeli szczególne ustalenia dotyczące regulacji danego zawodu zostały ustanowione w oddzielnym akcie Unii.

Artykuł 3

Definicje

Do celu niniejszej dyrektywy stosuje się definicje zawarte w dyrektywie 2005/36/WE.

Dodatkowo stosuje się następujące definicje:

a) „ochrona prawna tytułu zawodowego” oznacza formę regulacji zawodu, w której zastosowanie tytułu w działalności zawodowej lub grupie działań zawodowych podlega szczególnym kwalifikacjom zawodowym w stosownej dziedzinie na podstawie przepisów ustawodawczych, regulacyjnych lub administracyjnych, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio oraz w której niewłaściwe użycie tytułu podlega sankcjom lub innym środkom;

b) „czynności zastrzeżone” oznacza formę regulacji zawodu, w której dostęp do czynności zawodowej lub grupy czynności zawodowych jest zastrzeżony, bezpośrednio lub pośrednio, na podstawie przepisów ustawodawczych, regulacyjnych lub administracyjnych, dla członków zawodu regulowanego, w tym w przypadkach dzielenia czynności z innymi zawodami regulowanymi.

Artykuł 4

Ocena ex ante nowych środków

1. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby – przed wprowadzeniem nowych przepisów ustawodawczych, regulacyjnych lub administracyjnych ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub możliwość wykonywania tych zawodów, lub przed zmianą istniejących przepisów w tym zakresie – odpowiednie właściwe organy przeprowadziły ocenę proporcjonalności takich przepisów zgodnie z regułami określonymi w niniejszej dyrektywie.

2. Każdemu przepisowi, o którym mowa w ust. 1, towarzyszy szczegółowe oświadczenie, dzięki czemu możliwe jest ocenienie zgodności z zasadą proporcjonalności.

3. Powody uznania przepisu za uzasadniony i proporcjonalny należy uzasadnić dowodami jakościowymi i, jeśli to możliwe, ilościowymi.

4. Państwa członkowskie muszą regularnie i z częstotliwością odpowiadającą danym regulacjom monitorować proporcjonalność przepisów ustawodawczych,

regulacyjnych lub administracyjnych ograniczających dostęp do danego zawodu regulowanego, z należytym uwzględnieniem wszelkich zmian powstałych od przyjęcia przedmiotowego środka.

5. Państwa członkowskie muszą podjąć niezbędne kroki w celu zapewnienia, aby ocena proporcjonalności, o której mowa w art. 1, została przeprowadzona w obiektywny i niezależny sposób, w tym poprzez zaangażowanie niezależnych organów kontroli.

Artykuł 5

Uzasadnienie ze względu na cele interesu publicznego

1. Państwa członkowskie muszą zapewnić, aby przepisy ustawodawcze, regulacyjne lub administracyjne ograniczające dostęp do zawodów regulowanych lub możliwość wykonywania tych zawodów, które zamierzają wprowadzić, oraz zmiany, którym zamierzają poddać obowiązujące przepisy, miały uzasadnienie w celach leżących w interesie publicznym.

2. Odpowiednie właściwe organy muszą rozważyć w szczególności, czy przepisy te są obiektywnie uzasadnione na podstawie porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, lub przez nadrzędne względy interesu publicznego, takie jak: utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochrona konsumentów, odbiorców usług i pracowników, zabezpieczenie prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, rzetelność transakcji handlowych, zwalczanie nadużyć finansowych i zapobieganie oszustwom podatkowym i unikaniu opodatkowania, bezpieczeństwo ruchu drogowego, ochrona środowiska naturalnego i miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualna, ochrona i konserwacja historycznego i artystycznego dziedzictwa narodowego, cele polityki społecznej i kulturowej.

3. Motywy o charakterze czysto ekonomicznym, które mają zasadniczo protekcjonistyczne cele, lub skutki bądź powody czysto administracyjne nie stanowią nadrzędnych względów interesu publicznego uzasadniających ograniczenie dostępu do zawodów regulowanych lub możliwości wykonywania tych zawodów.

Artykuł 6

Proporcjonalność

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.

2. Przy ocenianiu potrzeby i proporcjonalności przepisów odpowiednie właściwe organy rozpatrują w szczególności:

   a) charakter ryzyka związanego z założonymi celami interesu publicznego, w szczególności ryzyko ponoszone przez konsumentów, specjalistów lub osoby trzecie;

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;

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;

d) związek pomiędzy zakresem czynności objętych przez dany zawód lub dla niego zastrzeżonych a wymaganymi kwalifikacjami zawodowymi;

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;

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;

g) stopień autonomii w wykonywaniu zawodu regulowanego oraz wpływ ustaleń dotyczących organizacji i nadzoru na osiąganie założonego celu, w szczególności gdy czynności związane z zawodem regulowanym prowadzi się pod kontrolą należycie wykwalifikowanego specjalisty, na którym spoczywa odpowiedzialność w tym zakresie;

h) rozwój naukowy i technologiczny, który może zmniejszyć asymetrię informacji pomiędzy specjalistami a konsumentami;

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;

j) możliwość stosowania mniej restrykcyjnych środków w celu osiągnięcia celu leżącego w interesie publicznym;

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.

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.

4. Do celów ust. 2 lit. k) odpowiednie właściwe organy oceniają w szczególności łączny skutek wprowadzenia którychkolwiek z następujących wymagań:

a) czynność zastrzeżona obowiązująca wraz z ochroną prawną tytułu zawodowego;

b) wymogi w zakresie ustawicznego rozwoju zawodowego;

c) reguły dotyczące organizacji zawodu, etyki zawodowej i nadzoru;

d) obowiązkowa przynależność do izby, systemy rejestracji lub zezwoleń, w szczególności gdy wymagania te wiążą się z posiadaniem szczególnej kwalifikacji zawodowej;

e) ograniczenia ilościowe, w szczególności wymagania ograniczające liczbę możliwych zezwoleń lub określające minimalną lub maksymalną liczbę pracowników, kierowników lub przedstawicieli posiadających szczególne kwalifikacje zawodowe;

f) wymogi dotyczące formy prawnej, własności udziałów lub zarządzania przedsiębiorstwem w zakresie, w którym wymogi te są bezpośrednio związane z wykonywaniem danego zawodu regulowanego;

g) ograniczenia terytorialne, w szczególności, gdy dany zawód reguluje się w odmienny sposób w różnych częściach terytorium państwa członkowskiego;

h) wymogi ograniczające wykonywanie zawodu regulowanego łącznie lub w spółce osobowej oraz zakaz łączenia funkcji;

i) wymogi dotyczące ubezpieczenia lub innych środków osobistej lub zbiorowej ochrony w odniesieniu do odpowiedzialności zawodowej;

j) wymagania w zakresie znajomości języka w stopniu niezbędnym do wykonywania zawodu.

Artykuł 7

Informacje i zaangażowanie zainteresowanych stron

Państwa członkowskie informują, za pomocą odpowiednich środków, obywateli, odbiorców usług, stowarzyszenia przedstawicielskie i stosowne zainteresowane strony niebędące członkami danego zawodu przed wprowadzeniem nowych środków ustawodawczych, regulacyjnych lub administracyjnych ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub możliwość wykonywania tych zawodów, lub zmianą obowiązujących przepisów, i umożliwiają im przedstawienie swoich uwag.

Artykuł 8

Wymiana informacji między właściwymi organami

1. Do celów skutecznego stosowania niniejszej dyrektywy, przed wprowadzeniem nowych przepisów ustawodawczych, wykonawczych lub administracyjnych ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub możliwość wykonywania tych zawodów, lub przed zmianą obowiązujących przepisów, państwa członkowskie wspierają wymianę informacji z właściwymi organami innych państw członkowskich w sprawach objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy, takich jak szczególny sposób regulacji danego zawodu lub skutki regulacji w podobnych sektorach działalności, stwierdzone w regularnych odstępach czasu, lub, w stosownych przypadkach, na zasadzie *ad hoc*.

2. Państwa członkowskie informują Komisję o właściwych organach odpowiedzialnych za przekazywanie i odbieranie informacji na potrzeby stosowania ust. 1.

Artykuł 9

Przejrzystość

1. Powody uznania tych przepisów, o których powiadamia się Komisję zgodnie z art. 59 ust. 5 i 6 dyrektywy 2005/36/WE i które zostały ocenione zgodnie z niniejszą dyrektywą, są uzasadnione, konieczne i proporcjonalne, zostają odnotowane przez odpowiednie właściwe organy w bazie danych zawodów regulowanych, o których mowa w art. 59 ust. 1 dyrektywy 2005/36/WE, a następnie Komisja podaje je do wiadomości publicznej.

2. Państwa członkowskie i inne zainteresowane strony mogą przedkładać uwagi Komisji lub państwu członkowskiemu, które powiadomiło o tych przepisach.

Artykuł 10

Przegląd

1. Do dnia 18 stycznia 2024 r., a następnie co pięć lat, Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z wykonania i skuteczności niniejszej dyrektywy, w tym m. in. z zakresu jej stosowania i efektywności.

2. W stosownych przypadkach do sprawozdania, o którym mowa w ust. 1, dołącza są odpowiednie wnioski ustawodawcze.

Artykuł 11

Transpozycja do prawa krajowego

1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia [...] r. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

   Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określane są przez państwa członkowskie.

2. Państwa członkowskie przekazują Komisji teksty podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

Artykuł 12

Wejście w życie

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie [dwudziestego] dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 13

Adresaci

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego,	*W imieniu Rady,*
Przewodniczący	*Przewodniczący*