KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.11.2024 r.
COM(2024) 533 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/958 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów

Spis treści

1. WPROWADZENIE 2

2. TRANSPOZYCJA PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE 3

2.1. Opóźnienia w transpozycji i działania w zakresie egzekwowania przepisów 3

2.2. Wdrożenie w państwach członkowskich: aktualna sytuacja 4

Zapewnienie odpowiedniego zakresu ocen proporcjonalności 5

Zapewnienie obiektywności i niezależności ocen proporcjonalności ... 6

Transpozycja kryteriów oceny 7

Transpozycja innych zobowiązań proceduralnych 8

3. STOSOWANIE I SKUTKI 9

3.1. Obiecujący początek 11

3.2. Prace w toku 12

4. KWESTIE, KTÓRE NALEŻY ROZWAŻYĆ 15

5. WNIOSKI 17

1. WPROWADZENIE

Głównym celem dyrektywy (UE) 2018/958([1]) w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów („dyrektywa w sprawie analizy proporcjonalności" lub „dyrektywa") jest poprawa funkcjonowania jednolitego rynku poprzez zapobieganie przyjmowaniu nieuzasadnionych i nieproporcjonalnych ograniczeń dostępu do zawodów regulowanych i ich wykonywania. Zobowiązuje ona państwa członkowskie do oceny proporcjonalności przed wprowadzeniem nowych lub przed zmianą obowiązujących przepisów dotyczących zawodów regulowanych. Aby pomóc państwom członkowskim, w dyrektywie określono wspólne ramy oraz jasne kryteria, które państwa te powinny stosować przy ocenie proporcjonalności. Kiedy w 2017 r. przedstawiono projekt dyrektywy, krajowe oceny proporcjonalności przeprowadzone w kontekście wzajemnej oceny na podstawie dyrektywy 2005/36/WE([2]) uznano za raczej ułomne oraz nie w pełni zgodne z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W rezultacie nie sprostały one oczekiwaniom w aspekcie ochrony i wzmocnienia jednolitego rynku. Dyrektywa miała zatem na celu poprawę tej sytuacji.

W niniejszym sprawozdaniu przedłożonym na podstawie art. 12 dyrektywy podsumowano obecną sytuację w kontekście toczących się postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczących transpozycji dyrektywy w państwach członkowskich, przedstawiono przykłady krajowych podejść do ocen proporcjonalności oraz omówiono najistotniejsze problemy związane z transpozycją. Zaprezentowano w nim również wstępne ustalenia dotyczące stosowania i wpływu dyrektywy oparte na ocenach proporcjonalności zgłoszonych w bazie danych zawodów regulowanych([3]), odpowiedziach państw członkowskich udzielonych w specjalnej ankiecie UE, dyskusjach na posiedzeniach grupy koordynatorów oraz kontaktach dwustronnych z państwami członkowskimi.

Niniejsze sprawozdanie nie stanowi pełnej oceny dyrektywy, w rozumieniu wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa([4]). Biorąc pod uwagę trwające działania w celu egzekwowania transpozycji (jak przedstawiono w pkt 2.2 poniżej) oraz ograniczony czas obowiązywania krajowych środków transpozycji, kompleksowa ocena skuteczności dyrektywy oraz analiza jej skutków byłyby przedwczesne na obecnym etapie. Pełna ocena *ex post* będzie możliwa dopiero po dokonaniu pełnej i prawidłowej transpozycji dyrektywy, a także po uzyskaniu dostatecznego doświadczenia praktycznego oraz wystarczających danych na temat stosowania analizy proporcjonalności określonej w dyrektywie.

([1]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/958 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów.

([2]) Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

([3]) Państwa członkowskie są zobowiązane do powiadamiania o powodach uznania nowo wprowadzonych lub zmienionych wymogów za proporcjonalne za pośrednictwem bazy danych (baza danych zawodów regulowanych (europa.eu)).

([4]) Dokument roboczy służb Komisji w sprawie wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa (SWD(2017) 350).

2. TRANSPOZYCJA PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

Pomimo licznych dyskusji oraz spotkań przygotowawczych dwie trzecie państw członkowskich miało opóźnienia w transpozycji dyrektywy. Pełną transpozycję we wszystkich państwach członkowskich osiągnięto dopiero dwa i pół roku po wyznaczonym terminie.

Ponadto w przypadku 23 państw członkowskich konieczne były dalsze działania w zakresie egzekwowania prawa, by zapewnić pełną zgodność ich przepisów krajowych z dyrektywą. Główne problemy dotyczyły:

- ***niepoddania obowiązkowej analizie proporcjonalności wszystkich odpowiednich przepisów, w szczególności przepisów wprowadzonych przez samorządy zawodowe i parlamenty narodowe;***
- ***niezapewnienia niezależności i obiektywności ocen;***
- ***niedokładnej transpozycji kryteriów merytorycznych wspólnych ram oceny.***

Większość państw członkowskich dostosowała już swoje przepisy krajowe, niemniej jednak cztery lata po upływie terminu transpozycji wciąż toczy się osiem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Przeciwko dwóm państwom członkowskim z tej grupy skierowano sprawy do TSUE.

Dyrektywy UE mogą przyczynić się do wzmocnienia jednolitego rynku tylko wówczas, gdy państwa członkowskie zapewnią ich terminową i prawidłową transpozycję. Działania w zakresie egzekwowania przepisów wymagane w związku z dyrektywą w sprawie analizy proporcjonalności uwidaczniają pilną potrzebę poprawy kultury przestrzegania przepisów.

Mając świadomość, że właściwa i terminowa transpozycja dyrektywy jest nieodzowna do sukcesu nowych przepisów, Komisja podjęła działania wspierające prace państw członkowskich. O transpozycji dyrektywy do krajowych systemów prawnych regularnie dyskutowano na forum grupy ekspertów ustanowionej na podstawie dyrektywy 2005/36/WE (tj. grupy koordynatorów ds. uznawania kwalifikacji zawodowych), a także podczas wielu spotkań dwustronnych służb Komisji z organami państw członkowskich.

Mimo tych prac przygotowawczych państwa członkowskie i tak miały trudności z doprowadzeniem do prawidłowej i terminowej transpozycji dyrektywy, a Komisja była zobowiązana do podjęcia działań w zakresie egzekwowania przepisów.

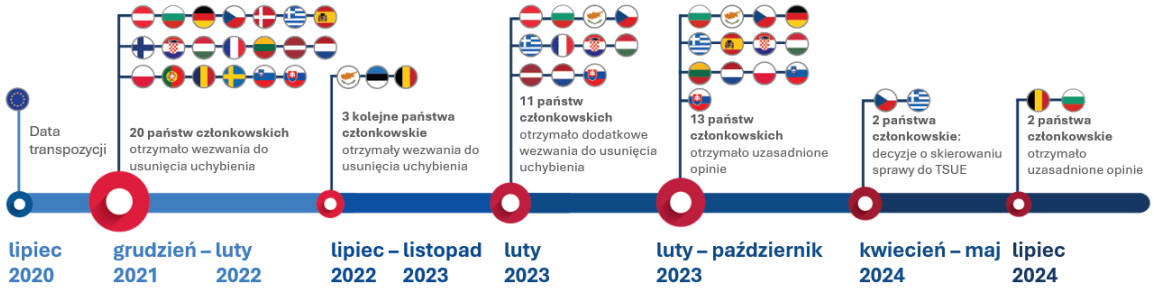
W poniższej sekcji przedstawiono poszczególne etapy działań w zakresie egzekwowania przepisów podejmowanych przez Komisję, a także najważniejsze ustalenia poczynione w toku szczegółowej kontroli zgodności krajowych środków transpozycji.

2.1. Opóźnienia w transpozycji i działania w zakresie egzekwowania przepisów

Termin transpozycji dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności upłynął w dniu 30 lipca 2020 r. Ponieważ większość państw członkowskich nie dokończyła transpozycji w wyznaczonym terminie, wkrótce wszczęto serię postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia (łącznie 18). Ostatnie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom

państwa członkowskiego w związku z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia zamknięto w lutym 2023 r.

Wykres 1. Kalendarium postępowań dotyczących niezgodności (wrzesień 2024 r.)

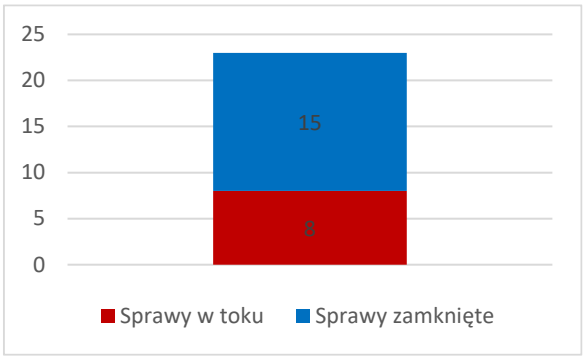


Ze względu na wspomniane opóźnienie w transpozycji kontrola zgodności środków transpozycji mogła rozpocząć się dopiero pod koniec 2021 r. i doprowadziła ona do wszczęcia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko łącznie 23 państwom członkowskim (zob. wykres 1). Po wymianie informacji z państwami członkowskimi w wielu z nich zidentyfikowano dalsze potencjalne problemy związane z transpozycją, a w lutym 2023 r. wysłano dodatkowe wezwania do usunięcia uchybienia. Obecnie postępowania w sprawie niezgodności toczą się przeciwko ośmiu państwom członkowskim, w tym wobec dwóch państw członkowskich podjęto decyzje o skierowaniu sprawy do TSUE.

2.2. Wdrożenie w państwach członkowskich: aktualna sytuacja

Jak pokazano na wykresie 2 poniżej, w niemal dwóch trzecich ogólnej liczby spraw (15 z 23) państwa członkowskie rozwiązały do tej pory wszystkie problemy podniesione w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a postępowania zostały zamknięte. W większości pozostałych spraw państwa członkowskie pracują nad rozwiązaniem podniesionych problemów, a przewidziane zmiany oczekują na przyjęcie. Zaledwie kilka kwestii wciąż pozostaje przedmiotem dyskusji i dotyczy pięciu państw członkowskich.

Wykres 2. Liczba zamkniętych i toczących się spraw dotyczących niezgodności (wrzesień 2024 r.)



Działania Komisji w zakresie egzekwowania przepisów skutecznie rozwiązały problemy z transpozycją dyrektywy w większości państw członkowskich. W poniższych sekcjach

przedstawiono bardziej szczegółowy przegląd problemów, które rozwiązano. Przegląd opiera się na głównych ustaleniach z ocen zgodności i innych dostępnych informacjach.

Zapewnienie odpowiedniego zakresu ocen proporcjonalności

Zgodnie z art. 2 dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności wszystkie wiążące środki o zastosowaniu ogólnym (tj. środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne) wchodzą w zakres stosowania dyrektywy, niezależnie od organu, który przyjął te przepisy (rząd, parlamenty lub organizacje pozarządowe takie jak samorządy zawodowe).

W wyniku oceny transpozycji do prawa krajowego Komisja stwierdziła niedociągnięcia w transpozycji przepisów dotyczących zakresu ocen proporcjonalności w niemal wszystkich państwach członkowskich objętych działaniami w zakresie egzekwowania przepisów (20 z 23 państw).

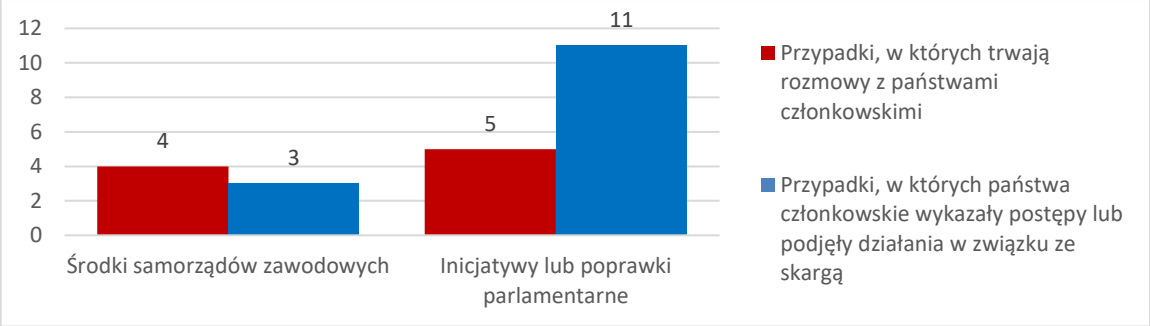
Niedociągnięcia dotyczyły głównie nieuwzględnienia w przepisach krajowych transponujących dyrektywę środków przyjętych przez parlamenty narodowe (w szczególności inicjatyw parlamentarnych lub poprawek parlamentarnych) lub przez samorządy zawodowe (zob. wykres 3). O tym jak ważna jest skuteczna transpozycja dyrektywy w kontekście tego rodzaju środków świadczy fakt, że w odpowiedziach na ankietę UE państwa członkowskie zgłosiły już kilka przypadków, w których musiały przeprowadzić oceny proporcjonalności obejmujące takie środki([5]).

W niektórych państwach członkowskich szczególnie trudne okazało się zapewnienie, aby inicjatywy parlamentarne i poprawki parlamentarne zostały objęte zakresem obowiązku przeprowadzenia oceny proporcjonalności. Wynikało to z obaw dotyczących domniemanego naruszenia zasady rozdziału władzy.

Przeprowadzone przez Komisję kontrole transpozycji we wszystkich państwach członkowskich, a także dyskusje z zainteresowanymi państwami członkowskimi ujawniły jednak, że istnieją możliwości zapewnienia zgodności z przepisami dyrektywy w odniesieniu do zakresu oceny, przy jednoczesnym utrzymaniu procedur krajowych oraz autonomii lub rozdziału organów państwowych. Na przykład wiele państw członkowskich zdecydowało się na nałożenie na rząd obowiązku wydania opinii w trakcie procesu legislacyjnego, która obejmowałaby również ocenę proporcjonalności środków parlamentarnych lub środków wprowadzonych przez samorządy zawodowe. Inne państwa członkowskie zdecydowały się na przyjęcie krajowych środków transpozycji zobowiązujących krajowe organy parlamentarne do przeprowadzania ocen proporcjonalności.

Wykres 3. Liczba państw członkowskich, w których złożono skargi związane z zakresem ocen proporcjonalności (brak objęcia zakresem niektórych środków)

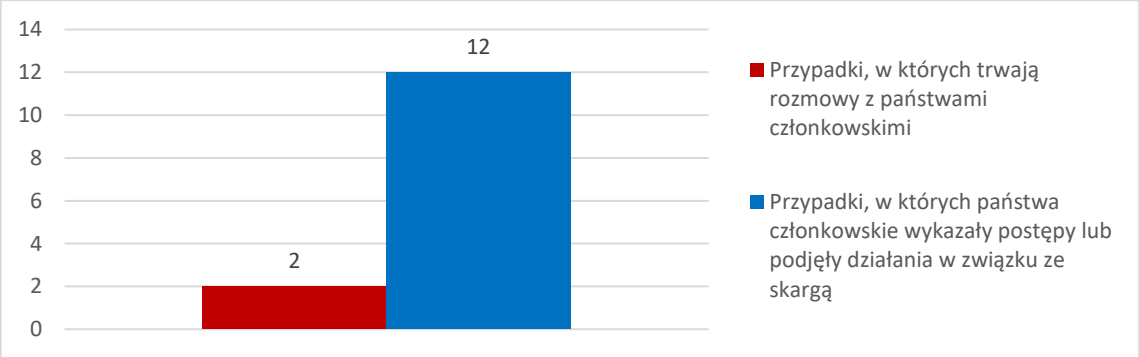
([5]) W dniu 6 kwietnia 2023 r. służby Komisji udostępniły ankietę, w której zapytały państwa członkowskie o doświadczenia związane ze stosowaniem dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności. W okresie od 30 lipca 2020 r. do 15 maja 2023 r. pięć państw członkowskich powiadomiło o przeprowadzeniu ocen proporcjonalności środków przyjętych przez samorządy zawodowe. Podobnie pięć państw członkowskich zgłosiło, że uczyniły to w odniesieniu do inicjatyw parlamentarnych, a sześć – w odniesieniu do poprawek parlamentarnych.



Zapewnienie obiektywności i niezależności ocen proporcjonalności

Zgodnie z art. 4 ust. 5 dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności **państwa członkowskie przeprowadzają ocenę proporcjonalności w obiektywny i niezależny sposób**. Taką obiektywność oraz niezależność należy zapewnić w szczególności w przypadku przekazania uprawnień regulacyjnych samorządowi zawodowemu. Celem tego przepisu jest uniknięcie ocen obarczonych nieodłączną stronniczością, które faworyzowałyby operatorów o ugruntowanej pozycji kosztem nowych podmiotów wchodzących na rynek.

Wykres 4. Liczba państw członkowskich, w których stwierdzono przypadki nieprzestrzegania wymogu obiektywności i niezależności



Przeprowadzona przez Komisję ocena transpozycji do prawa krajowego wykazała, że większość państw członkowskich nie wprowadziła konkretnych środków służących zapewnieniu, by oceny proporcjonalności przebiegały w sposób obiektywny i niezależny zgodnie z wymogami dyrektywy, w szczególności wówczas, gdy takie oceny przeprowadzają samorządy zawodowe (zob. wykres 4).

Podczas kontroli transpozycji przeprowadzonych przez Komisję stwierdzono również kilka dobrych przykładów procedur na szczeblu krajowym, które mogą odpowiednio zapewnić niezależność i obiektywność ocen proporcjonalności. Te dobre przykłady obejmują: (i) przegląd oceny proporcjonalności niektórych typów projektów ustaw przez nadzorujący krajowy organ administracyjny([6]); (ii) zobowiązanie rządu odpowiedzialnego za przeprowadzenie oceny proporcjonalności do przedłożenia tej oceny do zaopiniowania krajowemu organowi ochrony konkurencji oraz (iii) zobowiązanie samorządów

([6]) Na przykład organ rządowy, który pełni funkcję doradcy prawnego władzy wykonawczej lub sądu najwyższej instancji w sprawach administracyjnych.

zawodowych posiadających uprawnienia regulacyjne do przedłożenia oceny proporcjonalności do zaopiniowania rządowi.

Transpozycja kryteriów oceny

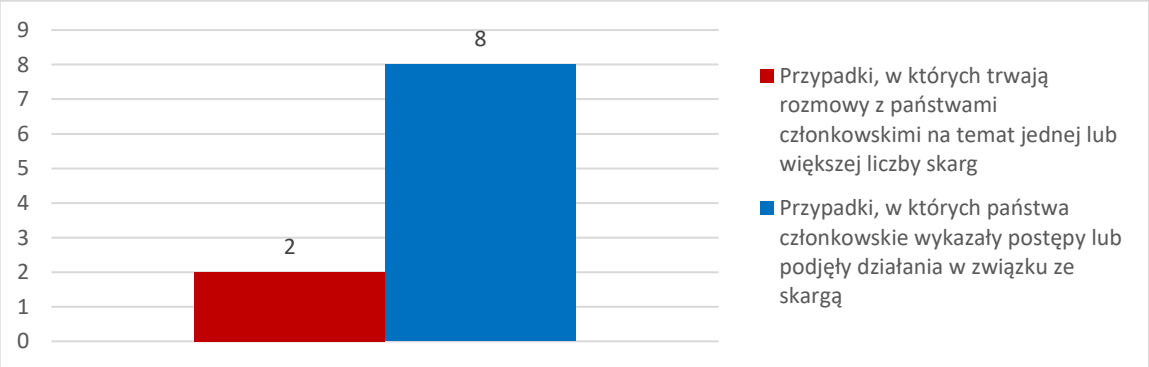
Treść analizy wymaganej na podstawie dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności została szczegółowo określona w art. 5–7 dyrektywy i jest zgodna z orzecznictwem TSUE dotyczącym zasady proporcjonalności. Celem tego szczegółowego opisu kryteriów oceny w ramach analizy proporcjonalności jest zapewnienie kompletności i porównywalnego poziomu szczegółowości ocen we wszystkich państwach członkowskich.

Dokładniej rzecz ujmując, każda ocena proporcjonalności musi wykazać, że nowe lub zmienione przepisy ograniczające dostęp do zawodu regulowanego lub jego wykonywanie są niedyskryminacyjne, mają uzasadnienie w celach interesu publicznego, są odpowiednie do zapewnienia osiągnięcia założonego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu. W dyrektywie określono szczegółowo, w odniesieniu do każdego z wyżej wymienionych kryteriów oceny, jakie elementy należy rozważyć w ramach oceny proporcjonalności danego ograniczenia.

Przeprowadzona przez Komisję ocena transpozycji do prawa krajowego nie ujawniła poważnych problemów związanych z wdrażaniem kryteriów oceny określonych w art. 5–7 dyrektywy (zob. wykres 5). Wręcz przeciwnie, państwa członkowskie ogólnie zadbały o właściwe wdrożenie wyżej wymienionych przepisów. Ponadto w niektórych przypadkach państwa członkowskie poszły jeszcze dalej i podjęły znaczne wysiłki uzupełniające główny środek transpozycji, by zapewnić prawidłowe funkcjonowanie dyrektywy w praktyce na poziomie krajowym. Wysiłki te obejmują opracowanie kwestionariuszy, drzew decyzyjnych, siatek oceny, wytycznych oraz szkoleń zmierzających do ułatwienia realizacji obowiązków określonych w dyrektywie organom krajowym odpowiedzialnym za przeprowadzanie oceny proporcjonalności.

Niemniej jednak podczas kontroli zgodności Komisja zauważyła także pewne problemy związane ze sposobem transpozycji dyrektywy przez niektóre państwa członkowskie.

Wykres 5. Liczba państw członkowskich, w których stwierdzono przypadki niespełnienia co najmniej jednego z kryteriów oceny



Problemy te obejmują brak prawidłowej transpozycji: (i) obowiązku uzasadnienia ograniczenia względami interesu publicznego (art. 6); (ii) wykazu kryteriów, które należy analizować podczas oceny proporcjonalności (art. 7 ust. 2) oraz (iii) obowiązku oceny skutków nowych lub zmienionych przepisów w połączeniu z innymi nowymi lub

istniejącymi wymogami, aby uniknąć powielania wymogów mających ten sam cel (art. 7 ust. 3).

Transpozycja innych zobowiązań proceduralnych

W art. 4 ust. 6 dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności **zobowiązano państwa członkowskie do monitorowania proporcjonalności nowych lub zmienionych przepisów** ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub wykonywanie tych zawodów. Takie monitorowanie musi należycie uwzględniać skutki przepisów zaobserwowane po ich przyjęciu oraz wszelkie zmiany, które nastąpiły od czasu ich przyjęcia. Przepis ten ma gwarantować, że przyjęte ograniczenia zostaną utrzymane w ustawodawstwie tylko wtedy, gdy nadal są konieczne i proporcjonalne do osiągnięcia konkretnych celów.

Kontrole zgodności przeprowadzone przez Komisję wykazały, że ponad połowa państw członkowskich prawidłowo transponowała art. 4 ust. 6 dyrektywy przez wprowadzenie jasnych procedur zapewniających ciągłe monitorowanie nowych lub zmienionych przepisów ograniczających dostęp do zawodu regulowanego lub jego wykonywanie (zob. wykres 6). Przykładem takiej procedury jest zobowiązanie koordynatora krajowego do ogólnego nadzorowania przestrzegania zasady proporcjonalności przez właściwe organy i samorządy zawodowe oraz do sporządzania co dwa lata sprawozdania na ten temat.

Niemniej jednak Komisja stwierdziła niedociągnięcia w transpozycji obowiązku monitorowania w 11 państwach członkowskich, tj. mniej więcej dwóch piątych państw (zob. wykres 6).

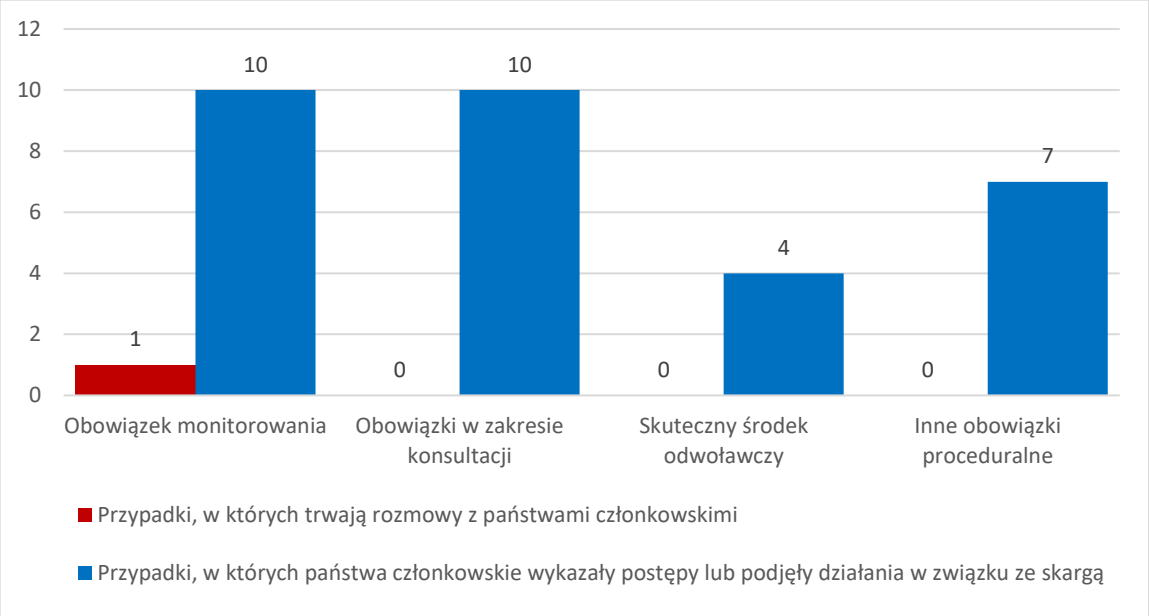
Ponadto art. 9 dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia **skutecznego środka odwoławczego** w odniesieniu do kwestii objętych dyrektywą, zgodnie z procedurami ustanowionymi w prawie krajowym.

Przeprowadzona przez Komisję ocena transpozycji do prawa krajowego wykazała, że państwa członkowskie, poza kilkoma wyjątkami, z powodzeniem wdrożyły ten przepis (zob. wykres 6).

Jednocześnie art. 4 ust. 1–4 i art. 8 dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności przewidują **inne obowiązki proceduralne**, które państwa członkowskie muszą spełnić, kiedy przeprowadzają ocenę proporcjonalności nowych lub zmienionych przepisów ograniczających dostęp do zawodu regulowanego lub jego wykonywanie. Obowiązki te obejmują: (i) obowiązek przeprowadzenia oceny proporcjonalności *ex ante* (tj. przed przyjęciem przepisów); (ii) obowiązek przedstawienia, wraz z oceną, wystarczająco szczegółowego i opartego na dowodach wyjaśnienia oraz (iii) obowiązek zapewnienia przejrzystości oraz stosownych konsultacji (w celu informowania społeczeństwa oraz zaangażowania zainteresowanych stron w ten proces).

Mniej więcej jedna czwarta państw członkowskich (7 państw) nie wdrożyła prawidłowo art. 4 ust. 1–4. Podobnie Komisja stwierdziła niedociągnięcia w transpozycji art. 8 w ponad jednej trzeciej państw członkowskich (10 państwach) (zob. wykres 6). Do tej pory jednak wszystkie zainteresowane państwa członkowskie podjęły niezbędne środki w celu zapewnienia zgodności lub zobowiązały się do tego, przedstawiając Komisji jasny harmonogram przyjęcia niezbędnych zmian (zob. wykres 6).

Wykres 6. Liczba państw członkowskich, w których stwierdzono przypadki nieprzestrzegania obowiązków proceduralnych



3. STOSOWANIE I SKUTKI

Jest zbyt wcześnie na to, by wyciągnąć wiarygodne wnioski, ale pojawiają się pewne wstępne ustalenia dotyczące stosowania i skutków dyrektywy.

Wydaje się, że państwa członkowskie dostrzegają przydatność analizy proporcjonalności w zapobieganiu zbędnym przepisom i podjęły pierwsze ważne kroki w kierunku jej stosowania. Dyrektywa zwiększyła świadomość na temat proporcjonalności oraz skłoniła organy do faktycznego zastanowienia się nad skutkami proponowanych przez siebie projektów regulacji.

Większość państw członkowskich wskazała konkretne przypadki, w których uprzednia ocena proporcjonalności przyczyniła się do zapobieżenia wprowadzeniu nieproporcjonalnych przepisów. Godny pochwały jest fakt, że państwa członkowskie aktywnie przyczyniają się do zapewnienia właściwego stosowania wymogu analizy proporcjonalności.

Dwie trzecie państw członkowskich uważa, że wspólne ramy poprawiły jakość ocen proporcjonalności. Wstępna ewaluacja ocen zgłoszonych w bazie danych zawodów regulowanych pokazuje, że państwa członkowskie rzeczywiście opracowały bardziej szczegółowe i bardziej treściwe oceny.

Komisja wspierała starania państw członkowskich za pomocą wytycznych dotyczących ocen proporcjonalności oraz dostosowanej do potrzeb oferty szkoleń poświęconych wdrażaniu dyrektywy w kilku państwach członkowskich. Jednak z ocen wynika też, że państwa członkowskie nadal mają pewne trudności ze stosowaniem wspólnych ram i korzystne byłoby zapewnienie dalszego wsparcia i wytycznych.

Ponadto w kilku państwach członkowskich potrzebne jest wyjaśnienie, że dyrektywa jest narzędziem, które ma pomóc decydentom w opracowaniu funkcjonalnych przepisów, a nie dodatkowym zadaniem lub procesem administracyjnym.

Aby móc w pełni czerpać korzyści z dyrektywy, konieczne jest zapewnienie jej właściwego stosowania w państwach członkowskich. W związku z tym, oprócz regularnej wymiany informacji w ramach grupy koordynatorów, w listopadzie 2022 r. Komisja opublikowała *Wytyczne w sprawie oceny proporcjonalności na podstawie Dyrektywy 2018/958 w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów.* Wytyczne, dostępne w 24 językach urzędowych([7]), mają na celu wspieranie państw członkowskich w ich wysiłkach na rzecz prawidłowego stosowania podstawowych przepisów dyrektywy.

Ponadto w 2024 r. służby Komisji rozpoczęły serię dwustronnych kursów szkoleniowych w państwach członkowskich i organizują dostosowane do potrzeb warsztaty na temat stosowania dyrektywy([8]).

Jak już wspomniano, jest zbyt wcześnie na to, aby wyciągnąć wiarygodne wnioski dotyczące stosowania i skutków dyrektywy ze względu na jej opóźnioną transpozycję przez państwa członkowskie oraz luki lub nieścisłości stwierdzone w większości krajowych ram prawnych. Można już jednak dokonać pewnych wstępnych ustaleń. Wstępne spostrzeżenia przedstawione w niniejszym sprawozdaniu są oparte na:

(1) specjalnej ankiecie, w której zapytano państwa członkowskie o dotychczasowe doświadczenia([9]);

(2) ewaluacji jakościowej ocen proporcjonalności zgłoszonych w bazie danych zawodów regulowanych po wejściu w życie dyrektywy([10]);

(3) innych uwagach i dostępnych informacjach, takich jak informacje zwrotne od państw członkowskich przekazywane na posiedzeniach grupy koordynatorów i podczas kontaktów dwustronnych.

Ta bardzo wstępna ocena wpływu i skuteczności dyrektywy koncentruje się zarówno na *aspektach proceduralnych* jakości ocen, jak i na *aspektach* jakości przyjętego rozporządzenia *związanych z produktem*.

Komisja nie jest w stanie sprawdzić prawidłowości dowodów zebranych w ramach ankiety. Ponadto możliwa była jedynie ograniczona ewaluacja jakościowa tych ocen, zważywszy na: (i) niewielką liczbę ocen proporcjonalności zgłoszonych w bazie danych od upływu terminu transpozycji dyrektywy oraz (ii) toczące się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niezgodnością krajowych środków transpozycji z wymogami.

([7]) Wytyczne w sprawie oceny proporcjonalności na podstawie Dyrektywy 2018/958 w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów – Urząd Publikacji UE (europa.eu).

([8]) Warsztaty odbyły się już we Włoszech, na Litwie, Malcie, w Rumunii, Niemczech i Finlandii.

([9]) Na ankietę rozpoczętą 6 kwietnia 2023 r. odpowiedziały 24 państwa członkowskie.

([10]) Dotyczy to ocen proporcjonalności 112 nowych lub zmienionych wymogów w okresie od 31 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2023 r.

3.1. Obiecujący początek

Pomimo trudności z transpozycją dyrektywy z odpowiedzi na ankietę wynika, że państwa członkowskie dostrzegają przydatność analizy proporcjonalności w zapobieganiu zbędnym przepisom oraz że podjęły pierwsze ważne kroki w procesie jej stosowania. W ankiecie państwa członkowskie wyraziły ogólnie pozytywne zdanie na temat dotychczasowego wpływu dyrektywy na krajowe procesy regulacyjne oraz ich wyniki. Kilka państw członkowskich poinformowało, że dyrektywa **zwiększyła** wśród organów posiadających uprawnienia regulacyjne **świadomość** potrzeby uwzględnienia zasady proporcjonalności i jej roli w zachowaniu podstaw jednolitego rynku. Czasami uważa się, że skutek ten wykracza poza dziedzinę zawodów regulowanych. W bardziej ogólnym ujęciu wiele osób przyznaje, że dyrektywa przyczynia się do lepszego stanowienia prawa, gdyż skłania organy do **faktycznego zastanowienia się nad skutkami** projektów regulacji, zamiast polegania na intuicji lub przeprowadzania czysto formalnych ocen skutków. Wydaje się, że wyraźny obowiązek przeprowadzania ocen proporcjonalności *ex ante* doprowadził również do **poprawy wymiany informacji na temat treści projektów** między organami posiadającymi uprawnienia regulacyjne i organami eksperckimi, takimi jak koordynatorzy krajowi, ministerstwa i nadzorcze krajowe organy administracyjne. Godny pochwały jest fakt, że kilka państw członkowskich aktywnie przyczynia się do zapewnienia właściwego stosowania wymogu analizy proporcjonalności. Ponadto wydaje się, że wzrósł zakres konsultacji z zainteresowanymi stronami. Taka szersza refleksja może mieć pozytywny wpływ na przyjmowane regulacje.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje również pierwsze konkretne rezultaty w aspektach „produktu” lub wpływu na jakość przyjmowanych regulacji, które ujawniono w ankiecie. Na przykład połowa państw członkowskich, które wzięły udział w ankiecie (12 z 24 państw), wskazała konkretne przypadki, w których obowiązek przeprowadzenia uprzedniej oceny proporcjonalności przyczynił się do **zapobieżenia przyjęciu nieproporcjonalnych przepisów**. Wskazano między innymi przypadki projektów regulacji: (i) zablokowanych ze względu na brak (właściwej) oceny proporcjonalności; (ii) zmodyfikowanych na podstawie wyników analizy lub podczas przygotowywania analizy; lub (iii) niewprowadzonych z powodu wymogu dokonania uprzedniej oceny. Trzy z tych państw członkowskich wskazały, że do zablokowania lub modyfikacji projektu doszło za sprawą opinii organu innego niż organ posiadający uprawnienia regulacyjne.

Na pytanie, czy uważają, że obowiązek przeprowadzenia uprzedniej oceny proporcjonalności zgodnie z ramami dyrektywy przyczynił się do **poprawy jakości ocen**, ponad dwie trzecie państw członkowskich, które wzięły udział w ankiecie (17 z 24 państw), udzieliło odpowiedzi twierdzącej([11]). Ponadto trzy państwa członkowskie, które wzięły udział w ankiecie, wskazały, że toczyły się dyskusje na temat **rozszerzenia ram analizy proporcjonalności poza zawody regulowane w tych państwach**.

Wykres 7. Zgłoszone przykłady zapobieżenia nieproporcjonalnym przepisom oraz liczba państw członkowskich zgłaszających poprawę jakości ocen

([11]) W przypadku gdy kilka organów w tym samym państwie członkowskim udzieliło odpowiedzi, uwzględniano odpowiedź udzielaną najczęściej. Spośród siedmiu państw członkowskich, które odpowiedziały przecząco, dwa nie zgłosiły żadnych ocen proporcjonalności od upływu terminu transpozycji, jedno wyjaśniło, że odpowiedziało „nie”, ponieważ jego zdaniem organy nie zastosowały jeszcze ram we właściwy sposób, a inne odpowiedziało „nie”, chociaż z podanego wyjaśnienia wynika, że zamierzano odpowiedzieć „tak”.





Na podstawie wstępnej ewaluacji ocen proporcjonalności zgłoszonych w bazie danych można również stwierdzić, że wspólne ramy określone w dyrektywie skłoniły państwa członkowskie do opracowania bardziej szczegółowych i bardziej „treściwych" ocen. Porównując oceny zawarte w bazie danych przed wejściem w życie dyrektywy z nowymi ocenami tych samych wymogów, ale ze zmianami, stwierdzono, że **w około 63 % przypadków nowe oceny przeprowadzone zgodnie z ramami dyrektywy wykazały poprawę pod względem ukierunkowania, szczegółowości i struktury.**

3.2. Prace w toku

Chociaż wydaje się, że stworzono podstawy dla bardziej rzetelnych krajowych ocen proporcjonalności, niezbędne są dalsze działania państw członkowskich i Komisji, by móc czerpać pełne korzyści z dyrektywy.

Jeżeli chodzi o wyzwania związane ze stosowaniem dyrektywy, tylko dwa z 24 państw członkowskich, które wzięły udział w ankiecie UE, wyraziły w odpowiedziach obawy dotyczące **obciążeń administracyjnych** wynikających z dyrektywy. W szczególności jedno państwo członkowskie uznało kryteria wspólnej analizy proporcjonalności za **zbyt szczegółowe** i **trudne do zrozumienia**. Dwa państwa członkowskie zgłosiły, że niektóre organy wyraziły obawy, że dyrektywa może **spowolnić** modernizację zawodów, ponieważ może zniechęcać do wprowadzania jakichkolwiek zmian w obowiązujących przepisach, nawet tak prostych, jak aktualizacja programów szkoleń. Podobnie niektóre państwa członkowskie wyraziły ubolewanie z powodu **braku „zasady *de minimis*"**, tj. zasady ograniczającej obowiązek przeprowadzenia oceny proporcjonalności do przepisów, które przekraczają określony próg restrykcyjności.

Odpowiadając na te obawy, Komisja kilkakrotnie wyjaśniła, m.in. w wytycznych dotyczących oceny proporcjonalności oraz na posiedzeniach grupy koordynatorów, że jak stanowi art. 4 ust. 2 dyrektywy, zakres oceny powinien być proporcjonalny do charakteru, treści i skutków danego przepisu, i umożliwiać w ten sposób różnicowanie kompleksowości oceny w zależności od zakresu lub znaczenia danej zmiany. Ponadto w motywie 9 dyrektywy wyraźnie stwierdzono, że przepisy, które nie ograniczają dostępu do zawodów regulowanych ani ich wykonywania, w tym poprawki redakcyjne lub

dostosowania techniczne zawartości szkoleń lub unowocześnienie przepisów dotyczących szkoleń, nie są objęte zakresem jej stosowania. Oznacza to na przykład, że zmiany w programach szkoleń, które nie mają żadnego wpływu lub mają jedynie niewielki wpływ na poziom restrykcyjności wymogów w zakresie szkolenia, nie będą wymagały oceny lub będą wymagały jedynie bardzo ograniczonej oceny. Jeśli chodzi o brak „zasady *de minimis*", postanowienia Traktatu dotyczące podstawowych wolności nie zezwalają na wprowadzenie takiego progu, a wszelkie ograniczenia muszą być proporcjonalne, nawet jeśli mają ograniczony zakres lub niewielkie znaczenie([12]).

Jeśli chodzi o postrzegane dodatkowe obciążenie administracyjne dla organów, należy również pamiętać, że ostatecznym celem tych „dodatkowych wysiłków" jest zmniejszenie obciążeń dla przedsiębiorstw oraz osób wykonujących zawody regulowane działających na jednolitym rynku poprzez zapobieganie niepotrzebnie restrykcyjnym regulacjom.

Ponadto kilka państw członkowskich wyraziło zaniepokojenie **brakiem jasności co do zakresu stosowania** dyrektywy, zarówno pod względem rodzajów środków, jak i rodzajów działalności wchodzących w zakres definicji zawodu regulowanego. Jakkolwiek wytyczne dotyczące oceny proporcjonalności szczegółowo wyjaśniają zakres objętych nią środków i powinny pomóc państwom członkowskim w tym względzie, wytyczne te można by dodatkowo rozwinąć, na przykład poprzez doprecyzowanie, co stanowi zawód regulowany.

Jeśli chodzi o stosowanie dyrektywy, oceny zgłoszone do tej pory w bazie danych wskazują na poprawę jakości. Uwidaczniają one jednak również, że **państwa członkowskie odniosłyby korzyści z dalszego wsparcia i wytycznych** dotyczących lepszego stosowania wspólnych ram i wymogów proceduralnych określonych w dyrektywie.

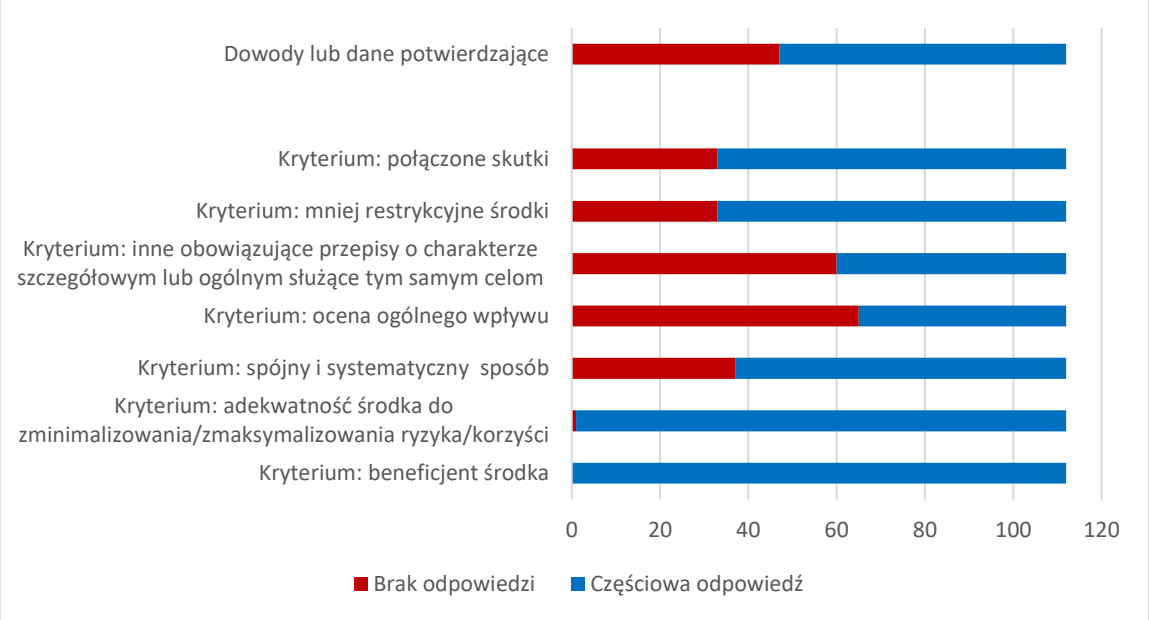
W tym względzie, po pierwsze, chociaż jasne określenie celu działania regulacyjnego jest warunkiem koniecznym powodzenia każdej polityki, państwa członkowskie często mają trudności ze wskazaniem dokładnego **celu lub celów interesu publicznego**, które mają być osiągnięte. Może to być częściowo spowodowane brakiem znajomości wykładni dokonanej przez TSUE w odniesieniu do konkretnego celu. Określenie konkretnego celu lub celów interesu publicznego jest jednak czymś więcej niż tylko zabiegiem formalnym: jest to warunek wstępny do umożliwienia oceny, czy dany środek realizuje taki cel lub cele w sposób proporcjonalny.

Po drugie, wydaje się, że oceny nadal **nie uwzględniają niektórych kryteriów** lub że państwa członkowskie nie rozumieją, co wiąże się z określonymi kryteriami. Dotyczy to w szczególności kryteriów: (i) dążenia do osiągnięcia celu interesu publicznego w *spójny i systematyczny sposób*; (ii) oceny *połączonych skutków* z innymi wymogami (i jaka byłaby wartość dodana nowego lub zmienionego wymogu, biorąc pod uwagę cel interesu publicznego); (iii) rozważenia *mniej restrykcyjnych środków* dla osiągnięcia celu interesu publicznego; (iv) oceny, czy *istniejące przepisy szczegółowe lub ogólne są niewystarczające do osiągnięcia założonego celu interesu publicznego;* oraz (v) *ogólnego wpływu* proponowanych regulacji, np. na poziom konkurencji na rynku, jakość usług, wybór dla konsumentów oraz swobodny przepływ osób i usług w UE.

([12]) Wyrok z dnia 3 grudnia 2014 r., De Clercq i in., ., C-315/13, ECLI:EU:C:2014:2408, pkt 61. Wyrok z dnia 11 listopada 2021 r., BJ i OV/Pani M i in., C-168/20, ECLI:EU:C:2021:907, pkt 105.

Po trzecie, w ocenach często **brakuje dowodów** lub danych leżących u podstaw wyborów regulacyjnych. Chociaż dyrektywa i orzecznictwo nie zobowiązują państw członkowskich do przedstawienia określonego rodzaju dowodów, państwa członkowskie są zobowiązane do uzasadnienia analizy za pomocą argumentów jakościowych oraz, w miarę możliwości i w stosownych przypadkach, ilościowych.

Wykres 8. Ocena niektórych kryteriów przez państwa członkowskie (według zgłoszenia w bazie danych zawodów regulowanych w okresie od 31 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2023 r.)([13])



Ponadto w przypadku wprowadzenia lub zmiany kilku wymogów w tym samym czasie państwa członkowskie często nie przedstawiają szczegółowej **oceny poszczególnych wymogów**. Wzory lub kwestionariusze sporządzone na poziomie krajowym powinny wyraźnie uwzględniać potrzebę takiej „oceny poszczególnych wymogów”.

([13]) W wyjątkowych przypadkach niektóre z tych kryteriów mogą nie mieć znaczenia dla oceny, co może tłumaczyć brak odpowiedzi ze strony państwa członkowskiego. Ma to miejsce na przykład w przypadku połączonych skutków, gdy nie ma dodatkowych wymogów poza dotyczącymi kwalifikacji i zastrzeżonych czynności/chronionych tytułów. Dobrą praktyką byłoby jednak krótkie wyjaśnienie, dlaczego dane kryterium nie zostało ocenione lub omówione.

4. KWESTIE, KTÓRE NALEŻY ROZWAŻYĆ

Ponieważ ostatnie działania związane z transpozycją są bliskie zakończenia w większości państw członkowskich, w świetle pierwszych doświadczeń w stosowaniu analizy proporcjonalności, jak opisano w sekcjach 2 i 3 powyżej, można rozważyć następujące dodatkowe kwestie.

Nie ulega wątpliwości, że aby ten instrument prewencyjny odniósł rzeczywisty skutek, nieodzowne jest stałe zaangażowanie państw członkowskich i Komisji.

Dlatego też służby Komisji będą kontynuować regularną, ukierunkowaną wymianę informacji z państwami członkowskimi w ramach grupy koordynatorów i będą nadal zachęcać państwa członkowskie do dzielenia się wszelkimi problemami i najlepszymi praktykami oraz do zadawania pytań. Ponadto służby Komisji będą nadal zapewniać szkolenia dla państw członkowskich i organów, w formie dostosowanych do potrzeb dwustronnych sesji szkoleniowych, a także, w miarę możliwości, w innych formach, takich jak szkolenia online([14]). Państwa członkowskie mogłyby skontaktować się ze wszystkimi właściwymi organami w celu ustalenia, czy i w jaki sposób mogłyby one odnieść korzyści z takiego szkolenia. Państwa członkowskie mogłyby silniej podkreślać na szczeblu wewnętrznym/krajowym, że celem dyrektywy jest pomoc decydentom politycznym w podejmowaniu decyzji dotyczących wymaganych działań, poprzez zapewnienie, by wszelkie proponowane przez nie przepisy były faktycznie adekwatne do założonych celów. Szczegółowe oceny proporcjonalności, przeprowadzone zgodnie z założeniami dyrektywy, znacznie zmniejszają prawdopodobieństwo podjęcia działań w zakresie egzekwowania prawa z racji nieproporcjonalnych regulacji.

Ponadto, biorąc pod uwagę bardzo pozytywne przyjęcie wytycznych dotyczących oceny proporcjonalności, służby Komisji są gotowe aktualizować i udoskonalać ten dokument. Dostarczenie dalszych przykładów dobrych praktyk będzie możliwe w miarę zdobywania przez Komisję i państwa członkowskie doświadczenia w stosowaniu dyrektywy. Służby Komisji pracują również nad usprawnieniem i udoskonaleniem narzędzi przejrzystości, które mają być stosowane przez państwa członkowskie. Baza danych zawodów regulowanych została przeniesiona do systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI), który okazał się bardzo skuteczny. Po tej migracji służby Komisji oczekują bardziej ustrukturyzowanych i kompletnych formularzy, które pomogą państwom członkowskim lepiej wypełniać obowiązki sprawozdawcze. Platforma ta będzie nadal udoskonalana na podstawie informacji zwrotnych od użytkowników.

Państwa członkowskie mogłyby ułatwić pracę swoich organów w drodze opracowywania kwestionariuszy, drzew decyzyjnych, schematów blokowych itp., z dalszymi objaśnieniami poszczególnych kryteriów. Narzędzia te mogą nawet być przygotowywane pod kątem konkretnej dziedziny/dla konkretnego poziomu polityki. W tym kontekście państwa członkowskie powinny wyraźnie zaznaczyć, że od organów oczekuje się przeprowadzenia odrębnej oceny każdego zmienionego lub nowo wprowadzonego wymogu dotyczącego dostępu do zawodu regulowanego lub jego wykonywania, co zakłada, że poszczególne wymogi są jasno określone.

Ponadto państwa członkowskie powinny zwrócić szczególną uwagę na środki i oceny proporcjonalności opracowywane przez organizacje pozarządowe, takie jak samorządy

([14]) Mogą one odbywać się na przykład w ramach Akademii UE, która zapewnia rzetelne treści e-learningowe od instytucji UE dotyczące różnych obszarów polityki.

zawodowe, oraz zapewnić pełną zgodność tych organizacji z dyrektywą. Ponadto państwa członkowskie powinny również monitorować, w jaki sposób dyrektywa jest stosowana do inicjatyw lub poprawek parlamentarnych dotyczących regulacji zawodów.

Dodatkowo, z uwagi na częste niezgłaszanie dowodów lub danych potwierdzających w bazie danych zawodów regulowanych, państwa członkowskie mogłyby rozważyć podjęcie działań w celu ułatwienia ocen opartych na dowodach. Mogłyby one na przykład zapewnić właściwym organom przegląd konkretnych krajowych źródeł oraz zasobów dostępnych na potrzeby przeprowadzenia takich ocen ilościowych i jakościowych. Dobrą praktyką byłoby również wprowadzenie wymogu, by reformom towarzyszyły dane empiryczne, gromadzone zarówno przed wprowadzeniem takich reform, jak i po ich zakończeniu. Takie dane można by następnie wykorzystać do ukierunkowania i uzasadnienia przyszłego kształtowania polityki.

Ponadto można by rozważyć opinie wyrażone przez niektóre państwa członkowskie w ankiecie, a także za pośrednictwem innych kanałów, o rozszerzenie ram analizy proporcjonalności, na przykład również na regulację usług nieobjętych zakresem dyrektywy 2005/36/WE, jak również postulaty państw dotyczące zapobiegania powstawaniu barier na jednolitym rynku, w szczególności w odniesieniu do swobody świadczenia usług([15]).

Jednocześnie Komisja nadal będzie stać na straży prawidłowego stosowania dyrektywy, podejmując w razie potrzeby dalsze działania w zakresie egzekwowania przepisów wobec tych państw członkowskich, które nie wywiązują się z zobowiązań.

([15]) Na przykład szwedzki dokument roboczy „Plan działania dla sektora usług” (2021); fiński dokument roboczy „Opinie Finlandii na temat rozwoju jednolitego rynku – odporność i dwojaka transformacja” (2022); dokument roboczy Chorwacji, Czech, Danii, Estonii, Finlandii, Irlandii, Łotwy, Litwy, Malty, Niderlandów, Polski, Portugalii, Słowacji, Słowenii i Szwecji dotyczący nowej horyzontalnej strategii na rzecz jednolitego rynku (2024 r.).

5. WNIOSKI

Biorąc pod uwagę opóźnienia w transpozycji w wielu państwach członkowskich i toczące się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niezgodnością krajowych przepisów transpozycyjnych, jest zbyt wcześnie na kompleksową ocenę skuteczności i skutków dyrektywy.

Po upływie terminu transpozycji wyznaczonego na 30 lipca 2020 r. Komisja podjęła kroki prawne w związku z opóźnioną transpozycją dyrektywy przeciwko dwóm trzecim państw członkowskich, przy czym ostatnia sprawa została zamknięta dopiero w lutym 2023 r. Zwłoka w transpozycji doprowadziła do opóźnienia kontroli zgodności krajowych środków transpozycji, w związku z czym działania w zakresie egzekwowania przepisów w przypadku niezgodności mogły rozpocząć się dopiero pod koniec 2021 r. Postępowania dotyczące niezgodności krajowych środków transpozycji obejmowały ponad dwie trzecie państw członkowskich. Chociaż większość państw członkowskich dostosowała już przepisy krajowe, nadal toczą się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko jednej trzeciej państw.

Niemniej jednak na podstawie informacji zwrotnych od państw członkowskich oraz pierwszych ocen proporcjonalności zgłoszonych w bazie danych zawodów regulowanych można wyciągnąć pewne wstępne wnioski dotyczące dotychczasowego wpływu dyrektywy. Główna konkluzja jest taka, że dyrektywa niewątpliwie umieściła zasadę proporcjonalności w polu uwagi organów posiadających uprawnienia regulacyjne. Uznaje się, że obowiązkowe wspólne ramy oceny skłoniły organy do faktycznego zastanowienia się nad skutkami projektów regulacji, w szczególności dla funkcjonowania jednolitego rynku. I chociaż często trudno jest dokonać pomiaru skuteczności środków zapobiegawczych, takich jak analiza proporcjonalności przeprowadzana *ex ante*, warto zauważyć, że państwa członkowskie zgłosiły już kilka przypadków, w których stosowanie dyrektywy skłoniło organy posiadające uprawnienia regulacyjne do zmian nieproporcjonalnych wniosków lub rezygnacji z nich.

Chociaż kilka państw członkowskich skarżyło się na dodatkowe zadania administracyjne, w państwach członkowskich powinno się szerzej mówić o tym, że zamierzeniem autorów dyrektywy jest pomoc decydentom w opracowywaniu przepisów, które są adekwatne do założonych celów, co ostatecznie przynosi korzyści jednolitemu rynkowi i zmniejsza potrzebę podejmowania naprawczych działań egzekucyjnych.

Przeważnie pozytywne przyjęcie dyrektywy przez państwa członkowskie nie oznacza, że cel ten został osiągnięty. Oceny proporcjonalności zgłoszone do tej pory w bazie danych wydają się wskazywać, że państwa członkowskie nadal mają pewne trudności ze stosowaniem wspólnych ram i odniosłyby korzyści z dalszego wsparcia i wytycznych. Chociaż praca nad prawidłowym stosowaniem dyrektywy wciąż jest w toku i będzie wymagała stałych wysiłków ze strony zarówno państw członkowskich, jak i Komisji, stanowi doświadczenie poznawcze, które może mieć pozytywny wpływ na inne obszary polityki. „Zestaw narzędzi oceny” przewidziany w dyrektywie mógłby zostać dostosowany zarówno przez Komisję, jak i państwa członkowskie do dziedzin wykraczających poza regulację zawodów, jak już zasugerowały niektóre państwa członkowskie.

Podsumowując, chociaż jest zbyt wcześnie na przedstawienie kompleksowej oceny skuteczności dyrektywy, ze wstępnych ustaleń wynika, że dyrektywa skłoniła organy do skupienia się na wpływie ich przepisów, a w niektórych przypadkach doprowadziła do rezygnacji z nieproporcjonalnych projektów. Konieczne może być jednak zapewnienie

dalszego wsparcia oraz wytycznych w celu poprawy jej stosowania i zmaksymalizowania jej skuteczności.