



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.5.2020 r.
COM(2020) 191 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**dotyczące wdrażania niektórych nowych elementów wprowadzonych w drodze
dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r.
zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i
rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za
pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie
w sprawie IMI”)**

{SWD(2020) 79 final}

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	2
2. AKTUALIZACJA PRZEPISÓW W CELU UŁATWIENIA BEZPIECZNEJ MOBILNOŚCI W XXI WIEKU	4
3. WDRAŻANIE W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH.....	8
3.1 Wsparcie transpozycji.....	8
3.2 Opóźnienia w transpozycji i działania w zakresie egzekwowania przepisów.....	8
3.3 Wdrożenie w państwach członkowskich: aktualna sytuacja	10
Transpozycja zharmonizowanych minimalnych wymogów w zakresie kształcenia dla zawodów „sektorowych”	11
Wspólne zasady kształcenia (ramy lub testy)	14
Ogólny system uznawania kwalifikacji i tymczasowego świadczenia usług	15
Częściowy dostęp.....	17
Sprawdzenie znajomości języka	18
Praktyki	19
System wymiany informacji na rynku wewnętrznym	20
Europejska legitymacja zawodowa i mechanizm ostrzegania	21
Dostęp do informacji i procedur w internecie oraz ograniczenie biurokracji.....	25
Obowiązki w zakresie przejrzystości.....	27
4. WYNIKI SPECJALNEGO PROGRAMU PODWYŻSZANIA KWALIFIKACJI DLA PIELĘGNIAREK Z RUMUNII	31
5. ROZWÓJ SYTUACJI	33
6. WNIOSKI	35

1. WPROWADZENIE

Celem dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych¹ było uproszczenie systemów wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych poprzez konsolidację dyrektyw szczegółowych przyjmowanych od lat 60. XX wieku. W komunikacie z dnia 27 października 2011 r.² Komisja wskazała potrzebę dalszej modernizacji prawa Unii w tym obszarze. W związku z tym przyjęła dyrektywę zmieniającą 2013/55/UE³ z dnia 20 listopada 2013 r., w drodze której wprowadzono szereg zmian w ramach regulujących uznawanie kwalifikacji zawodowych w celu zmodernizowania i ułatwienia bezpiecznej mobilności specjalistów w Europie⁴.

Podstawą niniejszego sprawozdania jest art. 60 ust. 2 zmienionej dyrektywy. Sprawozdanie to obejmuje wszystkie zasadnicze elementy aktualizacji prawa Unii w tym zakresie, w tym szczególne kwestie związane z wdrażaniem, o których mowa w art. 60 ust. 2 akapit drugi (europejska legitymacja zawodowa, aktualizacja wiedzy, umiejętności i kompetencje w ramach zawodów sektorowych oraz wspólne zasady kształcenia). W sprawozdaniu przedstawiono wyniki specjalnego programu podwyższania kwalifikacji dla pielęgniarek rumuńskich, na którego podstawie dokonany zostanie przegląd przepisów dotyczących systemu praw nabytych mającego zastosowanie do pielęgniarek rumuńskich odpowiedzialnych za opiekę ogólną. W ostatniej części sprawozdania przedstawiono szereg wniosków.

W sprawozdaniu zaprezentowano przegląd krajowych środków wykonawczych, które państwa członkowskie przekazały Komisji na podstawie art. 3 ust. 5 dyrektywy zmieniającej 2013/55/UE⁵, sprawozdań z wykonania zmienionej dyrektywy⁶ składanych co dwa lata przez państwa członkowskie oraz informacji zgromadzonych przez Komisję w toku jej prac w celu poprawienia i monitorowania wdrażania przedmiotowej dyrektywy w państwach członkowskich.

Niniejsze sprawozdanie nie stanowi pełnej oceny w rozumieniu wytycznych w zakresie lepszego stanowienia prawa⁷. Do sprawozdania dołączono dokument roboczy służb Komisji składający się z następujących części:

- część I (Plan wdrażania z 2014 r.);

¹ Dz.U. L 255 z 30.9.2005, s. 22.

² Akt o jednolitym rynku, Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania, „Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego” (COM(2011) 206 final).

³ Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 132.

⁴ Dyrektywa 2005/36/WE zmieniona dyrektywą 2013/55/UE zwana jest w dalszej części „zmienioną dyrektywą”.

⁵ Dostępne na stronie internetowej: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/NIM/?uri=celex:32013L0055>.

⁶ Zgodnie z art. 60 ust. 1 zmienionej dyrektywy od dnia 20 października 2007 r. państwa członkowskie przekazują Komisji co dwa lata sprawozdanie ze stosowania wprowadzonego systemu. Sprawozdania te zawierają statystyczne podsumowanie podjętych decyzji oraz opis podstawowych problemów wynikających ze stosowania dyrektywy.

⁷ SWD(2017) 350, dokument roboczy służb Komisji, wytyczne w zakresie lepszego stanowienia prawa.

- część II (Transpozycja dyrektywy zmieniającej 2013/55/UE w państwach członkowskich);
- część III (Podstawowe kwestie wskazane w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do niezgodności przepisów krajowych ze zmienioną dyrektywą);
- część IV (Dane statystyczne dotyczące korzystania z systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym); oraz
- część V (Wyniki specjalnego programu podwyższania kwalifikacji dla pielęgniarek z Rumunii).

2. AKTUALIZACJA PRZEPISÓW W CELU UŁATWIENIA BEZPIECZNEJ MOBILNOŚCI W XXI WIEKU

Głównym celem zmian wprowadzonych w drodze dyrektywy zmieniającej 2013/55/UE była aktualizacja ram uznawania kwalifikacji zawodowych i dostosowanie ich do zmieniającego się rynku pracy. W dyrektywie położono nacisk na wykorzystanie nowoczesnych technologii w procedurach uznawania, aby ograniczyć biurokrację i przyspieszyć formalności, które umożliwiają mobilność zawodową w całej Europie. Celem było ułatwienie uznawania kwalifikacji specjalistów przy zapewnieniu wyższego poziomu ochrony konsumentom i obywatelom.

W niniejszej sekcji wskazano główne zmiany, które przyniosła dyrektywa zmieniająca 2013/55/UE.

Aktualizacja zharmonizowanych wymogów w zakresie kształcenia dla zawodów sektorowych

Zaktualizowano **zharmonizowane minimalne wymogi w zakresie kształcenia**, określone w zmienionej dyrektywie względem zawodów sektorowych (lekarzy, pielęgniarek, dentystów, lekarzy weterynarii, położnych, farmaceutów i architektów), aby odzwierciedlić zmiany w tych zawodach i kształceniu w tych dziedzinach. Zmiany obejmują przepisy w zakresie warunków wjazdu na terytorium w celu kształcenia, minimalnego okresu kształcenia, wykazów minimalnego zasobu wiedzy, umiejętności i kompetencji oraz wykazów minimalnej działalności zawodowej zarezerwowanej dla niektórych zawodów.

Chociaż zmiany w przepisach dotyczących wiedzy, umiejętności i kompetencji były ograniczone, nie wprowadzono żadnych odpowiednich zmian w minimach programowych studiów uniwersyteckich, które wskazano w załączniku V do zmienionej dyrektywy. Na mocy zmienionej dyrektywy Komisji **nadano uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych** w celu dalszych aktualizacji wymogów dotyczących wiedzy i umiejętności oraz wykazów przedmiotów szkoleniowych w załączniku V do zmienionej dyrektywy. Takie aktualizacje można wprowadzać – w stosownych przypadkach – wyłącznie na późniejszym etapie i z uwzględnieniem ogólnie uznanego postępu naukowego i technicznego.

W ramach wspomnianych uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych Komisja może zaktualizować następujące elementy załącznika V: minimalny okres kształcenia dla specjalizacji lekarskich i dentystycznych⁸, kategorie specjalizacji lekarskich i dentystycznych⁹ oraz wykazy dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, które spełniają minimalne wymogi w zakresie kształcenia¹⁰.

W dniu 7 maja 2018 r. Komisja opublikowała pierwsze sprawozdanie dotyczące zastosowania uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych¹¹. Okres, na który powierzono Komisji uprawnienie do przyjmowania aktów delegowanych, został w sposób dorozumiany przedłużony do stycznia 2024 r.

⁸ Art. 25 ust. 5 i art. 35 ust. 2 zmienionej dyrektywy.

⁹ Art. 26 i art. 35 ust. 5 zmienionej dyrektywy.

¹⁰ Art. 21a zmienionej dyrektywy.

¹¹ COM(2018) 263 final.

Nowe możliwości automatycznego uznawania kwalifikacji

W zmienionej dyrektywie wprowadzono możliwość ustanowienia **wspólnych zasad kształcenia** (ram lub testów) i rozszerzenia zakresu systemu automatycznego uznawania kwalifikacji o nowe zawody. Ten nowy system umożliwia organizacjom zawodowym i organom regulacyjnym państw członkowskich uzgodnienie wspólnego zasobu wiedzy, umiejętności i kompetencji (lub opracowanie testu umiejętności) niezbędnych do wykonywania danego zawodu. Na tej podstawie wspomniane podmioty mogą zaproponować Komisji wspólne ramy kształcenia lub wspólne testy kształcenia. Kwalifikacje uzyskane dzięki wspólnym ramom (lub testom) kształcenia byłyby automatycznie uznawane w innych państwach członkowskich. Skorzystanie z takich możliwości byłoby możliwe w przypadku zawodów (lub kształcenia i szkolenia zawodowego), które są już zawodami regulowanymi w co najmniej jednej trzeciej państw członkowskich.

Łatwe tworzenie i świadczenie usług w innym państwie członkowskim

W zmienionej dyrektywie rozwiązano również szczególne problemy, jakie następcza ocena wniosków o uznanie kwalifikacji w ramach **ogólnego systemu uznawania**, w szczególności w zakresie aktualizowania poziomów kwalifikacji, mobilności specjalistów między państwami członkowskimi, w których ich zawód nie jest regulowany, a państwami członkowskimi, w których ich zawód jest regulowany, a także organizacji środków wyrównawczych. W szczególności zapewniono, by organy wykorzystywały poziomy kwalifikacji wyłącznie jako wstępne narzędzie porównawcze oraz by same różnice w poziomach nie służyły jako podstawa do oddalenia wniosków o uznanie kwalifikacji¹². Państwa członkowskie nie mogą już stosować środków wyrównawczych na podstawie krótszego okresu kształcenia (muszą wykazać istnienie istotnych różnic w kształceniu). Organy krajowe muszą należycie uzasadnić stosowanie środków wyrównawczych i zapewnić regularną organizację testów umiejętności.

Zarówno w przypadku uznawania kwalifikacji w ramach ogólnego systemu, jak i w przypadku tymczasowego świadczenia usług specjaliści z **państwa, w którym ich zawód nie jest regulowany**, nie muszą już udowadniać dwuletniego doświadczenia w zawodzie na przestrzeni ostatnich 10 lat (wystarczy jeden rok wymaganego **doświadczenia zawodowego**).

W zmienionej dyrektywie wyjaśniono również, że składając uprzednie oświadczenie o **tymczasowym lub okazjonalnym świadczeniu usług**, usługodawcy zyskują możliwość wykonywania swojego zawodu w całym przyjmującym państwie członkowskim. Zmieniono również terminy sprawdzania kwalifikacji zawodowych na podstawie art. 7 ust. 4 zmienionej dyrektywy przed świadczeniem po raz pierwszy usług w ramach zawodów regulowanych mających wpływ na zdrowie lub bezpieczeństwo publiczne.

Nowe zasady częściowego dostępu, praktyk i sprawdzania znajomości języka

¹² Od tej zasady istnieje wyłącznie jeden wyjątek – jeżeli dany specjalista ma kwalifikacje na najniższym poziomie a, ale chce uzyskać uprawnienia do wykonywania zawodu w państwie przyjmującym, które wymaga kwalifikacji na najwyższym poziomie e, organy mogą oddalić jego wniosek o uznanie.

W oparciu o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹³ w zmienionej dyrektywie wprowadzono zasadę **częściowego dostępu** do zawodu, jeżeli zakres działalności w ramach zawodu regulowanego różni się w zależności od państwa. Taka możliwość może przydać się specjalistom pracującym w faktycznie istniejącym sektorze gospodarki, który nie funkcjonuje samodzielnie w państwie członkowskim, do którego tacy specjaliści chcą się udać.

W zmienionej dyrektywie nałożono na państwa członkowskie obowiązek **uznawania praktyk zawodowych** odbywanych w innych państwach członkowskich, w których odbycie praktyk w określonym wymiarze czasu jest niezbędne do podjęcia zawodu regulowanego.

Na mocy zmienionej dyrektywy przyjmujące państwa członkowskie mogą również **sprawdzać znajomość języka** wyłącznie przedstawicieli tych zawodów, które mają wpływ na bezpieczeństwo pacjentów. Kontrola znajomości języka powinna odbywać się dopiero po uznaniu kwalifikacji przez przyjmujące państwo członkowskie, ograniczać się do znajomości jednego języka urzędowego lub administracyjnego w przyjmującym państwie członkowskim i być proporcjonalna do wykonywanej działalności.

Obowiązkowe korzystanie z systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym

W dyrektywie przewidziano obowiązek korzystania z systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) zarówno do celów **wymiany informacji między organami administracji**, jak i do celów **zawiadamiania o kwalifikacjach** niezbędnych do spełnienia zharmonizowanych minimalnych wymogów w zakresie kształcenia, tj. kwalifikacjach wyszczególnionych w załączniku V do zmienionej dyrektywy. Ponadto system IMI jest platformą, na której funkcjonować będą dwa nowe narzędzia wprowadzone w drodze ostatniej zmiany dyrektywy, tj. **europejska legitymacja zawodowa** i **mechanizm ostrzegania**.

Nowe narzędzia w celu ułatwienia bezpiecznej mobilności specjalistów w UE

Europejska legitymacja zawodowa jest innowacyjnym narzędziem w formie elektronicznego dokumentu, którego celem jest uproszczenie procedur uznawania. Jej funkcjonowanie opiera się na zintensyfikowanej współpracy między organami rodzimego państwa członkowskiego a organami przyjmującego państwa członkowskiego oraz na systematycznym korzystaniu z IMI zgodnie z polityką Komisji, której założeniem jest wspieranie jednolitego rynku cyfrowego. Europejską legitymację zawodową można udostępnić tym zawodom, które spełniają warunki w zakresie mobilności (lub mają odpowiedni potencjał w tym zakresie), liczby państw członkowskich, w których dany zawód podlega regulacji, oraz woli zainteresowanych stron¹⁴.

Aby zapewnić, by zwiększona mobilność zawodowa nie naruszała bezpieczeństwa konsumentów i pacjentów, w zmienionej dyrektywie wprowadzono obowiązek wysyłania

¹³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie C-330/03, Colegio de ingenieros de caminos, canales y puertos (ECLI:EU:C:2006:45).

¹⁴ Art. 4a ust. 7 zmienionej dyrektywy.

z własnej inicjatywy **ostrzeżeń** wszystkim państwom członkowskim w odniesieniu do specjalistów, którym w jednym z państw członkowskich ograniczono prawa do wykonywania zawodu związanego ze zdrowiem lub pracą z dziećmi lub którzy usiłowali posłużyć się fałszywymi dokumentami przy składaniu wniosków.

Łatwiejszy dostęp do informacji i procedur oraz ograniczenie biurokracji

Państwa członkowskie są wyraźnie zobowiązane do udostępniania wszystkich **informacji** na temat uznawania kwalifikacji dla wszystkich zawodów regulowanych za pośrednictwem **pojedynczych punktów kontaktowych**, które utworzono na mocy dyrektywy 2006/123/WE¹⁵ („dyrektywa usługowa”) i które funkcjonowały już przed wprowadzeniem zmian w dyrektywie 2005/36/WE. Specjaliści powinni być w stanie **dopełnić procedur i formalności** wchodzących w zakres zmienionej dyrektywy przez internet, za pośrednictwem pojedynczych punktów kontaktowych lub organów właściwych do spraw danego zawodu. **Ośrodki wsparcia** funkcjonujące w każdym państwie członkowskim muszą zapewniać porady i pomoc w zależności od konkretnych przypadków.

Większa przejrzystość w zakresie wymogów regulacyjnych

Na państwa członkowskie nałożono obowiązek przekazywania informacji na temat istniejących zawodów regulowanych i zawodów wymagających sprawdzenia kwalifikacji przed świadczeniem usług tymczasowych lub okazjonalnych po raz pierwszy oraz aktualizowania tych informacji. Ponadto państwa członkowskie przeprowadziły wzajemną ocenę wprowadzonych przez siebie przeszkód, które ograniczały możliwość podjęcia i wykonywania zawodów regulowanych. W zmienionej dyrektywie na państwa członkowskie wprowadzono również bieżący obowiązek zgłaszania wszelkich skreślonych, złagodzonych, dodanych lub zmienionych wymogów wraz z uzasadnieniem ich proporcjonalności.

¹⁵ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 376).

3. WDRAŻANIE W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

3.1 Wsparcie transpozycji

Mając na uwadze, że warunkiem udanej aktualizacji i utworzenia nowych ram w zakresie uznawania kwalifikacji jest właściwe wdrożenie zmienionej dyrektywy w przewidzianych terminach, Komisja wprowadziła wszelkie środki, aby wesprzeć prace państw członkowskich. Odbływały się regularne posiedzenia grup ekspertów ustanowionych na mocy dyrektywy¹⁶, jak i również dwustronne spotkania Komisji z państwami członkowskimi. Aby podnieść świadomość i wymienić opinie na temat najważniejszych elementów prac modernizacyjnych, Komisja zorganizowała konferencję wysokiego szczebla¹⁷, w której czynnie uczestniczył Parlament Europejski, Rada oraz szereg organizacji zawodowych i właściwych organów. Jeżeli chodzi o sprawy bardziej techniczne, Komisja zorganizowała szereg warsztatów w zakresie transpozycji z udziałem ekspertów z państw członkowskich, aby omówić główne zmiany, oraz uczestniczyła w krajowych warsztatach z wdrażania. Komisja w dalszym ciągu świadczyła pomoc państwom członkowskim na ich wniosek, zgodnie z działaniami przewidzianymi w planie wdrażania (zob. część I dokumentu roboczego służb Komisji).

Równocześnie Komisja ściśle współpracowała z państwami członkowskimi, aby zapewnić właściwe wdrażanie nowych obowiązków w zakresie przejrzystości, wzajemnej oceny i ocen proporcjonalności zawodów regulowanych w tych państwach zgodnie z art. 59 zmienionej dyrektywy.

Komisja (przy pomocy zewnętrznego wykonawcy) przeprowadziła również dogłębną ocenę jakości (zgodności) przepisów krajowych zgłoszonych przez państwa członkowskie.

3.2 Opóźnienia w transpozycji i działania w zakresie egzekwowania przepisów

Termin transpozycji dyrektywy zmieniającej 2013/55/UE upłynął w dniu 18 stycznia 2016 r. Większość państw członkowskich nie zdołała przetransponować tego aktu całkowicie w obowiązującym terminie. Jak wskazują sprawozdania państw członkowskich za okres 2016–2018 składane co dwa lata, państwa członkowskie, które nie stosują scentralizowanego podejścia do wdrażania (np. w drodze aktów prawnych szczebla federalnego, regionalnego lub lokalnego), napotkały większe obciążenia administracyjne związane z koniecznością dostosowania wielu przepisów oraz współpracy i zaangażowania większej liczby właściwych organów. Państwa członkowskie, w których przyjmuje się stosunkowo mniej decyzji o uznaniu kwalifikacji, zwracały uwagę na złożoność procedur uznawania i problemy z uzyskaniem i utrzymaniem wymaganej wiedzy eksperckiej.

W części II dokumentu roboczego służb Komisji przedstawiono bardziej szczegółowe zestawienie zgłoszeń państw członkowskich w zakresie krajowych środków wykonawczych.

¹⁶ Grupa koordynatorów ds. uznawania kwalifikacji zawodowych.

¹⁷ Konferencja „Modernisation of the Professional Qualifications Directive: safe mobility” (Bruksela, 12 lutego 2014 r.).

Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęto niedługo po upływie terminu transpozycji.¹⁸ Wiele państw członkowskich odnotowało opóźnienia w transpozycji. Komisja zakończyła ostatnie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom w zakresie zgłoszenia środków transpozycji w marcu 2018 r. Następnie Komisja sprawdziła zgodność zgłoszonych przepisów krajowych i praktyk administracyjnych z wymogami zawartymi w zmienionej dyrektywie i – w stosownych przypadkach – wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W dniu 19 lipca 2018 r. Komisja wszczęła pierwszą serię postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciw 27 państwom członkowskim¹⁹ w związku z niezgodnością ich przepisów i praktyk krajowych ze zmienioną dyrektywą²⁰. Ta seria postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego („pierwsza seria”) dotyczyła nowych kwestii, które miały duże znaczenie dla funkcjonowania zmienionej dyrektywy, w szczególności nowej europejskiej legitymacji zawodowej, mechanizmu ostrzegania, częściowego dostępu do działalności zawodowej, proporcjonalności wymogów w zakresie znajomości języka oraz ustanowienia ośrodków wsparcia. Ponadto Komisja podniosła również kwestie przejrzystości i proporcjonalności barier regulacyjnych dla świadczenia usług przez specjalistów, które były już przedmiotem jej komunikatu ze stycznia 2017 r. w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych²¹.

Po ocenie odpowiedzi państw członkowskich na wspomniane powyżej wezwania do usunięcia uchybienia Komisja podjęła kolejne kroki w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciw 26 państwom członkowskim w dniu 7 marca 2019 r. Wysłała uzasadnione opinie do 24 państw członkowskich²² i dodatkowe wezwania do usunięcia uchybienia do dwóch państw członkowskich²³ w związku z niezgodnością ich przepisów i praktyk krajowych ze zmienionym prawem Unii w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych²⁴. Postępowania te nadal trwają, z wyjątkiem jednej sprawy, którą zakończono po osiągnięciu wspomnianej zgodności w jednym z zainteresowanych państw członkowskich.

W dniu 24 stycznia 2019 r. Komisja wszczęła drugą serię postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego („druga seria”) przeciw 27 państwom członkowskim²⁵ w związku z kwestiami dotyczącymi zgodności ich przepisów i praktyk krajowych z innymi zasadniczymi przepisami dyrektywy. Postępowania te dotyczyły m.in. zgodności z zasadami swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług, zawodów

¹⁸ Komisja wszczęła 22 tzw. postępowania w sprawie niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków w marcu 2016 r. Zob. COM komunikat prasowy MEMO/16/3125 i IP/17/4773.

¹⁹ Wszystkie państwa członkowskie UE z wyjątkiem Litwy.

²⁰ Zob. COM komunikat prasowy MEMO/18/4486.

²¹ COM(2016) 820 final.

²² Belgia, Bułgaria, Dania, Niemcy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

²³ Estonia i Łotwa.

²⁴ Zob. COM komunikat prasowy MEMO/19/1472.

²⁵ Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Danii.

objętych automatycznym uznawaniem kwalifikacji na podstawie zharmonizowanych minimalnych wymogów w zakresie kształcenia oraz odnośnych dokumentów i formalności, uznawania praktyk zawodowych i współpracy administracyjnej²⁶. W dniu 27 listopada 2019 r. Komisja przesłała uzasadnione opinie do 22 państw członkowskich²⁷ oraz dodatkowe wezwania do usunięcia uchybień do czterech państw członkowskich²⁸. Postępowania te wciąż są w toku.

Chociaż prace w zakresie egzekwowania prawa koncentrowały się na głównych zmianach wprowadzonych w wyniku zmiany dyrektywy 2013/55/UE, dotyczyły one również ogólnego wdrożenia zmienionej dyrektywy w krajowych ramach prawnych. Była to pierwsza systematyczna i kompleksowa ocena krajowych ram prawnych dotyczących uznawania kwalifikacji na podstawie przedmiotowej dyrektywy.

Ponadto w dniu 6 czerwca 2019 r. wszystkie 28 państw członkowskich otrzymało szczególne wezwania do usunięcia uchybienia wraz z wnioskiem o poprawę funkcjonowania ich pojedynczych punktów kontaktowych ustanowionych na mocy dyrektywy usługowej. Dotyczył on również informacji i procedur związanych z uznawaniem kwalifikacji (art. 57 i 57a zmienionej dyrektywy) w celu zapewnienia przyjaznych dla użytkownika punktów kompleksowej obsługi dla usługodawców i specjalistów²⁹. Wspomniane postępowania w sprawie naruszenia przepisów wciąż są w toku.

3.3 Wdrożenie w państwach członkowskich: aktualna sytuacja

W swojej ocenie krajowych środków wykonawczych oraz środków przyjętych w celu egzekwowania przepisów Komisja stwierdziła, że państwa członkowskie osiągają różne stopnie powodzenia we wdrażaniu zmienionej dyrektywy. Wysiłki państw członkowskich uległy faktycznej poprawie dzięki działaniom Komisji w zakresie egzekwowania prawa, co przedstawiono na wykresie 1 poniżej.

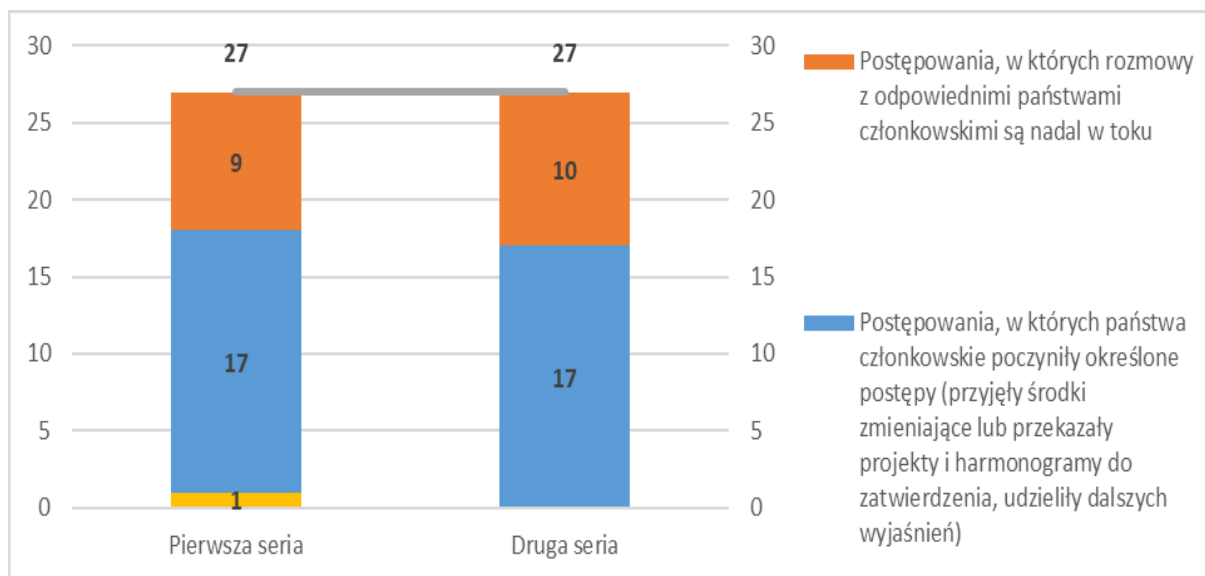
Wykres 1. Liczba przypadków, w których państwa członkowskie czynią postępy w stosunku do liczby przypadków, w których prowadzone są rozmowy z zainteresowanymi państwami członkowskimi na temat jednej lub kilku kwestii niezgodności (marzec 2020)

²⁶ Zob. COM komunikat prasowy IP/19/467.

²⁷ Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Danii, Belgii, Niemiec, Malty i Hiszpanii.

²⁸ Hiszpania i Belgia (10 października 2019 r.); Malta i Niemcy (27 listopada 2019 r.).

²⁹ Zob. COM komunikat prasowy MEMO/19/2772.



W poniższej sekcji przedstawiono przegląd wdrożenia zmienionej dyrektywy w państwach członkowskich, w tym główne zmiany wprowadzone w celu modernizacji przepisów. Przegląd opiera się na głównych ustaleniach z prac opisanych powyżej, w szczególności na ocenie zgodności i innych dostępnych informacjach. W części III dokumentu roboczego służb Komisji przedstawiono bardziej szczegółowy przegląd kluczowych kwestii wskazanych w postępowaniach w sprawie naruszenia przepisów.

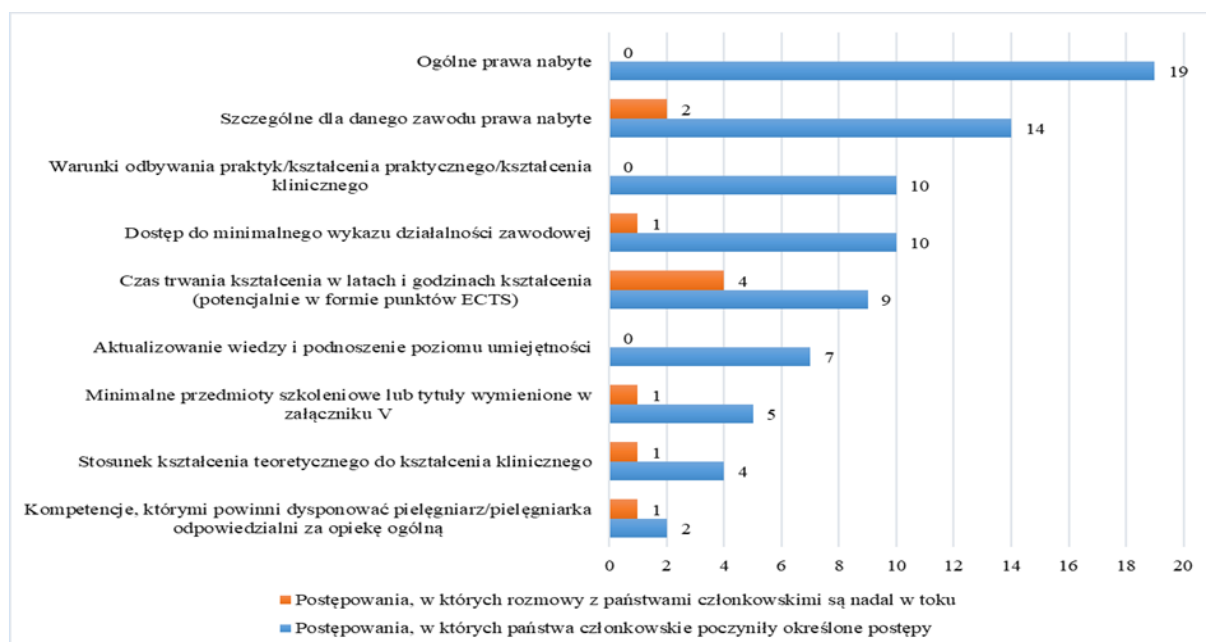
Transpozycja zharmonizowanych minimalnych wymogów w zakresie kształcenia dla zawodów „sektorowych”

Zharmonizowane minimalne wymogi w zakresie kształcenia (warunek wjazdu na terytorium, minimalny czas trwania kształcenia, wykazy minimalnego zasobu wiedzy, umiejętności i kompetencji oraz wykazy minimalnej zarezerwowanej działalności zawodowej) stanowią podstawę do automatycznego uznawania kwalifikacji między państwami członkowskimi. Ponadto specjaliści mogą korzystać z automatycznego uznawania kwalifikacji dzięki ogólnym lub szczególnym prawom nabytym.

Z przeprowadzonej przez Komisję oceny krajowych środków wykonawczych wynika, że wdrożenie zaktualizowanych **zharmonizowanych minimalnych** wymogów w zakresie kształcenia dla zawodów „sektorowych” w państwach członkowskich było zasadniczo odpowiednie. Komisja musiała jednak zastosować środki odnoszące się do naruszenia przepisów, aby zaradzić szeregowi konkretnych kwestii. W większości przypadków w odpowiedzi na wezwania do usunięcia uchybienia i uzasadnione opinie państwa członkowskie dokonały niezbędnych zmian w swoich przepisach krajowych lub wskazały konkretny termin przyjęcia takich zmian. Trwają dyskusje z pozostałymi państwami członkowskimi.

W szczególności kwestie braku zgodności w konkretnych państwach członkowskich wiązały się z kluczowymi kwestiami przedstawionymi na wykresie 2 poniżej (zob. część III dokumentu roboczego służb Komisji, tabela „Zawody sektorowe”):

Wykres 2. Liczba państw członkowskich, których dotyczą kluczowe problemy braku zgodności w odniesieniu do zawodów sektorowych (marzec 2020 r.)



Możliwe przyszłe aktualizacje (przyjmowane za pomocą aktów delegowanych) wymogów dotyczących wiedzy i umiejętności oraz wykazów przedmiotów szkoleniowych

Na mocy zmienionej dyrektywy Komisji nadano uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych w celu dalszych aktualizacji wymogów dotyczących wiedzy i umiejętności oraz wykazów przedmiotów szkoleniowych w załączniku V do zmienionej dyrektywy, w stosownych przypadkach oraz w świetle ogólnie uznanego postępu naukowego i technicznego.

W tym kontekście w latach 2017–2018, równoległe z przeglądem krajowych środków wykonawczych, Komisja zleciła przeprowadzenie badania w celu zebrania informacji podstawowych i przeprowadzenia niezależnej oceny przed podjęciem uzasadnionej decyzji dotyczącej ewentualnej konieczności wprowadzenia dalszych zmian w zmienionej dyrektywie w odniesieniu do pielęgniarek odpowiedzialnych za opiekę ogólną, a w przypadku stwierdzenia takiej konieczności, zakresu takich zmian³⁰.

W ramach tego badania zostaną przedstawione aktualne wymogi krajowe we wszystkich państwach UE, państwach EFTA (Islandii, Liechtensteinie, Norwegii i Szwajcarii) oraz w Zjednoczonym Królestwie w odniesieniu do kształcenia teoretycznego i klinicznego pielęgniarek odpowiedzialnych za opiekę ogólną oraz wiedzy i umiejętności, które powinny one zdobyć w trakcie takiego kształcenia. Badanie koncentruje się na określeniu wszelkich istniejących w państwach członkowskich wymogów, które wykraczają poza minimalne wymogi w zakresie kształcenia ustanowione w zmienionej dyrektywie, oraz ocenie, czy

³⁰ Zaproszenie do składania ofert nr 628/PP/GRO/IM A/17/1131/9580 (zamknięte z zawiadomieniem o nieudzieleniu zamówienia) i nr 711/PP/GRO/IMA/18/1131/11026 (badanie w toku).

wymogi te odzwierciedlają dostosowanie do powszechnie uznawanego postępu naukowego i technicznego. Badanie to będzie również zawierało ocenę nakreślonych wymogów oraz sugestie dotyczące konieczności zmiany wymogów w zakresie wiedzy i umiejętności oraz wykazu przedmiotów szkoleniowych dla pielęgniarek odpowiedzialnych za opiekę ogólną.

W dniu 12 listopada 2019 r. w Brukseli odbyły się warsztaty dla zainteresowanych stron, podczas których przedstawiono wstępne wyniki wspomnianego badania i omówiono je z organami krajowymi, ośrodkami kształcenia i przedstawicielami zawodu na szczeblu krajowym oraz szczeblu UE/EFTA. W dniu 27 listopada 2019 r. wstępne wyniki skonsultowano również z państwami członkowskimi za pośrednictwem krajowych koordynatorów ds. uznawania kwalifikacji zawodowych. W dniu 21 stycznia 2020 r. wstępne wyniki poddano pod dyskusję na posiedzeniu grupy koordynatorów ds. uznawania kwalifikacji zawodowych.

Wstępne wyniki badań poparte wkładem zainteresowanych stron zawierają szereg sugestii dotyczących ewentualnej aktualizacji wymogów w zakresie wiedzy i umiejętności oraz wykazu przedmiotów szkoleniowych dla pielęgniarek odpowiedzialnych za opiekę ogólną. Badanie zostanie zakończone i opublikowane w 2020 r. Następnie Komisja omówi ostateczne ustalenia w grupie koordynatorów ds. uznawania kwalifikacji zawodowych, aby dokonać oceny kolejnych kroków.

Jednocześnie Komisja opublikowała kolejne zaproszenie do składania ofert w sprawie badania obejmującego zawody stomatologa i farmaceuty³¹. Badania te skoncentrują się na konieczności aktualizacji wymogów w zakresie wymaganej wiedzy i umiejętności oraz wykazów przedmiotów szkoleniowych dla tych zawodów.

Inne akty delegowane w sprawie zawodów „sektorowych”

Na podstawie art. 21a ust. 4 zmienionej dyrektywy Komisja jest również uprawniona do przyjmowania **aktów delegowanych zmieniających wykazy dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji zamieszczone w załączniku V** do zmienionej dyrektywy, które służą jako podstawa do automatycznego uznawania kwalifikacji.

Po ostatnim przeglądzie dyrektywy korzystanie z systemu IMI przez państwa członkowskie stało się obowiązkowe na potrzeby powiadamiania o nowych tytułach kwalifikacji dla zawodów sektorowych korzystających z automatycznego uznawania kwalifikacji (oraz na potrzeby powiadamiania o zmianach dawnych tytułów i programów szkoleniowych)³². W związku z tym szybkie powiadomienie o wszelkich zmianach w tytułach kwalifikacji za pośrednictwem systemu IMI przez państwa członkowskie jest koniecznym warunkiem wstępnym umożliwiającym Komisji aktualizację załącznika V. Po uzyskaniu od państw członkowskich informacji zwrotnych w postaci sprawozdań półrocznych niezbędne jest

³¹ Zaproszenie do składania ofert nr 2019/S 144-353631 (zamknięte z zawiadomieniem o nieudzieleniu zamówienia), zaproszenie do składania ofert dostępne pod adresem: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=5139>.

³² Art. 21a ust. 1 zmienionej dyrektywy.

posiadanie aktualnych wykazów dyplomów wymienionych w załączniku V, aby system automatycznego uznawania kwalifikacji mógł funkcjonować.

Od 2014 r. Komisja regularnie aktualizuje wspomniane wykazy zawarte w załączniku V na podstawie powiadomień państw członkowskich przesyłanych za pośrednictwem systemu IMI. Do tej pory Komisja przyjęła cztery decyzje delegowane zmieniające załącznik V do zmienionej dyrektywy³³.

Więcej szczegółów na temat stosowania systemu IMI przez poszczególne państwa członkowskie do celów powiadamiania o dyplomach wymienionych w załączniku V znajduje się w części IV (sekcja 2) do dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu.

Wspólne zasady kształcenia (ramy lub testy)

W dniu 24 czerwca 2019 r. weszło w życie rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/907 z dnia 14 marca 2019 r. ustanawiające wspólny test kształcenia dla instruktorów narciarstwa na podstawie art. 49b zmienionej dyrektywy³⁴. Jest to pierwszy przypadek użycia tego nowego narzędzia do wydania rozporządzeń delegowanych.

Wspólny test kształcenia dla instruktorów narciarstwa opracowano w ścisłej współpracy z organizacjami reprezentującymi instruktorów narciarstwa ze wszystkich zainteresowanych państw UE. Są to dobrowolne ramy automatycznego uznawania kwalifikacji posiadanych przez instruktorów narciarstwa w ramach formalnego instrumentu prawnego UE. Instruktorzy narciarstwa posiadający odpowiednie kwalifikacje mogą przystąpić do testu oceniającego ich umiejętności techniczne oraz do testu oceniającego ich kompetencje w zakresie bezpieczeństwa. Pomyślne ukończenie tych standardowych testów umożliwia instruktorom narciarstwa skorzystanie z automatycznego uznawania kwalifikacji, gwarantując jednocześnie wysoki poziom szkolenia i umiejętności. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/907 nie harmonizuje jednak szkoleń krajowych ani nie nakłada na państwa członkowskie dodatkowych regulacji. W przypadku instruktorów narciarstwa, którzy nie zostali zakwalifikowani na podstawie wspólnego testu kształcenia, nadal zastosowanie ma ogólny system uznawania kwalifikacji na podstawie zmienionej dyrektywy.

Oprócz tego pierwszego przypadku użycia Komisja pozostaje w kontakcie z przedstawicielami kilku zawodów, aby rozważyć możliwość wprowadzenia wspólnych zasad kształcenia.

Około 30 organizacji zawodowych wyraziło zainteresowanie wspólnymi zasadami kształcenia, a państwa członkowskie nie zgłosiły żadnych formalnych sugestii. Dalsza analiza wyrazów zainteresowania wykazała, że niektóre z tych zawodów nie osiągnęły w państwach członkowskich wymaganego progu, do którego dany zawód lub kształcenie i szkolenie

³³ Decyzje delegowane Komisji (UE) 2016/790, 2017/2113, 2019/608 i 2020/548.

³⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/907 z dnia 14 marca 2019 r. ustanawiające wspólny test kształcenia dla instruktorów narciarstwa na podstawie art. 49b dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. L 145 z 4.6.2019, s. 7).

podlega regulacjom, np. osteopaci, kręgarze i instruktorzy fitness. Inne sugestie mogłyby doprowadzić do rozszerzenia regulacji na szczeblu krajowym, co mogłoby mieć negatywny wpływ na dostęp do zawodu i mobilność. Takie środki ostatecznie nie spełniłyby głównego celu wspólnych zasad kształcenia, jakim jest umożliwienie specjalistom łatwiejszego przemieszczania się między państwami członkowskimi.

Państwa członkowskie, z którymi przeprowadzono konsultacje za pośrednictwem grupy koordynatorów, wyraziły przede wszystkim pozytywne opinie na temat wprowadzenia wspólnych zasad kształcenia dla inżynierów i instruktorów narciarstwa, ale dość ostrożnie podchodziły do tego tematu w przypadku innych zawodów.

Komisja zleciła przeprowadzenie dwóch badań w celu przeanalizowania możliwości opracowania wspólnych ram szkolenia. Jedno z nich dotyczyło asystentów opieki zdrowotnej³⁵ (2015–2016), natomiast drugie – inżynierów³⁶ (2016–2017).

W odniesieniu do asystentów opieki zdrowotnej, pomimo że w badaniu zidentyfikowano pewien stopień zbieżności między państwami członkowskimi w zakresie podstawowego zasobu wiedzy, umiejętności i kompetencji oraz zainteresowania określeniem roli asystentów opieki zdrowotnej w całej Europie, pojawiły się rozbieżne poglądy na temat wymaganego poziomu wykształcenia, poziomu kwalifikacji, który asystent powinien osiągnąć, ostatecznego poziomu autonomii specjalistów oraz potencjalnych niezamierzonych skutków opracowania takich ram dla krajowych pracowników służby zdrowia i systemów edukacji.

Jeśli chodzi o inżynierów, w ramach mapowania zawodu zidentyfikowano szeroki zakres systemów regulacyjnych dla tego zawodu oraz dużą liczbę specjalności inżynierskich. Ostatecznie projekt skupił się na inżynierach budownictwa lądowego. Chociaż osiągnięto konsensus w sprawie opracowania koncepcji ram dla inżynierów, kilka zainteresowanych stron (w szczególności państwa członkowskie nieposiadające uregulowań prawnych) i placówek edukacyjnych wyraziło wahanie co do procesu i potencjalnych konsekwencji dla regulacji zawodu w państwach nieposiadających uregulowań prawnych oraz dla systemu edukacji.

Ogólny system uznawania kwalifikacji i tymczasowego świadczenia usług

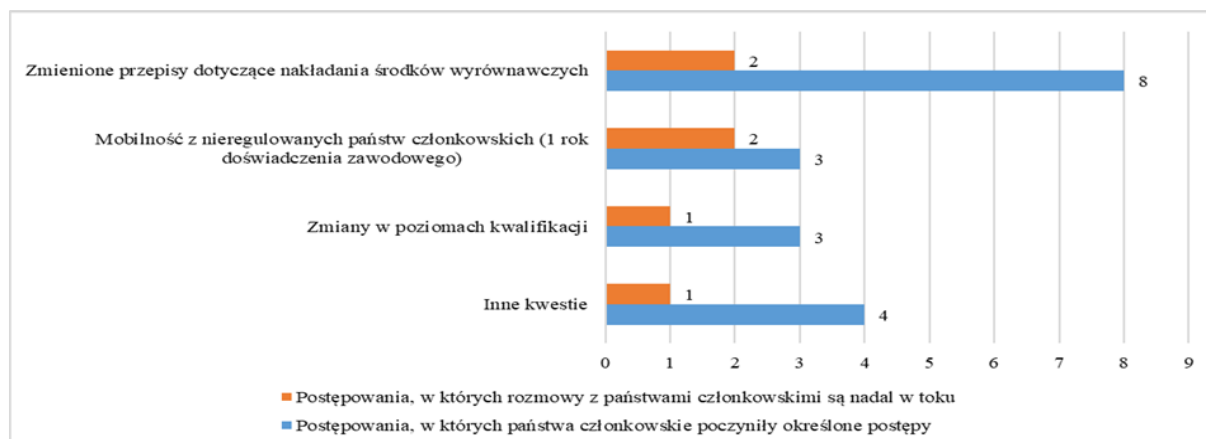
Przegląd **ogólnego systemu uznawania kwalifikacji** został transponowany w sposób zadowalający w prawie wszystkich państwach członkowskich, z wyjątkiem kilku przypadków niezgodności dotyczących zmian w poziomach kwalifikacji, nowych przepisów w zakresie mobilności z państw nieregulowanych oraz ustanowienia środków wyrównawczych. W zdecydowanej większości przypadków państwa członkowskie poczyniły postępy, reagując na środki zastosowane w związku z naruszeniem przepisów i informując o konkretnych rozwiązaniach zgłoszonych problemów. W zaledwie kilku przypadkach nadal trwają dyskusje z zainteresowanymi państwami członkowskimi (zob. część III dokumentu roboczego służb Komisji, tabela „Ogólny system uznawania kwalifikacji”).

³⁵ Core Competences of Healthcare Assistants in Europe (CC4HCA), dostępne pod adresem:

https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/workforce/docs/2018_corecompetences_healthcareassistants_en.pdf

³⁶ Badanie niepublikowane.

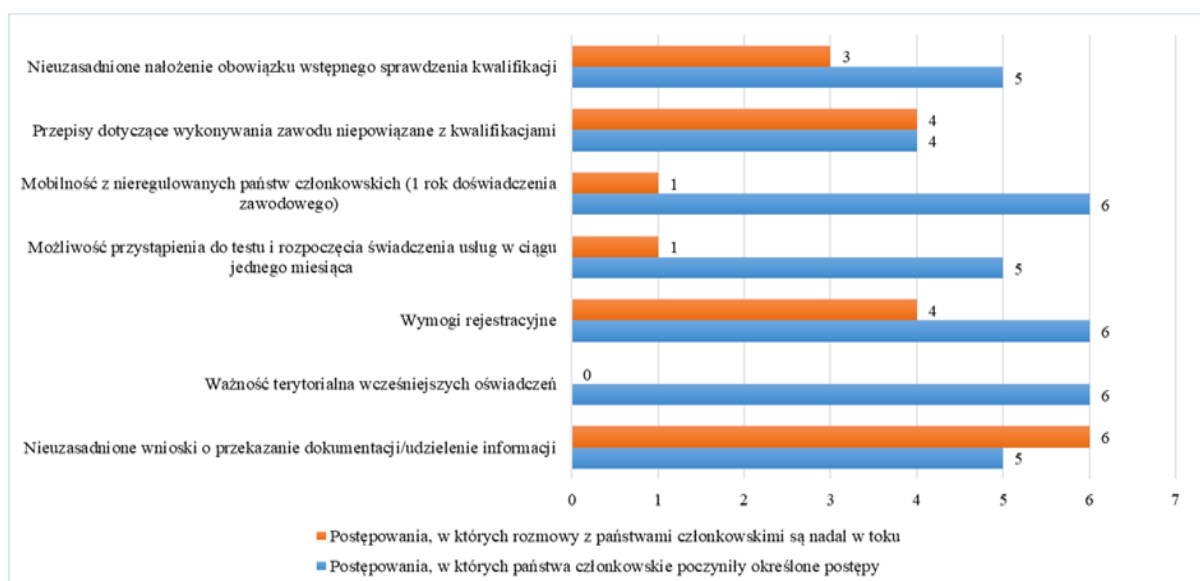
Wykres 3. Liczba państw członkowskich, których dotyczą kluczowe problemy braku zgodności w odniesieniu do ogólnego systemu uznawania kwalifikacji (marzec 2020 r.)



Zapewnienie spójnego i skutecznego wdrożenia **przepisów regulujących tymczasowe i okazjonalne świadczenie usług** we wszystkich państwach członkowskich z korzyścią dla obywateli i przedsiębiorstw jest kluczowym elementem skutecznego jednolitego rynku usług dla zawodów regulowanych. Ma to zasadnicze znaczenie dla zapewnienia stosowania art. 56 TFUE i ochrony podstawowej wolności świadczenia usług.

Wdrożenie zmienionych przepisów tytułu II zmienionej dyrektywy w sprawie tymczasowego i okazjonalnego świadczenia usług wzbudziło obawy w 21 państwach członkowskich, a w 8 państwach członkowskich dyskusje wciąż trwają. W szczególności przypadki braku zgodności w tych państwach członkowskich wiązały się z głównymi kwestiami przedstawionymi na wykresie 4 poniżej (zob. część III dokumentu roboczego służb Komisji, tabela „Tymczasowe świadczenie usług”):

Wykres 4. Liczba państw członkowskich, których dotyczą kluczowe problemy braku zgodności (tymczasowe świadczenie usług) (marzec 2020 r.)



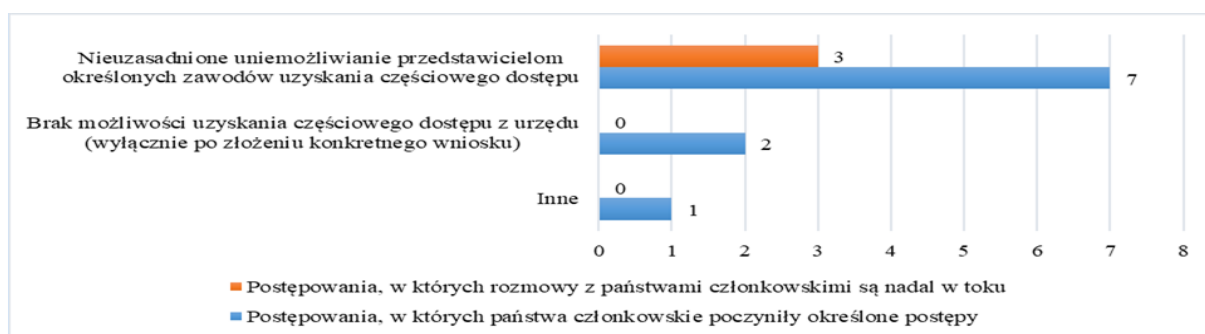
Po wszczęciu przez Komisję postępowań o naruszenie przepisów z kilkoma państwami członkowskimi nadal toczą się dyskusje dotyczące m.in.:

- nieuzasadnionych zapytań o usługi, które będą świadczone, lub wniosków o dokumenty wykraczających poza zakres dozwolony na podstawie zmienionej dyrektywy;
- ważności wcześniejszych deklaracji na całym terytorium przyjmującego państwa członkowskiego;
- wymogów rejestracyjnych wykraczających poza zakres dozwolony na podstawie art. 6 zmienionej dyrektywy;
- lub możliwości przystąpienia przez usługodawców do testu umiejętności i rozpoczęcia świadczenia usług w ciągu jednego miesiąca od podjęcia decyzji.

Częściowy dostęp

Wdrożenie nowych zasad dotyczących **częściowego dostępu** wzbudziło obawy 12 państw członkowskich. Działania Komisji w zakresie egzekwowania prawa dotyczyły w szczególności dwóch głównych kwestii omówionych poniżej (więcej szczegółowych informacji zamieszczono w części III dokumentu roboczego służb Komisji, tabela „Częściowy dostęp”).

Wykres 5. Liczba państw członkowskich, których dotyczą kluczowe problemy braku zgodności (częściowy dostęp) (marzec 2020 r.)



Pierwsza kwestia dotyczyła wyłączenia niektórych zawodów z zasady częściowego dostępu. Chociaż przepisy dotyczące częściowego dostępu nie mają zastosowania do specjalistów korzystających z automatycznego uznawania ich kwalifikacji zawodowych (takich jak lekarze, pielęgniarki, rzemieślnicy lub specjaliści korzystający ze wspólnych zasad kształcenia), przepisy zmienionej dyrektywy nie mają na celu wyłączenia częściowego dostępu do odrębnych części działalności w zawodach „sektorowych”. Tego rodzaju kategoryczne wyłączenie z zasady częściowego dostępu nie byłoby zgodne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ani z zasadą proporcjonalności wynikającą z podstawowych wolności³⁷. Kwestię tę podjęto w dziesięciu państwach członkowskich. Chociaż w wielu państwach członkowskich poczyniono postępy, z niektórymi państwami członkowskimi nadal prowadzone są rozmowy.

Po drugie, Komisja nalegała, aby częściowy dostęp miał zastosowanie jako decyzja z urzędu, nie tylko jako decyzja w odpowiedzi na konkretny i wyraźny wniosek wnioskodawcy. Większość osób prawdopodobnie nie będzie w pełni świadoma możliwości uzyskania częściowego dostępu do zawodu, w związku z czym często nie będzie w stanie ubiegać się o niego po odrzuceniu ich wniosku o uznanie kwalifikacji w odniesieniu do pełnego dostępu do zawodu. Z tego względu w przypadkach, w których mógłby mieć zastosowanie częściowy dostęp, właściwe organy powinny ocenić możliwość częściowego dostępu w ramach danej procedury uznawania kwalifikacji bądź przynajmniej wyraźnie poinformować wnioskodawcę o takiej możliwości. Podjęto tę kwestię z dwoma państwami członkowskimi, co pozwoliło na poczynienie postępów w zakresie proponowania praktycznych rozwiązań.

Warto również zauważyć, że w sprawozdaniach półrocznych niektóre państwa członkowskie poruszyły problem stosowania dostępu częściowego w przypadkach, w których rozporządzenie określa jedynie chronione tytuły zawodowe (zważywszy na fakt, że częściowy dostęp zasadniczo dotyczy dostępu do działalności zawodowej, ale nie tytułów do wykonywania tych zawodów).

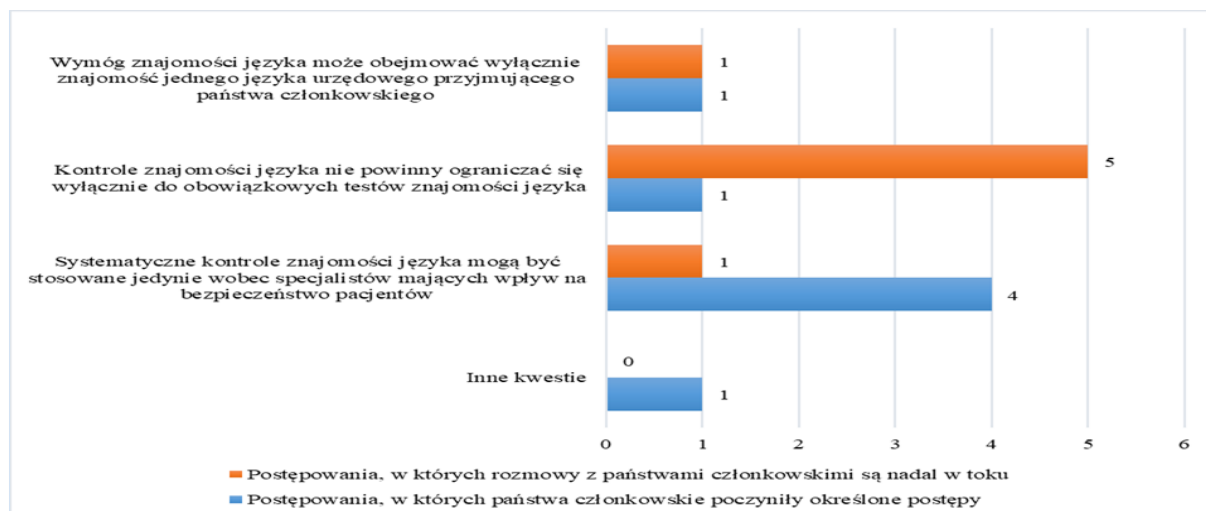
Sprawdzenie znajomości języka

Wdrożenie nowych przepisów dotyczących **kontroli znajomości języka** uwzględniono w ramach egzekwowania przepisów w przypadku około jednej trzeciej państw członkowskich i dotyczyło ono konkretnych kluczowych kwestii niezgodności przedstawionych na wykresie

³⁷ Wyrok TSUE z dnia 27 czerwca 2013 r., sprawa C-575/11, Nasiopoulos (ECLI:EU:C:2013:430).

6 poniżej (zob. część III dokumentu roboczego służb Komisji, tabela „Sprawdzenie znajomości języka”).

Wykres 6. Liczba państw członkowskich, których dotyczy kluczowy problem braku zgodności (sprawdzanie znajomości języka) (marzec 2020 r.)



Działania Komisji w zakresie egzekwowania prawa miały na celu zapewnienie przykładowo wymogu znajomości tylko jednego języka urzędowego przyjmującego państwa członkowskiego, a systematyczne kontrole znajomości języka mogą być stosowane jedynie wobec specjalistów mających wpływ na bezpieczeństwo pacjentów. Kilka przypadków państw członkowskich nakładających obowiązek przeprowadzania obowiązkowych testów znajomości języka okazało się najbardziej problematycznych do rozwiązania, przy czym z większością zainteresowanych państw członkowskich prowadzone są obecnie rozmowy. Na podstawie utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości³⁸ Komisja nalegała, aby sprawdzać znajomość języka jedynie w przypadku, gdy dowód przedstawiony przez wnioskodawcę (np. zaświadczenie o znajomości języka obcego wydane przez szkołę językową) nie jest rozstrzygający.

Praktyki

Komisja poruszyła kwestie nowych zasad w zakresie **uznawania praktyk zawodowych** odbytych w innym państwie członkowskim. Zgłoszono siedem przypadków ustawodawstwa krajowego niezgodnego z zasadami ze względu na całkowity brak transpozycji, nieprawidłowe wdrożenie przepisów dotyczących praktyk, albo nieopublikowanie wytycznych w sprawie organizacji i uznawania praktyk zawodowych podejmowanych za granicą. Chociaż większość państw członkowskich poczyniła postępy w rozwiązywaniu poruszonych kwestii, kilka wymaga przeprowadzenia dalszych działań następczych

³⁸ Wyrok TSUE z dnia 6 czerwca 2000 r., sprawa C-281/98, Angonese (ECLI:EU:C:2000:296) pkt 38–44 oraz wyrok TSUE z dnia 5 lutego 2015 r., sprawa C-317/14, Komisja przeciwko Belgii (ECLI:EU:C:2015:63) pkt 27–31. Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie orzekł, że sytuacja, w której znajomość języka można udowodnić jedynie za pomocą jednego dyplomu, takiego jak świadectwo wydawane wyłącznie w danym (regionie) państwa członkowskiego, stanowi nieuzasadnioną dyskryminację.

z udziałem odnośnych państw członkowskich (zob. część III dokumentu roboczego służb Komisji, tabela „Praktyki”).

System wymiany informacji na rynku wewnętrznym

Od 2008 r. system IMI przyczynia się do sprawnego funkcjonowania dyrektywy 2005/36/WE, umożliwiając właściwym organom krajowym bezpośrednią, szybką i łatwą komunikację za pośrednictwem bezpiecznej platformy internetowej oraz pokonywanie barier językowych, ponieważ zawiera uprzednio przetłumaczone zestawy standardowych pytań i odpowiedzi.

Wraz z wejściem w życie dyrektywy zmieniającej 2013/55/UE korzystanie z systemu IMI stało się obowiązkowe zarówno do celów wymiany informacji między organami administracji, jak i do celów powiadamiania o tytułach kwalifikacji, które spełniają zharmonizowane minimalne wymogi w zakresie kształcenia wymienione w załączniku V do zmienionej dyrektywy.

W sekcji 1 części IV dokumentu roboczego służb Komisji przedstawiono dane statystyczne na temat korzystania z platformy IMI na podstawie przedmiotowej dyrektywy. Wynika z nich wyraźnie, że z czasem stosowanie IMI do celów ogólnej współpracy administracyjnej systematycznie się zwiększa (schemat 1 zawarty w części IV do dokumentu roboczego służb Komisji) i od czasu, gdy w 2016 r. stało się obowiązkowe, wzrosło niemal dwukrotnie (schemat 2 zamieszczony w części IV dokumentu roboczego służb Komisji). Istnieją jednak różnice w działaniach poszczególnych państw członkowskich, niektóre aktywnie wysyłają zapytanie, a inne są głównie odbiorcami (schemat 3 zawarty w części IV dokumentu roboczego służb Komisji). Chociaż średnie wskaźniki odpowiedzi pozostają raczej wysokie (ponad 96 %), w przypadku kilku państw członkowskich są one widocznie niższe. Największa różnica między państwami członkowskimi dotyczy średniego czasu udzielania przez nie odpowiedzi (schemat 4 zamieszczony w części IV dokumentu roboczego służb Komisji).

Nieskuteczne korzystanie z zapytań o przekazanie informacji w IMI przez kilka państw członkowskich jest jednym z najczęściej zgłaszanych wyzwań w sprawozdaniach państw członkowskich składanych co dwa lata. Według organów krajowych wymiana informacji mogłaby być bardziej skuteczna, udzielanie odpowiedzi przez część państw trwa zbyt długo lub w niektórych przypadkach otrzymuje się niezadowolające odpowiedzi, w szczególności jeżeli chodzi o te dotyczące zawodów, które nie są regulowane w rodzimym państwie członkowskim, związane z regulowanym kształceniem i szkoleniem lub weryfikację doświadczenia zawodowego. Zgłoszono również, że kilka państw członkowskich niekonsekwentnie korzysta z IMI w celu uzyskania wyjaśnień i tym samym bardziej obciąża specjalistów.

Moduły IMI służące do zgłaszania kwalifikacji wymienionych w załączniku V do zmienionej dyrektywy zostały wprowadzone w 2014 r. i zastąpiły poprzedni system zgłaszania w drodze oficjalnej korespondencji prowadzonej za pośrednictwem stałych przedstawicielstw państw członkowskich. W tym celu Komisja opracowała moduły IMI szczególne dla danego zawodu, dostępne od czasu wejścia w życie zmienionej dyrektywy. Ponad 70 % zmian w tytułach

kwalifikacji zgłoszonych w IMI zostało już odzwierciedlone w załączniku V do zmienionej dyrektywy zaktualizowanym na podstawie wydawanych okresowo decyzji delegowanych Komisji³⁹. W tym kontekście terminowe powiadamianie o zmianach w tytułach kwalifikacji dokonywane przez państwa członkowskie za pomocą IMI stanowi niezbędny warunek wstępny dla Komisji do regularnego aktualizowania załącznika V.

Europejska legitymacja zawodowa i mechanizm ostrzegania

System IMI stał się skuteczną platformą na potrzeby funkcjonowania dwóch nowych instrumentów wprowadzonych w drodze ostatniej zmiany dyrektywy, tj. **europejskiej legitymacji zawodowej i mechanizmu ostrzegania**.

W zmienionej dyrektywie określono podstawę prawną mechanizmów ostrzegania i europejskiej legitymacji zawodowej dla określonych zawodów. Następnie w 2015 r. Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze⁴⁰, w drodze którego z dniem 18 stycznia 2016 r. wprowadzono europejską legitymację zawodową dla pięciu zawodów (pielęgniarek odpowiedzialnych za opiekę ogólną, farmaceutów, fizjoterapeutów, pośredników w obrocie nieruchomościami i przewodników górskich).

Komisja ściśle monitorowała funkcjonowanie tych dwóch nowych instrumentów. Dwa lata po ich uruchomieniu Komisja przeprowadziła ocenę doświadczeń zainteresowanych stron w korzystaniu z europejskiej legitymacji zawodowej i mechanizmu ostrzegania. Swoje ustalenia, wraz z potwierdzającymi je danymi statystycznymi, opublikowała w dokumencie roboczym służb Komisji⁴¹ w dniu 9 kwietnia 2018 r. („dokument roboczy służb Komisji z 2018 r.”). Z dokumentu roboczego służb Komisji z 2018 r. wynika, że państwa członkowskie i zainteresowane strony odbierają europejską legitymację zawodową i mechanizm ostrzegania w pozytywny sposób, aczkolwiek podkreślono w nim znaczenie stałych prawnych i technicznych wytycznych oraz dopracowania funkcjonalności platformy.

Ustalenia zawarte w dokumencie roboczym służb Komisji z 2018 r., z którymi można się dokładnie zapoznać, nie zostaną powtórzone w niniejszym sprawozdaniu. Ponieważ potwierdzające dane statystyczne uległy zmianie od czasu ich publikacji, w sekcji 3 części IV dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu przedstawiono jednak zaktualizowany przegląd tych danych, w tym dotyczących ostatniego okresu, tj. lat 2018–2019.

W ramach bieżących prac Komisji w zakresie egzekwowania prawa w dwóch trzecich państw członkowskich (18) rozwiązywane są problemy związane z przestrzeganiem przepisów dotyczących europejskiej legitymacji zawodowej, a w ponad połowie państw członkowskich

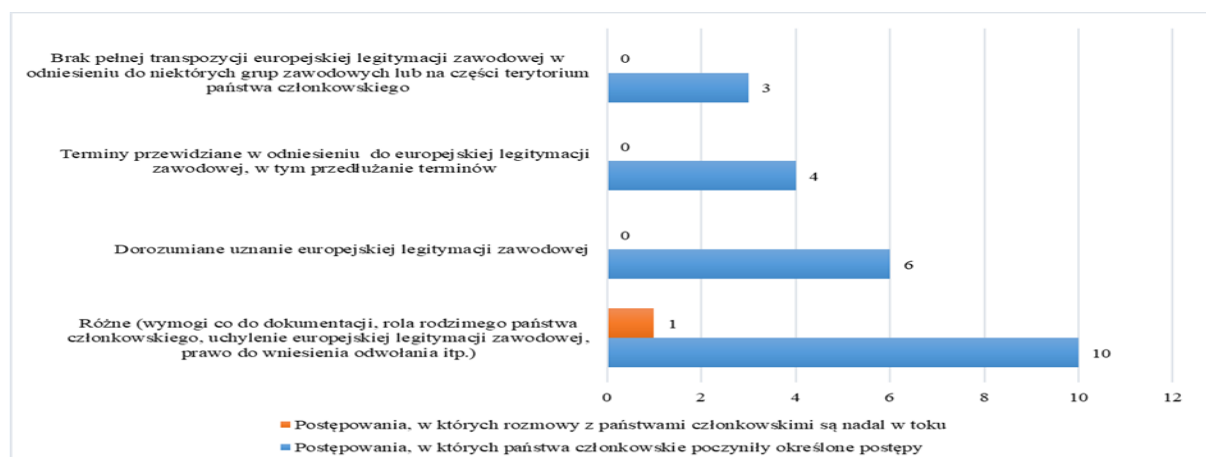
³⁹ Zob. przypis 33 powyżej.

⁴⁰ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/983 z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie procedury wydawania europejskiej legitymacji zawodowej oraz stosowania mechanizmu ostrzegania na podstawie dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 159 z 25.6.2015, s. 27).

⁴¹ Komisja Europejska (SWD(2018) 90 final) Ocena doświadczeń zainteresowanych stron z procedurami dotyczącymi europejskiej legitymacji zawodowej i mechanizmu ostrzegania.

(15) – z wdrażaniem mechanizmu ostrzegania. Na wykresie 7 przedstawiono kluczowe problemy w zakresie braku zgodności.

Wykres 7. Liczba państw członkowskich, których dotyczy kluczowy problem braku zgodności (europejska legitymacja zawodowa) (marzec 2020 r.)

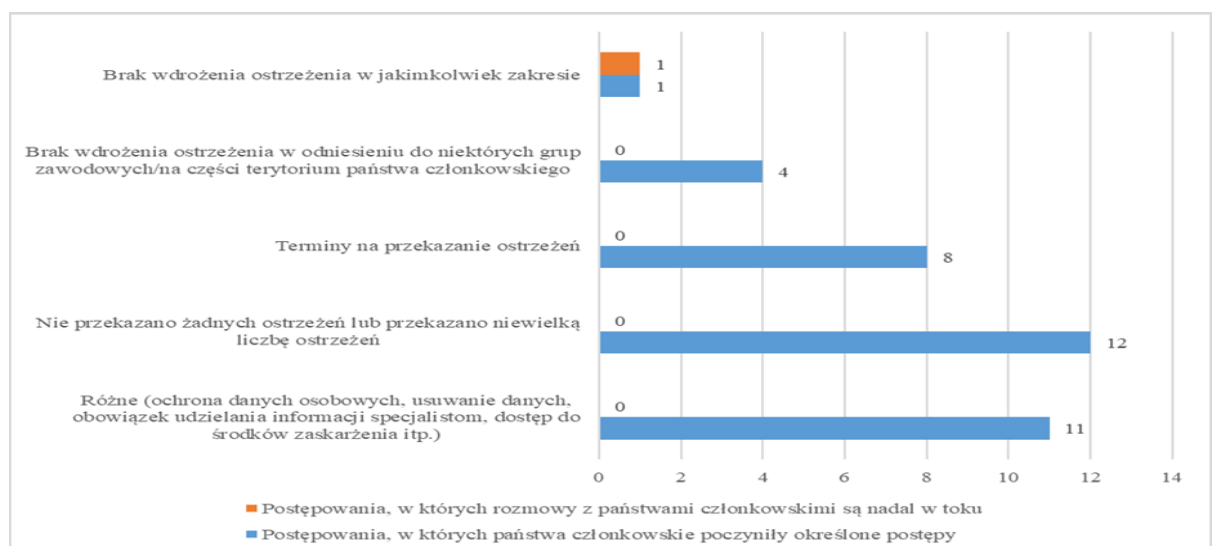


Problemy związane z europejską legitymacją zawodową zidentyfikowane w ramach oceny Komisji dotyczącej krajowych środków wykonawczych zgłoszone przez państwa członkowskie w głównej mierze miały charakter techniczny i odnosiły się do przepisów proceduralnych. Obejmowały one brak konkretnego określenia terminów w prawodawstwie lub ich nieprawidłowe określenie oraz fakt, że dorozumiane uznanie nie zostało przewidziane we wszystkich sytuacjach wymaganych w zmienionej dyrektywie. W kilku przypadkach przepisy dotyczące europejskiej legitymacji zawodowej nie zostały transponowane w odniesieniu do niektórych zawodów lub na częściach terytoriów państw członkowskich. W następstwie wystosowania przez Komisję pism w sprawie naruszeń przepisów państwa członkowskie poczyniły postępy w rozwiązywaniu wszystkich wystąpień braku zgodności (zob. część III dokumentu roboczego służb Komisji, tabela „Europejska legitymacja zawodowa”).

Zgodnie ze sprawozdaniami państw członkowskich składanymi co dwa lata, repozytorium dokumentacji dotyczącej europejskiej legitymacji zawodowej w IMI ma kluczowe znaczenie dla dobrego funkcjonowania procedur związanych z europejską legitymacją zawodową. Repozytorium dokumentacji dotyczącej europejskiej legitymacji zawodowej to baza danych w IMI, w której każde państwo członkowskie zgłasza swoje wymogi co do dokumentacji i wysokość opłat od wniosków o przeprowadzenie procedur związanych z europejską legitymacją zawodową. Zgodnie z informacjami zwrotnymi przekazanymi przez państwa członkowskie w sprawozdaniach składanych co dwa lata niektóre państwa członkowskie nie zgłaszają jednak w repozytorium dotyczącym europejskiej legitymacji zawodowej wszystkich swoich wymogów co do dokumentacji. Inne nie uwzględniają przepisów określonych w rozporządzeniu wykonawczym w zakresie wniosków o przekazanie dokumentów, które nie są dozwolone. Ze sprawozdań składanych co dwa lata wynika, że w kilku przypadkach nadal brakuje wzajemnego zaufania między właściwymi organami (np. organów zwracających się o przekazanie dodatkowych dokumentów nawet, jeżeli nie istnieją żadne wątpliwości, lub bez uprzedniego skontaktowania się z organem drugiego państwa członkowskiego).

W odniesieniu do europejskiej legitymacji zawodowej kilka państw członkowskich wezwało również do wyraźniejszego określenia tego, co stanowi tymczasowe i okazjonalne świadczenie usług. Należy zauważyć, że w przypadku tymczasowego świadczenia usług europejska legitymacja zawodowa po prostu zastępuje wcześniejsze oświadczenie składane na podstawie art. 7 zmienionej dyrektywy (tj. oświadczenie o planowanej przyszłej działalności), a zatem nie należy jej traktować w inny sposób. W związku z tym nie można odmówić wydania europejskiej legitymacji zawodowej uprawniającej do tymczasowego świadczenia usług ze względów innych niż brak dokumentów uzupełniających, niewykazanie prowadzenia zgodnie z prawem działalności lub innych istotnych powodów zgodnie z art. 7 zmienionej dyrektywy. W szczególności jako jedynego powodu uzasadniającego odmowę wydania europejskiej legitymacji zawodowej nie należy wykorzystywać czasu trwania i charakteru wcześniejszej działalności zawodowej prowadzonej na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie mogą swobodnie podjąć inne działanie nadzorcze służące wykryciu i ukaraniu specjalistów, którzy naruszają jakiegokolwiek obowiązujące przepisy krajowe.

Wykres 8. Liczba państw członkowskich, których dotyczy kluczowy problem braku zgodności (mechanizm ostrzegania) (marzec 2020 r.)



Jeżeli chodzi o wdrożenie mechanizmu ostrzegania, postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego miały na celu zapewnienie na przykład, aby państwa członkowskie przestrzegały trzydniowego terminu na przesłanie ostrzeżenia oraz wypełniały swoje obowiązki dotyczące ochrony danych osobowych, usuwania danych i udzielania informacji specjalistom. Działania w zakresie egzekwowania prawa podjęte względem znacznej liczby państw członkowskich były związane z mechanizmem ostrzegania. Państwa członkowskie zostały wezwane do przedstawienia uzasadnienia, dlaczego od czasu wprowadzenia mechanizmu ostrzegania nie przesłały żadnych ostrzeżeń lub przesłały ich zaledwie kilka. W kilku przypadkach Komisja ustaliła, że mechanizm ostrzegania nie został w ogóle wdrożony w odniesieniu do określonych zawodów (np. zawodów związanych z edukacją osób małoletnich, opieką zdrowotną), konkretnych sytuacji (np. fałszywych

dypłomów) lub został wdrożony jedynie na części terytorium państwa członkowskiego (zob. część III dokumentu roboczego służb Komisji, tabela „Mechanizm ostrzegania”).

Państwa członkowskie poczyniły postępy w zakresie zachowania zgodności ze wszystkimi kwestiami dotyczącymi ostrzeżeń (z wyjątkiem jednego państwa członkowskiego). Komisja prowadzi rozmowy z tym jednym odnośnym państwem członkowskim. Warto również zauważyć, że w 2018 r. i 2019 r. znacząco wzrosła liczba właściwych organów zarejestrowanych w IMI w odniesieniu do poszczególnych modułów ostrzegania (zob. schemat 7 zamieszczony w części IV dokumentu roboczego służb Komisji). Wzrost ten można wytłumaczyć prowadzeniem przez Komisję prac w zakresie egzekwowania prawa, które rozpoczęły się w lipcu 2018 r.

W swoich sprawozdaniach składanych co dwa lata państwa członkowskie zgłosiły określone wyzwania związane z funkcjonowaniem mechanizmu ostrzegania. Obejmowały one trudności z przestrzeganiem terminu na przesłanie ostrzeżeń, techniczną wykonalność zarządzania dużą ilością powiadomień ostrzegawczych (oddzielaniem istotnych/trafnych ostrzeżeń) oraz różnice między państwami członkowskimi co do przypadków, w których należy przesłać ostrzeżenia (wynikające z odmiennych mechanizmów karania). Jedno państwo członkowskie zwróciło się do Komisji o rozwiązanie kwestii skutków prawnych ostrzeżeń dotyczących wykonywania działalności zawodowej na poziomie UE.

Dostęp do informacji i procedur w internecie oraz ograniczenie biurokracji

Do ram legislacyjnych na poziomie krajowym i europejskim wprowadzono znaczące zmiany, aby ułatwić, usprawnić i uprościć składanie, przechowywanie i przetwarzanie dokumentów. Zarówno dyrektywa usługowa, jak i zmieniona dyrektywa zawiera artykuły określające wymóg, aby państwa członkowskie przedkładały informacje za pośrednictwem internetu, korzystając z pojedynczych punktów kontaktowych, i oferowały usługodawcom i specjalistom procedury elektroniczne. W ramach europejskiej legitymacji zawodowej promuje się również stosowanie procedur elektronicznych w odniesieniu do wniosków o uznanie kwalifikacji.

Pomimo oczywistych korzyści wynikających z elektronicznego rozpatrywania wniosków, państwa członkowskie nadal utrzymują kilka wymogów, które nie tylko podważają aktualne postępy czynione w kierunku ram cyfrowych, ale naruszają również prawo Unii. Podczas kontroli transpozycji Komisja zidentyfikowała w wielu państwach członkowskich szereg praktyk lub wymogów niezgodnych z prawem dotyczących wniosków o przekazanie dokumentów, takich jak wnioski o przekazanie dokumentów wykraczające poza wymogi określone w dyrektywie (np. CV lub zdjęcia spełniające określone normy; wnioski o dostarczenie oryginalnych dokumentów; poświadczone tłumaczenia dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji wymienionych w załączniku V; poświadczone kopie lub tłumaczenia dokumentów tożsamości lub paszportów; określona forma informacji na temat szkoleń; uwierzytelnienia dokumentów przez jeden konkretny organ lub rodzaj organu w rodzimym lub przyjmującym państwie członkowskim).

Komisja poruszyła kwestię tych jednoznacznie niezgodnych z prawem praktyk lub wymogów z 15 odnośnymi państwami członkowskimi. W następstwie przeprowadzenia przez Komisję postępowań o naruszenie, państwa członkowskie wykazały dokonanie postępów w znajdowaniu praktycznych rozwiązań w większości zidentyfikowanych przypadków (11 na 15). Nadal jednak trwają rozmowy z pozostałymi czterema państwami członkowskimi na temat wymogów w zakresie dokumentów (zob. część III dokumentu roboczego służb Komisji, tabela „Dostęp do informacji i procedur w internecie oraz ograniczenie biurokracji”).

Obowiązki państw członkowskich dotyczące spełnienia wymogów w zakresie zapewnienia obywatelom dostępu do informacji w internecie i administracji elektronicznej nie są nowe, ponieważ zmiany wprowadzone dyrektywą 2013/55/UE po prostu uzupełniły dyrektywę usługową⁴². Państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia pojedynczych punktów kontaktowych i zapewnienia, aby umożliwiały one usługodawcom dostęp do informacji i procedur elektronicznych. W praktyce oznacza to, że każdy usługodawca (niezależnie od tego, czy już prowadzi działalność w państwie członkowskim, zamierza wprowadzić swoje usługi lub zwyczajnie świadczy tymczasowo lub okazjonalnie usługi transgraniczne) powinien być w stanie za pośrednictwem internetu i pojedynczych punktów kontaktowych:

- uzyskać wszystkie stosowne informacje na temat obowiązujących przepisów regulujących dostęp do usług i ich świadczenie;
- dopełnić wszelkich procedur i formalności niezbędnych do uzyskania dostępu do usług i ich świadczenia;
- otrzymać od właściwych organów pomoc w postaci informacji o sposobie, w jaki szczegółowe wymogi są na ogół interpretowane i stosowane.

Aby sprawdzić, czy obywatele i przedsiębiorstwa rzeczywiście mogą znaleźć w internecie stosowne informacje i za jego pośrednictwem dopełnić procedur administracyjnych, w latach 2018–2019 Komisja przeprowadziła ogólnounijną ocenę usług świadczonych poprzez pojedyncze punkty kontaktowe, koncentrując się na próbie usług i zawodów. W ramach przeprowadzonej oceny sprawdzono internetową dostępność informacji i procedur internetowych za pośrednictwem pojedynczych punktów kontaktowych dotyczących rejestracji firmy architektonicznej, inżynieryjnej i firmy doradztwa podatkowego oraz wniosków o udzielenie konkretnych pozwoleń na budowę. Jeśli chodzi o uznawanie kwalifikacji, ocena dotyczyła głównie lekarzy, architektów, inżynierów budownictwa lądowego / inżynierów budowlanych, przewodników turystycznych, przewodników górskich i nauczycieli szkół średnich.

⁴² W art. 57 ust. 1 zmienionej dyrektywy określono wymóg, aby państwa członkowskie przekazywały szereg określonych rodzajów informacji (takich jak wykaz zawodów regulowanych lub wykaz zawodów, w odniesieniu których państwo członkowskie stosuje wstępną kontrolę kwalifikacji zawodowych w przypadku tymczasowego transgranicznego świadczenia usług przewidzianą w art. 7 ust. 4 dyrektywy 2005/36/WE). Zmienioną dyrektywą rozszerzono również obowiązki określone w dyrektywie usługowej na zawody, których nie uwzględniono w dyrektywie usługowej, takie jak zawody medyczne, i na procedury uznawania kwalifikacji dotyczące pracowników.

W ramach oceny ustalono, że we wszystkich państwach członkowskich istnieje możliwość poprawy w różnym stopniu. W związku z tym w dniu 6 czerwca 2019 r. Komisja podjęła decyzję o przesłaniu wezwań do usunięcia uchybienia wszystkim państwom członkowskim dotyczącego dostępności informacji i procedur w internecie⁴³. Główne zidentyfikowane niedociągnięcia były związane z brakiem dostępu za pośrednictwem pojedynczych punktów kontaktowych do wymaganych informacji, problemami z jakością informacji, brakiem procedur internetowych, a w bardziej ogólnym ujęciu, problemów napotykanym przez użytkowników, którzy na poziomie transgranicznym chcą uzyskać dostęp do procedur lub ich dopełnić. Obejmuje to brak możliwości uzyskania przez użytkowników transgranicznego dostępu do procedur internetowych lub brak płatności online. Obecnie Komisja przeprowadza ocenę odpowiedzi udzielonych przez państwa członkowskie na wezwania do usunięcia uchybienia i niezbędnych działań następczych z udziałem państw członkowskich.

W związku z powyższym, pomimo korzyści płynących z elektronicznych procedur i dobrze opracowanej współpracy administracyjnej niektóre państwa członkowskie nadal utrzymują wymogi proceduralne, które stwarzają trudności w świadczeniu usług w ramach administracji elektronicznej lub które wykraczają poza praktyki dopuszczalne na podstawie zmienionej dyrektywy. W większości państw członkowskich konieczne jest, w różnym stopniu, usprawnienie funkcjonowania krajowych pojedynczych punktów kontaktowych pod względem udostępniania informacji i przeprowadzania procedur internetowych.

Obowiązki w zakresie przejrzystości

W art. 59 zmienionej dyrektywy skoncentrowano się na środkach zachowania przejrzystości i obowiązku wszystkich państw członkowskich do zgłaszania informacji na temat zawodów, które są w nich regulowane, w tym regulacji na poziomie krajowym.

W szczególności, za pośrednictwem bazy danych dotyczących zawodów regulowanych⁴⁴, państwa członkowskie były zobowiązane przekazać do dnia 18 stycznia 2016 r. następujące informacje (i na bieżąco je aktualizować):

- wykaz występujących na ich terytorium zawodów regulowanych, wyszczególniający rodzaje działalności składające się na dany zawód, oraz wykaz rodzajów kształcenia i szkolenia regulowanego i rodzajów kształcenia o specjalnym programie⁴⁵;
- wykaz zawodów, w odniesieniu do których przeprowadzenie wstępnego sprawdzenia kwalifikacji uznawane jest za niezbędne na mocy art. 7 ust. 4 zmienionej dyrektywy, wraz z uzasadnieniem umieszczenia zawodów w tym wykazie;
- informacje na temat wymogów ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub ich wykonywanie oraz powody uznania tych wymogów za zgodne z zasadami niedyskryminacji i proporcjonalności.

⁴³Komunikat prasowy Komisji MEMO/19/2772.

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>.

⁴⁵ Kształcenie o specjalnym programie, o którym mowa w art. 11 lit. c) ppkt (ii) zmienionej dyrektywy.

W art. 59 ust. 3 i 5 zmienionej dyrektywy ustanowiono podstawę prawną wzajemnej oceny, którą przeprowadzono w latach 2014–2016. Umożliwiła ona państwom członkowskim porównanie swoich podejść regulacyjnych i skłoniła je do uproszczenia – w stosownych przypadkach – krajowych ram prawnych regulujących zawody regulowane. Na podstawie tego procesu państwa członkowskie były zobowiązane do przedłożenia do dnia 18 stycznia 2016 r. krajowych planów działania przedstawiających wyniki weryfikacji proporcjonalności i określających konieczność przeprowadzenia reform. Plany wykazały bardzo różne poziomy ambicji w państwach członkowskich, a weryfikacje proporcjonalności przeprowadzone w trakcie wzajemnej oceny często były bardzo powierzchowne.

Ponadto na podstawie art. 59 ust. 5 zmienionej dyrektywy państwa członkowskie zostały zobowiązane do przedstawienia Komisji, w terminie sześciu miesięcy od przyjęcia wymogów, informacji na temat wszelkich wymogów wprowadzonych po dniu 18 stycznia 2016 r. oraz powodów uznania tych wymogów za zgodne z zasadami niedyskryminacji i proporcjonalności.

Do dnia 18 stycznia 2016 r., a następnie co dwa lata, państwa członkowskie muszą również przekazać sprawozdanie dotyczące wymogów, które zostały zniesione lub złagodzone.

W tym celu Komisja stale aktualizuje bazę danych dotyczących zawodów regulowanych, aby zachować wszelkie informacje przekazane jej na podstawie art. 59 dyrektywy. Na przykład w 2018 r. opracowała nowy formularz przeglądu obejmujący konkretne pytania, aby pomóc państwom członkowskim w weryfikowaniu proporcjonalności regulacji. Wraz z nowym formularzem przeglądu Komisja wydała nieformalne wytyczne, które zostały omówione podczas posiedzeń grupy ekspertów. Celem tych środków był wzrost jakości i dogłębności analiz dostarczanych przez państwa członkowskie. Ponadto oceny proporcjonalności są teraz dostępne publicznie na stronie internetowej bazy danych, która jest obecnie w trakcie migracji do IMI w celu dalszego usprawnienia obowiązków sprawozdawczych. Pomimo ciągłych starań w wielu przypadkach jakość ocen proporcjonalności dokonywanych przez państwa członkowskie pozostaje jednak nieodpowiednia.

Komisja oceniła przestrzeganie przez państwa członkowskie obowiązku w zakresie przejrzystości i obowiązku sprawozdawczego zawartych w zmienionej dyrektywie. Rozwiązała przypadki niezgodności w 27 państwach członkowskich, które nie przestrzegały obowiązków w zakresie przejrzystości z należytą starannością (aby uzyskać więcej szczegółowych informacji, zob. część III dokumentu roboczego służb Komisji, tabela „Obowiązki w zakresie przejrzystości”).

Wykres 9. Liczba państw członkowskich, których dotyczy kluczowy problem braku zgodności (przejrzystości) (marzec 2020 r.)



Wiele państw członkowskich nie wymieniło wszystkich swoich zawodów regulowanych, regulowanego kształcenia i szkolenia lub wszystkich zawodów podlegających wstępnemu sprawdzeniu kwalifikacji zgodnie z art. 7 ust. 4 zmienionej dyrektywy z odpowiednimi uzasadnieniami. Ponadto niektóre państwa nie zgłosiły zawodów regulowanych na podstawie konkretnych przepisów UE, które pozostawiają państwom członkowskim swobodę w zakresie ich wdrażania. W odniesieniu do zawodów podlegających wstępnemu sprawdzeniu kwalifikacji należy podkreślić, że ocena Komisji jest ograniczona do obowiązków w zakresie przejrzystości i pozostaje bez uszczerbku dla jakiegokolwiek oceny stosowności uzasadnień ze względu na zdrowie i bezpieczeństwo publiczne. Kilka państw członkowskich nadal nie dostarczyło krajowych planów działania.

Komisja ustaliła również, że w odniesieniu do niektórych istniejących zawodów w bazie danych zawodów regulowanych nie znajdowały się żadne oceny proporcjonalności. Miało to miejsce w przypadku ponad 20 państw członkowskich. W niektórych państwach członkowskich brakowało ocen proporcjonalności w odniesieniu do ponad 80 % zawodów, które państwa te zgłosiły. Ponadto w przypadku niektórych zawodów wiele państw członkowskich nie dostarczyło informacji na temat istniejących lub nowo wprowadzonych warunków wjazdu na terytorium lub wymogów w zakresie prowadzenia działalności. Duża liczba państw członkowskich nie przedstawiła również w wymaganym terminie sprawozdań dotyczących usuniętych lub złagodzonych wymogów.

Komisja dokonała przeglądu działań następczych w zakresie obowiązku państw członkowskich dotyczącego przekazywania co dwa lata sprawozdań zawierających

statystyczne podsumowania i opis podstawowych problemów wynikających ze stosowania zmienionej dyrektywy, zgodnie z art. 60 ust. 1 zmienionej dyrektywy. Blisko jedna trzecia państw członkowskich została poddana działaniu w zakresie egzekwowania i od tamtej pory dostarczyła brakujące sprawozdania.

Po przeprowadzonym przez Komisję postępowaniu o naruszenie większość państw członkowskich znacznie zwiększyła swoje starania na rzecz uzupełnienia bazy danych, jak pokazano na wykresie 8 powyżej. Jest to ważne osiągnięcie, biorąc pod uwagę znaczenie bazy danych zawodów regulowanych jako źródła informacji dla obywateli Unii pragnących wykonywać dany zawód za granicą. Potrzebne są jednak ciągle starania państw członkowskich w celu zapewnienia przestrzegania obowiązku w zakresie przejrzystości i obowiązku sprawozdawczego. Państwa członkowskie są wciąż odpowiedzialne za zapewnienie dokładności tych informacji. Komisja będzie w dalszym ciągu ściśle monitorowała przestrzeganie tych obowiązków.

4. WYNIKI SPECJALNEGO PROGRAMU PODWYŻSZANIA KWALIFIKACJI DLA PIEŁĘGNIAREK Z RUMUNII

Po zaleceniu wprowadzonym motywem 36 zmieniającej dyrektywy 2013/55/UE w Rumunii ustanowiono program podwyższania kwalifikacji dla pielęgniarek ogólnych, których kwalifikacje nie spełniały minimalnych wymogów w zakresie wykształcenia określonych w dyrektywie 2005/36/WE. Celem było umożliwienie specjalistom, którzy uzyskali swoje kwalifikacje przed przystąpieniem Rumunii do UE, podwyższenie kwalifikacji w celu spełnienia tych minimalnych wymogów na szczeblu UE.

Treść tego programu omawiano w latach 2012–2014 z Komisją Europejską i z ekspertami z państw członkowskich (BE, DE, ES, FR, IE, MT, PL, IT i UK). Eksperci dokonali szczegółowej analizy szkoleń, które Rumunia prowadziła w przeszłości na poziomie pomaturalnym i wyższym, w celu ustalenia zakresu, w jakim spełniały one minimalne wymogi określone w dyrektywie 2005/36/WE (liczba godzin, lata nauki, tematy szkoleń, nabywane umiejętności, wiedza i kompetencje). Szkolenia podwyższające kwalifikacje zaprojektowano w taki sposób, aby uzupełniały zidentyfikowane braki. Po ocenie dokonanej przez ekspertów z państw członkowskich oraz po dalszej wymianie projekt programu dostosowano w celu uwzględnienia informacji zwrotnych, np. w sprawie wymogów związanych z dopuszczeniem, liczby godzin szkolenia i nadzoru w trakcie kształcenia klinicznego.

Rumunia wdrożyła ostateczny program dla pielęgniarek za pośrednictwem wspólnego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Zdrowia nr 4317/943/2014, zatwierdzonego przez Rumuńskie Stowarzyszenie Pielęgniarek, Położnych i Asystentów Medycznych oraz przez rozporządzenie Ministerstwa Edukacji Narodowej nr 5114/2014.

W celu wdrożenia programu podwyższania kwalifikacji na poziomie pomaturalnym w latach 2013–2014 rumuńskie Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Zdrowia, Rumuńskie Stowarzyszenie Pielęgniarek, Położnych i Asystentów Medycznych oraz Krajowa Komisja ds. Akredytacji Szpitali zorganizowały osiem sesji szkoleń instruktorów z ekspertami z pięciu państw członkowskich (BE, DK, IE, PL i UK).

Program rozpoczął się w roku akademickim 2014/2015, a zgodnie z informacjami przekazanymi przez rumuńskie Ministerstwo Edukacji i Badań Naukowych do końca roku akademickiego 2018/2019 ukończyło go ponad 3000 absolwentów na poziomie pomaturalnym i 23 absolwentów na poziomie kształcenia wyższego.

Rumunia zaprezentowała program państwom członkowskim w grupie koordynatorów ds. uznawania kwalifikacji zawodowych w marcu i maju 2018 r.

Eksperci z państw członkowskich przeanalizowali informacje i dokumenty przedstawione przez Rumunię i wysłali Komisji informację zwrotną dotyczącą wyników programu. Rumunia zadowolająco odpowiedziała na wszystkie pytania i uwagi państw członkowskich. Żadne państwo członkowskie nie sprzeciwiło się propozycji Rumunii, aby absolwenci korzystali w przyszłości z automatycznego uznawania kwalifikacji.

Podsumowując, Rumunia wdrożyła wynegocjowany wcześniej z państwami członkowskimi program podwyższania kwalifikacji w celu umożliwienia jego uczestnikom podwyższenia ich

kwalfikacji, tak aby spełniały minimalne wymogi określone w dyrektywie 2005/36/WE. Od tego czasu znaczna liczba studentów pomyślnie ukończyła ten program.

Zob. część V dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu, zawierającą więcej szczegółowych informacji.

5. ROZWÓJ SYTUACJI

Ze względu na bardzo zróżnicowane poziomy ambicji wyrażone w krajowych planach działania oraz w świetle często słabej jakości ocen proporcjonalności przeprowadzanych w ramach wzajemnej oceny Komisja opublikowała w ramach strategii jednolitego rynku z 2017 r. dwie inicjatywy mające na celu odblokowanie pełnego potencjału jednolitego rynku w obszarach objętych zmienioną dyrektywą. Komisja opublikowała komunikat w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych⁴⁶ oraz wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającej analizę proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów.

W Komunikacie w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych przeanalizowano, w jaki sposób siedem zawodów jest regulowanych w państwach członkowskich. Zawiera on zalecenia skierowane do państw członkowskich, w których regulacja wydaje się szczególnie restrykcyjna w świetle celów, jakie ma z założenia osiągać (takich jak ochrona zdrowia lub bezpieczeństwa usługobiorców), oraz w porównaniu ze wszystkim państwami członkowskimi. Wytyczne opierają się na ilościowej i jakościowej ocenie poziomu restrykcyjności („wskaźnik restrykcyjności”). Jest to dodatkowe narzędzie wspomagające działania reformatorskie państw członkowskich poprzez identyfikowanie przypadków potencjalnej nadmiernej regulacji.

Dyrektywę (UE) 2018/958⁴⁷ w sprawie analizy proporcjonalności przyjęto w dniu 28 czerwca 2018 r. i powinna ona zostać wdrożona we wszystkich państwach członkowskich do dnia 30 lipca 2020 r. W dyrektywie tej określono jasne obowiązki i ramy prawne do przeprowadzania uprzednich ocen proporcjonalności przed wprowadzeniem nowych lub zmianą istniejących przepisów ustawodawczych, regulacyjnych lub administracyjnych ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub możliwość wykonywania tych zawodów. Po wdrożeniu dyrektywa ta powinna stać się instrumentem zapobiegającym wprowadzaniu nieproporcjonalnych regulacji. Obecnie Komisja prowadzi działania następcze w odniesieniu do postępów poczynionych w państwach członkowskich w zakresie wdrażania za pośrednictwem grupy koordynatorów oraz dwustronnie z państwami członkowskimi.

W 2018 r. współprawodawcy przyjęli rozporządzenie w sprawie jednolitego portalu cyfrowego⁴⁸ w celu zapewnienia osobom fizycznym i przedsiębiorstwom dostępu do informacji i procedur online, usług w zakresie pomocy i rozwiązywania problemów. Należy zauważyć, że przestrzeganie przez państwa członkowskie swoich obowiązków w zakresie monitorowania zgodnie z dyrektywą usługową i zmienioną dyrektywą w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych ułatwi przestrzeganie wymogów w zakresie informowania

⁴⁶ Komunikat w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych, 10 stycznia 2017 r., COM(2016) 820 final.

⁴⁷ Dz.U. L 173 z 9.7.2018, s. 24.

⁴⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1724 z dnia 2 października 2018 r. w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego w celu zapewnienia dostępu do informacji, procedur oraz usług wsparcia i rozwiązywania problemów, a także zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

wprowadzonych rozporządzeniem w sprawie jednolitego portalu cyfrowego. Równolegle trwają dyskusje w ramach grupy koordynacyjnej jednolitego portalu cyfrowego w celu skalibrowania zakresu i jakości informacji i zapewnienia transgranicznego dostępu do procedur online.

W marcu 2019 r. Rada Europejska wezwała UE i państwa członkowskie do usunięcia pozostałych nieuzasadnionych przeszkód na jednolitym rynku, jednocześnie podkreślając, że nie należy tworzyć żadnych nowych barier⁴⁹. Opierając się na tym pierwotnym wezwaniu, Rada ds. Konkurencyjności z maja 2019 r. wezwała Komisję do „zakończenia do marca 2020 r. oceny pozostałych regulacyjnych i pozaregulacyjnych przeszkód i możliwości w ramach jednolitego rynku, ze szczególnym uwzględnieniem usług [...] z perspektywy przedsiębiorstw i konsumentów [...]”⁵⁰. W odpowiedzi Komisja przyjęła sprawozdanie określające najczęściej zgłaszane przez same przedsiębiorstwa przeszkody⁵¹. Na podstawie tej perspektywy biznesowej, jak również doświadczeń konsumentów odzwierciedlonych w unijnej tablicy wyników sytuacji konsumentów⁵² opublikowanej w listopadzie 2019 r. Komisja przyjęła w marcu 2020 r. komunikat w sprawie przeszkód i barier na jednolitym rynku. W komunikacie tym Komisja przeanalizowała obawy zgłaszane najczęściej przez konsumentów i przedsiębiorstwa w celu określenia najistotniejszych obszarów, w których jednolity rynek wymaga dalszego pogłębienia i wzmocnienia⁵³.

Na wezwanie Rady Europejskiej i w uzupełnieniu komunikatu w sprawie przeszkód i barier na jednolitym rynku, Komisja opracowała również w ścisłej koordynacji z państwami członkowskimi długofalowy plan działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku⁵⁴. Komisja z zadowoleniem przyjęła wezwanie Rady Europejskiej i opracowała szereg działań mających na celu usprawnienie egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku i przestrzegania ich. Działania szczególnie istotne dla regulacji zawodów obejmują:

- publikację zaktualizowanych zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych na podstawie komunikatu Komisji z dnia 17 stycznia 2017 r. oraz
- pomoc i wytyczne Komisji dla państw członkowskich w celu ulepszenia ocen *ex ante* restrykcyjnej regulacji zgodnie z dyrektywą w sprawie analizy proporcjonalności.

⁴⁹ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 22 marca 2019 r. (EUCO 1/19).

⁵⁰ Konkluzje Rady ds. Konkurencyjności w sprawie „Nowego poziomu ambicji na rzecz konkurencyjnego jednolitego rynku” [„A new level of ambition for a competitive Single Market”] z dnia 27 maja 2019 r. (COMPET 437, 9743/19).

⁵¹ „Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers” (SWD(2020) 54 final).

⁵² Przygotowana przez Komisję Europejską „tablica wyników sytuacji konsumentów: konsumenci czujący się pewnie na jednolitym rynku – edycja 2019” z dnia 28 listopada 2019 r.

⁵³ Komunikat w sprawie określenia i usuwania barier na jednolitym rynku, 10 marca 2020 r., COM(2020) 93 final.

⁵⁴ Komunikat „Długofalowy plan działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku”, 10 marca 2020 r. (COM(2020) 94 final).

6. WNIOSKI

Na podstawie informacji przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu Komisja może wyciągnąć pewne wnioski dotyczące wdrażania zmian wprowadzonych zmienioną dyrektywą oraz obszarów, które wymagają dalszej pracy lub usprawnień. Zasadniczo ramy prawne określone w zmienionej dyrektywie są skuteczne w zwiększaniu mobilności specjalistów we wszystkich państwach członkowskich⁵⁵. Chociaż wykorzystanie w procedurze nowoczesnych technologii do uznawania kwalifikacji zawodowych można uznać za sukces, państwa członkowskie muszą stale dokładać starań w celu zapewnienia zgodności z wymogami dotyczącymi dostarczania informacji i administracji elektronicznej za pośrednictwem pojedynczych punktów kontaktowych.

Państwa członkowskie poczyniły postępy w zakresie rozwiązywania różnych kwestii podniesionych w trwającym postępowaniu o naruszenie, chociaż nadal istnieją pewne niepokojące obszary. Kilka konkretnych kwestii pozostaje nierozwiązanych i może wymagać stałej współpracy w celu ich rozwiązania w zainteresowanych państwach członkowskich.

a) Obszary budzące obawy

Pomimo korzyści płynących z elektronicznych procedur i dobrze opracowanej współpracy administracyjnej niektóre państwa członkowskie w dalszym ciągu utrzymują wymogi proceduralne, które stwarzają znaczne obciążenia i koszty dla wnioskodawców. Utrzymują się również trudności związane ze strukturami administracji elektronicznej i wykorzystaniem procedur wykraczających poza praktyki dozwolone w dyrektywie.

W większości państw członkowskich konieczne jest usprawnienie funkcjonowania krajowych pojedynczych punktów kontaktowych pod względem udostępniania informacji i przeprowadzania procedur internetowych.

Wzajemna ocena przeprowadzona w latach 2014–2016 nie doprowadziła do istotnych reform przepisów w zakresie zawodów regulowanych. Jakość ocen proporcjonalności dokonywanych przez państwa członkowskie była często niska i wynikała z chęci utrzymania istniejących regulacji. Niedawne działania Komisji w zakresie egzekwowania potwierdziło, że wiele państw członkowskich nadal nie spełnia swoich obowiązków w zakresie przejrzystości informacji na temat zawodów regulowanych oraz proporcjonalności regulacji z należytą starannością. Potwierdza to potrzebę terminowego wdrożenia dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności i jej solidnego zastosowania.

b) Kwestie otwarte

Kilka przypadków nieprzestrzegania przepisów zmienionej dyrektywy w konkretnych państwach członkowskich nadal oczekuje na rozstrzygnięcie w kontekście toczących się

⁵⁵ Z oceną wyników w zakresie wskaźników uznawania w całej UE można się zapoznać w tabeli wyników rynku wewnętrznego dostępnej pod adresem:

https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/professional_qualifications/index_en.htm

postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Przypadki te są związane z nieprawidłowym wdrażaniem przepisów dotyczących kontroli językowych, świadczenia usług transgranicznych i częściowego dostępu.

Potrzebne jest przeprowadzenie dalszych badań w celu oceny potrzeby i zakresu możliwych dostosowań do naukowego i technicznego postępu w zakresie wymogów dotyczących wiedzy i umiejętności oraz minimalnych wykazów tematów szkoleń w odniesieniu do zawodów „sektorowych”, czego można dokonać w drodze aktów delegowanych Komisji.

Osiągnięto tylko jedno porozumienie w kwestii wspólnych zasad szkolenia (wspólny test szkoleniowy dla instruktorów narciarstwa). Trudnym okazało się osiągnięcie porozumienia w kwestii minimalnych norm szkolenia, nawet z wykorzystaniem podejścia oddolnego. Sugestie przedstawione przez szereg zawodów nie były w stanie osiągnąć wymaganych progów regulacji w państwach członkowskich i mogły prowadzić nie tylko do harmonizacji, ale również do rozszerzenia regulacji na szczeblu krajowym.

Funkcjonowanie mechanizmu ostrzegania sprawia państwom członkowskim pewne trudności praktyczne, w szczególności w zakresie zarządzania dużą ilością powiadomień ostrzegawczych oraz filtrowania odpowiednich ostrzeżeń.

c) Pozytywne zmiany

Wdrażanie zmienionej dyrektywy skutecznie usprawniono poprzez działania podjęte przez Komisję w zakresie egzekwowania.

IMI pomaga w sprawnym funkcjonowaniu dyrektywy poprzez zapewnianie bezpiecznej platformy online do przeprowadzania wymian administracyjnych, rozpatrywania wniosków o europejską legitymację zawodową oraz funkcjonowania proaktywnego mechanizmu ostrzegania. Kontynuowana współpraca państw członkowskich, wsparcie prawne i techniczne oraz dalsze dopracowywanie mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia dalszego skutecznego działania systemu.

Procedura aktualizacji załącznika V do dyrektywy zadziałała odpowiednio. Komisja regularnie korzysta z przekazanych jej uprawnień w celu przeprowadzania aktualizacji na podstawie powiadomień dokonywanych przez państwa członkowskie za pośrednictwem IMI.

Dyrektywa w sprawie analizy proporcjonalności uzupełnia obowiązki w zakresie przejrzystości zapisane w dyrektywie oraz będzie służyła jako narzędzie do zapobiegania przyszłej nieproporcjonalnej regulacji zawodów.

Składając niniejsze sprawozdanie, Komisja wypełnia obowiązek sprawozdawczy na podstawie art. 60 ust. 2 dyrektywy 2005/36/WE zmienionej dyrektywą 2013/55/UE.

Komisja zwraca się do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów o przyjęcie do wiadomości niniejszego sprawozdania.