



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 21.3.2012 r.
SWD(2012) 64 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług
(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

i

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE RADY

**w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług
(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

{COM(2012) 130 final}

{COM(2012) 131 final}

{SWD(2012) 63 final}

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług
(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

i

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE RADY

**w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług
(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

1. WPROWADZENIE

W dyrektywie 96/71/WE¹ (zwanej dalej „dyrektywą”) określono, w oparciu o art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE, podstawowe bezwzględnie obowiązujące warunki zatrudnienia, do których przestrzegania w państwie przyjmującym zobowiązane są przedsiębiorstwa czasowo delegujące pracowników do tego państwa. Stanowi to znaczne ułatwienie dla transgranicznego świadczenia usług, ponieważ usługodawca nie musi znać i stosować ogółu przepisów prawa pracy państwa przyjmującego. Jednocześnie dyrektywa zapewnia pracownikom delegowanym znaczny poziom ochrony i zapobiega wynikającemu z konkurencji pogorszeniu warunków zatrudnienia w państwie przyjmującym.

Pracowników delegowanych podzielić można na trzy kategorie: pracowników delegowanych w ramach umowy o świadczenie usług, pracowników przeniesionych wewnątrz przedsiębiorstwa lub pracowników tymczasowych. Do najbardziej podstawowych warunków zatrudnienia, określonych w art. 3 ust. 1 dyrektywy (zwanych dalej także „obowiązującymi warunkami zatrudnienia”), należą: maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku; minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych; minimalne stawki płacy, wraz ze stawką za nadgodziny; warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa pracy czasowej; zdrowie, bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy; środki ochronne stosowane w odniesieniu do warunków zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet

¹ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.

tuż po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży; równość traktowania mężczyzn i kobiet, a także inne przepisy w zakresie niedyskryminacji.

O ile wymienione warunki zatrudnienia są ustanowione na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państwa członkowskie zobowiązane są stosować je w odniesieniu do pracowników delegowanych na ich terytorium. Państwa członkowskie zobowiązane są również do stosowania ich w odniesieniu do pracowników delegowanych, jeżeli są one określone w układach zbiorowych lub orzeczeniach arbitrażowych, które uznano za mające powszechne zastosowanie w rozumieniu art. 3 ust. 8. Państwa członkowskie mogą stosować warunki zatrudnienia ustalone w takich układach zbiorowych lub orzeczeniach arbitrażowych w odniesieniu do działalności innej niż prace budowlane (art. 3 ust. 10 tiret drugie) oraz w kwestiach innych niż te, o których mowa w art. 3 ust. 1, w przypadku przepisów polityki publicznej (art. 3 ust. 10 tiret pierwsze) zgodnych z prawem pierwotnym.

W dyrektywie zawarte są również, w art. 4, 5 i 6, przepisy dotyczące informacji, współpracy administracyjnej, egzekwowania przepisów i właściwości sądu.

2. GROMADZENIE INFORMACJI I KONSULTACJE Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

Począwszy od 2009 r. Komisja zainicjowała cztery badania mające na celu ocenę *ex post* dotyczące społecznych, gospodarczych i prawnych aspektów delegowania. W celu przygotowania oceny skutków badanie mające na celu ocenę *ex ante* zostało przeprowadzone przez konsultanta zewnętrznego w 2011 r. Uwzględniono prace komitetu ekspertów ds. delegowania pracowników (ECPW), w szczególności projekt pilotażowy dotyczący wymiany informacji w formie elektronicznej z wykorzystaniem odrębnego i szczególnego zastosowania systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) w dziedzinie delegowania pracowników.

Komisja przeprowadziła konsultację społeczną na temat 50 propozycji mających na celu ożywienie jednolitego rynku (komunikat „W kierunku Aktu o jednolitym rynku” z dnia 27 października 2010 r.); dwie z tych propozycji dotyczą inicjatyw ustawodawczych będących przedmiotem niniejszej oceny skutków. W dniach 27–28 czerwca 2011 r. Komisja zorganizowała w Brukseli konferencję dotyczącą podstawowych praw socjalnych oraz delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, gromadząc w ramach jej kluczowe zainteresowane strony (państwa członkowskie, partnerów społecznych na szczeblu unijnym i krajowym, instytucje UE i organizacje międzynarodowe oraz pracowników akademickich i badaczy). Podczas tej konferencji zainteresowane strony i kluczowi decydenci polityczni mieli dodatkową możliwość wyrażania swoich poglądów na temat koncepcji Komisji dotyczących wariantów regulacyjnych i potencjalnej treści inicjatyw ustawodawczych zapowiedzianych w Akcie o jednolitym rynku, to jest tzw. „drugiego rozporządzenia Montiego” oraz dyrektywy w sprawie egzekwowania przepisów.

3. OKREŚLENIE PROBLEMU

3.1. Zjawisko delegowania

3.1.1. Rozmiary zjawiska

Jedyne dostępne źródło danych na szczeblu UE opiera się na danych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego pochodzących z formularzy E101 (z lat 2005–2009)

systematycznie gromadzonych przez Komisję we współpracy z organami krajowymi². Ta baza danych ma jednak kilka ograniczeń. Podaje ona liczbę przypadków delegowania, a nie liczbę delegowanych osób (ta sama osoba może być delegowana kilkakrotnie). Do tego dochodzi fakt, że formularza zabezpieczenia społecznego E101 nie wydaje się wszystkim pracownikom delegowanym, bądź to dlatego, że nie jest to wymagane (przypadków delegowania na okres ponad 12 miesięcy nie bierze się pod uwagę do celów zabezpieczenia społecznego), bądź dlatego, że niektóre przedsiębiorstwa nie ubiegają się o formularze E101 przy delegowaniu pracowników, zwłaszcza w wypadku bardzo krótkotrwałego delegowania.

Z zastrzeżeniem tych ograniczeń szacuje się, że co roku około miliona pracowników delegowanych jest przez pracodawcę z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego.

W odniesieniu do mobilności pracowników w UE warto wspomnieć, że przypadki delegowania stanowiły 18,5 % liczby obywateli UE-27 pracujących za granicą w 2007 r. Delegowanie dotyczy jednak tylko niewielkiego odsetka całkowitej liczby ludności aktywnej zawodowo (w przypadku państw wysyłających należących do UE-15 jest to 0,4 % ludności aktywnej zawodowo, a w przypadku państw wysyłających należących do UE-12 – 0,7% ludności aktywnej zawodowo). Delegowanie jest co prawda znaczącym zjawiskiem w zakresie mobilności siły roboczej, zwłaszcza w niektórych państwach i sektorach, ale mimo to pozostaje ono stosunkowo słabo zauważalnym zjawiskiem na unijnym rynku pracy³.

3.1.2. Podział na poszczególne sektory

Dostępne dane wskazują, że w 2009 r. średnio około 55 % pracowników delegowanych wysłano do pracy w sektorach przemysłowych. Najważniejszym spośród tych sektorów jest budownictwo, na które przypadło 24 % wszystkich przypadków delegowania. Na sektor usług przypadało przeciętnie 44 % przypadków delegowania; najważniejsze obszary tego sektora to pośrednictwo finansowe i działalność gospodarcza (16 %) oraz transport, gospodarka magazynowa i informacja (7 %). W sektorze budowlanym w delegowaniu pracowników uczestniczy wiele małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) występujących głównie jako podwykonawcy⁴.

² Komisja Europejska (2011), „Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on E101 certificates issued in 2008 and 2009” (Delegowanie pracowników w państwach Unii Europejskiej i EFTA – sprawozdanie dotyczące formularzy E101 wydanych w 2008 r. i w 2009 r.); Komisja Europejska (2011), „Administrative data collection on E101 certificates issued in 2007” (Gromadzenie danych administracyjnych dotyczących formularzy E101 wydanych w 2007 r.).

³ Por. Idea Consult i Ecorys Netherlands, „Study on the economic and social effects associated with the phenomenon of posting of workers in the European Union” (Badania skutków gospodarczych i społecznych związanych ze zjawiskiem delegowania pracowników w Unii Europejskiej), Bruksela, 2011. Dostępne na stronie internetowej: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, streszczenie. Podany odsetek odzwierciedla jedynie w przybliżeniu wagę, jaką delegowanie ma w stosunku do obywateli EU-27 pracujących za granicą i stanowiących część siły roboczej (można się spodziewać, że waga ta została przeszacowana). Z jednej strony formularz E101 nie jest równoznaczny z jednym pracownikiem zatrudnionym w pełnym wymiarze godzin w przeciągu jednego roku, a z drugiej strony badanie aktywności ekonomicznej ludności, które dostarcza danych dotyczących obywateli UE-27 pracujących za granicą, nie obejmuje pracowników delegowanych.

⁴ Idea Consult (przyypis 3), badanie sytuacyjne dotyczące sektora budowlanego, s. 164.

Wyniki dwóch badań⁵, których przedmiotem była ocena czynników mających wpływ na zjawisko delegowania, zdają się wskazywać na to, że największe znaczenie mają następujące czynniki: bliskość geograficzna wydaje się być najbardziej istotnym czynnikiem mogącym wyjaśnić rozkład przepływów delegowań pracowników (kierunek i rozmiar zjawiska); koszty pracy w państwach przyjmujących; niedobory w zakresie siły roboczej i umiejętności, jak również specjalizacja, w szczególności w przypadku delegowania pracowników z państw o wysokich kosztach pracy do innych państw członkowskich; stopa bezrobocia w państwach wysyłających (w szczególności w państwach o niskich kosztach pracy); poziom integracji gospodarczej pomiędzy rynkami państw członkowskich (choć czynnik ten jest mniej istotny).

3.1.3. *Skutki delegowania*

Pomimo swoich niewielkich rozmiarów w porównaniu do całości siły roboczej delegowanie pracowników odgrywa w konkretnych sektorach ważną rolę w transgranicznym świadczeniu usług. Możliwość międzynarodowego świadczenia usług stanowi, w szczególności dla MŚP, szansę na rozwój działalności na terenie całej Europy. Delegowanie pracowników stwarza możliwości biznesowe oraz szanse na zatrudnienie i jest źródłem dodatkowego dochodu w państwach wysyłających. Przyczynia się też do poprawy konkurencyjności i efektywności w państwach przyjmujących.

Delegowanie pracowników wywiera wpływ na rynek pracy zarówno w państwach wysyłających, jak i przyjmujących. Oferuje ono możliwości zatrudnienia w państwach wysyłających i zaradza niedoborom umiejętności i siły roboczej w państwach przyjmujących. Dlatego też delegowanie przyczynia się do bardziej skutecznego rozdziału pracowników między państwami. Może ono jednak wywołać tzw. „efekt przemieszczenia” na rynku pracy państw przyjmujących, prowadząc do zastępowania lokalnych pracowników pracownikami delegowanymi. Jak silny będzie ten efekt, zależy będzie od istnienia nadmiaru podaży siły roboczej w poszczególnych sektorach i zawodach. Należy jednocześnie podkreślić, że – ze względu na fakt, że tworzenie miejsc pracy w UE w dużej mierze opiera się na rozwoju zintegrowanego rynku usług – delegowanie może w praktyce przyczynić się do wspierania tworzenia miejsc pracy.

3.2. **Problemy, które należy rozwiązać**

3.2.1. *Problemy związane z wdrażaniem, monitorowaniem i egzekwowaniem obowiązujących warunków zatrudnienia pracowników delegowanych, w tym ochrony praw pracownika*

3.2.1.1. Problem nr 1a: niedociągnięcia w odniesieniu do informacji dla pracodawców i pracowników delegowanych

Pomimo obowiązku, o którym mowa w art. 4 ust. 3 dyrektywy, informacje dotyczące obowiązujących warunków zatrudnienia w przyjmującym państwie członkowskim są często trudno dostępne, niejednolite i nieodpowiedniej jakości. Dla usługodawców informacje te

⁵ Ismeri Europa, Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services (Badanie przygotowawcze dotyczące oceny wpływu dotyczącej możliwości rewizji ram prawnych w zakresie delegowania pracowników w ramach świadczenia usług), projekt sprawozdania końcowego; Idea Consult (przypis 3).

mają kluczowe znaczenie w celu zagwarantowania obowiązujących warunków zatrudnienia, a dla delegowanych pracowników – w celu egzekwowania swoich praw.

3.2.1.2. Problem nr 1b: niedociągnięcia w zakresie kontroli, monitorowania oraz działań w celu egzekwowania

Zgodnie z art. 5 dyrektywy państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia przestrzegania jej przepisów poprzez podjęcie stosownych środków, w szczególności zaś do zapewnienia odpowiednich procedur celem egzekwowania obowiązujących warunków zatrudnienia. Państwa członkowskie mogą same wybrać sposób monitorowania i egzekwowania praw przewidzianych w dyrektywie. Niedociągnięcia w zakresie kontroli, monitorowania i działań w celu egzekwowania niosą ze sobą poważne ryzyko, że w państwie przyjmującym nie przestrzega się obowiązujących warunków zatrudnienia, w szczególności w odniesieniu do płac, czasu pracy, zdrowia oraz warunki bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy. Niedociągnięcia te mogą także ułatwiać zachowania antykonkurencyjne. Krótkoterminowy charakter większości przypadków delegowania powiększa tego rodzaju luki, co utrudnia zadanie organom kontrolnym.

3.2.1.3. Problem nr 1c: zbędne wymogi administracyjne i środki kontroli nakładane na usługodawców

Państwa członkowskie powinny wypełniać obowiązki zawarte w art. 5 dyrektywy zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa UE, w szczególności w zakresie swobody świadczenia usług, zgodnie z wykładnią zawartą w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Przeprowadzona w 2007 r. kontrola wykazała, że szereg państw członkowskich nakłada na usługodawców wymogi administracyjne oraz środki kontroli sprzeczne z obowiązującym prawem UE⁶.

3.2.1.4. Problem nr 1d: niedociągnięcia w zakresie współpracy administracyjnej

W art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy nakłada się obowiązki w zakresie współpracy między administracjami krajowymi, obarczając państwa członkowskie odpowiedzialnością za stworzenie niezbędnych warunków dla takiej współpracy. Przepisy zawarte w dyrektywie nie są jednak wystarczająco precyzyjne. Właściwe funkcjonowanie współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi jest podstawowym narzędziem kontroli przestrzegania przepisów. Fakt praktycznego braku tej współpracy, o którym mowa w komunikacie COM(2007)304, podważa funkcjonowanie dyrektywy i może stanowić przynajmniej częściowe wyjaśnienie innych problemów, takich jak nieproporcjonalne krajowe środki kontroli.

3.2.1.5. Problem nr 1e: brak odpowiedniej ochrony pracowników delegowanych w sporach dotyczących indywidualnych warunków zatrudnienia

W art. 6 dyrektywy zawarta jest klauzula jurysdykcji, która umożliwia pracownikowi delegowanemu wyegzekwowanie praw przysługujących mu na mocy dyrektywy w państwie

⁶ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług – maksymalizacja korzyści i możliwości przy równoczesnym zagwarantowaniu ochrony pracowników”, COM(2007)304 wersja ostateczna.

przyjmującym. Istnieją jednak dowody wskazujące na to, że pracownicy delegowani nie są odpowiednio chronieni w sporach dotyczących indywidualnych warunków zatrudnienia.

3.2.2. *Nadużywanie statusu pracownika delegowanego celem uniknięcia stosowania przepisów lub ich obejścia*

3.2.2.1. Problem nr 2a: delegowanie traci charakter tymczasowy lub ma charakter rotacyjny

Aby uzasadnić różnicę w traktowaniu pracowników delegowanych (ochrona podstawowa) i pracowników migrujących (równe traktowanie), delegowanie musi mieć charakter tymczasowy. Gdy okres delegowania trwa zbyt długo, przyjmując trwały charakter, założenie leżące u podstaw różnicy w statusie prawnym między tymi dwiema kategoriami pracowników traci swe uzasadnienie. Podobna sytuacja ma miejsce, jeżeli ten sam pracownik lub inni pracownicy są wielokrotnie zatrudniani przez przedsiębiorstwo celem delegowania ich do innego państwa członkowskiego do wykonywania tej samej pracy (delegowanie rotacyjne).

Problem ten wynika głównie z braku kryteriów, które umożliwiłyby organom państw członkowskich ustalenie, czy dane delegowanie ma charakter tymczasowy. Zgodnie z dyrektywą określenie „pracownik delegowany” oznacza pracownika, który przez *ograniczony okres* wykonuje swoją pracę na terytorium innego państwa członkowskiego, niż państwo, w którym zwyczajowo pracuje. Dyrektywa nie określa jednak tymczasowego charakteru delegowania⁷. W dyrektywie nie określono ani maksymalnego okresu, ani innych kryteriów pozwalających na ustalenie tymczasowego charakteru pobytu w państwie przyjmującym⁸. Nie ma też odniesienia do możliwości wielokrotnego delegowania do tej samej pracy. W prawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego mającym zastosowanie do pracowników delegowanych⁹ ustala się jednak maksymalny okres dwóch lat w przypadku delegowania i wyklucza możliwość ponownego delegowania do tej samej pracy.

3.2.2.2. Problem nr 2b: pracodawca nie ma rzeczywistego związku z wysyłającym państwem członkowskim

Dyrektywa przewiduje, że przedsiębiorstwo delegujące musi „prowadzić działalność” na terenie danego państwa członkowskiego. Wymaga to istnienia rzeczywistego związku między przedsiębiorstwem, a wysyłającym państwem członkowskim. Dyrektywa nie określa jednak kryteriów służących do stwierdzenia istnienia takiego rzeczywistego związku. Przepisy

⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 11 grudnia 2003 r., sprawa C-215/01 *Schnitzer*; Aukje van Hoek i Mijke Houwerzijl, Study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union (Badanie dotyczące aspektów prawnych delegowania pracowników w ramach świadczenia usług w Unii Europejskiej), 2011 r. Dostępne na stronie internetowej: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, s. 46–48, 187–189 (zalecenia. 1, 11, 12).

⁸ Za niezgodny z art. 56 TFEU Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał wymóg, by obywatele państw trzecich musieli w kontekście delegowania wykazać się okresem uprzedniego zatrudnienia w wysyłającym państwie członkowskim wynoszącym 6 lub 12 miesięcy (sprawy C-445/03 *Komisja przeciw Luksemburgowi*; C-168/04 *Komisja przeciw Austrii*; C-244/04 *Komisja przeciw Niemcom*; Por. także Aukje van Hoek i Mijke Houwerzijl, Study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union (Badanie dotyczące aspektów prawnych delegowania pracowników w ramach świadczenia usług w Unii Europejskiej), 2011 r. Dostępne na stronie internetowej: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, zalecenie 12 (zwrot kosztów podróży).

⁹ Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

administracyjne w zakresie zabezpieczenia społecznego odnoszące się do delegowania są bardziej sprecyzowane, jako że ustanawiają one kryteria pozwalające na dokładniejsze określenie delegowania. W odniesieniu do działalności prowadzonej w wysyłającym państwie członkowskim przepisy te ustanawiają wymóg, by przedsiębiorstwo zwykle prowadziło znaczną część działalności na terytorium państwa członkowskiego, w którym ma swoją siedzibę, by być uprawnionym do delegowania pracowników do innego państwa członkowskiego¹⁰. Pozbawieni skrupułów pracodawcy mogą, w celu uniknięcia stosowania lub w celu obejścia przepisów w dziedzinie zatrudnienia lub zabezpieczenia społecznego, kierować swe działania obejmujące delegowanie pracowników wyłącznie na rynek innego państwa członkowskiego, nie prowadząc w rzeczywistości żadnej znaczącej działalności gospodarczej w państwie, w którym są formalnie zarejestrowani.

Szczególnym problemem jest w tym zakresie wykorzystywanie przedsiębiorstw dysponujących jedynie adresem kontaktowym. Przedsiębiorstwa te tworzone są w państwie wysyłającym jedynie w celu uniknięcia stosowania przepisów zabezpieczenia społecznego i prawa pracy, będąc często wymierzone w jedno, konkretne przyjmujące państwo członkowskie.

3.2.3. *Problemy związane z niejasną lub kontrowersyjną wykładnią zawartych w dyrektywie warunków zatrudnienia*

3.2.3.1. Problem nr 3a: zakres i poziom warunków zatrudnienia

W państwach, w których płace minimalne ustalane są w drodze ustawy lub powszechnie obowiązujących układów zbiorowych, łatwo jest je stosować w stosunku do pracowników delegowanych; jednak w państwach, w których takie narzędzia nie istnieją, przedsiębiorstwa i pracownicy znajdują się w niepewnej sytuacji.

Władze w państwach nieposiadających minimalnego wynagrodzenia określonego ustawowo lub w drodze powszechnie obowiązujących układów zbiorowych nie zdawały sobie sprawy z pełnego zakresu skutków, jakie niesie ze sobą niepewność wynikająca z braku przepisów w odniesieniu do pracowników delegowanych lub też dążyły do tego, by stosowanie dyrektywy nie miało wpływu na ich tradycyjne systemy stosunków pracy.

3.2.3.2. Problem nr 3b: niejasny poziom ochrony w odniesieniu do pojęcia „minimalne stawki płacy”

Z prawnego punktu widzenia nie jest jasne, które elementy wypłacanego wynagrodzenia wchodzi w skład minimalnej stawki płacy w przyjmującym państwie członkowskim. Zasadniczo to właśnie przyjmujące państwo członkowskie definiuje pojęcie minimalnej stawki płacy, co wyraźnie stwierdza się w art. 3 ust. 1 zdanie ostatnie, czyniąc to jednak w ramach wyznaczonych przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹¹. Definicja ta może być więc różna w poszczególnych państwach członkowskich. Państwa członkowskie mogą określić różne dodatki i premie, które włącza się do obowiązującego najniższego wynagrodzenia. Niektóre państwa członkowskie obejmują tą definicją jedynie

¹⁰ Artykuł 12 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w związku z art. 14 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 987/2009 oraz decyzją A2.

¹¹ Por. w tym względzie sprawa C-341/05 Laval, w szczególności pkt 60 i 68.

minimalne wynagrodzenie jako takie, inne włączają w nią różne rodzaje premii, dodatków lub wkładów do funduszy. Istniejące orzecznictwo¹² nie precyzuje tej kwestii.

3.2.4. Problem nr 4: napięcia między swobodą świadczenia usług i swobodą przedsiębiorczości a krajowymi systemami stosunków pracy

Orzeczenia Trybunału w sprawach Viking i Laval, zawierające wykładnię przepisów zawartych w dyrektywie i Traktacie, ukazały ukryte napięcia między swobodą świadczenia usług i swobodą przedsiębiorczości a korzystaniem z podstawowych praw socjalnych, takich jak rokowania zbiorowe i prawo do podjęcia akcji protestacyjnej. Szczególnie nadmienić należy, że związki zawodowe były zdania, że orzeczenia nakładają obowiązek kontroli akcji protestacyjnej przez sądy na szczeblu krajowym lub unijnym, w każdym przypadku gdy takie działania mogą oddziaływać lub wpływać szkodliwie na korzystanie ze swobody świadczenia usług lub swobody przedsiębiorczości. Takie stanowisko doprowadziło w ostatnich czasach do negatywnych efektów zewnętrznych, czego przykładem jest kilka transgranicznych sporów zbiorowych.

Znaczenie tego problemu podkreślono w sprawozdaniu Komitetu Ekspertów Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) ds. Stosowania Konwencji i Zaleceń za 2010 r., w którym wyrażono „poważne obawy” w odniesieniu do istniejących w praktyce ograniczeń w zakresie skutecznego korzystania z prawa do strajku nałożonych orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości. Prawo do strajku zawarte jest w Konwencji MOP nr 87, którą podpisały wszystkie państwa członkowskie UE.

3.2.5. Poglądy partnerów społecznych na stwierdzone problemy

Problemy 1a, 1b, 1d i 2b stanowią przedmiot wspólnej troski dla ETUC i BUSINESSSEUROPE. BUSINESSSEUROPE jest jednak zdania, że tylko problemy 1d i 2b uzasadniają interwencję na poziomie UE. W odniesieniu do problemu 1e ETUC opowiada się za daleko idącym systemem odpowiedzialności solidarnej, podczas gdy BUSINESSSEUROPE jest temu przeciwna. W zakresie problemu 1a ETUC opowiada się za w jednoznacznym ograniczeniu czasowym odnośnie do delegowania, podczas gdy BUSINESSSEUROPE jest odmiennego zdania. Partnerzy społeczni mają również odmiennie poglądy na problemy 3a i 4, co wynika głównie z odmiennego postrzegania orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

4. CELE

4.1. Ogólne cele

Inicjatywa ta powinna przyczynić się do realizacji następujących celów politycznych umocowanych w Traktacie:

- zrównoważonego rozwoju rynku wewnętrznego opartego na społecznej gospodarce rynkowej o wysokiej konkurencyjności (art. 3 Traktatu UE);
- swobody świadczenia usług ponad granicami i promowania równych warunków działania (art. 56 TFUE);

¹² Sprawa C-341/02 Komisja przeciwko Niemcom.

- poprawy warunków życia i zatrudnienia, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu (art. 151 TFUE);
- poszanowania różnorodności systemów stosunków pracy w państwach członkowskich, a także wspierania dialogu między partnerami społecznymi (artykuł 152 TFUE).

4.2. Cele szczegółowe i operacyjne

4.2.1. Lepsza ochrona praw pracowników delegowanych

Następujące cele operacyjne związane są z tym celem szczegółowym:

- poprawa informacji dotyczących obowiązujących warunków zatrudnienia pracowników delegowanych;
- umożliwienie delegowanym pracownikom lepszej ochrony swoich praw, również w łańcuchach podwykonawców;
- sprecyzowanie roli partnerów społecznych w zakresie działań w celu egzekwowania przepisów;
- poprawa monitorowania i egzekwowania obowiązujących warunków zatrudnienia;
- stworzenie większej jasności odnośnie do wykładni zawartych w dyrektywie przepisów dotyczących warunków zatrudnienia.

4.2.2. Ułatwienie transgranicznego świadczenia usług oraz poprawa klimatu uczciwej konkurencji

Następujące cele operacyjne związane są z tym celem szczegółowym:

- stworzenie bardziej precyzyjnej definicji delegowania;
- poprawa informacji o spoczywających na przedsiębiorstwach obowiązkach w odniesieniu do obowiązujących warunków zatrudnienia pracowników delegowanych;
- zapewnienie jasności w odniesieniu do wymogów administracyjnych i krajowych środków kontroli;
- usprawnienie współpracy administracyjnej między odpowiednimi organami krajowymi;
- poprawa monitorowania i egzekwowania obowiązujących warunków zatrudnienia;
- stworzenie większej jasności odnośnie do wykładni zawartych w dyrektywie przepisów dotyczących warunków zatrudnienia.

4.2.3. Zwiększenie pewności prawa w odniesieniu do równowagi pomiędzy prawami socjalnymi a swobodami gospodarczymi, w szczególności w kontekście delegowania pracowników

Następujące cele operacyjne związane są z tym celem szczegółowym:

- sprecyzowanie faktu braku stosunku wyższości pomiędzy swobodą świadczenia usług i swobodą przedsiębiorczości a prawem do podejmowania działań zbiorowych, w tym prawem do strajku
- sprecyzowanie, że istnieje możliwość obrony praw pracowniczych, indywidualnie lub zbiorowo, w ramach działań podejmowanych przez związki zawodowe w sytuacjach transgranicznych.

5. ANALIZA POMOCNICZOŚCI

Stwierdzone problemy są związane z celami określonymi w art. 3 ust. 3 Traktatu UE oraz art. 56 i 151 TFUE. Źródłem stwierdzonych problemów jest brak jasności istniejących ram prawnych na szczeblu UE. Do rozwiązania stwierdzonych problemów nie wystarczyła obowiązująca dyrektywa, która pozostawia państwom członkowskim duże pole manewru w odniesieniu do wdrażania, stosowania i praktycznego egzekwowania, ani wcześniejsze starania w celu rozwiązania problemów w drodze niewiążących środków. Konieczne jest zatem zajęcie się problemami nr 1, 2 i 3 na szczeblu UE, tak aby lepiej osiągnąć cele Traktatu. Jedynie na szczeblu UE osiągnąć można jasność i pewność prawa w odniesieniu do problemu nr 4. Działanie to jest niezbędne i proporcjonalne w celu lepszego osiągnięcia celów Traktatu.

6. WARIANTY STRATEGICZNE

6.1. Warianty i podwarianty odnoszące się do problemów nr 1, 2 i 3

- **Wariant nr 1:** bez zmian polityki (scenariusz odniesienia).
- **Wariant nr 2:** interwencja pozaregulacyjna
 - Podwariant nr 2a: sprecyzowanie spoczywających na państwach członkowskich obowiązków w odniesieniu do wdrażania, monitorowania i egzekwowania dyrektywy, w tym ochrony praw pracowników delegowanych (w celu zajęcia się czynnikami stanowiącymi źródło problemu nr 1)
 - Podwariant nr 2b: sprecyzowanie elementów składowych pojęcia „delegowanie” w celu lepszego zwalczania obchodzenia i naruszania przepisów (w celu zajęcia się czynnikami stanowiącymi źródło problemu nr 2)
 - Podwariant nr 2c: sprecyzowanie niektórych kwestii dotyczących wykładni różnych aspektów warunków zatrudnienia przewidzianych w dyrektywie (w celu zajęcia się czynnikami stanowiącymi źródło problemu nr 3).
- **Wariant nr 3:** interwencja regulacyjna
 - Podwariant nr 3a: wprowadzenie bardziej precyzyjnych przepisów w odniesieniu do wdrażania, monitorowania i egzekwowania dyrektywy, w tym ochrony praw pracowników delegowanych (w celu zajęcia się czynnikami stanowiącymi źródło problemu nr 1)

- Podwariant nr 3b: wprowadzenie dodatkowych kryteriów przy pomocy środków legislacyjnych, precyzując w ten sposób elementy składowe pojęcia „delegowanie” w celu lepszego zwalczania obchodzenia i naruszania przepisów (w celu zajęcia się czynnikami stanowiącymi źródło problemu nr 2)
- Podwariant nr 3c: zmiana zakresu i poziomu warunków zatrudnienia zawartych w dyrektywie (w celu zajęcia się czynnikami stanowiącymi źródło problemu nr 3).

- **Wariant nr 4:** uchylenie obowiązującej interwencji regulacyjnej (dyrektywy).

6.2. Warianty dotyczące problemu nr 4

- **Wariant nr 5:** bez zmian polityki (scenariusz odniesienia).
- **Wariant nr 6:** interwencja pozaregulacyjna
 - Sprecyzowanie w drodze komunikatu kwestii korzystania ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług w kontekście podstawowych praw socjalnych.
- **Wariant nr 7:** interwencja regulacyjna
 - Wprowadzenie w drodze środków legislacyjnych przepisów mających na celu sprecyzowanie, w jaki sposób korzystanie z podstawowego prawa socjalnego do podejmowania działań zbiorowych może być zgodne z zasadą swobody przedsiębiorczości i zasadą swobody świadczenia usług.

7. GŁÓWNE SKUTKI GOSPODARCZE, SPOŁECZNE I ŚRODOWISKOWE KAŻDEGO Z WARIANTÓW

Oceny wpływu różnych pakietów (kombinacji podwariantów) odnoszących się do wariantów strategicznych dotyczących delegowania pracowników dokonuje się na tle scenariusza odniesienia (wariant nr 1). Pakiety zawierają odpowiedź na wszystkie czynniki stanowiące źródło problemów, o których mowa w punkcie nr 1, 2 i 3, w formie środków legislacyjnych lub pozalegisłacyjnych, co służy celowi zapewnienia porównywalności. Pakiety, które zawierają opartą na środkach pozalegisłacyjnych (por. rozdział 6.1) odpowiedź na czynniki stanowiące źródło problemów objętych punktem 1, nie będą brane pod uwagę podczas dalszej analizy, ponieważ wcześniejsze próby odniesienia się do tego rodzaju problemów poprzez środki pozalegisłacyjne nie osiągnęły wyznaczonych celów. Następujące pakiety zostaną więc wzięte pod uwagę.

	Podwariant będący odpowiedzią na czynniki stanowiące źródło problemu nr 1	Podwariant będący odpowiedzią na czynniki stanowiące źródło problemu nr 2	Podwariant będący odpowiedzią na czynniki stanowiące źródło problemu nr 3
Pakiet A	3a	2b	2c
Pakiet B	3a	3b	2c
Pakiet C	3a	2b	3c
Pakiet D	3a	3b	3c
interwencja przy pomocy środków pozalegisłacyjnych; interwencja przy pomocy środków legislacyjnych;			

W odniesieniu do wariantów strategicznych dotyczących napięć pomiędzy swobodą świadczenia usług i swobodą przedsiębiorczości a krajowymi systemami stosunków pracy (problem nr 4) wariant nr 6 (interwencja przy pomocy środków pozalegisłacyjnych) i wariant nr 7 (interwencja legislacyjna) są oceniane na tle scenariusza odniesienia (wariant nr 5).

7.1. Wariant nr 1: wariant odniesienia w zakresie delegowania pracowników

7.1.1. Skutki gospodarcze

Niedociągnięcia dotyczące informowania, monitorowania i egzekwowania, brak pewności prawa w zakresie wymogów administracyjnych, jak również przypadki naruszania i obchodzenia obowiązujących przepisów będą w dalszym ciągu miały negatywny wpływ na uczciwą konkurencję oraz funkcjonowanie jednolitego rynku. MŚP są szczególnie wrażliwe na nieuczciwą konkurencję w zakresie kosztów pracy i tego typu niedociągnięcia będą je w dalszym ciągu dotykały.

7.1.2. Skutki społeczne

Negatywny wpływ na uczciwą konkurencję będzie pośrednio dotykał rynku pracy, możliwości zatrudnienia i praw pracownika w tych sektorach i regionach w państwach przyjmujących, które cechują się silną koncentracją przypadków delegowania. Istnieje możliwość, że wpływ ten będzie się zmniejszał ze względu na ujednoczenie wynagrodzeń.

7.2. Pakiet A (środki regulacyjne w celu rozwiązania problemu nr 1 w połączeniu ze środkami pozaregulacyjnymi w celu rozwiązania problemów nr 2 i 3)

7.2.1. Skutki gospodarcze

Pakiet A (podwariant nr 3a) przyczyni się do zapewnienia uczciwej konkurencji i równych warunków działania poprzez stworzenie większej jasności w odniesieniu do monitorowania, kontroli, egzekwowania przepisów (w tym odpowiedzialności solidarnej) i współpracy administracyjnej. Ułatwi to transgraniczne świadczenie usług dzięki sprecyzowaniu wymogów administracyjnych, które państwa członkowskie mogą nakładać na usługodawców. Większa pewność prawa i współpraca między państwami członkowskimi doprowadzą do zmniejszenia przeszkód dla świadczenia usług i będą miały pozytywne skutki dla rozwoju jednolitego rynku. Ułatwienie transgranicznego świadczenia usług doprowadzi do zwiększenia konkurencji na wewnętrznym rynku usług.

MŚP są szczególnie wrażliwe na nieuczciwą konkurencję. Dlatego też odniosą one korzyści z lepszego egzekwowania przepisów obowiązującej dyrektywy – z równiejszych warunków działania oraz uczciwszej konkurencji. Pozytywny wpływ na MŚP w państwach przyjmujących będzie jeszcze znaczący w odniesieniu do nieuczciwej konkurencji w zakresie kosztów pracy. Do lepszego egzekwowania przepisów dyrektywy przyczynią się skuteczne i odpowiednie kontrole połączone z oceną ryzyka, usprawniona współpraca administracyjna, transgraniczna egzekucja kar pieniężnych i odpowiedzialność solidarna (co do kosztów – zob. poniżej). Pozytywne skutki będą jednak mniej znaczące niż w przypadku pakietów B i D, jako że pakiet A nie daje jasności prawa w odniesieniu do definicji delegowania i nie przewiduje przepisów mających na celu ograniczenie nadużyć. MŚP, zwłaszcza w państwach wysyłających, odniosą korzyści z pełniejszych informacji dotyczących obowiązujących warunków zatrudnienia i z jasności prawa w zakresie wymogów administracyjnych obowiązujących w przyjmującym państwie członkowskim. W

szczegółności odniosą one korzyści ze zniesienia niektórych nieproporcjonalnych form środków kontroli, które pociągają za sobą dodatkowe koszty.

Koszty ponoszone przez państwa członkowskie: przewiduje się, że obciążenia administracyjne związane z dostępem do informacji wyniosą, w odniesieniu do całej UE, około 90 000 EUR (koszty jednorazowe) i 180 000 EUR (powtarzalne koszty roczne). Państwa członkowskie odniosą korzyści ze stosowania systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (system IMI), lepszej współpracy administracyjnej i transgranicznego egzekwowania kar pieniężnych. Dzięki korzystaniu z systemu IMI zmniejszą się koszty ponoszone przez państwa członkowskie. Koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa: z pakietem A nie wiążą się żadne obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw. Można oczekiwać dodatkowych pośrednich kosztów przestrzegania przepisów w wysokości około 2 mln EUR wynikających z dostosowywania przez przedsiębiorstwa ocen ryzyka związanych z wyborem podwykonawców do wprowadzenia pojęcia odpowiedzialności solidarnej w tych państwach członkowskich, w których taki system jeszcze nie działa. Można się jednak spodziewać zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów w wyniku łatwiejszego dostępu do informacji i zmniejszenia wymogów administracyjnych ze strony państw członkowskich (krajowych środków kontroli), co zostanie osiągnięte dzięki pakietowi A.

7.2.2. Skutki społeczne

Zmniejszenie przypadków nieprzestrzegania obowiązujących warunków zatrudnienia i polepszenie egzekwowania praw pracowników delegowanych będą miały pozytywny wpływ na napięcia w odniesieniu do delegowania istniejące w państwach przyjmujących cechujących się wysokimi kosztami pracy. Skutki te będą jednak mniej znaczące niż w przypadku pakietów B i D, jako że pakiet A nie daje jasności prawa w odniesieniu do definicji delegowania i nie przewiduje przepisów, których celem jest ograniczenie nadużyć. Przejrzyste informacje i jasność co do wymogów administracyjnych będą miały pozytywny wpływ na szanse przedsiębiorstw wysyłających na rynku. Warunki pracy i zatrudnienia pracowników delegowanych ulegną poprawie ze względu na polepszenie informacji, monitorowania i egzekwowania. Jednocześnie zmniejszy się presja na warunki zatrudnienia lokalnych pracowników w państwach przyjmujących.

7.3. Pakiet B (środki regulacyjne w celu rozwiązania problemów nr 1 i 2 w połączeniu ze środkami pozaregulacyjnymi w celu rozwiązania problemu nr 3)

Pakiet B jest w dużym stopniu identyczny w stosunku do pakietu A. Zawiera on jednak wiążące zasady dotyczące definicji delegowania oraz dodatkowe przepisy mające na celu ograniczenie naruszania i obchodzenia obowiązujących warunków zatrudnienia. Dlatego też pozytywne skutki w odniesieniu do uczciwej konkurencji i równiejszych warunków działania, praw pracownika i jakości pracy, jak również zmniejszenia potencjalnej presji na płace lokalne są tu większe niż w przypadku pakietu A (brak zmian w kosztach).

7.4. Pakiet C (środki regulacyjne w celu rozwiązania problemów nr 1 i 3 w połączeniu ze środkami pozaregulacyjnymi w celu rozwiązania problemu nr 2)

7.4.1. Skutki gospodarcze

W ramach pakietu C (podwariantu nr 3c) przyjmujące państwa członkowskie uzyskałyby możliwość nałożenia na zagraniczne przedsiębiorstwa obowiązku przestrzegania szerszego zestawu warunków zatrudnienia, niż jest to obecnie przewidziane w art. 3 dyrektywy.

Pozwalałby on także ustalać wynagrodzenia dla delegowanych pracowników w wymiarze przekraczającym stawkę płacy minimalnej przewidzianą ustawą lub układem zbiorowym.

Ten podwariant ułatwi, podobnie jak pakiet A i B, transgraniczne świadczenie usług dzięki sprecyzowaniu wymogów administracyjnych, które państwa członkowskie mogą nakładać na usługodawców. Większa pewność prawa i współpraca między państwami członkowskimi doprowadzą do zmniejszenia przeszkód dla świadczenia usług i będą miały pozytywne skutki dla rozwoju jednolitego rynku. Pakiet ten doprowadziłby jednak do znacznego zmniejszenia zachęt ekonomicznych skłaniających do delegowania, a zatem także do zmniejszenia transgranicznego świadczenia usług. Zagraniczne przedsiębiorstwa musiałyby posiadać szczegółową wiedzę na temat całego prawa pracy wszystkich państw członkowskich, do których zamierzają delegować pracowników. Równe traktowanie pracowników delegowanych w zakresie płac osłabiłoby różnice kosztów wynagrodzenia, która stanowi zachętę do delegowania. W rzeczywistości sytuacja taka zniechęcałaby do delegowania, biorąc pod uwagę dodatkowe koszty przez nie powodowane (transport, zakwaterowanie, formalności administracyjne). Wariant ten prowadzi zatem o zmniejszenia konkurencji na wewnętrznym rynku usług w niektórych sektorach i regionach. Lokalne przedsiębiorstwa w państwach o wysokich kosztach pracy czerpać będą korzyści z ograniczenia konkurencji w zakresie kosztów pracy. Przedsiębiorstwa w państwach wysyłających utracą jednakże możliwości biznesowe.

7.4.2. *Skutki społeczne*

Rozszerzenie zakresu ochrony pracowników delegowanych poza podstawowe bezwzględnie obowiązujące warunki pracy i zatrudnienia lub zapewnienie równych płac w stosunku do lokalnych pracowników może doprowadzić do zmniejszenia przepływów delegowań i mieć negatywny wpływ na możliwości pracowników w państwach o niskich kosztach płacy. Lokalne przedsiębiorstwa i pracownicy w państwach przyjmujących odznaczających się wysokimi kosztami pracy czerpać będą zasadniczo korzyści wynikające z mniejszej konkurencji w zakresie kosztów pracy. Polepszenie egzekwowania praw pracowników delegowanych wpłynie w państwach przyjmujących odznaczających się wysokimi kosztami pracy pozytywnie na uczciwą konkurencję w zakresie delegowania. Pozytywny wpływ na uczciwą konkurencję jest tu jednak mniej znaczący na tle scenariusza odniesienia, niż ma to miejsce w pakietach B lub D, jako że pakiet C nie spowoduje ograniczenia przypadków naruszenia i obejścia obowiązujących przepisów wynikającego z zapewnienia wiążącej jasności prawa w odniesieniu do definicji delegowania i z przepisów mających na celu ograniczenie nadużyć. Skutki są w tym względzie zbliżone do pakietu A. Jednocześnie znaczne podwyższenie poziomu ochrony pracowników delegowanych może zwiększyć liczbę przypadków naruszenia i obejścia obowiązujących przepisów, jak również pracy niezarejestrowanej, jeżeli jego skutki nie będą zrównoważone dodatkowymi wysiłkami w zakresie monitorowania, kontroli i egzekwowania. Równe warunki zatrudnienia dla pracowników miejscowych i delegowanych ograniczą w znacznym stopniu przepływy legalnych delegowań.

7.5. **Pakiet D (środki regulacyjne w celu rozwiązania problemów nr 1, 2 i 3)**

Skutki pakietu D są zbliżone do skutków pakietu C. Pozytywny wpływ pakietu D na uczciwą konkurencję i równiejsze warunki działania jest tu jednak bardziej znaczący na tle scenariusza odniesienia niż w pakiecie C, jako że pakiet D spowoduje ograniczenie przypadków naruszenia i obejścia obowiązujących przepisów dzięki zapewnieniu wiążącej jasności prawa

w odniesieniu do definicji delegowania i przepisom mającym na celu ograniczenie nadużyć. W tym zakresie skutki są podobne do pakietu B.

7.6. Wariant nr 5: wariant odniesienia związany z napięciami między swobodą świadczenia usług i swobodą przedsiębiorczości a krajowymi systemami stosunków pracy (problem nr 4)

7.6.1. Skutki gospodarcze

Brak pewności prawa w przypadku konfliktów będzie miał negatywny wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Ewentualna utrata wsparcia dla jednolitego rynku ze strony części zainteresowanych stron miałyby znaczne negatywne skutki. Doprowadziłaby ona do stworzenia środowiska nieprzyjaznego usługodawcom i mogłaby nieść ze sobą postawy protekcjonistyczne.

7.6.2. Skutki społeczne

Brak pewności prawa w przypadku konfliktu między prawem do strajku a podstawowymi swobodami gospodarczymi niesie ze sobą ryzyko roszczeń odszkodowawczych. Wątpliwości dotyczące roli sądów krajowych, jeśli chodzi o korzystanie z kryterium proporcjonalności w odniesieniu do strajków w konfliktach o zasięgu transgranicznym, mogą uniemożliwiać związkom zawodowym odegranie przypadającej im roli w zakresie ochrony praw pracowników. Wywołuje to negatywne skutki dla ochrony praw pracowników. Istnieje bezpośredni negatywny wpływ na art. 28 Karty praw podstawowych (prawo do rokowań i działań zbiorowych), jako że brak pewności prawa w tym zakresie osłabi zaangażowanie związków zawodowych w ochronę praw pracowników.

7.7. Wariant nr 6: interwencja pozalegislacyjna

7.7.1. Skutki gospodarcze

Sprecyzowanie zakresu, w jakim związki zawodowe mogą korzystać z prawa do strajku w sytuacjach transgranicznych dotyczących swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości, miałyby pozytywny wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku w zakresie, w jakim zmniejszałoby ono zakres braku pewności prawa.

7.7.2. Skutki społeczne

Wariant ten wiąże się z pośrednim pozytywnym wpływem na ochronę praw pracowników, ponieważ pozwoliłby on sprecyzować rolę partnerów społecznych w zakresie ochrony praw pracowników w przypadku transgranicznych konfliktów społecznych, jak również zapewnić większą pewność prawa w przypadku konfliktu między prawem do strajku a podstawowymi swobodami gospodarczymi. Mogłoby to wzmocnić udział związków zawodowych w ochronie praw pracowników poprzez zapewnienie większej jasności prawa w przypadku konfliktu między prawem do strajku a podstawowymi swobodami gospodarczymi. Sprecyzowanie to mogło by mieć pośredni pozytywny wpływ na funkcjonowanie krajowych systemów stosunków pracy. Z uwagi na to, że zasadnicza treść prawa do strajku jest różna w poszczególnych państwach członkowskich, pozytywnie na krajowe systemy stosunków pracy wpłynąć powinno podkreślenie ważności roli sądów krajowych przy stosowaniu kryterium proporcjonalności na zasadzie analizy poszczególnych przypadków w sprawach, w których pogodzić należy korzystanie z podstawowych praw socjalnych z korzystaniem ze swobód gospodarczych.

7.8. Wariant nr 7: interwencja legislacyjna

Wariant nr 7 ma takie same pozytywne skutki jak wariant nr 6 w zakresie, w jakim dąży do tych samych celów polegających na osiągnięciu jasności co do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Skutki powinny tu być bardziej znaczące, ponieważ rozporządzenie zapewnia większą pewność prawa, niż podejście przy zastosowaniu „prawa miękkiego” (wariant nr 6). Dodatkowo przepisy dotyczące mechanizmu ostrzegania miałyby dodatkowe pozytywne skutki. Do tego dochodzi fakt, że interwencja legislacyjna byłaby wyrazem bardziej zaangażowanego, z politycznego punktu widzenia, sposobu reakcji Komisji na problem postrzegany z dużym zaniepokojeniem przez związki zawodowe i część parlamentarzystów.

7.8.1. Skutki gospodarcze

Utworzenie mechanizmu ostrzegania o sytuacjach powodujących znaczną szkodę bądź poważne zakłócenia lub wywołujących niepokoje społeczne będzie miało pośredni pozytywny wpływ w zakresie, w jakim zwiększy ono przejrzystość i doprowadzi do szybkiego przekazywania informacji Komisji, organom krajowym i zainteresowanym stronom w państwach członkowskich, których takie sytuacje dotyczą, umożliwiając im ewentualną interwencję.

7.8.2. Skutki społeczne

Wariant ten będzie miał pozytywny wpływ na art. 28 Karty w zakresie, w jakim precyzuje on orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, wskazując brak istnienia nieodłącznego konfliktu bądź stosunku wyższości między z jednej strony korzystaniem z prawa do podjęcia akcji protestacyjnej, w tym prawa do strajku lub swobody podejmowania strajku, a z drugiej strony swobodą przedsiębiorczości oraz swobodą świadczenia usług. Uznanie zasadniczej roli partnerów społecznych w podejmowaniu działań w celu ochrony praw pracowników, w tym akcji protestacyjnych, stworzy także jasność w zakresie faktu braku rozbieżności w stosunku do Konwencji MOP nr 87.

7.9. Opinie partnerów społecznych na temat wariantów strategicznych

W odniesieniu do delegowania pracowników obydwaj partnerzy społeczni są zgodni co do tego, że działania na szczeblu UE są niezbędne, z wyłączeniem wariantu nr 1 (niepodejmowanie żadnych działań) i 4 (uchylenie dyrektywy). Pakiet D jest preferowany przez ETUC. BUSINESSEUROPE jest zdania, że istniejące problemy można rozwiązać jedynie poprzez lepszą współpracę administracyjną. Powyższe niesie ze sobą uznanie pakietu A za zbyt daleko idący, w szczególności w odniesieniu do odpowiedzialności solidarnej.

Odnosnie do problemu związanego z napięciami między krajowymi systemami stosunków pracy a swobodami gospodarczymi ETUC opowiada się za interwencją legislacyjną ustanawiającą pierwszeństwo praw społecznych nad swobodami gospodarczymi. Opcja ta idzie dalej niż wariant 7. BUSINESSEUROPE nie uważa działań UE za niezbędne.

8. PORÓWNANIE WARIANTÓW I WARIANT PREFEROWANY

Warianty porównano pod względem ich skuteczności, efektywności i spójności w odniesieniu do ogólnych celów UE.

Wariant preferowany to połączenie pakietu B z wariantem nr 7. Pakiet B jest ogólnie najbardziej efektywny i skuteczny w zakresie realizacji celów szczegółowych „lepszej ochrony praw pracowników delegowanych”, „poprawy klimatu uczciwej konkurencji” i „ułatwiania transgranicznego świadczenia usług”. Ponadto jest on również najbardziej spójny w stosunku do ogólnych celów. Wariant nr 7 jest najbardziej skuteczny i efektywny w odniesieniu do celu szczegółowego „ograniczenia napięć pomiędzy krajowymi systemami stosunków pracy i swobodą świadczenia usług”. Ponadto wariant ten jest również najbardziej spójny w stosunku do ogólnych celów.

Preferowany wariant jest proporcjonalny, ponieważ koszty są stosunkowo niewielkie, podczas gdy korzyści są znaczne.

Pakiet B można zrealizować w drodze oddzielnej nowej dyrektywy w sprawie egzekwowania przepisów, w której w sposób jaśniejszy, niż miałyby to miejsce w przypadku wniosku zmieniającego istniejącą dyrektywę, wyrażone zostałyby cele polityki Komisji, a mianowicie poprawa transpozycji i nadanie jej nowego impetu oraz wdrożenie i egzekwowanie dyrektywy w praktyce, w tym środki zapobiegające naruszaniu i obchodzeniu obowiązujących przepisów oraz nakładające sankcje w takich przypadkach. Dyrektywa w sprawie egzekwowania przepisów opierałaby się na tej samej podstawie prawnej, co dyrektywa 96/71 (art. 53 i 62 TFUE).

Inicjatywę ustawodawczą precyzującą kwestię korzystania z podstawowego prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług musiano by przyjąć w oparciu o art. 352 TFUE. Taka inicjatywa nie ustanawiałaby przepisów dotyczących wykonywania prawa do strajku.

9. MONITOROWANIE I OCENA

9.1. Monitorowanie

Monitorowanie będzie odbywać się za pośrednictwem sprawozdań z wdrażania sporządzanych przez Komisję. Komitet ekspertów ds. delegowania pracowników (ECPW) powinien w dalszym ciągu uczestniczyć w monitorowaniu wdrażania dyrektywy. Gdy treść przyszłych działań zostanie już sprecyzowana, Komisja opracuje, we współpracy z ECPW, ściśle ograniczony zestaw wskaźników obejmujących istotne aspekty funkcjonowania dyrektywy. Wstępna propozycja dotycząca wykazu wskaźników, które będą monitorowane, przedstawia się następująco (przy każdym wskaźniku podane jest źródło informacji): (i) liczba wyszukiwań na krajowych stronach internetowych dotyczących delegowania (podana przez państwa członkowskie); (ii) liczba projektów współpracy międzypaństwowej dotyczącej delegowania wspieranych przez organy krajowe lub partnerów społecznych (państwa członkowskie); (iii) liczba wniosków złożonych w ramach szczególnej aplikacji IMI dotyczącej delegowania (Komisja); (iv) liczba spraw spornych w sądach krajowych (państwa członkowskie); (v) odsetek kontroli prowadzących do sankcji (państwa członkowskie); (vi) liczba przypadków zgłoszonych w ramach mechanizmu ostrzegania utworzonego dla transgranicznych sporów pracowniczych (Komisja). Komisja będzie ponadto kontynuowała gromadzenie danych administracyjnych dotyczących delegowania w oparciu o dane dotyczące zabezpieczenia społecznego. W odniesieniu do częstotliwości stosowania należy zaznaczyć, że wskaźniki te będą regularnie prezentowane i omawiane w ramach ECPW i że będą także stanowić część zestawu wskaźników, które mają być zastosowane w ocenie, o której mowa poniżej.

9.2. Ocena

Pięć lat po upływie terminu transpozycji dyrektywy będzie miała miejsce ocena ciągła. Głównym jej celem będzie ocena początkowej skuteczności zmienionej dyrektywy. Główny nacisk zostanie położony na analizę ściślejszych ram współpracy między państwami członkowskimi oraz jakości informacji będących wynikiem tych ram. Ocenę tę przeprowadzi Komisja z pomocą ekspertów zewnętrznych. Komisja opracuje też jej zakres. Za pośrednictwem ECPW zainteresowane strony zostaną poinformowane o zakresie oceny i wezwane do wyrażenia opinii w tej kwestii; będą one również regularnie informowane o postępach oceny i jej wynikach. Wyniki te zostaną podane do publicznej wiadomości.