



V Bruselu dne 10.1.2017
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Návrh

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY
o testu přiměřenosti před přijetím nové právní úpravy povolání

(Text s významem pro EHP)

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

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

Jednou z nejdůležitějších priorit Komise je hlubší a spravedlivější vnitřní trh, a proto chce Komise „soustředit politický program na politiky, které vytvářejí hospodářský růst a pracovní místa“¹. Evropská rada vyslovila názor, že „zajištění hlubšího a spravedlivějšího jednotného trhu sehraje klíčovou úlohu při vytváření nových pracovních míst, zvyšování produktivity práce a zajišťování atraktivního prostředí pro investice a inovace“². Význam úlohy odborných služeb v hospodářství EU je větší, než se zdá, a existuje řada studií prokazujících nevyužité přínosy hlubšího prosazování jednotného trhu v oblasti služeb.

V situaci, kdy neexistují harmonizované požadavky na úrovni EU, zůstává regulace odborných služeb ve výhradní působnosti členských států. Je na každém členském státu, aby rozhodl, zda je nutno zasahovat a stanovit pravidla a omezení přístupu k povolání nebo jeho výkonu, pokud jsou dodržovány zásady nediskriminace a proporcionality. Většinou je regulace oprávněná, a dokonce vítaná jako například v případě otázek zdraví a bezpečnosti. Aby se však zajistilo, že regulace odpovídá danému účelu a nevytváří bezdůvodnou zátěž, je nutno ji důkladně promýšlet, aby byl plně doceněn její dopad na zúčastněné strany i širší podnikatelské prostředí. V souladu s prioritami Komise v oblasti zaměstnanosti a hospodářského růstu je klíčem zajištění optimálního právního prostředí. Proto byly v rámci reformy regulace odborných služeb ve strategii pro jednotný trh oznámeny kroky k zavedení předběžného „testu přiměřenosti“³.

Právo na práci ve smyslu práva svobodně vykonávat zvolené povolání nebo podnikat je zakotveno v Listině základních práv Evropské unie. Mezi klíčové přínosy jednotného trhu EU patří svoboda usazování a volný pohyb služeb. Omezení těchto svobod překonávají zvláště obtížně malé a střední podniky (MSP). Regulační opatření jako taková musí být řádně zdůvodněna, čehož se dosahuje důkladným posouzením jejich přiměřenosti.

Výrazem „regulovaná povolání“ se označují činnosti, jejichž vykonávání je podmíněno konkrétní odbornou kvalifikací; tato povolání se vyskytují ve všech odvětvích hospodářství. V průběhu doby vypracovaly jednotlivé členské státy různé předpisy, které odrážejí dlouho zavedené tradice, a to v podobě buď státní regulace, nebo samoregulace profesními sdruženími. Obecně existují pro regulaci dobré důvody vycházející z potřeby chránit zásadní cíle veřejného zájmu, což má přínos pro společnost, například vyjasněním toho, jaké technické znalosti, výcvik a kompetence by odborníci měli mít, aby byla zajištěna ochrana občanů. Nevhodná regulace však může odborníka, podnik i spotřebitele zatěžovat, například nepřiměřenými kvalifikačními požadavky, stanovením mnoha vyhrazených činností, povinným členstvím v profesních sdruženích nebo jinými opatřeními. V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že i když se vnitrostátní regulace povolání a požadavků na kvalifikace uplatňuje bez jakékoli diskriminace, může občanům a podnikům v EU bránit ve výkonu základních svobod, jež jim zaručuje Smlouva, případně může jejich výkon učinit méně přitažlivým⁴. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že skutečnost, že jeden členský stát stanoví

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

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

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

⁴ Viz rozhodnutí ve věcech C-340/89, Vlassopoulou, a C-55/94, Gebhard.

méně přísná pravidla než jiný členský stát, neznamená, že pravidla druhého z nich jsou nepřiměřená a neslučitelná s právem EU. Je na členských státech, aby s ohledem na celkové právní prostředí pro dané povolání posoudily případ od případu, zda je nezbytné zavést omezení přístupu k odborným službám a jejich výkonu, a rozhodly, která omezení jsou nejvhodnější k řešení konkrétních otázek veřejného zájmu.

V roce 2013 byla směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací pozměněna směrnicí 2013/55/EU s cílem modernizovat právo Unie v oblasti regulovaných povolání. Nová směrnice rovněž zavedla kontrolu transparentnosti a vzájemné hodnocení mezi členskými státy u všech jejich regulovaných povolání. Na základě informací předložených příslušnými orgány v průběhu vzájemného hodnocení se zdá, že provádět takové posouzení je pro mnoho členských států obtížné⁵. Skutečnost, že ve většině posouzení chybělo řádné zdůvodnění, naznačuje základní problém, který se týká toho, jak se vyhodnocuje potřeba regulace a její účinky na širší podnikatelské prostředí. Postup vzájemného hodnocení ukázal, že v současnosti nejsou regulační rozhodnutí vždy založena na správné a objektivní analýze nebo prováděna otevřeným a transparentním způsobem. Navíc to ani přes zásadní debaty a pokyny, které Komise dosud poskytla, nezabránilo dalšímu zavádění nových omezujících opatření bez objektivní a komplexní analýzy. Členské státy zavedly nové předpisy, například ohledně výkonu právního povolání, případně zavedly nebo rozšířily okruh vyhrazených činností, například pro právní poradenství nebo pro turistické průvodce, a to bez jakéhokoli nebo jen s velmi povrchním posouzením přiměřenosti.

Současná nejednotná kontrola regulace povolání v celé EU má negativní dopad na poskytování služeb a mobilitu odborníků. Samotná opatření jednotlivých členských států nezajistí soudržný právní rámec EU pro posuzování přiměřenosti předpokládané vnitrostátní regulace a nevyřeší stávající problémy, jimž vnitrostátní orgány čelí. Hlavních cílů opatření, totiž více vyjasnit platná kritéria, posílit spolehlivost, transparentnost a srovnatelnost napříč členskými státy a zajistit, že budou pravidla uplatňována stejným způsobem, aby se zabránilo dalšímu zatěžování a tříštění jednotného trhu, by mohlo být vzhledem k jeho rozsahu a účinkům úspěšněji dosaženo na úrovni EU, a to zavedením společného celounijního mechanismu posuzování, který by všechny členské státy uplatňovaly srovnatelným způsobem. Vzhledem k častým změnám v oblasti regulace povolání hrozí nebezpečí, že bez opatření EU se rozšíří mezera mezi těmi členskými státy, které již uplatňují správné postupy regulace a před rozhodováním, zda přijmout určitý regulační mechanismus, řádně posuzují jeho přiměřenost⁶, a těmi, které tak nečiní, čímž by se zvětšila rozdílnost kvality regulace. To má v konečném výsledku nepříznivý vliv na přístup k povoláním a nepříznivé důsledky jak pro spotřebitele, tak pro ekonomiku.

Ve snaze tento problém vyřešit Komise ve strategii pro jednotný trh oznámila iniciativu, již se zavádí test přiměřenosti, který mají členské státy používat před přijetím nebo změnou vnitrostátní regulace povolání. Existuje značný potenciál, jak mohou členské státy zlepšit hospodářský růst a tvorbu pracovních míst zvýšením transparentnosti svých předpisů o regulovaných povoláních, prováděním důkladnější analýzy přiměřenosti jakýchkoli nových pravidel před jejich přijetím a současně dokončením reforem předpisů o regulovaných

⁵ Jak je podrobněji vysvětleno v průvodním posouzení dopadů, ani téměř rok od provedení směrnice ve vnitrostátním právu se stále ještě neuskutečňuje přibližně třetina posouzení přiměřenosti. Z těch, jež byla obdržena, asi 70 % obsahuje rozhodnutí udržovat stávající stav z důvodu nedostatečné úrovně vypracování provedených posouzení.

⁶ Pravidelná hospodářská zpráva Světové banky z podzimu 2016: „Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue“ (Růst zaměstnanosti a integrace: situaci mohou pomoci zlepšit služby), <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>.

povoláních za účelem modernizace svých požadavků. Jak je popsáno v posouzení dopadů, které doprovází tento návrh, četné studie ukazují, jak mohou nesprávně zvolené způsoby regulace narušit hospodářskou soutěž tím, že omezují vstup na trh, což může mít za následek značné ztráty pracovních příležitostí a vyšší ceny pro spotřebitele a bránit volnému pohybu. Pokud jde o samotnou tvorbu pracovních míst, akademická studie uvádí, že vyřešením zbytečných a nepřiměřených regulačních opatření by se dalo vytvořit v EU asi o 700 000 pracovních míst více⁷.

Test přiměřenosti má proto přispět ke zlepšení regulačních postupů a v konečném důsledku také jejich výsledků. Vztahuje se na nově zaváděné nebo revidované požadavky na přístup k regulovaným povoláním nebo na jejich výkon. Konsoliduje judikaturu Soudního dvora o přiměřenosti požadavků omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon, avšak rozhodnutí o tom, co regulovat a jak, ponechává na členských státech; takové rozhodnutí má být založeno na důkazech a mělo by mu předcházet důkladné, transparentní a objektivní posouzení. Test plně zohledňuje specifickou povahu každého povolání a jeho právního prostředí. Přínosy této iniciativy pro odborníky, spotřebitele a orgány veřejné správy spočívají do značné míry v tom, že by zajistila lepší regulaci povolání tím, že brání přijímání nepřiměřených pravidel. Cílem tohoto návrhu je především kodifikace ustálené judikatury Soudního dvora. Odchýlení se od této judikatury by mohlo změnit podstatu návrhu. Pokud by k takové změně došlo, může Komise návrh stáhnout.

Směrnice EU by členským státům podstatně usnadnila plnění jejich povinností dodržovat zásadu proporcionality a zaručila by, že budou členské státy uplatňovat test přiměřenosti stejným způsobem na všech úrovních regulace, aby nedocházelo k tříštění jednotného trhu.

Tato iniciativa má zajistit jednoznačnost a prosazuje objektivní, spolehlivé a komplexní testy přiměřenosti, aby se zvýšila důvěra a inovace prostřednictvím pravidelných revizí vnitrostátní regulace povolání. Hlubším záměrem tohoto opatření je pomoci členským státům, aby těchto společných cílů nejen dosáhly, ale aby tak učinily strukturovaným a efektivním způsobem, aby se zmírnily jejich správní povinnosti.

- **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Návrh je v souladu se stávajícími ustanoveními směrnice 2005/36/ES.

- **Soulad s ostatními politikami Unie**

Návrh je v souladu s prioritami Komise uvedenými v její strategii pro jednotný trh, jakož i s cíli EU vytvářet hospodářský růst a pracovní místa, zajišťovat volný pohyb odborníků, zlepšovat prostředí pro podniky a nabízet možnost volby pro spotřebitele.

Dalším opatřením oznámeným ve strategii pro jednotný trh je pravidelné poskytování pokynů ohledně zvláštních potřeb. Tato iniciativa si klade za cíl identifikovat problémy podle jednotlivých zemí a jednotlivých povolání, kde by reforma regulačního rámce byla hospodářsky přínosná, přičemž na jejím základě Komise doporučí opatření na úrovni členských států. Tato dvě opatření se navzájem doplňují v tom smyslu, že test přiměřenosti poskytne obecný rámec pro kritéria, která se mají používat při posuzování přiměřenosti zamýšlené regulace, „zaváděcí doložku“ („sunrise clause“), zatímco periodické poskytování

⁷ „Measuring Prevalence and Labour Market impacts of Occupational Regulation in the EU“ (Měření výskytu regulace povolání v EU a jejich dopadů na trh práce), Maria Koumenta, Queen Mary University of London, a Mario Pagliero, Collegio Carlo Alberto Torino.

pokynů ohledně potřeb reformy se zaměří na konkrétní problémy zjištěné ve stávající regulaci určitých povoláních nebo odvětvích.

Tento návrh je v souladu s iniciativou ke zlepšení oznamování podle směrnice o službách a doplňuje ji. Zatímco uvedená směrnice doplňuje stávající postup oznamování použitelný pro omezení podle směrnice o službách, tento návrh vyjasňuje kritéria, která mají členské státy používat při posuzování přiměřenosti návrhů vnitrostátních zákonů regulujících povolání a spadajících do působnosti směrnice o odborných kvalifikacích. Některé požadavky ve vnitrostátních právních předpisech regulujících povolání (například požadavky týkající se právní formy nebo držení účasti) spadají do působnosti jak směrnice o odborných kvalifikacích, tak směrnice o službách. V takových případech by se posouzení přiměřenosti řídilo pravidly uvedenými v tomto návrhu a informace, které se mají poskytovat v rámci postupu oznamování podle směrnice o službách, by musely být založeny na tomto posouzení. Je zajištěn vzájemný soulad těchto nástrojů a tento návrh nezavádí žádné nové postupy oznamování.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• Právní základ

Návrh je založen na článku 46, čl. 53 odst. 1 a článku 62 Smlouvy o fungování EU.

Evropská unie má právo jednat v oblasti regulace povolání tak, aby bylo dosaženo cílů vnitřního trhu na základě článků Smlouvy o fungování EU o volném pohybu osob a služeb. Konkrétně článek 46 Smlouvy o fungování EU určuje zvláštní ustanovení, která mají být přijata v oblasti volného pohybu pracovníků, čl. 53 odst. 1 Smlouvy o fungování EU stanoví vydávání směrnic o zahajování a provozování činností osob samostatně výdělečně činných a článek 62 Smlouvy o fungování EU je základem pro právní akty týkající se volného pohybu služeb.

• Subsidiarita (v případě nevýlučné pravomoci)

V souladu s principem subsidiarity by EU měla jednat pouze tehdy, pokud cílů navrhovaného opatření nemohou členské státy uspokojivě dosáhnout samy a pokud jich lze lépe dosáhnout na úrovni EU. Jak prokazují informace získané v rámci vzájemného hodnocení, používaná kritéria a intenzita posuzování se mezi jednotlivými členskými státy významně liší. Tato nejednotná kontrola přiměřenosti regulace povolání v celé EU a důsledky, které z toho vyplývají, mají podstatný dopad na širší hospodářství EU, poskytování služeb a mobilitu odborníků. Studie, a to jak ty nezávisle prováděné, tak i ty, které zadala Komise, ukazují, že nepřiměřená regulace má nepříznivý dopad na tvorbu pracovních míst, hospodářský růst, možnosti volby pro spotřebitele, ceny, inovace, investice a obchod⁸. Navíc je zřejmé, jaké

⁸ Viz například COM(2013) 676; „The Cost of Non-Europe in the Single Market for services“ (Náklady na neexistenci společného evropského postupu v rámci jednotného trhu služeb), Výzkumná služba Evropského parlamentu, 2014; „Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators“ (Odhad rozdílů mezi náklady a prodejními cenami v odvětví služeb na základě ukazatelů strukturální reformy), Evropská komise, 2015; „Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade“ (Různorodost regulace jako překážka mezinárodního obchodu se službami), H. Kox, A. Lehour, 2005; „The discriminatory effect of domestic regulations on international services trade: evidence from firm-level data“ (Diskriminační účinek vnitrostátních předpisů týkajících se mezinárodního obchodu se službami: důkazy z údajů na úrovni firem), EFIGE, 2012; „Business services – Assessment of Barriers and their Economic Impact“ (Obchodní služby – posouzení překážek a jejich hospodářského dopadu), Evropská komise, 2015; „The Economic Impact of Professional

přínosy mohou mít opatření přijatá za účelem reformování regulačních ustanovení, u nichž se navíc zjistilo, že nemají žádný přímý dopad na ochranu oprávněných veřejných zájmů:

- Bersaniho reforma v Itálii v roce 2006 přivedla na trh nové pracovní síly, což vedlo k vyšší celkové zaměstnanosti mladých lékárníků⁹.
- Reforma v Polsku, která se týkala právníků a zavedla objektivní pravidla pro přístup k tomuto povolání, měla za následek téměř ztrojnásobení počtu právníků v letech 2005 až 2015 a téměř zdvojnásobení počtu právních poradců bez negativních dopadů na mzdy a kvalitu¹⁰.
- V Řecku reformy vedly k nižším spotřebitelským cenám služeb realitních makléřů, právníků, účetních, daňových poradců a fyzioterapeutů, které byly liberalizovány reformou právních předpisů přijatou v roce 2011. Počet začínajících notářů, auditorů, turistických průvodců a autorizovaných odhadců se v roce 2014 ve srovnání s ročním průměrem před liberalizací více než zdvojnásobil¹¹.

Samotná opatření jednotlivých členských států však nezajistí soudržný právní rámec EU pro posuzování přiměřenosti vnitrostátní regulace a nevyřeší stávající problémy, jimž vnitrostátní orgány čelí. Proto by cílů opatření, jmenovitě spolehlivosti a srovnatelnosti posouzení přiměřenosti, mohlo být vzhledem k jeho rozsahu a účinkům úspěšněji dosaženo na úrovni Unie prostřednictvím zavedení společného celounijního mechanismu posuzování uplatňovaného všemi členskými státy podobným způsobem. Vnitrostátní právní předpisy by tudíž odrážely kritéria stanovená v navrhovaném opatření, jež by vnitrostátními orgány musely brát v úvahu při posuzování přiměřenosti vnitrostátní regulace v oblasti povolání.

Přístup EU by tak vnitrostátním orgánům umožnil provádět komplexní a srovnatelné kontroly přiměřenosti, a to vytvořením transparentního a předvídatelného právního rámce pro posuzování překážek regulovaných povolání. Evropská rada opakovaně vyzývala k přijetí potřebných opatření v této oblasti. V únoru 2015 Evropská rada požádala o pokyny¹² a poté Rada uvítala začlenění testu přiměřenosti do strategie pro jednotný trh, když uvedla, že „opakuje, že jednotný trh je hlavním evropským motorem růstu a tvorby pracovních míst a klíčem k investicím a zvýšení evropské konkurenceschopnosti“. Také zdůraznila, že posilování a prohlubování jednotného trhu vyžaduje naléhavá a ambiciózní opatření jak na úrovni Unie, tak na vnitrostátní úrovni, aby se dosáhlo konkrétních a praktických výsledků, které přímo prospějí spotřebitelům i podnikům, zejména MSP¹³. Nedávno pak v červnu 2016 Rada vyzvala Komisi, aby „energicky pokračovala v úsilí o zdokonalení tvorby právních předpisů“¹⁴.

• **Proporcionalita**

Tento návrh je v souladu se zásadou proporcionality stanovenou v čl. 5 odst. 4 Smlouvy o EU. Zvolená možnost politiky usiluje o dosažení správné rovnováhy mezi zajištěním cílů veřejného zájmu a kvalitou služeb, spolu se zlepšením přístupu k regulovaným povoláním pro

Services Liberalisation“ (Hospodářský dopad liberalizace odborných povolání), Evropská komise, 2014, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp533_en.pdf
http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018

9

10 Tamtéž.

11 Tamtéž.

12 Závěry Rady o politice jednotného trhu z 2.–3. března 2015
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6197-2015-INIT/en/pdf>

13 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6622-2016-INIT/en/pdf>

14 <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/06/28-29/>

odborníky a zlepšením jejich výkonu, na straně jedné a zajištěním širších možností výběru pro spotřebitele na straně druhé. Návrh respektuje zásadu proporcionality, neboť zvolená řešení s sebou přinášejí nákladovou efektivnost a snižují celkové zatížení veřejné správy, jelikož návrh stanoví jasná kritéria pro posuzování přiměřenosti regulace povolání a měl by bránit zavádění překážek provádění v důsledku zbytečných budoucích opatření. Administrativní zátěž spojená s prováděním testu přiměřenosti již byla vyhodnocena v souvislosti s revizí směrnice o odborných kvalifikacích z roku 2013. V souladu s tímto vyhodnocením by náklady vyplývající z tohoto návrhu ukládat testování přiměřenosti budoucích regulačních opatření měly mít jen omezený dopad¹⁵. Tento dopad může být mírně vyšší u těch členských států, které v současné době nemají právní předpisy v souladu s touto směrnicí. Očekává se však, že pokud jde o administrativní náklady, bude celkový efekt pozitivní, protože díky zlepšení systému bude méně pravděpodobné, že by členské státy čelily řízení o nesplnění povinnosti. Komise hodlá spolupracovat s členskými státy a nadále jim pomáhat při provádění této směrnice, aby se dosáhlo dalšího omezení nákladů. Tento návrh nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení sledovaných cílů, a skutečně je vzhledem k jeho cílům nejvhodnější. Vzájemné hodnocení, které probíhalo podle příslušných pokynů, ukázalo, že existuje jen málo důkazů o tom, že jsou regulační rozhodnutí v současné době založena na správné a objektivní analýze nebo že jsou přijímána otevřeným a transparentním způsobem. Téměř tři roky od zavedení vzájemného hodnocení stále ještě není předkládána asi třetina testů přiměřenosti a z těch, které byly obdrženy, asi 70 % obsahuje závěr, že se má dotyčné regulační ustanovení ponechat beze změny, ačkoli příslušný test přiměřenosti nedopadl dobře. Kromě toho se předpisy regulující povolání rychle mění a Komise si je vědoma pokračující tendence zavádět další ustanovení, jež odborníky zbytečně zatěžují, aniž by se předem prováděla řádná analýza přiměřenosti, pokud jde o potřebu, hodnotu nebo dopad těchto zatěžujících ustanovení.

• **Volba nástroje**

Zvoleným nástrojem je nová směrnice, která členským státům poskytuje určitou míru pružnosti, pokud jde o provedení ve vnitrostátním právu a uplatňování, aby mohly postihnout právní podstatu a mnohostrannou povahu zásady proporcionality. Směrnice je závazná, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, a tudíž představuje vhodný nástroj k dosažení vnitřního trhu z hlediska volného pohybu pracovníků, svobody usazování a volného pohybu služeb. Kromě toho, že se jedná o cíle Evropské unie, Smlouva rovněž klade na členské státy právní očekávání v tom smyslu, že zatímco volba, zda a jak regulovat povolání, zůstává v jejich pravomoci, musí být regulace řádně odůvodněná, přiměřená a potřebná.

Posouzení dopadů plně popisuje rozsah problematiky regulace povolání a účinky, jaké má zbytečná regulace na širší evropské hospodářství, a rovněž zdůrazňuje, jakým obtížím členské státy čelí při snaze tento problém vhodně vyřešit. Směrnice umožní členským státům, aby komplexní posuzování přiměřenosti začlenily do svých vlastních stávajících legislativních postupů, a protože Komise nevynucuje používání žádné konkrétní metodiky, mají členské státy dostatečně velký prostor pro vlastní uvážení, při kterém zohlední své vlastní struktury, aniž by byl nepříznivě ovlivněn konečný cíl směrnice: mít srovnatelný, transparentní, spolehlivý a objektivní proces rozhodování založený na důkazech. Z těchto důvodů Komise došla k závěru, že nejvhodnějším a nejúčinnějším řešením je směrnice.

¹⁵ Viz připojené posouzení dopadů.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

- **Hodnocení *ex post* / kontroly účelnosti platných právních předpisů**

Před svou podstatnou revizí v roce 2013 byla směrnice 2005/36/ES předmětem důkladného vyhodnocení, pokud jde o nedostatky stávajícího postupu k usnadnění volného pohybu odborníků. Směrnice 2013/55/EU, kterou se mění směrnice 2005/36/ES, na základě dotyčných zjištění zavedla mimo jiných požadavků také povinnost, že členské státy musí posuzovat přiměřenost svých předpisů regulujících povolání. Na základě těchto posouzení má Komise podle čl. 59 odst. 9 předložit do ledna 2017 Evropskému parlamentu a Radě svá konečná zjištění ohledně přehledu vnitrostátních předpisů regulujících povolání a ohledně posuzování přiměřenosti prováděného členskými státy, případně doplněná o návrhy dalších iniciativ. Tento návrh není vypracován na základě celkového posouzení uvedené směrnice, jelikož ta byla revidována teprve nedávno, vychází však z hodnocení provedených Komisí a je součástí navazujících iniciativ podle čl. 59 odst. 9 směrnice 2013/55/EU jako závěr hodnocení Komise. S možností dalšího návrhu se tudíž počítalo v rámci navazujících kroků ke zlepšení provádění a účinnosti nových ustanovení.

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

Veřejná konzultace proběhla od 27. května do 22. srpna 2016. Celkem bylo obdrženo 420 odpovědí. Byla mezi nimi podání od jednotlivců, příslušníků regulovaných povolání, profesních sdružení, regulačních orgánů, vládních orgánů a akademických pracovníků. Ukázala se všeobecná shoda zúčastněných stran, že je potřeba podniknout kroky na úrovni EU, aby se zajistila jednoznačnost a společný přístup, pokud jde o testy přiměřenosti. Pro závazné řešení (v podobě směrnice) se vyslovila většina respondentů z nejrozličnějších demografických skupin: uživatelé, poskytovatelé, velké i malé podniky, veřejné orgány i odbory, ti všichni návrh podpořili. Některá profesní sdružení byla ve svých odpovědích méně pozitivní. Konkrétně německé a rakouské odvětví řemesel, která zorganizovala identické odpovědi více než 100 řemeslných sdružení, odmítají myšlenku jakéhokoli opatření na úrovni EU, ať už prostřednictvím směrnice, nebo prostřednictvím pokynů. Rozhodli jsme se tyto organizované odpovědi¹⁶ ve shromážděných výsledcích konzultace ponechat, ale i tak jsme stále schopni udržet většinovou podporu pro náš návrh. Konzultace navíc ukázala, že je potřeba jednat, protože se projevila rozdílnost přístupů k analýze nejen v rámci EU, ale i uvnitř jednotlivých členských států. Konzultace také ukázala, že při navrhování regulačních předpisů nejsou dostatečně jasná případná očekávání, pokud jde o analýzu a přiměřenost, a také že se jen sporadicky uplatňují konzultace a transparentnost.

Souhrn výsledků lze nalézt na webové adrese:
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/

Další výměnu názorů umožnila také konference na vysoké úrovni uspořádaná Komisí dne 18. května 2016.

Dotyčné otázky byly rovněž projednány s členskými státy na zasedáních skupiny na vysoké úrovni dne 3. května 2016 a dne 10. listopadu 2016.

- **Sběr a využití výsledků odborných konzultací**

Při přípravě tohoto návrhu se uplatnily výsledky vzájemného hodnocení regulovaných povolání, jež provádějí členské státy společně s Komisí.

¹⁶ Obvyklou praxí v takových případech by bylo počítat organizované odpovědi jen jako jednu odpověď.

Studie OECD ukazují, že mobilita pracovních sil je klíčovým předpokladem produktivity, která zvyšuje hospodářský růst¹⁷. Evropská komise navíc zadala provedení ekonomických studií o účincích reforem regulatorních požadavků týkajících se přístupu k vybraným povoláním ve čtyřech různých zemích: v Německu, Řecku, Itálii a Spojeném království¹⁸.

Také je třeba uvést, že podle nedávného průzkumu provedeného v dubnu 2015 ve všech 28 členských státech lze za osoby vykonávající regulované povolání považovat nejméně 21 % pracovních sil v Evropské unii (50 milionů lidí)¹⁹.

- **Posouzení dopadů**

V souladu s její politikou zdokonalení tvorby právních předpisů provedly útvary Komise posouzení dopadů analyzující různé možnosti politiky a jejich dopad na zúčastněné strany²⁰.

V rámci posouzení dopadů byly vyhodnoceny tyto různé možnosti:

Možnost 1 – Vydávání pokynů ohledně přiměřenosti a důkladná výměna informací mezi příslušnými orgány. Zavedení celounijního testu přiměřenosti u regulovaných povolání, což by mohlo zahrnovat několik možností.

Možnost 2a – Stanovení minimálních kritérií pro provádění kontrol přiměřenosti, jež vycházejí z judikatury a dále ji doplňují, a zavedení transparentnosti u posouzení prováděných členskými státy, a to prostřednictvím závazného nástroje (směrnice).

Možnost 2b – Zavedení stejného přístupu jako u možnosti 2a, ale prostřednictvím doporučení.

Možnost 3a – Rozšíření škály procedurálních aspektů uvedených v možnosti 2a o další aspekty, jako jsou veřejné konzultace a pravidelné přezkumy na základě závazného nástroje (směrnice).

Možnost 3b – Stejně aspekty jako v možnosti 3a, ale prostřednictvím doporučení.

Na základě konzultací, zkušeností a důkazů uvedených v posouzení dopadů Komise dospěla k závěru, že nejlepší možností, jak zlepšit stávající situaci, je možnost 3a:

Možnost 1 – Přístup založený na pokynech již byl odzkoušen: nejprve vydáním sdělení v roce 2013, pak prostřednictvím sítě a pokynů poskytnutých k dvouletému vzájemnému hodnocení; ukázalo se však, že tento přístup není schopen adekvátně vyřešit zjištěné problémy v oblasti regulace. Kromě toho Komise intenzivně spolupracuje s členskými státy ve snaze dosáhnout toho, aby členské státy lépe přistupovaly k problematice přiměřenosti (a to prostřednictvím návštěv v členských státech, konference, fór o jednotném trhu a pracovních setkání).

Možnost 2a – Vyřešila by problémy, s nimiž se potýkají členské státy při výkladu judikatury, vyjasnila by kritéria, která se mají hodnotit, a tak by do určité míry zlepšila kvalitu jednotlivých posouzení a jejich konečné výsledky.

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

¹⁸ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018

¹⁹ M. Koumenta a M. Paglieri (2016), „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU“ (Měření výskytu regulace povolání v EU a jejich dopadů na trh práce). Viz: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>

²⁰ Pracovní dokument útvarů Komise – posouzení dopadů připojené k tomuto návrhu (SWD(2016) 463).

Možnost 2b – Tato možnost a možnost 3b mají stejné nedostatky jako možnost 1. „Nepovinný“ postup by nevyřešil problém, že některé členské státy ignorují postup provádění testu přiměřenosti, a proto nelze předpokládat, že by v budoucnu zabránil zavádění zbytečných zatěžujících ustanovení, ani jej nelze považovat za účinný mechanismus pro odstranění problémů zjištěných prostřednictvím takových přezkumů. A konečně, tatáž omezení by zmenšila možnost transparentnějšího sdílení informací s občany a zúčastněnými stranami.

Možnost 3a – Pravidelné přezkumy by zajistily odstranění regulačního ustanovení, které již není vhodné, zatímco začlenění konzultací by přispělo k lepšímu zapojení všech zúčastněných stran včetně spotřebitelských organizací a občanů, aby bylo zajištěno, že budou jejich zájmy rovněž brány v úvahu.

Možnost 3b – Stejně jako u možnosti 2b platí, že nepovinný přístup nemůže zaručit přijetí požadovaných opatření.

Vzhledem k dosavadním zkušenostem a hodnocením provedeným při přípravě tohoto návrhu lze konstatovat, že diskreční opatření, tzn. doporučení, by neukládalo povinnost provádět potřebnou analýzu, a to zejména v těch nejobtížnějších případech. Obecnou povinnost provádět pravidelné přezkumy a informovat všechny zúčastněné strany a povinnost zajistit minimální objektivitu a nestrannost lze řešit pouze jejich uložením formou právního požadavku, což může zaručit pouze směrnice.

Dne 9. října 2016 vydal Výbor pro kontrolu regulace kladné stanovisko k této iniciativě. Hlavní doporučení výboru byla, že návrh by se měl více zaměřit na souběh s dalšími iniciativami, lépe osvětlit rozsah daného problému a objasnit, proč jej nejsou stávající struktury schopny vyřešit, dále vysvětlit, jak budou ustanovení obsažená v návrhu fungovat, a širěji zohlednit postoje zúčastněných stran, jakož i dopady na malé a střední podniky, spotřebitele a vnitrostátní orgány. Tato doporučení byla řádně vzata v úvahu.

Stanovisko lze nalézt na webové adrese:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm#grow

Jednotlivé možnosti politiky a jejich dopady na zúčastněné strany jsou podrobně rozebrány v posouzení dopadů, které je k dispozici na webové adrese:

http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8827

- **Účelnost a zjednodušování právních předpisů**

Vzájemné hodnocení provedené členskými státy společně s Komisí v letech 2014–2016 odhalilo nejednotnost kontroly vnitrostátních regulačních opatření a nejasnosti, pokud jde o kritéria pro posuzování přiměřenosti. Závěr je takový, že posouzení přiměřenosti prováděná na vnitrostátní úrovni a založená na judikatuře Soudního dvora a na vnitrostátních přístupech ve své současné podobě nedosahují svého potenciálu přispívat k vytvoření jednotného trhu.

- **Základní práva**

Tento návrh podporuje práva zakotvená v Listině základních práv EU, zejména svobodu volby povolání a svobodu podnikání.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Návrh nemá žádné důsledky pro rozpočet EU.

5. OSTATNÍ PRVKY

- **Plány provádění a monitorování, hodnocení a podávání zpráv**

Komise by pravidelně podávala Radě a Evropskému parlamentu zprávu o provádění a funkčnosti testu přiměřenosti na vnitrostátní úrovni. Toto hodnocení se má provádět ve stejnou dobu jako vyhodnocení směrnice o odborných kvalifikacích.

- **Informativní dokumenty (u směrnic)**

Tento návrh nevyžaduje, aby za účelem provedení směrnice ve vnitrostátním právu byly vypracovány dodatečné vysvětlující dokumenty, jelikož vychází ze stávající judikatury a základních zásad zdokonalení tvorby právních předpisů. V případě potřeby nicméně může Komise poskytovat další pokyny.

- **Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení návrhu**

Články 1 a 2 se týkají předmětu a oblasti působnosti směrnice, jmenovitě tedy vytvoření právního rámce pro posuzování přiměřenosti před zavedením nových nebo pozměňujících právních nebo správních předpisů omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon. Na testy přiměřenosti týkající se regulace určitých povolání, jež jsou zavedeny jinými nástroji EU, se tato směrnice nevztahuje.

Článek 3 stanoví definice použité v návrhu, které jsou do značné míry shodné s definicemi podle směrnice 2005/36/ES. Kromě toho jsou uvedeny definice dvou hlavních typů regulace povolání, jmenovitě „vyhrazených činností“ a „chráněného profesního označení“.

Článek 4 stanoví povinnost členských států provádět předběžné posouzení přiměřenosti na základě kvalitativních a pokud možno i kvantitativních důkazů.

Článek 5 vypočítává odůvodnění na základě cílů veřejného zájmu, které vycházejí ze Smlouvy o fungování EU nebo jež za takové uznal Soudní dvůr. Na základě ustálené judikatury platí, že důvody čistě hospodářské povahy, jež mají v podstatě ochranný cíl nebo účinky, nebo čistě administrativní důvody nemohou představovat naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu.

Čl. 6 odst. 1 stanoví obecnou povinnost členských států, že před zavedením nových nebo změnou stávajících ustanovení omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon musí vyhodnotit, zda jsou tato ustanovení nutná a vhodná k dosažení sledovaného cíle a zda nepřekračují rámec toho, co je k dosažení daného cíle nezbytné. Čl. 6 odst. 2 rovněž stanoví hlavní kritéria, která mají příslušné orgány brát v úvahu, jako jsou například povaha rizik, rozsah činností vyhrazených pro určité povolání, souvislost mezi kvalifikací a činnostmi, hospodářský dopad opatření atd. Čl. 6 odst. 3 upřesňuje použití méně omezujících prostředků k dosažení sledovaného cíle, jako je používání chráněného profesního označení bez vyhrazení daných činností pro konkrétní povolání. Čl. 6 odst. 4 uvádí přehled prvků, které je nutno brát v úvahu při posuzování kumulativního účinku všech stávajících opatření, jež omezují přístup k jednotlivým povoláním nebo jejich výkon.

Článek 7 stanoví povinnost informovat všechny zúčastněné strany před zavedením nových opatření a dát jim možnost vyjádřit své názory.

Článek 8 upravuje výměnu informací mezi příslušnými orgány jednotlivých členských států, což členskému státu, který hodlá reformovat určité povolání, umožňuje získat informace o zkušenostech jiných členských států.

Článek 9 upravuje transparentnost posuzování přiměřenosti.

Článek 10 stanoví pravidelný přezkum směrnice.

Článek 11 se zabývá provedením směrnice ve vnitrostátním právu.

Článek 12 určuje vstup směrnice v platnost.

Článek 13 stanoví, komu je směrnice určena.

Návrh

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY**o testu přiměřenosti před přijetím nové právní úpravy povolání**

(Text s významem pro EHP)

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 46, čl. 53 odst. 1 a článek 62 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru²¹,

s ohledem na stanovisko Výboru regionů²²,

v souladu s řádným legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Svobodná volba povolání je základním právem. Listina základních práv Evropské unie zaručuje svobodnou volbu povolání, jakož i svobodu podnikání. Volný pohyb pracovníků, svoboda usazování a volný pohyb služeb jsou základními principy vnitřního trhu zakotvenými ve Smlouvě. Vnitrostátní pravidla organizování přístupu k regulovaným povoláním by proto neměla neodůvodněně a nepřiměřeně bránit výkonu těchto základních práv.
- (2) Jelikož právní předpisy Unie nestanoví zvláštní ustanovení harmonizující požadavky na přístup k regulovanému povolání nebo jeho výkon, je výsadou členských států rozhodnout, zda a jak regulovat povolání v mezích zásad nediskriminace a proporcionality.
- (3) Zásada proporcionality je jednou z obecných zásad práva Unie. Z judikatury²³ vyplývá, že vnitrostátní opatření, která by mohla omezovat nebo činit méně atraktivním výkon základních svobod zaručených Smlouvou, by měla splňovat čtyři podmínky: měla by se uplatňovat nediskriminačním způsobem, měla by být odůvodněna cíli veřejného zájmu, měla by být vhodná pro dosažení cíle, který sledují, a neměla by jít nad rámec toho, co je nezbytné k jeho dosažení.
- (4) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES²⁴ stanovila povinnost, že členské státy musí posuzovat přiměřenost svých požadavků omezujících přístup k

²¹ Úř. věst. C , , p. .

²² Úř. věst. C , , p. .

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

²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. L 255, 30.9.2005, s. 22).

regulovaným povoláním nebo jejich výkon a musí Komisi sdělovat výsledky takových posouzení, čímž byl spuštěn takzvaný postup vzájemného hodnocení. Uvedený proces znamená, že členské státy musí prověřit všechny své právní předpisy týkající se všech povolání regulovaných na jejich území.

- (5) Výsledky postupu vzájemného hodnocení odhalily nejasnosti, pokud jde o kritéria, jež mají příslušné vnitrostátní orgány používat při posuzování přiměřenosti požadavků omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon, jakož i nejednotnou kontrolu takových opatření na všech úrovních regulace. Aby nedocházelo k tříštění vnitřního trhu a aby se odstranily překážky zahajování a výkonu určitých zaměstnání nebo samostatně výdělečných činností, je nezbytné zavést společný přístup na úrovni Unie, který zabrání přijímání nepřiměřených opatření.
- (6) Ve svém sdělení ze dne 28. října 2015 s názvem „Zlepšování jednotného trhu: více příležitostí pro lidi a podniky“²⁵ Komise upozornila na potřebu přijmout analytický rámec pro posuzování přiměřenosti, který by členské státy využívaly při přezkouvání stávajících právních předpisů regulujících povolání nebo při navrhování nových.
- (7) Činnosti, na něž se vztahuje tato směrnice, by se měly týkat regulovaných povolání spadajících do působnosti směrnice 2005/36/ES. Tato směrnice by se měla uplatňovat spolu se směrnicí 2005/36/ES, a aniž by byla dotčena ostatní ustanovení samostatného aktu Unie, který se týká přístupu k danému regulovanému povolání a jeho výkonu.
- (8) Členské státy by se měly moci spoléhat na společný předpisový rámec vycházející z jasně definovaných právních pojmů popisujících různé způsoby regulace povolání v celé Unii. Existuje několik způsobů, jak regulovat povolání, například vyhrazením přístupu k určité činnosti nebo jejího výkonu jen pro držitele odborné kvalifikace. Vnitrostátní právní předpisy mohou rovněž upravit jeden z režimů výkonu povolání stanovením podmínek pro používání profesních označení.
- (9) Je na členských státech, aby prokázaly řádné odůvodnění a přiměřenost příslušného ustanovení. Důvody regulace uvedené členským státem jako odůvodnění by tudíž měly opírat o analýzu vhodnosti a přiměřenosti opatření přijatého dotyčným státem a konkrétní důkazy na podporu jeho argumentů.
- (10) Přiměřenost ustanovení omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon je vhodné pravidelně sledovat s frekvencí odpovídající dotyčné právní úpravě. Přezkoumání přiměřenosti omezujících vnitrostátních právních předpisů v oblasti regulovaných povolání by mělo vycházet nejen z cíle daného právního předpisu v okamžiku jeho přijetí, ale také z účinků takového právního předpisu, posuzovaných po jeho přijetí. Posuzování přiměřenosti vnitrostátního právního předpisu by mělo být založeno na vývoji, k němuž v dané oblasti došlo, od přijetí dotyčného právního předpisu.
- (11) Členské státy by měly přiměřenost posuzovat objektivně a nezávisle, a to včetně případů, kdy je určité povolání regulováno nepřímo tím, že se pravomoc regulovat dané povolání udělí konkrétnímu profesnímu sdružení. Ačkoli by někdy místní úřady, regulační orgány nebo profesní organizace díky svému většímu přehledu o místních podmínkách a svým odborným znalostem mohly mít lepší předpoklady k tomu, aby určily nejvhodnější způsob dosažení cílů veřejného zájmu, existuje zvláštní důvod k obavám v případech, kdy politické rozhodnutí přijaté těmito orgány nebo subjekty poskytuje výhody zavedeným operátorům na úkor nových účastníků trhu.

²⁵

COM (2015) 550 final.

- (12) Pokud jsou zahajování a výkon některého zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti podmíněny dodržováním určitých ustanovení týkajících se zvláštní odborné kvalifikace, stanovených přímo nebo nepřímo na úrovni členských států, je nezbytné zajistit, aby taková ustanovení byla odůvodněna cíli veřejného zájmu, jako jsou cíle ve smyslu Smlouvy, tedy veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a veřejné zdraví, nebo naléhavými důvody převažujícího obecného zájmu, jež jsou jako takové uznány v judikatuře Soudního dvora. Je důležité zajistit, aby cíle veřejného zájmu byly řádně identifikovány za účelem určení intenzity regulace. Aby byla například zajištěna vysoká úroveň ochrany veřejného zdraví, měly by mít členské státy možnost vlastního uvážení při rozhodování o úrovni ochrany, kterou chtějí veřejnému zdraví poskytovat, a o způsobu, jakým této ochrany dosáhnout. Rovněž je nutno vyjasnit, že mezi naléhavé důvody převažujícího obecného zájmu uznané Soudním dvorem patří zachování finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení, ochrana spotřebitelů, příjemců služeb a pracovníků, zabezpečení řádného výkonu spravedlnosti, poctivost obchodních transakcí, boj proti podvodům a prevence daňových úniků a vyhýbání se daňovým povinnostem, bezpečnost silničního provozu, ochrana životního prostředí a městského prostředí, zdraví zvířat, duševní vlastnictví, ochrana a zachování národního historického a uměleckého dědictví, cíle sociální politiky a cíle kulturní politiky. Na základě ustálené judikatury platí, že důvody čistě hospodářské povahy, jež mají v podstatě ochranné cíle, jakož i čistě administrativní důvody, jako je provádění kontrol nebo shromažďování statistických údajů, nemohou představovat naléhavý důvod převažujícího obecného zájmu.
- (13) Pokud členský stát hodlá regulovat nějaké povolání nebo změnit stávající pravidla, je nutno přihlídnout k povaze rizik souvisejících se sledovanými cíli veřejného zájmu, zejména rizik pro spotřebitele, odborníky nebo třetí osoby. Je rovněž nutno mít na paměti, že v oblasti odborných služeb obvykle existuje asymetrie informací mezi spotřebiteli a odborníky. Odborníci vykazují vysokou úroveň odborných znalostí, jež spotřebitelé možná nemají, a proto je pro spotřebitele obtížné posoudit kvalitu služeb, které jsou jim poskytovány.
- (14) Aby byl splněn požadavek přiměřenosti, mělo by být opatření vhodné k dosažení sledovaného cíle. Opatření by mělo být považováno za vhodné k dosažení sledovaného cíle pouze tehdy, pokud skutečně odráží snahu dosáhnout daného cíle soudržným a systematickým způsobem, například tam, kde se podobná rizika související s některými činnostmi řeší srovnatelným způsobem a kde se případné výjimky z příslušných omezení používají v souladu s uvedeným cílem. Kromě toho by vnitrostátní opatření mělo přispívat k dosažení sledovaného cíle, a proto v případě, že nemá žádný hmatatelný účinek, který by jej odůvodňoval, by nemělo být považováno za vhodné.
- (15) Požadavky týkající se odborné kvalifikace by měly být považovány za nezbytné pouze tehdy, pokud stávající opatření, jako jsou například právní předpisy na ochranu spotřebitelů, nelze považovat za vhodné nebo skutečně účinné prostředky k dosažení sledovaného cíle.
- (16) Z prvků, jež mají vnitrostátní orgány brát v úvahu, jsou nejvýznamnější tyto: souvislost mezi rozsahem odborných činností, vykonávaných v rámci daného povolání, a požadovanou odbornou kvalifikací; složitost úkolů, zejména pokud jde o úroveň, povahu a trvání požadované odborné přípravy nebo praxe; existence různých možností získání odborné kvalifikace; rozsah odborných činností vyhrazených pro držitele určité odborné kvalifikace a zejména to, zda činnosti vyhrazené určitým odborníkům mohou být sdíleny s jinými odborníky; stupeň nezávislosti při výkonu

regulovaného povolání zejména tam, kde jsou činnosti související s regulovaným povoláním vykonávány pod dohledem řádně kvalifikovaného odborníka a na jeho odpovědnost.

- (17) Pokud členský stát reguluje nějaké povolání, je třeba vzít v úvahu skutečnost, že technologický vývoj může snížit asymetrii informací mezi spotřebiteli a odborníky. S ohledem na rychlost technologických změn a vědeckého pokroku mohou být aktualizace požadavků týkajících se přístupu u řady povolání zvláště důležité.
- (18) Příslušné orgány by měly řádně zohlednit hospodářský dopad opatření, včetně posouzení nákladů a přínosů zejména s ohledem na stupeň hospodářské soutěže na trhu a kvalitu poskytované služby, jakož i dopad na právo na práci a na volný pohyb osob a služeb v rámci Unie. Na základě této analýzy by měly členské státy posoudit zejména to, zda je rozsah omezení přístupu k regulovaným povoláním nebo jejich výkonu v rámci Unie úměrný významu sledovaných cílů a očekávaným přínosům.
- (19) Členské státy by měly sporné vnitrostátní opatření porovnat s alternativními a méně omezujícími řešeními, která by umožnila dosáhnout stejného cíle, ale přitom by ukládala méně omezení. Pokud se opatření odůvodňují ochranou spotřebitelů a pokud se zjištěná rizika omezují na vztah mezi odborníkem a spotřebitelem bez nepříznivého ovlivnění třetích osob, mohlo by být cíle dosaženo méně omezujícími prostředky než vyhrazením daných činností pro odborníky, například ochranou profesního označení nebo zápisem do profesního rejstříku. Regulace prostřednictvím vyhrazených činností by se měla používat pouze v případech, kdy je cílem opatření zabránit riziku vážného poškození cílů veřejného zájmu.
- (20) Vnitrostátní orgány by měly komplexně posoudit okolnosti, za kterých se omezující opatření přijímá a provádí, a zejména prozkoumat kumulativní účinek uložení několika požadavků nad rámec požadavku zvláštní odborné kvalifikace. Zahajování a výkon určitých činností mohou být podmíněny splněním některých ustanovení, jako jsou pravidla týkající se organizace povolání, povinného členství v profesní organizaci, profesní etiky, dohledu a odpovědnosti. Proto by příslušné orgány při posuzování kumulativního účinku opatření měly také brát v úvahu další stávající požadavky, jako jsou například nepřetržitý profesní rozvoj, povinné členství v komorách, režimy registrace nebo autorizace, množstevní omezení, požadavky na zvláštní právní formu a požadavky na držení účasti v dané společnosti, územní omezení, multidisciplinární omezení a pravidla ohledně neslučitelnosti, požadavky týkající se pojistného krytí, jakož i požadavky na jazykové znalosti, v rozsahu nezbytném pro výkon daného povolání. Opatření zavedené členským státem nelze považovat za nezbytné pro dosažení sledovaného cíle, pokud v podstatě zdvojuje požadavky, které již byly zavedeny v rámci jiných pravidel nebo postupů.
- (21) Pro řádné fungování vnitřního trhu má zásadní význam, aby bylo zajištěno, že členské státy poskytnou příslušné informace občanům, zájmovým svazům a jiným zúčastněným stranám před zavedením nových opatření, která omezují přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon, a dají jim příležitost vyjádřit svá stanoviska.
- (22) Aby se usnadnila výměna osvědčených postupů, měl by každý členský stát vést odpovídající příslušné orgány k tomu, aby vhodné a pravidelně aktualizované informace o regulaci povolání sdílely s jinými členskými státy.
- (23) Za účelem zvýšení transparentnosti a podpory posuzování přiměřenosti na základě srovnatelných kritérií je důležité, aby informace předkládané členskými státy byly

snadno přístupné v databázi regulovaných povolání, a všechny zúčastněné strany tak mohly překládat své připomínky.

- (24) Jelikož cílů této směrnice, jmenovitě odstranění nepřiměřených omezení přístupu k regulovaným povoláním nebo jejich výkonu, nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, ale spíše jich, z důvodu jejich rozsahu, může být lépe dosaženo na úrovni Unie, může Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o Evropské unii. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení výše uvedených cílů,

PŘIJALY TUTO SMĚRNICI:

Článek 1

Předmět

Tato směrnice stanoví pravidla o společném rámci pro provádění posouzení přiměřenosti před zavedením nových právních nebo správních předpisů omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon, případně před změnou stávajících předpisů, s cílem zajistit řádné fungování vnitřního trhu.

Článek 2

Oblast působnosti

1. Tato směrnice se vztahuje na požadavky v rámci právních řádů členských států, které omezují přístup k regulovanému povolání nebo jeho výkon, případně jeden ze způsobů jeho výkonu, včetně používání profesních označení a odborných činností povolených pod takovým označením, které spadají do působnosti směrnice 2005/36/ES.
2. Jsou-li konkrétní ustanovení týkající se regulace určitého povolání obsažena v samostatném aktu Unie, příslušná ustanovení této směrnice se nepoužijí.

Článek 3

Definice

Pro účely této směrnice se použijí definice uvedené ve směrnici 2005/36/ES.

Kromě toho se použijí tyto definice:

- a) „chráněným profesním označením“ se rozumí forma regulace povolání, kdy je používání označení v rámci odborné činnosti nebo skupiny odborných činností podmíněno určitou odbornou kvalifikací v příslušném oboru na základě právních nebo správních předpisů, a to buď přímo, či nepřímo, a kdy nesprávné použití tohoto označení podléhá sankci nebo jiným opatřením;
- b) „vyhrazenými činnostmi“ se rozumí forma regulace povolání, kdy je přístup k odborné činnosti nebo skupině odborných činností na základě právních nebo správních předpisů přímo či nepřímo vyhrazen příslušníkům regulovaného povolání, a to včetně případů, kdy je daná činnost sdílena s jinými regulovanými povoláními.

Článek 4

Předběžné posuzování nových opatření

1. Členské státy zajistí, aby před zavedením nových právních nebo správních předpisů omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon, či před změnou stávajících předpisů příslušné orgány posoudily jejich přiměřenost v souladu s pravidly stanovenými v této směrnici.
2. Každé ustanovení uvedené v odstavci 1 musí doprovázet podrobné vyjádření umožňující posoudit soulad se zásadou proporcionality.
3. Důvody, proč se má za to, že je ustanovení odůvodněné, nezbytné a přiměřené, se musí opírat o kvalitativní a pokud možno také kvantitativní důkazy.
4. Členské státy musí přiměřenost právních nebo správních předpisů omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon pravidelně sledovat s vhodnou frekvencí, která odpovídá dotyčné právní úpravě, a to s patřičným ohledem na případný vývoj, k němuž došlo od přijetí daného opatření.
5. Členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění toho, aby se posuzování přiměřenosti podle odstavce 1 provádělo objektivně a nezávisle, a to i prostřednictvím zapojení nezávislých kontrolních orgánů.

Článek 5

Odůvodnění na základě cílů veřejného zájmu

1. Členské státy zajistí, aby vnitrostátní právní nebo správní předpisy omezující přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon, jež hodlají zavést, a změny, jež mají v úmyslu provést ve stávajících předpisech, byly odůvodněny cíli veřejného zájmu.
2. Příslušné orgány musí brát v úvahu zejména to, zda jsou dotyčné předpisy objektivně zdůvodněny veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností nebo veřejným zdravím, případně naléhavými důvody převažujícího obecného zájmu, jako jsou například zachování finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení, ochrana spotřebitelů, příjemců služeb a pracovníků, zabezpečení řádného výkonu spravedlnosti, poctivost obchodních transakcí, boj proti podvodům a prevence daňových úniků a vyhýbání se daňovým povinnostem, bezpečnost silničního provozu, ochrana životního prostředí a městského prostředí, zdraví zvířat, duševní vlastnictví, ochrana a zachování národního historického a uměleckého dědictví, cíle sociální politiky a cíle kulturní politiky.
3. Důvody čistě hospodářské povahy, jež mají v podstatě ochranný cíl nebo účinky, nebo čistě administrativní důvody nepředstavují naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu ospravedlňující omezení přístupu k regulovaným povoláním nebo jejich výkonu.

Článek 6

Přiměřenost

1. Před zavedením nových právních nebo správních předpisů omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon nebo před změnou stávajících předpisů

členské státy posoudí, zda jsou takové předpisy nezbytné a vhodné k dosažení sledovaného cíle a zda nepřekračují rámec toho, co je k dosažení daného cíle nezbytné.

2. Při posuzování nezbytnosti a přiměřenosti ustanovení musí příslušné orgány vzít v úvahu zejména:
 - a) povahu rizik souvisejících se sledovanými cíli veřejného zájmu, zejména rizik pro spotřebitele, odborníky nebo třetí osoby;
 - b) vhodnost ustanovení, a sice pokud jde o jeho způsobilost k dosažení sledovaného cíle a to, zda skutečně odráží dotyčný cíl soudržným a systematickým způsobem, a tudíž řeší zjištěná rizika podobným způsobem jako u srovnatelných činností;
 - c) nezbytnost ustanovení a zejména to, zda k ochraně sledovaného cíle nedostačují stávající pravidla konkrétní nebo obecnější povahy, jako například právní předpisy týkající se bezpečnosti výrobků nebo právní předpisy na ochranu spotřebitelů;
 - d) souvislost mezi rozsahem činností, jež jsou předmětem daného povolání nebo které mu jsou vyhrazeny, a požadovanou odbornou kvalifikací;
 - e) souvislost mezi složitostí úkolů a nezbytnou zvláštní odbornou kvalifikací, zejména pokud jde o úroveň, povahu a trvání odborné přípravy nebo potřebnou praxi, jakož i existenci různých možností získání odborné kvalifikace;
 - f) rozsah odborných činností vyhrazených pro držitele určité odborné kvalifikace, jmenovitě zda a proč činnosti vyhrazené pro určitá povolání mohou nebo nemohou být sdíleny s jinými povoláními;
 - g) stupeň nezávislosti při výkonu regulovaného povolání a dopad organizačních a dohledových opatření na dosažení sledovaného cíle, a to zejména tam, kde jsou činnosti související s regulovaným povoláním vykonávány pod dohledem řádně kvalifikovaného odborníka a na jeho odpovědnost;
 - h) vědecký a technologický vývoj, který může snížit asymetrii informací mezi odborníky a spotřebiteli;
 - i) hospodářský dopad opatření, zejména s ohledem na stupeň hospodářské soutěže na trhu a kvalitu poskytované služby, jakož i dopad na volný pohyb osob a služeb v rámci Unie;
 - j) možnost využít k dosažení cíle veřejného zájmu méně omezující prostředky;
 - k) kumulativní účinek omezení jak přístupu k určitému povolání, tak i jeho výkonu, a zejména to, jak každý z těchto požadavků přispívá k dosažení téhož cíle veřejného zájmu a zda je k tomu nezbytný.
3. Pro účely odst. 2 písm. j) se stanoví, že pokud jsou opatření odůvodněna ochranou spotřebitelů a pokud se zjištěná rizika omezují na vztah mezi odborníkem a spotřebitelem bez nepříznivého ovlivnění třetích osob, příslušné orgány zejména posoudí, zda lze daného cíle dosáhnout prostřednictvím chráněného profesního označení bez vyhrazení dotyčných činností.
4. Pro účely odst. 2 písm. k) se stanoví, že příslušné orgány posoudí zejména kumulativní účinek uložení kteréhokoli z těchto požadavků:
 - a) vyhrazené činnosti existující souběžně s chráněným profesním označením;

- b) požadavky týkající se nepřetržitého profesního rozvoje;
- c) pravidla týkající se organizace povolání, profesní etiky a dohledu;
- d) povinné členství v komorách, režimy registrace nebo autorizace, zejména pokud tyto požadavky zahrnují také povinnost mít určitou odbornou kvalifikaci;
- e) množstevní omezení, zejména požadavky omezující počet autorizací, na jejichž základě lze vykonávat povolání, nebo požadavky stanovující minimální nebo maximální počet zaměstnanců, vedoucích pracovníků nebo zástupců majících konkrétní odborné kvalifikace;
- f) požadavky na zvláštní právní formu nebo požadavky, jež se týkají držení účasti ve společnosti nebo jejího řízení, a to v rozsahu, v jakém tyto požadavky přímo souvisejí s výkonem regulovaného povolání;
- g) územní omezení, zejména pokud je určité povolání regulováno v některých částech území členského státu jiným způsobem;
- h) požadavky omezující výkon regulovaného povolání společně nebo v rámci partnerství, jakož i pravidla ohledně neslučitelnosti;
- i) požadavky týkající se pojistného krytí nebo jiných prostředků osobní nebo kolektivní ochrany s ohledem na odpovědnost při výkonu povolání;
- j) požadavky na jazykové znalosti, v rozsahu nezbytném pro výkon daného povolání.

Článek 7

Informování a zapojení zúčastněných stran

Členské státy vhodnými prostředky informují občany, příjemce služeb, zájmové svazy a příslušné zúčastněné strany, které nejsou příslušníky daného povolání, před zavedením nových právních nebo správních předpisů omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon nebo před změnou stávajících předpisů a poskytnou jim příležitost vyjádřit své názory.

Článek 8

Výměna informací mezi příslušnými orgány

1. Za účelem účinného uplatňování této směrnice členské státy před zavedením nových právních nebo správních předpisů omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon, případně před změnou stávajících právních předpisů, podporují výměnu informací s příslušnými orgány jiných členských států ohledně záležitostí, na něž se vztahuje tato směrnice, jako jsou například konkrétní způsob, jakým regulují určité povolání, nebo dopady regulace zjištěné v podobných oblastech činnosti, a to buď pravidelně, nebo tam, kde je to vhodné, *ad hoc*.
2. Členské státy vyrozumí Komisi o příslušných orgánech odpovědných za předávání a přijímání informací pro účely uplatňování odstavce 1.

Článek 9

Transparentnost

1. Důvody, které opravňují považovat ustanovení posouzená podle této směrnice za odůvodněná, nezbytná a přiměřená a které se sdělují Komisi podle čl. 59 odst. 5 a 6 směrnice 2005/36/ES, zaznamenávají příslušné orgány v databázi regulovaných povolání uvedené v čl. 59 odst. 1 směrnice 2005/36/ES, načež je Komise zpřístupňuje veřejnosti.
2. Členské státy a další zúčastněné strany mohou předkládat své připomínky Komisi nebo členskému státu, který dotyčná ustanovení oznámil.

Článek 10

Přezkum

1. Nejpozději do 18. ledna 2024 a poté každých pět let předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě zprávu o uplatňování a funkčnosti této směrnice, včetně, kromě jiných aspektů, její oblasti působnosti a její účinnosti.
2. V případě potřeby se ke zprávě podle odstavce 1 připojí příslušné návrhy.

Článek 11

Provedení ve vnitrostátním právu

1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do . Neprodleně sdělí Komisi jejich znění.
Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu stanoví členské státy.
2. Členské státy sdělí Komisi znění hlavních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice.

Článek 12

Vstup v platnost

Tato směrnice vstupuje v platnost [dvacátým] dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Článek 13

Určení

Tato směrnice je určena členským státům.

Ve Bruselu dne

*Za Evropský parlament
předseda/předsedkyně*

*Za Radu
předseda/předsedkyně*