



Brüssel, 10.1.2017
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Ettepanek:

**EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,
milles käsitletakse uute kutsealasid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat
proportsionaalsuse kontrolli**

(EMPs kohaldatav tekst)

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

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Süvendatud ja õiglasem siseturk on üks komisjoni peamistest prioriteetidest: „majanduskasvu ja töökohtade loomist edendavad poliitikavaldkonnad on poliitilise tegevuskava keskmes“¹. Euroopa Ülemkogu leidis, et „süvendatuma ja õiglasema ühtse turu saavutamine on hädavajalik uute töökohtade loomiseks, tootlikkuse suurendamiseks ning atraktiivse investeerimis- ja innovatsioonikeskkonna tagamiseks“². Kutsealaste teenuste tähtsust ELi majanduses ei ole võimalik üle hinnata. Arvukad uuringud on näidanud, et ühtse teenusteturu edendamises on ära kasutamata võimalusi.

Ühtlustatud nõuete puudumisel ELi tasandil jääb kutsealaste teenuste reguleerimine liikmesriikide eelisõiguseks. Iga liikmesriik otsustab ise, kas on vajadust sekkuda ning kehtestada norme ja piiranguid juurdepääsule mõnele elukutsele või sellel tegutsemisele, eeldusel et järgitakse mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse põhimõtteid. Enamikul juhtudel on reguleerimine õigustatud ja isegi teretulnud, näiteks tervise- ja ohutusküsimuste puhul. Kuid tagamaks, et reguleerimine on asjakohane ega ole põhjendamatult koormav, tuleb see põhjalikult läbi mõelda, et mõista täielikult selle mõju sidusrühmadele ja ettevõtluskeskkonnale laiemalt. Kooskõlas komisjoni tööhõive ja majanduskasvu prioriteetidega on peamine tagada optimaalne regulatiivne keskkond. Seepärast kuulutati kutsealaste teenuste reguleerimise reformimisel ühtse turu strateegia³ raames välja meetmed eelneva proportsionaalsuse kontrolli kehtestamiseks.

Õigus teha tööd, mis tähendab vabadust tegutseda valitud erialal või tegeleda ettevõtlusega, on sätestatud ELi põhiõiguste hartas. ELi ühtse turu peamiste hüvede hulgas on asutamisevabadus ja teenuste osutamise vabadus. Nende vabaduste piiramine on eriti koormav VKEde jaoks. Seepärast peavad regulatiivsed meetmed olema nõuetekohaselt põhjendatud põhjaliku proportsionaalsuse hindamise abil.

„Reguleeritud kutsealad“ on tegevusalad, millel tegutsemiseks on nõutav teatav kutsekvalifikatsioon, ja mida leidub kõigis majandussektorites. Aja jooksul on kõik liikmesriigid kehtestanud erinevaid, ammu välja kujunenud tavasid peegeldavaid õigusnorme. See on toimunud kas riigi algatusel või kutsealaliitude eneseregulatsiooni korras. Üldjuhul on olnud reguleerimiseks hea põhjus, mis põhineb vajadusel kaitsta olulisi avaliku huvi eesmäärke, ja see on ühiskonnale kasulik, näiteks kui on selgitatud, millised peaksid olema kutseala töötajate erialased teadmised, koolitus ja pädevus, et tagada kodanike kaitse. Ebakohane reguleerimine võib aga elukutse esindajaid, ettevõtlust ja tarbijat koormata, sealhulgas ebaproportsionaalsete kvalifikatsiooninõuete, reserveeritud tegevusalade suure ulatuse, kohustusliku kutseühingusse kuulumise või muude nõuetega. Seoses sellega on Euroopa Kohus alati kinnitanud, et isegi kui liikmesriikides kohaldatakse kutsealasid reguleerivaid norme ja kvalifikatsiooninõudeid ilma igasuguse diskrimineerimiseta, võib see muuta aluslepinguga⁴ tagatud põhiõiguste kasutamise ELi kodanikele ja ettevõtjatele vähem meeldivaks või seda takistada. Kohus on leidnud ka, et kui üks liikmesriik kehtestab

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

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

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

⁴ Vt kohtuasjad C-340/89 Vlassopoulou ja C-55/94 Gebhard.

teistest leebemad normid, ei tähenda see, et teiste liikmesriikide normid on eaproportsionaalsed ja ELi õigusega kokkusobimatud. Seda, kas kutsealale juurdepääsule või sellel tegutsemisele on vaja kehtestada piiranguid ja millised piirangud sobivad kõige paremini avalikku huvi pakkuvate probleemide lahendamiseks, peavad liikmesriigid hindama juhtumipõhiselt, võttes arvesse kogu asjaomase kutsealaga seotud regulatiivset raamistikku.

2013. aastal muudeti direktiivi 2005/36/EÜ ehk kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi direktiiviga 2013/55/EL, et ajakohastada liidu õigust reguleeritud kutsealade valdkonnas. Sellega kehtestati ka kõigi reguleeritud kutsealade läbipaistvus ja vastastikune hindamine liikmesriikide vahel. Teabe alusel, mille asjaomased pädevad ametiasutused vastastikuse hindamise käigus esitasid, paistab, et selline hindamine oli paljudele liikmesriikidele probleemiks⁵. Asjaolu, et enamikus hinnangutes puudus asjakohane põhjendus, osutab sellele, et tegelik probleem on seotud sellega, kuidas hinnatakse reguleerimisvajadust ja reguleerimise mõju ettevõtluskeskkonnale üldiselt. Vastastikune hindamine näitas, et reguleerivad otsused ei põhine praegu alati usaldusväärset ja objektiivset analüüsil või ei kohaldata neid piisavalt läbipaistvalt. Komisjoni senised põhjalikud arutelud ja juhised ei ole takistanud uute piiravate meetmete kehtestamist ilma objektiivse ja igakülgse analüüsita. Liikmesriigid on kehtestanud uusi õigusnorme, näiteks õiguselukutsete alal tegutsejatele, või kehtestanud või laiendanud tegevuspiiranguid näiteks maksunõustajatele või giididele, jättes proportsionaalsushinnangu üldse läbi viimata või viies selle läbi väga pealiskaudselt.

Kutsealade reguleerimise praegune ebaühtlane järelevalve ELis mõjutab negatiivselt teenuste osutamist ja kutsealatootajate liikuvust. Üksikute liikmesriikide eraldiseisvad meetmed ei taga sidusat ELi õigusraamistikku liikmesriikide poolt kavandatavate õigusnormide proportsionaalsuse hindamiseks ja riiklike ametiasutuste praeguste probleemide lahendamiseks. Meetme peamised eesmärgid – muuta kohaldatavad kriteeriumid selgemaks, tugevdada usaldusväärset, läbipaistvust ja liikmesriikide vahelist võrreldavust ning tagada, et õigusnorme kohaldataks ühtselt, vältimaks ühtse turu täiendavat koormamist ja killustamist – võiks saavutada edukamalt ELi tasandil tänu selle ulatusele ja toimele, mis saavutatakse, võttes kasutusele liidu ülese hindanismehhanismi, mida kõik liikmesriigid kohaldavad võrreldaval viisil. Võttes arvesse, et kutsealasid reguleerivaid norme sageli muudetakse, on ilma ELi meetmeteta oht, et suureneb lõhe nende vahel, kes juba kohaldavad häid reguleerimistavasid ja hindavad enne normide vastuvõtmise kasuks otsustamist õigesti proportsionaalsust,⁶ ning nende vahel, kes seda ei tee, mis viib omakorda suuremate erinevusteni õigusnormide kvaliteedis. See mõjutab negatiivselt juurdepääsu kutsealadele, aga ka tarbijaid ja majandust.

Selle probleemi lahendamiseks kuulutas komisjon ühtse turu strateegia raames välja algatuse, milles sätestatakse proportsionaalsuse kontroll, mida liikmesriigid kasutavad enne kutsealasid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmist või muutmist. Liikmesriikidel on võimalus majanduskasvu oluliselt suurendada ja luua rohkem töökohti, kui nad muudaksid oma reguleeritud kutsealad läbipaistvamaks ja analüüsiks enne uute õigusnormide vastuvõtmist põhjalikumalt nende proportsionaalsust, viies samal ajal lõpule reguleeritud kutsealade reformimise nende suhtes kohaldatavate nõuete ajakohastamiseks. Nagu on kirjeldatud käesolevale ettepanekule lisatud mõjuhinnangus, näitavad arvukad uuringud, kuidas halvad

⁵ Põhjalikum selgitus lisatud mõjuhinnangus, umbes kolmandik proportsionaalsushinnanguid jääb tegemata nüüd, kui ülevõtmise tähtajast on möödunud peaaegu aasta. Umbes 70 % puhul nendest, mis laekusid, tehti puuduliku hinnangu alusel otsus säilitada senine olukord.

⁶ The World Bank Regular Economic Report Fall 2016: Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue, <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>.

reguleerimisvalikud võivad moonutada konkurentsi, piirates turulepääsu ning põhjustada nii märkimisväärse hulga tööhõivevõimaluste kaotamise, tõsta tarbijahindu ja takistada vaba liikumist. Ainuüksi töökohtade loomise kohta osutab akadeemiline uuring, et ELis oleks võimalik luua umbes 700 000 täiendavat töökohta,⁷ kui lahendada tarbetute ja põhjendamatute õigusnormide probleem.

Seepärast on parema õigusliku reguleerimise tavade ja nende tulemuste toetuseks töötatud välja proportsionaalsuse kontroll. Seda kohaldatakse, kui reguleeritud kutsealale juurdepääsu ja sellel tegutsemise suhtes kehtestatakse uusi nõudeid või vaadatakse läbi kehtivaid nõudeid. See tugevdab Euroopa Kohtu praktikat reguleeritud kutsealadele juurdepääsu või nendel tegutsemist piiravate nõuete proportsionaalsuse valdkonnas, kuid jätab liikmesriikide otsustada, mida ja kuidas reguleerida, eeldusel, et see otsus põhineb tõenditel ning sellele eelneb põhjalik, läbipaistev ja objektiivne hindamine. See võtab täiel määral arvesse iga kutseala spetsiifikat ja selle regulatiivset keskkonda. Kõnealuse algatuse kasulikkus kutsealatöötajate, tarbijate ja ametiasutuste jaoks seisneb peamiselt asjaolus, et see tagaks kutsealade parema reguleerimise, hoides ära ülemääraste nõuete kehtestamise. Käesoleva ettepaneku eesmärk on suurel määral Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kodifitseerimine. Sellest kohtupraktikast häälbimine võib ettepaneku mõttetuks muuta. Komisjon võib ettepaneku tagasi võtta, kui see on mõttetuks muudetud.

ELi direktiiv hõlbustaks liikmesriikidel märkimisväärselt proportsionaalsuse põhimõtte järgimist ning tagaks, et liikmesriigid rakendavad proportsionaalsuse kontrolli kõigil reguleerimistasanditel ühetaoliselt, et vältida ühtse turu killustamist.

Algatuse eesmärk on tagada selgus ning see edendab proportsionaalsuse objektiivset, usaldusväärset ja igakülgset kontrolli, et suurendada usaldust ja innovatsiooni liikmesriikide kutsealasid reguleerivate normide regulaarse läbivaatamise kaudu. Selle meetme siht on mitte üksnes toetada liikmesriike nende ühiste eesmärkide saavutamisel, vaid teha seda struktuurselt ja lihtsalt, et kergendada nende halduskoormust.

- **Kooskõla poliitikavaldkonna kehtivate sätetega**

Ettepanek on kooskõlas direktiivi 2005/36/EÜ sätetega ja täiendab neid.

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Ettepanek on kooskõlas komisjoni prioriteetidega, mis on sätestatud ühtse turu strateegias, samuti ELi eesmärkidega suurendada majanduskasvu ja luua töökohti, tagades kutsealatöötajate vaba liikumise, parandades ärikeskkonda ja pakkudes tarbijatele valikuvõimalust.

Veel üks ühtse turu strateegia raames väljakuulutatud meede on perioodiline juhendamine konkreetsete vajaduste asjus. Selle algatuse siht on tuvastada probleemid riikide ja kutsealade kaupa, mille puhul reguleeriva raamistiku reformimine oleks majanduslikult kasulik, ja mille alusel komisjon soovitab, milliseid meetmeid liikmesriik võiks võtta. Nimetatud kaks meetet täiendavad teineteist selles mõttes, et proportsionaalsuse kontroll pakub üldiseid kriteeriume kavandatavate õigusnormide proportsionaalsuse hindamiseks koos hilisema jõustumise klausliga (ingl k *sunrise clause*), samal ajal, kui perioodiline juhendamine reformivajaduste asjus peab keskenduma konkreetsetele, kindla kutseala või sektori suhtes kehtivates normides tuvastatud probleemidele.

⁷ „Measuring Prevalence and Labour Market impacts of Occupational Regulation in the EU“, Maria Koumenta, Queen Mary University of London and Mario Pagliero, Collegio Carlo Alberto Torino.

Käesolev ettepanek on kooskõlas teenuste direktiivi raames toimuva teavitamise algatusega ja täiendab seda. Kui viimatinimetatud algatus täiendab praegu kohaldatavat teenuste direktiivi kohast piirangutest teavitamise menetlust, siis käesolev ettepanek selgitab kriteeriume, mida liikmesriigid kasutavad kutsealasid reguleerivate ja kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate seaduste eelnõude proportsionaalsuse hindamisel. Mõned kutsealade reguleerimise nõuded liikmesriikides (näiteks seoses õigusliku vormi või kapitaliosalusega) kuuluvad nii kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi kui ka teenuste direktiivi reguleerimisalasse. Sellistel juhtudel juhendatakse proportsionaalsuse hindamisel käesolevas ettepanekus sätestatud normidest ning teenuste direktiivi kohase teavitamismenetluse käigus esitatav teave põhineks nimetatud hindamisel ja kajastaks seda. Tagatakse järjepidevus nimetatud vahendite vahel ja käesoleva ettepanekuga ei kehtestata uut teavitusmenetlust.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

• Õiguslik alus

Ettepanek põhineb ELi toimimise lepingu artiklil 46, artikli 53 lõikel 1 ja artiklil 62.

Euroopa Liidul on tegutsemisõigus kutsealade reguleerimise valdkonnas, et saavutada siseturu eesmärgid vastavalt ELi toimimise lepingu artiklitele, milles on käsitletud isikute ja teenuste vaba liikumist. Konkreetselt on ELi toimimise lepingu artiklis 46 sätestatud õigusaktid, mis tuleb vastu võtta tööjõu vaba liikumise valdkonnas, ELi toimimise lepingu artikli 53 lõikes 1 on sätestatud direktiivide vastuvõtmine füüsilisest isikust ettevõtjana tegevuse alustamise ja jätkamise kohta ning ELi toimimise lepingu artikkel 62 on aluseks teenuste osutamise vabadust käsitlevatele õigusaktidele.

• Subsidiaarsus (ei kuulu liidu ainupädevusse)

Subsidiaarsuspõhimõtte kohaselt peaks EL sekkuma üksnes siis, kui liikmesriigid ei suuda kavandatava meetme eesmärgi piisavalt saavutada ja neid saaks paremini saavutada ELi tasandil. Nagu annab tunnistust vastastikuse hindamise käigus saadud teave, erinevad kasutatavad kriteeriumid ja hindamiste rangus liikmesriigiti märgatavalt. Kutsealade reguleerimise proportsionaalsuse praegune ebaühtlane järelevalve ELis mõjutab oluliselt ELi majandust laiemalt, teenuste osutamist ja kutsealatootajate liikuvust. Nii sõltumatud kui ka komisjoni tellitud uuringud näitavad, et ülemäärane reguleerimine mõjub negatiivselt töökohtade loomisele, majanduskasvule, tarbijate valikuvabadusele, hindadele, innovatsioonile, investeringutele ja kaubandusele⁸. Peale selle oleme näinud, millist kasu võivad tuua reguleerimise reformimiseks astunud sammu, mille puhul on lisaks leitud, et neil ei ole otsest mõju põhjendatud avalike huvide kaitsele:

- Itaalias tõi Bersani 2006. aasta reform turule uusi osalejaid, mille tulemuseks oli noorte farmatseutide suurem üldine tööhoive⁹.

⁸ Vt nt COM(2013) 676, „Ühtse turu Euroopa mõõtmise puudumise hind“, Euroopa Parlamendi uuringuteenistus, 2014; „Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators“, Euroopa Komisjon, 2015; „Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade“, H. Kox, A. Lehour, 2005; „The discriminatory effect of domestic regulations on international services trade: evidence from firm-level data“, EFIGE, 2012; „Business services – Assessment of Barriers and their Economic Impact“, Euroopa Komisjon, 2015; „The Economic Impact of Professional Services Liberalisation“, Euroopa Komisjon, 2014, http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=et.

⁹ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018.

- Poolas tõstis objektiivsed juurdepääsueeskirjad kehtestanud õigusala reform 2005. ja 2015. aasta vahel juristide arvu peaaegu kolmekordseks ja õigusnõustajate arvu peaaegu kahekordseks, mõjutamata sealjuures negatiivselt palku ja kvaliteeti¹⁰.
- Kreekas alandasid reformid kinnisvaramaaklerite, õigusala töötajate, raamatupidajate, maksunõustajate ja füsioterapeutide teenuste tarbijahindu, mis lasti 2011. aasta reformi käigus vabaks. Ettevõtlust alustanud notarite, audiitorite, giidide ja vannutatud hindajate arv tõusis 2014. aastal rohkem kui kahekordseks võrreldes vabakslaskmise eelse aasta keskmise tasemega¹¹.

Kuid üksikute liikmesriikide eraldiseisvad meetmed ei taga sidusat ELi õigusraamistikku liikmesriikide õigusnormide proportsionaalsuse hindamiseks ja riiklike ametiasutuste praeguste probleemide lahendamiseks. Seepärast võib meetme eesmärgi, nimelt proportsionaalsuse kontrolli usaldusväärsuse ja võrreldavuse saavutada edukamalt liidu tasandil, luues ühtse ELi ülese hindamismehhanismi, mida kõik liikmesriigid kohaldaksid ühetaoliselt tänu selle ulatusele ja toimele. Seega peegeldaks siseriiklik õigus kavandatavas meetmes sätestatud kriteeriume, mida liikmesriikide ametiasutused peaksid riiklike kutsealade reguleerivate õigusnormide proportsionaalsuse hindamisel arvestama.

ELi lähenemisviis võimaldaks seega liikmesriikide ametiasutustel viia läbi igakülgset ja võrreldavat proportsionaalsuse kontrolli, luues läbipaistva ja prognoositava õigusraamistiku, et hinnata juurdepääsutõkkeid reguleeritud kutsealadele. Euroopa Ülemkogu on kutsunud korduvalt üles võtma meetmeid selles valdkonnas. Euroopa Ülemkogu nõudis 2015. aasta veebruaris suuniseid¹². Seejärel tervitas nõukogu proportsionaalsuse kontrolli lülitamist ühtse turu strateegiasse, öeldes, et „kordab, et ühtne turg on Euroopa majanduskasvu ja töökohtade loomise peamine tõukejõud ning väga oluline investeeringute seisukohast ja Euroopa konkurentsivõime suurendamiseks. Rõhutab, et ühtse turu tugevdamine ja süvendamine eeldab kiiret ja ambitsioonikat tegutsemist nii liidu kui ka liikmesriikide tasandil, et jõuda konkreetsete ja praktiliste tulemusteni, mis toovad vahetult kasu tarbijatele ja ettevõtetele, eelkõige VKEdele“¹³. Viimati kutsus nõukogu komisjoni 2016. aasta juunis üles „jatkama jõuliselt jõupingutusi õigusloome parandamiseks“¹⁴.

• Proportsionaalsus

Käesolev ettepanek on kooskõlas ELi lepingu artikli 5 lõikes 4 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega. Valitud poliitikavariandiga püütakse saavutada sobivat tasakaalu ühest küljest avaliku huvi eesmärkide ja teenusekvaliteedi tagamise, lihtsustades seejuures kutsealastöötajatele juurdepääsu reguleeritud kutsealadele ja nendel tegutsemist, ning teisest küljest tarbijaile laiemal valikul pakumise vahel. Käesolev ettepanek järgib proportsionaalsuse põhimõtet, kuna lahendused osutavad kulutõhususele ja vähendavad riikide ametiasutuste üldist koormust, sest see pakub selgeid kriteeriume kutsealade reguleerimise proportsionaalsuse hindamiseks ja peaks hoidma ära rakenduskoormuse lisamist tarbetute meetmete abil tulevikus. Proportsionaalsuse kontrollimise halduskoormust hinnati juba kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi läbivaatamise käigus 2013. aastal. Vastavalt hindamise tulemustele peaks käesolevast ettepanekust tulenevate selliste kulude mõju, mis on

¹⁰ Samas

¹¹ Samas

¹² Nõukogu järeldused ühtse turu poliitika kohta 2./3. märts 2015
https://eu2015.lv/images/notikumi/2015_03_02_COMPET_conclusions_ST_6197_2015_INIT_EN.pdf.

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

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

seotud tulevikus kehtestatavate õigusnormide proportsionaalsuse kontrolliga, olema piiratud¹⁵. See mõju võib olla veidi suurem neile liikmesriikidele, kes direktiivi veel ei täida. Sellegipoolest eeldatakse halduskuludele üldiselt positiivset mõju, sest tänu süsteemi täiustamisele väheneb tõenäosus, et liikmesriikide suhtes algatatakse rikkumismenetlusi. Komisjon kavatseb töötada koos liikmesriikidega, et neid käesoleva direktiivi rakendamisel aidata ja kulusid veelgi vähendada. Ettepanek ei lähe kaugemale püstitatud eesmärkide saavutamiseks vajalikust ja kohasest. Vastastikusel hindamisel järgiti antud suuniseid. Hindamiste tulemusel leiti, et napib tõendeid selle kohta, et reguleerivad otsused põhineksid usaldusväärset ja objektiivset analüüsil või tehtaks neid avatult ja läbipaistvalt. Peaaegu kolm aastat pärast vastastikuse hindamise käivitamist ei ole umbes kolmandikku proportsionaalsuse kontrolli vastastikuseid hinnanguid veel esitatud ja esitatutest umbes 70 %-l juhtudel on tehtud järeldus, et tuleb säilitada senine regulatiivne kord, hoolimata nõrgast kaasnevast proportsionaalsuse kontrollist. Peale selle muudetakse kutsealasid reguleerivaid õigusnorme sageli ning komisjon on teadlik jätkuvast suundumusest suurendada kutsealatöötajate regulatiivset koormust ilma, et selle vajalikkust, väärtust ja mõju oleks eelnevalt nõuetekohaselt proportsionaalsuse aspektist analüüsitud.

- **Vahendi valik**

Valitud vahend on uus direktiiv, mis pakub liikmesriikidele ülevõtmisel ja rakendamisel teatavat paindlikkust, et nad mõistaksid proportsionaalsuse põhimõtte õiguslikku sisu ja mitmetahulisust. Direktiiv on tulemuse mõttes siduv ja on seega asjakohane vahend tööjõu vaba liikumise, asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabadusega siseturu saavutamiseks. Lisaks eelnimetatud Euroopa Liidu eesmärkidele on aluslepinguga kehtestatud ka liikmesriikidele õiguslikult siduv nõue, et kui kutsealade reguleerimine ja selle meetod jääb nende otsustada, peab see toimuma põhjendatult, proportsionaalselt ja tingimusel, et see on vajalik.

Mõjuhinnangus on täiel määral kirjeldatud probleemi ulatust kutsealade reguleerimise valdkonnas ja tarbetu reguleerimise mõju Euroopa majandusele laiemalt, juhtides tähelepanu ka liikmesriikide probleemidele olukorra lahendamisel. Direktiiv lubab liikmesriikidel igakülgse proportsionaalsuse hindamise oma olemasolevatesse seadusandlikesse menetlustesse lisada ning kuna komisjon ei sunni peale üht kindlat metoodikat, saavad liikmesriigid toimida nii, nagu see sobib nende oma struktuuridele, mõjutamata direktiivi sisulist eesmärki – kehtestada võrreldav, läbipaistev, usaldusväärne, objektiivne ja tõenduspõhine otsustamisprotsess. Neil põhjustel leidis komisjon, et kõige kohasem ja tulemuslikum vahend on direktiiv.

3. JÄRELHINDAMISTE TULEMUSED, KONSULTEERIMINE SIDUSRÜHMADEGA JA MÕJUHINNANGUD

- **Praegu kehtivate õigusaktide järelhindamine või toimivuse kontroll**

Enne direktiivi 2005/36/EÜ põhjalikku läbivaatamist 2013. aastal hinnati seda üksikasjalikult seoses puudustega kutsealatöötajate vaba liikumise lihtsustamise olemasolevates protsessides. Hindamiste tulemuste alusel kehtestati direktiiviga 2013/55/EL, millega muudeti direktiivi 2005/36/EÜ, liikmesriikidele kohustus hinnata nende kutsealasid reguleerivate õigusnormide proportsionaalsust. Nendele hindamistele tuginedes peab komisjon vastavalt artikli 59 lõikele 9 esitama 2017. aasta jaanuariks Euroopa Parlamendile ja nõukogule lõplikud järeldused liikmesriikide kutsealasid reguleerivate õigusnormide läbivaatamise ja liikmesriikide

¹⁵ Vt lisatud mõjuhinnang.

teostatud proportsionaalsuse hindamise kohta, millele on vajaduse korral lisatud ettepanekud täiendavate algatuste kohta. Käesolevat ettepanekut ei ole välja arendatud direktiivi üldisest hindamisest, sest see vaadati läbi alles hiljuti. Ettepanek tuleneb komisjoni hinnangust ja on osa direktiivi 2013/55/EL artikli 59 lõikes 9 ette nähtud komisjoni hinnangut täiendavatest algatustest. Seepärast nähti uute sätete rakendamise ja tõhususe parandamiseks mõeldud järelmeetmete osana ette täiendava ettepaneku võimalus.

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Avalik arutelu toimus 27. maist kuni 22. augustini 2016. Kokku saadi 420 vastust. Nende hulgas oli vastuseid üksikisikutelt, reguleeritud kutsealade esindajatelt, kutseühingutelt, reguleerivatelt asutustelt, valitsusasutustelt ja haritlastelt. Sidusrühmad jagasid üksmeelselt seisukohta, et meetmeid tuleks võtta ELi tasandil, et luua selgus ja kehtestada proportsionaalsuse kontrollile ühtne lähenemisviis. Vastanute enamus toetas siduvat lahendust (direktiivi): ettepanekut pooldasid kasutajad, tarnijad, nii suured kui ka väikesed ettevõtjad, avaliku sektori asutused ja ametiühingud. Mõned kutseühingud olid vähem kindlad. Konkreetselt olid ettepaneku vastu Saksamaa ja Austria oskustöölise sektorid, kes korraldasid 100 kutseliidult ühesugused vastused, milles nõuti loobumist ideest võtta mingeid meetmeid ELi tasandil, olgu direktiivi või suunistena. Me otsustasime arutelu tulemuste kokkuvõtmisel ühesuguseid vastuseid eraldi arvesse võtta¹⁶ ja seda tehes suudame siiski säilitada enamuse toetuse oma ettepanekule. Lisaks selgus arutelust, et meetmete võtmise järgi on vajadus, sest ilmnes, et analüüside suhtes kasutatakse erinevaid lähenemisviise mitte üksnes ELi lõikes, vaid ka üksikute liikmesriikide siseselt. Arutelu tulemusena leiti, et ei ole selge, kas õigusnormide väljatöötamisel tuginetakse mingitele analüütilistele ja proportsionaalsuspõhistele eeldustele, ning et lähenemisviis konsulteerimisele ja läbipaistvusele on ebahütlane.

Tulemuste kokkuvõtte leiate aadressil: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/.

Lisaks võimaldas seisukohti veelgi vahetada komisjoni poolt 18. mail 2016 korraldatud kõrgetasemeline konverents.

Küsimusi arutati kõrgetasemelise töörühma 3. mai 2016 ja 10. novembri 2016 koosolekutel ka liikmesriikidega.

- **Eksperdiarvamuste kogumine ja kasutamine**

Käesoleva ettepaneku koostamisel kasutati liikmesriikide ja komisjoni läbiviidud reguleeritud kutsealade vastastikuse hindamise tulemusi.

OECD uuringud näitavad, et majanduskasvu suurendavat tootlikkust määrav oluline tegur on tööjõu liikuvus¹⁷. Peale selle tellis komisjon valitud kutsealadele juurdepääsu reguleerivate nõuete reformide majanduslikud uuringud neljas riigis: Saksamaal, Kreekas, Itaalias ja Ühendkuningriigis¹⁸.

¹⁶ Tunnustatud tava on sellistel juhtudel arvestada organiseeritud vastuseid ühe vastusena.

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.

Peale selle võib 2015. aasta aprillis kõigis 28 liikmesriigis läbi viidud uuringu kohaselt pidada vähemalt 21 % Euroopa Liidu tööjõust (50 miljonit inimest) töötavaks reguleeritud kutsealal¹⁹.

- **Mõjuhindang**

Komisjoni talitused viisid kooskõlas parema õigusloome poliitikaga läbi mõju hindamise, mille käigus analüüsiti erinevaid poliitikavariante ja nende mõju sidusrühmadele²⁰.

Mõju hindamise raames vaadeldi järgmisi variante:

Variant 1 – Proportsionaalsust käsitlevate suuniste avaldamine ja tihe teabevahetus ametiasutuste vahel, selleks et töötada välja ELi ülene reguleeritud kutsealade proportsionaalsuse kontroll, mis võiks hõlmata mitut varianti.

Variant 2a – Proportsionaalsuse kontrolli teostamisele selliste miinimumnõuete kehtestamine, mis põhinevad kohtupraktikal ja täiendavad seda, ning liikmesriikide hindamiste läbipaistvaks muutmine siduva vahendiga (direktiiv).

Variant 2b – Sama lähenemisviisi rakendamine, mis on kirjeldatud variandis 2a, kuid soovitusel abil.

Variant 3a – Variandile 2a siduva vahendiga (direktiiv) selliste täiendavate menetluslike aspektide lisamine, nagu avalikud konsultatsioonid ja perioodiline läbivaatamine.

Variant 3b – Samad aspektid, mis variandis 3a, kuid soovitusel kaudu.

Tuginedes konsultatsioonidele, kogemustele ja mõjuhindangus esitatud tõenditele, järeldas komisjon, et parim viis praegust olukorda parandada oleks variant 3a:

Variant 1 – Suuniste võimalust on juba proovitud: esmalt avaldades 2013. aastal teatise, seejärel kahe aasta pikkuse vastastikuse hindamise toetamiseks antud suunistega ning kummagi lahendusega ei õnnestunud tõhusalt lahendada tuvastatud regulatiivseid probleeme. Peale selle on komisjon teinud tihedat tööd liikmesriikidega, et innustada neid pöörama suuremat tähelepanu proportsionaalsusega seotud küsimustele (visiitide kaudu liikmesriikidesse, konverentsi, ühtse turu foorumite ja õpikodade kaudu).

Variant 2a – See lahendaks liikmesriikide ees seisvaid probleeme seoses kohtupraktika tõlgendamisega, selgitaks, milliseid kriteeriume tuleb hinnata, ning parandaks seeläbi teataval määral hindamisi ja nende tulemusi.

Variant 2b – Nii sellel variandil kui ka variandil 3b on samad puudused mis variandil 1. Mittekohustav lähenemisviis ei lahendaks nende liikmesriikide probleemi, kes loobuvad proportsionaalsuse kontrollist, ja see ei välista seega tarbetu koormuse kehtestamist tulevikus ega ole tulemuslik mehhanism läbivaatuste käigus tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks. Peale selle piiraksid samad piirangud võimalust vahetada teavet kodanike ja sidusrühmadega läbipaistvamalt.

¹⁹ M. Koumenta and M. Pagliero (2016), „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU“. Vt: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.

²⁰ Komisjoni talituste töödokument – Käesolevale ettepanekule lisatud mõjuhindang (SWD(2016) 463).

Variant 3a – Perioodilised läbivaatamised tagaksid asjakohasuse kaotanud õigusnormide kõrvalejätmise, samal ajal, kui konsulteerimise lisamine kaasaks paremini kõiki sidusrühmi, k.a tarbijate ühendusi ja kodanikke, tagamaks nende huvide arvessevõtmise.

Variant 3b – Nagu variandi 2b puhulgi ei saa mittekohustav lähenemisviis tagada meetmete võtmist.

Võttes arvesse kogemusi ja käesoleva ettepaneku koostamisel läbi viidud hindamisi, võib järeldada, et kaalutusõiguslik tee – soovitus – ei tagaks vajalike analüüside teostamist, seda eriti kõige keerulisemate juhtumite puhul. Üldist kohustust viia läbi perioodilisi läbivaatamisi, teavitada huvitatud isikuid ning kohustust tagada minimaalne objektiivsus ja erapooletus saab täita üksnes siis, kui rakendamine toimub õiguslikul alusel ja seda saab tagada üksnes direktiiv.

9. oktoobril 2016 andis õiguskontrollikomitee algatusele positiivse hinnangu. Komitee peamised soovitused olid, et ettepanekus tuleks rohkem selgitada selle koostoimet muude algatustega, probleemi ulatust ja miks olemasolevad struktuurid ei suuda seda lahendada, seda, kuidas ettepaneku sätted toimivad, ning kirjeldada põhjalikumalt sidusrühmade seisukohti, samuti mõju VKEdele, tarbijatele ja riigi ametiasutustele. Soovitusi võeti arvesse.

Komitee hinnanguga võite tutvuda aadressil:

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

Eri poliitikavariante ja nende mõju sidusrühmadele on üksikasjalikult analüüsitud mõjuhinnangus, mis on kättesaadav järgmisel veebisaidil:

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

- **Õigusnormide toimivus ja lihtsustamine**

Vastastikune hindamine, mille liikmesriigid koos komisjoniga aastatel 2014–2016 läbi viisid, näitas liikmesriikide reguleerimismeetmete ebaühtlast kontrolli ja selguse puudumist proportsionaalsuse hindamisel kasutatavate kriteeriumide asjus. Sellest järeldub, et riiklikul tasandil läbiviidavad proportsionaalsuse hindamised, mis põhinevad Euroopa Kohtu praktilal ja liikmesriikide lähenemisviisidel nende praegusel kujul, ei saavuta oma potentsiaali lisaväärtuse loomisel ühtse turu ülesehitamiseks.

- **Põhiõigused**

Ettepanek edendab Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud õigusi, nimelt kutsevabadust ja ettevõtlusvabadust.

4. MÕJU EELARVELE

Ettepanekul puudub mõju ELi eelarvele.

5. MUUD KÜSIMUSED

- **Rakenduskavad ning järelevalve, hindamise ja aruandluse kord**

Komisjon annaks nõukogule ja Euroopa Parlamendile regulaarselt aru proportsionaalsuse kontrolli rakendamisest ja edukusest liikmesriikide tasandil. Seda hindamist kavandatakse läbi viia samaaegselt kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi hindamisega.

- **Selgitavad dokumendid (direktiivide puhul)**

Käesolev ettepanek ei nõua ülevõtmiseks siseriiklikku õigusesse täiendavaid selgitavaid dokumente, kuna see põhineb olemasoleval kohtupraktikal ja põhilistel parema õigusloome põhimõtetel. Sellegipoolest võib komisjon anda vajaduse korral täiendavaid juhiseid.

- **Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus**

Artiklitega 1 ja 2 nähakse ette direktiivi reguleerimisese ja kohaldamisala, nimelt õigusraamistiku loomine proportsionaalsuse kontrolli teostamiseks enne uute sätete vastuvõtmist või olemasolevate, reguleeritud kutsealadele juurdepääsu või nendel tegutsemist piiravate õiguslike, regulatiivsete või haldussätete muutmist. Käesolev direktiiv ei hõlma muude ELi õigusaktidega konkreetsete kutsealade reguleerimiseks kehtestatud proportsionaalsuse kontrolli.

Artiklis 3 on sätestatud ettepanekus kasutatud mõisted, mis langevad suures osas kokku direktiivis 2005/36/EÜ kasutatavate mõistetega. Peale selle on esitatud kaks peamist kutsealade reguleerimise liiki, nimelt „reserveeritud tegevusalad“ ja „kaitstud kutsenimetus“.

Artiklis 4 on sätestatud liikmesriikide kohustus viia läbi eelnev proportsionaalsuse kontroll, mille aluseks on kvalitatiivsed ja võimaluse korral ka kvantitatiivsed tõendid.

Artiklis 5 on loetletud avaliku huvi eesmärkidel põhinevad põhjendused, mis on kooskõlas ELi toimimise lepinguga või mille Euroopa Kohus on selliseks tunnistanud. Väljakujunenud kohtupraktika alusel ei saa puhtalt majandusliku iseloomuga põhjused, millel on sisuliselt proteksionistlik eesmärk või mõju, või puhtalt halduslikud põhjused olla ülekaalukas avalik huvi.

Artikli 6 lõikes 1 on sätestatud liikmesriikide üldine kohustus hinnata enne uute, reguleeritud kutsealadele juurdepääsu või nendel tegutsemist piiravate sätete vastuvõtmist või olemasolevate muutmist, kas need sätted on vajalikud ja kohased püstitatud eesmärgi saavutamiseks ning ei lähe kaugemale eesmärgi saavutamiseks vajalikust. Artikli 6 lõikes 2 on sätestatud peamised kriteeriumid, mida pädevad ametiasutused peavad arvestama, näiteks riskide olemus, kutsealale reserveeritud tegevuse ulatus, pädevuse ja tegevuse seos, meetme majanduslik mõju jne. Artikli 6 lõikes 3 kirjeldatakse vähempiiravate vahendite kasutamist püstitatud eesmärkide saavutamiseks, näiteks kaitstud kutsenimetuse kasutamine, reserveerimata tegevusala konkreetsele kutsealale. Artikli 6 lõikes 4 antakse ülevaade elementidest, mida tuleb arvestada kõigi kehtivate, kutsealadele juurdepääsu või nendel tegutsemist piiravate meetmete kogumõju hindamisel.

Artiklis 7 on sätestatud kohustus teavitada enne uute meetmete kehtestamist kõiki huvitatud isikuid ja anda neile võimalus väljendada oma seisukohti.

Artikliga 8 nähakse ette teabevahetus erinevate liikmesriikide pädevate ametiasutuste vahel, andes kutseala reformida kavatsevale liikmesriigile võimaluse koguda teavet teiste liikmesriikide kogemuste kohta.

Artikliga 9 nähakse ette proportsionaalsuse kontrolli läbipaistvus.

Artikliga 10 nähakse ette direktiivi perioodiline läbivaatamine.

Artikliga 11 nähakse ette direktiivi ülevõtmine.

Artikliga 12 nähakse ette direktiivi jõustumine.

Artiklis 13 on sätestatud direktiivi adressaadid.

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,

milles käsitletakse uute kutsealasid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli

(EMPs kohaldatav tekst)

EUROOPA PARLAMENT JA EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 46, artikli 53 lõiget 1 ja artiklit 62,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

olles edastanud seadusandliku akti eelnõu liikmesriikide parlamentidele,

võttes arvesse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamust²¹,

võttes arvesse Regioonide Komitee arvamust²²,

toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt

ning arvestades järgmist:

- (1) Kutsevabadus on põhiõigus. Euroopa Liidu põhiõiguste harta tagab nii kutsevabaduse kui ka ettevõtlusvabaduse. Tööjõu vaba liikumine, asutamisvabadus ja teenuste osutamise vabadus on aluslepingus sätestatud ühtse turu aluspõhimõtted. Seepärast ei tohiks liikmesriikide õigusnormid, mis käsitlevad juurdepääsu reguleeritud kutsealadele, põhjustada põhjendamatuid ja ülemääraseid takistusi nende põhiõiguste kasutamisele.
- (2) Kuna liidu õiguses puuduvad erisätted, mis ühtlustavad reguleeritud kutsealale juurdepääsu ja sellel tegutsemise nõudeid, on liikmesriikidel eesõigus otsustada, kas ja kuidas kutseala reguleerida, järgides mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse põhimõtteid.
- (3) Proportsionaalsuse põhimõte on üks liidu õiguse üldpõhimõtteid. Kohtupraktikast²³ järeldub, et liikmesriikide meetmed, mis võivad takistada aluslepinguga tagatud põhivabaduste kasutamist või muuta selle vähem atraktiivseks, peavad täitma neli tingimust: neid tuleb kohaldada mittediskrimineerivalt, need peavad olema põhjendatud avaliku huvi eesmärkidega, need peavad olema kohased püstitatud eesmärgi saavutamiseks ja need ei tohiks minna kaugemale eesmärgi saavutamiseks vajalikust.

²¹ ELT C , , lk .

²² ELT C , , lk .

²³ Kohtuasi C-55/94 Reinhard Gebhard vs Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano [1995] EKL I-4165.

- (4) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2005/36/EÜ²⁴ kehtestati liikmesriikidele kohustus hinnata juurdepääsu reguleeritud kutsealadele ja nendel tegutsemist piiravate nõuete proportsionaalsust ning teavitada komisjoni hindamise tulemustest, käivitades nn vastastikuse hindamise protsessi. See protsess tähendas, et liikmesriigid pidid vaatama läbi kõik õigusaktid nende territooriumil reguleeritavate kutsealade kohta.
- (5) Vastastikuse hindamise protsess paljastas nende kriteeriumide ebaselguse, mida liikmesriikide pädevad ametiasutused peaksid kasutama juurdepääsu reguleeritud kutsealadele ja nendel tegutsemist piiravate nõuete proportsionaalsuse hindamisel, samuti selliste meetmete ebaühtlase kontrolli kõigil reguleerimistasanditel. Vältimaks siseturu killustamist ja kõrvaldamaks töötaja või füüsilisest isikust ettevõtjana teatavatel kutsealadel tegevuse alustamise ja jätkamise tõkked, on vaja kehtestada liidu tasandil ühtne lähenemisviis, mis hoiaks ära ebaproportsionaalsete õigusaktide vastuvõtmise.
- (6) Komisjon tuvastas oma 28. oktoobri 2015. aasta teatises „Ühtse turu täiustamine: rohkem võimalusi inimestele ja ettevõtetele“²⁵ vajaduse võtta vastu proportsionaalsuse analüüsi raamistik, mida liikmesriigid saaksid kasutada kutsealasid reguleerivate kehtivate õigusnormide läbivaatamisel ja uute kavandamisel.
- (7) Käesoleva direktiiviga hõlmatud meetmed peaksid olema seotud direktiivi 2005/36/EÜ kohaldamisalasse kuuluvate reguleeritud kutsealadega. Käesolev direktiiv peaks kehtima lisaks direktiivile 2005/36/EÜ, piiramata muid, eraldi liidu õigusaktiga kehtestatud sätete kohaldamist, mis reguleerivad juurdepääsu kindlale reguleeritud kutsealale ja sellel tegutsemist.
- (8) Liikmesriigid peaksid saama usaldada ühtset õigusraamistikku, mis põhineb selgelt määratletud õiguslikel mõistetel, mis on seotud kutsealade erinevate reguleerimisviisidega liidus. On mitmeid kutseala reguleerimise viise, näiteks reserveerides juurdepääsu konkreetsele tegevusalale või sellel tegutsemise õiguse kutsekvalifikatsiooni omajatele. Siseriiklikud õigusaktid võivad reguleerida ka ühte kutsealal tegutsemise viisidest, sätestades kutsenimetuse kasutamise tingimused.
- (9) Põhjendatuse ja proportsionaalsuse tõendamise kohustus on liikmesriikidel. Seega peaksid liikmesriigi reguleerimisvajaduse põhjendusele lisanduma asjaomase riigi võetud meetme sobivuse ja proportsionaalsuse analüüs ning konkreetsed tõendid tema argumentide põhjendamiseks.
- (10) On asjakohane kontrollida regulaarselt ja asjaomasele õigusaktile kohase sagedusega juurdepääsu reguleeritud kutsealadele ja nendel tegutsemist piiravate sätete proportsionaalsust. Piiravate siseriiklike õigusaktide proportsionaalsuse kontroll reguleeritud kutsealade valdkonnas peaks põhinema mitte üksnes asjaomase õigusakti eesmärgil selle vastuvõtmise ajal, vaid ka selle mõjul, mida on hinnatud pärast selle vastuvõtmist. Siseriiklike õigusaktide proportsionaalsuse hindamine peaks põhinema sellel, kuidas on olukord valdkonnas muutunud pärast õigusakti vastuvõtmist.
- (11) Liikmesriigid peaksid viima proportsionaalsuse hindamist läbi objektiivselt ja sõltumatult, k.a juhul, kui kutseala reguleeritakse kaudselt, volitades seda tegema konkreetse kutseorgani. Eelkõige hinnates kohalikke asutusi, reguleerivaid asutusi või kutseorganisatsioone, kes võivad tänu kohalike olude paremale tundmisele ja eriteadmistele suuta teatud juhtudel paremini tuvastada parima viisi avaliku huvi

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT L 255, 30.9.2005, lk 22).

²⁵ COM(2015) 550 final.

eesmärkide saavutamiseks, on põhjust muretsemiseks, kui nimetatud asutuste või organisatsioonide poliitiline valik pakub eeliseid juba väljakujunenud ettevõtjatele uute turuletulijate arvel.

- (12) Kui töötaja või füüsilisest isikust ettevõtjana tegevuse alustamise ja jätkamise tingimuseks teatavatel kutsealadel on teatavate, konkreetse kutsekvalifikatsiooniga seotud tingimuste täitmine, mille liikmesriik on otseselt või kaudselt sätestanud, on vaja tagada, et need tingimused on põhjendatud avaliku huvi eesmärkidega, näiteks aluslepingu tähenduses, milleks on avalik kord, avalik julgeolek ja rahvatervis või ülekaalukas üldine huvi, mida tunnistab Euroopa Kohtu praktika. Reguleerimise intensiivsuse määramiseks on oluline tagada avaliku huvi eesmärkide piisav tuvastamine. Näiteks selleks, et tagada rahvatervise kaitse kõrge tase, peaks liikmesriikidel olema kaalutlusruum otsustamiseks, millisel tasemel kaitse nad soovivad rahvatervisele anda ja kuidas see kaitse tuleks saavutada. Samuti on vaja selgitada, et ülekaaluka üldise huviga seotud põhjused, mida Euroopa Kohus tunnustab, on sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalu säilitamine; tarbijate, teenuste kasutajate ja töötajate kaitse; nõuetekohase õigusemõistmise tagamine; kaubandustehingute ausus; võitlus pettustega ning maksudest kõrvalhoidumise ja maksude vältimise vastu; liiklusohutus; keskkonna- ja linnakeskkonna kaitse; loomatervis; intellektuaalomand; rahvusliku ajaloo- ja kunstipärandi kaitse ja säilitamine; sotsiaalpoliitika ja kultuuripoliitika eesmärgid. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale ei saa puhtalt majandusliku iseloomuga põhjused, millel on sisuliselt proteksionistlikud eesmärgid, samuti puhtalt halduslikud põhjused, näiteks kontrollimine või statistiliste andmete kogumine olla ülekaalukas üldine huvi.
- (13) Kui liikmesriik kavatseb kutseala reguleerida või muuta kehtivaid õigusnorme, tuleks võtta arvesse püstitatud avaliku huvi eesmärkidega seotud riskide (eelkõige riski tarbijatele, kutsealaltöötajatele või kolmandatele isikutele) olemust. Samuti tuleks pidada meeles, et kutsealateenuste valdkonnas esineb tavaliselt tarbijate ja kutsealaltöötajate vahel teabe asümmeetria. Kutsealaltöötajatel on kõrgetasemelised erialased teadmised, mida tarbijail ei pruugi olla, mistõttu neil on raske otsustada neile osutatud teenuste kvaliteedi üle.
- (14) Selleks, et täita proportsionaalsuse nõuet, peab meede sobima püstitatud eesmärgi saavutamiseks. Meedet tuleks pidada püstitatud eesmärgi saavutamiseks sobivaks üksnes siis, kui see peegeldab tõeliselt püüdu saavutada seda eesmärki järjekindlalt ja süsteemselt, näiteks kui teatavate tegevusaladega seotud samalaadsete riskide kõrvaldamisega tegeletakse võrreldaval viisil, ja kui võimalikke erandeid asjaomastest piirangutest kohaldatakse kooskõlas püstitatud eesmärgiga. Peale selle peaks liikmesriigi meede aitama saavutada püstitatud eesmärki ja seepärast – kui selle mõju kohapeal ei õigusta seda – ei tuleks seda sobivaks pidada.
- (15) Kutsekvalifikatsiooniga seotud nõudeid tuleks pidada vajalikuks üksnes juhul, kui kehtivaid meetmeid, näiteks tarbijakaitseseadust, ei saa pidada sobivaks või tõeliselt tulemuslikuks püstitatud eesmärgi saavutamisel.
- (16) Elementide hulgas, mida liikmesriikide ametiasutused arvesse võtavad, on kõige olulisemad järgmised: kutsealaga hõlmatud tegevuse ulatuse ja nõutava kutsekvalifikatsiooni seos; ülesannete keerukus eelkõige nõutava koolituse või kogemuse taseme, olemuse ja kestuse mõttes; kas kutsekvalifikatsiooni omandamiseks on erinevaid viise; konkreetse kutsekvalifikatsiooni omajatele reserveeritud kutsealase tegevuse ulatus, ja eelkõige, kas teatavatele kutsealaltöötajatele reserveeritud tegevusalasid saab jagada teiste kutsealade töötajatega; autonoomia määr reguleeritud

kutsealadel tegutsemisel, eriti kui reguleeritud kutsealadega seotud tegevus toimub nõuetekohase kvalifikatsiooniga kutsealatootaja kontrolli ja vastutuse all.

- (17) Kui liikmesriik kutseala reguleerib, tuleb võtta nõuetekohaselt arvesse asjaolu, et tehnoloogia areng võib vähendada tarbijate ja kutsealatootajate vahelist teabe asümmeetriat. Arvestades tehniliste muutuste ja teaduse edusammude kiirust, võib juurdepääsunõuete ajakohastamine olla mitme kutseala puhul äärmiselt oluline.
- (18) Pädevad ametiasutused peaksid võtma arvesse meetme majanduslikku mõju, sh kulu-tulu analüüsi, pöörates erilist tähelepanu konkurentsi tasemele turul ja osutatavate teenuste kvaliteedile, samuti sellele, milline on meetme mõju õigusele teha tööd ning isikute ja teenuste vabale liikumisele liidus. Selle analüüsi alusel peaksid liikmesriigid veenduma eelkõige, kas reguleeritud kutsealadele juurdepääsu ja nendel tegutsemise piirangu ulatus liidus on proportsionaalne püstitatud eesmärkide tähtsuse ja oodatava kasuga.
- (19) Liikmesriigid peaksid võrdlema kõnealust riiklikku meetet alternatiivsete ja vähempiiravate lahendustega, mis võimaldaksid saavutada sama eesmärgi, kuid seaksid vähem piiranguid. Kui meetmed on õigustatud tarbijakaitse seisukohast ja kui tuvastatud riskid piirduvad kutsealatootajate ja tarbijate suhtega, mõjutamata negatiivselt kolmandaid isikuid, võiks eesmärgi saavutada vähempiiravate vahenditega kui tegevusala reserveerimine kutsealatootajaile, näiteks kutsenimetuse kaitsmine või kutseala register. Reguleerimist tegevusalade reserveerimise kaudu tuleks kasutada üksnes juhtudel, kui meetmete eesmärk on hoida ära tõsise kahju oht avalikele huvidele.
- (20) Liikmesriikide ametiasutused peaksid andma üldhinnangu asjaoludele, milles piirav meede vastu võetakse ja seda rakendatakse, ning uurima eelkõige, milline on lisaks kutsekvalifikatsiooni nõudele veel muude nõuete kehtestamise kogumõju. Teatavatel tegevusaladel tegutsemise alustamise ja jätkamise tingimuseks võib olla näiteks selliste sätete täitmine, nagu kutseala organiseerimise, kutseühenduse kohustusliku liikmesuse, kutse-eetika, järelevalve ja vastutusega seotud normid. Seepärast peaksid pädevad ametiasutused meetmete kogumõju hindamisel, võtma arvesse ka muid kehtivaid nõudeid, nagu pidev kutsealane areng, kohustuslik kutsekoja liikmesus, registreerimis- või autoriseerimisskeemid, koguselised piirangud, konkreetse õigusliku vormi ja osaluse nõuded, territoriaalsed piirangud, mitut valdkonda puudutavad piirangud ja ametikohtade kokkusobimatuse reeglid, kindlustuskaitsega seotud nõuded ja kutsealal tegutsemiseks piisava keeleoskuse nõuded. Liikmesriigi võetud meetet ei saa pidada vajalikuks püstitatud eesmärgi saavutamiseks, kui see põhimõtteliselt kordab nõudeid, mis on juba kehtestatud muude õigusnormide või menetluste raames.
- (21) Siseturu nõuetekohaseks toimimiseks on äärmiselt oluline tagada, et liikmesriigid teavitaksid enne uute, reguleeritud kutsealadele juurdepääsu või nendel tegutsemist piiravate sätete vastuvõtmist sellest kodanikke, esindusliite või muid asjaomaseid sidusrühmi, ning annaksid neile võimaluse oma seisukohti avaldada.
- (22) Liikmesriigid peaksid heade tavade vahetamise lihtsustamiseks innustama asjaomaseid pädevaid ametiasutusi jagama muude liikmesriikidega piisavat ja regulaarselt ajakohastatavat teavet kutsealade reguleerimise kohta.
- (23) Et suurendada läbipaistvust ja edendada proportsionaalsuse hindamist võrreldavate kriteeriumide alusel, on oluline, et liikmesriikide esitatav teave oleks reguleeritud kutsealade andmebaasis kõigile huvitatud isikutele märkuste esitamiseks kergesti kättesaadav.

- (24) Kuna käesoleva direktiivi eesmärke, nimelt ülemääraste piirangute kõrvaldamine juurdepääsult reguleeritud kutsealadele ja nendel tegutsemisel, ei suuda liikmesriigid piisavalt saavutada, küll aga saab seda meetme ulatuse tõttu paremini saavutada liidu tasandil, võib liit võtta meetmeid kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega. Kõnealuses artiklis sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei lähe käesolev direktiiv nimetatud eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA DIREKTIIVI:

Artikkel 1

Reguleerimisese

Käesolevas direktiivis sätestatakse õigusnormid, mis käsitlevad ühtset raamistikku proportsionaalsuse kontrolli teostamiseks enne uute, reguleeritud kutsealadele juurdepääsu või nendel tegutsemist piiravate õiguslike, regulatiivsete või haldussätete vastuvõtmist või kehtivate sätete muutmist, et tagada siseturu nõuetekohane toimimine.

Artikkel 2

Kohaldamisala

1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse liikmesriikide õigussüsteemide nõuete suhtes, mis piiravad juurdepääsu reguleeritud kutsealadele või nendel tegutsemist või ühte tegutsemisviisi, sh kutsenimetuse kasutamist ja sellise nimetuse all lubatud kutsealast tegevust, mis kuuluvad direktiivi 2005/36/EÜ kohaldamisalasse.
2. Kui liidu eraldi õigusaktiga on kehtestatud konkreetset kutseala reguleeriv erikord, siis käesoleva direktiivi vastavaid sätteid ei kohaldata.

Artikkel 3

Mõisted

Käesolevas direktiivis kasutatakse direktiivi 2005/36/EÜ mõisteid.

Peale nende kasutatakse järgmisi mõisteid:

- (a) „Kaitstud kutsenimetuse“ on kutseala reguleerimise vorm, mille puhul kutsealase tegevuse või nende rühma nimetuse kasutamise tingimuseks on kindla kutsekvalifikatsiooni omamine asjaomases valdkonnas, kusjuures see tingimus on otseselt või kaudselt kehtestatud õiguslike, regulatiivsete või haldussätetega, ja mille puhul on asjaomase nimetuse väärkasutamine karistatav.
- (b) „Reserveeritud tegevusalad“ on kutseala reguleerimise vorm, mille puhul juurdepääs kutsealasele tegevusele või nende rühmale on õiguslike, regulatiivsete või haldussätetega otseselt või kaudselt reserveeritud reguleeritud kutseala esindajatele, kaasa arvatud juhul, kui tegevusala jagatakse muude reguleeritud kutsealadega.

Artikkel 4

Uute meetmete eelhindamine

1. Liikmesriigid tagavad, et enne uute, reguleeritud kutsealadele juurdepääsu või nendel tegutsemist piiravate õiguslike, regulatiivsete või haldussätete vastuvõtmist või kehtivate sätete muutmist, hindavad asjaomased pädevad ametiasutused nende proportsionaalsust kooskõlas käesoleva direktiivi normidega.
2. Igale lõikes 1 osutatud sättele tuleb lisada üksikasjalik selgitus, et oleks võimalik hinnata selle sätte vastavust proportsionaalsuse põhimõttele.
3. Sätte õigustatus, vajalikkus ja proportsionaalsus peavad olema põhjendatud kvalitatiivsete ja võimaluse korral ka kvantitatiivsete tõenditega.
4. Liikmesriigid kontrollivad regulaarselt ja asjaomasele õigusaktile kohase sagedusega juurdepääsu reguleeritud kutsealadele ja nendel tegutsemist piiravate õiguslike, regulatiivsete või haldussätete proportsionaalsust, võttes sealjuures nõuetekohaselt arvesse olukorra arengut asjaomase meetme vastuvõtmise järel.
5. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et lõikes 1 osutatud proportsionaalsuse kontrolli teostataks objektiivselt ja sõltumatult, sealhulgas kaasates sõltumatuid kontrolliasutusi.

Artikkel 5

Põhjendatus avaliku huvi eesmärkide alusel

1. Liikmesriigid tagavad, et juurdepääsu reguleeritud kutsealadele ja nendel tegutsemist piiravad õiguslikud, regulatiivsed või haldussätted, mida nad kavatsevad vastu võtta, ning muudatused, mida nad kavatsevad teha kehtivates sätetes, oleks põhjendatud avaliku huvi eesmärkidega.
2. Asjaomased pädevad ametiasutused kaaluvad, kas kõnealused sätted on põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise seisukohast või ülekaaluka avaliku huviga, nagu sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalu säilitamine, tarbijate, teenuste kasutajate ja töötajate kaitse, nõuetekohase õigusemõistmise tagamine, kaubandustehingute ausus, võitlus pettustega ning maksudest kõrvalehoidumise ja maksude vältimise vastu, liiklusohutus, keskkonna- ja linnakeskkonna kaitse, loomatervis, intellektuaalomand, rahvusliku ajaloo- ja kunstipärandi kaitse ja säilitamine, sotsiaalpoliitika ja kultuuripoliitika eesmärgid.
3. Puhtalt majandusliku iseloomuga põhjused, millel on sisuliselt proteksionistlik eesmärk või mõju, või puhtalt halduslikud põhjused ei saa olla ülekaalukas avalik huvi, mis õigustab piiranguid juurdepääsule reguleeritud kutsealadele või nendel tegutsemisele.

Artikkel 6

Proportsionaalsus

1. Enne uute, reguleeritud kutsealadele juurdepääsu või nendel tegutsemist piiravate õiguslike, regulatiivsete või haldussätete vastuvõtmist või kehtivate sätete muutmist

hindavad liikmesriigid, kas nimetatud sätted on vajalikud ja kohased püstitatud eesmärgi saavutamiseks ning ei lähe kaugemale eesmärgi saavutamiseks vajalikest.

2. Sätete vajalikkuse ja proportsionaalsuse hindamisel kaaluvad asjaomased pädevad ametiasutused eelkõige:

- (a) püstitatud avaliku huvi eesmärkidega seotud riskide (eelkõige riski tarbijatele, kutsealatootajatele või kolmandatele isikutele) olemust;
- (b) sätte sobivust püstitatud eesmärgi saavutamiseks ning seda, kas säte peegeldab tõeliselt seda eesmärki järjekindlalt ja süsteemselt ja võtab seega arvesse tuvastatud riske nagu võrreldavate tegevusalade puhul;
- (c) sätte vajalikkust ning eelkõige seda, kas erinormid või üldisema iseloomuga normid, nagu tooteohutust käsitlevad õigusaktid või tarbijakaitseõigus, ei ole piisavad püstitatud eesmärgi saavutamiseks;
- (d) kutsealaga hõlmatud või sellele reserveeritud tegevuse ulatuse ja nõutava kutsekvalifikatsiooni seost;
- (e) ülesannete keerukuse ja konkreetsete kutsekvalifikatsioonide omamise vajaduse seost, eelkõige nõutava koolituse või kogemuse taseme, olemuse ja kestuse mõttes, samuti kutsekvalifikatsiooni omandamise erinevate viiside olemasolu;
- (f) konkreetse kutsekvalifikatsiooni omajatele reserveeritud kutsealase tegevuse ulatust ja nimelt seda, kas ja miks teatavatele kutsealadele reserveeritud tegevusalasid saab või ei saa jagada muude kutsealadega;
- (g) autonoomia määra reguleeritud kutsealal tegutsemisel ning organisatsioonilise ja järelevalve korra mõju püstitatud eesmärgi saavutamisele, eriti kui reguleeritud kutsealadega seotud tegevus toimub nõuetekohase kvalifikatsiooniga kutsealatootaja kontrolli ja vastutuse all;
- (h) teaduse ja tehnoloogia arengut, mis võib vähendada tarbijate ja kutsealatootajate vahelist teabe asümmeetriat;
- (i) meetme majanduslikku mõju, pöörates erilist tähelepanu konkurentsi tasemele turul ja osutatavate teenuste kvaliteedile, samuti mõjule isikute ja teenuste vabale liikumisele liidus;
- (j) võimalust kasutada avaliku huvi eesmärgi saavutamiseks vähempiiravaid vahendeid;
- (k) nii kutsealale juurdepääsu kui ka sellel tegutsemise piirangute kogumõju, eelkõige seda, kuidas iga selline nõue aitab kaasa avaliku huvi eesmärgi saavutamisele ja kas ta on selleks vajalik.

3. Kui lõike 2 punkti j puhul on meetmed õigustatud tarbijakaitse seisukohast ja kui tuvastatud riskid piirduvad kutsealatootajate ja tarbijate suhtega, mõjutamata negatiivselt kolmandaid isikuid, hindavad asjaomased pädevad ametiasutused eelkõige seda, kas eesmärki on võimalik saavutada kasutades kaitstud kutsenimetust, tegevusalasid reserveerimata.

4. Lõike 2 punkti k puhul hindavad asjaomased pädevad ametiasutused eelkõige järgmiste nõuete kehtestamise kogumõju:

- (a) reserveeritud tegevusalade olemasolu kaitstud kutsenimetuse kõrval;
- (b) pideva kutsealase arengu nõuded;

- (c) kutseala organiseerimise, kutse-eetika ja järelevalvega seotud õigusnormid;
- (d) kohustuslik kutsekoja liikmesus, registreerimis- või autoriseerimisskeemid, eelkõige juhul, kui need nõuded tähendavad konkreetse kutsekvalifikatsiooni omamist;
- (e) koguselised piirangud, eelkõige tegevuslubade arvu piiravad või minimaalset või maksimaalset konkreetset kutsekvalifikatsiooni omavate töötajate, juhtide või esindajate arvu sätestavad nõuded;
- (f) konkreetse õigusliku vormi või äriühingu osaluse või juhtimisega seotud nõuded, niivõrd kui need nõuded on otseselt seotud reguleeritud kutsealal tegutsemisega;
- (g) territoriaalsed piirangud, eelkõige kui kutseala on sama liikmesriigi eri osades erinevalt reguleeritud;
- (h) nõuded, mis piiravad reguleeritud kutsealal tegutsemist ühiselt või partnerluses, samuti ametikohtade kokkusobimatuse reeglid;
- (i) kindlustuskaitse nõuded või muud personaalse või kollektiivse kaitse vahendid seoses kutsealase vastutusega;
- (j) kutsealal tegutsemiseks piisava keeleoskuse nõuded.

Artikkel 7

Sidusrühmade teavitamine ja kaasamine

Enne uute, reguleeritud kutsealadele juurdepääsu või nendel tegutsemist piiravate õiguslike, regulatiivsete või haldussätete vastuvõtmist või kehtivate sätete muutmist teavitavad liikmesriigid sellest kodanikke, teenuste tarbijaid, esindusliite ja muid asjaomaseid sidusrühmi kui kutseala esindajad sobivate kanalite kaudu, ning annavad neile võimaluse oma seisukohti avaldada.

Artikkel 8

Teabe vahetamine pädevate ametiasutuste vahel

1. Käesoleva direktiivi tõhusaks kohaldamiseks innustavad liikmesriigid enne uute, reguleeritud kutsealadele juurdepääsu või nendel tegutsemist piiravate õiguslike, regulatiivsete või haldussätete vastuvõtmist või kehtivate sätete muutmist regulaarset või vajadusepõhist teabevahetust teiste liikmesriikide pädevate ametiasutustega käesolevas direktiivis käsitletud küsimustes, nagu kuidas nad konkreetset kutseala reguleerivad või reguleerimise tuvastatud mõju samalaadsetes tegevussektorites.
2. Liikmesriigid teatavad komisjonile, millised pädevad ametiasutused vastutavad teave edastamise ja vastuvõtmise eest lõike 1 kohaldamiseks.

Artikkel 9

Läbipaistvus

1. Asjaomased pädevad ametiasutused registreerivad põhjused, miks käesoleva direktiivi kohaselt hinnatud sätted on õigustatud, vajalikud ja proportsionaalsed ning

mis edastatakse vastavalt direktiivi 2005/36/EÜ artiklitele 5 ja 6 komisjonile, direktiivi 2005/36/EÜ artikli 59 lõikes 1 osutatud reguleeritud kutsealade andmebaasis ning seejärel komisjon avalikustab need.

2. Liikmesriigid ja muud huvitatud isikud võivad esitada komisjonile või sätetest teatanud liikmesriigile märkusi.

Artikkel 10

Läbivaatamine

1. Komisjon esitab 18. jaanuariks 2024 ja seejärel iga viie aasta järel Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande käesoleva direktiivi rakendamise ja toimimise, sealhulgas selle kohaldamisala ja tulemuslikkuse kohta.
2. Vajaduse korral lisatakse lõikes 1 osutatud aruandele ka asjakohased ettepanekud.

Artikkel 11

Ülevõtmine

1. Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi täitmiseks vajalikud õigusnormid hiljemalt . Nad edastavad kõnealuste õigus- ja haldusnormide teksti viivitamata komisjonile.

Kui liikmesriigid need meetmed vastu võtavad, lisavad nad nendesse meetmetesse või nende meetmete ametliku avaldamise korral nende juurde viite käesolevale direktiivile. Sellise viitamise viisi näevad ette liikmesriigid.

2. Liikmesriigid edastavad komisjonile käesoleva direktiiviga reguleeritavas valdkonnas nende poolt vastuvõetavate põhiliste siseriiklike õigusnormide teksti.

Artikkel 12

Jõustumine

Käesolev direktiiv jõustub [kahekümnenal] päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Artikkel 13

Adressaadid

Käesolev direktiiv on adresseeritud liikmesriikidele.

Brüssel,

Euroopa Parlamendi nimel
president

Nõukogu nimel
eesistuja