

DIREKTIVA (EU) 2018/958 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**od 28. lipnja 2018.****o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se reguliraju profesije**

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 46., članak 53. stavak 1. i članak 62.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon proslijeđivanja nacrtu zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora ⁽¹⁾,

nakon savjetovanja s Odborom regija,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom ⁽²⁾,

budući da:

- (1) Sloboda izbora zanimanja temeljno je pravo. Poveljom Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”) jamči se sloboda izbora zanimanja i sloboda poduzetništva. Slobodno kretanje radnika, sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga temeljna su načela unutarnjeg tržišta ugrađena u Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Stoga nacionalna pravila kojima se uređuje pristup reguliranim profesijama ne bi trebala predstavljati bilo kakvu neopravdanu ili neproporcionalnu prepreku ostvarenju tih temeljnih prava.
- (2) Budući da nema posebnih odredaba prava Unije kojima se usklađuju zahtjevi za pristup određenoj reguliranoj profesiji ili za njezino obavljanje, u nadležnosti je države članice da odluče hoće li i kako regulirati određenu profesiju u granicama načela nediskriminacije i proporcionalnosti.
- (3) Načelo proporcionalnosti jedno je od općih načela prava Unije. To načelo proizlazi iz sudske prakse ⁽³⁾ u skladu s kojom bi nacionalne mjere koje mogu otežati ili učiniti manje privlačnim ostvarenje temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om trebale zadovoljiti četiri uvjeta, naime trebale bi se primjenjivati na nediskriminirajući način, trebale bi biti opravdane ciljevima od javnog interesa, trebale bi biti prikladne za osiguranje ostvarenja željenog cilja, i ne bi smjele prelaziti okvire potrebne za ostvarenje tog cilja.
- (4) Direktivom 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾ određena je obveza država članica da ocijene proporcionalnost svojih zahtjeva kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje te da Komisiju obavijeste o rezultatima te ocjene pokretanjem „postupka uzajamnog ocjenjivanja”. Taj postupak znači da su države članice morale provesti analitički pregled svojeg zakonodavstva o svim reguliranim profesijama na svojem državnom području.
- (5) Rezultati postupka uzajamnog ocjenjivanja ukazali su na manjak jasnoće u pogledu kriterija koje države članice primjenjuju pri ocjenjivanju proporcionalnosti zahtjeva kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje te na neujednačenu razinu kontrole takvih zahtjeva na svim razinama reguliranja. Stoga bi, kako bi se izbjegla fragmentacija unutarnjeg tržišta i uklonile prepreke pokretanju i obavljanju određenih nesamostalnih ili samostalnih djelatnosti, trebao postojati zajednički pristup na razini Unije kojim će se spriječiti donošenje neproporcionalnih mjera.
- (6) U svojoj komunikaciji od 28. listopada 2015. pod naslovom „Poboljšanje jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća”, Komisija je utvrdila potrebu za donošenjem analitičkog okvira za ocjenjivanje proporcionalnosti kojim se države članice trebaju služiti pri preispitivanju postojećih propisa o profesijama ili pri predlaganju novih.

⁽¹⁾ SL C 288, 31.8.2017., str. 43.⁽²⁾ Stajalište Europskog parlamenta od 14. lipnja 2018. (još nije objavljeno u Službenom listu) i odluka Vijeća od 21. lipnja 2018.⁽³⁾ Presuda Suda Europske unije od 30. studenog 1995, *Gebhard*, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, stavak 37.⁽⁴⁾ Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL L 255, 30.9.2005., str. 22.).

- (7) Cilj je ove Direktive uspostaviti pravila državama članicama za provođenje ocjena proporcionalnosti prije uvođenja novih propisa, ili izmjene postojećih kojima se reguliraju profesije kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta uz istodobno jamčenje transparentnosti i visoke razine zaštite potrošača.
- (8) Djelatnosti obuhvaćene ovom Direktivom trebale bi se odnositi na regulirane profesije obuhvaćene područjem primjene Direktive 2005/36/EZ. Ova bi se Direktiva trebala primjenjivati na zahtjeve kojima se ograničava pristup postojećim reguliranim profesijama ili novim profesijama čije reguliranje razmatraju države članice ili njihovo obavljanje. Ova bi se Direktiva trebala primjenjivati uz Direktivu 2005/36/EZ i ne dovodeći u pitanje druge odredbe utvrđene zasebnim aktom Unije u pogledu pristupa određenoj reguliranoj profesiji ili njezina obavljanja.
- (9) Ovom se Direktivom ne dovodi u pitanje nadležnost država članica da definiraju organizaciju i sadržaj svojih sustava obrazovanja i stručnog osposobljavanja, a posebice u pogledu mogućnosti da strukovnim organizacijama delegiraju ovlast organizacije i nadzora strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Odredbe kojima se ne bi ograničio pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje, uključujući uređivanje, tehničke prilagodbe sadržaja tečajeva osposobljavanja ili modernizaciju propisa o osposobljavanju, ne bi trebale ulaziti u područje primjene ove Direktive. Ako se profesionalno obrazovanje ili osposobljavanje sastoji od plaćenih aktivnosti, trebale bi biti zajamčene sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga.
- (10) Ako države članice prenose posebne zahtjeve koji se odnose na reguliranje određene profesije uspostavljene zasebnim aktom Unije kojim se državama članicama ne daje izbor točnog načina prenošenja, ne bi se trebala primjenjivati ocjena proporcionalnosti kako je utvrđena posebnim odredbama ove Direktive.
- (11) Države članice trebale bi se moći osloniti na zajednički regulatorni okvir koji se temelji na jasno definiranim pravnim konceptima u pogledu različitih načina reguliranja određene profesije diljem Unije. Postoji nekoliko načina reguliranja profesije, primjerice ograničavanjem prava pristupa određenoj profesiji ili njezina obavljanja na nositelje određene stručne kvalifikacije. Države članice isto tako mogu regulirati jedan od načina obavljanja profesije utvrđivanjem uvjeta za korištenje profesionalnih naziva ili nametanjem zahtjeva u pogledu kvalifikacija samo samozaposlenima, plaćenim stručnjacima, ili rukovoditeljima ili pravnim zastupnicima poduzeća, osobito ako se aktivnošću bavi pravna osoba u obliku stručnog trgovačkog društva.
- (12) Prije uvođenja novih ili izmjene postojećih odredaba zakona ili drugih propisa kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje, države članice trebale bi ocijeniti jesu li te odredbe proporcionalne. Opseg ocjenjivanja trebao bi biti proporcionalan prirodi, sadržaju i učinku odredbi koje se uvode.
- (13) Teret dokazivanja opravdanosti i proporcionalnosti je na državama članicama. Razlozi za reguliranje koje država članica navodi kao opravdane trebali bi stoga biti popraćeni analizom primjerenosti i proporcionalnosti mjere koju donosi ta država članica te konkretnim dokazima kojima se potkrepljuju njezini argumenti. Iako država članica ne mora nužno predočiti konkretnu studiju ili određeni oblik dokaza ili materijala kojim se utvrđuje proporcionalnost takve mjere prije njezina donošenja, trebala bi provesti objektivnu analizu, uzimajući u obzir posebne okolnosti te države članice, koja pokazuje da je istinski ugroženo postizanje ciljeva od javnog interesa.
- (14) Države članice trebale bi ocjene proporcionalnosti provoditi na objektivan i neovisan način, uključujući i slučajeve kada je profesija neizravno regulirana, davanjem ovlasti za reguliranje posebnom strukovnom tijelu. Te ocjene mogle bi uključivati mišljenje dobiveno od neovisnog tijela, uključujući postojeća tijela koja su dio nacionalnog zakonodavnog postupka, kojem je dotična država članica povjerila zadaću davanja takvog mišljenja. To je posebno važno u slučajevima u kojima ocjenu provode lokalna nadležna tijela, regulatorna tijela ili strukovne organizacije koji su bolje upoznati s lokalnim uvjetima i imaju specijalizirano znanje, zbog čega bi ona u određenim slučajevima mogla biti prikladnija za utvrđivanje najboljeg načina za ispunjavanje ciljeva od javnog interesa, ali čiji bi izbor politika mogao pogodovati postojećim subjektima na štetu novih sudionika na tržištu.
- (15) Primjereno je, nakon njihova donošenja, pratiti proporcionalnost novih ili izmijenjenih odredbi kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje. Preispitivanje proporcionalnosti ograničavajućih nacionalnih mjera u području reguliranih profesija ne bi se trebalo temeljiti samo na cilju te nacionalne mjere u vrijeme njezina donošenja, nego i na njezinim učincima koji se ocjenjuju nakon njezina donošenja. Ocjena proporcionalnosti nacionalne mjere trebala bi se temeljiti na promjenama koje su nastupile u području regulirane profesije nakon donošenja te mjere.

- (16) Kako je potvrđeno ustaljenom sudskom praksom, zabranjuje se svako neopravdano ograničenje koje se temelji na nacionalnom pravu u kojem se ograničava pravo poslovnog nastana ili pružanja usluga zbog, između ostalog, diskriminacije na temelju državljanstva ili boravišta.
- (17) Ako je pokretanje i obavljanje nesamostalnih ili samostalnih djelatnosti uvjetovano poštovanjem određenih zahtjeva koji se odnose na posebne stručne kvalifikacije koje su izravno ili neizravno propisale države članice, potrebno je osigurati da su takvi zahtjevi opravdani ciljevima od javnog interesa, poput onih u smislu UFEU-a, odnosno javne politike, javne sigurnosti i javnog zdravlja ili prevladavajućim razlozima od javnog interesa koji su kao takvi priznati sudskom praksom Suda. Osim toga, potrebno je pojasniti da je ovo što se navodi u nastavku među prevladavajućim razlozima od javnog interesa koje je priznao Sud: očuvanje financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti; zaštita potrošača, primatelja usluga, uključujući jamčenjem kvalitete obrtništva, i radnika; jamstvo odgovarajuće sudske zaštite; osiguravanje pravednosti trgovinskih transakcija; borba protiv prijevara, sprečavanje utaje i izbjegavanja poreza te jamstvo učinkovitosti fiskalnog nadzora; prometna sigurnost; zaštita okoliša i urbanog okoliša; zdravlje životinja; intelektualno vlasništvo; zaštita i očuvanje nacionalne povijesne i umjetničke baštine; ciljevi socijalne politike; i ciljevi kulturne politike. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, razlozi isključivo gospodarske prirode, kao što je poticanje nacionalnog gospodarstva na štetu temeljnih sloboda, te isključivo administrativni razlozi, kao što je provođenje nadzora ili prikupljanje statističkih podataka, ne mogu predstavljati prevladavajući razlog od javnog interesa.
- (18) Države članice same utvrđuju razinu zaštite koju žele pružiti ciljevima od javnog interesa i prikladnu razinu regulacije, unutar granica proporcionalnosti. Činjenica da jedna država članica propisuje manje stroga pravila od druge države članice ne znači da su pravila te druge države članice neproporcionalna i stoga nespojiva s pravom Unije.
- (19) U pogledu zaštite javnog zdravlja, u skladu s člankom 168. stavkom 1. UFEU-a, mora se zajamčiti visok stupanj zaštite ljudskog zdravlja pri određivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Unije. Ova Direktiva u potpunosti je u skladu s tim ciljem.
- (20) Kako bi se osigurala razmjernost odredbi koje uvode i kako bi se osigurala proporcionalnost izmjena postojećih odredaba, države članice trebale bi uzeti u obzir kriterije za ocjenu proporcionalnosti i dodatne kriterije koji su relevantni za regulirane profesije koja se analizira. Ako država članica želi regulirati određenu profesiju ili izmijeniti postojeća pravila, trebala bi u obzir uzeti prirodu rizika povezanu sa željenim ciljevima od javnog interesa, posebno rizika za primatelje usluga, uključujući potrošače, stručnjake ili treće osobe. Isto bi tako trebalo imati na umu da u području profesionalnih usluga obično postoji asimetrija u informiranosti između potrošača i stručnjaka, s obzirom na to da stručnjaci imaju visoku razinu tehničkog znanja koju potrošači možda nemaju.
- (21) Zahtjeve povezane sa stručnim kvalifikacijama trebalo bi smatrati nužnima samo kada se postojeće mjere, poput propisa u području sigurnosti proizvoda ili zaštite potrošača, ne mogu smatrati prikladnima ili stvarno učinkovitim za ostvarenje željenog cilja.
- (22) Kako bi se ispunio zahtjev proporcionalnosti, mjera bi trebala biti primjerena za osiguranje ostvarenja željenog cilja. Mjera bi se trebala smatrati prikladnom za osiguranje ostvarenja željenog cilja samo ako stvarno odražava brigu za ostvarenje tog cilja na dosljedan i sustavan način, na primjer kada se slični rizici povezani s određenim djelatnostima otklanjaju na usporediv način i kada se sva izuzeća od relevantnih ograničenja primjenjuju u skladu s navedenim ciljem. Nadalje, nacionalna mjera trebala bi stvarno pridonijeti ostvarenju željenog cilja i stoga je ne bi trebalo smatrati prikladnom ako ne utječe na razlog opravdanosti.
- (23) Države članice trebale bi uzeti u obzir ukupni učinak mjere na slobodno kretanje osoba i usluga unutar Unije, na izbor potrošača i kvalitetu pružene usluge. Na temelju toga države članice trebale bi posebno provjeriti je li opseg odredbi kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje proporcionalan važnosti ciljeva koji se žele ostvariti i očekivanih koristi.
- (24) Države članice trebale bi provesti usporedbu predmetne nacionalne mjere s alternativnim i manje ograničavajućim sredstvima kojima bi se omogućilo ostvarenje istog cilja, ali uz manje ograničenja. Ako su mjere opravdane samo zaštitom potrošača i ako su utvrđeni rizici ograničeni na odnos stručnjaka i potrošača te tako ne utječu negativno na treće strane, države članice trebale bi ocijeniti može li se cilj ostvariti sredstvima koja su manje ograničavajuća od ograničavanja djelatnosti na stručnjake. Na primjer, ako potrošači mogu razumno odabrati hoće li se koristiti

uslugama kvalificiranih stručnjaka, trebalo bi primjenjivati manje ograničavajuća sredstva, kao što je zaštita profesionalnog naziva ili upis u strukovni registar. Kada su mjere usmjerene na sprečavanje rizika ozbiljnog ugrožavanja ciljeva od javnog interesa, kao što je javno zdravlje, kao način reguliranja trebalo bi razmotriti djelatnosti koje su ograničene na određenu profesiju i zaštićeni profesionalni naziv.

- (25) Ako je relevantno u svjetlu prirode i sadržaja mjere koja se analizira, države članice također bi trebale uzeti u obzir sljedeće: vezu između opsega profesionalnih djelatnosti obuhvaćenih određenom profesijom i potrebnih stručnih kvalifikacija; složenost poslova, posebno u pogledu razine, prirode i trajanja osposobljavanja ili potrebnog iskustva; postojanje različitih načina za stjecanje stručnih kvalifikacija; mogućnost da se djelatnosti ograničene na određene stručnjake podijele s drugim stručnjacima; i stupanj autonomije u obavljanju regulirane profesije, posebno kad se djelatnosti povezane s reguliranom profesijom obavljaju pod kontrolom i odgovornošću propisno kvalificiranog stručnjaka.
- (26) Ovom se Direktivom uzima u obzir znanstveni i tehnološki napredak te se doprinosi pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta, uključujući u digitalnom okruženju. S obzirom na brzinu tehnološkog razvoja i znanstvenog napretka, od posebne bi važnosti moglo biti ažuriranje zahtjeva za pristup nizu profesija, posebice za profesionalne usluge koje se pružaju elektroničkim sredstvima. Ako država članica regulira određenu profesiju, trebala bi u obzir uzeti činjenicu da se uslijed znanstvenog i tehnološkog razvoja može smanjiti ili povećati asimetrija u informiranosti između stručnjaka i potrošača. Ako znanstveni i tehnološki razvoj predstavlja velik rizik za ciljeve od javnog interesa, na državama je članicama da po potrebi potaknu stručnjake da idu ukorak s tim razvojem.
- (27) Države članice trebale bi provesti sveobuhvatnu ocjenu okolnosti u kojima se mjera donosi i provodi te posebno razmotriti učinak novih ili izmijenjenih odredbi u kombinaciji s ostalim zahtjevima kojima se ograničava pristup određenoj profesiji ili njezino obavljanje. Pokretanje i obavljanje određenih djelatnosti može biti uvjetovano poštovanjem nekoliko zahtjeva kao što su pravila koja se odnose na organizaciju profesije, obvezno članstvo u strukovnoj organizaciji ili tijelu, profesionalnu etiku, nadzor i odgovornost. Stoga bi pri ocjenjivanju učinka novih ili izmijenjenih odredbi države članice trebale uzeti u obzir postojeće zahtjeve, uključujući kontinuirano stručno usavršavanje, obvezno članstvo u strukovnoj organizaciji ili tijelu, programe za registraciju ili dobivanje ovlasti, kvantitativna ograničenja, zahtjeve u pogledu posebnog pravnog oblika ili vlasničke strukture, teritorijalna ograničenja, multidisciplinarna ograničenja i pravila o nespojivosti, zahtjeve u pogledu osiguranja, zahtjeve u pogledu znanja jezika, u mjeri potrebnoj za obavljanje profesije, zahtjeve u pogledu fiksnih minimalnih i/ili maksimalnih tarifa te zahtjeve u pogledu oglašavanja.
- (28) Za ostvarenje ciljeva od javnog interesa može biti prikladno uvesti dodatne zahtjeve. Sama činjenica da njihov pojedinačni ili kombinirani učinak treba ocijeniti ne znači da su ti zahtjevi *prima facie* neproporcionalni. Na primjer, obveza podvrgavanja trajnom stručnom usavršavanju može biti prikladan način osiguranja da stručnjaci prate razvoj u svojim područjima rada sve dok se time ne uvode diskriminirajući i neproporcionalni uvjeti na štetu novih sudionika. Isto tako, obvezno članstvo u strukovnoj organizaciji ili tijelu može se smatrati primjerenim ako je država tim strukovnim organizacijama ili tijelima povjerila zaštitu relevantnih ciljeva od javnog interesa, na primjer nadziranje zakonitog obavljanja profesije ili organiziranje ili nadziranje kontinuiranog stručnog usavršavanja. Ako se neovisnost profesije ne može prikladno zajamčiti drugim sredstvima, države članice mogle bi razmotriti primjenu zaštitnih mjera, kao što je ograničavanje posjedovanja udjela osobama izvan struke ili propisivanje da većinu prava glasa moraju imati osobe koje se bave određenom profesijom, pod uvjetom da takve zaštitne mjere ne prelaze ono što je nužno za zaštitu cilja od javnog interesa. Države bi članice mogle razmotriti uvođenje fiksnih minimalnih i/ili maksimalnih tarifnih zahtjeva koje pružatelji usluga moraju ispuniti, posebice za usluge za koje je to potrebno kako bi se uspješno primijenilo načelo povrata troškova, ako je takvo ograničenje proporcionalno te ako su predviđena odstupanja od minimalnih i/ili maksimalnih tarifa gdje je to potrebno. Ako se uvođenjem dodatnih zahtjeva udvostručuju zahtjevi koje je država članica već uvela u okviru drugih pravila ili postupaka, takvi se zahtjevi ne mogu smatrati proporcionalnima za postizanje željenog cilja.
- (29) Na temelju glave II. Direktive 2005/36/EZ, države članice ne mogu pružateljima usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koji pružaju profesionalne usluge na privremenoj ili povremenoj osnovi nametnuti zahtjeve ili ograničenja zabranjena u toj Direktivi, kao što su odobrenje, registracija ili članstvo u strukovnoj organizaciji ili tijelu ili obvezu postojanja predstavnika na teritoriju države članice domaćina u svrhu omogućavanja pristupa reguliranoj profesiji ili njezinog obavljanja. Države članice mogu, gdje je to potrebno, od pružatelja usluga koji žele privremeno pružati usluge tražiti da dostave informacije u obliku pisane izjave koja se dostavlja prije prvog pružanja usluge i koja se obnavlja svake godine. Stoga, kako bi se olakšalo pružanje profesionalnih usluga, potrebno je ponovno napomenuti, uzimajući u obzir privremenu ili povremenu prirodu usluge, da bi zahtjevi kao što su automatska privremena registracija ili pro forma članstvo u strukovnoj organizaciji ili tijelu, prethodne

izjave i zahtjevi u pogledu dokumenata, kao i plaćanje naknade ili bilo kakvih troškova, trebali biti proporcionalni. Ti uvjeti ne bi trebali dovesti do neproporcionalnog opterećenja pružatelja usluga niti bi trebali sprečavati slobodno pružanje usluga odnosno učiniti ga manje privlačnim. Države članice osobito bi trebale ocijeniti jesu li zahtjevi za pružanjem određenih informacija i dokumenata iz Direktive 2005/36/EZ i mogućnost dobivanja dodatnih pojedinosti putem administrativne suradnje između država članica preko informacijskog sustava unutarnjeg tržišta proporcionalni i dostatni za sprečavanje ozbiljnog rizika da pružatelji usluga zaobiđu primjenjive propise. Međutim, ova se Direktiva ne bi trebala primjenjivati na mjere osmišljene kako bi se osiguralo poštovanje primjenjivih općih uvjeta za zapošljavanje.

- (30) Kao što je potvrđeno ustaljenom sudskom praksom, zdravlje i život ljudi na prvom je mjestu među interesima zaštićenima UFEU-om. Prema tome, države članice trebale bi uzeti u obzir cilj osiguravanja visoke razine zaštite zdravlja ljudi pri procjeni zahtjeva za zdravstvene profesije, kao što su djelatnosti koje su ograničene na određenu profesiju, zaštićeni profesionalni nazivi, trajno stručno usavršavanje ili pravila koja se odnose na organizaciju profesije, profesionalnu etiku i nadzor uz poštovanje minimalnih uvjeta osposobljavanja utvrđenih u Direktivi 2005/36/EZ. Države članice posebno bi trebale osigurati da je reguliranje profesija iz područja zdravstvene skrbi povezanih s javnim zdravljem i sigurnošću pacijenata proporcionalno i da pridonosi jamčenju pristupa zdravstvenoj skrbi, što je prepoznato kao temeljno pravo u Povelji, kao i jamčenju pristupa sigurnoj, visokokvalitetnoj i učinkovitoj zdravstvenoj skrbi za građane na svojem državnom području. Prilikom utvrđivanja politika za zdravstvene usluge trebalo bi uzeti u obzir potrebu za osiguravanjem dostupnosti i visoke kvalitete usluga, te odgovarajuće i sigurne opskrbe medicinskim proizvodima, u skladu s potrebama javnog zdravlja na državnom području dotične države članice, kao i potrebu osiguranja profesionalne neovisnosti zdravstvenih stručnjaka. Što se tiče opravdanosti reguliranja profesija iz područja zdravstvene skrbi, države članice trebale bi uzeti u obzir cilj osiguravanja visoke razine zaštite ljudskog zdravlja, uključujući pristupačnost i visoku kvalitetu zdravstvene skrbi za građane, te adekvatnu i sigurnu opskrbu medicinskim proizvodima, uzimajući u obzir diskrecijsko pravo iz članka 1. ove Direktive.
- (31) Za pravilno je funkcioniranje unutarnjeg tržišta ključno osigurati da države članice građanima, predstavničkim udruženjima i drugim relevantnim dionicima, uključujući socijalne partnere, prije uvođenja novih ili izmjene postojećih zahtjeva kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje o tome pruže informacije. Države članice trebale bi na odgovarajući način uključiti sve zainteresirane strane i dati im priliku da iznesu svoja mišljenja. Ako je to relevantno i prikladno, države bi članice trebale provesti javna savjetovanja u skladu sa svojim nacionalnim postupcima.
- (32) Države članice trebale bi isto tako u cijelosti uzeti u obzir prava građana na pristup pravosuđu, kao što je zajamčeno člankom 47. Povelje i člankom 19. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji (UEU). Iz toga u skladu s postupcima propisanim nacionalnim pravom i ustavnim načelima slijedi da bi nacionalni sudovi trebali moći procijeniti proporcionalnost zahtjeva koji se nalaze u području primjene ove Direktive kako bi se za svaku fizičku ili pravnu osobu zajamčilo pravo na djelotvoran pravni lijek protiv ograničavanja slobode odabira zanimanja, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.
- (33) U svrhu razmjene informacija o najboljim praksama države članice trebale bi poduzeti potrebne mjere da potaknu dijeljenje primjerenih i redovito ažuriranih informacija o reguliranju profesija, uključujući one o utjecaju takvog reguliranja, s drugim državama članicama, kao i o učincima takvog reguliranja. Komisija bi trebala olakšati tu razmjenu.
- (34) Kako bi se povećala transparentnost i promicalo ocjene proporcionalnosti utemeljene na usporedivim kriterijima, informacije koje dostave države članice, ne dovodeći u pitanje članak 346. UFEU-a, trebale bi biti lako dostupne u bazi podataka o reguliranim profesijama kako bi se drugim državama članicama i svim zainteresiranim stranama omogućilo dostavljanje primjedbi Komisiji i dotičnim državama članicama. Te bi primjedbe Komisija trebala uzeti u obzir na odgovarajući način u svojem sažetom izvješću koje se sastavlja u skladu s Direktivom 2005/36/EZ.
- (35) S obzirom na to da ciljeve ove Direktive, to jest osiguravanje pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta i izbjegavanje neproporcionalnih ograničenja pristupa reguliranim profesijama ili njihovog obavljanja, ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog opsega djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. UEU-a. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Direktiva ne prelazi ono što je potrebno za ostvarenje tih ciljeva,

DONIJELI SU OVU DIREKTIVU:

Članak 1.

Predmet

Ovom se Direktivom utvrđuju pravila o zajedničkom okviru za provođenje ocjena proporcionalnosti prije uvođenja novih ili izmjene postojećih odredbi zakona ili drugih propisa kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta te istodobno zajamčila visoka kvaliteta zaštite potrošača. Ona ne utječe na nadležnost država članica, ako pravila nisu usklađena, ni njihovo diskrecijsko pravo da odluče hoće li i kako regulirati određenu profesiju u granicama načela nediskriminacije i proporcionalnosti.

Članak 2.

Područje primjene

1. Ova se Direktiva primjenjuje na odredbe zakona ili druge propise država članica kojima se ograničava pristup reguliranoj profesiji ili njezino obavljanje ili jedan od načina njezina obavljanja, uključujući korištenje profesionalnog naziva i profesionalnih djelatnosti koje su dopuštene na temelju takvog naziva, koji su obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2005/36/EZ.

2. Ako su zasebnim aktom Unije, koji državama članicama ne ostavlja izbor točnog načina prenošenja, utvrđeni posebni zahtjevi u pogledu reguliranja određene profesije, odgovarajuće se odredbe ove Direktive ne primjenjuju.

Članak 3.

Definicije

Za potrebe ove Direktive primjenjuju se definicije iz Direktive 2005/36/EZ.

Osim toga, primjenjuju se sljedeće definicije:

- (a) „zaštićeni profesionalni naziv” znači oblik reguliranja profesije u kojem je upotreba naziva u profesionalnoj djelatnosti ili skupini profesionalnih djelatnosti izravno ili neizravno uvjetovana posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija na temelju zakona ili drugih propisa, i u kojem nepropisna upotreba tog naziva podliježe sankcijama;
- (b) „djelatnosti koje su ograničene na određenu profesiju” znači oblik reguliranja profesije u kojem je pristup profesionalnoj djelatnosti ili skupini profesionalnih djelatnosti izravno ili neizravno, na temelju zakona ili drugih propisa, ograničen na članove određene regulirane profesije koji imaju određenu profesionalnu kvalifikaciju, uključujući kada se djelatnost dijeli s drugim reguliranim profesijama.

Članak 4.

Ex ante ocjena novih mjera i praćenje

1. Države članice provode ocjenu proporcionalnosti u skladu s pravilima utvrđenima ovom Direktivom prije uvođenja novih ili izmjene postojećih odredbi zakona ili drugih propisa kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje.

2. Opseg ocjenjivanja iz stavka 1. proporcionalan je prirodi, sadržaju i učinku odredbe.

3. Svaka odredba iz stavka 1. popraćena je izjavom koja je dovoljno detaljna i kojom se omogućuje procjena usklađenosti s načelom proporcionalnosti.

4. Razlozi zbog kojih se određena odredba iz stavka 1. smatra opravdanom i proporcionalnom temelje se na kvalitativnim i, kada je moguće i relevantno, kvantitativnim elementima.

5. Države članice osiguravaju da se ocjena iz stavka 1. provodi na objektivan i neovisan način.

6. Države članice prate usklađenost novih ili izmijenjenih odredbi zakona i drugih propisa kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama s načelom proporcionalnosti nakon njihovog usvajanja, uzimajući u obzir promjene koje su nastupile nakon donošenja dotičnih odredbi.

*Članak 5.***Nediskriminacija**

Prilikom uvođenja novih ili izmjene postojećih odredbi zakona ili drugih propisa kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje države članice osiguravaju da te odredbe nisu ni izravno ni neizravno diskriminatorne na temelju državljanstva ili boravišta.

*Članak 6.***Opravidanost na temelju ciljeva od javnog interesa**

1. Države članice osiguravaju da su odredbe zakona ili drugih propisa kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje koje namjeravaju uvesti i izmjene postojećih odredbi koje namjeravaju izvršiti opravdane ciljevima od javnog interesa.

2. Države članice posebno razmatraju jesu li odredbe iz stavka 1. objektivno opravdane na temelju javne politike, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, ili prevladavajućim razlozima od javnog interesa, kao što su očuvanje financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti; zaštita potrošača, primatelja usluga i radnika; jamstvo odgovarajuće sudske zaštite; osiguravanje pravednosti trgovinskih transakcija; borba protiv prijevara i sprečavanje utaje ili izbjegavanja poreza te očuvanje učinkovitosti fiskalnog nadzora; prometna sigurnost; zaštita okoliša i urbanog okoliša; zdravlje životinja; intelektualno vlasništvo; zaštita i očuvanje nacionalne povijesne i umjetničke baštine; ciljevi socijalne politike; i ciljevi kulturne politike.

3. Razlozi isključivo gospodarske prirode ili isključivo administrativni razlozi ne mogu predstavljati prevladavajuće razloge u javnom interesu kojima se opravdava ograničenje pristupa reguliranim profesijama ili njihovog obavljanja.

*Članak 7.***Proporcionalnost**

1. Države članice osiguravaju da su odredbe zakona ili drugih propisa koje uvode i kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje i izmjene postojećih odredbi potrebne i prikladne za osiguranje ostvarenja željenog cilja i ne prelaze li okvire potrebne za ostvarenje tog cilja.

2. U tu svrhu, prije donošenja odredbi iz stavka 1., države članice razmatraju:

- (a) prirodu rizika povezanih sa željenim ciljevima od javnog interesa, posebno rizika za primatelje usluga, uključujući potrošače, te za stručnjake ili treće osobe;
- (b) jesu li postojeća posebna ili općenita pravila, poput onih iz zakona o sigurnosti proizvoda ili zaštiti potrošača, nedostatna za postizanje željenog cilja;
- (c) prikladnost odredbe, to jest njezinu primjerenost za ostvarenje željenog cilja, i odražava li ona stvarno taj cilj na dosljedan i sustavan način te tako rješava utvrđene rizike na sličan način kao u usporedivim djelatnostima;
- (d) učinak na slobodno kretanje osoba i usluga unutar Unije, izbor potrošača i kvalitetu pružene usluge;
- (e) mogućnost primjene manje ograničavajućih sredstava za ostvarenje cilja od javnog interesa; ako su odredbe, za potrebe ove točke, opravdane samo zaštitom potrošača i ako su utvrđeni rizici ograničeni na odnos stručnjaka i potrošača bez negativnog utjecaja na treće osobe, države članice posebno ocjenjuju može li se cilj ostvariti sredstvima koja su manje ograničavajuća od ograničavanja djelatnosti;
- (f) učinak novih ili izmijenjenih odredbi u kombinaciji s drugim zahtjevima kojima se ograničava pristup profesiji ili njezino obavljanje, a posebno način na koji nove ili izmijenjene odredbe u kombinaciji s drugim zahtjevima doprinose postizanju istog cilja od javnog interesa te pitanje jesu li nužne za postizanje tog cilja.

Države članice razmatraju i sljedeće elemente, ako su relevantni u svjetlu prirode i sadržaja odredbi koje se analiziraju:

- (a) vezu između opsega djelatnosti obuhvaćenih određenom profesijom ili ograničenih na tu profesiju i potrebnih stručnih kvalifikacija;

- (b) vezu između složenosti dotičnih poslova i potrebe da oni koji ih obavljaju posjeduju posebne stručne kvalifikacije, posebno u pogledu razine, prirode i trajanja osposobljavanja ili potrebnog iskustva;
- (c) mogućnost stjecanja stručne kvalifikacije na druge načine;
- (d) mogu li se ili ne mogu, i zašto, djelatnosti ograničene na određenu profesiju podijeliti s drugim profesijama;
- (e) stupanj autonomije u obavljanju regulirane profesije te učinak organizacijskih i nadzornih rješenja na ostvarenje željenog cilja, posebno ako se djelatnosti povezane s reguliranom profesijom obavljaju pod nadzorom i odgovornošću propisno kvalificiranog stručnjaka;
- (f) znanstveni i tehnološki razvoj kojim se može učinkovito smanjiti ili povećati asimetrija u informiranosti između stručnjaka i potrošača;

3. Za potrebe stavka 2. prvog podstavka točke (f) države članice ocjenjuju učinak novih ili izmijenjenih odredbi u kombinaciji s jednim ili više zahtjeva, imajući pritom na umu da bi takvi učinci mogli biti i pozitivni i negativni, a posebice ocjenjuju učinak sljedećih odredbi:

- (a) djelatnosti koje su ograničene na određenu profesiju, zaštićeni profesionalni naziv ili svaki drugi oblik reguliranja u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) Direktive 2005/36/EZ;
- (b) obveze kontinuiranog stručnog usavršavanja;
- (c) pravila koja se odnose na organizaciju profesije, profesionalnu etiku i nadzor;
- (d) obvezno članstvo u strukovnoj organizaciji ili tijelu, programi za registraciju ili dobivanje ovlasti, posebno ako ti zahtjevi podrazumijevaju posjedovanje određenih stručnih kvalifikacija;
- (e) kvantitativna ograničenja, posebno zahtjevi kojima se ograničava broj dozvola za obavljanje djelatnosti, ili utvrđuje najmanji ili najveći broj zaposlenika, rukovoditelja ili predstavnika koji imaju određene stručne kvalifikacije;
- (f) zahtjevi u pogledu posebnog pravnog oblika ili zahtjevi koji se odnose na vlasničku strukturu ili upravljanje poduzećem, u mjeri u kojoj su ti zahtjevi izravno povezani s obavljanjem regulirane profesije;
- (g) teritorijalna ograničenja, uključujući kada je profesija u dijelovima državnog područja države članice regulirana na način koji je drukčiji od načina na koji je regulirana u drugim dijelovima;
- (h) zahtjevi kojima se ograničava zajedničko ili partnersko obavljanje regulirane profesije, te pravila o nespojivosti;
- (i) zahtjevi u pogledu osigurateljskog pokrića ili druge osobne ili kolektivne zaštite od profesionalne odgovornosti;
- (j) zahtjevi u pogledu znanja jezika, u mjeri potrebnog za obavljanje profesije;
- (k) fiksni minimalni i/ili maksimalni tarifni zahtjevi;
- (l) zahtjevi u pogledu oglašavanja.

4. Prije uvođenja novih ili izmjene postojećih odredbi države članice isto tako osiguravaju usklađenost posebnih zahtjeva povezanih s privremenim ili povremenim pružanjem usluga s načelom proporcionalnosti pod uvjetima navedenima u glavi II. Direktive 2005/36/EZ, uključujući:

- (a) automatsku privremenu registraciju ili pro forma članstvo u strukovnoj organizaciji ili tijelu, kako je navedeno u članku 6. prvom podstavku točki (a) Direktive 2005/36/EZ;
- (b) izjavu koja se daje unaprijed na temelju članka 7. stavka 1. Direktive 2005/36/EZ, dokumente koji se zahtijevaju u skladu sa stavkom 2. tog članka ili bilo drugi jednakovrijedan zahtjev;
- (c) plaćanje naknade ili bilo kakvih troškova koje snosi pružatelj usluga i koji su povezani s administrativnim postupcima koji se odnose na pristup reguliranim profesijama.

Ovaj se stavak ne primjenjuje na mjere osmišljene kako bi se osigurala usklađenost s primjenjivim općim uvjetima za zapošljavanje koje države članice primjenjuju u skladu s pravom Unije.

5. Ako se odredbe iz ovog članka odnose na reguliranje profesija iz područja zdravstvene skrbi i povezane su sa sigurnošću pacijenata, države članice uzimaju u obzir cilj osiguravanja visoke razine zaštite zdravlja ljudi.

Članak 8.

Informiranje i uključenost dionika

1. Države članice na odgovarajuće načine stavljaju informacije na raspolaganje građanima, primateljima usluga i drugim bitnim dionicima, uključujući one koji nisu članovi određene profesije, prije uvođenja novih ili izmjene postojećih odredbi zakona ili drugih propisa kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje.

2. Države članice na odgovarajući način uključuju sve zainteresirane strane i daju im priliku da iznesu svoja mišljenja. Ako je to relevantno i prikladno, države članice provode javna savjetovanja u skladu sa svojim nacionalnim postupcima.

Članak 9.

Učinkoviti pravni lijek

Države članice osiguravaju dostupnost učinkovitog pravnog lijeka u pogledu pitanja obuhvaćenih ovom Direktivom u skladu s postupcima utvrđenima nacionalnim zakonodavstvom.

Članak 10.

Razmjena informacija među državama članicama

1. Radi učinkovite primjene ove Direktive, države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi potaknule razmjenu informacija među državama članicama o pitanjima obuhvaćenima ovom Direktivom, i o posebnom načinu na koji reguliraju profesiju ili o učincima tog reguliranja. Komisija olakšava takvu razmjenu informacija.

2. Države članice obavješćuju Komisiju o javnim tijelima odgovornim za prenošenje i primanje informacija u smislu primjene stavka 1.

Članak 11.

Transparentnost

1. Razloge zbog kojih se smatra da su odredbe ocijenjene u skladu s ovom Direktivom opravdane i proporcionalne, a koji se, zajedno s tim odredbama, moraju priopćiti Komisiji u skladu s člankom 59. stavkom 5. Direktive 2005/36/EZ države članice unose u bazu podataka o reguliranim profesijama iz članka 59. stavka 1. Direktive 2005/36/EZ te ih Komisija javno obznanjuje.

2. Države članice i druge zainteresirane strane mogu dostaviti primjedbe Komisiji ili državi članici koja je priopćila odredbe i razloge na temelju kojih se one smatraju opravdanima i proporcionalnima. Te napomene Komisija na odgovarajući način uzima u obzir u svojem sažetom izvješću sastavljenom u skladu s člankom 59. stavkom 8. Direktive 2005/36/EZ.

Članak 12.

Preispitivanje

1. Do 18. siječnja 2024. i svakih pet godina nakon toga, Komisija podnosi izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi i rezultatima ove Direktive uključujući, među ostalim aspektima, njezino područje primjene i učinkovitost.

2. Uz izvješće iz stavka 1., prema potrebi, prilažu se odgovarajući prijedlozi.

Članak 13.

Prenošenje

1. Države članice stavljaju na snagu zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom do 30. srpnja 2020. One o tome odmah obavješćuju Komisiju.

Kada države članice donose te mjere, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Države članice određuju načine tog upućivanja.

2. Države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih mjera nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.

Članak 14.

Stupanje na snagu

Ova Direktiva stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Članak 15.

Adresati

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu 28. lipnja 2018.

Za Europski parlament

Predsjednik

A. TAJANI

Za Vijeće

Predsjednica

L. PAVLOVA
