

DIRECTIVA (UE) 2018/958 A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI**din 28 iunie 2018****privind efectuarea unui test de proporționalitate înainte de adoptarea unor noi reglementări referitoare la profesii**

PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 46, articolul 53 alineatul (1) și articolul 62,

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

după transmiterea proiectului de act legislativ către parlamentele naționale,

având în vedere avizul Comitetului Economic și Social European ⁽¹⁾,

după consultarea Comitetului Regiunilor,

hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară ⁽²⁾,

întrucât:

- (1) Libertatea de alegere a ocupației reprezintă un drept fundamental. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) garantează libertatea de alegere a ocupației, precum și libertatea de a desfășura o activitate comercială. Libera circulație a lucrătorilor, libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii sunt principii fundamentale ale pieței interne, înscrise în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Prin urmare, normele naționale privind accesul la profesiile reglementate nu ar trebui să constituie un obstacol nejustificat sau disproporționat în calea exercitării acestor drepturi fundamentale.
- (2) În absența unor dispoziții specifice stabilite în dreptul Uniunii, care să armonizeze cerințele privind accesul la o profesie reglementată sau exercitarea acesteia, competența de a decide dacă și în ce mod reglementează o profesie aparține unui stat membru, în limitele principiilor nediscriminării și proporționalității.
- (3) Principiul proporționalității este unul dintre principiile generale ale dreptului Uniunii. Din jurisprudență ⁽³⁾ rezultă că măsurile naționale susceptibile să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea libertăților fundamentale garantate de TFUE ar trebui să îndeplinească patru condiții, respectiv ar trebui: să se aplice în mod nediscriminatoriu; să fie justificate de obiective de interes public; să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului pe care îl urmăresc; și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului respectiv.
- (4) Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului ⁽⁴⁾ include o obligație ca statele membre să evalueze proporționalitatea cerințelor din cadrul sistemului lor juridic care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora și să comunice rezultatele evaluării respective către Comisie, lansând „procesul de evaluare reciprocă”. Acest proces înseamnă că statele membre trebuiau să efectueze o examinare a întregii lor legislații referitoare la toate profesiile care au fost reglementate pe teritoriul lor.
- (5) În urma procesului de evaluare reciprocă, a fost identificată lipsa clarității în ceea ce privește criteriile care trebuie utilizate de statele membre în momentul evaluării proporționalității cerințelor care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora, precum și un control inegal al unor astfel de cerințe la toate nivelurile reglementării. Prin urmare, pentru a se evita fragmentarea pieței interne și a se elimina barierele din calea accesului la anumite activități salariate sau independente, precum și obstacolele din calea exercitării acestora, ar trebui să existe o abordare comună la nivelul Uniunii, care să prevină adoptarea unor măsuri disproporționate.
- (6) În comunicarea sa din 28 octombrie 2015, denumită „Ameliorarea pieței unice: mai multe oportunități pentru cetățeni și pentru întreprinderi”, Comisia a identificat necesitatea adoptării unui cadru de analiză a proporționalității pe care statele membre să îl utilizeze atunci când revizuiesc reglementările existente privind profesiile sau atunci când propun reglementări noi.

⁽¹⁾ JO C 288, 31.8.2017, p. 43.

⁽²⁾ Poziția Parlamentului European din 14 iunie 2018 (nepublicată încă în Jurnalul Oficial) și Decizia Consiliului din 21 iunie 2018.

⁽³⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 30 noiembrie 1995, Gebhard C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, punctul 37.

⁽⁴⁾ Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO L 255, 30.9.2005, p. 22).

- (7) Prezenta directivă urmărește să stabilească norme pentru ca evaluarea proporționalității să fie efectuată de către statele membre înainte de introducerea unor noi reglementări profesionale sau de modificarea celor existente, pentru a asigura buna funcționare a pieței interne, garantând în același timp transparența și un nivel ridicat de protecție a consumatorilor.
- (8) Activitățile reglementate de prezenta directivă ar trebui să vizeze profesiile reglementate care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2005/36/CE. Prezenta directivă ar trebui să se aplice cerințelor care restricționează accesul la profesiile reglementate existente sau la noile profesii pe care statele membre intenționează să le reglementeze, precum și celor care restricționează exercitarea acestora. Prezenta directivă ar trebui să se aplice în plus față de Directiva 2005/36/CE și fără a aduce atingere altor dispoziții prevăzute într-un act separat al Uniunii referitor la accesul la o anumită profesie reglementată sau exercitarea acesteia.
- (9) Prezenta directivă nu aduce atingere competenței statelor membre de a defini organizarea și conținutul sistemelor lor de educație și de formare profesională, în special în ceea ce privește posibilitatea de a delega organizațiilor profesionale competența de a organiza sau a superviza educația și formarea profesională. Dispozițiile care nu restricționează accesul la profesii reglementate sau exercitarea acestora, inclusiv modificările de redactare, adaptările tehnice la conținutul cursurilor de formare sau modernizările reglementărilor în materie de formare nu ar trebui să intre în domeniul de aplicare al prezentei directive. În cazul în care perioada de studii sau de formare profesională constă în activități remunerate, ar trebui garantată libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii.
- (10) În cazul în care statele membre transpun cerințe specifice privind reglementarea unei anumite profesii, stabilite într-un act separat al Uniunii, care nu lasă la alegerea statelor membre modul exact în care urmează a fi transpuse, evaluarea proporționalității, astfel cum este prevăzută în dispozițiile specifice din prezenta directivă, nu ar trebui să se aplice.
- (11) Statele membre ar trebui să fie în măsură să se bazeze pe un cadru de reglementare comun, bazat pe concepte juridice clar definite în ceea ce privește diversele modalități de a reglementa o anumită profesie pe teritoriul Uniunii. Există mai multe modalități de a reglementa o anumită profesie, de exemplu, rezervând accesul la o anumită activitate sau exercitarea acesteia pentru deținătorii unei calificări profesionale. De asemenea, statele membre pot reglementa una dintre modalitățile de exercitare a unei profesii, stabilind condiții pentru utilizarea titlurilor profesionale sau impunând cerințe de calificare numai persoanelor care desfășoară o activitate independentă, membrilor salariați ai profesiei, sau managerilor sau reprezentanților legali ai întreprinderilor, în special în cazul în care activitatea este desfășurată în forma unei societăți profesionale.
- (12) Înainte de a introduce noi dispoziții legislative, de reglementare sau administrative care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora, sau înainte de a modifica dispozițiile existente, statele membre ar trebui să se asigure că aceste dispoziții sunt proporționale. Amploarea evaluării ar trebui să fie proporțională cu natura, conținutul și impactul dispozițiilor introduse.
- (13) Sarcina probei privind caracterul justificat și proporționalitatea revine statelor membre. Motivele invocate de un stat membru pentru reglementare ar trebui, așadar, să fie însoțite de o analiză a caracterului oportun și a proporționalității măsurii adoptate de statul membru în cauză, precum și de probe specifice care să permită susținerea argumentării sale. Deși nu are obligația de a prezenta un studiu specific sau un tip specific de probe ori materiale care să stabilească proporționalitatea unei astfel de măsuri înainte de adoptarea sa, statul membru în cauză ar trebui să efectueze o analiză obiectivă, ținând seama de circumstanțele sale naționale specifice, care demonstrează că există un risc real de neîndeplinire a unor obiective de interes public.
- (14) Statele membre ar trebui să efectueze evaluări ale proporționalității în mod obiectiv și independent, inclusiv în cazul în care o profesie este reglementată indirect prin acordarea competenței de a reglementa unei anumite organizații profesionale. Respectivul evaluări pot include un aviz din partea unui organism independent, inclusiv a organismelor existente care sunt parte a procesului legislativ național, împuternicit de statul membru în cauză să emită un astfel de aviz. Acest lucru este important în special în cazurile în care evaluarea este efectuată de către autoritățile locale, organismele de reglementare sau organizațiile profesionale, a căror apropiere de condițiile locale și ale căror cunoștințe de specialitate ar putea, în anumite cazuri, să le confere un avantaj pentru identificarea celui mai bun mod de a îndeplini obiectivele de interes public, dar ale căror opțiuni de politică ar putea acorda beneficii operatorilor stabiliți, în detrimentul actorilor nou-intrați pe piață.
- (15) Este necesar să se monitorizeze proporționalitatea dispozițiilor noi sau modificate care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora după adoptarea acestora. O revizuire a proporționalității unei măsuri naționale restrictive în domeniul profesiilor reglementate ar trebui să se bazeze nu numai pe obiectivul respectivei măsuri naționale la momentul adoptării sale, ci și pe efectele sale, evaluate după adoptarea acesteia. Evaluarea proporționalității măsurii naționale ar trebui să se bazeze pe evoluțiile constatate în domeniul profesiei reglementate după adoptarea măsurii.

- (16) După cum confirmă jurisprudența constantă, este interzisă orice restricționare nejustificată rezultată din restrângerea prin dreptul național a libertății de stabilire sau a libertății de a presta servicii, inclusiv orice discriminare pe motiv de naționalitate sau reședință.
- (17) În cazul în care accesul la anumite activități salariate sau independente sau exercitarea acestora sunt condiționate de respectarea anumitor cerințe referitoare la calificări profesionale specifice, stabilite în mod direct sau indirect de către statele membre, este necesar să se asigure faptul că aceste cerințe sunt justificate de obiective de interes public, cum ar fi cele în sensul TFUE, și anume ordinea publică, siguranța publică și sănătatea publică sau de motive imperative de interes public, recunoscute ca atare în jurisprudența Curții de Justiție. Este necesar, de asemenea, să se clarifice că, printre motivele imperative de interes public recunoscute de Curtea de Justiție se numără: păstrarea echilibrului financiar al sistemului de securitate socială, protecția consumatorilor, a beneficiarilor serviciilor, inclusiv prin garantarea calității activităților meșteșugărești, și protecția lucrătorilor, protecția unei bune administrări a justiției, asigurarea echității tranzacțiilor comerciale, combaterea fraudei, prevenirea cazurilor de evaziune fiscală și de evitare a obligațiilor fiscale și protecția eficacității supravegherii fiscale, siguranța transporturilor, protecția mediului și a mediului urban, sănătatea animalelor, proprietatea intelectuală, protejarea și conservarea patrimoniului național istoric și artistic, obiectivele de politică socială și obiectivele de politică culturală. Potrivit jurisprudenței constante, motivele de ordin pur economic, precum promovarea economiei naționale în dezavantajul libertăților fundamentale, precum și motivele strict administrative, precum efectuarea controalelor sau colectarea de statistici, nu pot constitui motive imperative de interes public.
- (18) Este de competența statelor membre să stabilească nivelul de protecție pe care doresc să îl atribuie obiectivelor de interes public și nivelul adecvat de reglementare, în limitele proporționalității. Faptul că un stat membru adoptă dispoziții mai puțin stricte decât alt stat membru nu înseamnă că dispozițiile celui din urmă sunt disproporționate și, implicit, incompatibile cu legislația Uniunii.
- (19) În privința protecției sănătății publice, în conformitate cu articolul 168 alineatul (1) din TFUE, la definirea și aplicarea tuturor politicilor și acțiunilor Uniunii trebuie asigurat un nivel ridicat de protecție a sănătății umane. Prezența directivă este în perfectă conformitate cu respectivul obiectiv.
- (20) Pentru ca dispozițiile pe care le introduc și modificările aduse dispozițiilor existente să fie proporționale, statele membre ar trebui să aibă în vedere o analiză a criteriilor pentru evaluarea proporționalității, precum și a criteriilor adiționale relevante pentru profesia reglementată. În cazul în care un stat membru intenționează să reglementeze o profesie sau să modifice normele existente, ar trebui să se țină seama de natura riscurilor legate de obiectivele de interes public urmărite, în special de riscurile pentru destinatarii serviciilor, inclusiv pentru consumatori, profesioniști și părți terțe. În plus, ar trebui amintit că, în domeniul serviciilor profesionale, există, de obicei, o asimetrie a informațiilor între consumatori și profesioniști, având în vedere faptul că profesioniștii demonstrează un nivel ridicat de competențe tehnice pe care consumatorii ar putea să nu le aibă.
- (21) Cerințele legate de calificările profesionale ar trebui să fie considerate ca fiind necesare doar atunci când măsurile existente, cum ar fi legislația privind siguranța produselor sau privind protecția consumatorilor, nu pot fi considerate ca fiind adecvate sau cu adevărat eficiente pentru a atinge scopul urmărit.
- (22) Pentru a îndeplini cerința proporționalității, o măsură ar trebui să fie adecvată a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit. O măsură ar trebui să fie considerată adecvată a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit numai dacă reflectă cu adevărat o preocupare pentru atingerea obiectivului respectiv într-un mod coerent și sistematic, de exemplu atunci când riscurile similare legate de anumite activități sunt abordate în mod comparabil și atunci când orice excepții de la restricțiile în cauză sunt aplicate în conformitate cu obiectivul declarat. În plus, măsura națională ar trebui să contribuie efectiv la realizarea obiectivului urmărit; prin urmare, în cazul în care aceasta nu are niciun efect asupra justificării invocate, aceasta nu ar trebui să fie considerată adecvată.
- (23) Impactul global al măsurii asupra liberei circulații a persoanelor și a serviciilor în cadrul Uniunii, asupra alegerilor consumatorilor și asupra calității serviciilor prestate ar trebui să fie luat în considerare în mod corespunzător de către statele membre. Astfel, statele membre ar trebui să stabilească, în special, dacă gradul de restricționare a accesului la profesiile reglementate sau a exercitării acestora este proporțional cu importanța obiectivelor urmărite și cu beneficiile preconizate.
- (24) Statele membre ar trebui să efectueze o comparație între măsura națională în cauză și modalități alternative, mai puțin restrictive care ar avea ca rezultat atingerea aceluiași obiectiv, dar ar impune mai puține restricții. În cazul în care măsurile sunt justificate doar de protecția consumatorilor și în cazul în care riscurile identificate sunt limitate la relația dintre profesionist și consumator, fără a afecta astfel în mod negativ terții, statele membre ar trebui să evalueze dacă obiectivul lor ar putea fi atins prin mijloace care sunt mai puțin restrictive decât rezervarea

activităților pentru profesioniști. De exemplu, în cazurile în care consumatorii au posibilitatea de a alege sau nu serviciile unor experți calificați, mijloacele folosite ar trebui să fie mai puțin restrictive, cum ar fi protecția titlului profesional sau înscrierea într-un registru profesional. Reglementarea prin intermediul activităților rezervate și al titlurilor profesionale protejate ar trebui să fie luată în considerare în cazurile în care măsurile vizează prevenirea unui risc de afectare gravă a obiectivelor de interes public, cum ar fi sănătatea publică.

- (25) Atunci când este relevant din perspectiva naturii și conținutului măsurii analizate, statele membre ar trebui să ia în considerare următoarele elemente: legătura dintre sfera de cuprindere a activităților profesionale pe care le implică o profesie și calificarea profesională necesară; complexitatea sarcinilor, în special în ceea ce privește nivelul, natura și durata formării sau experienței cerute; existența unor căi diferite pentru a obține calificarea profesională; dacă activitățile rezervate anumitor profesioniști pot fi partajate cu alți profesioniști; și gradul de autonomie în exercitarea unei profesii reglementate, în special în cazul în care activitățile referitoare la o profesie reglementată se desfășoară sub controlul și responsabilitatea unui profesionist calificat corespunzător.
- (26) Prezentă directivă ține seama de progresul științific și tehnologic și contribuie la funcționarea corespunzătoare a pieței interne, inclusiv în mediul digital. Având în vedere rapiditatea schimbărilor tehnologice și a evoluțiilor științifice, actualizarea cerințelor de acces poate avea o importanță deosebită pentru o serie de profesii oferite prin mijloace electronice, în special pentru serviciile profesionale. În cazul în care un stat membru reglementează o profesie, ar trebui să se țină seama de faptul că evoluțiile științifice și tehnologice ar putea reduce sau crește asimetria dintre profesioniști și consumatori la nivelul informațiilor. În cazul în care evoluțiile științifice și tehnologice prezintă un risc ridicat pentru obiectivele de interes public, este de datoria statelor membre să încurajeze profesioniștii, dacă este cazul, să țină pasul cu evoluțiile respective.
- (27) Statele membre ar trebui să efectueze o evaluare completă a împrejurărilor în care este adoptată și pusă în aplicare măsura și să analizeze în special efectul dispozițiilor noi sau modificate atunci când sunt combinate cu alte cerințe care restricționează accesul la profesie sau exercitarea acesteia. Accesul la anumite activități și exercitarea acestora pot fi condiționate de respectarea unei serii de cerințe, cum ar fi regulile referitoare la organizarea profesiei, apartenența obligatorie la o organizație profesională sau la un organism profesional, etica profesională, supravegherea și răspunderea. Prin urmare, atunci când evaluează efectul dispozițiilor noi sau modificate, statele membre ar trebui să ia în considerare cerințele existente, inclusiv dezvoltarea profesională continuă, apartenența obligatorie la o anumită organizație profesională sau la un anumit organism, regimurile de înregistrare sau de autorizare, restricțiile cantitative, cerințele specifice privind forma juridică și deținerea de capital, restricțiile teritoriale și restricțiile privind activitățile multidisciplinare, normele referitoare la incompatibilitate, cerințele privind asigurarea, cerințele privind cunoștințele lingvistice în măsura în care sunt necesare pentru a exercita profesia în cauză, cerințele referitoare la tarifele minime și/sau maxime și cerințele privind publicitatea.
- (28) În vederea realizării obiectivelor de interes public, ar putea fi oportună introducerea unor cerințe suplimentare. Simplul fapt că efectele individuale sau combinate ale acestora ar trebui să fie evaluate nu înseamnă că aceste cerințe sunt disproporționate la prima vedere. De exemplu, obligația de a se supune unor cerințe de dezvoltare profesională continuă ar putea fi adecvată pentru a se asigura că specialiștii sunt la curent cu evoluțiile din domeniile lor de activitate, însă cu condiția să nu fie stabilite condiții discriminatorii și disproporționate, în detrimentul operatorilor nou intrați pe piață. De asemenea, apartenența obligatorie la o organizație profesională sau la un organism profesional poate fi considerată adecvată în cazul în care organizațiile sau organismele profesionale respective sunt însărcinate de stat să protejeze obiectivele de interes public relevante, de exemplu să supravegheze exercitarea legitimă a profesiei sau să organizeze și să monitorizeze formarea profesională continuă. În cazul în care independența unei profesii nu poate fi garantată în mod corespunzător prin alte mijloace, statele membre ar putea lua în considerare aplicarea unor măsuri de protecție, cum ar fi limitarea participărilor deținute de persoane din afara profesiei sau impunerea condiției ca majoritatea drepturilor de vot să fie deținute de persoane care exercită profesia în cauză, cu condiția ca măsurile de protecție să nu depășească ceea ce este necesar pentru a proteja obiectivul de interes public. Statele membre ar putea lua în considerare instituirea unor cerințe privind o serie de tarife fixe minime și/sau maxime pe care prestatorii de servicii să fie obligați să le respecte, în special în cazul serviciilor în care acest lucru este necesar pentru aplicarea efectivă a principiului rambursării costurilor, cu condiția ca această restricție să fie proporțională și, dacă este necesar, să se prevadă derogări de la tarifele minime și/sau maxime. În cazul în care introducerea de cerințe suplimentare se suprapune cu cerințe deja introduse de un stat membru în contextul altor norme sau proceduri, cerințele în cauză nu pot fi considerate proporționale în sensul atingerii obiectivului urmărit.
- (29) Conform titlului II din Directiva 2005/36/CE, statele membre nu le pot impune prestatorilor de servicii stabiliți într-un alt stat membru care oferă servicii profesionale cu caracter temporar și ocazional cerințe sau restricții interzise de directiva respectivă, cum ar fi autorizarea din partea unei organizații sau a unui organism profesional, ori care are reprezentanți pe teritoriul statului membru gazdă, precum și înregistrarea sau afilierea la acestea pentru a putea accesa sau a putea practica o profesie reglementată. Dacă este necesar, statele membre le pot impune prestatorilor de servicii care doresc să ofere servicii temporare să furnizeze informații autorităților, sub forma unei

declarații scrise pe care să o întocmească înainte de a presta serviciile pentru prima dată și să o reînnoiască anual. Prin urmare, pentru a facilita prestarea de servicii profesionale, este necesar să se reitereze, ținând seama de caracterul temporar sau ocazional al serviciului, că cerințele precum înregistrarea temporară automată sau afilierea pro forma la o organizație profesională sau la un organism profesional, declarațiile prealabile și cerințele privind documentele, precum și plata unei taxe sau a oricăror costuri, ar trebui să fie proporționale. Cerințele respective nu ar trebui să determine sarcini disproporționate pentru prestatorii de servicii, nici să îngreuească sau să facă mai neatractivă exercitarea libertății de a presta servicii. Statele membre ar trebui, în special, să verifice dacă cerințele de a furniza anumite informații și documente în conformitate cu Directiva 2005/36/CE și posibilitatea de a obține detalii suplimentare prin intermediul cooperării administrative între statele membre prin Sistemul de informare al pieței interne sunt proporționale și suficiente pentru a preveni riscul grav ca prestatorii de servicii să eludeze normele aplicabile. Prezenta directivă nu ar trebui însă să se aplice în cazul unor măsuri menite să asigure respectarea termenilor și condițiilor de angajare aplicabile.

- (30) Jurisprudența constantă a confirmat faptul că sănătatea și viața persoanelor ocupă primul loc între interesele protejate prin TFUE. Prin urmare, statele membre ar trebui să țină seama în mod corespunzător de obiectivul asigurării unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane atunci când evaluează cerințele pentru profesiile din domeniul sănătății, cum ar fi activitățile rezervate, titlurile profesionale protejate, dezvoltarea profesională continuă sau normele referitoare la organizarea profesiei, la etica profesională și la supervizare, respectând totodată condițiile minime de formare prevăzute în Directiva 2005/36/CE. Statele membre ar trebui, în special, să se asigure că reglementarea profesiilor din sistemul de sănătate, care au implicații pentru sănătatea publică și siguranța pacienților, este proporționată și contribuie la garantarea accesului la servicii medicale, recunoscut ca drept fundamental în cartă, precum și la îngrijiri sigure, de înaltă calitate și eficiente de sănătate pentru cetățeni pe teritoriul lor. La stabilirea politicilor pentru serviciile medicale ar trebui să se țină seama de necesitatea asigurării accesibilității, a unei bune calități a serviciilor și a furnizării adecvate și sigure a medicamentelor, conform necesităților în materie de sănătate publică din teritoriul statului membru în cauză, precum și de necesitatea asigurării independenței profesionale a personalului din sistemul de sănătate. În ceea ce privește justificarea reglementării profesiilor din domeniul sănătății, statele membre ar trebui să ia în considerare obiectivul de a asigura un nivel ridicat de protecție a sănătății umane, inclusiv accesibilitatea și calitatea înaltă a serviciilor medicale pentru cetățeni, precum și furnizarea adecvată și sigură a medicamentelor, ținând seama de marja de apreciere prevăzută la articolul 1 din prezenta directivă.
- (31) Este esențial pentru funcționarea corespunzătoare a pieței interne să se asigure că statele membre furnizează informații cetățenilor, asociațiilor reprezentative și altor părți interesate relevante, inclusiv parteneri sociali, înainte de a introduce măsuri noi sau a modifica cerințele existente, de natură să restricționeze accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora. Statele membre ar trebui să implice toate părțile vizate și să le ofere posibilitatea de a-și face cunoscute punctele de vedere. Dacă se dovedește util și corespunzător, statele membre ar trebui să efectueze consultări publice în conformitate cu procedurile lor naționale.
- (32) Statele membre ar trebui, de asemenea, să țină seama întru totul de drepturile cetățenilor de a avea acces la justiție, garantate de articolul 47 din cartă și articolul 19 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE). Prin urmare, în conformitate cu procedurile prevăzute în legislația națională și principiile constituționale, instanțele naționale ar trebui să poată evalua proporționalitatea dispozițiilor care intră în domeniul de aplicare al prezentei directive, pentru a garanta pentru toate persoanele fizice sau juridice dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe împotriva restricțiilor în calea libertății de a alege o ocupație, în calea libertății de stabilire și în calea libertății de a presta servicii.
- (33) În vederea schimburilor de informații privind bunele practici, statele membre ar trebui să ia măsurile necesare pentru a încuraja partajarea cu alte state membre de informații adecvate și actualizate în mod regulat, referitoare la reglementarea profesiilor, precum și la efectele unei asemenea reglementări. Comisia ar trebui să faciliteze respectivele schimburi.
- (34) Pentru a spori transparența și pentru a promova evaluări ale proporționalității bazate pe criterii comparabile, informațiile prezentate de statele membre, fără a aduce atingere articolului 346 din TFUE, ar trebui să fie ușor accesibile în baza de date a profesiilor reglementate, pentru a permite altor state membre și părților interesate să își prezinte observațiile Comisiei și statului membru vizat. Respectivul observații ar trebui să fie luate în considerare în mod corespunzător de către Comisie în raportul său de sinteză elaborat în conformitate cu Directiva 2005/36/CE.
- (35) Întrucât obiectivele prezentei directive, și anume să asigure buna funcționare a pieței interne și să evite restricțiile disproporționate privind accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora, nu pot fi realizate în mod satisfăcător de către statele membre dar, având în vedere amploarea acțiunii, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii, aceasta poate adopta măsuri în conformitate cu principiul subsidiarității, astfel cum este prevăzut la articolul 5 din TUE. În conformitate cu principiul proporționalității, astfel cum este enunțat la articolul respectiv, prezenta directivă nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestor obiective,

ADOPTĂ PREZENTA DIRECTIVĂ:

Articolul 1

Obiectul

Prezenta directivă stabilește norme privind un cadru comun pentru efectuarea evaluărilor proporționalității înainte de a introduce noi dispoziții sau de a modifica dispozițiile legislative, de reglementare sau administrative existente care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora, în vederea asigurării bunei funcționări a pieței interne, garantând totodată un nivel ridicat de protecție a consumatorilor. Aceasta nu afectează competența statelor membre, în lipsa armonizării, și marja lor de apreciere în a decide dacă și în ce mod reglementează o profesie, în limitele principiilor nediscriminării și proporționalității.

Articolul 2

Domeniul de aplicare

(1) Prezenta directivă se aplică dispozițiilor legislative, de reglementare sau administrative ale statelor membre care restricționează accesul la o profesie reglementată sau exercitarea acesteia, ori una dintre formele de exercitare a acesteia, inclusiv utilizarea titlurilor profesionale și activitățile profesionale permise în temeiul unor astfel de titluri, incluse în domeniul de aplicare al Directivei 2005/36/CE.

(2) În cazul în care într-un act separat al Uniunii sunt stabilite cerințe specifice privind reglementarea unei anumite profesii care nu lasă la alegerea statelor membre modul exact în care acestea urmează a fi transpuse, dispozițiile corespunzătoare ale prezentei directive nu se aplică.

Articolul 3

Definiții

În sensul prezentei directive, se aplică definițiile din Directiva 2005/36/CE.

În plus, se aplică următoarele definiții:

- (a) „titlu profesional protejat” înseamnă o formă de reglementare a unei profesii în cadrul căreia utilizarea titlului într-o activitate profesională sau într-o grupă de activități profesionale face obiectul, direct sau indirect, în temeiul unor dispoziții legislative, de reglementare sau administrative, deținerii unei anumite calificări profesionale și în cadrul căreia utilizarea abuzivă a acestui titlu face obiectul unor sancțiuni;
- (b) „activități rezervate” înseamnă o formă de reglementare a unei profesii în cadrul căreia accesul la o activitate profesională sau la o grupă de activități profesionale este rezervat, în mod direct sau indirect, în temeiul unor dispoziții legislative, de reglementare sau administrative, membrilor unei profesii reglementate, care dispun de o anumită calificare profesională, inclusiv în cazul în care activitatea este partajată cu alte profesii reglementate.

Articolul 4

Evaluarea ex ante a noilor măsuri și monitorizarea

(1) Statele membre efectuează o evaluare a proporționalității în conformitate cu normele stabilite în prezenta directivă înainte de a introduce noi dispoziții legislative, de reglementare sau administrative care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora, ori înainte de a modifica dispozițiile existente.

(2) Amploarea evaluării menționate la alineatul (1) trebuie să fie proporțională cu natura, conținutul și impactul dispoziției.

(3) Orice dispoziție menționată la alineatul (1) este însoțită de o explicație suficient de detaliată, care să permită evaluarea conformității cu principiul proporționalității.

(4) Motivele pentru care se consideră că o anumită dispoziție menționată la alineatul (1) este justificată și proporțională se probează cu elemente calitative și, ori de câte ori este posibil și relevant, cu elemente cantitative.

(5) Statele membre se asigură că evaluarea proporționalității menționată la alineatul (1) se desfășoară într-un mod obiectiv și independent.

(6) Statele membre monitorizează conformitatea dispozițiilor legislative, de reglementare sau administrative noi sau modificate care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora, după adoptare, cu principiul proporționalității, ținând seama în mod corespunzător de toate evoluțiile care au avut loc de la adoptarea dispozițiilor în cauză.

Articolul 5

Nediscriminarea

Atunci când introduc dispoziții legislative, de reglementare sau administrative noi care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora sau modifică dispozițiile existente, statele membre se asigură că dispozițiile în cauză nu sunt, în mod direct sau indirect, discriminatorii în funcție de cetățenie sau țară de reședință.

Articolul 6

Justificarea bazată pe obiective de interes public

(1) Statele membre se asigură că dispozițiile legislative, de reglementare sau administrative care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora pe care intenționează să le introducă, precum și modificările pe care intenționează să le aducă dispozițiilor existente sunt justificate de obiective de interes public.

(2) Statele membre analizează în special dacă dispozițiile menționate la alineatul (1) sunt justificate în mod obiectiv de motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică, sau de motive imperative de interes general, cum ar fi, de exemplu: păstrarea echilibrului financiar al sistemului de securitate socială; protecția consumatorilor, a beneficiarilor serviciilor și a lucrătorilor; garantarea bunei administrări a justiției; asigurarea corectitudinii tranzacțiilor comerciale, combaterea fraudei și prevenirea cazurilor de evaziune fiscală și de evitare a obligațiilor fiscale și asigurarea eficacității supravegherii fiscale; siguranța transporturilor; protecția mediului și a mediului urban; sănătatea animalelor; proprietatea intelectuală; protejarea și conservarea patrimoniului național istoric și artistic; obiectivele de politică socială; și obiectivele de politică culturală.

(3) Motivele de natură pur economică sau motivele strict administrative nu constituie motive imperative de interes public, care să justifice o restricție privind accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora.

Articolul 7

Proportionalitate

(1) Statele membre se asigură că dispozițiile legislative, de reglementare sau administrative care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora pe care le introduc și modificările aduse dispozițiilor existente sunt adecvate pentru a garanta atingerea obiectivului urmărit și nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului respectiv.

(2) În acest scop, înainte de a adopta dispozițiile menționate la alineatul (1), statele membre iau în considerare:

- (a) natura riscurilor legate de obiectivele de interes public urmărite, în special riscurile pentru destinatarii serviciilor, inclusiv consumatori, profesioniști și părți terțe;
- (b) dacă normele în vigoare, de natură specifică sau mai generală, cum ar fi legislația din domeniul siguranței produselor sau legislația în materie de protecție a consumatorilor, sunt insuficiente pentru a atinge obiectivul urmărit;
- (c) caracterul adecvat al dispoziției în ceea ce privește aptitudinea sa de a atinge obiectivul urmărit și dacă dispoziția răspunde cu adevărat nevoii de a realiza acest obiectiv în mod coerent și sistematic și, prin urmare, abordează riscurile identificate în același mod ca în activități comparabile;
- (d) impactul asupra liberei circulații a persoanelor și a serviciilor în cadrul Uniunii, asupra alegerilor consumatorilor și asupra calității serviciilor prestate;
- (e) posibilitatea de a utiliza mijloace mai puțin restrictive pentru atingerea obiectivului de interes public; în sensul prezentei litere, în cazul în care dispozițiile se justifică doar din motive de protecție a consumatorilor și în cazul în care riscurile identificate sunt limitate la relația dintre profesionist și consumator, neafectând astfel în mod negativ părțile terțe, statele membre evaluează în special dacă obiectivul poate fi atins prin mijloace mai puțin restrictive decât rezervarea activităților;
- (f) efectul dispozițiilor noi sau modificate, când sunt combinate cu alte cerințe care restricționează accesul la o profesie sau exercitarea acesteia și în special modul în care dispozițiile noi sau modificate, combinate cu alte cerințe, contribuie la același obiectiv de interes public și dacă sunt necesare pentru îndeplinirea sa.

Statele membre analizează, de asemenea, următoarele elemente, atunci când sunt relevante pentru natura și conținutul dispoziției care se introduce sau se modifică:

- (a) corelarea dintre sfera de cuprindere a activităților pe care le implică o profesie sau care sunt rezervate acesteia și calificarea profesională necesară;

- (b) corelarea dintre complexitatea sarcinilor în cauză și necesitatea ca cei care le practică să posedă anumite calificări profesionale specifice, în special în ceea ce privește nivelul, natura și durata formării profesionale sau experiența necesară;
 - (c) posibilitatea de a obține calificarea profesională prin căi alternative;
 - (d) dacă activitățile rezervate anumitor profesii pot fi sau nu pot fi partajate cu alte profesii, și din ce motiv;
 - (e) gradul de autonomie în exercitarea unei profesii reglementate și impactul modalităților de organizare și supraveghere asupra atingerii obiectivului urmărit, în special în cazul în care activitățile referitoare la o profesie reglementată se desfășoară sub controlul și responsabilitatea unui profesionist calificat corespunzător;
 - (f) evoluțiile științifice și tehnologice care pot reduce sau crește în mod real asimetria dintre profesioniști și consumatori la nivelul informațiilor.
- (3) În sensul alineatului (2) primul paragraf litera (f), statele membre evaluează efectul dispoziției noi sau al celei modificate atunci când se combină cu una sau mai multe cerințe, ținând seama de faptul că pot exista atât efecte pozitive, cât și negative, și îndeosebi următoarele:
- (a) activități rezervate, titlu profesional protejat sau orice altă formă de reglementare în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2005/36/CE;
 - (b) obligații de a se supune unei dezvoltări profesionale continue;
 - (c) norme referitoare la organizarea profesiei, la etica profesională și la supraveghere;
 - (d) apartenența obligatorie la o anumită organizație profesională sau la un anumit organism, regimurile de înregistrare sau autorizare, în special în cazul în care cerințele menționate presupun deținerea unei calificări profesionale specifice;
 - (e) restricții cantitative, în special cerințele care limitează numărul de autorizații pentru exercitarea unei profesii sau care stabilesc un număr minim sau maxim de salariați, de cadre de conducere sau de reprezentanți care dețin calificări profesionale specifice;
 - (f) cerințe privind o formă juridică specifică sau cerințe care se referă la deținerea de capital sau la conducerea unei societăți, în măsura în care aceste cerințe sunt legate în mod direct de exercitarea profesiei reglementate;
 - (g) restricții teritoriale, inclusiv în cazul în care în anumite părți din teritoriul unui stat membru profesia este reglementată în mod diferit față de modul în care este reglementată în alte părți;
 - (h) cerințe care restricționează exercitarea în comun sau în parteneriat a unei profesii reglementate, precum și normele în materie de incompatibilitate;
 - (i) cerințe privind asigurarea sau alte mijloace de protecție personală sau colectivă în ceea ce privește răspunderea civilă profesională;
 - (j) cerințe privind cunoștințele lingvistice, în măsura în care acestea sunt necesare pentru a exercita profesia;
 - (k) cerințe privind tarifele minime și/sau maxime;
 - (l) cerințe privind publicitatea.
- (4) În plus, înainte de a introduce dispoziții noi sau a le modifica pe cele vechi, statele membre asigură conformitatea cu principiul proporționalității a cerințelor specifice legate de prestarea temporară sau ocazională de servicii, prevăzute la titlul II din Directiva 2005/36/CE, inclusiv:
- (a) înregistrarea temporară automată sau afilierea pro forma la o organizație profesională sau un organism profesional, menționate la articolul 6 primul paragraf litera (a) din Directiva 2005/36/CE;
 - (b) o declarație prealabilă, în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2005/36/CE, solicitată în conformitate cu alineatul (2) de la respectivul articol sau orice altă cerință echivalentă;
 - (c) plata unei taxe sau orice alte costuri, necesară în cadrul formalităților administrative legate de accesul la o profesie reglementată sau de exercitarea acesteia pe care le suportă prestatorul de servicii.

Prezentul alineat nu se aplică măsurilor, luate de statele membre în conformitate cu dreptul Uniunii, menite să asigure respectarea termenilor și condițiilor de muncă aplicabile.

(5) În cazul în care dispozițiile menționate la prezentul articol privesc reglementarea profesiilor din domeniul sănătății care au implicații pentru siguranța pacienților, statele membre țin seama de obiectivul de a asigura un nivel ridicat de protecție a sănătății umane.

Articolul 8

Informarea și implicarea părților interesate

(1) Statele membre pun prin mijloace adecvate informații la dispoziția cetățenilor, beneficiarilor serviciilor și altor părți interesate relevante, inclusiv a celor care nu sunt membri ai profesiei, înainte de a introduce noi dispoziții sau de a modifica dispoziții existente legislative, de reglementare sau administrative care limitează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora.

(2) Statele membre implică în mod corespunzător toate părțile vizate și le oferă posibilitatea de a-și face cunoscute punctele de vedere. Dacă se dovedește util și indicat, statele membre organizează consultări publice în conformitate cu procedurile lor naționale.

Articolul 9

O cale de atac eficientă

Statele membre asigură disponibilitatea unei căi de atac eficiente în ceea ce privește aspectele reglementate de prezenta directivă, în conformitate cu procedurile prevăzute în legislația națională.

Articolul 10

Schimbul de informații dintre statele membre

(1) În scopul aplicării eficiente a prezentei directive, statele membre iau măsurile necesare pentru a încuraja schimbul de informații între statele membre cu privire la chestiunile reglementate de prezenta directivă și cu privire la modul concret în care acestea reglementează o profesie sau cu privire la efectele unei asemenea reglementări. Comisia facilitează un astfel de schimb de informații.

(2) Statele membre informează Comisia cu privire la autoritățile publice responsabile cu transmiterea și primirea informațiilor în scopul aplicării alineatului (1).

Articolul 11

Transparență

(1) Motivele pentru care dispozițiile evaluate în conformitate cu prezenta directivă sunt considerate justificate și proporționale și care, alături de dispozițiile în cauză, urmează a fi comunicate Comisiei în temeiul articolului 59 alineatul (5) din Directiva 2005/36/CE, se înregistrează de către statele membre în baza de date a profesiilor reglementate, menționată la articolul 59 alineatul (1) din Directiva 2005/36/CE și se pun la dispoziția publicului de către Comisie.

(2) Statele membre și alte părți interesate pot prezenta observații Comisiei sau statului membru care a notificat dispozițiile și motivele pentru care consideră că sunt justificate și proporționale. Comisia ține cont în mod corespunzător de aceste observații în raportul său de sinteză elaborat în conformitate cu articolul 59 alineatul (8) din Directiva 2005/36/CE.

Articolul 12

Revizuire

(1) Până la 18 ianuarie 2024 și ulterior la fiecare cinci ani, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului un raport cu privire la punerea în aplicare și funcționarea prezentei directive care conține, printre alte aspecte, domeniul său de aplicare și eficacitatea sa.

(2) După caz, raportul prevăzut la alineatul (1) este însoțit de propuneri relevante.

Articolul 13

Transpunere

(1) Statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 30 iulie 2020. Statele membre informează de îndată Comisia în acest sens.

Atunci când statele membre adoptă aceste acte, acestea conțin o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri.

(2) Comisiei îi sunt comunicate de către statele membre textele principalelor dispoziții de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de prezenta directivă.

Articolul 14

Intrarea în vigoare

Prezenta directivă intră în vigoare în a douăzecea zi de la data publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Articolul 15

Destinatari

Prezenta directivă se adresează statelor membre.

Adoptată la Bruxelles, 28 iunie 2018.

Pentru Parlamentul European

Președintele

A. TAJANI

Pentru Consiliu

Președintele

L. PAVLOVA
