



Bruxelles, 10.1.2017
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Propunere de

DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI
privind efectuarea unui test de proporționalitate înainte de adoptarea unor noi
reglementări referitoare la profesii

(Text cu relevanță pentru SEE)

{SWD(2016) 462 final}

{SWD(2016) 463 final}

EXPUNERE DE MOTIVE

1. CONTEXTUL PROPUNERII

• Motivele și obiectivele propunerii

Una dintre cele mai importante priorități ale Comisiei constă într-o piață internă mai profundă și mai echitabilă: „plasarea politicilor care generează creștere și locuri de muncă în centrul agendei politicilor”¹. Consiliul European a considerat că „realizarea unei piețe unice mai aprofundate și mai echitabile va fi esențială pentru crearea de noi locuri de muncă, promovarea productivității și asigurarea unui climat atractiv pentru investiții și inovare”². Rolul semnificativ al serviciilor profesionale în economia UE nu poate fi supraestimat, numeroase studii demonstrând că aprofundarea pieței unice în domeniul serviciilor prezintă un potențial neexploatat.

În absența unor cerințe armonizate la nivelul UE, reglementarea serviciilor profesionale rămâne o prerogativă a statelor membre. Este la latitudinea fiecărui stat membru să decidă dacă este nevoie să intervină și să impună reguli și restricții privind accesul la o profesie sau exercitarea acesteia, atât timp cât sunt respectate principiile nediscriminării și proporționalității. În majoritatea cazurilor, reglementarea este justificată și chiar binevenită, ca de exemplu în ceea ce privește aspectele legate de sănătate și securitate. Cu toate acestea, pentru a se asigura că reglementările sunt adaptate scopului urmărit și că nu creează sarcini nejustificate, acestea ar trebui să fie examinate în detaliu, pentru a aprecia pe deplin efectul lor asupra părților interesate și a mediului de afaceri în general. În conformitate cu prioritățile Comisiei în materie de ocupare a forței de muncă și de creștere economică, asigurarea unui cadru de reglementare optim este esențială. Acesta este motivul pentru care au fost anunțate, în contextul strategiei privind piața unică, măsuri de introducere a unui „test de proporționalitate” *ex ante* cu ocazia reformării reglementării serviciilor profesionale³.

Dreptul de a lucra, în sensul libertății de exercitare a unei profesii alese sau de a desfășura o activitate comercială este consacrat în Carta drepturilor fundamentale a UE. Printre principalele avantaje ale pieței unice a UE se numără libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii. Restricțiile privind aceste libertăți reprezintă sarcini semnificative, pe care IMM-urile trebuie să le depășească. Ca atare, măsurile de reglementare trebuie să fie justificate în mod corespunzător, astfel cum se realizează prin intermediul unei evaluări aprofundate a proporționalității.

„Profesii reglementate” se referă la activitățile în care este necesară o anumită calificare profesională; aceste profesii sunt prezente în toate sectoarele economiei. De-a lungul timpului, au fost introduse reglementări diferite în fiecare stat membru, ținând cont de tradiții îndelungate, fie sub forma reglementării de către stat, fie ca autoreglementare realizată de asociațiile profesionale. În general, au existat motive întemeiate pentru reglementare, întemeiate pe necesitatea de a proteja obiectivele esențiale de interes public; reglementarea aduce beneficii societății, de exemplu, prin clarificarea cunoștințelor tehnice, a formării și a competențelor pe care profesioniștii ar trebui să le aibă, pentru a garanta protecția cetățenilor. Cu toate acestea, reglementarea necorespunzătoare poate constitui o povară pentru

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

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

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

profioniști, întreprinderi și consumatori; aceste sarcini pot include cerințe disproporționate privind calificarea, un număr mare de activități rezervate, apartenența obligatorie la asociații profesionale sau alte măsuri. În această privință, Curtea de Justiție a statuat în mod constant că, chiar dacă se aplică fără nicio discriminare, reglementarea la nivel național a profesiilor și cerințele privind calificările sunt susceptibile să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea, de către cetățenii și întreprinderile din UE, a libertăților fundamentale care le sunt garantate prin tratat⁴. De asemenea, Curtea a statuat că faptul că un stat membru impune norme mai puțin stricte decât cele impuse de un alt stat membru nu înseamnă că normele acestuia din urmă sunt disproporționate și incompatibile cu legislația UE. Este de competența statelor membre să aprecieze, de la caz la caz, luând în considerare întregul cadru de reglementare pentru profesia respectivă, dacă este necesar să se introducă restricții privind accesul la activități profesionale și exercitarea acestora și care sunt restricțiile cele mai adecvate pentru a soluționa anumite chestiuni de interes public.

În 2013, Directiva 2005/36/CE (Directiva privind calificările profesionale) a fost modificată prin Directiva 2013/55/UE cu scopul de a moderniza legislația Uniunii în domeniul profesiilor reglementate. Directiva menționată a introdus, de asemenea, un exercițiu de transparență și de evaluare reciprocă, între statele membre, a tuturor profesiilor reglementate. Pe baza informațiilor prezentate de autoritățile competente în cursul procesului de evaluare reciprocă, reiese că efectuarea unei asemenea evaluări reprezintă o provocare pentru multe state membre⁵. Faptul că majoritatea evaluărilor nu erau motivate în mod adecvat sugerează o problemă de fond cu privire la modul în care sunt evaluate necesitatea reglementării și efectele reglementării asupra mediului de afaceri mai larg. Procesul de evaluare reciprocă a scos la iveală faptul că, în prezent, deciziile de reglementare nu se bazează în toate cazurile pe o analiză solidă și obiectivă sau nu sunt adoptate întotdeauna în mod deschis și transparent. În plus, și în ciuda discuțiilor aprofundate și a orientărilor furnizate de Comisie până în prezent, nu a fost prevenită introducerea unor noi măsuri restrictive, fără obiective și fără o analiză cuprinzătoare. Statele membre au introdus noi reglementări, cum ar fi, de exemplu, pentru exercitarea profesiilor din domeniul juridic, sau au introdus sau au extins rezervarea activităților, de exemplu pentru consiliere fiscală sau pentru ghizii turistici, fără evaluarea proporționalității sau numai cu o evaluare foarte superficială a proporționalității.

Actualul control inegal al reglementării profesiilor pe teritoriul UE are un impact negativ asupra prestării de servicii și asupra mobilității profesioniștilor. Acțiunile întreprinse doar la nivel individual de statele membre nu vor asigura un cadru juridic coerent al UE pentru evaluarea proporționalității reglementărilor naționale preconizate și pentru soluționarea problemelor existente cu care se confruntă autoritățile naționale. Principalele obiective ale acțiunii constau în îmbunătățirea clarității în ceea ce privește criteriile aplicabile, în consolidarea fiabilității, a transparenței și a comparabilității la nivelul statelor membre și în asigurarea faptului că normele sunt aplicate în mod echitabil, pentru a preveni împovărarea și fragmentarea suplimentară a pieței unice; aceste obiective ar putea fi realizate mai bine la nivelul Uniunii, datorită dimensiunilor și efectelor lor, prin introducerea unui mecanism de evaluare comun la nivelul UE, aplicat de toate statele membre și într-un mod comparabil. Având în vedere modificările frecvente aduse reglementărilor referitoare la profesii, dacă UE nu intervine, există riscul să se adâncească decalajul dintre cei care aplică deja bune practici în materie de reglementare și evaluează în mod corespunzător proporționalitatea înainte de a

⁴ A se vedea cauzele C-340/89 Vlassopoulou și C-55/94 Gebhard.

⁵ Astfel cum a expus mai pe larg în evaluarea impactului care însoțește prezentul document; aproximativ o treime din evaluările proporționalității nu sunt încă realizate, la aproape un an de la transpunere. Din cele care au fost primite, în aproximativ 70 % dintre cazuri s-a luat decizia de a menține status quo-ul pe baza unor evaluări incomplete.

decide adoptarea eventuală a anumitor reglementări⁶ și cei care nu au introdus astfel de măsuri; acest lucru ar conduce la un grad tot mai mare de divergență în ceea ce privește calitatea reglementării. În cele din urmă, acest lucru ar avea un efect negativ asupra accesului la anumite profesii, precum și consecințe negative pentru consumatori și economie în egală măsură.

Pentru a soluționa această problemă, Comisia a anunțat, în Strategia privind piața unică, o inițiativă care prevede efectuarea unui test de proporționalitate care urmează să fie utilizat de către statele membre înainte de adoptarea sau de modificarea reglementărilor naționale referitoare la profesii. Există un potențial imens pentru intensificarea, de către statele membre, a creșterii economice și a creării de locuri de muncă prin creșterea gradului de transparență al profesiilor reglementate și prin realizarea unei analize mai aprofundate a proporționalității înainte de a adopta norme noi și, în același timp, prin finalizarea reformelor referitoare la profesiile reglementate, în vederea modernizării cerințelor aferente acestora. Astfel cum este descris în evaluarea impactului care însoțește prezenta propunere, numeroase studii arată modul în care alegerile greșite în materie de reglementare sunt de natură să denatureze concurența, limitând intrarea pe piață, fapt care poate să conducă la pierderi semnificative de oportunități de ocupare a forței de muncă, la creșterea prețurilor pentru consumatori și la obstrucționarea liberei circulații. În ceea ce privește crearea de locuri de muncă, un studiu academic sugerează că ar putea fi create aproximativ 700 000 de locuri de muncă suplimentare⁷ în UE, dacă s-ar soluționa problema reglementărilor inutile și disproporționate.

Așadar, testul de proporționalitate este conceput pentru a oferi sprijin în vederea adoptării unor practici de reglementare mai bune și, în cele din urmă, pentru a obține rezultate mai bune în urma acestora. Testul de proporționalitate se aplică cerințelor nou introduse sau revizuite privind accesul la o profesie reglementată sau exercitarea acesteia. Testul de proporționalitate consolidează jurisprudența Curții de Justiție privind proporționalitatea cerințelor care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora, însă lasă statelor membre decizia referitoare la aspectele care trebuie reglementate și modul în care se reglementează, atât timp cât această decizie este bazată pe dovezi și este luată în urma unei evaluări riguroase, transparente și obiective. Evaluarea proporționalității ține seama pe deplin de specificitatea fiecărei profesii și de cadrul de reglementare aferent profesiilor. Beneficiile acestei inițiative pentru profesioniști, consumatori și administrații publice constau în mare parte în faptul că ar asigura o mai bună reglementare a profesiilor, prevenind adoptarea unor norme disproporționate. Obiectivul prezentei propuneri este, în mare măsură, codificarea jurisprudenței constante a Curții de Justiție. Îndepărtarea de această jurisprudență ar putea denatura propunerea. Comisia poate retrage o propunere dacă aceasta este denaturată.

O directivă a UE ar facilita în mod semnificativ obligația statelor membre de a respecta principiul proporționalității și ar garanta faptul că statele membre pun în aplicare testul proporționalității în mod echivalent la toate nivelurile de reglementare, astfel încât să se evite fragmentarea pieței unice.

⁶ *The World Bank Regular Economic Report Fall 2016: Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue* (Raportul economic periodic al Băncii Mondiale din toamna anului 2016 – Creștere economică, locuri de muncă și integrare: contribuția serviciilor), <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>.

⁷ „*Measuring Prevalence and Labour Market impacts of Occupational Regulation in the EU*” (Măsurarea prevalenței și a impactului pe piața muncii a reglementărilor referitoare la ocupații în UE), Maria Koumenta, Queen Mary University, Londra și Mario Pagliero, Collegio Carlo Alberto, Torino.

Inițiativa vizează asigurarea clarității și promovează introducerea unor teste de proporționalitate obiective, fiabile și cuprinzătoare, pentru a spori încrederea și inovarea prin revizuirea reglementărilor naționale referitoare la profesii. La baza acestei acțiuni se află nu numai obiectivul de a susține statele membre în vederea îndeplinirii acestor obiective comune, dar și realizarea acestui lucru într-un mod raționalizat și structurat, astfel încât să se reducă sarcinile administrative ale acestora.

- **Coerența cu dispozițiile existente în domeniul de politică**

Propunerea este conformă cu Directiva 2005/36/CE și completează dispozițiile acesteia.

- **Coerența cu alte politici ale Uniunii**

Propunerea este coerentă cu prioritățile Comisiei, astfel cum sunt prevăzute în strategia sa privind piața unică [*Single Market Strategy – SMS*], precum și cu obiectivele UE de a genera creștere economică și locuri de muncă, asigurând libera circulație a profesioniștilor, îmbunătățind mediul în care își desfășoară activitatea întreprinderile și oferindu-le consumatorilor posibilitatea de a alege.

O altă acțiune anunțată în cadrul SMS constă în orientările periodice care vizează nevoi specifice. Această inițiativă are drept scop identificarea, pentru fiecare țară și pentru fiecare profesie, a unor probleme în cazul în care reforma cadrului de reglementare ar fi benefică din punct de vedere economic; pe această bază, Comisia va recomanda acțiuni la nivelul statelor membre. Aceste două acțiuni sunt complementare, în sensul că testul proporționalității va oferi un cadru general al criteriilor ce trebuie folosite în cadrul evaluării proporționalității reglementărilor preconizate, o „clauză de intrare în vigoare”, în timp ce orientările periodice cu privire la necesitățile de reformă se vor concentra pe chestiuni specifice, identificate în reglementările existente privind anumite profesii sau sectoare.

Prezenta propunere este conformă cu inițiativa de a îmbunătăți notificările în baza Directivei privind serviciile și completează această inițiativă. Întrucât inițiativa menționată completează procedura existentă de notificare aplicabilă restricțiilor în temeiul Directivei privind serviciile, prezenta propunere clarifică criteriile care trebuie utilizate de statele membre atunci când se evaluează proporționalitatea proiectelor de legi naționale care reglementează profesiile și care intră sub incidența Directivei privind calificările profesionale. Anumite cerințe ale reglementării naționale a profesiilor (cum ar fi cerințele privind forma juridică sau deținerea de capital) fac obiectul Directivei privind calificările profesionale, dar și al Directivei privind serviciile. În astfel de cazuri, evaluarea proporționalității ar fi realizată în conformitate cu normele din prezenta propunere, iar informațiile care trebuie furnizate în cadrul procedurii de notificare în temeiul Directivei privind serviciile ar trebui să se întemeieze pe această evaluare și să o reflecte. Este asigurată coerența între aceste instrumente, iar prezenta propunere nu introduce proceduri de notificare noi.

2. TEMEIUL JURIDIC, SUBSIDIARITATEA ȘI PROPORȚIONALITATEA

- **Temei juridic**

Propunerea se bazează pe articolul 46, pe articolul 53 alineatul (1) și pe articolul 62 din TFUE.

Uniunea Europeană are dreptul de a acționa în domeniul reglementării profesiilor în vederea realizării obiectivelor pieței interne, pe baza articolelor din TFUE privind libera circulație a persoanelor și a serviciilor. În special, articolul 46 din TFUE prevede dispoziții specifice care

urmează să fie adoptate în domeniul liberei circulații a lucrătorilor, articolul 53 alineatul (1) din TFUE prevede emiterea unor directive privind inițierea și exercitarea activităților independente, iar articolul 62 din TFUE constituie temeiul actelor juridice privind exercitarea libertății de a presta servicii.

- **Subsidiaritatea (în cazul competențelor neexclusive)**

În conformitate cu principiul subsidiarității, UE ar trebui să acționeze doar în cazul în care obiectivele acțiunii propuse nu pot fi realizate în mod satisfăcător de către statele membre și în cazul în care obiectivele pot fi realizate mai bine la nivelul UE. După cum reiese din informațiile obținute în cadrul evaluării reciproce, criteriile utilizate și profunzimea evaluărilor variază în mod semnificativ între statele membre. Acest control inegal al proporționalității reglementării profesiilor pe teritoriul UE, precum și consecințele acestuia afectează în mod semnificativ economia UE în general, prestarea de servicii și mobilitatea profesioniștilor. Studiile desfășurate în mod independent, precum și cele contractate de Comisie arată că reglementarea disproporționată are un impact negativ asupra creării de locuri de muncă, creșterii economice, posibilității consumatorilor de a alege, prețurilor, inovării, investițiilor și comerțului⁸. În plus, am remarcat avantajele ce pot fi aduse de măsurile luate pentru reformarea reglementărilor; s-a constatat că aceste măsuri nu au impact direct asupra protecției intereselor publice legitime:

- În Italia, reforma Bersani din 2006 a permis intrarea pe piață a unor noi actori, ceea ce a dus la creșterea ocupării forței de muncă, în ansamblu, în ceea ce îi privește pe tinerii farmaciști⁹.
- În Polonia, reforma care a vizat profesia de avocat și a introdus reguli obiective privind accesul la această profesie a condus la cvasi triplarea numărului de avocați în perioada 2005 – 2015 și la cvasi dublarea numărului de consilieri juridici, fără efecte negative asupra salariilor și a calității¹⁰.
- Reformele din Grecia au avut ca rezultat scăderea prețurilor pe care le plătesc consumatorii pentru serviciile agenților imobiliari, ale profesiilor din domeniul juridic, ale contabililor, ale consultanților fiscali și ale fizioterapeuților; aceste servicii au fost liberalizate prin reforma din 2011. Numărul notarilor, auditorilor, ghizilor turistici și experților evaluatori care au intrat pentru prima oară pe piață a crescut de peste două ori în 2014, comparativ cu media anuală înregistrată înainte de liberalizare¹¹.

⁸ A se vedea, de exemplu, COM(2013)676; „*The Cost of Non-Europe in the Single Market for services*” (Costurile non-Europei pe piața unică a serviciilor), Serviciul de Cercetare al Parlamentului European, 2014; „*Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators*” (Estimarea marjelor de profit din sectorul serviciilor în funcție de indicatorii reformei structurale), Comisia Europeană, 2015; „*Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade*” (Eterogenitatea normativă, obstacol în calea comerțului internațional cu servicii), H. Kox, A. Lehour, 2005; „*The discriminatory effect of domestic regulations on international services trade: evidence from firm-level data*” (Efectul discriminator al reglementărilor interne asupra comerțului internațional cu servicii: dovezi oferite de analiza datelor de la nivelul întreprinderilor), EFIGE, 2012; „*Business services – Assessment of Barriers and their Economic Impact*” (Servicii pentru întreprinderi – evaluarea obstacolelor și a impactului lor economic), Comisia Europeană, 2015; „*The Economic Impact of Professional Services Liberalisation*” (Impactul economic al liberalizării serviciilor profesionale), Comisia Europeană, 2014,
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp533_en.pdf.

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

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

Cu toate acestea, acțiunile izolate întreprinse doar la nivel individual de statele membre nu vor asigura un cadru juridic coerent al UE pentru evaluarea proporționalității reglementărilor naționale și pentru soluționarea problemelor existente cu care se confruntă autoritățile naționale. Prin urmare, obiectivele acțiunii, și anume fiabilitatea și comparabilitatea evaluărilor proporționalității ar putea fi îndeplinite cu mai mult succes la nivelul Uniunii, prin introducerea unui mecanism de evaluare comun la nivelul UE, aplicat de toate statele membre în mod similar, datorită dimensiunilor și efectelor unei asemenea măsuri. Prin urmare, legislația națională ar ține seama de criteriile stabilite în cadrul acțiunii propuse, iar autoritățile naționale ar trebui să ia în considerare aceste criterii atunci când evaluează proporționalitatea reglementărilor naționale referitoare la profesii.

O abordare la nivelul UE ar permite așadar autorităților naționale să efectueze verificări cuprinzătoare și comparabile ale proporționalității, prin crearea unui cadru juridic transparent și previzibil pentru evaluarea barierelor asociate profesiilor reglementate. Consiliul European a solicitat în mod repetat luarea de măsuri în acest domeniu. În februarie 2015, Consiliul European a solicitat elaborarea unor orientări¹², iar ulterior Consiliul a salutat includerea testului de proporționalitate în Strategia privind piața unică, afirmând că aceasta „reamintește că piața unică este principalul vector de creștere economică și de creare de locuri de muncă al Europei, reprezentând o soluție pentru investiții și pentru sporirea competitivității europene”. și accentuând faptul că consolidarea și aprofundarea pieței unice necesită acțiuni urgente și ambițioase, atât la nivelul Uniunii, cât și la nivel național, pentru a obține rezultate concrete și pragmatice care să procure un avantaj direct consumatorilor și întreprinderilor, în special IMM-urilor¹³. Cel mai recent, în iunie 2016, Consiliul a solicitat Comisiei să întreprindă măsurile necesare pentru „continuarea cu fermitate a eforturilor depuse pentru o mai bună reglementare”¹⁴.

- **Proporționalitate**

Prezenta propunere respectă principiul proporționalității, astfel cum este prevăzut la articolul 5 alineatul (4) din TUE. Opțiunea de politică aleasă încearcă să găsească un echilibru între obiectivele de interes public și asigurarea calității serviciilor, pe de o parte, și îmbunătățirea accesului la profesiile reglementate și a exercitării acestora pentru profesioniști, precum și asigurarea unei oferte mai variate pentru consumatori, pe de altă parte. Prezenta propunere respectă principiul proporționalității, dat fiind că soluțiile sunt eficiente din punctul de vedere al costurilor și reduc sarcina globală a administrației publice, deoarece oferă criterii clare pentru a efectua evaluări ale proporționalității reglementărilor referitoare la profesii și ar trebui să împiedice introducerea unor sarcini generate de punerea în aplicare a unor măsuri viitoare inutile. Sarcina administrativă asociată efectuării unui test de proporționalitate a fost deja evaluată în contextul revizuirii Directivei privind calificările profesionale din 2013. În conformitate cu această evaluare, costurile care decurg din propunerea actuală de impunere a testului de proporționalitate pentru reglementările viitoare ar trebui să aibă un impact limitat¹⁵. Acest efect poate fi ușor mai accentuat pentru acele state membre care nu s-au achitat până în prezent de obligațiile referitoare la punerea în aplicare a directivei. Cu toate acestea, se preconizează că va exista un efect global pozitiv în ceea ce privește costurile administrative, deoarece, ca urmare a îmbunătățirii sistemului, va scădea riscul ca statele membre să se confrunte cu proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Comisia intenționează să

¹² Concluziile Consiliului referitoare la politica privind piața unică, 2 – 3 martie 2015
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6197-2015-INIT/ro/pdf>.

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

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

¹⁵ A se vedea documentul de evaluare a impactului care însoțește prezenta propunere.

colaboreze cu statele membre pentru a le sprijini în continuare în aplicarea prezentei directive, și în vederea limitării costurilor în și mai mare măsură. Propunerea nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite și, într-adevăr, este cea mai potrivită pentru atingerea obiectivelor sale. Evaluarea reciprocă a făcut obiectul unor orientări; în urma evaluării s-a constatat că nu existau suficiente dovezi care să sugereze că deciziile în materie de reglementare se bazează în prezent pe o analiză solidă și obiectivă sau că aceste decizii sunt luate în mod deschis și transparent. La aproape trei ani de la lansarea evaluării reciproce, aproximativ o treime din testele de proporționalitate nu au fost comunicate, iar în aproximativ 70 % dintre testele comunicate s-a luat decizia de menținere a *status quo*-ului în materie de reglementare, în pofida caracterului neconcludent al testului de proporționalitate respectiv. În plus, rata de schimbare a reglementărilor referitoare la profesii este ridicată, iar Comisia este conștientă de tendința permanentă de impunere a unor noi sarcini de reglementare pentru profesioniști, fără realizarea prealabilă a unei analize adecvate a proporționalității în ceea ce privește necesitatea, valoarea sau impactul acestor sarcini.

- **Alegerea instrumentului**

Instrumentul ales este o directivă nouă, care oferă statelor membre un anumit grad de flexibilitate în ceea ce privește transpunerea și punerea în aplicare; acest instrument reușește să redea esența principiului proporționalității din punct de vedere juridic, precum și natura multidimensională a acestui principiu. O directivă este obligatorie cu privire la rezultatul care trebuie atins și constituie, prin urmare, un instrument adecvat pentru realizarea pieței interne din punctul de vedere al liberei circulații a lucrătorilor, al libertății de stabilire și al libertății de a presta servicii. În afară de aceste obiective, care sunt obiective ale Uniunii Europene, Tratatul impune statelor membre și obligații juridice, astfel încât, deși decizia cu privire la oportunitatea și modalitatea de a reglementa o anumită profesie rămâne de competența statelor membre, aceasta trebuie să respecte cerințele privind justificarea, proporționalitatea și necesitatea.

Evaluarea impactului descrie pe deplin amploarea problemelor asociate reglementării profesiilor, precum și efectele pe care reglementarea inutilă le are asupra economiei europene în sens larg, și subliniază dificultățile cu care se confruntă statele membre în încercarea de a soluționa aceste probleme. O directivă va permite statelor membre să includă o evaluare cuprinzătoare a proporționalității în propriile lor proceduri legislative și având în vedere că Comisia nu impune o anumită metodologie, statele membre dispun de o marjă de apreciere în acțiunile lor; această marjă ia în considerare structurile statelor membre, fără a afecta obiectivul final al directivei, și anume utilizarea unui proces decizional comparabil, transparent, fiabil, obiectiv, bazat pe dovezi. Din aceste motive, Comisia a considerat că o directivă este cel mai adecvat și mai eficace răspuns.

3. REZULTATELE EVALUĂRILOR EX-POST, ALE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRILOR IMPACTULUI

- **Evaluări ex-post/verificări ale adecvării legislației existente**

Înainte de revizuirea substanțială din 2013, Directiva 2005/36/CE a făcut obiectul unei evaluări aprofundate cu privire la lacunele din procesul existent de facilitare a liberei circulații a profesioniștilor. Pe baza acestor constatări, Directiva 2013/55/UE de modificare a Directivei 2005/36/CE a introdus, printre alte cerințe, o obligație a statelor membre de a evalua proporționalitatea reglementărilor lor referitoare la profesii. Pe baza acestor evaluări, în temeiul articolului 59 alineatul (9), până în ianuarie 2017, Comisia ar trebui să prezinte Parlamentului European și Consiliului concluziile sale finale privind trecerea în revistă a

reglementărilor naționale referitoare la profesii și evaluările proporționalității realizate de către statele membre; concluziile Comisiei pot fi însoțite, după caz, de propuneri pentru inițiative suplimentare. Prezenta propunere nu a fost elaborată în urma unei evaluări globale a directivei, deoarece aceasta a fost revizuită doar recent; totuși, propunerea se bazează pe evaluările Comisiei și face parte din inițiativele ulterioare prevăzute la articolul 59 alineatul (9) din Directiva 2013/55/UE, reprezentând o concluzie a evaluării Comisiei. Posibilitatea înaintării unei noi propuneri a fost, prin urmare, prevăzută drept o parte din măsurile ulterioare în vederea îmbunătățirii punerii în aplicare și a eficacității noilor dispoziții.

- **Consultări cu părțile interesate**

Între 27 mai și 22 august 2016 s-a desfășurat o consultare publică. S-au primit în total 420 de răspunsuri. Acestea au inclus observații de la persoane fizice, persoane care exercită profesii reglementate, asociații profesionale, organisme de reglementare, autorități publice și cadre universitare. A existat un consens larg în rândul părților interesate; potrivit acestora, ar trebui luate măsuri la nivelul UE pentru a se introduce mai multă claritate și o abordare comună în ceea ce privește testele de proporționalitate. În toate categoriile de respondenți, majoritatea a fost în favoarea unei soluții cu caracter obligatoriu (directivă): utilizatorii serviciilor, prestatorii, atât întreprinderi mari, cât și mici, autoritățile publice și sindicatele au aprobat această propunere. Anumite asociații profesionale au fost mai puțin favorabile. În mod specific, sectorul artizanatului german și austriac a organizat transmiterea unui răspuns identic din partea unui număr de peste 100 de asociații din domeniul artizanatului, pentru a respinge ideea oricărui tip de acțiune la nivelul UE, fie prin intermediul unei directive, fie prin utilizarea unor orientări. S-a decis luarea în considerare a acestor răspunsuri coordonate¹⁶ în compilarea rezultatelor consultării; chiar și în acest caz, propunerea noastră este susținută de majoritate. În plus, consultarea a subliniat necesitatea unei acțiuni, întrucât s-au constatat disparități în ceea ce privește abordările analizei, nu numai în UE, ci și în cadrul statelor membre. Aceasta a pus în evidență lipsa de claritate în ceea ce privește rezultatele preconizate ale analizelor și ale evaluării proporționalității la momentul elaborării reglementărilor, precum și natura sporadică a consultărilor și a transparenței.

Un rezumat al rezultatelor poate fi găsit la adresa: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/.

În plus, o conferință la nivel înalt organizată de Comisie la 18 mai 2016 a permis un nou schimb de opinii.

Aceste aspecte au fost, de asemenea, discutate cu statele membre în cadrul reuniunii Grupului la nivel înalt din 3 mai 2016 și din 10 noiembrie 2016.

- **Obținerea și utilizarea expertizei**

Rezultatele evaluării reciproce a profesiilor reglementate, efectuate de către statele membre împreună cu Comisia au contribuit la pregătirea prezentei propuneri.

Studiile OCDE au arătat că mobilitatea forței de muncă este un factor-cheie al productivității, care consolidează creșterea economică¹⁷. De asemenea, Comisia a contractat studii economice

¹⁶ O practică admisă în astfel de cazuri ar fi să se ia în considerare răspunsurile organizate drept unul singur.

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

privind efectele reformelor referitoare la cerințele de reglementare pentru accesul la anumite profesii selectate din patru țări diferite: Germania, Grecia, Italia și Regatul Unit¹⁸.

În plus, conform unui sondaj recent efectuat în aprilie 2015 în toate cele 28 de state membre, se poate considera că cel puțin 21 % din forța de muncă din Uniunea Europeană (50 de milioane de persoane) exercită o profesie reglementată¹⁹.

- **Evaluarea impactului**

În conformitate cu politica Comisiei pentru o mai bună legiferare, serviciile Comisiei au efectuat o evaluare a impactului, în care se analizau diferitele opțiuni de politică și impactul acestora asupra părților interesate²⁰.

Diferitele opțiuni examinate în evaluarea impactului au fost:

Opțiunea 1 – emiterea de orientări privind proporționalitatea și schimbul de informații detaliate între autorități, instituind un test de proporționalitate la nivelul UE pentru profesiile reglementate. Sunt posibile mai multe opțiuni.

Opțiunea 2a – stabilirea criteriilor minime pentru efectuarea de verificări ale proporționalității, pe baza jurisprudenței și în completarea acesteia, prin introducerea transparenței în ceea ce privește evaluările statelor membre, prin intermediul unui instrument cu caracter obligatoriu (directivă).

Opțiunea 2b – punerea în aplicare a abordării de la opțiunea 2a, însă prin intermediul unei recomandări.

Opțiunea 3a – includerea, pe lângă opțiunea 2a, a unor aspecte procedurale, cum ar fi consultările publice și revizuirea periodică, prin intermediul unui instrument cu caracter obligatoriu (directivă).

Opțiunea 3b – aceleași aspecte de la opțiunea 3a, dar prin intermediul unei recomandări.

Pe baza consultărilor, a experienței și a dovezilor prezentate de o evaluare a impactului, Comisia a concluzionat că cea mai bună opțiune pentru îmbunătățirea situației existente este opțiunea 3a.

Opțiunea 1 – o abordare constând în orientări a fost deja testată, în primul rând, prin emiterea unei comunicări în 2013, apoi prin intermediul unei grile și a îndrumărilor furnizate pentru a sprijini evaluarea reciprocă, ce a durat doi ani; această abordare nu s-a dovedit capabilă să soluționeze în mod adecvat problemele de reglementare constatate. De asemenea, Comisia a colaborat intens cu statele membre, încurajându-le să aprofundeze aspectele legate de proporționalitate (prin intermediul unor vizite în statele membre, al unor conferințe, forumuri ale pieței unice și ateliere).

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

¹⁹ M. Koumenta și M. Pagliero (2016), „*Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU*” (Măsurarea prevalenței și a impactului pe piața muncii a reglementărilor referitoare la ocupații în UE). A se vedea: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.

²⁰ Document de lucru al serviciilor Comisiei – Evaluarea impactului care însoțește prezenta propunere [SWD(2016) 463].

Opțiunea 2a – aceasta ar permite soluționarea problemelor cu care se confruntă statele membre în interpretarea jurisprudenței, ar clarifica criteriile care trebuie evaluate și, astfel, ar contribui într-o anumită măsură la îmbunătățirea calității evaluărilor și a rezultatelor lor finale.

Opțiunea 2b – atât această opțiune, cât și opțiunea 3b au aceleași dezavantaje ca opțiunea 1. O soluție „facultativă” nu ar rezolva problema ignorării, de către statele membre, a practicii care constă în efectuarea unui test de proporționalitate și, prin urmare, nu se poate estima că această soluție va împiedica introducerea, în viitor, a unor sarcini inutile, sau că va fi un mecanism eficace pentru rezolvarea problemelor identificate în urma revizuirilor. În sfârșit, aceleași constrângeri ar limita posibilitatea ca informațiile să fie partajate mai transparent cu cetățenii și cu părțile interesate.

Opțiunea 3a – revizuirile periodice ar asigura eliminarea reglementărilor devenite inadecvate, în timp ce includerea consultării ar permite o mai bună implicare a tuturor părților interesate, inclusiv a organizațiilor de consumatori și a cetățenilor, pentru a se asigura că sunt luate în considerare și interesele lor.

Opțiunea 3b – la fel ca în cazul opțiunii 2b, o abordare facultativă nu poate garanta faptul că se întreprind acțiuni.

Având în vedere experiența dobândită și evaluările efectuate pe parcursul pregătirii prezentei propuneri, se poate concluziona că o recomandare, adică o măsură facultativă, nu ar impune obligativitatea unei analize, în special în cazurile cele mai dificile. Respectarea obligației generale de a efectua revizuire periodice, de a informa toate părțile interesate și de a asigura un grad minim de obiectivitate și imparțialitate poate fi garantată doar dacă este prevăzută de legislație; numai o directivă poate garanta acest lucru.

La 9 octombrie 2016, Comitetul de analiză a reglementării a emis un aviz pozitiv cu privire la această inițiativă. Principalele recomandări ale Comitetului au fost următoarele: propunerea ar trebui să ofere mai multe informații despre modul în care se raportează la alte inițiative, să explice mai clar amploarea problemei și motivul pentru care structurile actuale nu reprezintă o soluție, să prezinte în detaliu modul în care vor funcționa dispozițiile din propunere și să ofere mai multe informații despre punctele de vedere ale părților interesate, precum și despre impactul asupra IMM-urilor, consumatorilor și autorităților naționale. Aceste aspecte au fost luate în considerare în mod adecvat.

Avizul poate fi consultat la adresa:

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

Diferitele opțiuni de politică și impactul acestora asupra părților interesate sunt analizate în detaliu în evaluarea impactului disponibilă la următoarea adresă internet:

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

- **Adecvarea și simplificarea reglementărilor**

O evaluare reciprocă realizată de statele membre împreună cu Comisia în perioada 2014-2016 a evidențiat controlul inegal al măsurilor naționale de reglementare și lipsa clarității în ceea ce privește criteriile care trebuie utilizate pentru evaluările proporționalității. Concluzia este că, în forma lor actuală, evaluările proporționalității efectuate la nivel național și bazate pe jurisprudența Curții de Justiție și pe abordările naționale nu își ating potențialul de creștere a valorii adăugate în vederea realizării pieței unice.

- **Drepturi fundamentale**

Propunerea promovează drepturile consacrate în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, și anume libertatea de alegere a unei ocupații și libertatea de a desfășura o activitate comercială.

4. IMPLICAȚIILE BUGETARE

Propunerea nu are implicații asupra bugetului UE.

5. ALTE ELEMENTE

- **Planuri de punere în aplicare și măsuri de monitorizare, evaluare și raportare**

Comisia va raporta în mod periodic Consiliului și Parlamentului European cu privire la punerea în aplicare a testului de proporționalitate la nivel național și cu privire la rezultatele obținute. Această evaluare ar trebui să fie efectuată în același timp cu evaluarea Directivei privind calificările profesionale.

- **Documente explicative (în cazul directivelor)**

Prezenta propunere nu are nevoie de documente explicative suplimentare care să sprijine transpunerea în legislația națională, dat fiind că se bazează pe jurisprudența existentă și pe principiile de bază referitoare la o mai bună reglementare. Cu toate acestea, în cazul în care este necesar, Comisia poate prezenta orientări suplimentare.

- **Explicații detaliate cu privire la prevederile specifice ale propunerii**

Articolele 1 și 2 se referă la obiectul și domeniul de aplicare al directivei, și anume acela de a crea un cadru juridic pentru efectuarea evaluărilor proporționalității înainte de introducerea unor noi dispoziții legislative, de reglementare sau administrative care limitează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora, sau înainte de modificarea unor dispoziții existente. Testele de proporționalitate cu privire la reglementarea anumitor profesii, introduse prin alte instrumente ale UE, nu fac obiectul prezentei directive.

Articolul 3 stabilește definițiile utilizate în propunere, care sunt, în mare măsură, identice cu cele formulate în Directiva 2005/36/CE. În plus, sunt prevăzute definiții pentru cele două tipuri principale de reglementare a profesiilor, și anume „activități rezervate” și „titlu profesional protejat”.

Articolul 4 stabilește o obligație a statelor membre de a efectua o evaluare *ex ante* a proporționalității, bazată pe dovezi calitative și, ori de câte ori este posibil, cantitative.

Articolul 5 enumeră motivele, bazate pe obiective de interes public în temeiul TFUE sau recunoscute ca atare de Curtea de Justiție. Pe baza unei jurisprudențe constante, motivele de natură pur economică având, în esență, un obiectiv protecționist sau efecte protecționiste, sau rațiunile strict administrative nu pot constitui motive imperative de interes public.

Articolul 6 alineatul (1) prevede o obligație generală a statelor membre, înainte de introducerea unor noi dispoziții prin care se restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora sau înainte de modificarea dispozițiilor existente în acest sens, de a evalua dacă aceste dispoziții sunt necesare și adecvate pentru a garanta atingerea obiectivului urmărit și dacă nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acelui obiectiv. Articolul 6 alineatul (2) prevede, de asemenea, principalele criterii care trebuie să fie luate în considerare

de autoritățile competente, cum ar fi natura riscurilor, sfera activităților rezervate pentru o profesie, legătura dintre calificări și activități, impactul economic al măsurii etc. Articolul 6 alineatul (3) prevede utilizarea unor mijloace mai puțin restrictive pentru a atinge obiectivul urmărit, cum ar fi utilizarea unui titlu profesional protejat, fără a rezerva activitățile pentru anumite profesii. Articolul 6 alineatul (4) oferă o imagine de ansamblu a elementelor care trebuie luate în considerare atunci când se examinează efectul cumulativ al tuturor măsurilor existente care restricționează accesul la anumite profesii sau exercitarea acestora.

Articolul 7 stabilește obligația de a informa toate părțile interesate înainte de introducerea unor noi măsuri și de a le da posibilitatea să își exprime punctele de vedere.

Articolul 8 prevede schimbul de informații între autoritățile competente din diferite state membre, oferind posibilitatea statului membru care intenționează să reformeze o profesie să colecteze informații cu privire la experiența altor state membre.

Articolul 9 prevede transparența și proporționalitatea evaluărilor.

Articolul 10 prevede o revizuire periodică a directivei.

Articolul 11 vizează transpunerea directivei.

Articolul 12 menționează intrarea în vigoare a directivei.

Articolul 13 stabilește destinatarii directivei.

Propunere de

DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

**privind efectuarea unui test de proporționalitate înainte de adoptarea unor noi
reglementări referitoare la profesii**

(Text cu relevanță pentru SEE)

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 European²¹,

având în vedere avizul Comitetului Regiunilor²²,

hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară,

întrucât:

- (1) Libertatea de alegere a ocupației reprezintă un drept fundamental. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene 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 reprezintă principii fundamentale ale pieței interne, consacrate în tratat. Prin urmare, normele naționale privind accesul la profesiile reglementate nu ar trebui să constituie un obstacol nejustificat și 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, statele membre au competența de a decide dacă și în ce mod reglementează o profesie, în limitele principiilor nediscriminării și proporționalității.
- (3) Principiul proporționalității face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii. Din jurisprudență²³ rezultă că măsurile naționale susceptibile să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea libertăților fundamentale garantate de tratat ar trebui să îndeplinească patru condiții: ar trebui să se aplice în mod nediscriminatoriu; ar trebui să fie justificate de obiective de interes public; ar trebui să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului pe care îl urmăresc; și nu ar trebui să depășească ceea ce este necesar pentru ca acesta să fie atins.

²¹ JO C , , p. .

²² JO C , , p. .

²³ Cauza C-55/94 Reinhard Gebhard/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Rec., 1995, p. I-4165.

- (4) Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului²⁴ a instituit obligația ca statele membre să evalueze proporționalitatea cerințelor lor care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora și să comunice Comisiei rezultatele evaluării, lansând așa-numitul proces de evaluare reciprocă. Acest proces a însemnat că statele membre trebuiau să efectueze o examinare a întregii lor legislații referitoare la toate profesiile 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 autoritățile competente naționale în momentul evaluării proporționalității cerințelor care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora; de asemenea, s-a evidențiat controlul inegal al acestor măsuri la toate nivelurile legiferării. 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, este necesar să se stabilească o abordare comună la nivelul Uniunii, care să prevină adoptarea unor măsuri disproporționate.
- (6) În comunicarea sa din 28 octombrie 2015, „Ameliorarea pieței unice: mai multe oportunități pentru cetățeni și pentru întreprinderi”²⁵, 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.
- (7) 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 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 și exercitarea acesteia.
- (8) 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, dispozițiile de drept intern pot reglementa una dintre modalitățile de exercitare a unei profesii, stabilind condiții pentru utilizarea titlurilor profesionale.
- (9) Sarcina de a dovedi caracterul justificat și proporționalitatea revine statelor membre. Motivele invocate de un stat membru pentru reglementare trebuie, așadar, să fie însoțite de o analiză a caracterului oportun și a proporționalității măsurii adoptate de statul în cauză, precum și de dovezi specifice care să permită susținerea argumentării sale.
- (10) Este necesar să se monitorizeze proporționalitatea dispozițiilor care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora, în mod periodic și cu o frecvență adecvată reglementării în cauză. O revizuire a proporționalității unei legislații naționale restrictive în domeniul profesiilor reglementate ar trebui să se bazeze nu numai pe obiectivul respectivei legislații la momentul adoptării sale, ci și pe efectele legislației, evaluate după adoptarea acesteia. Evaluarea proporționalității

²⁴ 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).

²⁵ COM (2015)550 final.

legislației naționale ar trebui să se bazeze pe evoluțiile constatate în domeniul în cauză după adoptarea legislației.

- (11) Statele membre ar trebui să efectueze evaluări ale proporționalității în mod obiectiv și independent, inclusiv în cazul în care o profesie este reglementată indirect, acordând unei anumite organizații profesionale competența de a face acest lucru. În special, în ceea ce privește evaluarea de către autoritățile locale, organismele de reglementare sau organizațiile profesionale, deși acestea se află mai aproape de condițiile locale și dețin cunoștințe de specialitate care ar putea, în anumite cazuri, să le confere un avantaj pentru identificarea celui mai bun mod de a îndeplini obiectivele de interes public, există un motiv special de îngrijorare în cazurile în care opțiunea de politică aleasă de aceste autorități sau organisme acordă beneficii operatorilor stabiliți, în detrimentul actorilor nou-intrați pe piață.
- (12) În cazul în care accesul la anumite activități salariate sau independente sau exercitarea acestora sunt condiționate de respectarea anumitor dispoziții referitoare la calificări profesionale specifice, stabilite în mod direct sau indirect de către statele membre, este necesar să se asigure faptul că aceste dispoziții sunt justificate de obiective de interes public, cum ar fi cele în sensul tratatului, și anume ordinea publică, siguranța publică și sănătatea publică sau de motive imperative de interes general, recunoscute ca atare în jurisprudența Curții de Justiție. Este important să se asigure că obiectivele de interes public sunt identificate în mod adecvat în scopul determinării intensității reglementării. De exemplu, pentru a asigura un nivel ridicat de protecție a sănătății publice, statele membre ar trebui să beneficieze de o marjă de apreciere pentru a decide cu privire la nivelul de protecție pe care doresc să îl acorde sănătății publice și la modul în care trebuie obținută această protecție. Este necesar, de asemenea, să se clarifice că, printre motivele imperative de interes general recunoscute de Curtea de Justiție, se numără păstrarea echilibrului financiar al sistemului de securitate socială, protecția consumatorilor, beneficiarilor serviciilor și a lucrătorilor, protecția unei bune administrări a justiției, echitatea tranzacțiilor comerciale, combaterea fraudei și prevenirea cazurilor de evaziune fiscală și de evitare a obligațiilor fiscale, siguranța rutieră, protecția mediului și a mediului urban, sănătatea animalelor, proprietatea intelectuală, protejarea și conservarea patrimoniului național istoric și artistic, obiectivele de politică socială și de politică culturală. Potrivit jurisprudenței constante, motivele de ordin pur economic, care au, în esență, un obiectiv protecționist, precum și motivele strict administrative, precum efectuarea controalelor sau colectarea de statistici nu pot constitui motive imperative de interes general.
- (13) 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 consumatori, profesioniști și părți terțe. În plus, trebuie amintit că, în domeniul serviciilor profesionale, există, de obicei, o asimetrie a informațiilor între consumatori și profesioniști. Profesioniștii un nivel ridicat de competențe tehnice pe care consumatorii nu le au în mod necesar și, prin urmare, consumatorilor le este greu să evalueze calitatea serviciilor care le sunt oferite.
- (14) Pentru a îndeplini cerința proporționalității, măsura trebuie să fie adecvată pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit. Măsurile ar trebui să fie considerate adecvate pentru 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 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.

- (15) Cerințele legate de calificările profesionale ar trebui să fie considerate necesare doar atunci când măsurile existente, cum ar fi legislația privind protecția consumatorilor, nu pot fi considerate ca fiind adecvate sau realmente eficiente pentru a atinge scopul urmărit.
- (16) Printre elementele care trebuie luate în considerare de către autoritățile naționale, următoarele sunt cele mai relevante: 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 a experienței cerute; existența unor căi diferite pentru a obține calificarea profesională; sfera de cuprindere a activităților profesionale rezervate deținătorilor unei anumite calificări profesionale și, în special, dacă activitățile rezervate anumitor profesioniști pot fi partajate cu alți profesioniști; 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.
- (17) În cazul în care un stat membru reglementează o profesie, ar trebui să se țină seama de faptul că progresul tehnologic ar putea reduce asimetria dintre consumatori și profesioniști la nivelul informațiilor. Având în vedere rapiditatea evoluției tehnologiilor și a progresului științific, actualizarea cerințelor privind accesul poate avea o importanță deosebită pentru o serie de profesii.
- (18) Impactul economic al măsurii, inclusiv o analiză costuri/beneficii, în special în ceea ce privește gradul de concurență de pe piață și calitatea serviciilor prestate, precum și impactul asupra dreptului la muncă și asupra liberei circulații a persoanelor și a serviciilor în cadrul Uniunii ar trebui să fie luate în considerare în mod corespunzător de către autoritățile competente. Pe baza acestei analize, statele membre ar trebui să examineze, în special, dacă domeniul de aplicare al restricției privind accesul la profesiile reglementate sau al restricției privind exercitarea acestora în cadrul Uniunii este proporțional cu importanța obiectivelor urmărite și cu beneficiile preconizate.
- (19) Statele membre ar trebui să efectueze o comparație între măsura națională în cauză și soluțiile alternative și mai puțin restrictive care ar permite atingerea aceluiași obiectiv, dar ar impune mai puține restricții. În cazul în care măsurile sunt justificate de protecția consumatorilor și în cazul în care riscurile identificate sunt limitate la relația dintre profesionist și consumator, fără a afecta în mod negativ părți terțe, obiectivul ar putea fi atins prin mijloace mai puțin restrictive decât rezervarea activităților pentru profesioniști, cum ar fi protecția titlului profesional sau înscrierea într-un registru profesional. Reglementarea prin intermediul activităților rezervate ar trebui să fie folosită numai în cazurile în care măsurile vizează prevenirea unui risc de afectare gravă a obiectivelor de interes public.
- (20) Autoritățile naționale ar trebui să efectueze o evaluare globală a împrejurărilor în care este adoptată și pusă în aplicare măsura restrictivă și să analizeze în special efectul cumulativ al impunerii anumitor cerințe în plus față de calificările profesionale specifice. Accesul la anumite activități și exercitarea acestora pot fi condiționate de respectarea anumitor dispoziții, cum ar fi regulile referitoare la organizarea profesiei, apartenența obligatorie la un organism profesional, etica profesională, supravegherea și răspunderea. Prin urmare, atunci când se evaluează efectul cumulativ al acestor

măsuri, autoritățile competente ar trebui să ia în considerare, de asemenea, alte cerințe existente, precum dezvoltarea profesională continuă, apartenența obligatorie la o anumită asociație profesională, 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, precum și cerințele privind cunoștințele lingvistice, în măsura în care sunt necesare pentru a exercita profesia în cauză. O măsură introdusă de un stat membru nu poate fi considerată necesară pentru atingerea obiectivului urmărit în cazul în care, în esență, se suprapune peste cerințe care au fost deja introduse în cadrul altor norme sau proceduri.

- (21) Este esențial pentru funcționarea corespunzătoare a pieței interne să se asigure că statele membre furnizează informații cetățenilor, asociațiilor reprezentative sau altor părți interesate relevante înainte de a introduce măsuri noi, de natură să restricționeze accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora și că statele membre le oferă acestora posibilitatea de a-și face cunoscute punctele de vedere.
- (22) Pentru a facilita schimbul de bune practici, fiecare stat membru ar trebui să încurajeze autoritățile competente relevante să facă schimb cu alte state membre de informații adecvate și actualizate în mod regulat, referitoare la reglementarea profesiilor.
- (23) Pentru a spori transparența și pentru a promova evaluări ale proporționalității bazate pe criterii comparabile, este important ca informațiile prezentate de statele membre să fie ușor accesibile în baza de date a profesiilor reglementate, pentru a permite tuturor părților interesate să își prezinte observațiile.
- (24) Deoarece obiectivele prezentei directive, și anume înlăturarea restricțiilor disproporționate privind accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora, nu pot fi realizate în măsură suficientă de către statele membre ci, datorită dimensiunii acțiunii, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii, Uniunea poate adopta măsuri în conformitate cu principiul subsidiarității stabilit la articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană. În conformitate cu principiul proporționalității, astfel cum este enunțat la respectivul articol, prezenta directivă nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea 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 legislative, de reglementare sau administrative care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora, sau înainte de a modifica dispozițiile existente, în vederea asigurării bunei funcționări a pieței interne.

Articolul 2

Domeniul de aplicare

1. Prezenta directivă se aplică cerințelor din sistemele juridice 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 acestor titluri, incluse în domeniul de aplicare al Directivei 2005/36/CE.

2. În cazul în care într-un act separat al Uniunii sunt stabilite dispoziții specifice privind reglementarea unei anumite profesii, dispozițiile corespunzătoare ale prezentei directive nu se aplică.

Articolul 3

Definiții

În sensul prezentei directive, se aplică definițiile Directivei 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 unei anumite calificări profesionale în domeniul relevant în temeiul unor dispoziții legislative, de reglementare sau administrative, fie direct, fie indirect, și în cadrul căreia utilizarea abuzivă a acestui titlu face obiectul unor sancțiuni sau al unor alte măsuri.
- (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, inclusiv în cazul în care activitatea este partajată cu alte profesii reglementate.

Articolul 4

Evaluarea ex ante a noilor măsuri

1. Statele membre se asigură că 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, autoritățile competente relevante efectuează o evaluare a proporționalității lor în conformitate cu normele prevăzute în prezenta directivă.
2. Orice dispoziție menționată la alineatul (1) trebuie să fie însoțită de o fișă detaliată, care să permită evaluarea conformității cu principiul proporționalității.
3. Motivele pentru care se consideră că o anumită dispoziție este justificată, necesară și proporțională se bazează pe dovezi calitative și, ori de câte ori este posibil, cantitative.
4. Statele membre monitorizează în mod regulat și cu o frecvență corespunzătoare reglementării în cauză proporționalitatea dispozițiilor legislative, de reglementare sau administrative care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora, ținând seama în mod corespunzător de evoluțiile care au avut loc de la adoptarea măsurii în cauză.

5. Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că evaluarea proporționalității menționată la alineatul (1) se desfășoară într-un mod obiectiv și independent, inclusiv prin implicarea organismelor independente de control.

Articolul 5

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. Autoritățile competente relevante analizează în special dacă aceste dispoziții 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 păstrarea echilibrului financiar al sistemului de securitate socială, protecția consumatorilor, a beneficiarilor serviciilor și a lucrătorilor, protejarea bunei administrări a justiției, corectitudinea tranzacțiilor comerciale, combaterea fraudei și prevenirea cazurilor de evaziune fiscală și de evitare a obligațiilor fiscale, siguranța rutieră, protecția mediului și a mediului urban, sănătatea animalelor, proprietatea intelectuală, protecția și conservarea patrimoniului național istoric și artistic, obiective de politică socială și de politică culturală.
3. Motivele de natură pur economică ce au, în esență, un obiectiv protecționist sau efecte protecționiste 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 6

Proporționalitate

1. 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 evaluează în ce măsură aceste dispoziții sunt necesare și adecvate pentru a garanta atingerea obiectivului urmărit și dacă acestea nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului respectiv.
2. Atunci când evaluează necesitatea și proporționalitatea dispozițiilor, autoritățile competente relevante iau în considerare, în special:
 - (a) natura riscurilor legate de obiectivele de interes public urmărite, în special riscurile pentru consumatori, profesioniști și părți terțe;
 - (b) caracterul adecvat al dispoziției, și anume 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;
 - (c) necesitatea dispoziției în cauză, în special dacă normele în vigoare, de o natură mai generală sau specifică, cum ar fi legislația din domeniul siguranței

produselor sau legislația în materie de protecție a consumatorilor, sunt insuficiente pentru a proteja obiectivul urmărit;

- (d) legătura dintre sfera de cuprindere a activităților pe care le implică o profesie sau care sunt rezervate acesteia și calificarea profesională necesară;
 - (e) legătura dintre complexitatea sarcinilor și necesitatea deținerii anumitor calificări profesionale specifice, în special în ceea ce privește nivelul, natura și durata formării profesionale sau experiența necesară, precum și existența unor căi diferite de obținere a calificării profesionale;
 - (f) sfera de cuprindere a activităților profesionale rezervate deținătorilor unei anumite calificări profesionale, și anume dacă activitățile rezervate anumitor profesii pot fi sau nu pot fi partajate cu alte profesii, și din ce motiv;
 - (g) 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;
 - (h) evoluțiile științifice și tehnologice care pot reduce asimetria dintre profesioniști și consumatori la nivelul informațiilor;
 - (i) impactul economic al măsurii, în special în ceea ce privește gradul de concurență de pe piață și calitatea serviciilor prestate, precum și impactul asupra liberei circulații a persoanelor și a serviciilor în cadrul Uniunii;
 - (j) posibilitatea de a utiliza mijloace mai puțin restrictive pentru atingerea obiectivului de interes public;
 - (k) efectul cumulativ al restricțiilor în ceea ce privește atât accesul la profesie, cât și exercitarea acesteia, și în special modul în care fiecare dintre cerințele respective contribuie la atingerea aceluiași obiectiv de interes public și dacă este necesară în acest sens.
3. În sensul alineatului 2 litera (j), în cazul în care măsurile se justifică din motive de protecție a consumatorilor și în cazul în care riscurile identificate sunt limitate la relația dintre profesionist și consumator, fără a afecta în mod negativ părțile terțe, autoritățile competente relevante evaluează în special dacă obiectivul poate fi atins printr-un titlu profesional protejat, fără rezervarea activităților.
4. În sensul alineatului 2 litera (k), autoritățile competente relevante evaluează în special efectul cumulativ al impunerii uneia dintre următoarele cerințe:
- (a) activități rezervate, care există în paralel cu un titlu profesional protejat;
 - (b) cerințe privind dezvoltarea profesională continuă;
 - (c) norme referitoare la organizarea profesiei, la etica profesională și la supraveghere;
 - (d) apartenența obligatorie la o anumită asociație profesională, înregistrarea sau regimurile de autorizare, în special în cazul în care aceste cerințe 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 anumite calificări profesionale;
- (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, în special în cazul în care profesia este reglementată în mod diferit în anumite părți din teritoriul unui stat membru;
 - (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.

Articolul 7

Informarea și implicarea părților interesate

Statele membre informează, prin mijloace adecvate, cetățenii, beneficiarii serviciilor, asociațiile reprezentative și părțile interesate relevante, altele decât membrii profesiei, înainte de a introduce noi dispoziții legislative, de reglementare sau administrative care limitează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora, sau înainte de a modifica dispozițiile existente, și le oferă posibilitatea de a-și face cunoscute punctele de vedere.

Articolul 8

Schimbul de informații dintre autoritățile competente

1. În scopul aplicării eficiente a prezentei directive, înainte de introducerea unor noi dispoziții legislative, de reglementare sau administrative care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora, sau înainte de modificarea dispozițiilor existente, statele membre încurajează schimbul de informații cu autoritățile competente din alte state membre cu privire la chestiunile reglementate de prezenta directivă, cum ar fi modul concret în care acestea reglementează o profesie sau efectele reglementării identificate în sectoare de activitate similare, în mod regulat sau, dacă este necesar, ad hoc.
2. Statele membre informează Comisia cu privire la autoritățile competente responsabile cu transmiterea și primirea informațiilor în scopul aplicării alineatului (1).

Articolul 9

Transparență

1. Motivele pentru care dispozițiile evaluate în conformitate cu prezenta directivă sunt considerate justificate, necesare și proporționale, și care sunt comunicate Comisiei în temeiul articolului 59 alineatele (5) și (6) din Directiva 2005/36/CE, sunt înregistrate de către autoritățile competente relevante în baza de date a profesiilor reglementate,

menționată la articolul 59 alineatul (1) din Directiva 2005/36/CE și sunt puse ulterior la dispoziția publicului de către Comisie.

2. Statele membre și alte părți interesate pot prezenta observații Comisiei sau statului membru care a notificat dispozițiile.

Articolul 10

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 11

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 . Statele membre comunică de îndată Comisiei textul acestor acte.

Atunci când statele membre adoptă aceste acte, ele cuprind o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o astfel de trimitere la data publicării lor oficiale. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri.
2. Statele membre comunică Comisiei textul principalelor dispoziții de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de prezenta directivă.

Articolul 12

Intrarea în vigoare

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

Articolul 13

Destinatari

Prezenta directivă se adresează statelor membre.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Parlamentul European
Președintele

Pentru Consiliu
Președintele