



Bruselj, 10.1.2017
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Predlog

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o preskusu sorazmernosti pred sprejetjem nove regulacije poklicev

(Besedilo velja za EGP)

{SWD(2016) 462 final}

{SWD(2016) 463 final}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Bolj poglobljen in pravičnejši enotni trg je glavna prednostna naloga Komisije: „oblikovati politiko, ki zagotavlja gospodarsko rast in nova delovna mesta“¹. Po mnenju Evropskega sveta ima „[o]blikovanje bolj poglobljenega in pravičnejšega enotnega trga [...] ključno vlogo pri ustvarjanju novih delovnih mest, spodbujanju produktivnosti ter zagotavljanju privlačnega okolja za naložbe in inovacije“². Pomembne vloge poklicnih storitev v gospodarstvu EU ni mogoče preceniti in iz številnih študij so razvidne neizkoriščene prednosti nadaljnega razvoja enotnega trga za storitve.

Ker zahteve na ravni EU niso usklajene, so za regulacijo poklicnih storitev še naprej pristojne države članice. Vsaka država članica se odloči, ali je treba posredovati ter uvesti pravila in omejitve za začetek opravljanja ali opravljanje poklica, dokler ob tem upošteva načeli nediskriminacije in sorazmernosti. V večini primerov je regulacija utemeljena in celo dobrodošla, na primer v zvezi z vprašanji zdravja in varnosti. Vendar je treba regulacijo zaradi zagotavljanja, da ustreza svojemu namenu in ne ustvarja neutemeljenih ovir, temeljito proučiti, da bi se v celoti zavedali njenega učinka na zainteresirane strani in širše poslovno okolje. V skladu s prednostnimi nalogami Komisije za delovna mesta in rast je zagotavljanje optimalnega regulativnega okolja ključnega pomena. Zato so bili sprejeti ukrepi za uvedbo predhodnega „preskusa sorazmernosti“, ko je bila v okviru strategije za enotni trg napovedana regulacija poklicnih storitev³.

Pravica do dela v smislu svobode opravljanja izbranega poklica ali gospodarske pobude je zapisana v Listini EU o temeljnih pravicah. Ključne prednosti enotnega trga EU vključujejo svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev. Premagovanje omejitev teh svobod je zlasti obremenjujoče za MSP. Zato morajo biti regulativni ukrepi ustrezno utemeljeni, kot na podlagi temeljite ocene sorazmernosti.

Izraz „regulirani poklici“ se nanaša na dejavnosti, pri katerih je potrebna specifična poklicna kvalifikacija, taki poklici pa so v vseh gospodarskih sektorjih. Posamezne države članice so sčasoma uvedle različne regulacije, ki upoštevajo uveljavljene tradicije, in sicer v obliki državne regulacije ali samoregulacije, za katero so odgovorna poklicna združenja. Na splošno obstajajo dobri razlogi za regulacijo na podlagi potrebe po zaščiti temeljnih ciljev javnega interesa, to pa družbi prinaša vrednost, saj se na primer pojasni, katero tehnično znanje, usposabljanje in usposobljenost bi morali imeti strokovnjaki, da se zagotovi zaščita državljanov. Vendar lahko neustrezna regulacija pomeni breme za strokovnjaka, podjetje in potrošnika; ta bremena lahko vključujejo nesorazmerne zahteve glede kvalifikacij, obsežne rezervirane dejavnosti, obvezno članstvo v poklicnih združenjih ali druge ukrepe. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča lahko nacionalna regulacija poklicev in kakršne koli zahteve v zvezi s kvalifikacijami, tudi če se izvajajo brez kakršne koli diskriminacije, ovirajo uresničevanje temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, ali zmanjšajo njihovo privlačnost za državljane EU in podjetja⁴. Prav tako v skladu s sodno prakso Sodišča dejstvo,

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

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

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

⁴ Glej sodbi v zadevi C-340/89, Vlassopoulou, in v zadevi C-55/94, Gebhard.

da ena država članica uvede manj stroge predpise kot druga država članica, ne pomeni, da so njeni predpisi nesorazmerni in nezdržljivi s pravom EU. Države članice morajo ob upoštevanju celotnega regulativnega okvira za zadevni poklic za vsak primer posebej proučiti, ali je treba omejiti začetek opravljanja in opravljanje poklicnih dejavnosti ter katere omejitve so najprimernejše za obravnavo posebnih vprašanj javnega interesa.

Direktiva 2005/36/ES, direktiva o poklicnih kvalifikacijah, je bila leta 2013 spremenjena z Direktivo 2013/55/EU zaradi posodobitve prava Unije na področju reguliranih poklicev. Ta direktiva je uvedla tudi preglednost in medsebojno ocenjevanje vseh reguliranih poklicev v državah članicah. Na podlagi informacij, ki so jih zadevni pristojni organi predložili med postopkom medsebojnega ocenjevanja, se zdi, da je bilo takšno ocenjevanje številnim državam članicam izziv⁵. Dejstvo, da večina ocenjevanj ni bila ustrezno utemeljena, kaže na temeljno težavo v zvezi z načinom ocenjevanja potrebe po regulaciji in njenih učinkov na širše poslovno okolje. Iz postopka medsebojnega ocenjevanja je razvidno, da regulativne odločitve ne temeljijo vedno na tehtni in objektivni analizi ali se izvedejo na odprt in pregleden način. Poleg tega se kljub poglobljenim razpravam in smernicam, ki jih je do sedaj zagotovila Komisija, novi omejevalni ukrepi še vedno uvajajo brez objektivne in celovite analize. Države članice so uvedle nove predpise, kot na primer za opravljanje pravnega poklica, ali so uvedle ali razširile rezervacijo dejavnosti, na primer za davčno svetovanje ali turistične vodnike, ne da bi ocenile sorazmernost ali pa so jo ocenile zelo površno.

Sedanji neenak nadzor regulacije poklicev v vsej EU negativno vpliva na opravljanje storitev in mobilnost strokovnjakov. Le z ukrepi posameznih držav članic se ne bo zagotovil skladen pravni okvir EU za oceno sorazmernosti predvidene nacionalne regulacije, niti se ne bodo odpravile zdajšnje težave, s katerimi se soočajo nacionalni organi. Glavni cilji ukrepa za uvedbo večje jasnosti veljavnih meril, krepitev zanesljivosti, preglednosti in primerljivosti v vseh državah članicah ter zagotavljanje, da se pravila uporabljajo enotno in se s tem preprečita nadaljnja obremenitev in razdrobljenost enotnega trga, bi se lahko zaradi njegovega obsega in učinkov uspešneje dosegli na ravni EU z uvedbo skupnega ocenjevalnega mehanizma EU, ki bi ga uporabljale vse države članice in bi se uporabljal na primerljiv način. Regulacija poklicev se pogosto spreminja, zato brez ukrepa EU obstaja tveganje, da se bo povečala vrzel med tistimi, ki pred odločanjem o sprejetju regulacije že izvajajo dobre regulativne prakse in ustrezno ocenijo sorazmernost⁶, ter tistimi, ki tega ne počnejo, zaradi česar se bodo povečale razlike v kakovosti regulacije. To negativno vpliva na začetek opravljanja poklicev in ima negativne posledice za potrošnike in gospodarstva.

Da bi Komisija rešila to vprašanje, je v strategiji za enotni trg napovedala pobudo za preskus sorazmernosti, ki ga bodo države članice izvedle pred sprejetjem ali spremembo nacionalne regulacije poklicev. Obstaja velik potencial za države članice, da izboljšajo ustvarjanje gospodarske rasti in novih delovnih mest s povečanjem preglednosti poklicev, ki jih regulirajo, in izvajanjem temeljitejše analize njihove sorazmernosti pred sprejetjem kakršnih koli novih pravil ter hkrati dokončanjem reform v zvezi s poklici, ki jih regulirajo, da posodobijo svoje zahteve. Kot je opisano v oceni učinka, ki je priložena temu predlogu, je iz številnih študij razvidno, kako lahko slabe regulativne odločitve izkrivljajo konkurenco z omejevanjem dostopa na trg, njihova posledica pa so lahko precej izgubljenih zaposlitvenih

⁵ Kot je podrobneje pojasnjeno v priloženi oceni učinka, se skoraj leto po prenosu še vedno ne izvede približno tretjina ocen sorazmernosti. Od prejetih ocen je bila v skoraj 70 % primerov na podlagi premalo temeljitih izvedenih ocen sprejeta odločitev, da se ohrani obstoječe stanje.

⁶ Letno gospodarsko poročilo Mednarodne banke za obnovo in razvoj iz jeseni 2016: „Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue“ (Rast, delovna mesta in integracija: storitve za reševanje), <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>.

priložnosti, višje cene za potrošnike in oviranje prostega pretoka. Kar zadeva le ustvarjanje delovnih mest, je iz ene akademske študije razvidno, da bi se lahko v EU z odpravo nepotrebnih in nesorazmernih predpisov ustvarilo približno 700 000 več delovnih mest⁷.

Preskus sorazmernosti je torej zasnovan tako, da podpira boljše regulativne prakse in njihove rezultate. Uporablja se za na novo uvedene ali pregledane zahteve glede začetka opravljanja ali opravljanja reguliranega poklica. Upošteva sodno prakso Sodišča glede sorazmernosti zahtev, omejitve začetka opravljanja ali opravljanja reguliranih poklicev, odločitev glede predmeta in načina regulacije pa prepušča državam članicam, pri čemer ta odločitev temelji na dokazih, pridobljenih s temeljito, pregledno in objektivno oceno. V celoti upošteva posebnost vsakega poklica in njegovo regulativno okolje. Prednosti te pobude za strokovnjake, potrošnike in javne uprave izhajajo zlasti iz dejstva, da bi pobuda preprečila sprejemanje nesorazmernih pravil in tako zagotovila boljšo regulacijo poklicev. Cilj tega predloga je večinoma kodifikacija ustaljene sodne prakse Sodišča. Z odstopanjem od te sodne prakse bi se lahko spremenila narava predloga. Če se njegova narava spremeni, ga Komisija lahko umakne.

Direktiva EU bi državam članicam precej olajšala obveznost skladnosti z načelom sorazmernosti in bi zagotovila, da države članice preskus sorazmernosti izvajajo enakovredno na vseh ravneh regulacije, da bi se izognili razdrobljenosti enotnega trga.

Pobuda, katere namen je uvesti jasnost, spodbuja objektivne, zanesljive in celovite preskuse sorazmernosti, da bi se v okviru rednih pregledov nacionalne regulacije poklicev povečali zaupanje in inovacije. Namen tega ukrepa ni le, da se države članice podprejo pri doseganju teh skupnih ciljev, ampak da se to stori na strukturiran in racionaliziran način ter se s tem zmanjšajo njihove upravne dolžnosti.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Predlog je skladen z veljavnimi določbami Direktive 2005/36/ES in jih dopolnjuje.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Predlog je skladen s prednostnimi nalogami Komisije, kakor so določene v njeni strategiji za enotni trg, ter cilji EU glede ustvarjanja gospodarske rasti in novih delovnih mest, zagotavljanja prostega gibanja strokovnjakov, izboljšanja okolja za podjetja in ponujanja izbire potrošnikom.

Drugi ukrep, ki je napovedan v strategiji za enotni trg, so redne smernice o posebnih potrebah. Namen te pobude je opredeliti težave v posamezni državi in poklicu, v katerih bi bila reforma regulativnega okvira ekonomsko smotrna, in na podlagi katerih bo Komisija priporočila ukrepanje na ravni države članice. Ta dva ukrepa se dopolnjujeta, saj se bo s preskusom sorazmernosti zagotovil splošni okvir meril, ki se bodo uporabljala pri oceni sorazmernosti predvidene regulacije, klavzula o začetku uporabe („sunrise“ clause), redno objavljene smernice o potrebah po reformi pa bodo osredotočene na posamezna vprašanja, ki bodo opredeljena v zdajšnji regulaciji nekaterih poklicev ali sektorjev.

Ta predlog je skladen s pobudo za izboljšanje obveščanja na podlagi direktive o storitvah in jo dopolnjuje. Medtem ko navedena pobuda dopolnjuje obstoječi postopek obveščanja, ki se

⁷ „Measuring Prevalence and Labour Market impacts of Occupational Regulation in the EU“ (Merjenje razširjenosti regulacije poklicev in njenih učinkov na trg dela v EU), Maria Koumenta, Queen Mary University of London, in Mario Pagliero, Collegio Carlo Alberto Torino.

uporablja za omejitve na podlagi direktive o storitvah, ta predlog zagotavlja jasnost meril, ki jih bodo države članice uporabljale pri oceni sorazmernosti osnutkov nacionalnih zakonov, ki regulirajo poklice in spadajo na področje direktive o poklicnih kvalifikacijah. Nekatere zahteve iz nacionalne regulacije poklicev (kot so zahteve glede pravne oblike ali lastniškega deleža) spadajo na področje direktive o poklicnih kvalifikacijah in direktive o storitvah. V takih primerih bi se pri oceni sorazmernosti upoštevala pravila iz tega predloga, informacije, ki jih je treba predložiti v okviru postopka obveščanja iz direktive o storitvah, pa bi morale temeljiti na tej oceni in jo upoštevati. Skladnost med temi instrumenti je zagotovljena in s tem predlogom se ne uvaja noben nov postopek obveščanja.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

• Pravna podlaga

Predlog temelji na členu 46, členu 53(1) in členu 62 PDEU.

Evropska unija ima pravico do ukrepanja na področju regulacije poklicev zaradi doseganja ciljev notranjega trga na podlagi členov PDEU o prostem gibanju oseb in prostem pretoku storitev. Natančneje, člen 46 PDEU določa posebne določbe, ki jih je treba sprejeti na področju prostega gibanja delavcev, člen 53(1) PDEU določa sprejetje direktiv o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti samozaposlenih oseb, člen 62 PDEU pa je podlaga za pravne akte o uresničevanju svobode zagotavljanja storitev.

• Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)

EU bi morala v skladu z načelom subsidiarnosti ukrepati le, kadar države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganega ukrepa in kadar te cilje lažje doseže EU. Kot dokazujejo informacije, pridobljene z medsebojnim ocenjevanjem, se uporabljena merila in intenzivnost ocenjevanj med državami članicami precej razlikujejo. Ta sedanji neenak nadzor sorazmernosti regulacije poklicev v vsej EU in učinki, ki iz tega izhajajo, precej vplivajo na širše gospodarstvo EU, opravljanje storitev in mobilnost strokovnjakov. Iz neodvisno izvedenih študij in tistih, ki jih je naročila Komisija, je razvidno, da ima nesorazmerna regulacija negativen učinek na ustvarjanje delovnih mest, rast, izbiro za potrošnike, cene, inovacije, naložbe in trgovino⁸. Poleg tega so znane koristi, ki so lahko posledica ukrepov za reformo regulacije in za katere se je poleg tega ugotovilo, da nimajo neposrednega učinka na varstvo zakonitih javnih interesov:

- V Italiji je Bersanijeva reforma iz leta 2006 omogočila vstop na trg novim udeležencem, zaradi česar se je povečalo splošno zaposlovanje mladih farmacevtov⁹.

⁸ Glej na primer COM(2013) 676; „The Cost of Non-Europe in the Single Market for services“ (Stroški neukrepanja na ravni EU na enotnem trgu za storitve), Služba Evropskega parlamenta za raziskave, 2014; „Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators“ (Ocena marž v sektorju storitev, določenih s kazalniki strukturne reforme), Evropska komisija, 2015; „Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade“ (Regulativna heterogenost kot ovira za mednarodno trgovino storitev), H. Kox, A. Lehour, 2005; The discriminatory effect of domestic regulations on international services trade: evidence from firm-level data“ (Diskriminatorni učinek nacionalnih predpisov na mednarodno trgovino storitev: dokazi iz podatkov na ravni podjetja), EFIGE, 2012; „Business services – Assessment of Barriers and their Economic Impact“ (Poslovne storitve – presoja ovir in njihovega ekonomskega učinka), Evropska komisija, 2015; „The Economic Impact of Professional Services Liberalisation“ (Ekonomski učinek liberalizacije poklicnih storitev), Evropska komisija, 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

- Na Poljskem se je zaradi reforme odvetništva, s katero so se uvedla objektivna pravila za začetek opravljanja dejavnosti, v obdobju 2005–2015 skoraj potrojilo število odvetnikov in skoraj podvojilo število pravnih svetovalcev brez negativnih učinkov na plače in kakovost¹⁰.
- V Grčiji je reforma prinesla nižje cene za uporabnike storitev nepremičninskih posrednikov, pravnih poklicev, računovodij, davčnih svetovalcev in fizioterapevtov, ki so se liberalizirale z reformo, izvedeno leta 2011. Število novoustanovljenih notarjev, revizorjev, turističnih vodnikov in pooblaščenih cenilcev se je v primerjavi z letnim povprečjem pred liberalizacijo leta 2014 več kot podvojilo¹¹.

Vendar se le z ukrepi posameznih držav članic ne bo zagotovil skladen pravni okvir EU za oceno sorazmernosti nacionalne regulacije, niti se ne bodo odpravile zdajšnje težave, s katerimi se soočajo nacionalni organi. Zato bi se lahko cilji ukrepa, tj. zanesljivost in primerljivost ocen sorazmernosti, zaradi njegovega obsega in učinkov uspešneje dosegli na ravni EU z uvedbo skupnega ocenjevalnega mehanizma EU, ki bi ga vse države članice podobno uporabljale. V nacionalni zakonodaji bi bila zato zajeta merila, določena v predlaganem ukrepu, ki bi jih nacionalni organi morali upoštevati pri oceni sorazmernosti nacionalne regulacije poklicev.

Pristop EU bi tako nacionalnim organom z vzpostavitvijo preglednega in predvidljivega pravnega okvira za presojo ovir za regulirane poklice omogočil, da opravijo celovita in primerljiva preverjanja sorazmernosti. Evropski svet je večkrat pozval k ukrepanju na tem področju. Februarja 2015 je pozval k izdaji smernic¹², nato pa je pozdravil vključitev preskusa sorazmernosti v strategijo za enotni trg, pri čemer je ponovno poudaril, „da je enotni trg glavno gonilo Evrope za ustvarjanje rasti in delovnih mest ter ključni dejavnik za naložbe in povečanje evropske konkurenčnosti“. Poudaril je še, „da so za krepitev in poglobitev enotnega trga potrebni nujni in ambiciozni ukrepi na ravni Unije in na nacionalni ravni, da bi dobili konkretne in pragmatične rezultate, ki bi neposredno koristili potrošnikom in podjetjem, zlasti MSP“¹³. Nazadnje je Svet junija 2016 pozval Komisijo, naj sprejme ukrepe, s katerimi si bo „odločno prizadevala za boljše pravno urejanje“¹⁴.

• Sorazmernost

Ta predlog je v skladu z načelom sorazmernosti iz člena 5(4) PEU. Izbrana možnost politike si po eni strani prizadeva za ustrezno ravnovesje med zagotavljanjem ciljev javnega interesa in kakovostjo storitev ob izboljšanju možnosti za strokovnjake, da začnejo opravljati in opravljajo regulirane poklice, medtem ko po drugi strani zagotavlja večjo izbiro za potrošnike. Ta predlog upošteva načelo sorazmernosti, ker rešitve prinašajo stroškovno učinkovitost in zmanjšujejo splošno breme za javno upravo, saj zagotavlja jasna merila za oceno sorazmernosti regulacije poklicev in bi moral preprečiti uvedbo bremen izvajanja zaradi nepotrebnih prihodnjih ukrepov. Upravno breme izvajanja preskusa sorazmernosti je bilo že ocenjeno v okviru pregleda direktive o poklicnih kvalifikacijah leta 2013. V skladu s to oceno bi morali biti učinki stroškov na podlagi tega predloga za uvedbo preskušanja sorazmernosti za prihodnje regulativne ukrepe manjši¹⁵. Ta učinek je lahko malce večji za

¹⁰ Glej prejšnjo opombo.

¹¹ Glej prejšnjo opombo.

¹² Sklepi Sveta o politiki enotnega trga, 2. in 3. marec 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6197-2015-INIT/en/pdf>.

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

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

¹⁵ Glej priloženo oceno učinka.

tiste države članice, ki Direktive še ne izvajajo ustrezno. Vendar se pričakuje splošen pozitiven učinek na upravne stroške, ker bo zaradi izboljšane sistema manj verjetno, da se bodo za države članice uvedli postopki za ugotavljanje kršitev. Komisija namerava sodelovati z državami članicami, da bi jim še naprej pomagala pri izvajanju te direktive in da bi se še bolj zmanjšali stroški. Predlog ne presega tistega, kar je nujno za uresničevanje zastavljenih ciljev, in je dejansko najustreznejši za uresničevanje svojih ciljev. Pri medsebojnem ocenjevanju, pri katerem so se upoštevale smernice, se je ugotovilo pomanjkanje dokazov o tem, da se regulativne odločitve sprejemajo na podlagi temeljite in objektivne analize ali na odprt in pregleden način. Skoraj tri leta po uvedbi medsebojnega ocenjevanja še vedno ni predložena približno tretjina preskusov sorazmernosti, od prejetih preskusov pa se je v približno 70 % primerov kljub slabo izvedenemu priloženemu preskusu sorazmernosti sprejel sklep, da se ohrani obstoječe regulativno stanje. Poleg tega so regulativne spremembe na področju poklicev pogoste in Komisija se zaveda stalnih prizadevanj za uvedbo novih regulativnih bremen za strokovnjake, ne da bi se predhodno izvedla ustrezna analiza potrebe, vrednosti ali učinka takih bremen, ki temelji na sorazmernosti.

- **Izbira instrumenta**

Izbrani pravni akt je nova direktiva, ki državam članicam zagotavlja nekaj prilagodljivosti pri prenosu in izvajanju, da bodo lahko zajele pravno bistvo in večstransko naravo načela sorazmernosti. Direktiva je zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, zato je ustrezen instrument za doseg cilja notranjega trga, kar zadeva prosto gibanje delavcev, svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev. Pogodba poleg teh ciljev Evropske unije državam članicam nalaga tudi legitimna pričakovanja, zato mora biti njihova odločitev glede regulacije in načina regulacije poklica, čeprav ostaja v njihovi pristojnosti, utemeljena, sorazmerna in potrebna.

V oceni učinka so opisani celotni obseg vprašanja na področju regulacije poklicev in učinki, ki ga imajo nepotrebni predpisi na širše evropsko gospodarstvo, poudarjene pa so tudi težave, s katerimi se države članice soočajo pri ustreznem obravnavanju tega vprašanja. Direktiva bo državam članicam omogočila, da celovito oceno sorazmernosti vključijo v svoje zdajšnje zakonodajne postopke, in ker Komisija ni določila, katero metodologijo je treba uporabiti, se lahko države članice ravnaajo po svoji presoji, v okviru katere upoštevajo lastne strukture, ne da bi pri tem vplivale na končni cilj Direktive: vzpostavitev primerljivega, preglednega, zanesljivega in objektivnega postopka odločanja, ki temelji na dokazih. Zato je Direktiva po presoji Komisije najprimernejše in najučinkovitejše orodje.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAJINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Naknadne ocene/preverjanja ustreznosti obstoječe zakonodaje**

Direktiva 2005/36/ES je bila pred obsežno revizijo leta 2013 temeljito ocenjena glede pomanjkljivosti zdajšnjega postopka za olajšanje prostega gibanja strokovnjakov. Na podlagi teh ugotovitev je Direktiva 2013/55/EU, ki spreminja Direktivo 2005/36/ES, za države članice med drugimi zahtevami uvedla obveznost ocene sorazmernosti njihovih regulacij poklicev. Komisija naj bi na podlagi teh ocen v skladu s členom 59(9) Evropskemu parlamentu in Svetu do januarja 2017 predložila svoje končne ugotovitve o pregledu nacionalnih regulacij poklicev in ocenah sorazmernosti, ki so jih izvedle države članice, ugotovitvam pa po potrebi priložila predloge za nadaljnje pobude. Ta predlog ni pripravljen na podlagi splošne presoje Direktive, saj je bila pregledana šele pred kratkim, ampak temelji na presojah, ki jih je izvedla Komisija in spada med prihodnje pobude, predvidene v členu 59(9) Direktive 2013/55/EU ter

končuje presojo Komisije. Možnost predložitve nadaljnjega predloga je bila torej predvidena kot del prihodnjih ukrepov za izboljšanje izvajanja in učinkovitosti novih določb.

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Javno posvetovanje je potekalo med 27. majem in 22. avgustom 2016. Skupno je bilo prejetih 420 odgovorov. Ti so zajemali predložitve posameznikov, oseb, ki opravljajo regulirani poklic, poklicnih združenj, regulativnih organov, vladnih organov in akademikov. Zainteresirane strani so se na splošno strinjale, da bi bilo treba na ravni EU sprejeti ukrep, s katerim bi se uvedla jasnost in skupni pristop v zvezi s preskusi sorazmernosti. V vseh demografijah sodelujočih je bila prejeta večinska podpora zavezujoči rešitvi (direktivi): uporabniki, ponudniki, velika in mala podjetja, javni organi in sindikati so vsi podprli predlog. Nekatera poklicna združenja so bila manj pozitivna. Zlasti nemški in avstrijski obrtni sektor, ki sta zbrala enake odzive iz stotih obrtnih združenj, da bi se zavrnila zamisel glede kakršnega koli ukrepa na ravni EU v obliki direktive ali smernic. Sprejeta je bila odločitev, da se pri primerjanju rezultatov posvetovanja ohranijo zbrani odzivi¹⁶, pri čemer je bila podpora predlogu še vedno večinska. Poleg tega je iz posvetovanja razvidna potreba po ukrepanju, saj se razlike med pristopi k analizi niso odkrile le na ravni EU, ampak tudi znotraj posameznih držav članic. Ugotovljeno je bilo, da ni jasno, ali obstajajo pri oblikovanju regulacije kakršna koli analitična pričakovanja, ki temeljijo na sorazmernosti, ter da se posvetovanja in preglednost redko izvajajo.

Povzetek rezultatov je na voljo na spletnem mestu: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/.

Poleg tega so se lahko dodatno izmenjala mnenja na konferenci na visoki ravni, ki jo je Komisija organizirala 18. maja 2016.

O zadevnih vprašanjih se je razpravljalo tudi z državami članicami na srečanjih skupine na visoki ravni 3. maja 2016 in 10. novembra 2016.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

K pripravi tega predloga so prispevali rezultati medsebojnega ocenjevanja reguliranih poklicev, ki so ga izvedle države članice in Komisija.

Iz študij Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) je razvidno, da je mobilnost delavcev ključna za produktivnost, ki krepi gospodarsko rast¹⁷. Poleg tega je Komisija naročila ekonomske študije o učinkih reform na regulativne zahteve glede začetka opravljanja izbranih poklicev v štirih državah: Nemčiji, Grčiji, Italiji in Združenem kraljestvu¹⁸.

Poleg tega se lahko v skladu z nedavno raziskavo, ki je bila izvedena aprila 2015 v vseh 28 državah članicah, za vsaj 21 % aktivnega prebivalstva v Evropski uniji (50 milijonov ljudi) šteje, da opravlja reguliran poklic¹⁹.

¹⁶ Uveljavljena praksa v takih primerih bi bila, da se organizirani odzivi štejejo za en odziv.

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

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

¹⁹ M. Koumenta in M. Pagliero (2016), „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU“ (Merjenje razširjenosti regulacije poklicev in njenih učinkov na trg dela v EU). Glej: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.

- **Ocena učinka**

Službe Komisije so v skladu s politiko Komisije za boljše pravno urejanje izvedle oceno učinka, v kateri so analizirale različne možnosti politike in njihove učinke na zainteresirane strani²⁰.

Možnosti, ki so se proučile v oceni učinka, so bile:

Možnost 1 – objava smernic o sorazmernosti in izmenjava poglobljenih informacij med organi, ki vzpostavljajo preskus sorazmernosti za regulirane poklice na ravni EU, ki bi lahko zajemala več možnosti.

Možnost 2a – določitev minimalnih meril za opravljanje preverjanj sorazmernosti na podlagi in z dopolnjevanjem sodne prakse ter z uvedbo preglednosti ocen držav članic prek zavezujočega instrumenta (direktiva).

Možnost 2b – izvajanje enakega pristopa kot pri možnosti 2a, vendar prek priporočila.

Možnost 3a – dodatni postopkovni vidiki poleg tistih iz možnosti 2a, kot so javna posvetovanja in redni pregledi prek zavezujočega instrumenta (direktiva).

Možnost 3b – z enakimi vidiki kot pri možnosti 3a, vendar prek instrumenta priporočila.

Komisija je na podlagi posvetovanja, izkušenj in dokazov, ki so bili predstavljeni v oceni učinka, ugotovila, da je najboljša možnost za izboljšanje zdajšnjega stanja možnost 3a:

Možnost 1 – pristop s smernicami je že bil preizkušen: najprej z objavo sporočila leta 2013 in nato prek okvira in smernic, ki so se zagotovile za dveletno medsebojno ocenjevanje, in izkazalo se je, da ni primeren za obravnavanje odkritih regulativnih vprašanj. Komisija je poleg tega intenzivno sodelovala z državami članicami, da bi jih spodbudila k namenjanju večje pozornosti vprašanjem sorazmernosti (z obiski držav članic, konferenco, forumi o enotnem trgu in delavnicami).

Možnost 2a – s to možnostjo bi se obravnavala vprašanja, s katerimi se države članice soočajo pri razlaganju sodne prakse, in jasnost meril, ki se bodo ocenila, zaradi česar bi se malce izboljšala kakovost ocenjevanj in njihovih končnih rezultatov.

Možnost 2b – ta možnost in možnost 3b imata enake pomanjkljivosti kot možnost 1. Z „nadomestnim“ načinom se ne bi rešila težava, da države članice ne upoštevajo prakse izvajanja preskusa sorazmernosti, zato ni mogoče predvideti, da bi se na ta način preprečila prihodnja uvedba nepotrebnih bremen ali da je to učinkovit mehanizem za reševanje vprašanj, opredeljenih s takimi pregledi. Nazadnje, te iste omejitve bi zmanjšale možnost, da se informacije pregledneje delijo z državljani in zainteresiranimi stranmi.

Možnost 3a – z rednimi pregledi bi se zagotovilo, da se odpravi regulacija, ki ni več ustrezna, z vključitvijo posvetovanja pa bi se zagotovila večja vključenost vseh zainteresiranih strani, vključno s potrošniškimi organi in državljani, da se zagotovi tudi upoštevanje njihovih interesov.

Možnost 3b – kot pri možnosti 2b s selektivnim pristopom ni mogoče zagotoviti, da se ti ukrepi sprejmejo.

²⁰ Delovni dokument služb Komisije – ocena učinka, ki je priložena temu predlogu (SWD(2016) 463).

Glede na izkušnje in presoje, ki so se izvedle pri pripravi tega predloga, je mogoče sklepati, da se zaradi lastne proste presoje, priporočila, zlasti v najtežjih primerih ne bi zagotovila potrebna analiza. Splošna obveznost izvajanja rednih pregledov, obveščanja vseh zainteresiranih strani in zagotavljanja najmanjše potrebne objektivnosti in nepristranskosti se lahko obravnava le, če se izvršuje zakonito, to pa se lahko zagotovi le z direktivo.

Odbor za regulativni nadzor je o tej pobudi 9. oktobra 2016 izdal pozitivno mnenje. Glavna priporočila Odbora so bila, da bi bilo treba predlog dodatno dopolniti v skladu z drugimi pobudami, bolje pojasniti obseg težave in zakaj je sedanje strukture ne morejo odpraviti, dodatno razviti način delovanja določb iz predloga in podrobneje pojasniti mnenja zainteresiranih strani ter učinke na MSP, potrošnike in nacionalne organe. To se je ustrezno upoštevalo.

Mnenje je na voljo na spletnem naslovu:

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

Različne možnosti politike in njihovi učinki na zainteresirane strani so podrobno analizirani v oceni učinka, ki je na voljo na spletišču:

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

- **Ustreznost in poenostavitev ureditve**

Medsebojno ocenjevanje, ki so ga države članice skupaj s Komisijo izvedle v obdobju 2014–2016, je pokazalo neenak nadzor nacionalnih regulativnih ukrepov in nezadostno jasnost meril, ki se bodo uporabljala za ocenjevanje sorazmernosti. Ugotovljeno je bilo, da ocenjevanja sorazmernosti, ki se izvajajo na nacionalni ravni in temeljijo na sodni praksi Sodišča ter nacionalnih pristopih, v svoji sedanjih oblikah ne dosegajo svojega potenciala za dodano vrednost uresničitvi enotnega trga.

- **Temeljne pravice**

Predlog spodbuja pravice iz Listine EU o temeljnih pravicah, tj. svobodo izbire poklica in svobodo gospodarske pobude.

4. PRORAČUNSKÉ POSLEDICE

Predlog ne vpliva na proračun EU.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Komisija bi Svetu in Evropskemu parlamentu redno poročala o izvajanju in uspešnosti preskusa sorazmernosti na nacionalni ravni. Ta ocena naj bi se izvedla hkrati z oceno direktive o poklicnih kvalifikacijah.

- **Obrazložitevni dokumenti (za direktive)**

Pri tem predlogu niso potrebni dodatni obrazložitevni dokumenti za prenos v nacionalno zakonodajo, saj temelji na veljavni sodni praksi in osnovnih načelih boljšega pravnega urejanja. Kljub temu lahko Komisija po potrebi predloži dodatne smernice.

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

Člena 1 in 2 določata vsebino in področje uporabe Direktive, tj. oblikovanje pravnega okvira za oceno sorazmernosti pred uvedbo novih ali spremembo veljavnih zakonov ali drugih predpisov, ki omejujejo začetek opravljanja ali opravljanje reguliranih poklicev. Ta direktiva ne vključuje preskusov sorazmernosti, ki zajemajo regulacijo posebnih poklicev, uvedeno z drugimi instrumenti EU.

Člen 3 določa opredelitve pojmov, ki se uporabljajo v tem predlogu in so večinoma enake opredelitvam na podlagi Direktive 2005/36/ES. Poleg tega sta opredeljeni glavni vrsti regulacije poklicev, tj. „rezervirane dejavnosti“ in „zaščiteni poklicni naziv“.

Države članice morajo v skladu s členom 4 izvesti predhodno oceno sorazmernosti, ki je podprta s kvalitativnimi in, kadar je to mogoče, kvantitativnimi dokazi.

V členu 5 so navedene utemeljitve na podlagi ciljev javnega interesa, ki izhajajo iz PDEU ali jih kot take priznava Sodišče. V skladu z ustaljeno sodno prakso izključno gospodarski razlogi, ki imajo zlasti zaščitniški cilj ali učinke, ali izključno upravni razlogi ne morejo biti pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes.

Člen 6(1) določa, da morajo države članice pred uvedbo novih ali spremembo veljavnih določb, ki omejujejo začetek opravljanja ali opravljanje reguliranih poklicev, proučiti, ali so te določbe potrebne in take, da zagotavljajo izpolnitev zastavljenega cilja in ne presegajo tistega, kar je potrebno za uresničitev navedenega cilja. Člen 6(2) določa tudi glavna merila, ki jih morajo upoštevati pristojni organi, kot so narava tveganj, obseg dejavnosti, ki so rezervirane za neki poklic, povezava med kvalifikacijami in dejavnostmi, ekonomski učinek ukrepa itd. Člen 6(3) določa uporabo manj omejevalnih sredstev za uresničitev zastavljenega cilja, kot je uporaba zaščitenega poklicnega naziva, brez rezervacije dejavnosti za neki poklic. V členu 6(4) so navedeni elementi, ki jih je treba upoštevati pri proučevanju kumulativnega učinka vseh veljavnih ukrepov, omejitvi začetka opravljanja ali opravljanja poklicev.

Člen 7 določa, da je treba pred uvedbo novih ukrepov obvestiti vse zainteresirane strani in jim dati možnost, da izrazijo svoje mnenje.

Člen 8 določa izmenjavo informacij med pristojnimi organi držav članic in državi članici, ki namerava izvesti reformo poklica, omogoča zbiranje informacij o izkušnjah drugih držav članic.

Člen 9 določa preglednost ocene sorazmernosti.

V členu 10 je predviden redni pregled Direktive.

Člen 11 obravnava prenos Direktive.

Člen 12 določa začetek veljavnosti Direktive.

Člen 13 določa naslovnike Direktive.

Predlog

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o preskusu sorazmernosti pred sprejetjem nove regulacije poklicev

(Besedilo velja za EGP)

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 46, člena 53(1) in člena 62 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora²¹,

ob upoštevanju mnenja Odbora regij²²,

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Svoboda izbire poklica je temeljna pravica. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah zagotavlja svobodo izbire poklica in svobodo gospodarske pobude. Prosto gibanje delavcev, svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev so temeljna načela notranjega trga, zapisana v Pogodbi. Nacionalni predpisi, ki urejajo začetek opravljanja reguliranih poklicev, zato ne bi smeli neutemeljeno in nesorazmerno ovirati uresničevanja navedenih temeljnih pravic.
- (2) Ker pravo Unije ne vsebuje posebnih določb, ki bi usklajevale zahteve glede začetka opravljanja ali opravljanja reguliranega poklica, so za odločanje, ali in kako bodo regulirale poklic ob upoštevanju načel nediskriminacije in sorazmernosti, pristojne države članice.
- (3) Načelo sorazmernosti je eno izmed splošnih načel prava Unije. Iz sodne prakse izhaja²³, da bi morali nacionalni ukrepi, ki lahko ovirajo izvrševanje temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, ali zmanjšajo njihovo privlačnost, izpolniti štiri pogoje: uporabljati bi jih bilo treba nediskriminatorno, mora jih biti mogoče utemeljiti s cilji javnega interesa, morali bi biti primerni za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in ne bi smeli presežati tistega, kar je nujno za njihovo uresničenje.
- (4) Države članice morajo v skladu z Direktivo 2005/36/ES Evropskega parlamenta in Sveta²⁴ oceniti sorazmernost svojih zahtev, ki omejujejo začetek opravljanja ali

²¹ UL C , , str. .

²² UL C , , str. .

²³ Sodba v zadevi C-55/94, Reinhard Gebhard proti Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Recueil 1995, str. I-4165.

²⁴ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL L 255, 30.9.2005, str. 22).

opravljanje reguliranih poklicev, in Komisiji sporočiti rezultate ocenjevanja, s čimer so začele t. i. postopek medsebojnega ocenjevanja. Ta postopek je pomenil, da so morale države članice pregledati vso svojo zakonodajo o vseh poklicih, ki jih regulirajo na svojem ozemlju.

- (5) Rezultati postopka medsebojnega ocenjevanja so pokazali, da merila, ki naj bi jih nacionalni pristojni organi uporabljali pri oceni sorazmernosti zahtev, ki omejujejo začetek opravljanja ali opravljanje reguliranih poklicev, niso dovolj jasna in da je nadzor nad takimi ukrepi na vseh ravneh regulacije neenak. Da bi se izognili razdrobljenosti enotnega trga in odpravili ovire za začetek opravljanja in opravljanje nekaterih zaposlitvenih ali samozaposlitvenih dejavnosti, je treba vzpostaviti skupni pristop na ravni EU, s katerim se bo preprečilo sprejetje nesorazmernih ukrepov.
- (6) Komisija je v svojem sporočilu z dne 28. oktobra 2015 z naslovom „Izpopolnitev enotnega trga: več priložnosti za prebivalstvo in gospodarstvo“²⁵ opredelila potrebo po sprejetju analitičnega okvira sorazmernosti, ki ga bodo države članice uporabile, ko bodo pregledale veljavne regulacije poklicev ali predlagale nove.
- (7) Dejavnosti, zajete v tej direktivi, bi se morale nanašati na regulirane poklice, ki spadajo na področje Direktive 2005/36/ES. Ta direktiva bi morala veljati poleg Direktive 2005/36/ES in brez poseganja v druge določbe, ki so določene v ločenem aktu Unije o začetku opravljanja in opravljanju zadevnega reguliranega poklica.
- (8) Države članice bi morale imeti možnost, da se oprejo na skupni regulativni okvir, ki temelji na jasno opredeljenih pravnih vidikih v zvezi z različnimi načini za reguliranje poklica v vsej Uniji. Poklic je mogoče regulirati na več načinov, na primer z rezerviranjem začetka opravljanja ali opravljanja neke dejavnosti za imetnike poklicnih kvalifikacij. Nacionalne določbe lahko regulirajo tudi enega izmed načinov opravljanja poklica z določitvijo pogojev za uporabo poklicnih nazivov.
- (9) Upravičenost in sorazmernost morajo dokazati države članice. Razloge za regulacijo, ki jo država članica uveljavlja na podlagi utemeljitve, bi zato morali spremljati analiza ustreznosti in sorazmernosti ukrepa, ki ga je sprejela navedena država, in posebni dokazi, ki utemeljijo njene trditve.
- (10) Sorazmernost določb, ki omejujejo začetek opravljanja ali opravljanje reguliranih poklicev, je treba spremljati redno in tako pogosto, kot je primerno za zadevno regulacijo. Pregled sorazmernosti omejevalne nacionalne zakonodaje na področju reguliranih poklicev ne bi smel temeljiti le na cilju navedene zakonodaje v času njenega sprejetja, ampak tudi na učinkih zadevne zakonodaje, ki se ocenijo po njenem sprejetju. Ocena sorazmernosti nacionalne zakonodaje bi morala temeljiti na spremembah, za katere se ugotovi, da so na zadevnem področju nastale od sprejetja zakonodaje.
- (11) Države članice bi morale sorazmernost oceniti objektivno in neodvisno, tudi kadar se poklic regulira posredno, in za to pooblastiti ustrezen poklicni organ. Lokalni organi, regulativni organi ali poklicna združenja bi lahko zaradi boljše seznanjenosti z lokalnimi pogoji in strokovnega znanja v nekaterih primerih ustrežneje opredelili najboljši način za izpolnitev ciljev javnega interesa, vendar so nastali resni pomisleki zlasti v primerih, kadar politične odločitve navedenih organov ali teles zagotavljajo koristi uveljavljenim akterjem v škodo novim akterjem na trgu.

²⁵

COM(2015) 550 final.

- (12) Kadar je pogoj za začetek opravljanja in opravljanje nekaterih zaposlitvenih ali samozaposlitvenih dejavnosti skladnost z nekaterimi določbami v zvezi s posebnimi poklicnimi kvalifikacijami, ki jih neposredno ali posredno določijo države članice, je treba zagotoviti, da so take določbe utemeljene s cilji javnega interesa, kot so tisti v smislu Pogodbe, namreč javni red, javna varnost in javno zdravje, ali pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na splošni interes, ki jih kot takšne priznava sodna praksa Sodišča. Treba je zagotoviti, da so cilji javnega interesa ustrezno opredeljeni, da se določi intenzivnost regulacije. Da bi se na primer zagotovila visoka stopnja zaščite javnega zdravja, bi morale imeti države članice polje proste presoje glede odločanja o stopnji zaščite, ki jo želijo zagotoviti za javno zdravje, in glede načina za doseganje navedene zaščite. Treba je pojasniti tudi, da so med pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na splošni interes in jih kot takšne priznava Sodišče, ohranjanje finančnega ravnovesja sistemov socialne varnosti, varstvo potrošnikov, prejemnikov storitev in delavcev, zaščita poštenega sodnega sistema, zagotavljanje poštenih poslovnih transakcij, boj proti goljufijam ter preprečevanje davčnih utaj in izogibanja davkom, cestnoprometna varnost, varstvo okolja in mestnega okolja, zdravje živali, intelektualna lastnina, zaščita in ohranjanje nacionalne zgodovinske in umetnostne dediščine, uresničevanje ciljev socialne in kulturne politike. V skladu z ustaljeno sodno prakso izključno gospodarski razlogi, ki imajo zlasti zaščitniške cilje, in izključno upravni razlogi, kot je izvajanje kontrol ali zbiranje statističnih podatkov, ne morejo biti pomembni razlogi, ki se nanašajo na splošni interes.
- (13) Kadar namerava država članica regulirati poklic ali spremeniti veljavne predpise, bi bilo treba upoštevati naravo tveganj, povezanih z zastavljenimi cilji javnega interesa, zlasti tveganj za potrošnike, strokovnjake ali tretje osebe. Upoštevati je treba tudi, da na področju poklicnih storitev običajno nastane nesorazmerje informacij med potrošniki in strokovnjaki. Strokovnjaki imajo visoko stopnjo strokovnega znanja, ki ga potrošniki morda nimajo, zato potrošniki težko presodijo o kakovosti storitev, ki jih prejmejo.
- (14) Da bi se izpolnila zahteva glede sorazmernosti, bi moral biti ukrep primeren za zagotovitev uresnitve zastavljenega cilja. Ukrep bi se za primerne za zagotovitev uresnitve zastavljenega cilja moral šteti le, če resnično zagotavlja dosledno in sistematično uresničevanje tega cilja, na primer kadar se podobna tveganja, povezana z nekaterimi dejavnostmi, primerljivo obravnavajo in kadar se izjeme v zvezi z zadevnimi omejitvami uporabljajo v skladu z navedenim ciljem. Poleg tega bi moral nacionalni ukrep prispevati k uresnitvi zastavljenega cilja, zato se ne bi smel šteti za primerne, kadar ne vpliva na razlog za utemeljitev.
- (15) Zahteve, povezane s poklicnimi kvalifikacijami, bi se morale za potrebne šteti le, kadar veljavnih ukrepov, kot je zakonodaja o varstvu potrošnikov, ni mogoče šteti za ustrezne ali dejansko učinkovite za uresničevanje zastavljenega cilja.
- (16) Med elementi, ki jih morajo upoštevati nacionalni organi, so najpomembnejši: povezava med obsegom poklicnih dejavnosti, ki jih zajema poklic, in zahtevano poklicno kvalifikacijo, zahtevnost nalog, zlasti kar zadeva raven, naravo in trajanje zahtevanega usposabljanja ali izkušenj, obstoj različnih načinov za pridobitev zadevne poklicne kvalifikacije, obseg poklicnih dejavnosti, ki so rezervirane za imetnike posamezne poklicne kvalifikacije, in zlasti, ali lahko dejavnosti, ki so rezervirane za nekatere strokovnjake, opravljajo tudi drugi strokovnjaki, stopnja avtonomnosti pri opravljanju reguliranega poklica, zlasti kadar se dejavnosti, povezane z reguliranim poklicem, izvajajo pod nadzorom in odgovornostjo ustrezno kvalificiranega strokovnjaka.

- (17) Kadar država članica regulira poklic, bi bilo treba upoštevati, da lahko tehnološki razvoj zmanjša nesorazmerje informacij med potrošniki in strokovnjaki. Zaradi hitrih tehnoloških sprememb in znanstvenega napredka so lahko posodobitve zahtev glede začetka opravljanja zelo pomembne za številne poklice.
- (18) Pristojni organi bi morali ustrezno upoštevati ekonomski učinek ukrepa, vključno z analizo stroškov in koristi, pri čemer bi bilo treba posebno pozornost nameniti ravni konkurence na trgu in kakovosti ponujene storitve ter učinku na pravico do dela, prosto gibanje oseb in prosti pretok storitev v Uniji. Države članice bi morale na podlagi te analize ugotoviti zlasti, ali je obseg omejitve začetka opravljanja ali opravljanja reguliranih poklicev v Uniji sorazmeren s pomenom zastavljenih ciljev in pričakovanih koristi.
- (19) Države članice bi morale izvesti primerjavo med zadevnim nacionalnim ukrepom in nadomestno možnostjo ter manj omejevalnimi rešitvami, ki bi omogočile uresničitev istega cilja, vendar z manj omejitvami. Kadar so ukrepi utemeljeni z varstvom potrošnikov ter so opredeljena tveganja omejena na razmerje med strokovnjakom in potrošnikom, ne da bi negativno vplivala na tretje osebe, bi se cilj lahko uresničil na manj omejevalen način, kot je rezervacija dejavnosti za strokovnjake, na primer z zaščito poklicnega naziva ali vpisom v register poklicev. Regulacija z rezerviranimi dejavnostmi bi se lahko uporabila le, kadar je cilj ukrepov preprečiti resno ogrožitev ciljev javnega interesa.
- (20) Nacionalni organi bi morali izvesti celovito presojo okoliščin, v katerih se omejevalni ukrep sprejme in izvaja, ter proučiti zlasti kumulativni učinek uvedbe več zahtev poleg specifične poklicne kvalifikacije. Pogoji za začetek opravljanja in opravljanje nekaterih dejavnosti je lahko skladnost z nekaterimi določbami, kot so predpisi glede organizacije poklica, obveznega članstva v strokovnem združenju, poklicne etike, nadzora in odgovornosti. Zato bi morali pristojni organi pri ocenjevanju kumulativnih učinkov ukrepov upoštevati tudi druge veljavne zahteve, kot so stalni poklicni razvoj, obvezno članstvo v zbornici ali sistemih registracij ali dovoljenj, kvantitativne omejitve, posebne zahteve glede pravne oblike in lastniškega deleža, ozemeljske omejitve, večdisciplinarne omejitve in pravila glede nezdržljivosti, zahteve glede zavarovalnega kritja in glede znanja jezika v obsegu, potrebnem za opravljanje poklica. Ukrepa, ki ga uvede država članica, ni mogoče šteti za potrebnega za uresničevanje zastavljenega cilja, če pravzaprav podvaja zahteve, ki so bile že uvedene v okviru drugih predpisov ali postopkov.
- (21) Za pravilno delovanje notranjega trga je nujno zagotoviti, da države članice državljanom, reprezentativnim združenjem ali drugim zadevnim zainteresiranim stranem pred uvedbo novih ukrepov, ki omejujejo začetek opravljanja ali opravljanje reguliranih poklicev, zagotovijo informacije in jim dajo možnost, da izrazijo svoja mnenja.
- (22) Zaradi lažje izmenjave dobrih praks bi morala vsaka država članica zadevne pristojne organe spodbuditi, da z drugimi državami članicami delijo ustrezne in redno posodobljene informacije o regulaciji poklicev.
- (23) Zaradi večje preglednosti in spodbujanja ocene sorazmernosti na podlagi primerljivih meril je pomembno, da so informacije, ki jih predložijo države članice, lahko dostopne v zbirki podatkov o reguliranih poklicih, da lahko zainteresirane strani predložijo pripombe.

- (24) Ker ciljev te direktive, in sicer odpravo nesorazmernih omejitev začetka opravljanja ali opravljanja reguliranih poklicev, države članice ne morejo zadovoljivo doseči, temveč se zaradi obsega ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta direktiva ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje navedenih ciljev –

SPREJELA NASLEDNJO DIREKTIVO:

Člen 1

Predmet urejanja

Ta direktiva določa pravila o skupnem okviru za oceno sorazmernosti pred uvedbo novih ali spremembo veljavnih zakonov ali drugih predpisov, ki omejujejo začetek opravljanja ali opravljanje reguliranih poklicev, da bi se zagotovilo pravilno delovanje notranjega trga.

Člen 2

Področje uporabe

1. Ta direktiva se uporablja za zahteve na podlagi pravnih sistemov držav članic, ki omejujejo začetek opravljanja ali opravljanje reguliranega poklica ali enega od načinov opravljanja takega poklica, vključno z uporabo poklicnih nazivov in poklicnih dejavnosti, ki se lahko opravljajo v okviru takega naziva, in spadajo na področje uporabe Direktive 2005/36/ES.
2. Kadar se posebne ureditve v zvezi z regulacijo zadevnega poklica določijo v ločenem aktu Unije, se ustrezne določbe te direktive ne uporabljajo.

Člen 3

Opredelitev pojmov

Za namene te uredbe se uporabljajo opredelitve iz Direktive 2005/36/ES.

Poleg tega se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

- (a) „zaščiteni poklicni naziv“ pomeni obliko regulacije poklica, pri kateri uporabo naziva pri poklicni dejavnosti ali skupini poklicnih dejavnosti neposredno ali posredno določajo zakoni ali drugi predpisi glede posebnih poklicnih kvalifikacij na zadevnem področju in pri kateri se zaradi neprimerne uporabe naziva uvedejo sankcije ali drugi ukrepi;
- (b) „rezervirane dejavnosti“ pomeni obliko regulacije poklica, pri kateri je dostop do poklicne dejavnosti ali skupine poklicnih dejavnosti z zakoni ali drugimi predpisi neposredno ali posredno rezerviran za osebe, ki opravljajo regulirani poklic, vključno kadar se dejavnost opravlja tudi v okviru drugih reguliranih poklicev.

Člen 4

Predhodna ocena novih ukrepov

1. Države članice zagotovijo, da zadevni pristojni organi pred uvedbo novih ali spremembo veljavnih zakonov ali drugih predpisov, ki omejujejo začetek opravljanja ali opravljanje reguliranih poklicev, ocenijo njihovo sorazmernost v skladu s predpisi iz te direktive.
2. Vsakemu zakonu ali predpisu iz odstavka 1 se priloži podrobna izjava, ki omogoča, da se prouči skladnost z načelom sorazmernosti.
3. Razlogi za domnevo, da je zakon ali predpis upravičen, potreben in sorazmeren, se podprejo s kvalitativnimi in, kadar je to mogoče, kvantitativnimi dokazi.
4. Države članice sorazmernost zakonov in drugih predpisov, ki omejujejo začetek opravljanja ali opravljanje reguliranih poklicev, spremljajo redno in tako pogosto, kot je primerno za zadevno regulacijo, pri čemer ustrezno upoštevajo vse spremembe, ki so nastale od sprejetja zadevnega ukrepa.
5. Države članice sprejmejo ustrezne ukrepe za zagotavljanje, da se ocena sorazmernosti iz odstavka 1 izvede objektivno in neodvisno ter s sodelovanjem neodvisnih organov za nadzor.

Člen 5

Utemeljitev na podlagi ciljev javnega interesa

1. Države članice zagotovijo, da so zakoni in drugi predpisi, ki omejujejo začetek opravljanja ali opravljanje reguliranih poklicev, ki jih nameravajo uvesti, in spremembe, ki jih nameravajo uvesti za veljavne zakone ali druge predpise, utemeljeni s cilji javnega interesa.
2. Zadevni pristojni organi upoštevajo zlasti, ali so navedeni zakoni in drugi predpisi objektivno utemeljeni na podlagi javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali pomembnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes, kot so ohranjanje finančnega ravnovesja sistemov socialne varnosti, varstvo potrošnikov, prejemnikov storitev in delavcev, zaščita poštenega sodnega sistema, zagotavljanje poštenih poslovnih transakcij, boj proti goljufijam ter preprečevanje davčnih utaj in izogibanja davkom, cestnoprometna varnost, varstvo okolja in mestnega okolja, zdravje živali, intelektualna lastnina, zaščita in ohranjanje nacionalne zgodovinske in umetnostne dediščine ter uresničevanje ciljev socialne in kulturne politike.
3. Izključno gospodarski razlogi, ki imajo zlasti zaščitniški cilj ali učinke, ali izključno upravni razlogi niso pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes in utemeljujejo omejitev začetka opravljanja ali opravljanje reguliranih poklicev.

Člen 6

Sorazmernost

1. Države članice pred uvedbo novih ali spremembo veljavnih zakonov ali drugih predpisov, ki omejujejo začetek opravljanja ali opravljanje reguliranih poklicev proučijo, ali so navedeni zakoni ali drugi predpisi potrebni in primerni za zagotovitev

uresničitve zastavljenega cilja ter ne presegajo tistega, kar je potrebno za uresničitev navedenega cilja.

2. Zadevni pristojni organi pri proučevanju potrebnosti in sorazmernosti zakonov in drugih predpisov upoštevajo zlasti:
 - (a) naravo tveganj, povezanih z zastavljenimi cilji javnega interesa, zlasti tveganj za potrošnike, strokovnjake ali tretje osebe;
 - (b) ustreznost zakona ali drugega predpisa, kar zadeva njegovo primernost za uresničevanje zastavljenega cilja, in ali resnično zagotavlja dosledno in sistematično uresničevanje navedenega cilja ter torej opredeljena tveganja odpravlja podobno kot pri primerljivih dejavnostih;
 - (c) potrebnost zakona ali drugega predpisa in zlasti, ali posebni ali splošnejši veljavni predpisi, kot je zakonodaja o varnosti proizvodov ali o varstvu potrošnikov, ne zadoščajo za zaščito zastavljenega cilja;
 - (d) povezavo med obsegom dejavnosti, ki jih zajema poklic ali so zanj rezervirane, in zahtevano poklicno kvalifikacijo;
 - (e) povezavo med zahtevnostjo nalog in zahtevanimi specifičnimi poklicnimi kvalifikacijami, zlasti kar zadeva raven, naravo in trajanje zahtevanega usposabljanja ali izkušenj, ter obstoj različnih načinov za pridobitev zadevne poklicne kvalifikacije;
 - (f) obseg poklicnih dejavnosti, ki so rezervirane za imetnike posamezne poklicne kvalifikacije, namreč ali in zakaj se dejavnosti, rezervirane za nekatere poklice, lahko opravljajo ali ne smejo opravljati v okviru drugih poklicev;
 - (g) stopnjo avtonomnosti pri opravljanju reguliranega poklica ter učinek organizacijskih in nadzornih ureditev na uresničevanje zastavljenega cilja, zlasti kadar se dejavnosti, povezane z reguliranim poklicem, izvajajo pod nadzorom in odgovornostjo ustrezno kvalificiranega strokovnjaka;
 - (h) znanstveni in tehnološki razvoj, ki lahko zmanjša nesorazmerje informacij med strokovnjaki in potrošniki;
 - (i) ekonomski učinek ukrepa, pri čemer posebno pozornost namenijo ravni konkurence na trgu in kakovosti ponujene storitve ter učinku na prosto gibanje oseb in prosti pretok storitev v Uniji;
 - (j) možnost, da za uresničitev cilja javnega interesa uporabijo manj omejevalen način;
 - (k) kumulativni učinek omejitev začetka opravljanja in opravljanja poklica, in zlasti, kako vsaka od navedenih zahtev prispeva k uresničitvi istega cilja javnega interesa ter ali je za to potrebna.
3. Za namene odstavka 2(j), kadar so ukrepi utemeljeni z varstvom potrošnikov in so opredeljena tveganja omejena na razmerje med strokovnjakom in potrošnikom, ne da bi negativno vplivala na tretje osebe, zadevni pristojni organi proučijo zlasti, ali je mogoče cilj uresničiti z zaščitenim poklicnim nazivom brez rezervacije dejavnosti.
4. Za namene odstavka 2(k) zadevni pristojni organi proučijo zlasti kumulativni učinek uvedbe katere od naslednjih zahtev:
 - (a) rezerviranih dejavnosti, ki veljajo poleg zaščitenega poklicnega naziva;
 - (b) zahtev po nenehnem strokovnem razvoju;

- (c) pravil v zvezi z organizacijo poklica, poklicno etiko in nadzorom;
- (d) obveznega članstva v zbornici ali sistemih registracij ali dovoljenj, zlasti kadar navedene zahteve pomenijo, da je treba imeti posebno poklicno kvalifikacijo;
- (e) kvantitativnih omejitev, zlasti zahtev, ki omejujejo število dovoljenj za opravljanje dejavnosti ali določajo najnižje ali najvišje število zaposlenih, vodstvenih delavcev ali zastopnikov, ki imajo zadevne poklicne kvalifikacije;
- (f) posebnih zahtev glede pravne oblike ali zahtev, ki se nanašajo na lastniški delež ali vodenje podjetja, če so navedene zahteve neposredno povezane z opravljanjem reguliranega poklica;
- (g) ozemeljskih omejitev, zlasti kadar se zadevni poklic na delih ozemlja države članice regulira različno;
- (h) zahtev, ki omejujejo skupno opravljanje poklica ali partnerstvo, in pravil glede nezdržljivosti;
- (i) zahtev, ki se nanašajo na zavarovalno kritje ali druge načine osebnega ali kolektivnega zavarovanja v zvezi s poklicno odgovornostjo;
- (j) zahtev glede znanja jezika v obsegu, potrebnem za opravljanje poklica.

Člen 7

Obveščanje in vključenost zainteresiranih strani

Države članice pred uvedbo novih ali spremembo veljavnih zakonov ali drugih predpisov, ki omejujejo začetek opravljanja ali opravljanje reguliranih poklicev, o tem na ustrezen način obvestijo državljane, prejemnike storitev, reprezentativna združenja in zadevne zainteresirane strani, ki ne opravljajo zadevnega poklica, in jim dajo možnost, da izrazijo svoja mnenja.

Člen 8

Izmenjava informacij med pristojnimi organi

1. Države članice za namene učinkovite uporabe te direktive pred uvedbo novih ali spremembo veljavnih zakonov ali drugih predpisov, ki omejujejo začetek opravljanja ali opravljanje reguliranih poklicev, spodbujajo redno ali po potrebi občasno izmenjavo informacij s pristojnimi organi drugih držav članic o zadevah, zajetih v tej direktivi, na primer o tem, kako regulirajo poklic, ali o učinkih regulacije, ki so bili opredeljeni v podobnih sektorjih dejavnosti.
2. Države članice Komisijo obvestijo o pristojnih organih, ki so odgovorni za posredovanje in prejemanje informacij za namene izvajanja odstavka 1.

Člen 9

Preglednost

1. Razloge za domnevo, da so zakoni ali drugi predpisi, ki se ocenijo v skladu s to direktivo in posredujejo Komisiji v skladu s členom 59(5) in (6) Direktive 2005/36/ES, upravičeni, potrebni in sorazmerni, zadevni pristojni organi

evidentirajo v zbirki podatkov o reguliranih poklicih iz člena 59(1) Direktive 2005/36/ES, Komisija pa jih nato objavi.

2. Države članice in druge zainteresirane strani lahko Komisiji ali državi članici, ki je priglasila zakone ali druge predpise, predložijo pripombe.

Člen 10

Pregled

1. Komisija do 18. januarja 2024 in nato vsakih pet let Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo o izvajanju in uspešnosti te direktive, v katerega med drugimi vidiki vključi njeno področje uporabe in učinkovitost.
2. Kadar je ustrezno, se poročilo iz odstavka 1 priložijo ustrezni predlogi.

Člen 11

Prenos

1. Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do . Komisiji takoj sporočijo besedilo navedenih predpisov.
Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice.
2. Države članice Komisiji sporočijo besedilo temeljnih predpisov nacionalnega prava, sprejetih na področju, ki ga ureja ta direktiva.

Člen 12

Začetek veljavnosti

Ta direktiva začne veljati [dvajseti] dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Člen 13

Naslovniki

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

Za Evropski parlament
Predsednik

Za Svet
Predsednik