

DIREKTIVA (EU) 2018/958 EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA**z dne 28. junija 2018****o preskusu sorazmernosti pred sprejetjem nove regulacije poklicev**

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 odbora ⁽¹⁾,

po posvetovanju z Odborom regij,

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom ⁽²⁾,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Svoboda izbire poklica je temeljna pravica. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina) zagotavlja svobodo izbire poklica in svobodo gospodarske pobude. Prosti pretok delavcev, svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev so temeljna načela notranjega trga, zapisana v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU). Nacionalna pravila, ki urejajo dostop do opravljanja reguliranih poklicev, zato ne bi smela neutemeljeno ali nesorazmerno ovirati uresničevanja navedenih temeljnih pravic.
- (2) Kadar pravo Unije ne vsebuje posebnih določb, ki bi harmonizirale zahteve glede dostopa do reguliranega poklica ali njegovega opravljanja, je v pristojnosti države članice, da odloči, ali in kako bo regulirala poklic ob upoštevanju načel nediskriminacije in sorazmernosti.
- (3) Načelo sorazmernosti je eno izmed splošnih načel prava Unije. Iz sodne prakse ⁽³⁾ izhaja, da bi morali nacionalni ukrepi, ki lahko ovirajo izvrševanje temeljnih svoboščin, zagotovljenih s PDEU, ali zmanjšajo njihovo privlačnost, izpolnjevati štiri pogoje, in sicer uporabljati bi jih bilo treba nediskriminatorno, utemeljiti bi jih bilo treba s cilji javnega interesa, morali bi biti primerni za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in ne bi smeli presegrati tistega, kar je nujno za uresničenje navedenega cilja.
- (4) Direktiva 2005/36/ES Evropskega parlamenta in Sveta ⁽⁴⁾ vključuje obveznost držav članic, da ocenijo sorazmernost svojih zahtev, ki omejujejo dostop do ali opravljanje reguliranih poklicev, in Komisiji sporočiti rezultate tega ocenjevanja, s čimer so začele postopek medsebojnega ocenjevanja. Ta postopek pomeni, da so države članice morale 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 države članice uporabljale pri oceni sorazmernosti zahtev, ki omejujejo dostop do ali opravljanje reguliranih poklicev, niso dovolj jasna in da je nadzor nad takimi zahtevami na vseh ravneh regulacije neenak. Da bi se izognili razdrobljenosti notranjega trga in odpravili ovire za začetek opravljanja in opravljanje nekaterih zaposlitvenih ali samozaposlitvenih dejavnosti, bi bilo treba vzpostaviti skupni pristop na ravni Unije, s katerim bi se 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“ opredelila potrebo po sprejetju analitičnega okvira sorazmernosti, ki ga bodo države članice uporabile ob pregledu obstoječe regulacije poklicev ali ob predlaganju nove.

⁽¹⁾ UL C 288, 31.8.2017, str. 43.

⁽²⁾ Stališče Evropskega parlamenta z dne 14. junija 2018 (še ni objavljeno v Uradnem listu) in odločitev Sveta z dne 21. junija 2018.

⁽³⁾ Sodba Sodišča z dne 30. novembra 1995, Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, točka 37.

⁽⁴⁾ 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).

- (7) Namen te direktive je določiti pravila za ocene sorazmernosti, ki jih bodo izvedle države članice pred uvedbo nove ali spremembo obstoječe regulacije poklicev, da se zagotovi pravilno delovanje notranjega trga ter hkrati zajamčita preglednost in visoka raven varstva potrošnikov.
- (8) Dejavnosti, zajete v tej direktivi, bi se morale nanašati na regulirane poklice, ki spadajo v področje uporabe Direktive 2005/36/ES. Ta direktiva bi se morala uporabljati za zahteve, ki omejujejo dostop do ali opravljanje obstoječih reguliranih poklicev ali novih poklicev, za katere države članice preučujejo, ali bi jih bilo treba regulirati. Ta direktiva bi se morala uporabljati poleg Direktive 2005/36/ES in brez poseganja v druge določbe, ki so določene v ločenem aktu Unije o dostopu do ali opravljanju zadevnega reguliranega poklica.
- (9) Ta direktiva ne posega v pristojnost držav članic, da opredelijo organizacijo in vsebino svojih sistemov izobraževanja in strokovnega usposabljanja, ter zlasti v zvezi z možnostjo, da na poklicne organizacije prenesejo pristojnost za organizacijo ali nadzor strokovnega izobraževanja in usposabljanja. V področje uporabe te direktive ne bi smele spadati določbe, s katerimi se ne omejuje dostop do ali opravljanje reguliranih poklicev, vključno z redakcijskimi spremembami, tehničnimi prilagoditvami vsebine tečajev usposabljanja ali posodobitve pravil usposabljanja. Kadar strokovno izobraževanje ali usposabljanje zajema dejavnosti, ki se opravljajo proti plačilu, bi bilo treba zagotoviti svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev.
- (10) Kadar države članice prenašajo v svoj pravni red posebne zahteve v zvezi z regulacijo določenega poklica, določene v ločenem aktu Unije, ki državam članicam ne prepušča izbire glede točno določenega načina prenosa teh posebnih zahtev, se ocena sorazmernosti, kot je določena v posebnih določbah te direktive, ne bi smela uporabljati.
- (11) 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 dostopa do ali opravljanja posamezne dejavnosti za imetnike poklicnih kvalifikacij. Države članice lahko regulirajo tudi enega izmed načinov opravljanja poklica z določitvijo pogojev za uporabo poklicnih nazivov ali pa z zahtevami glede strokovne usposobljenosti samo za samozaposlene delavce, zaposlene strokovnjake, ali za zaposlene na vodstvenih položajih v podjetjih ali pravne zastopnike podjetij, zlasti kadar dejavnost izvaja pravna oseba v obliki strokovnega društva.
- (12) Države članice bi morale pred uvedbo novih ali spremembo obstoječih zakonov ali drugih predpisov, ki omejujejo dostop do ali opravljanje reguliranih poklicev, preučiti, ali so ti zakoni ali drugi predpisi sorazmerni. Obseg ocene bi moral biti sorazmeren z naravo, vsebino in učinkom zakona ali drugega predpisa, ki se uvaja.
- (13) Dokazno breme glede utemeljenosti in sorazmernosti nosijo 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 ta država članica, in konkretni dokazi, ki utemeljujejo njene trditve. Čeprav državi članici ni nujno treba predložiti posebne študije ali posebne oblike dokaznega gradiva o sorazmernosti takšnega ukrepa pred njegovim sprejetjem, bi vseeno morala opraviti objektivno analizo, ob upoštevanju posebnih okoliščin te države članice, s katerimi se dokaže, da obstaja resnična nevarnost, da cilji v javnem interesu ne bi bili doseženi.
- (14) Države članice bi morale sorazmernost oceniti objektivno in neodvisno, tudi kadar se poklic regulira posredno s pooblastitvijo posameznega strokovnega združenja za reguliranje poklicev. Ta ocena lahko vključuje mnenje neodvisnega organa, tudi obstoječih organov, ki so del nacionalnega zakonodajnega procesa, ki so mu države članice zaupale nalogo, da pripravi to mnenje. To je zlasti pomembno v primerih, kadar oceno pripravijo lokalni organi, regulativni organi ali poklicne organizacije, ki bi lahko zaradi boljše seznanjenosti z lokalnimi pogoji in s strokovnim znanjem v nekaterih primerih ustrežneje opredelili najboljši način za izpolnitev ciljev javnega interesa, vendar bi odločitve v njihovih politikah lahko zagotovile koristi uveljavljenim akterjem v škodo novim akterjem na trgu.
- (15) Sorazmernost novih ali spremenjenih predpisov, ki omejujejo dostop do ali opravljanje reguliranih poklicev, je treba po njihovem sprejetju spremljati. Pregled sorazmernosti omejevalnega nacionalnega ukrepa na področju reguliranih poklicev ne bi smel temeljiti le na cilju tega nacionalnega ukrepa v času njegovega sprejetja, ampak tudi na njegovih učinkih, ki se ocenijo po njegovem sprejetju. Ocena sorazmernosti nacionalnega ukrepa bi morala temeljiti na razvoju, za katerega se ugotovi, da je nastal na področju reguliranega poklica po sprejetju ukrepa.

- (16) Ustaljena sodna praksa potrjuje, da je prepovedana vsakršna neutemeljena omejitev, ki izhaja iz nacionalnega prava, ki omejuje svobodo ustanavljanja ali svobodo opravljanja storitev, vključno z vsakršno diskriminacijo na podlagi državljanstva ali prebivališča.
- (17) Kadar je pogoj za začetek opravljanja in opravljanje zaposlitvenih ali samozaposlitvenih dejavnosti skladnost z nekaterimi zahtevami v zvezi s posebnimi poklicnimi kvalifikacijami, ki jih neposredno ali posredno določijo države članice, je treba zagotoviti, da so take zahteve utemeljene s cilji javnega interesa, kot so tisti v smislu PDEU, namreč javni red, javna varnost in javno zdravje, ali pomembnimi razlogi v javnem interesu, ki jih kot takšne priznava sodna praksa Sodišča. Treba je pojasniti tudi, da so med pomembnimi razlogi v javnem interesu, ki jih priznava Sodišče, naslednji: ohranjanje finančnega ravnovesja sistemov socialne varnosti; varstvo potrošnikov, varstvo prejemnikov storitev, vključno z zagotavljanjem kakovosti obrtniškega dela, in varstvo delavcev; zaščita poštenega sodnega sistema; zagotavljanje poštenih poslovnih transakcij; boj proti goljufijam ter preprečevanje davčnih utaj in izogibanja davkom ter zaščita učinkovitosti fiskalnega nadzora; prometna varnost; varstvo okolja in mestnega okolja; zdravje živali; intelektualna lastnina; zaščita in ohranjanje nacionalne zgodovinske in umetnostne dediščine; uresničevanje ciljev socialne politike in uresničevanje ciljev kulturne politike. V skladu z ustaljeno sodno prakso izključno gospodarski razlogi, kot so spodbujanje nacionalnega gospodarstva v škodo temeljnih svoboščin, in izključno upravni razlogi, kot je izvajanje kontrol ali zbiranje statističnih podatkov, ne morejo biti pomembni razlogi v javnem interesu.
- (18) Države članice določijo stopnjo zaščite, ki jo želijo zagotoviti ciljem javnega interesa, ter ustrezno raven regulacije v mejah sorazmernosti. Če ena država članica uvede manj stroge predpise kot druga, to ne pomeni, da so predpisi te druge države članice nesorazmerni in zato nezdržljivi s pravom Unije.
- (19) V zvezi z zaščito javnega zdravja v skladu s členom 168(1) PDEU je treba pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije zagotoviti visoko raven varovanja zdravja ljudi. Ta direktiva je v celoti v skladu z navedenim ciljem.
- (20) Da bi zagotovili, da so določbe, ki jih uvajajo, in spremembe obstoječih določb sorazmerne, bi države članice morale upoštevati merila za oceno sorazmernosti ter dodatna merila, ki so pomembna za regulirani poklic, ki se analizira. Kadar namerava država članica regulirati poklic ali spremeniti obstoječa pravila, bi bilo treba upoštevati naravo tveganj, povezanih z zastavljenimi cilji javnega interesa, zlasti tveganj za prejemnike storitev, vključno s potrošniki, strokovnjaki ali tretjimi osebami. Upoštevati bi bilo treba tudi, da na področju poklicnih storitev običajno nastane asimetrija informacij med potrošniki in strokovnjaki, ob upoštevanju dejstva, da imajo strokovnjaki visoko stopnjo strokovnega znanja, ki ga potrošniki morda nimajo.
- (21) Zahteve, povezane s poklicnimi kvalifikacijami, bi se morale za potrebne šteti le, kadar obstoječih ukrepov, kot je pravo o varnosti proizvodov ali pravo o varstvu potrošnikov, ni mogoče šteti za ustrezne ali dejansko učinkovite za uresničevanje zastavljenega cilja.
- (22) Da bi izpolnili zahtevo glede sorazmernosti, bi moral biti ukrep primeren za zagotovitev uresnitve zastavljenega cilja. Ukrep bi se za primernega za zagotovitev uresnitve zastavljenega cilja smel 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 dejansko prispevati k uresnitvi zastavljenega cilja, zato se ne bi smel šteti za primernega, kadar ne vpliva na razlog za utemeljitev.
- (23) Države članice bi morale ustrezno upoštevati skupni učinek ukrepa na prosti pretok oseb in storitev v Uniji, na izbiro potrošnikov in kakovost ponujenih storitev. Države članice bi morale na tej podlagi ugotoviti zlasti, ali je obseg omejitve za dostop do ali opravljanje reguliranih poklicev sorazmeren s pomembnostjo zastavljenih ciljev in pričakovanih koristi.
- (24) Države članice bi morale izvesti primerjavo med zadevnim nacionalnim ukrepom in nadomestno možnostjo ter manj omejevalnimi načini, ki bi omogočili uresnitev istega cilja, vendar z manj omejitvami. Kadar so ukrepi utemeljeni samo z varstvom potrošnikov ter kadar so opredeljena tveganja omejena na razmerje med strokovnjakom in potrošnikom in zato ne vplivajo negativno na tretje osebe, bi morale države članice oceniti, ali bi se njihov cilj lahko uresničil na manj omejevalen način, kot je to rezervacija dejavnosti za strokovnjake. Na primer,

kadar potrošniki lahko razumno izbirajo, ali bodo oziroma ne bodo uporabljali storitve kvalificiranih strokovnjakov, bi bilo treba uporabiti manj omejevalne načine, kot je to zaščita poklicnega naziva ali vpis v poklicni register. O regulaciji z rezerviranimi dejavnostmi in zaščitenim strokovnim nazivom bi bilo treba razmisliti, kadar je cilj ukrepov preprečiti resno škodo za cilje javnega interesa, kot je javno zdravje.

- (25) Kadar je to ustrezno glede na naravo in vsebino ukrepa, ki se analizira, bi morale države članice upoštevati tudi naslednje elemente: povezavo 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; ali lahko dejavnosti, ki so rezervirane za nekatere strokovnjake, opravljajo tudi drugi strokovnjaki; ter stopnjo avtonomnosti pri opravljanju reguliranega poklica, zlasti kadar se dejavnosti, povezane z reguliranim poklicem, izvajajo pod nadzorom in odgovornostjo ustrezno kvalificiranega strokovnjaka.
- (26) Ta direktiva upošteva znanstveni in tehnološki napredek ter prispeva k pravilnemu delovanju notranjega trga, tudi v digitalnem okolju. Zaradi hitrih tehnoloških sprememb in znanstvenega razvoja bi lahko bile posodobitve zahtev glede začetka opravljanja zelo pomembne za številne poklice, zlasti za strokovne storitve, ki se zagotavljajo z elektronskimi sredstvi. Kadar država članica regulira poklic, bi bilo treba upoštevati, da bi lahko znanstveni in tehnološki razvoj zelo ogroža cilje javnega interesa, je na državah članicah, da po potrebi spodbujajo strokovnjake, da ostanejo v koraku s tem razvojem.
- (27) Države članice bi morale izvesti celovito presojo okoliščin, v katerih se ukrep sprejme in izvaja, ter preučiti zlasti učinek novih ali spremenjenih zakonov ali drugih predpisov v povezavi z drugimi zahtevami, ki omejujejo dostop do ali opravljanje poklica. Pogoj za začetek opravljanja in opravljanje nekaterih dejavnosti je lahko pogojen s številnimi zahtevami, kot so pravila glede organizacije poklica, obveznega članstva v poklicni organizaciji ali strokovnem združenju, poklicne etike, nadzora in odgovornosti. Zato bi morale države članice pri ocenjevanju učinkov novih ali spremenjenih zakonov ali drugih predpisov upoštevati obstoječe zahteve, tudi stalni poklicni razvoj, obvezno članstvo v poklicni organizaciji ali strokovnem združenju, sisteme 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, glede znanja jezika v obsegu, potrebnem za opravljanje poklica, glede določenih najnižjih in/ali najvišjih tarif ter zahteve glede oglaševanja.
- (28) Uvedba dodatnih zahtev je lahko primerna za doseganje ciljev v splošnem interesu. Zgolj dejstvo, da bi bilo treba oceniti njihov posamezni ali skupni učinek, še ne pomeni, da so te zahteve nesorazmerne *prima facie*. Tako je na primer lahko obveznost stalnega poklicnega izpopolnjevanja primerna za zagotovitev, da so delavci na tekočem z razvojem na svojih področjih, dokler ne določa diskriminatornih in nesorazmernih pogojev v škodo novim udeležencem na trgu. Prav tako bi lahko bilo primerno obvezno članstvo v poklicni organizaciji ali strokovnem združenju, kadar država tem poklicnim organizacijam ali strokovnim združenjem zaupa zaščito pomembnih ciljev javnega interesa, na primer pri nadzoru zakonitega opravljanja poklica ali organizaciji ali nadzoru stalnega poklicnega usposabljanja. Kadar neodvisnosti poklica ni mogoče ustrezno zagotoviti z drugimi sredstvi, bi lahko države članice preučile uporabo zaščitnih ukrepov, na primer omejevanje poslovnega deleža oseb, ki niso v tem poklicu, ali z določbo, da mora biti večina glasovalnih pravic v lasti oseb, ki opravljajo ta poklic, če ti zaščitni ukrepi ne presegajo tistega, kar je potrebno za zaščito javnega interesa. Države članice bi lahko preučile možnost uvedbe določenih najnižjih in/ali najvišjih tarifnih zahtev, ki jih morajo izpolnjevati ponudniki storitev, zlasti za storitve, pri katerih je to potrebno zaradi učinkovite uporabe načela povračila stroškov, če je taka omejitev sorazmerna in če so po potrebi določena odstopanja od najnižje in/ali najvišje tarife. Kadar uvedba dodatnih zahtev podvaja zahteve, ki jih je že uvedla država članica v okviru drugih pravil ali postopkov, teh zahtev ni mogoče šteti kot sorazmerne za uresničitev zastavljenega cilja.
- (29) Na podlagi naslova II Direktive 2005/36/ES države članice ne morejo za ponudnike storitev, ustanovljenih v drugi državi članici, ki zagotavljajo opravljanje storitev začasno in občasno, uvesti omejitev ali zahtev, prepovedanih v navedeni direktivi, kot so odobritev, registracija ali članstvo v poklicni organizaciji ali strokovnem združenju oziroma navzočnost zastopnikov na ozemlju države članice gostiteljice za namene začetka opravljanja ali opravljanje reguliranih poklicev. Države članice lahko po potrebi zahtevajo, da ponudniki storitev, ki želijo opravljati storitve začasno, predložijo informacije s pisno izjavo, ki jo je treba vložiti pred prvim opravljanjem storitev in jo vsako leto obnoviti. Zato, da se olajša izvajanje strokovnih storitev, je treba ponovno poudariti, ob upoštevanju

začasne ali občasne narave storitev, da bi morale biti zahteve, kot so avtomatska začasna registracija ali formalno članstvo v poklicni organizaciji ali strokovnem združenju, predhodne izjave in zahteve glede dokumentov ter plačilo pristojbine ali stroškov, sorazmerne. Te zahteve ne bi smele nesorazmerno obremeniti ponudnikov storitev ali ovirati oziroma zmanjševati privlačnosti uresničevanja svobode opravljanja storitev. Države članice bi morale zlasti oceniti, ali sta zahteva po zagotavljanju nekaterih informacij in dokumentov v skladu z Direktivo 2005/36/ES in možnost, da se z upravnim sodelovanjem med državami članicami prek informacijskega sistema za notranji trg pridobijo dodatne podrobnosti, sorazmerni in zadostujeta, da se prepreči resno tveganje, da bodo ponudniki storitev zaobšli veljavna pravila. Vendar se ta direktiva ne bi smela uporabljati za ukrepe, katerih namen je zagotoviti spoštovanje veljavnih pogojev za zaposlovanje.

- (30) V skladu z ustaljeno prakso Sodišča sta zdravje in življenje ljudi na prvem mestu med interesi, ki jih štiti PDEU. Zato bi morale države članice ustrezno upoštevati cilj zagotavljanja visoke ravni varovanja zdravja ljudi pri presoji zahtev za zdravstvene poklice, kot so rezervirane dejavnosti, zaščiten poklicni naziv, stalen strokovni razvoj ali pravila v zvezi z organizacijo poklica, poklicno etiko in nadzorom, ob spoštovanju minimalnih pogojev usposobljenosti, določenih v Direktivi 2005/36/ES. Države članice bi morale zlasti zagotoviti, da je regulacija zdravstvenih poklicev, ki ima posledice za javno zdravje in varnost bolnikov, sorazmerna in prispeva k zagotavljanju dostopa do zdravstvenega varstva, ki se v Listini priznava kot temeljna pravica, in zlasti dostopa do varnega, kakovostnega in učinkovitega zdravstvenega varstva državljanov na njihovem ozemlju. Pri oblikovanju politik za zdravstvene storitve bi bilo treba upoštevati, da je treba zagotoviti dostopnost, visoko kakovost storitve ter ustrezno in varno dobavo zdravil v skladu s potrebami javnega zdravja na ozemlju zadevne države članice ter potrebo po zagotovitvi strokovne neodvisnosti zdravstvenih delavcev. Glede utemeljenosti regulacije zdravstvenih poklicev bi morale države članice upoštevati cilj zagotavljanja visoke ravni varovanja zdravja ljudi, vključno z dostopnostjo in visoko kakovostjo zdravstvenega varstva za državljane, ter ustrezno in varno oskrbo z zdravili, ob upoštevanju diskrecijske pravice iz člena 1 te direktive.
- (31) Za pravilno delovanje notranjega trga je bistveno zagotoviti, da države članice državljanom, reprezentativnim združenjem in drugim zadevnim deležnikom, vključno s socialnimi partnerji, preden uvedejo nove ali spremenijo obstoječe zahteve, ki omejujejo dostop do ali opravljanje reguliranih poklicev, zagotovijo informacije. Države članice bi morale vključiti vse zadevne strani in jim omogočiti, da izrazijo svoje poglede. Kadar je pomembno in ustrezno, bi morale države članice izvesti javna posvetovanja v skladu s svojimi nacionalnimi postopki.
- (32) Države članice bi morale tudi v celoti upoštevati pravice državljanov do dostopa do sodnega varstva, kot so zagotovljene v členu 47 Listine in členu 19(1) Pogodbe o Evropski uniji (PEU). Iz tega izhaja, da bi morala nacionalna sodišča v skladu s postopki, določenimi v nacionalnem pravu, in z ustavnimi načeli imeti možnost preučiti sorazmernost zahtev, ki spadajo v področje uporabe te direktive, da se zagotovi, da ima vsaka fizična ali pravna oseba pravico do učinkovitega pravnega sredstva zoper omejitve svobode izbire poklica, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev.
- (33) Za namen izmenjave informacij o najboljših praksah bi morale države članice sprejeti potrebne ukrepe, s katerimi bi spodbujale deljenje ustreznih in redno posodobljenih informacij o regulaciji poklicev z drugimi državami članicami ter učinkih takšne regulacije. Komisija bi morala olajšati to izmenjavo.
- (34) Zaradi večje preglednosti in spodbujanja ocene sorazmernosti na podlagi primerljivih meril bi morale biti informacije, ki jih predložijo države članice, brez poseganja v člen 346 PDEU, lahko dostopne v zbirki podatkov o reguliranih poklicih, da lahko druge države članice in zainteresirane strani predložijo pripombe Komisiji in zadevni državi članici. Komisija bi morala ustrezno upoštevati te pripombe v zbirnem poročilu, ki ga pripravi v skladu z Direktivo 2005/36/ES.
- (35) Ker ciljev te direktive, in sicer zagotavljanje pravilnega delovanja notranjega trga in izogibanje nesorazmernim omejitvam dostopa do 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 PEU. 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 izvedbo ocen sorazmernosti pred uvedbo novih ali spremembo obstoječih zakonov ali drugih predpisov, ki omejujejo dostop do ali opravljanje reguliranih poklicev, da se zagotovi pravilno delovanje notranjega trga, in hkrati zajamči visoka raven varstva potrošnikov. V primerih, ko ni harmonizacije, ta direktiva ne vpliva na pristojnost držav članic in njihovo diskrecijsko pravico pri odločanju, ali in kako bodo regulirale poklic ob upoštevanju načel nediskriminacije in sorazmernosti.

Člen 2

Področje uporabe

1. Ta direktiva se uporablja za zakone ali druge predpise držav članic, ki omejujejo dostop do 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, ki spadajo v področje uporabe Direktive 2005/36/ES.

2. Kadar se posebne zahteve v zvezi z regulacijo zadevnega poklica določijo v ločenem aktu Unije, ki državam članicam ne prepušča izbire glede točno določenega načina prenosa v nacionalno pravo, se ustrezne določbe te direktive ne uporabljajo.

Člen 3

Opredelitev pojmov

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

Poleg tega se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

- (a) „zaščiteni poklicni naziv“ pomeni obliko regulacije poklica, pri kateri je uporaba naziva pri poklicni dejavnosti ali skupini poklicnih dejavnosti neposredno ali posredno z zakonom ali drugim predpisom pogojena s posedovanjem posebnih poklicnih kvalifikacij in pri kateri se zaradi neprimerne uporabe tega naziva uvedejo sankcije;
- (b) „rezervirane dejavnosti“ pomeni obliko regulacije poklica, pri kateri je dostop do poklicne dejavnosti ali skupine poklicnih dejavnosti neposredno ali posredno z zakoni ali drugimi predpisi rezerviran za osebe, ki opravljajo regulirani poklic in imajo posebne poklicne kvalifikacije, vključno kadar se dejavnost opravlja tudi v okviru drugih reguliranih poklicev.

Člen 4

Predhodna ocena novih ukrepov in spremljanje

1. Države članice pred uvedbo novih ali spremembo obstoječih zakonov ali drugih predpisov, ki omejujejo dostop do ali opravljanje reguliranih poklicev, ocenijo njihovo sorazmernost v skladu s pravili iz te direktive.
2. Obseg ocene iz odstavka 1 je sorazmeren z naravo, vsebino in učinkom zakona ali drugega predpisa.
3. Vsakemu zakonu ali drugemu predpisu iz odstavka 1 se priloži zadostno podrobna razlaga, ki omogoča, da se oceni skladnost z načelom sorazmernosti.
4. Razlogi za domnevo, da je zakon ali drug predpis iz odstavka 1 utemeljen in sorazmeren, se podprejo s kvalitativnimi in, kadar je to mogoče in ustrezno, kvantitativnimi elementi.
5. Države članice zagotovijo, da se ocena iz odstavka 1 izvede objektivno in neodvisno.
6. Države članice po sprejetju novih ali spremenjenih zakonov ali drugih predpisov, ki omejujejo dostop do ali opravljanje reguliranih poklicev, spremljajo njihovo skladnost z načelom sorazmernosti, pri čemer ustrezno upoštevajo razvoj, ki je nastal po sprejetju zadevnih zakonov ali drugih predpisov.

Člen 5

Nediskriminacija

Države članice pri uvedbi novih ali spremembi obstoječih zakonov ali drugih predpisov, ki omejujejo dostop do ali opravljanje reguliranih poklicev, zagotovijo, da ti zakoni ali drugi predpisi niso niti neposredno niti posredno diskriminatorni na podlagi državljanstva ali prebivališča.

Člen 6

Utemeljitev na podlagi ciljev javnega interesa

1. Države članice zagotovijo, da so zakoni ali drugi predpisi, ki omejujejo dostop do ali opravljanje reguliranih poklicev, ki jih nameravajo uvesti, in spremembe obstoječih zakonov ali drugih predpisov, ki jih nameravajo uvesti, utemeljene s cilji javnega interesa.
2. Države članice upoštevajo zlasti, ali so zakoni ali drugi predpisi iz odstavka 1 objektivno utemeljeni na podlagi javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali pomembnih razlogov v javnem interesu, kot so ohranjanje finančnega ravnovesja sistemov socialne varnosti, varstvo potrošnikov, varstvo prejemnikov storitev in varstvo delavcev, zaščita poštenega sodnega sistema, zagotavljanje poštenih poslovnih transakcij, boj proti goljufijam, preprečevanje davčnih utaj in izogibanja davkom ter zagotavljanje učinkovitosti fiskalnega nadzora, prometna varnost, varstvo okolja in mestnega okolja, zdravje živali, intelektualna lastnina; varstvo in ohranjanje nacionalne zgodovinske in umetnostne dediščine; uresničevanje ciljev socialne politike; in uresničevanje ciljev kulturne politike.
3. Izključno gospodarski razlogi ali izključno upravni razlogi ne predstavljajo pomembnih razlogov v javnem interesu, ki bi utemeljevali omejitev dostopa do ali opravljanja reguliranih poklicev.

Člen 7

Sorazmernost

1. Države članice zagotovijo, da so zakoni ali drugi predpisi, ki omejujejo dostop do ali opravljanje reguliranih poklicev, ki jih uvedejo, ter spremembe obstoječih zakonov ali drugih predpisov primerne za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja ter ne presegajo tistega, kar je potrebno za uresničitev navedenega cilja.
2. V ta namen države članice pred sprejetjem zakonov ali drugih predpisov iz odstavka 1 upoštevajo:
 - (a) naravo tveganj, povezanih z zastavljenimi cilji javnega interesa, zlasti tveganj za prejemnike storitev, vključno s potrošniki, za strokovnjake ali za tretje osebe;
 - (b) ali obstoječa posebna ali splošna pravila, kot so tista, vsebovana v pravu o varnosti proizvodov ali varstvu potrošnikov, ne zadoščajo za doseg zastavljenega cilja;
 - (c) ustreznost zakona ali drugega predpisa, kar zadeva njegovo primernost za doseganje zastavljenega cilja, in ali resnično zagotavlja dosledno in sistematično uresničevanje tega cilja ter torej ugotovljena tveganja odpravlja podobno kot pri primerljivih dejavnostih;
 - (d) učinek na prosti pretok oseb in storitev v Uniji, na izbiro potrošnikov in na kakovost ponujenih storitev;
 - (e) možnost, da za uresničitev cilja v javnem interesu uporabijo manj omejevalna sredstva; za namene te točke, kadar so zakoni ali drugi predpisi utemeljeni le z varstvom potrošnikov in kadar so ugotovljena tveganja omejena na odnos med strokovnjakom in potrošnikom, zaradi česar nimajo negativnega vpliva na tretje osebe, države članice ocenijo zlasti, ali je mogoče cilj doseči s sredstvi, ki so manj omejevalna kot rezervacije dejavnosti;
 - (f) učinek novih ali spremenjenih zakonov ali drugih predpisov, kadar se uporabljajo skupaj z drugimi zakoni ali drugimi predpisi, ki omejujejo dostop do ali opravljanje poklica, zlasti pa, kako novi ali spremenjeni zakoni ali drugi predpisi skupaj z drugimi zahtevami prispevajo k uresnitvi istega cilja javnega interesa oziroma ali so potrebni za uresničitev tega cilja.

Države članice upoštevajo tudi naslednje elemente, kadar so pomembni za naravo in vsebino zakona ali drugega predpisa, ki se uvaja ali spreminja:

- (a) povezavo med obsegom dejavnosti, ki jih zajema poklic ali so zanj rezervirane, in zahtevano poklicno kvalifikacijo;

- (b) povezavo med zahtevnostjo zadevnih nalog in potrebo po tem, da imajo tisti, ki jih izvajajo, zahtevane posebne poklicne kvalifikacije, zlasti kar zadeva raven, naravo in trajanje zahtevanega usposabljanja ali izkušenj;
- (c) možnost pridobitve poklicne kvalifikacije na drugačne načine;
- (d) ali in zakaj se dejavnosti, rezervirane za nekatere poklice, lahko opravljajo ali ne smejo opravljati v okviru drugih poklicev;
- (e) stopnjo avtonomnosti pri opravljanju reguliranega poklica ter učinek organizacijskih in nadzornih ureditev na doseganje zastavljenega cilja, zlasti kadar se dejavnosti, povezane z reguliranim poklicem, izvajajo pod nadzorom in odgovornostjo ustrezno kvalificiranega strokovnjaka;
- (f) znanstveni in tehnološki razvoj, ki lahko učinkovito zmanjša ali poveča nesorazmerje informacij med strokovnjaki in potrošniki.

3. Za namene točke (f) prvega pododstavka odstavka 2 države članice ocenijo učinek novega ali spremenjenega zakona ali drugega predpisa, kadar se uporablja skupaj z eno ali več zahtevami, pri čemer upoštevajo, da so ti učinki lahko pozitivni ali negativni, zlasti pa:

- (a) rezervirane dejavnosti, zaščiten poklicni naziv ali katero koli drugo obliko regulacije v smislu točke (a) člena 3(1) Direktive 2005/36/ES;
- (b) obveznost stalnega strokovnega izpopolnjevanja;
- (c) pravila v zvezi z organizacijo poklica, poklicno etiko in nadzorom;
- (d) obvezno članstvo v poklicni organizaciji ali strokovnem združenju ali sisteme registracij ali dovoljenj, zlasti kadar navedene zahteve pomenijo, da je treba imeti posebno poklicno kvalifikacijo;
- (e) kvantitativne omejitve, zlasti zahteve, ki omejujejo število dovoljenj za opravljanje dejavnosti ali določajo najnižje ali najvišje število zaposlenih, vodstvenih delavcev ali zastopnikov, ki imajo posebne poklicne kvalifikacije;
- (f) posebne zahteve glede pravne oblike ali zahteve, ki se nanašajo na lastniški delež ali vodenje podjetja, če so navedene zahteve neposredno povezane z opravljanjem reguliranega poklica;
- (g) ozemeljske omejitve, vključno kadar se zadevni poklic na delih ozemlja države članice regulira na drugačen način kot na drugih delih;
- (h) zahteve, ki omejujejo skupno opravljanje poklica ali partnerstvo, in pravila glede nezdržljivosti;
- (i) zahteve, ki se nanašajo na zavarovalno kritje ali druge načine osebnega ali kolektivnega zavarovanja v zvezi s poklicno odgovornostjo;
- (j) zahteve glede znanja jezika v obsegu, potrebnem za opravljanje poklica;
- (k) zahteve glede določene najnižje in/ali najvišje tarife;
- (l) zahteve glede oglaševanja.

4. Preden uvedejo nove ali spremenijo obstoječe zakone ali druge predpise, države članice zagotovijo tudi, da so posebne zahteve v zvezi z začasnim ali občasnim opravljanjem storitev iz naslova II Direktive 2005/36/ES skladne z načelom sorazmernosti, vključno s:

- (a) samodejno začasno registracijo ali formalnim članstvom v strokovni organizaciji ali organu iz točke (a) prvega odstavka člena 6 Direktive 2005/36/ES;
- (b) vnaprejšnjo izjavo, ki se jo na podlagi člena 7(1) Direktive 2005/36/ES poda vnaprej, dokumenti, zahtevanimi na podlagi odstavka 2 navedenega člena, ali katerimi koli drugim i enakovrednimi zahtevami;
- (c) plačilom pristojbine ali katere koli druge takse za upravne postopke, povezane z dostopom do ali opravljanjem reguliranih poklicev, ki ga prevzame ponudnik storitev.

Ta odstavek se ne uporablja za ukrepe, katerih namen je zagotoviti spoštovanje veljavnih pogojev za zaposlovanje, ki jih države članice uporabljajo v skladu s pravom Unije.

5. Kadar se zakoni in drugi predpisi iz tega člena nanašajo na regulacijo zdravstvenih poklicev in imajo vpliv na varnost pacientov, države članice upoštevajo cilj zagotavljanja visoke ravni varovanja zdravja ljudi.

Člen 8

Obveščanje in vključenost deležnikov

1. Države članice pred uvedbo novih ali spremembo obstoječih zakonov ali drugih predpisov, ki omejujejo dostop do ali opravljanje reguliranih poklicev, o tem na ustrezen način obvestijo državljane, prejemnike storitev in druge zadevne deležnike, vključno s tistimi, ki ne opravljajo zadevnega poklica.

2. Države članice ustrezno vključijo vse zadevne strani in jim omogočijo, da izrazijo svoje poglede. Kadar je relevantno in ustrezno, države članice opravijo javna posvetovanja v skladu s svojimi nacionalnimi postopki.

Člen 9

Učinkovito pravno sredstvo

Države članice zagotovijo, da je na voljo učinkovito pravno sredstvo v zvezi z zadevami, ki jih zajema ta direktiva, v skladu s postopki, določenimi v nacionalnem pravu.

Člen 10

Izmenjava informacij med državami članicami

1. Države članice za namene učinkovite uporabe te direktive sprejmejo potrebne ukrepe, da spodbujajo izmenjavo informacij med državami članicami o zadevah, zajetih v tej direktivi, pa tudi o tem, kako regulirajo poklic, ali o učinkih te regulacije. Komisija olajša to izmenjavo informacij.

2. Države članice Komisijo obvestijo o javnih organih, ki so pristojni za posredovanje in prejetje informacij za namene uporabe odstavka 1.

Člen 11

Preglednost

1. Razloge za domnevo, da so zakoni ali drugi predpisi, ki se ocenijo v skladu s to direktivo, utemeljeni in sorazmerni in katere se skupaj z zakoni in predpisi posredujejo Komisiji na podlagi člena 59(5) Direktive 2005/36/ES, države članice evidentirajo v zbirki podatkov o reguliranih poklicih iz člena 59(1) Direktive 2005/36/ES, njihovo javno dostopnost pa zagotovi Komisija.

2. Države članice in druge zainteresirane strani lahko Komisiji ali državi članici, ki je sporočila zakone ali druge predpise in razloge, zakaj meni, da so utemeljeni in sorazmerni, predložijo pripombe. Komisija te pripombe ustrezno upošteva v zbirnem poročilu, ki ga pripravi v skladu s členom 59(8) Direktive 2005/36/ES.

Člen 12

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 poročilu iz odstavka 1 priložijo ustrezni predlogi.

Člen 13

Prenos

1. Države članice uveljavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 30. julija 2020. O tem takoj obvestijo Komisijo.

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 sporočijo Komisiji besedilo temeljnih določb predpisov nacionalnega prava, sprejetih na področju, ki ga ureja ta direktiva.

Člen 14

Začetek veljavnosti

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

Člen 15

Naslovniki

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju, 28. junija 2018

Za Evropski parlament

Predsednik

A. TAJANI

Za Svet

Predsednica

L. PAVLOVA
