



H R V A T S K I S A B O R
Odbor za europske poslove

Klasa: 022-03/17-03/56
Urbroj: 6521-31-17-01
Zagreb, 20. travnja 2017.

ODBOR ZA GOSPODARSTVO
Predsjednik Darinko Kosor

Poštovani predsjedniče Odbora,

Odbor za europske poslove na temelju članka 154. stavka 1. Poslovnika Hrvatskoga sabora prosljeđuje Odboru za gospodarstvo stajalište o dokumentu Europske unije iz Radnog programa za razmatranje stajališta Republike Hrvatske za 2017. godinu:

Stajalište Republike Hrvatske o
Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ispitivanju proporcionalnosti
prije donošenja novih propisa kojima se uređuju profesije COM (2016) 822

koje je Koordinacija za vanjsku i europsku politiku i ljudska prava Vlade Republike Hrvatske usvojila Zaključkom: Klasa: 022-03/17-07/156, Urbroj: 50301-23/22-17-1 na sjednici održanoj 27. ožujka 2017. godine.

Predmetni Prijedlog direktive Komisija je dostavila Hrvatskom saboru 20. siječnja 2017. te je u tijeku njegovo donošenje u Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije.

U skladu s člankom 154. stavkom 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora, molim Vas da Odboru za europske poslove dostavite mišljenje o stajalištu Republike Hrvatske najkasnije do 26. svibnja 2017. godine.

S poštovanjem,


PREDSJEDNIK ODBORA
Domagoj Milošević

U prilogu: - Stajalište Republike Hrvatske o COM (2016) 822
- COM (2016) 822
Na znanje: - INFODOK služba

PRIJEDLOG OKVIRNOG STAJALIŠTA REPUBLIKE HRVATSKE

Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA O ISPITIVANJU PROPORCIONALNOSTI PRIJE DONOŠENJA NOVIH PROPISA KOJIMA SE UREĐUJU PROFESIJE

-kompromisni tekst predsjedništva

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a proportionality test before adoption of new regulation of professions

- Presidency compromise text

Brojčana oznaka dokumenta: 7347/17

Nadležno TDU za izradu stajališta (nositelj izrade stajališta), organizacijska jedinica i djelatnik/ca:

Nadležno tijelo državne uprave:

Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava

Organizacijska jedinica:

Uprava za tržište rada i zapošljavanje

Nadležni djelatnici:

Jelena Pavičić, voditeljica službe

tel. +385 (1) 6106 462, fax. +385 (1) 6109 614

e-pošta: jelena.pavivic@mrms.hr

Ivana Graf, viša stručna savjetnica

tel. +385 (1) 6106 618, fax. +385 (1) 6109 614

e-pošta: ivana.graf@mrms.hr

Druga tijela državne uprave, agencije i javne ustanove uključena u izradu Prijedloga stajališta:

- Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta

Nadležni djelatnik u MVEP (Sektor za koordinaciju europskih poslova):

Maša Popović, voditeljica Odjela za unutarnje tržište, zapošljavanje i socijalnu politiku, zdravlje, zaštitu potrošača, obrazovanje, kulturu, sport i mlade, Služba za COREPER I

tel: 01/4561-257, e-pošta: masa.popovic@mvep.hr

Nadležna radna skupina Vijeća i nadležni djelatnik u SP RH pri EU:

Radna skupina za konkurentnost i rast (unutarnje tržište)

Ana Štrbac, e-pošta: ana.strbac@mvep.hr

Osnovne sadržajne odredbe prijedloga EK:

Test proporcionalnosti osmišljen je kao sredstvo opravdanja regulatornih uvjeta i administrativnih troškova kod uvođenja novih i revizije postojećih reguliranih profesija za tržište usluga i roba. Direktiva je instrument kojim se želi osigurati jednaka provedba ispitivanja proporcionalnosti u svim državama članicama Europske unije jer takvo pravno rješenje omogućava određenu fleksibilnost u transponiranju.

Cilj je stvoriti ujednačeni pravni okvir na unutarnjem tržištu Europske unije za provođenje procjene proporcionalnosti prije donošenja novih ili izmjene postojećih zakonskih, podzakonskih i upravnih pravila koja ograničavaju pristup ili obavljanje reguliranih profesija na tržištu usluga i roba.

Prijedlogom direktive propisuje se obveza država članica da provode prethodnu procjenu proporcionalnosti novih ili postojećih uvjeta za pristup i obavljanje regulirane profesije. Procjena treba biti temeljena na kvalitativnim i/ili kvantitativnim dokazima. Postojanje određenih restriktivnih uvjeta i regulatornih prepreka eventualno može biti opravdano javnim interesom, kao što su zaštita zdravlja i sigurnost krajnjih primatelja usluga. U tom smislu regulativa treba biti razmjerna zaštiti potrošača, što je jedna od karika unutarnjeg tržišta Europske unije.

Razlozi za donošenje i pozadina dokumenta:

Direktiva 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija izmijenjena je i dopunjena Direktivom 2013/55/EU s ciljem modernizacije u području reguliranih profesija. Na temelju članka 59. navedene Direktive provedena je uzajamna evaluacija profesija na razini svih država članica Europske unije. U okviru procesa uzajamne evaluacije profesija, analizirajući podatke dostavljene od nadležnih tijela svih država članica, uočeno je da procjena opravdanosti i dubinska analiza profesija predstavlja velik izazov za mnoge države članice jer je u većini slučajeva nedostajalo odgovarajuće obrazloženje, odnosno opravdanost regulacije profesije.

Trenutačna neujednačenost u načinu ispitivanja opravdanosti i proporcionalnosti administrativnih i regulatornih uvjeta na razini svih država članica ima negativan utjecaj na slobodu pružanja usluga i mobilnost stručnjaka. Cilj je uvesti jasne i usporedive kriterije i pravila za vrednovanje uvjeta za pristup i obavljanje reguliranih profesija u svim državama članicama te osigurati da se pravila primjenjuju na jednak način kako bi se spriječilo daljnje opterećivanje i fragmentiranje unutarnjeg tržišta usluga i tržišta rada.

Status dokumenta:

Prvi sastanak na kojem je predstavljen Paket za usluge održao se 25. siječnja 2017. godine, a 1. veljače 2017. godine na sastanku Radne skupine za konkurentnost i rast (unutarnje tržište) raspravljalo se o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se uređuju profesije, odnosno o studiji procjene učinka Direktive. Idući sastanci na kojima su se analizirale odredbe predložene Direktive održani su 14. veljače 2017. godine te 1., 13. i 23. ožujka 2017. godine. Namjera je Predsjedništva usvajanje općeg pristupa na sastanku Vijeća za konkurentnost 29. svibnja 2017. godine.

Stajalište Republike Hrvatske:

Republika Hrvatska podržava usvajanje predmetne Direktive. Važno je provesti kvalitetnu i dubinsku analizu reguliranih profesija putem testa proporcionalnosti, odnosno kroz obvezu ispitivanja opravdanosti (novih ili revidiranih) uvjeta za pristup i obavljanje reguliranih profesija.

Različiti stupnjevi reguliranja uvjeta za pristup i obavljanje pojedine profesije među državama članicama ometaju mobilnost nositelja stručnih kvalifikacija, odnosno njihovu slobodu u prekograničnom pružanju profesionalnih usluga. U tom će smislu obvezni testovi razmjernosti, prije donošenja novih propisa kojima se uređuju profesije ili prilikom revidiranja postojećih uvjeta, potaknuti veću uravnoteženost i uklanjanje prepreka na unutarnjem tržištu Europske unije. Povećanje mobilnosti i zapošljavanje stručnjaka omogućit će se uklanjanjem raznih ograničenja te osiguranjem i održavanjem kvalitete u pružanju usluga za krajnje primatelje usluga.

Podržavamo usvajanje Direktive jer je potrebno uvesti jasna i ujednačena pravila za uvođenje novih i reviziju postojećih reguliranih profesija. Važno je ispitati opravdanost postojanja restriktivnih uvjeta i kriterija za obavljanje profesija te ukloniti neopravdane regulatorne prepreke koje sprječavaju nova zapošljavanja na trenutačno fragmentiranom unutarnjem tržištu.

Paralelno s Direktivom, predlažemo donošenje smjernica za provođenje ispitivanja proporcionalnosti.

U uvodnom dijelu (preambuli) predložene Direktive određeni su opći uvjeti o kojima je potrebno voditi računa, odnosno razjašnjeni su temelji na kojima počiva Prijedlog direktive. Republika Hrvatska podržava uvodni tekst kao priliku da se razjasne mogućnosti implementacije predloženih odredbi budući da različiti nacionalni sustavi podrazumijevaju različite načine tumačenja i implementacije pojedinih odredbi.

Članak 3. – Definicije - Republika Hrvatska podržava nastojanje da se u okviru Prijedloga direktive koriste izrazi koji se koriste u okviru Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija jer je riječ o neodvojivim i nadopunjujućim pravnim aktima.

Članak 4. – Prethodna procjena novih regulacija i nadzor nakon donošenja propisa – Republika Hrvatska podržava prethodnu procjenu i ispitivanje proporcionalnosti novih i izmijenjenih uvjeta, međutim, mišljenja smo da nije nužno u okviru Direktive državama članicama propisati obvezu nadzora nad usvojenim mjerama. Postavlja se pitanje na koji će se način provoditi takva evaluacija, kako će se mjeriti učinak, hoće li to prouzročiti dodatna administrativna i financijska opterećenja za države članice i drugo.

Članak 5. - Opravdanost na temelju ciljeva od javnog interesa – Republika Hrvatska podržava nastojanje da se prije uvođenja novih ili izmijenjenih mjera osigura da su nove mjere opravdane za postizanje cilja od javnog interesa, odnosno da je uvođenje novih regulacija u profesiji opravdano javnim interesom, javnim zdravljem, zaštitom potrošača i slično.

Članak 6. – Ispitivanje proporcionalnosti - Republika Hrvatska podržava razdvajanje popisa kriterija na dva dijela, na obvezne i dodatne kriterije, one koji se provode u posebnim slučajevima, jer smo izrazili zabrinutost da svi navedeni kriteriji neće biti primjenjivi i relevantni u svakom pojedinom slučaju.

Ocjena kumulativnog učinka novih ili izmijenjenih odredbi u kombinaciji s drugim zahtjevima, primjerice sa zahtjevima trajnog stručnog usavršavanja ili obveznog članstva u strukovnoj organizaciji, neće biti jednostavno provediva. Ponovno se postavlja pitanje na koji će se način to vrednovati, tko će i u kojem opsegu biti zadužen i odgovoran za provedbu analize i ocjene kumulativnog učinka, a čak i nakon utvrđivanja takvog učinka, treba spriječiti prikazivanje rezultata koji idu u korist izmjenama ili uvođenju novih regulacija.

Članak 7. - Informiranje i uključenost dionika - Republika Hrvatska podržava ovaj članak, posebice u dijelu koji propisuje da se za informiranje mogu koristiti nacionalne procedure. Prije donošenja novih akata u svakom se slučaju provodi postupak informiranja javnosti te su već utemeljeni postupci javnog savjetovanja i informiranja javnosti.

Članak 8. - Razmjena informacija među državama članicama – Republika Hrvatska načelno podržava ovaj članak pod uvjetom da se unaprijed jasno navede na koji način Europska komisija namjerava olakšati i potaknuti razmjenu informacija između država članica. Nije razvidno na koji će način Europska komisija olakšati razmjenu informacija i najbolje prakse između država članica, a u pogledu praktične provedbe članka, mišljenja smo da će biti teško odrediti nadležno tijelo koje će biti zaduženo za primanje i razmjenu informacija.

Članak 9. Transparentnost – Republika Hrvatska podržava povezivanje ovog članka s člankom 59. Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija te korištenje postojeće baze reguliranih profesija, međutim, stajališta smo da Europska komisija u suradnji s državama članicama treba donijeti usuglašenu odluku o dostupnosti svih ili pojedinih dijelova baze široj javnosti. Mišljenja smo da nije prikladno u odredbi Direktive navesti da će Europska komisija sve podatke učiniti dostupnima javnosti, osim na drukčiji zahtjev pojedine države članice. Smatramo da je potrebno donijeti zajedničku i usuglašenu odluku između država članica koje će informacije biti javne odnosno zaštićene, a odluka se treba primjenjivati jednako na sve države članice.

Sporna/otvorena pitanja za RH:

Republika Hrvatska zatražila je pojašnjenje planira li Europska komisija izraditi smjernice za praktičnu implementaciju Direktive, podsjetivši na poteškoće s postojećim upitnikom koji je nerazumljiv i preopćenit za kvalitetnu dubinsku analizu profesija. Izradu smjernica podržale su tri države članice, i to: Luksemburg, Ujedinjena Kraljevina i Irska.

U vezi s člankom 4. Prijedloga direktive, sporna je obveza provođenja nadzora nad provedbom usvojenih mjera, odnosno mišljenja smo da isto nije potrebno propisivati odredbama Direktive. Naime, članak 59. stavak 6. Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija propisuje obvezu država članica da svake dvije godine podnose Europskoj komisiji izvješća o zahtjevima koji su povučeni ili ublaženi. To u praksi podrazumijeva da države članice donose nacionalne akcijske planove u području reguliranih profesija, a u kojima navode mjere i aktivnosti za poboljšanje sustava, odnosno za smanjenje administrativnih i drugih uvjeta za pristup i obavljanje profesija.

U članku 6., ocjena kumulativnog učinka u kombinaciji s drugim zahtjevima, primjerice sa zahtjevima trajnog stručnog usavršavanja ili obveznog članstva u strukovnoj organizaciji, neće biti jednostavno provediva, odnosno postavlja se pitanje praktične provedbe ovakve odredbe.

U članku 8. koji propisuje razmjenu informacija među državama članicama, nije razvidno hoće li se prijedlozi novih ili izmijenjenih regulacija trebati notificirati putem Informacijskog sustava o unutarnjem tržištu (tzv. IMI sustava koji se koristi za administrativnu suradnju između nadležnih tijela država članica i između nadležnih tijela država članica i Komisije) kako bi druge države članice bile u mogućnosti davati svoje komentare. Je li ova razmjena informacija zamišljena na način kako je to u postojećem sustavu notifikacije u okviru IMI sustava, primjerice za nove nazive stručnih kvalifikacija u profesijama pod automatskim sustavom priznavanja sukladno Direktivi 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija? U pogledu praktične provedbe članka, mišljenja smo da će biti teško odrediti nadležno tijelo koje će biti zaduženo za primanje i razmjenu informacija.

Stajališta smo da u članku 9. nije prikladno navesti da će Europska komisija sve podatke učiniti dostupnima javnosti, osim na drukčiji zahtjev pojedine države članice. Smatramo da je potrebno donijeti zajedničku i usuglašenu odluku između država članica koje će informacije biti javne odnosno zaštićene, a odluka se treba primjenjivati jednako na sve države članice.

Također, zanima nas poveznica s Prijedlogom direktive o sustavu obavješćivanja o propisima na tržištu usluga, odnosno u kojem se opsegu i dijelu ova dva prijedloga nadopunjavaju. Iako se u navedenom Prijedlogu direktive daje okvir za države članice, zabrinuti smo da će u praksi ipak postojati dvojbe koji pravni okvir i postupak obavješćivanja primijeniti.

Stajališta DČ, EK i Predsjedništva EU:

Češka, Estonija, Finska, Irska, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Slovenija, Švedska i Ujedinjena Kraljevina podržavaju donošenje direktive kao instrumenta koji uvodi obvezatan test proporcionalnosti prije donošenja novih ili izmjene postojećih uvjeta i pravila za pristup ili obavljanje reguliranih profesija na unutarnjem tržištu Europske unije. Republika Hrvatska podržava ovakav pristup.

Francuska i Njemačka ne podržavaju donošenje direktive, odnosno izradu neobvezujućih preporuka od strane Europske komisije za provedbu ispitivanja proporcionalnosti smatraju prikladnijim rješenjem. Nacionalni parlamenti Njemačke, Francuske i Austrije donijeli su obrazložena mišljenja da Prijedlog direktive nije u skladu s načelom supsidijarnosti.

Sporna/otvorena pitanja za DČ, EK i Predsjedništvo EU:

Deset je država članica Europske unije (Češka, Estonija, Finska, Irska, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Slovenija, Švedska i Ujedinjena Kraljevina) zajedničkim pismom upozorilo predsjednika Europske komisije da je potrebno osigurati bolje funkcioniranje jedinstvenog tržišta, a na način da se propiše obvezatnost ispitivanja proporcionalnosti, odnosno testa razmjernosti prije donošenja novih propisa u području reguliranih profesija, a što bi omogućilo uravnoteženije tržište, rast produktivnosti i konkurentnosti te niže cijene za potrošače.

Francuska i Njemačka zastupaju drukčije stajalište po pitanju obveznosti testa proporcionalnosti. Smatraju kako bi Europska komisija trebala dati preporuke za provedbu testa proporcionalnosti jer procjenjuju da je test odgovarajući alat za uklanjanje ograničavajućih uvjeta za pristup i obavljanje profesije, međutim test (i njegova obveznost) ne bi trebao utjecati na samostalnost države članice u reguliranju profesije niti se uplitati u nacionalno zakonodavstvo države članice.

Članak 1. Prijedloga direktive (predmet)

Belgija, Francuska i Rumunjska zatražile su mišljenje Pravne službe Vijeća EU o pravnoj osnovi Prijedloga direktive, posebice u odnosu s postojećim pravnim okvirom, odnosno Direktivom 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu i Direktivom 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija.

Austrija, Francuska, Njemačka i Španjolska zabrinute su za praktičnu provedbu članka u smislu da obuhvaća i izmjene postojećih odredbi zakona ili drugih propisa, posebice u dijelu koji se odnosi na pribavljanje kvantitativnih dokaza, što smatraju neproporcionalnim opterećenjem za države članice te su mišljenja da je prijedlog izvan okvira Direktive 2005/36/EZ o priznavanju

stručnih kvalifikacija. Rumunjska zahtijeva da se u tekstu jasno navede da se prilikom izmjene postojećeg pravnog okvira provodi ocjena proporcionalnosti samo za izmijenjeni dio.

Članak 2. Prijedloga direktive (opseg primjene)

Latvija napominje da im je sporna razlika između dva navedena pojma budući da je u njihovom jeziku jedna riječ za oba pojma. Ujedno traže detaljnije pojašnjenje u recitalu 8.

Njemačka nije zadovoljna izmjenom termina „administrativne odredbe“, smatraju da bi se termin kod praktične implementacije mogao pokazati problematičnim zbog mogućnosti širokog tumačenja. Europska komisija pojašnjava da se termin odnosi na sve pravno obvezujuće zahtjeve koje uvode nadležna tijela država članica.

Članak 3. Prijedloga direktive (definicije)

Nizozemska, Irska i Luksemburg traže jasniji izričaj za izmijenjeni tekst, razumiju da se prijedlogom želi obuhvatiti i nove profesije, ali žele izbjeći dojam da je krajnji cilj uvođenje novih, odnosno povećanje broja reguliranih profesija.

Članak 4. Prijedloga direktive (prethodna procjena novih mjera)

Predsjedništvo je istaknulo da je cilj izmjena teksta smanjenje opterećenja za države članice te veća fleksibilnost pri transponiranju.

Finska i Portugal pozdravljaju dopunu recitala 9, no Portugal traži konkretne primjere za dokumente koji se prilažu kao dokaz opravdanosti i proporcionalnosti. Ujedno ih zanima kako Europska komisija vidi svoju ulogu u ocjeni dostavljenih informacija, odnosno traže pojašnjenje moraju li države članice čekati odgovor Europske komisije je li „nova mjera ili izmjena postojeće“ proporcionalna i popraćena odgovarajućim analizama.

Europska komisija ističe kako ne očekuju od država članica dostavljanje detaljnih pratećih studija, Europska će komisija ocjenjivati sukladnost dostavljenih informacija ovisno o relevantnosti mjere za unutarnje tržište, a samo će u iznimnim situacijama tražiti dodatne informacije. Smatraju važnim da države članice redovito prate proporcionalnost odredbi zakona i drugih propisa.

Članak 5. Prijedloga direktive (opravdanost na temelju ciljeva od javnog interesa)

U odnosu na stavak 2. Njemačka ne podržava uključivanje reference na sustave socijalne sigurnosti.

Članak 6. Prijedloga direktive (proporcionalnost)

Vezano za članak 6., kojim se utvrđuje obveza za države članice da prije uvođenja ili izmjene postojećih odredbi kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ocjene prikladnost odredbi te popis jedanaest kriterija koje nadležna tijela moraju razmotriti, države članice su imale primjedbi na prijedlog kriterija. Zabrinute su za praktičnu implementaciju i dodatne troškove za države članice, zanima ih i poveznica s postojećim pravnim okvirom (Direktiva 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu i Direktiva 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija).

Portugal ističe da još uvijek nedostaju primjeri za praktičnu primjenu kriterija. Predlažu navođenje i drugih opravdanja za ostvarenje ciljeva od javnog interesa, ne samo zaštitu potrošača.

Zanima ih praktičan primjer razlika između reguliranih profesija i djelatnosti koje su pridržane određenoj profesiji.

Švedska želi da se naznači da nisu svi navedeni kriteriji relevantni prilikom ocjenjivanja nužnosti proporcionalnosti novih odredbi, što je podržao i Luksemburg. Traže detaljnije pojašnjenje u pogledu poznavanja jezika u mjeri potrebnoj za obavljanje profesije. Traže pojašnjenje pojma „priroda odredbi“.

Predsjedništvo pojašnjava da svi kriteriji moraju biti primijenjeni, a ukoliko pojedini kriterij nije relevantan, potrebno je navesti da nije relevantan te nastaviti s daljnjim ocjenjivanjem.

Njemačka i Švedska traže da se u tekstu jasno navede da je riječ o indikativnoj listi kriterija. Traže brisanje odredbe o ocjenjivanju kumulativnog učinka uvjeta jer će to kod izmjene propisa zahtijevati ocjenjivanje i postojećih uvjeta, a to predstavlja opterećenje za države članice.

Francuska predlaže brisanje reference vezano za prirodu rizika na zaštitu potrošača, stručnjake i treće osobe, drže da stavak nije u skladu s praksom Suda Europske unije. U vezi s gospodarskim učinkom mjere, predlažu dodati termin „gdje je prikladno“.

Latvija je ponovno zatražila smjernice kako adekvatno ocijeniti proporcionalnost odredbi. Europska je komisija informirala da paralelno izrađuje smjernice za praktičnu provedbu.

Europska komisija navodi da se mora ocijeniti dodana vrijednost i prikladnost odredbi za ostvarenje željenog cilja. Podsjećaju i na non paper dokument WK 2073/2017 kojim su pokušali pojasniti poveznicu pojedinih kriterija s praksom Suda Europske unije, no svjesni su da provedba navedenih odredbi u praktičnom smislu može biti izazov za države članice.

Europska komisija ističe da jezični zahtjevi moraju biti proporcionalni. Nisu skloni zamijeniti termin „mora“ u „može“ jer, ako odredba ostane na dobrovoljnoj osnovi, dovodi se u pitanje smisao predlaganja direktive kao instrumenta provedbe. Smatraju kako je jasno da nisu svi kriteriji relevantni za sve situacije. Podržavaju ocjenu gospodarskog učinka, sukladno praksi Suda Europske unije.

Članak 7. Prijedloga direktive (informiranje i uključenost dionika)

Države su članice izrazile zabrinutost za pitanja informiranja i uključenost dionika, transparentnosti i razmjene informacija među nadležnim tijelima.

Njemačka traži brisanje predmetnog članka, smatraju da je informiranje i uključenost dionika u nadležnosti samih država članica. Slično stajalište zastupa i Francuska. Italija ne želi brisanje članka, ali predlažu dopunu s izrazom „gdje je prikladno“. Španjolska predlaže dopunu teksta s „u skladu s nacionalnim procedurama“.

Europska komisija ističe da se ovim člankom ne nameće način na koji će države članice informirati dionike. Svjesni su da u većini država članica postoje definirani sustavi javnog savjetovanja, ovo se odnosi na države članice gdje to još ne postoji. Ponavljaju da izričaj ne određuje način na koje bi države članice trebale postaviti sustav, cilj je osigurati da su javnost i zainteresirani dionici informirani prije uvođenja novih ili izmjene postojećih odredbi zakona ili drugih propisa koji uređuju regulirane profesije.

Članak 8. Prijedloga direktive (razmjena informacija između država članica)

Poljska podržava fleksibilan pristup oko razmjene informacija. Litva smatra da bi razmjena informacija trebala biti temeljena na stvarnim potrebama, ne obvezujuća. Europska komisija pomaže državama članicama da ostvare suradnju i međusobnu razmjenu informacija, žele održati

redovnu suradnju stručnjaka između država članica kroz sektorske sastanke stručnjaka i koordinatora za priznavanje stručnih kvalifikacija.

Članak 9. Prijedloga direktive (transparentnost)

Austrija i Njemačka traže brisanje reference na članak 59. Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija, smatraju da nije relevantan u ovom kontekstu. Španjolska ne vidi potrebu da se ide dalje u odnosu na postojeći okvir, predlažu brisanje stavka 2.

Francuska ulaže rezervu na članak jer im nije jasno koje informacije Europska komisija objavljuje.

Europska je komisija istaknula postojeću obvezu država članica da dostavljaju informacije sukladno Direktivi 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija te se ovim Prijedlogom direktive ne uvode nove obveze u odnosu na postojeće.

Stav RH o spornim/otvorenim pitanjima:

Republika Hrvatska podržava donošenje Direktive i obvezatnost ispitivanja proporcionalnosti prije donošenja novih i izmjene postojećih propisa kojima se uređuju profesije zbog trenutačne neujednačenosti u načinu provođenja ispitivanja na razini svih država članica Europske unije. To se posebice uočilo prilikom provedbe članka 59. Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija jer je kvaliteta dubinske analize profesija značajno varirala između država članica.

U Republici Hrvatskoj također je uočen nejednak pristup dubinskoj analizi među profesijama, od kvalitetne i dubinski provedene analize potkrijepljene svojevrsnim dokazima do nezainteresiranosti nadležnih tijela za provedbom ikakve analize uvjeta za pristup i obavljanje profesije. To se treba promijeniti donošenjem nove direktive koja će biti odvojena i zasebna od Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija, a koja će omogućiti jasne kriterije i načine provedbe dubinske analize.

Uvažavajući ograničenja direktive kao pravnog akta te izričaja koji koristi, podržavamo nastojanje Europske komisije da donese smjernice za provedbu Direktive. Dodatno, podržavamo svako nastojanje da se unaprijed razmisli o praktičnom prenošenju i provedbi direktive u nacionalno zakonodavstvo. U članku 6. predložene direktive naveden je popis kriterija koje nadležna tijela moraju razmotriti prilikom provedbe ispitivanja proporcionalnosti, a zabrinuti smo za praktičnu implementaciju i dodatne troškove koji mogu proizaći prilikom ispitivanja svih jedanaest navedenih kriterija.

Postojeće zakonodavstvo RH i potreba njegove izmjene slijedom usvajanja dokumenta:

Budući da je riječ o direktivi, potrebno ju je prenijeti u hrvatsko zakonodavstvo izmjenama i dopunama Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija („Narodne novine“, broj 82/15) ili drugih zakonskih ili podzakonskih propisa.

Utjecaj provedbe dokumenta na proračun:

Trenutačno nije moguće procijeniti utjecaj provedbe direktive na proračun Republike Hrvatske jer nemamo detaljne informacije o načinu na koji će biti potrebno provoditi test proporcionalnosti u reguliranim profesijama.



Bruxelles, 10.1.2017.
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

**o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se uređuju
profesije**

(Tekst značajan za EGP)

{SWD(2016) 462 final}

{SWD(2016) 463 final}

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Povezanije i pravednije unutarnje tržište glavni je prioritet Komisije: „postaviti politike koje stvaraju rast i radna mjesta u središte političkog programa”¹. Europsko vijeće smatralo je: „ostvarenje dubljeg i pravednijeg jedinstvenog tržišta bit će ključno za stvaranje novih radnih mjesta, promicanje produktivnosti i osiguravanje privlačne klime za ulaganja i inovacije”². Važnost uloge profesionalnih usluga u gospodarstvu EU-a ne može se precijeniti te postoje brojne studije iz kojih su vidljive neiskorištene prednosti daljnjeg razvoja jedinstvenog tržišta u području usluga.

Budući da zahtjevi na razini EU-a nisu usklađeni, reguliranje profesionalnih usluga i dalje je u nadležnosti država članica. Svaka država članica odlučuje treba li intervenirati te uvesti pravila i ograničenja koja se odnose na pristup određenoj profesiji ili njezino obavljanje, sve dok se poštuju načela nediskriminacije i proporcionalnosti. U većini je slučajeva reguliranje opravdano i čak dobrodošlo, primjerice kada se radi o pitanjima zdravlja i sigurnosti. Međutim, kako bi se osiguralo da određeni propis odgovara svojoj namjeni i da se njime ne stvaraju neopravdana opterećenja, trebalo bi ga temeljito razmotriti kako bi se što jasnije sagledao njegov učinak na dionike i šire poslovno okruženje. U skladu s prioritetima Komisije u pogledu radnih mjesta i rasta ključno je osigurati optimalno regulatorno okruženje. Zato su u okviru strategije jedinstvenog tržišta najavljeni koraci za uvođenje *ex ante* „ispitivanja proporcionalnosti” pri reformi reguliranja profesionalnih usluga³.

Pravo na rad u smislu slobode obavljanja izabrane profesije ili poduzetništva ugrađeno je u Povelju EU-a o temeljnim pravima. Ključne prednosti jedinstvenog tržišta EU-a uključuju slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga. Prevladavanje ograničenja tih sloboda posebno je opterećujuće za mala i srednja poduzeća (MSP-ove). Stoga regulatorne mjere moraju biti propisno opravdane, što će se postići temeljitom ocjenom proporcionalnosti.

Izraz „regulirane profesije” odnosi se na djelatnosti za koje su nužne posebne stručne kvalifikacije i prisutne su u svim gospodarskim sektorima. S vremenom je svaka država članica uvela različite propise koji odražavaju dugogodišnje tradicije, bilo u obliku državnih propisa ili propisa koje donose strukovna udruženja. Uglavnom su za reguliranje postojali dobri razlozi utemeljeni na potrebi za zaštitom važnih ciljeva od javnog interesa, čime se društvu donosi vrijednost, npr. pojašnjavanjem tehničkih znanja, osposobljenosti i kompetencija koje bi stručnjaci trebali imati kako bi se osigurala zaštita građana. Međutim, neprimjerenim se propisima mogu opteretiti stručnjaci, poduzeća i potrošači; ta opterećenja mogu uključivati neproporcionalne zahtjeve u pogledu kvalifikacija, široki opseg djelatnosti koje su pridržane određenoj profesiji, obvezno članstvo u strukovnim udruženjima ili druge mjere. U tom pogledu Sud dosljedno smatra da se nacionalnim propisima o profesijama i zahtjevima u pogledu kvalifikacija, čak i ako se oni primjenjuju bez diskriminacije, građanima i poduzećima u EU-u može otežati ili učiniti manje privlačnim ostvarenje temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom⁴. Sud je isto tako smatrao da činjenica da jedna

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

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

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

⁴ Vidjeti predmete C-340/89 Vlassopoulou i C-55/94 Gebhard

država članica propisuje manje stroga pravila od druge države članice ne znači da su pravila ove potonje nerazmjerna i nespojiva s pravom EU-a. Na državama je članicama da u svakom pojedinom slučaju ocijene, uzimajući u obzir ukupnost regulatornog konteksta za tu profesiju, je li potrebno utvrditi ograničenja pristupa profesionalnim djelatnostima i njihova obavljanja te koja su ograničenja najprimjerenija za rješavanje posebnih pitanja od javnog interesa.

Direktiva 2005/36/EZ, tj. Direktiva o stručnim kvalifikacijama, izmijenjena je 2013. Direktivom 2013/55/EU kako bi se moderniziralo pravo Unije u području reguliranih profesija. Njome je isto tako uvedena transparentnost i uzajamno ocjenjivanje svih reguliranih profesija među državama članicama. Na temelju podataka koje su odgovarajuća nadležna tijela dostavila tijekom postupka uzajamnog ocjenjivanja, čini se da je provođenje takvog ocjenjivanja predstavljalo izazov brojnim državama članicama⁵. Činjenica da većina ocjena nije bila pravilno obrazložena upućuje na temeljni problem u pogledu načina ocjenjivanja potrebe i učinaka reguliranja na šire poslovno okruženje. U postupku uzajamnog ocjenjivanja pokazalo se da u ovom trenutku regulatorne odluke nisu uvijek utemeljene na pouzdanoj i objektivnoj analizi niti se provode na otvoren i transparentan način. Nadalje, unatoč temeljitim raspravama i smjernicama koje je Komisija do sada pružila, to nije spriječilo naknadno uvođenje novih ograničavajućih mjera bez provođenja objektivne i sveobuhvatne analize. Države članice uvele su nove propise kao što su, primjerice, oni za obavljanje pravne profesije, ili su bez ikakve ocjene proporcionalnosti ili samo uz vrlo površnu ocjenu uvele ili proširile opseg djelatnosti koje su pridržane određenoj profesiji, primjerice profesiji poreznih savjetnika ili turističkih vodiča.

Trenutačna neujednačena razina kontrole propisa o profesijama diljem EU-a negativno utječe na pružanje usluga i mobilnost stručnjaka. Samostalnim djelovanjem pojedinačnih država članica neće se osigurati usklađeni pravni okvir EU-a za ocjenjivanje proporcionalnosti predviđenih nacionalnih propisa i rješavanje postojećih problema s kojima se suočavaju nacionalna tijela. Glavni ciljevi djelovanja, a to su uvođenje više jasnoće u pogledu primjenjivih kriterija, jačanje pouzdanosti, transparentnosti i usporedivosti među državama članicama te osiguravanje da se pravila primjenjuju na jednak način kako bi se spriječilo dodatno opterećivanje i fragmentacija jedinstvenog tržišta, zbog opsega i učinaka tog djelovanja mogu se uspješnije ostvariti na razini EU-a uvođenjem zajedničkog mehanizma za ocjenjivanje u cijelom EU-u, koji sve države članice primjenjuju na usporediv način. S obzirom na česte izmjene propisa o profesijama, bez djelovanja EU-a postoji rizik da će se povećati razlika između onih koji već primjenjuju dobre regulatorne prakse i pravilno ocjenjuju proporcionalnost prije nego što odluče hoće li donijeti određeni propis⁶ i onih koji to ne rade, čime će se povećati razlike u kvaliteti reguliranja. To u konačnici negativno utječe na pristup profesijama i ima negativne posljedice za potrošače i gospodarstvo.

Kako bi riješila to pitanje, Komisija je u strategiji jedinstvenog tržišta najavila inicijativu za utvrđivanje ispitivanja proporcionalnosti koje države članice trebaju provesti prije donošenja ili izmjene nacionalnih propisa o profesijama. Postoji znatan potencijal za poticanje stvaranja rasta i radnih mjesta u državama članicama povećanjem transparentnosti njihovih reguliranih profesija, provedbom detaljnije analize njihove proporcionalnosti prije donošenja bilo kojih novih pravila te istodobnom provedbom reformi u njihovim reguliranim profesijama radi

⁵ Kako je podrobnije objašnjeno u priloženoj procjeni učinka; oko trećine ocjena proporcionalnosti još nije provedeno skoro godinu dana nakon prenošenja. U otprilike 70 % slučajeva u kojima su ocjene dostavljene, subjekti su odlučili zadržati postojeće stanje na temelju nedovoljne razrađenosti provedenih ocjena.

⁶ Redovito gospodarsko izvješće Svjetske banke, jesen 2016.: Rast, radna mjesta i integracija: usluge za spašavanje, <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>

modernizacije njihovih zahtjeva. Kako je opisano u procjeni učinka priloženoj ovom prijedlogu, brojne studije pokazuju kako se lošim odlukama u pogledu regulative može narušiti tržišno natjecanje ograničenjem ulaska na tržište, a to može dovesti do znatnog gubitka mogućnosti za zapošljavanje, većih cijena za potrošače i ograničenja slobodnog kretanja. U pogledu stvaranja radnih mjesta, akademska studija ukazuje da bi se rješavanjem problema nepotrebnih i nerazmjernih propisa u EU-u moglo stvoriti dodatnih 700 000 radnih mjesta⁷.

Stoga je ispitivanje proporcionalnosti osmišljeno radi podržavanja boljih regulatornih praksi i, u konačnici, njihovih ishoda. Ispitivanje se primjenjuje na novo uvedene ili revidirane zahtjeve u pogledu pristupa reguliranim profesijama ili njihova obavljanja. Njime je obuhvaćena sudska praksa Suda u vezi s proporcionalnosti zahtjeva kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje, ali se odluku o tome što i kako regulirati prepušta državama članicama. Ta se odluka donosi na temelju dokaza i nakon temeljite, transparentne i objektivne ocjene. Isto tako, njime se u cijelosti uzimaju u obzir specifičnosti svake profesije i njezina regulatornog okruženja. Ova inicijativa stručnjacima, potrošačima i javnoj upravi donosi koristi uglavnom zato što bi se njome osiguralo bolje reguliranje profesija jer bi se spriječilo donošenje nerazmjernih pravila. Ovim se prijedlogom u velikoj mjeri želi provesti kodifikacija ustaljene sudske prakse Suda Europske unije. Odstupanjem od te prakse mogla bi se izmijeniti priroda prijedloga. Komisija može povući prijedlog ako se on izmijeni.

Direktivom EU-a znatno bi se olakšala obveza država članica da poštuju načelo proporcionalnosti i zajamčilo bi se da države članice provode ispitivanje proporcionalnosti na jednakovrijedan način na svim razinama reguliranja kako bi se izbjegla fragmentacija jedinstvenog tržišta.

Cilj je inicijative uvesti jasnoću i promicati objektivna, pouzdana i sveobuhvatna ispitivanja proporcionalnosti kako bi se redovnim preispitivanjem nacionalnih propisa o profesijama povećali povjerenje i inovacije. Temelj ovog djelovanja sljedeći je cilj – države članice dobivaju potporu pri ostvarivanju tih zajedničkih ciljeva na strukturiran i usklađen način kako bi olakšale svoje administrativne zadaće.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u određenom području**

Prijedlog je u skladu s postojećim odredbama Direktive 2005/36/EZ te ih dopunjuje.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Prijedlog je u skladu s prioritetima Komisije utvrđenima u njezinoj strategiji jedinstvenog tržišta kao i s ciljevima EU-a u pogledu stvaranja rasta i radnih mjesta, osiguravanja slobodnog kretanja stručnjaka, poboljšanja okruženja za poduzeća i ponude izbora potrošačima.

Još jedno djelovanje koje je najavljeno u strategiji jedinstvenog tržišta jesu periodične smjernice o specifičnim potrebama. Cilj je te inicijative utvrditi probleme po državi i po profesiji kod kojih bi reforma regulatornog okvira bila gospodarski isplativa i na temelju kojih će Komisija preporučiti djelovanje na razini države članice. Navedena se djelovanja dopunjuju u smislu da bi se ispitivanjem proporcionalnosti osigurao opći okvir za kriterije koje treba primjenjivati pri ocjenjivanju proporcionalnosti predviđenog propisa, odnosno

⁷ „Measuring Prevalence and Labour Market impacts of Occupational Regulation in the EU”, Maria Koumenta, Queen Mary University of London i Mario Pagliero, Collegio Carlo Alberto Torino

„klauzula o donošenju”, dok će se periodične smjernice o potrebama za reformom usredotočiti na posebne probleme utvrđene u postojećim propisima u određenim profesijama ili sektorima.

Ovaj je prijedlog u skladu s inicijativom za poboljšanje prijave na temelju Direktive o uslugama te ju dopunjuje. Budući da se inicijativom dopunjuje postojeći postupak prijavljivanja koji se odnosi na ograničenja na temelju Direktive o uslugama, ovim se prijedlogom osigurava jasnoća u pogledu kriterija koje države članice trebaju primjenjivati pri ocjenjivanju proporcionalnosti nacrt nacionalnih propisa o reguliranim profesijama koji su obuhvaćeni Direktivom o stručnim kvalifikacijama. Neki zahtjevi u okviru nacionalnih propisa o profesijama (poput zahtjeva u pogledu pravnog oblika ili vlasničke strukture) obuhvaćeni su i Direktivom o stručnim kvalifikacijama i Direktivom o uslugama. U takvim bi se slučajevima postupak ocjene proporcionalnosti odvijao u skladu s pravilima iz ovog prijedloga, a informacije koje treba dostaviti u postupku obavješćivanja, u skladu s Direktivom o uslugama, morale bi biti utemeljene na toj ocjeni i odražavati ju. Osigurava se usklađenost između tih instrumenata te se ovim prijedlogom ne uvode novi postupci prijavljivanja.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Prijedlog se temelji na članku 46., članku 53. stavku 1. i članku 62. UFEU-a.

Europska unija ima pravo djelovati u području reguliranja profesija u svrhu postizanja ciljeva unutarnjeg tržišta na temelju članka UFEU-a o slobodnom kretanju osoba i usluga. Točnije, člankom 46. UFEU-a predviđa se donošenje posebnih odredbi u području slobodnog kretanja radnika, člankom 53. stavkom 1. predviđa se donošenje direktiva o pokretanju i obavljanju djelatnosti samozaposlenih osoba, dok članak 62. UFEU-a čini pravnu osnovu za pravne akte o ostvarivanju slobode pružanja usluga.

• Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

U skladu s načelom supsidijarnosti, EU bi trebao djelovati samo ako države članice ne mogu dostatno ostvariti ciljeve predloženog djelovanja i ako EU te ciljeve može ostvariti na bolji način. Kako su pokazali podaci iz uzajamnog ocjenjivanja, primijenjeni kriteriji i intenzitet ocjena znatno se razlikuju među državama članicama. Trenutačna neujednačena razina kontrole proporcionalnosti propisa o profesijama diljem EU-a te učinci koji iz toga proizlaze imaju znatan utjecaj na šire gospodarstvo EU-a, pružanje usluga i mobilnost stručnjaka. Studije, kako one neovisne tako i one koje je naručila Komisija, pokazuju da nerazmjerno reguliranje negativno utječe na stvaranje radnih mjesta, rast, izbor potrošača, cijene, inovacije, ulaganja i trgovinu⁸. Osim toga, vidjeli smo koje koristi mogu donijeti koraci poduzeti u reformi reguliranja koji, k tomu, nemaju izravnog utjecaja na zaštitu legitimnih javnih interesa:

⁸ Vidjeti, na primjer, u COM(2013)676; „Trošak ne-Europe na jedinstvenom tržištu usluga”, Služba Europskog parlamenta za istraživanja, 2014.; „Procjena marži u sektoru usluga utvrđena s pomoću pokazatelja strukturne reforme” Europska komisija, 2015.; „Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade”, H. Kox, A. Lehour, 2005; „Diskriminirajući učinak domaćih propisa na međunarodnu trgovinu uslugama: dokazi dobiveni iz podataka na razini poduzeća”, EFIGE, 2012.; „Poslovne usluge – procjena prepreka i njihovog ekonomskog učinka” Europska komisija, 2015.; „Ekonomski učinak liberalizacije profesionalnih usluga”, Europska komisija, 2014.,

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp533_en.pdf

- U Italiji je Bersanijevom reformom iz 2006. omogućen ulazak novih sudionika na tržište, što je dovelo do veće ukupne zaposlenosti mladih farmaceuta⁹.
- U Poljskoj je reformom profesije odvjetnika kojom su uvedena objektivna pravila pristupa gotovo utrostručen broj odvjetnika između 2005. i 2015. te gotovo udvostručen broj pravnih savjetnika bez negativnih učinaka na plaće i kvalitetu¹⁰.
- U Grčkoj su reforme rezultirale nižim cijenama koje potrošači plaćaju za usluge posrednika u prometu nekretnina, računovođa, poreznih savjetnika i fizioterapeuta, koje su liberalizirane reformom iz 2011. Broj novoosnovanih poduzeća za javne bilježnike, revizore, turističke vodiče i ovlaštene procjenitelje u 2014. više je no udvostručen u odnosu na godišnji prosjek prije liberalizacije¹¹.

Međutim, izoliranim djelovanjem pojedinačnih država članica neće se osigurati usklađeni pravni okvir EU-a za ocjenjivanje proporcionalnosti nacionalnih propisa i rješavanje postojećih problema s kojima se suočavaju nacionalna tijela. Stoga se ciljevi djelovanja, a to su pouzdanost i usporedivost ocjena proporcionalnosti, zbog opsega i učinaka tog djelovanja mogu uspješnije ostvariti na razini Unije uvođenjem zajedničkog mehanizma za ocjenjivanje u cijelom EU-u koji sve države članice primjenjuju na sličan način. Nacionalno zakonodavstvo stoga bi odražavalo kriterije koji su utvrđeni predloženim djelovanjem i koje bi nacionalna tijela morala razmotriti pri ocjenjivanju proporcionalnosti nacionalnih propisa o profesijama.

Zato bi pristup EU-a nacionalnim tijelima omogućio provedbu sveobuhvatnih i usporedivih provjera proporcionalnosti stvaranjem transparentnog i predvidljivog pravnog okvira za ocjenjivanje prepreka reguliranim profesijama. Europsko vijeće u više je navrata pozvalo na djelovanje u tom pogledu. U veljači 2015. Europsko vijeće pozvalo je na donošenje smjernica¹², a nakon toga je pozdravilo uključivanje ispitivanja proporcionalnosti u strategiju jedinstvenog tržišta izjavom u kojoj „ponovno naglašava da je jedinstveno tržište glavni europski pokretač rasta i stvaranja radnih mjesta te je ključan čimbenik za ulaganja i povećanje europske konkurentnosti. Naglašava da jačanje i produbljivanje jedinstvenog tržišta zahtijeva hitne i ambiciozne mjere, i na razini Unije i na nacionalnoj razini, kako bi se ostvarili konkretni i pragmatični rezultati koji izravno koriste potrošačima i poduzećima, posebno malim i srednjim poduzećima (MSP-ovima)¹³. Vijeće je nedavno, u lipnju 2016., pozvalo Komisiju da poduzme korake „kako bi se žustro nastavilo provoditi napore s ciljem ostvarivanja bolje izrade propisa”¹⁴.

- **Proporcionalnost**

Prijedlog je u skladu s načelom proporcionalnosti kako je utvrđeno u članku 5. stavku 4. UEU-a. Odabranom opcijom politike želi se postići prava ravnoteža između, s jedne strane, zaštite ciljeva od javnog interesa i kvalitete usluga, uz poboljšanje pristupa reguliranim profesijama i njihovog obavljanja za stručnjake te usporedno osiguranje većeg izbora za potrošače. Prijedlog je u skladu s načelom proporcionalnosti jer su rješenja troškovno učinkovita i njima se smanjuje ukupno opterećenje javne uprave, s obzirom na to da se prijedlogom utvrđuju jasni kriteriji za provođenje ocjena proporcionalnosti propisa o

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

¹⁰ Vidjeti prethodnu bilješku

¹¹ Vidjeti prethodnu bilješku

¹² Zaključci Vijeća o politici jedinstvenog tržišta, 2./3. ožujka 2015.

¹³ <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/hr/pdf>

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

profesijama i njime bi se trebalo spriječiti uvođenje opterećenja u provedbi uzrokovanih nepotrebnim budućim mjerama. Administrativno opterećenje provođenja ispitivanja proporcionalnosti već je procijenjeno u okviru preispitivanja Direktive o stručnim kvalifikacijama iz 2013. U skladu s tom procjenom, troškovi koji proizlaze iz sadašnjeg prijedloga, odnosno uvođenja ispitivanja proporcionalnosti za buduće regulatorne mjere, trebali bi biti ograničenog učinka¹⁵. Taj bi učinak mogao biti malo veći za one države članice koje trenutačno nisu usklađene s provedbom te Direktive. Međutim, očekuje se da će ukupni učinak biti pozitivan u smislu administrativnih troškova jer će se, kao rezultat poboljšanog sustava, smanjiti vjerojatnost da će države članice biti suočene s postupcima u pogledu povrede prava. Komisija namjerava raditi uz države članice kako bi im dodatno pomogla u provedbi ove direktive i u svrhu daljnjeg ograničenja troškova. Ovim se prijedlogom ne prelazi okvire potrebne za ostvarenje željenih ciljeva te je doista najprikladniji za ciljeve Direktive. Pri uzajamnom ocjenjivanju praćen je postupak utvrđen u smjernicama koji je ukazao na manjak dokaza koji bi upućivali na to da se u ovom trenutku regulatorne odluke temelje na pouzdanjoj i objektivnoj analizi ili provode na otvoren i transparentan način. Skoro tri godine nakon pokretanja uzajamnog ocjenjivanja, oko jedne trećine ispitivanja proporcionalnosti još nije dostavljeno, a u otprilike 70 % slučajeva u kojima su ispitivanja dostavljena, zaključeno da će se zadržati postojeće stanje unatoč slabo razrađenom popratnom ispitivanju proporcionalnosti. Osim toga, stopa regulatornih izmjena u profesijama je visoka i Komisija je svjesna stalnog poriva za uvođenjem novih regulatornih opterećenja za stručnjake bez provođenja pravilne prethodne analize utemeljene na proporcionalnosti u pogledu potrebe, vrijednosti ili učinka takvih opterećenja.

- **Odabir instrumenta**

Odabrani je instrument nova direktiva, čime se državama članicama daje određeni stupanj fleksibilnosti u pogledu prenošenja i provedbe kako bi se omogućilo obuhvaćanje pravne biti i složene prirode načela proporcionalnosti. Direktiva je obvezujuća u odnosu na rezultat koji treba postići i time čini odgovarajući instrument za ostvarenje unutarnjeg tržišta s obzirom na slobodno kretanje radnika, slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga. Osim što su to ciljevi Europske unije, Ugovorom se utvrđuju pravna očekivanja prema državama članicama tako da, iako izbor hoće li i kako regulirati profesiju ostaje u njihovoj nadležnosti, taj izbor mora ostati u okviru opravdanosti, proporcionalnosti i nužnosti.

U procjeni učinka u cijelosti je opisan opseg tog problema u reguliranju profesija i učinci koje ti nepotrebni propisi imaju na šire europsko gospodarstvo, te su istaknuta pitanja s kojima se države članice suočavaju u odgovarajućem rješavanju tog problema. Direktivom će se državama članicama omogućiti da sveobuhvatnu ocjenu proporcionalnosti uključe u svoje postojeće zakonodavne postupke, a s obzirom na to da Komisija njome ne nameće bilo koju metodologiju, to omogućuje državama članicama da djeluju uz određenu marginu prosudbe koja odgovara njihovim vlastitim strukturama i bez utjecaja na konačni cilj Direktive: imati usporediv, transparentan, pouzdan, objektivan i na dokazima utemeljen proces donošenja odluka. Zbog toga je Komisija ocijenila da je direktiva najprikladniji i najučinkovitiji odgovor.

¹⁵ Vidjeti priloženu procjenu učinka.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

- **Ex post evaluacije / provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Prije njezine znatne revizije u 2013., Direktiva 2005/36/EZ bila je predmet temeljite evaluacije nedostataka postojećeg procesa za olakšavanje slobodnog kretanja stručnjaka. U skladu s nalazima te evaluacije Direktivom 2013/55/EU o izmjeni Direktive 2005/36/EZ uvedena je, među ostalim zahtjevima, obveza država članica da ocijene proporcionalnost svojih propisa o profesijama. Na temelju tih ocjena, u skladu s člankom 59. stavkom 9., očekuje se da Komisija do siječnja 2017. Europskom parlamentu i Vijeću podnese svoje konačne zaključke o pregledu nacionalnih propisa o profesijama te o ocjenama proporcionalnosti koje su provele države članice, kojima po potrebi prilaže prijedloge za daljnje inicijative. Ovaj prijedlog nije razvijen iz sveobuhvatne procjene te Direktive s obzirom da je tek nedavno revidirana, ali proizlazi iz procjena Komisije i dio je daljnjih inicijativa predviđenih člankom 59. stavkom 9. Direktive 2013/55/EU kao zaključak procjene Komisije. Stoga je u okviru daljnjih koraka za poboljšanje provedbe i učinkovitosti novih odredbi predviđena mogućnost novog prijedloga.

- **Savjetovanja s dionicima**

Javno savjetovanje provedeno je između 27. svibnja i 22. kolovoza 2016. Zaprimljeno je ukupno 420 odgovora. Ti su odgovori uključivali podneske pojedinaca, članova reguliranih profesija, strukovnih organizacija, regulatornih tijela, državnih tijela i članova akademske zajednice. Među dionicima je postignut široki konsenzus o potrebi za djelovanjem na razini EU-a radi uvođenja jasnoće i zajedničkog pristupa u pogledu ispitivanja proporcionalnosti. U svim demografskim kategorijama ispitanika dobili smo većinsku potporu za obvezujuće rješenje (direktiva), i to od korisnika, pružatelja usluga – velikih i malih poduzeća te javnih tijela i sindikata, koji su svi podržali prijedlog. Neke su strukovne organizacije imale manje pozitivno mišljenje. Konkretno, njemački i austrijski obrtnički sektor organizirao je jednake odgovore 100 obrtničkih udruženja u kojima se odbacuje ideja o bilo kakvom djelovanju na razini EU-a putem direktive ili smjernica. Pri obradi rezultata savjetovanja odlučili smo zadržati sve organizirane odgovore¹⁶ i pritom smo još uvijek mogli održati većinsku podršku našem prijedlogu. Osim toga, savjetovanje je ukazalo na potrebu za djelovanjem budući da su otkrivene razlike u pristupima analizi ne samo među državama članicama EU-a, nego i unutar pojedinih država članica. Utvrđen je manjak jasnoće o postojanju bilo kakvih očekivanja u pogledu analize i proporcionalnosti pri oblikovanju propisa te sporadični pristup savjetovanju i transparentnosti.

Sažetak rezultata možete pronaći na: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/.

Nadalje, konferencijom na visokoj razini koju je Komisija održala 18. svibnja 2016. omogućena je daljnja razmjena mišljenja.

O tim se pitanjima s državama članicama raspravljalo i na sastancima skupine na visokoj razini održanima 3. svibnja 2016. i 10. studenoga 2016.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Rezultati uzajamnog ocjenjivanja reguliranih profesija koje su države članice provele zajedno s Komisijom pridonijeli su pripremi ovog prijedloga.

¹⁶ Prihvaćena praksa u takvim slučajevima bila bi brojati organizirane odgovore kao samo jedan.

Studije OECD-a pokazuju da je mobilnost radne snage ključna odrednica produktivnosti koja pospješuje gospodarski rast¹⁷. Nadalje, Europska komisija naručila je gospodarske studije o učincima reformi na regulatorne zahtjeve za pristup odabranim profesijama u četiri različite države: Njemačkoj, Grčkoj, Italiji i Ujedinjenoj Kraljevini¹⁸.

Osim toga, prema nedavnoj studiji provedenoj u travnju 2015. u svih 28 država članica, za najmanje 21 % radne snage u Europskoj uniji (50 milijuna ljudi) može se smatrati da rade u nekoj reguliranoj profesiji¹⁹.

- **Procjena učinka**

U skladu sa svojom politikom „bolje regulative”, službe Komisije provele su procjenu učinka analizirajući različite opcije politike i njihov učinak na dionike²⁰.

U procjeni učinka razmatrane su sljedeće opcije:

opcija 1. – izdavanje smjernica o proporcionalnosti i razmjena detaljnih informacija između nadležnih tijela kojima se uspostavlja ispitivanje proporcionalnosti za regulirane profesije u cijelom EU-u koji bi mogao obuhvaćati nekoliko opcija,

opcija 2.a – utvrđivanje minimalnih kriterija za provođenje provjera proporcionalnosti koje se temelje na sudskoj praksi i dopunjuju ju, te uvođenje transparentnosti u ocjene država članica obvezujućim instrumentom (direktiva),

opcija 2.b – provedba istog pristupa kao u opciji 2.a, ali u obliku preporuke,

opcija 3.a – uključivanje dodatnih postupovnih aspekata u odnosu na one u opciji 2.a, kao što su javna savjetovanja i periodična preispitivanja s pomoću obvezujućeg instrumenta (direktiva),

opcija 3.b – s istim aspektima kao u opciji 3.a., ali s pomoću instrumenta preporuke.

Na temelju savjetovanja, iskustva i dokaza predstavljenih tijekom procjene učinka, Komisija je zaključila da je najbolja opcija za poboljšanje postojeće situacije opcija 3.a.

Opcija 1. – donošenje smjernica već je ispitano: prvo izdavanjem Komunikacije u 2013. te zatim preko mreže i smjernicama osiguranim za dvogodišnje uzajamno ocjenjivanje, pri čemu se pokazalo da se njima ne može na odgovarajući način riješiti regulatorna pitanja koja su otkrivena. Osim toga, Komisija je intenzivno radila s državama članicama kako bi ih potaknula da se bolje pobrinu za pitanja proporcionalnosti (putem posjeta državama članicama, konferencije, foruma o jedinstvenom tržištu i radionica).

Opcija 2.a – njome bi se riješila pitanja s kojima se države članice suočavaju pri tumačenju sudske prakse i jasnoće kriterija koje treba ocijeniti te bi se stoga znatno unaprijedila kvaliteta ocjena i njihovih konačnih rezultata.

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 i M. Pagliero (2016.), „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU”. Vidjeti: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>

²⁰ Radni dokument službi Komisije – Procjena učinka uz ovaj prijedlog (SWD(2016) 463).

Opcija 2.b – ova opcija i opcija 3.b imaju iste nedostatke kao i opcija 1. „Izbornim” načinom ne bi se riješilo pitanje država članica koje zanemaruju praksu provođenja ispitivanja proporcionalnosti te se stoga ne može predvidjeti da će spriječiti buduće uvođenje nepotrebnih opterećenja ili da će biti učinkovit mehanizam za otklanjanje problema utvrđenih kroz takva preispitivanja. Konačno, tim bi se istim ograničenjima umanjila mogućnost transparentnijeg dijeljenja informacija s građanima i dionicima,

Opcija 3.a – periodičnim preispitivanjima osiguralo bi se ukidanje propisa koji više nije odgovarajući, dok bi se uključivanjem savjetovanja podržalo bolje sudjelovanje svih dionika, uključujući tijela za zaštitu potrošača i građane, kako bi se osiguralo da se isto tako uzimaju u obzir njihovi interesi.

Opcija 3.b – kao i kod opcije 2.b, izbornim pristupom ne može se osigurati poduzimanje tih koraka.

Uzimajući u obzir iskustvo i procjene obavljene u pripremi ovog prijedloga, može se zaključiti da se izbornim načinom, preporukom, ne bi potaknula potrebna analiza, posebno u najtežim slučajevima. Opća obveza provođenja periodičnih preispitivanja, obavješćivanja svih zainteresiranih strana i obveza osiguranja minimalne objektivnosti i nepristranosti može se riješiti samo ako se provodi na pravno obvezujući način, a to se može zajamčiti samo direktivom.

Odbor za nadzor regulative je 9. listopada 2016. izdao pozitivno mišljenje o ovoj inicijativi. Glavne preporuke Odbora bile su da bi u prijedlogu trebalo navesti više pojedinosti o njegovu istovremenom djelovanju s drugim inicijativama, dodatno objasniti opseg problema i zašto ga sadašnje strukture nisu sposobne riješiti, dodatno razraditi kako će odredbe u prijedlogu djelovati i navesti više pojedinosti o mišljenjima dionika kao i učincima na MSP-ove, potrošače i nacionalna tijela. Sve navedeno je propisno uzeto u obzir.

Mišljenje možete pronaći na:

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

Različite opcije politike i njihov učinak na dionike detaljno su analizirani u procjeni učinka koja je dostupna na sljedećem *web*-mjestu:

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

- **Primjerenost propisa i pojednostavnjenje**

Uzajamno ocjenjivanje koje su države članice provele zajedno s Komisijom od 2014. do 2016. ukazalo je na neujednačenu razinu kontrole nacionalnih regulatornih mjera i manjak jasnoće u pogledu kriterija koji će se primjenjivati za ocjene proporcionalnosti. Zaključak je da se ocjenama proporcionalnosti koje se provode na nacionalnoj razini i temelje na sudskoj praksi Suda i na nacionalnim pristupima u njihovom sadašnjem obliku ne ostvaruje njihov potencijal za dodavanje vrijednosti ostvarenju jedinstvenog tržišta.

- **Temeljna prava**

Prijedlogom se promiču prava utvrđena Poveljom EU-a o temeljnim pravima, i to sloboda izbora zanimanja i sloboda poduzetništva.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Ovaj prijedlog ne utječe na proračun EU-a.

5. OSTALI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Komisija bi redovito izvješćivala Vijeće i Europski parlament o provedbi i rezultatima ispitivanja proporcionalnosti na nacionalnoj razini. Ta se evaluacija planira provesti istodobno s evaluacijom Direktive o stručnim kvalifikacijama.

- **Dokumenti s obrazloženjima (za direktive)**

Za ovaj prijedlog nisu potrebni dodatni dokumenti s obrazloženjima koji bi pratili prenošenje u nacionalno pravo jer se prijedlog temelji na postojećoj sudskoj praksi i osnovnim načelima boljih propisa. Međutim, Komisija može, prema potrebi, dati dodatne smjernice.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredbi prijedloga**

Članci 1. i 2. odnose se na predmet i područje primjene Direktive, to jest stvaranje pravnog okvira za provođenje ocjena proporcionalnosti prije uvođenja novih ili izmjene postojećih zakonodavnih, regulatornih ili administrativnih odredbi z kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje. Ispitivanja proporcionalnosti obuhvaćena propisima o posebnim profesijama koji su uvedeni drugim instrumentima EU-a nisu obuhvaćena ovom Direktivom.

U članku 3. navode se definicije upotrijebljene u prijedlogu, koje su u velikoj mjeri zajedničke definicijama iz Direktive 2005/36/EZ. Osim toga, navode se definicije dvaju glavnih načina reguliranja profesija, to jest „djelatnosti koje su pridržane određenoj profesiji” i „zaštićeni profesionalni naziv”.

Člankom 4. utvrđuje se obveza država članica da provedu *ex ante* ocjenu proporcionalnosti koja se temelji na kvalitativnim i, kada god je moguće, kvantitativnim dokazima.

U članku 5. navode se opravdanja na temelju ciljeva od javnog interesa koja su u skladu s UFEU-om ili koje je Sud priznao kao takve. Na temelju ustaljene sudske prakse, razlozi isključivo gospodarske prirode koji u osnovi imaju protekcionističke ciljeve ili učinke, ili isključivo administrativni razlozi, ne mogu predstavljati prevladavajuće razloge od općeg interesa.

Člankom 6. stavkom 1. utvrđuje se opća obveza država članica da prije uvođenja ili izmjene postojećih odredbi kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje ocijene jesu li te odredbe potrebne i prikladne za osiguranje ostvarenja željenog cilja i ne prelaze li okvire potrebne za ostvarenje tog cilja. Nadalje, u članku 6. stavku 2. navode se glavni kriteriji koje nadležna tijela moraju razmotriti, kao što su priroda rizika, opseg djelatnosti koje su pridržane određenoj profesiji, veza između kvalifikacija i djelatnosti, gospodarski učinak mjere itd. U članku 6. stavku 3. utvrđuje se primjena manje ograničavajućih sredstava za ostvarenje željenog cilja kao što je korištenje zaštićenog profesionalnog naziva bez pridržavanja obavljanja djelatnosti određenoj profesiji. U članku 6. stavku 4. navodi se pregled elemenata koje treba uzeti u obzir pri razmatranju kumulativnog učinka svih postojećih mjera kojima se ograničava pristup profesijama ili njihovo obavljanje.

Člankom 7. utvrđuje se obveza informiranja svih zainteresiranih strana prije uvođenja novih mjera i davanja mogućnosti da izraze svoje mišljenje.

Člankom 8. predviđa se razmjena informacija među nadležnim tijelima različitih država članica, čime se državi članici koja namjerava reformirati određenu profesiju omogućuje prikupljanje informacija o iskustvima drugih država članica.

Člankom 9. predviđa se transparentnost ocjena proporcionalnosti.

Člankom 10. predviđa se periodično preispitivanje Direktive.

Članak 11. odnosi se na prenošenje Direktive.

U članku 12. utvrđuje se datum stupanja na snagu Direktive.

U članku 13. navode se adresati Direktive.

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se uređuju profesije

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

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

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora²¹,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija²²,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Sloboda izbora zanimanja temeljno je pravo. Poveljom Europske unije o temeljnim pravima jamči se sloboda izbora zanimanja i sloboda poduzetništva. Slobodno kretanje radnika, sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga temeljna su načela unutarnjeg tržišta ugrađena u Povelju. Stoga nacionalna pravila kojima se uređuje pristup reguliranim profesijama ne bi trebala predstavljati bilo kakvu neopravdanu i nerazmjernu prepreku ostvarenju tih temeljnih prava.
- (2) Budući da nema posebnih odredbi prava Unije kojima bi se uskladili zahtjevi u pogledu pristupa određenoj reguliranoj profesiji ili njezina obavljanja, u nadležnosti je država članica da odluče hoće li i kako regulirati određenu profesiju u granicama načela nediskriminacije i proporcionalnosti.
- (3) Načelo proporcionalnosti jedno je od općih načela prava Unije. To načelo proizlazi iz sudske prakse²³ u skladu s kojom bi nacionalne mjere koje mogu otežati ili učiniti manje privlačnim ostvarenje temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom trebale zadovoljiti četiri uvjeta: trebaju se primjenjivati na nediskriminirajući način; trebaju biti opravdane ciljevima od javnog interesa; trebaju biti prikladne za osiguranje ostvarenja željenog cilja; i ne smiju prelaziti okvire potrebne za njegovo ostvarenje.

²¹ SL C , , str.

²² SL C , , str.

²³ Predmet C-55/94 Reinhard Gebhard / Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano [1995.] ECR I-4165

- (4) Direktivom 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća²⁴ utvrđena je obveza država članica da ocijene proporcionalnost svojih zahtjeva kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje te Komisiju obavijeste o rezultatima ocjene pokretanjem takozvanog postupka uzajamnog ocjenjivanja. Taj je postupak značio da su države članice morale provesti analitički pregled svih svojih propisa o svim reguliranim profesijama na svojem državnom području.
- (5) Rezultati postupka uzajamnog ocjenjivanja ukazali su na manjak jasnoće u pogledu kriterija koje nacionalna nadležna tijela primjenjuju pri ocjenjivanju proporcionalnosti zahtjeva kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje te na neujednačeni razinu kontrole takvih mjera na svim razinama reguliranja. Stoga je, kako bi se izbjegla fragmentacija unutarnjeg tržišta i uklonile prepreke pokretanju i obavljanju određenih nesamostalnih ili samostalnih djelatnosti, potrebno uspostaviti zajednički pristup na razini Unije kojim će se spriječiti donošenje nerazmjernih mjera.
- (6) U svojoj Komunikaciji od 28. listopada 2015.: „Poboljšanje jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća”²⁵, Komisija je utvrdila potrebu za donošenjem analitičkog okvira za ocjenjivanje proporcionalnosti kojim se države članice trebaju služiti pri preispitivanju postojećih propisa o profesijama ili predlaganju novih.
- (7) Djelatnosti obuhvaćene ovom Direktivom trebale bi se odnositi na regulirane profesije obuhvaćene područjem primjene Direktive 2005/36/EZ. Ova bi se Direktiva trebala primjenjivati uz Direktivu 2005/36/EZ i ne dovodeći u pitanje druge odredbe utvrđene zasebnim aktom Unije u pogledu pristupa određenoj reguliranoj profesiji ili njezina obavljanja.
- (8) Države članice trebale bi se moći osloniti na zajednički regulatorni okvir koji se temelji na jasno definiranim pravnim konceptima u pogledu različitih načina reguliranja određene profesije diljem Unije. Postoji nekoliko načina reguliranja profesije, primjerice pridržavanjem prava pristupa određenoj profesiji ili njezina obavljanja nositeljima određene stručne kvalifikacije. Nacionalnim odredbama može se isto tako regulirati jedan od načina obavljanja profesije utvrđivanjem uvjeta za korištenje profesionalnih naziva.
- (9) Teret dokazivanja opravdanosti i proporcionalnosti je na državama članicama. Razlozi za reguliranje koje država članica navodi kao opravdane trebali bi stoga biti popraćeni analizom primjerenosti i proporcionalnosti mjere koju donosi ta država te konkretnim dokazima kojima se potkrjepljuju njezini argumenti.
- (10) Primjereno je redovito i s učestalošću odgovarajućom za predmetni propis pratiti proporcionalnost odredbi kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje. Preispitivanje proporcionalnosti ograničavajućih nacionalnih propisa u području reguliranih profesija ne bi se trebalo temeljiti samo na cilju određenog propisa u vrijeme njegova donošenja, nego i na učincima tog propisa koji se ocjenjuju nakon njegova donošenja. Ocjena proporcionalnosti nacionalnog propisa trebala bi se temeljiti na promjenama koje su nastupile u tom području nakon donošenja tog propisa.
- (11) Države članice trebale bi provoditi ocjene proporcionalnosti na objektivan i neovisan način, uključujući i slučajeve kada je profesija neizravno regulirana, davanjem ovlasti za to posebnom strukovnom tijelu. Točnije, iako bi ocjena koju provode lokalna

²⁴ Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL L 255, 30.9.2005., str. 22.)

²⁵ COM(2015)550 final

nadležna tijela, regulatorna tijela ili strukovne organizacije koji su bolje upoznati s lokalnim uvjetima i imaju specijalizirano znanje mogla u određenim slučajevima biti prikladnija za utvrđivanje najboljeg načina za ispunjavanje ciljeva od javnog interesa, postoji poseban razlog za zabrinutost u slučajevima kada se političkim izborom tih nadležnih ili drugih tijela pogoduje subjektima s poslovnim nastanom na štetu novih sudionika na tržištu.

- (12) Ako je pokretanje i obavljanje određenih nesamostalnih ili samostalnih djelatnosti uvjetovano poštovanjem određenih odredbi povezanih s posjedovanjem posebnih stručnih kvalifikacija koje su izravno ili neizravno propisale države članice, potrebno je osigurati da su takve odredbe opravdane ciljevima od javnog interesa, poput onih u smislu Ugovora, odnosno javne politike, javne sigurnosti i javnog zdravlja ili prevladavajućim razlozima od općeg interesa koji su prihvaćeni u sudskoj praksi Suda. Važno je osigurati da su ciljevi od javnog interesa primjereno utvrđeni kako bi se odredio intenzitet reguliranja. Na primjer, kako bi osigurale visoku razinu zaštite javnog zdravlja, države članice trebale bi raspolagati određenom marginom prosudbe pri odlučivanju o stupnju zaštite koju žele osigurati u području javnog zdravlja i o načinu na koji će se ta zaštita ostvariti. Osim toga, potrebno je pojasniti da se među prevladavajućim razlozima od općeg interesa koje je priznao Sud nalazi očuvanje financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti; zaštita potrošača, primatelja usluga i radnika; jamstvo odgovarajuće sudske zaštite; pravednost trgovinskih transakcija; borba protiv prijevara i sprečavanje utaje ili izbjegavanja poreza; sigurnost na cestama; zaštita okoliša i urbanog okoliša; zdravlje životinja; intelektualno vlasništvo; zaštita i očuvanje nacionalne povijesne i umjetničke baštine, ciljevi socijalne politike i ciljevi kulturne politike. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, razlozi isključivo gospodarske prirode koji u osnovi imaju protekcionističke ciljeve te isključivo administrativni razlozi, kao što je provođenje nadzora ili prikupljanje statističkih podataka, ne mogu predstavljati prevladavajući razlog od općeg interesa.
- (13) Ako država članica želi regulirati određenu profesiju ili izmijeniti postojeća pravila, trebala bi u obzir uzeti prirodu rizika povezanu sa željenim ciljevima od javnog interesa, posebno rizika za potrošače, stručnjake ili treće osobe. Isto bi tako trebalo imati na umu da u području profesionalnih usluga obično postoji nejednakost u informiranosti između potrošača i stručnjaka. Stručnjaci pokazuju visoku razinu tehničkog znanja koju potrošači možda nemaju, a potrošači stoga imaju poteškoće u ocjenjivanju kvalitete usluga koje su im pružene.
- (14) Kako bi se ispunio zahtjev proporcionalnosti, mjera bi trebala biti primjerena za osiguranje ostvarenja željenog cilja. Mjera bi se trebala smatrati prikladnom za osiguranje ostvarenja željenog cilja samo ako stvarno odražava brigu za ostvarenjem tog cilja na dosljedan i sustavan način, na primjer kada se slični rizici povezani s određenim djelatnostima rješavaju na usporediv način i kada se sva izuzeća od propisanih ograničenja primjenjuju u skladu s navedenim ciljem. Nadalje, nacionalna mjera trebala bi pridonijeti ostvarenju željenog cilja i stoga ju, ako ne utječe na razlog opravdanosti, ne bi trebalo smatrati prikladnom.
- (15) Zahtjeve povezane sa stručnim kvalifikacijama trebalo bi smatrati nužnima samo kada se postojeće mjere, poput prava u području zaštite potrošača, ne mogu smatrati prikladnima ili stvarno učinkovitima za ostvarenje željenog cilja.
- (16) Među elementima koje nacionalna tijela trebaju uzeti u obzir najvažniji su sljedeći: veza između opsega profesionalnih djelatnosti obuhvaćenih određenom profesijom i potrebnih stručnih kvalifikacija; složenost poslova, posebno u pogledu razine, prirode i

trajanja osposobljavanja ili potrebnog iskustva; postojanje različitih načina za stjecanje stručnih kvalifikacija; opseg profesionalnih djelatnosti koje su pridržane nositeljima određenih stručnih kvalifikacija, a posebno mogu li se djelatnosti pridržane određenim stručnjacima podijeliti s drugim stručnjacima; stupanj autonomije u obavljanju regulirane profesije, posebno kad se djelatnosti povezane s reguliranom profesijom obavljaju pod kontrolom i odgovornošću propisno kvalificiranog stručnjaka.

- (17) Kada država članica regulira određenu profesiju trebala bi u obzir uzeti činjenicu da tehnološki razvoj može smanjiti nejednakost u informiranosti između potrošača i stručnjaka. S obzirom na brzinu tehnoloških promjena i znanstvenog napretka, ažuriranja zahtjeva u pogledu pristupa mogu biti posebno važna za niz profesija.
- (18) Nadležna tijela trebala bi uzeti u obzir gospodarski učinak mjere, uključujući analizu troškova i koristi, posebno u odnosu na stupanj tržišnog natjecanja na tržištu i kvalitetu pružene usluge, te učinak na pravo na rad i slobodno kretanje osoba i usluga unutar Unije. Na temelju te analize države članice trebale bi posebno provjeriti je li opseg ograničenja pristupa reguliranim profesijama ili njihovog obavljanja unutar Unije razmjernan važnosti željenih ciljeva i očekivanih koristi.
- (19) Države članice trebale bi provesti usporedbu predmetne nacionalne mjere s alternativnim i manje ograničavajućim rješenjima kojima bi se omogućilo ostvarenje istog cilja, ali uz manje ograničenja. Ako su mjere opravdane zaštitom potrošača i ako su utvrđeni rizici ograničeni na odnos stručnjaka i potrošača bez negativnog utjecaja na treće osobe, cilj bi se mogao ostvariti manje ograničavajućim sredstvima od pridržavanja djelatnosti stručnjacima, kao što je zaštita profesionalnog naziva ili upis u strukovni registar. Pridržavanje djelatnosti kao način reguliranja trebalo bi primjenjivati samo u slučajevima kada su mjere usmjerene na sprečavanje rizika ozbiljnog ugrožavanja ciljeva od javnog interesa.
- (20) Nacionalna tijela trebala bi provesti globalnu ocjenu okolnosti u kojima se ograničavajuća mjera donosi i provodi te posebno razmotriti kumulativni učinak uvođenja dodatnih zahtjeva uz one u pogledu posebnih stručnih kvalifikacija. Pokretanje i obavljanje određenih djelatnosti može biti uvjetovano poštovanjem određenih odredbi kao što su pravila koja se odnose na organizaciju profesije, obvezno članstvo u strukovnom tijelu, profesionalnu etiku, nadzor i odgovornost. Stoga bi pri ocjenjivanju kumulativnog učinka mjera nadležna tijela isto tako trebala uzeti u obzir druge postojeće zahtjeve, kao što su kontinuirano stručno usavršavanje, obvezno članstvo u komori, programi za registraciju ili dobivanje ovlasti, kvantitativna ograničenja, zahtjevi u pogledu posebnog pravnog oblika ili vlasničke strukture, teritorijalna ograničenja, multidisciplinarna ograničenja i pravila o nespojivosti, zahtjevi u pogledu osiguranja te zahtjevi u pogledu znanja jezika, u mjeri potrebnoj za obavljanje profesije. Mjera koju uvede određena država članica ne može se smatrati nužnom za ostvarenje željenog cilja ako se njome u biti udvostručuju zahtjevi koji su već uvedeni u okviru drugih pravila ili postupaka.
- (21) Za pravilno je funkcioniranje unutarnjeg tržišta ključno osigurati da države članice građanima, predstavničkim udruženjima ili drugim relevantnim dionicima, prije uvođenja novih mjera kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje, pruže informacije i daju im priliku da iznesu svoje mišljenje.
- (22) Kako bi se olakšala razmjena najboljih praksi, svaka bi država članica trebala potaknuti odgovarajuća nadležna tijela da primjerene i redovito ažurirane informacije o reguliranju profesija podijele s drugim državama članicama.

- (23) Kako bi se povećala transparentnost i promicalo ocjene proporcionalnosti utemeljene na usporedivim kriterijima, važno je da su sve informacije koje dostave države članice lako dostupne u bazi podataka o reguliranim profesijama kako bi se svim zainteresiranim stranama omogućilo dostavljanje primjedbi.
- (24) S obzirom na to da ciljeve ove Direktive, to jest uklanjanje nerazmjernih ograničenja pristupa reguliranim profesijama ili njihovog obavljanja, ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog opsega djelovanja mogu na bolji način ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ovom se Direktivom ne prelazi okvire potrebne za ostvarenje tih ciljeva,

DONIJELI SU OVU DIREKTIVU:

Članak 1.

Predmet

Ovom se Direktivom utvrđuju pravila o zajedničkom okviru za provođenje ocjena proporcionalnosti prije uvođenja novih ili izmjene postojećih odredbi zakona ili drugih propisa kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Članak 2.

Područje primjene

1. Ova se Direktiva primjenjuje na zahtjeve u okviru pravnih sustava država članica kojima se ograničava pristup reguliranoj profesiji ili njezino obavljanje ili jedan od načina njezina obavljanja, uključujući korištenje profesionalnog naziva i profesionalne djelatnosti koje su dopuštene na temelju takvog naziva, koji su obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2005/36/EZ.
2. Ako su zasebnim aktom Unije utvrđena posebna rješenja u pogledu reguliranja određene profesije, odgovarajuće se odredbe ove Direktive ne primjenjuju.

Članak 3.

Definicije

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

Osim toga, primjenjuju se sljedeće definicije:

- (a) „zaštićeni profesionalni naziv” znači oblik reguliranja profesije u kojem je korištenje naziva u profesionalnoj djelatnosti ili skupini profesionalnih djelatnosti izravno ili neizravno uvjetovano posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija u odgovarajućem području na temelju zakona ili drugih propisa, i u kojem nepropisno korištenje tog naziva podliježe sankcijama ili drugim mjerama;
- (b) „djelatnosti koje su pridržane određenoj profesiji” znači oblik reguliranja profesije u kojem je pristup profesionalnoj djelatnosti ili skupini profesionalnih djelatnosti izravno ili neizravno, na temelju zakona ili drugih propisa, pridržan

članovima određene regulirane profesije, uključujući kada se djelatnost dijeli s drugim reguliranim profesijama.

Članak 4.

Ex ante ocjena novih mjera

1. Države članice osiguravaju da prije uvođenja novih ili izmjene postojećih odredbi zakona ili drugih propisa kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje odgovarajuća nadležna tijela provedu ocjenu njihove proporcionalnosti u skladu s pravilima utvrđenim ovom Direktivom.
2. Svaka odredba iz stavka 1. popraćena je detaljnom izjavom kojom se omogućuje procjena usklađenosti s načelom proporcionalnosti.
3. Razlozi zbog kojih se određena odredba smatra opravdanom, nužnom i razmjernom temelje se na kvalitativnim i, kada je moguće, kvantitativnim dokazima.
4. Države članice prate proporcionalnost odredbi zakona i drugih propisa kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje redovito i s učestalošću odgovarajućom za predmetni propis, uzimajući u obzir promjene koje su nastupile nakon donošenja te mjere.
5. Države članice poduzimaju odgovarajuće mjere kako bi osigurale da se ocjena proporcionalnosti iz stavka 1. provodi na objektivan i neovisan način, uključujući sudjelovanje neovisnih kontrolnih tijela.

Članak 5.

Opravdanost na temelju ciljeva od javnog interesa

1. Države članice osiguravaju da su odredbe zakona ili drugih propisa kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje koje namjeravaju uvesti i izmjene postojećih odredbi koje namjeravaju izvršiti opravdane ciljevima od javnog interesa.
2. Relevantna nadležna tijela posebno razmatraju jesu li te odredbe objektivno opravdane na temelju javne politike, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, ili prevladavajućim razlozima od javnog interesa, kao što su očuvanje financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti, zaštita potrošača, primatelja usluga i radnika, jamstvo odgovarajuće sudske zaštite, pravednost trgovinskih transakcija, borba protiv prijevara i sprečavanje utaje ili izbjegavanja poreza, sigurnost na cestama, zaštita okoliša i urbanog okoliša, zdravlje životinja, intelektualno vlasništvo, zaštita i očuvanje nacionalne povijesne i umjetničke baštine, ciljevi socijalne politike i ciljevi kulturne politike.
3. Razlozi isključivo gospodarske prirode koji u osnovi imaju protekcionističke ciljeve ili učinke ili isključivo administrativni razlozi ne mogu predstavljati prevladavajuće razloge u javnom interesu kojima se opravdava ograničenje pristupa reguliranim profesijama ili njihovog obavljanja.

Članak 6.

Proporcionalnost

1. Prije uvođenja novih, ili izmjene postojećih, odredbi zakona ili drugih propisa kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje, države članice ocjenjuju jesu li te odredbe potrebne i prikladne za osiguranje ostvarenja željenog cilja i ne prelaze li okvire potrebne za ostvarenje tog cilja.
2. Pri ocjenjivanju nužnosti i proporcionalnosti odredbi, odgovarajuća nadležna tijela posebno razmatraju:
 - (a) prirodu rizika povezanu sa željenim ciljevima od javnog interesa, posebno rizika za potrošače, stručnjake ili treće osobe;
 - (b) prikladnost odredbe, to jest njezina primjerenost za ostvarenje željenog cilja, i odražava li ona stvarno taj cilj na dosljedan i sustavan način te stoga rješava utvrđene rizike na sličan način kao u usporedivim djelatnostima;
 - (c) nužnost odredbe te posebice jesu li postojeća posebna ili općenita pravila, poput propisa o sigurnosti proizvoda ili zaštiti potrošača, nedostatna za zaštitu željenog cilja;
 - (d) vezu između opsega djelatnosti obuhvaćenih određenom profesijom ili pridržanih toj profesiji i potrebnih stručnih kvalifikacija;
 - (e) vezu između složenosti poslova i nužnog posjedovanja posebnih stručnih kvalifikacija, posebno u pogledu razine, prirode i trajanja osposobljavanja ili potrebnog iskustva, te postojanje različitih načina za stjecanje stručnih kvalifikacija;
 - (f) opseg profesionalnih djelatnosti koje su pridržane nositeljima određenih stručnih kvalifikacija, odnosno mogu li se ili ne mogu, i zašto, djelatnosti pridržane određenim profesijama podijeliti s drugim profesijama;
 - (g) stupanj autonomije u obavljanju regulirane profesije te učinak organizacijskih i nadzornih rješenja na ostvarenje željenog cilja, posebno ako se djelatnosti povezane s reguliranom profesijom obavljaju pod nadzorom i odgovornošću propisno kvalificiranog stručnjaka;
 - (h) znanstveni i tehnološki razvoj kojim se može smanjiti nejednakost u informiranosti između stručnjaka i potrošača;
 - (i) gospodarski učinak mjere, posebno u odnosu na stupanj tržišnog natjecanja na tržištu i kvalitetu pružene usluge, te učinak na slobodno kretanje osoba i usluga unutar Unije;
 - (j) mogućnost primjene manje ograničavajućih sredstava za ostvarenje cilja od javnog interesa;
 - (k) kumulativni učinak ograničenja pristupa i obavljanja određene profesije, a posebno način na koji svaki od tih zahtjeva pridonosi postizanju istog cilja od javnog interesa te je li nužan za postizanje tog cilja.
3. Za potrebe stavka 2. točke (j), ako su mjere opravdane zaštitom potrošača i ako su utvrđeni rizici ograničeni na odnos stručnjaka i potrošača bez negativnog utjecaja na treće osobe, odgovarajuća nadležna tijela posebno ocjenjuju može li se cilj ostvariti korištenjem zaštićenog profesionalnog naziva bez pridržavanja djelatnosti.

4. Za potrebe stavka 2. točke (k) odgovarajuća nadležna tijela posebno ocjenjuju kumulativni učinak uvođenja bilo kojeg od sljedećih zahtjeva:
- (a) djelatnosti koje su pridržane određenoj profesiji, a koje postoje usporedno sa zaštićenim profesionalnim nazivom;
 - (b) zahtjevi u pogledu kontinuiranog stručnog usavršavanja;
 - (c) pravila koja se odnose na organizaciju profesije, profesionalnu etiku i nadzor;
 - (d) obvezno članstvo u komori, programi za registraciju ili dobivanje ovlasti, posebno ako ti zahtjevi podrazumijevaju posjedovanje određenih stručnih kvalifikacija;
 - (e) kvantitativna ograničenja, posebno zahtjevi kojima se ograničava broj dozvola za obavljanje djelatnosti, ili utvrđuje najmanji ili najveći broj zaposlenika, rukovoditelja ili predstavnika koji imaju određene stručne kvalifikacije;
 - (f) zahtjevi u pogledu posebnog pravnog oblika ili zahtjevi koji se odnose na vlasničku strukturu ili upravljanje poduzećem, u mjeri u kojoj su ti zahtjevi izravno povezani s obavljanjem regulirane profesije;
 - (g) teritorijalna ograničenja, posebno kada je profesija drukčije regulirana u različitim dijelovima državnog područja države članice;
 - (h) zahtjevi kojima se ograničava zajedničko ili partnersko obavljanje regulirane profesije, te pravila o nespojivosti;
 - (i) zahtjevi u pogledu osigurateljnog pokrivača ili drugog osobnog ili kolektivnog osiguranja od profesionalne odgovornosti;
 - (j) zahtjevi u pogledu znanja jezika, u mjeri potrebnoj za obavljanje profesije.

Članak 7.

Informiranje i uključenost dionika

Države članice na odgovarajuće načine informiraju građane, primatelje usluga, predstavnička udruženja i bitne dionike, osim članova određene profesije, prije uvođenja novih, ili izmjene postojećih, odredbi zakona ili drugih propisa kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje, i daju im priliku da iznesu svoje mišljenje.

Članak 8.

Razmjena informacija među nadležnim tijelima

1. Radi učinkovite primjene ove Direktive, prije uvođenja novih ili izmjene postojećih odredbi zakona ili drugih propisa kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje, države članice potiču redovitu ili, prema potrebi, *ad hoc* razmjenu informacija s nadležnim tijelima drugih država članica o pitanjima obuhvaćenim ovom Direktivom, kao što su poseban način na koji reguliraju profesiju ili učinci reguliranja utvrđeni u sličnim sektorima djelatnosti.
2. Države članice obavješćuju Komisiju o nadležnim tijelima odgovornim za prenošenje i primanje informacija u smislu primjene stavka 1.

Članak 9.

Transparentnost

1. Razloge zbog kojih se smatra da su odredbe ocijenjene u skladu s ovom Direktivom opravdane, nužne i proporcionalne, a koji su priopćeni Komisiji u skladu s člankom 59. stavcima 5. i 6. Direktive 2005/36/EZ, odgovarajuća nadležna tijela unose u bazu podataka o reguliranim profesijama iz članka 59. stavka 1. Direktive 2005/36/EZ te ih nakon toga Komisija objavljuje.
2. Države članice i druge zainteresirane strane mogu dostaviti primjedbe Komisiji ili državi članici koja je priopćila odredbe.

Članak 10.

Preispitivanje

1. Do 18. siječnja 2024. i svakih pet godina nakon toga, Komisija podnosi izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi i rezultatima ove Direktive uključujući, među ostalim aspektima, njezino područje primjene i učinkovitost.
2. Uz izvješće iz stavka 1., prema potrebi, prilažu se odgovarajući prijedlozi.

Članak 11.

Prenošenje

1. Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom najkasnije do . Tekst tih odredbi odmah dostavljaju Komisiji.
Kada države članice donose ove odredbe, te odredbe prilikom njihove službene objave sadržavaju uputu na ovu Direktivu ili se uz njih navodi takva uputa. Države članice određuju načine tog upućivanja.
2. Države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih odredbi nacionalnog prava koji će donijeti u području na koje se odnosi ova Direktiva.

Članak 12.

Stupanje na snagu

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

Članak 13.

Adresati

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Europski parlament
Predsjednik*

*Za Vijeće
Predsjednik*