



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

СЪВЕТ

Брюксел, 28 юни 2018 г.
(OR. en)

2016/0404 (COD)
LEX 1818

PE-CONS 19/1/18
REV 1

COMPET 215
MI 249
ETS 9
DIGIT 65
SOC 193
EMPL 143
CONSOM 103
CODEC 525

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА ОТНОСНО ПРОВЕРКАТА ЗА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ ПРЕДИ ПРИЕМАНЕТО НА НОВО РЕГУЛИРАНЕ НА ПРОФЕСИИ

ДИРЕКТИВА (ЕС) 2018/...
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

от 28 юни 2018 година

**относно проверката за пропорционалност преди приемането
на ново регулиране на професии**

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 46, член 53, параграф 1 и член 62 от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет¹,

след консултация с Комитета на регионите,

в съответствие с обикновената законодателна процедура²,

¹ ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 43.

² Позиция на Европейския парламент от 14 юни 2018 г. (все още непубликувана в Официален вестник) и решение на Съвета от 21 юни 2018 г.

като имат предвид, че:

- (1) Свободата при избор на професия е основно право. Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-долу „Хартата“) гарантира свободата при избор на професия, както и свободата на стопанската инициатива. Свободното движение на работници, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги са основни принципи на вътрешния пазар, залегнали в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Поради това националните правила, с които се урежда достъпът до регулирани професии, не следва да представляват необоснована или непропорционална пречка за упражняването на тези основни права.
- (2) При липсата на специални разпоредби в правото на Съюза, които да хармонизират изискванията за достъп до регулирана професия или нейното упражняване, правомощието да решават дали и как да регулират дадена професия при спазване на принципите на недискриминация и пропорционалност принадлежи на държавите членки.

- (3) Принципът на пропорционалност е един от общите принципи на правото на Съюза. От съдебната практика¹ следва, че националните мерки, които е възможно да възпрепятстват или да направят по-непривлекателно упражняването на основните свободи, гарантирани от ДФЕС, следва да изпълняват четири условия, а именно те следва: да бъдат прилагани по недискриминационен начин, да бъдат обосновани от цели от обществен интерес, да бъдат подходящи за постигане на преследваната с тях цел и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ.
- (4) Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета² включва задължение за държавите членки да оценяват пропорционалността на своите изисквания, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, и да съобщават на Комисията резултатите от тази оценка, с което се слага началото на „процеса на взаимна оценка“. Този процес означава, че държавите членки е трябвало да извършат проверка на цялото си законодателство по отношение на всички професии, които са регулирани на тяхната територия.

¹ Решение на Съда от 30 ноември 1995 г., Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, т. 37.

² Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 г. относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, 30.9.2005 г., стр. 22).

- (5) Резултатите от процеса на взаимна оценка показаха липса на яснота по отношение на критериите, които следва да се използват от държавите членки при оценката на пропорционалността на изисквания, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, както и неравномерен контрол по отношение на тези изисквания на всички равнища на регулиране. Поради това, с цел да се избегне разпокъсаност на вътрешния пазар и да се премахнат пречките пред достъпа до и упражняването на определени дейности от наети или самостоятелно заети лица, следва да има общ подход на равнището на Съюза, с който да се предотврати приемането на непропорционални мерки.
- (6) В своето съобщение от 28 октомври 2015 г., озаглавено „Осъвременяване на единния пазар: повече възможности за гражданите и предприятията“, Комисията посочи необходимостта от въвеждане на рамка за анализ на пропорционалността, която държавите членки да използват при прегледа на действащите разпоредби във връзка с професиите или при предлагането на нови такива.
- (7) Настоящата директива има за цел да установи правила за оценките на пропорционалността, извършвани от държавите членки преди въвеждането на нови или изменението на действащи разпоредби във връзка с професиите, с цел да се осигури правилното функциониране на вътрешния пазар, като същевременно се гарантира прозрачност и високо равнище на защита на потребителите.

- (8) Обхванатите от настоящата директива дейности се отнасят до регулираните професии, попадащи в обхвата на Директива 2005/36/ЕО. Настоящата директива следва да се прилага по отношение на изискванията, с които се ограничава достъпът до или упражняването на съществуващи регулирани професии или нови професии, чието регулиране се обмисля от държавите членки. Настоящата директива следва да се прилага в допълнение към Директива 2005/36/ЕО и без да се засягат други разпоредби, предвидени в отделен акт на Съюза, относно достъпа до и упражняването на дадена регулирана професия.
- (9) Настоящата директива се прилага, без да се засяга правомощието на държавите членки да определят организацията и съдържанието на своите системи за образование и професионално обучение, и по-специално що се отнася до възможността да възлагат на професионални организации правомощието да организират или да контролират професионалното образование и обучение. Разпоредби, които не ограничават достъпа до или упражняването на регулирани професии, включително редакционни изменения, технически адаптации на съдържанието на курсове за обучение или осъвременяване на правилата за обучение, не следва да попадат в обхвата на настоящата директива. Когато професионалното образование или обучение се състои от дейности, за които се получава възнаграждение, следва да се гарантират свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги.

- (10) Когато държавите членки транспонират специални изисквания относно регулирането на дадена професия, определени в отделен акт на Съюза, който не дава на държавите членки възможност за избор относно точния начин, по който те да бъдат транспонирани, не следва да се прилага оценката на пропорционалността, която се изисква съгласно специалните разпоредби на настоящата директива.
- (11) Държавите членки следва да бъдат в състояние да разчитат на обща регулаторна рамка, основана на ясно определени правни понятия по отношение на различните начини за регулиране на дадена професия в рамките на Съюза. Съществуват няколко начина за регулиране на професии, например чрез запазване на достъпа до или упражняването на конкретна дейност за притежателите на професионална квалификация. Държавите членки могат също така да регулират някой от начините за упражняване на дадена професия чрез определяне на условия за използването на професионални звания или чрез налагане на изисквания за квалификация само за самостоятелно заети лица, за наети специалисти или за ръководители или представители на предприятия, особено когато дейността се упражнява от юридическо лице, което е професионално предприятие.
- (12) Преди въвеждането на нови или изменението на действащи закони, подзаконови или административни разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, държавите членки следва да извършат оценка на пропорционалността на тези разпоредби. Обхватът на оценката следва да бъде пропорционален на естеството, съдържанието и въздействието на въвежданата разпоредба.

- (13) Тежестта на доказване на обосноваността и пропорционалността се носи от държавите членки. Поради това съображенията за регулиране, на които се позовава дадена държава членка като обосновка, следва да се придружават от анализ на целесъобразността и пропорционалността на въведената от тази държава членка мярка и от конкретни доказателства в подкрепа на нейните аргументи. Въпреки че държавата членка не е задължена непременно да представи конкретно изследване или конкретна форма на доказателства или материали, установяващи пропорционалността на такава мярка преди нейното приемане, тя следва да извърши обективен анализ, който отчита конкретните обстоятелства в съответната държава членка и който показва наличието на реални рискове за постигането на цели от обществен интерес.
- (14) Държавите членки следва да извършват оценки на пропорционалността по обективен и независим начин, включително когато дадена професия се регулира по непряк път, като на определен професионален орган се предоставят правомощия за регулирането ѝ. Тези оценки може да включват становище на независим орган — включително съществуващи органи, които са част от националния законодателен процес — на който съответната държава членка е възложила представянето на такова становище. Това е особено важно в случаите, в които оценката се извършва от местните органи, регулаторните органи или професионалните организации, чиято по-голяма близост до местните условия и чиито специализирани знания биха могли в определени случаи да им даде предимства при определянето на най-добрия начин за постигане на целите от обществен интерес, но чийто избор на политика би могъл да доведе до ползи за установените оператори за сметка на нови участници на пазара.

- (15) Целесъобразно е да се извършва мониторинг по отношение на пропорционалността на нови или изменени разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии след тяхното приемане. Прегледът на пропорционалността на ограничаваща национална мярка в областта на регулираните професии следва да се основава не само на целта на тази национална мярка към момента на приемането ѝ, но и на последиците от нея, които се оценяват след приемането ѝ. Оценката на пропорционалността на националната мярка следва да се основава на промените, които са настъпили в областта на регулираната професия след приемането на мярката.
- (16) Съгласно установената съдебна практика необоснованите ограничения, произтичащи от националното право, които ограничават свободата на установяване или свободното предоставяне на услуги, са забранени, включително всяка форма на дискриминация, основана на гражданството или мястото на пребиваване.

- (17) Когато достъпът до и упражняването на дейности от наети или самостоятелно заети лица зависи от спазването на някои изисквания, свързани с определени професионални квалификации, предвидени пряко или непряко от държавите членки, е необходимо да се гарантира, че тези изисквания са обосновани от цели от обществен интерес, като например целите по смисъла наДФЕС, а именно обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве, или от императивни съображения от обществен интерес, признати като такива в съдебната практика на Съда. Освен това трябва да се поясни, че признатите от Съда императивни съображения от обществен интерес включват запазването на финансовото равновесие на системата за социална сигурност; защитата на потребителите, на получателите на услуги, включително посредством обезпечаване на качеството на занаятчийската дейност, както и защитата на работниците; гарантирането на добро правораздаване; гарантирането на добросъвестността на търговските сделки; борбата с измамите, предотвратяването на отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци, както и запазването на ефективността на фискалния надзор; безопасността на транспорта; опазването на околната и градската среда; здравето на животните; интелектуалната собственост; защитата и опазването на националното историческо и културно наследство; цели на социалната политика; както и цели на културната политика. Съгласно установената съдебна практика съображенията от изцяло икономически характер, а именно насърчаването на националната икономика в ущърб на основните свободи, както и изцяло административните съображения, като например извършване на проверки или събиране на статистически данни, не могат да съставляват императивни съображения от обществен интерес.

- (18) От компетентността на държавите членки е да определят нивото на защита на целите от обществен интерес, което искат да осигурят, и подходящото ниво на регулиране – в рамките на принципа на пропорционалност. Фактът, че дадена държава членка налага по-облекчени правила от друга, не означава, че правилата на втората са непропорционални и поради това несъвместими с правото на Съюза.
- (19) По отношение на закрилата на общественото здраве, съгласно член 168, параграф 1 ДФЕС при разработването и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза се осигурява високо равнище на закрила на човешкото здраве. Настоящата директива е напълно съобразена с тази цел.
- (20) За да гарантират пропорционалността на приеманите от тях разпоредби и на внасяните от тях изменения в действащите разпоредби, държавите членки следва да вземат предвид критериите за оценяване на пропорционалността и допълнителните критерии, които са от значение за анализираната регулирана професия. Когато дадена държава членка възнамерява да регулира професия или да измени действащи правила, следва да се отчете естеството на рисковете, свързани с набелязаните цели от обществен интерес, и по-специално рисковете за получателите на услуги, включително за потребителите, специалистите или трети лица. Освен това следва да се има предвид, че в областта на професионалните услуги обикновено съществува асиметрия в наличието на информация сред потребителите и специалистите, тъй като специалистите имат високо равнище на технически знания, с каквито потребителите може да не разполагат.

- (21) Изискванията, свързани с професионални квалификации, следва да се считат за необходими само когато съществуващите мерки, например правото в областта на безопасността на продуктите или в областта на защитата на потребителите, не може да се считат за подходящи или наистина ефективни за постигане на набелязаната цел.
- (22) За да отговаря на изискването за пропорционалност, мярката следва да бъде подходяща за осигуряване на постигането на набелязаната цел. Дадена мярка следва да бъде счетена за подходяща за осигуряване на постигането на набелязаната цел единствено ако действително отговаря на изискването за нейното съгласувано и систематично постигане, например когато се предприемат съпоставими мерки по отношение на сходни рискове, свързани с определени дейности, и когато всички изключения от съответните ограничения се прилагат в съответствие с изтъкнатата цел. Освен това националната мярка следва ефективно да допринася за постигане на набелязаната цел и поради това, ако тя не оказва влияние върху съображението, с което тя се обосновава, тя не следва да се счита за подходяща.

- (23) Държавите членки следва надлежно да отчетат цялостното въздействие на мярката върху свободното движение на хора и услуги в Съюза, върху избора на потребителя и върху качеството на предоставяната услуга. На тази основа държавите членки следва да се уверят по-специално, че обхватът на ограничението на достъпа до или упражняването на регулирани професии е пропорционален на значението на набеязаните цели и очакваните ползи.
- (24) Държавите членки следва да направят съпоставка между съответната национална мярка и алтернативни, по-малко ограничаващи средства, които биха довели до постигането на същата цел, но с налагане на по-малко ограничения. Когато мерките са обосновани единствено от съображения за защита на потребителите и когато установените рискове са ограничени до отношенията между специалиста и потребителя и следователно не засягат по неблагоприятен начин трети лица, държавите членки следва да преценят дали тяхната цел би могла да се постигне с по-малко ограничаващи средства вместо определени дейности да се запазват за специалисти. Например когато потребителите могат по разумен начин да направят избор между това дали да ползват услугите на квалифицирани специалисти или не, следва да се използват по-малко ограничаващи средства, например защитени професионални звания или вписване в професионален регистър. Регулирането чрез запазени дейности и защитени професионални звания следва да се разглежда като възможност, когато мерките целят предотвратяване на риск от настъпването на значителна вреда във връзка с цели от обществен интерес, като общественото здраве.

- (25) Когато това е уместно с оглед на естеството и съдържанието на мярката, която се анализира, държавите членки следва също така да вземат предвид следните елементи: връзката между обхвата на професионалните дейности, обхванати от дадена професия, и изискваната професионална квалификация; сложността на задачите, по-специално по отношение на нивото, естеството и продължителността на изискваните обучение или опит; наличието на различни начини за придобиване на професионална квалификация; дали запазените за определени специалисти дейности могат да се споделят с други специалисти; и степента на самостоятелност при упражняването на регулираната професия, по-специално когато свързаните с регулираната професия дейности се упражняват под контрола и ръководството на надлежно квалифициран специалист.
- (26) Настоящата директива е съобразена с научно-технологичния прогрес и допринася за правилното функциониране на вътрешния пазар, включително в цифровата среда. Предвид скоростта на технологичните промени и развитието на науката актуализирането на изискванията за достъп може да бъде от особено значение за редица професии, особено за професионалните услуги, които се предоставят по електронен път. Когато дадена държава членка регулира определена професия, следва да се отчете фактът, че развитието на науката и технологиите може да намали или да увеличи асиметрията в наличието на информация сред специалистите и потребителите. Когато развитието на науката и технологиите е съпътствано от висок риск за целите от обществен интерес, държавите членки трябва, когато е необходимо, да насърчават специалистите да се запознават с това развитие.

- (27) Държавите членки следва да извършват всестранна оценка на обстоятелствата, при които се приема и прилага мярката, и по-специално да разгледат последиците от новите или изменените разпоредби, когато се съчетават с други изисквания, ограничаващи достъпа до професията или нейното упражняване. Достъпът до и упражняването на определена дейност могат да бъдат обвързани със спазването на повече от едно изисквания, например правила, свързани с организацията на професията, задължително членство в професионална организация или орган, професионална етика, надзор и отговорност. Поради това при оценката на последиците на новите или изменените мерки държавите членки следва да вземат предвид съществуващите изисквания, включително непрекъснато професионално развитие, задължително членство в професионална организация или орган, регистрационни или разрешителни режими, количествени ограничения, изисквания за конкретна правна форма и изисквания във връзка с дяловото участие, териториални ограничения, мултидисциплинарни ограничения и правила за несъвместимост, изисквания за застрахователно покритие, изисквания за владение на езици до степента, която е необходима за упражняване на професията, изисквания за фиксирани минимални и/или максимални възнаграждения, както и изисквания относно рекламата.

- (28) Въвеждането на допълнителни изисквания може да бъде подходящо за постигане на целите от обществен интерес. Сам по себе си фактът, че самостоятелните или съвкупните им последици следва да бъдат оценени, не означава, че тези изисквания изглеждат непропорционални. Например задължението за непрекъснато професионално развитие може да бъде подходящо, за да се гарантира, че специалистите са запознати с последните развития в тяхната професионална област, но при условие че това задължение не налага дискриминационни и непропорционални условия в ущърб на новите участници. Също така задължителното членство в професионална организация или орган може да се счита подходящо за случаите, в които държавата е възложила на тези професионални организации или органи защитата на съответните цели от обществен интерес, например чрез надзора на законното упражняване на професията или организирането или надзора на продължаващото професионално обучение. Когато независимостта на определена професия не може да бъде гарантирана в достатъчна степен с други средства, държавите членки биха могли да предвидят прилагането на защитни мерки като ограничаване на дяловото участие на лица извън професията или поставянето на условие по-голямата част от правата на глас да бъдат притежавани от лица, които упражняват тази професия, доколкото подобни защитни мерки не надхвърлят необходимото за защитата на целта от обществен интерес. Държавите членки могат да предвидят установяването на изисквания за фиксирани минимални и/или максимални възнаграждения, които трябва да изпълняват доставчиците на услуги, по-специално за услугите, при които тези изисквания са необходими за ефективното прилагане на принципа за възстановяване на разходите, при условие че това ограничение е пропорционално и че — когато е необходимо — са предвидени дерогации от минималните и/или максималните възнаграждения. Когато въвеждането на допълнителни изисквания се припокрива с изискванията, които вече са въведени от държава членка в контекста на други правила или процедури, подобни изисквания не могат да се смятат за пропорционални за постигането на набелязаната цел.

- (29) Съгласно дял II от Директива 2005/36/ЕО държавите членки не могат да налагат на доставчиците на услуги, установени в друга държава членка, които предоставят професионални услуги на временен и случаен принцип, изисквания или ограничения, забранени в посочената директива, като например получаване на разрешение от, регистрация при или членство в професионална организация или орган или поддържането на представители на територията на приемащата държава членка с цел достъп до или упражняване на регулирана професия. Държавите членки могат, когато е необходимо, да изискват от доставчиците на услуги, желаещи да предоставят услуги на временен принцип, да предоставят информация под формата на писмена декларация, която се изготвя преди първото предоставяне на услуги, и да подновяват ежегодно тази декларация. Следователно, за да се улесни предоставянето на професионални услуги, е нужно — предвид временния или случаен характер на услугата — да се припомни, че изискванията например за автоматична временна регистрация или *pro forma* членство в професионална организация или орган, изискванията за предварителни декларации и документи, както и за заплащането на какъвто и да е вид такси следва да бъдат пропорционални. Тези изисквания не следва да водят до непропорционална тежест за доставчиците на услуги, нито да възпрепятстват или да намаляват привлекателността на свободното предоставяне на услуги. Държавите членки следва по-специално да извършват оценка на това дали изискването за предоставяне на определена информация и документи в съответствие с Директива 2005/36/ЕО и възможността за получаване на повече данни чрез административно сътрудничество между държавите членки посредством Информационната система за вътрешния пазар са пропорционални и достатъчни, за да се предотврати сериозната опасност доставчиците на услуги да заобиколят приложимите правила. Настоящата директива обаче не следва да се прилага за мерките, предназначени да осигурят спазването на приложимите ред и условия за заетост.

- (30) Съгласно установената съдебна практика животът и здравето на хората се нареждат на първо място сред интересите, защитавани от ДФЕС. Следователно държавите членки следва надлежно да вземат предвид целта да се осигури високо равнище на закрила на човешкото здраве при оценката на изискванията за здравните професии, като например запазени дейности, защитено професионално звание, непрекъснато професионално развитие или правила относно организацията на професията, професионална етика и надзор, при спазване на минималните квалификационни изисквания, определени в Директива 2005/36/ЕО. Държавите членки следва по-специално да гарантират, че регулирането на здравните професии, което оказва влияние върху общественото здраве и безопасността на пациентите, е пропорционално и допринася за гарантирането на достъпа до здравеопазване, признат като основно право в Хартата, както и до безопасно, висококачествено и ефикасно здравно обслужване за гражданите на тяхната територия. При установяването на политики относно здравните услуги следва да се отчитат необходимостта да се осигури достъпност, високо качество на услугите и подходящо и безопасно снабдяване с лекарствени продукти в съответствие с потребностите за обществено здравеопазване на територията на съответната държава членка, както и да се осигури професионалната независимост на здравните специалисти. Що се отнася до съображенията за регулирането на здравните професии, държавите членки следва да вземат предвид целта за гарантиране на високо равнище на закрила на човешкото здраве, включително достъпност и високо качество на здравеопазването за гражданите, както и подходящо и безопасно снабдяване с лекарствени продукти, като вземат под внимание свободата на преценка, предвидена в член 1 от настоящата директива.

- (31) За правилното функциониране на вътрешния пазар е изключително важно да се гарантира, че преди въвеждането на нови или изменението на съществуващите изисквания, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, държавите членки предоставят информация на гражданите, представителните сдружения и други съответни заинтересовани страни, включително на социалните партньори. Държавите членки следва да осигурят участието на всички заинтересовани лица и да им дадат възможност да изразят своето мнение. Когато е приложимо и целесъобразно, държавите членки следва да провеждат обществени консултации в съответствие с националните си процедури.
- (32) Държавите членки следва също така да вземат изцяло предвид правото на гражданите на достъп до правосъдие, гарантирано в член 47 от Хартата и член 19, параграф 1 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). От това следва, че в съответствие с процедурите, предвидени в националното право и конституционните принципи, националните съдилища следва да могат да направят оценка на пропорционалността на изискванията, които попадат в обхвата на настоящата директива, с цел да се осигури на всяко физическо или юридическо лице правото на ефективни правни средства за защита срещу ограниченията на свободата на избор на професия, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги.
- (33) За целите на обмена на информация относно най-добрите практики държавите членки следва да предприемат необходимите мерки, за да насърчават споделянето с другите държави членки на подходяща и редовно актуализирана информация относно регулирането на професиите, а така също и относно последиците на такова регулиране. Комисията следва да улеснява този обмен.

- (34) С цел да се повиши прозрачността и да се насърчат оценките на пропорционалността, основани на съпоставими критерии, и без да се засяга член 346 ДФЕС, предоставяната от държавите членки информация следва да бъде лесно достъпна в базата данни на регулираните професии, за да се позволи на други държави членки и заинтересовани лица да отправят коментари до Комисията и до съответната държава членка. Тези коментари следва да бъдат надлежно взети под внимание от Комисията в нейния обобщен доклад, изготвен в съответствие с Директива 2005/36/ЕО.
- (35) Тъй като целите на настоящата директива, а именно осигуряване на правилното функциониране на вътрешния пазар и избягване на непропорционалните ограничения на достъпа до или упражняването на регулирани професии, не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, а поради обхвата на действието могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 ДЕС. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигането на тези цели,

ПРИЕХА НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

Член 1
Предмет

В настоящата директива се установяват правила за обща рамка за извършване на оценки на пропорционалността преди въвеждането на нови или изменението на действащи закони, подзаконови или административни разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, с цел да се гарантира правилното функциониране на вътрешния пазар, като същевременно се осигурява високо равнище на защита на потребителите. Тя не засяга правомощието на държавите членки при липса на хармонизация, нито тяхната свобода на преценка да решават дали и как да регулират дадена професия при спазване на принципите на недискриминация и на пропорционалност.

Член 2
Приложно поле

1. Настоящата директива се прилага спрямо законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, с които се ограничава достъпът до дадена регулирана професия или нейното упражняване, или един от начините на упражняване, включително използването на професионално звание и разрешените професионални дейности във връзка с такова звание, които попадат в обхвата на Директива 2005/36/ЕО.
2. Когато в отделен акт на Съюза са установени специални изисквания относно регулирането на дадена професия и в този акт не е предвидена възможност на държавите членки за избор относно точния начин, по който те да бъдат транспонирани, съответните разпоредби от настоящата директива не се прилагат.

Член 3
Определения

За целите на настоящата директива се прилагат определенията от Директива 2005/36/ЕО.

Освен това се прилагат следните определения:

- а) „защитено професионално звание“ означава форма на регулиране на професия, при която използването на звание във връзка с професионална дейност или съвкупност от професионални дейности пряко или непряко е обвързано съгласно закони, подзаконови или административни разпоредби с притежаването на определена професионална квалификация и когато неправомерното използване на това звание подлежи на санкции;
- б) „запазени дейности“ означава форма на регулиране на професия, при която достъпът до професионална дейност или съвкупност от професионални дейности пряко или непряко е запазен съгласно закони, подзаконови или административни разпоредби за упражняващите регулирана професия лица, които притежават определена професионална квалификация, включително когато дейността се споделя с други регулирана професии.

Член 4

Предварителна оценка на нови мерки и мониторинг

1. Преди въвеждането на нови или изменението на действащи закони, подзаконови или административни разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, държавите членки извършват оценка на пропорционалността в съответствие с правилата, предвидени в настоящата директива.
2. Обхватът на оценката, посочена в параграф 1, е пропорционален на естеството, съдържанието и въздействието на разпоредбите.
3. Всяка от разпоредбите, посочени в параграф 1, се придружава от обяснение, което е достатъчно подробно, така че да позволява да се оцени спазването на принципа на пропорционалност.
4. Съображенията, поради които дадена разпоредба, посочена в параграф 1, се счита за обоснована и пропорционална, се подкрепят с качествени и — когато е възможно и целесъобразно — количествени елементи.

5. Държавите членки осигуряват извършването на посочената в параграф 1 оценка по обективен и независим начин.
6. След приемането на новите или изменените закони, подзаконови или административни разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, държавите членки извършват мониторинг по отношение на съответствието им с принципа на пропорционалност, при който надлежно отчитат всички нови обстоятелства, настъпили след приемането на съответните разпоредби.

Член 5

Недискриминация

При приемането на нови или изменението на действащи закони, подзаконови или административни разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, държавите членки гарантират, че тези разпоредби не въвеждат пряка или непряка дискриминация, основана на гражданство или място на пребиваване.

Член 6

Обосновка с цели от обществен интерес

1. Държавите членки гарантират, че законовите, подзаконовите или административните разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, които възнамеряват да въведат, както и измененията, които възнамеряват да внесат в действащите разпоредби, са обосновани от цели от обществен интерес.
2. Държавите членки проучват по-специално дали разпоредбите, посочени в параграф 1, са обективно обосновани от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, или от императивни съображения от обществен интерес, като например запазването на финансовото равновесие на системата за социална сигурност; защитата на потребителите, на получателите на услуги и на работниците; гарантирането на добро правораздаване; гарантирането на добросъвестността на търговските сделки; борбата с измамите и предотвратяването на отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци, както и запазването на ефективността на фискалния надзор; безопасността на транспорта; опазването на околната и градската среда; здравето на животните; интелектуалната собственост; защитата и опазването на националното историческо и културно наследство; цели на социалната политика, както и цели на културната политика.
3. Съображенията от чисто икономически характер или чисто административните съображения не съставляват императивни съображения от обществен интерес, обосноваващи ограничаване на достъпа до или упражняването на регулирани професии.

Член 7

Пропорционалност

1. Държавите членки гарантират, че законовите, подзаконовите или административните разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, които те въвеждат, както и че измененията, които внасят в действащите разпоредби, са подходящи за гарантиране на постигането на набелязаната цел и не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел.
2. За тази цел преди приемането на разпоредбите, посочени в параграф 1, държавите членки разглеждат:
 - а) естеството на рисковете, свързани с набелязаните цели от обществен интерес, и по-специално рисковете за получателите на услуги, включително потребителите, за специалистите или за трети лица;
 - б) дали съществуващите правила от специален или по-общ характер, като например съдържащите се в правото в областта на безопасността на продуктите или на защитата на потребителите, са недостатъчни за постигането на набелязаната цел;

- в) целесъобразността на разпоредбата, що се отнася до това доколко е подходяща за постигането на набелязаната цел и доколко в действителност отразява тази цел по последователен и систематичен начин и съответно дали отстранява установените рискове по сходен начин като при съпоставими дейности;
- г) въздействието върху свободното движение на хора и услуги в Съюза, върху избора на потребителите и върху качеството на предоставяната услуга;
- д) възможността за използване на по-малко ограничаващи средства за постигане на целта от обществен интерес; за целите на настоящата буква, когато разпоредбите са обосновани единствено от съображения за защита на потребителите и когато установените рискове са ограничени до отношенията между специалиста и потребителя и по тази причина не засягат по неблагоприятен начин трети лица, държавите членки оценяват по-специално дали целта може да се постигне чрез мерки, които са по-малко ограничаващи отколкото запазването на определени дейности за специалисти;
- е) последиците на новите или изменените разпоредби, когато се съчетават с други разпоредби, ограничаващи достъпа до професията или упражняването ѝ, и по-специално как новите или изменените разпоредби, съчетани с другите изисквания, допринасят за постигането на същата цел от обществен интерес и дали са необходими за постигането ѝ.

Държавите членки разглеждат и следните елементи, когато те са от значение за естеството и съдържанието на разпоредбата, която се въвежда или изменя:

- а) връзката между обхвата на дейностите, които включва дадена професия или които са запазени за нея, и изискваната професионална квалификация;
- б) връзката между сложността на съответните задачи и необходимостта тези, които ги извършват, да притежават определени професионални квалификации, по-специално по отношение на нивото, естеството и продължителността на изискваното обучение или опит;
- в) възможността за получаване на професионална квалификация по други начини;
- г) дали и защо запазените за определени професии дейности могат или не могат да се споделят с други професии;
- д) степента на самостоятелност при упражняването на регулираната професия и въздействието на правилата относно организацията и надзора по отношение на постигането на набеязаната цел, по-специално когато свързаните с регулираната професия дейности се упражняват под надзора на надлежно квалифициран специалист, който запазва своята отговорност;
- е) развитието на науката и технологиите, което може ефективно да намали или увеличи асиметрията в наличието на информация сред специалистите и потребителите;

3. За целите на параграф 2, първа алинея, буква е) държавите членки оценяват последиците на новата или изменената разпоредба при съчетаването ѝ с едно или повече изисквания, като имат предвид факта, че тези последици може да бъдат както положителни, така и отрицателни, и по-специално оценяват следните елементи:
- а) запазени дейности, защитено професионално звание или всяка друга форма на регулиране по смисъла на член 3, параграф 1, буква а) от Директива 2005/36/ЕО;
 - б) задължения за изпълняване на изисквания за непрекъснато професионално развитие;
 - в) правила, свързани с организацията на професията, професионална етика и надзор;
 - г) задължително членство в професионална организация или орган, регистрационни или разрешителни режими, по-специално когато тези изисквания предполагат притежаването на определена професионална квалификация;
 - д) количествени ограничения, по-специално изисквания, с които се ограничава броят на разрешенията за упражняване на професията или се определя минимален или максимален брой служители, ръководители или представители, притежаващи определени професионални квалификации;

- е) изисквания за конкретна правна форма или изисквания, свързани с дялово участие или управление на дружество, до степента, до която тези изисквания са пряко свързани с упражняването на регулираната професия;
- ж) териториални ограничения, включително когато професията се регулира в части от територията на дадена държава членка по начин, различен от начина, по който се регулира в други части;
- з) изисквания, с които се ограничава упражняването на регулирана професия съвместно или в рамките на партньорство, както и правила за несъвместимост;
- и) изисквания за застрахователно покритие или други средства за индивидуална или колективна защита в областта на професионална отговорност;
- й) изисквания за владение на езици до степента, която е необходима за упражняване на професията;
- к) изисквания за фиксирани минимални и/или максимални възнаграждения;
- л) изисквания по отношение на рекламата.

4. Преди въвеждането на нови или изменението на действащи разпоредби държавите членки също така гарантират спазването на принципа на пропорционалност на специалните изисквания, свързани с предоставянето на услуги на временен и случаен принцип, предвидени в дял II от Директива 2005/36/ЕО, включително:
- а) автоматична временна регистрация при или *pro forma* членство в професионална организация или орган, посочени в член 6, първа алинея, буква а) от Директива 2005/36/ЕО;
 - б) декларация, която се представя предварително съгласно член 7, параграф 1 от Директива 2005/36/ЕО, документи, които се изискват съгласно параграф 2 от същия член, или друго равностойно изискване;
 - в) заплащането на каквито и да е такси, необходими за административните процедури, свързани с достъпа до или упражняването на регулирани професии, които доставчикът на услуги дължи.

Настоящият параграф не се прилага по отношение на мерките, предназначени да гарантират спазването на приложимите ред и условия на заетост, които държавите членки прилагат в съответствие с правото на Съюза.

5. Когато посочените в настоящия член разпоредби се отнасят до регулирането на здравните професии и оказват влияние върху безопасността на пациентите, държавите членки вземат предвид целта за осигуряване на високо равнище на закрила на човешкото здраве.

Член 8

Информирание и участие на заинтересованите страни

1. Държавите членки предоставят чрез подходящи средства достъп до информация на гражданите, получателите на услуги и други заинтересовани страни, включително тези, които не са упражняват професията, преди въвеждането на нови или изменението на действащи закони, подзаконови или административни разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии.
2. Държавите членки осигуряват по подходящ начин участието на всички съответни заинтересовани страни и им предоставят възможност да изразят своите мнения. Когато е приложимо и целесъобразно, държавите членки провеждат обществени консултации в съответствие с националните си процедури.

Член 9

Ефективни правни средства за защита

Държавите членки осигуряват ефективни правни средства за защита във връзка с въпросите, обхванати от настоящата директива, в съответствие с процедурите, предвидени в националното право.

Член 10

Обмен на информация между държавите членки

1. За целите на ефективното прилагане на настоящата директива държавите членки предприемат необходимите мерки, за да насърчават взаимния обмен на информация относно въпроси, обхванати от настоящата директива, и относно конкретния начин, по който регулират дадена професия, или относно последиците от такова регулиране. Комисията улеснява този обмен на информация.
2. Държавите членки информират Комисията относно публичните органи, които отговарят за предаването и получаването на информация за целите на прилагането на параграф 1.

Член 11

Прозрачност

1. Съображенията, поради които се счита, че разпоредби, които са оценени съгласно настоящата директива, са обосновани и пропорционални, и които трябва да бъдат съобщени заедно с разпоредбите на Комисията съгласно член 59, параграф 5 от Директива 2005/36/ЕО, се вписват от държавите членки в базата данни на регулираните професии, посочена в член 59, параграф 1 от Директива 2005/36/ЕО, и се оповестяват публично от Комисията.

2. Държавите членки и други заинтересовани страни могат да представят коментари на Комисията или на държавата членка, която е съобщила разпоредбите и съображенията, поради които те се считат за обосновани и пропорционални. Тези коментари се вземат надлежно под внимание от Комисията в нейния обобщен доклад, който се представя съгласно член 59, параграф 8 от Директива 2005/36/ЕО.

Член 12

Преглед

1. До 18 януари 2024 г. и на всеки пет години след това Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад относно прилагането и резултатите от настоящата директива, включително, наред с други аспекти, относно нейния обхват и ефективност.
2. Когато е целесъобразно, докладът, посочен в параграф 1, се придружава от съответни предложения.

Член 13
Транспониране

1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива, не по-късно от ... [две години след датата на влизане в сила на настоящата директива]. Те незабавно информират Комисията за това.

Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условието и редът на позоваване се определят от държавите членки.

2. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива.

Член 14

Влизане в сила

Настоящата директива влиза в сила на двадесетия ден след публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Член 15

Адресати

Адресати на настоящата директива са държавите членки.

Съставено в Брюксел на

За Европейския парламент

Председател

За Съвета

Председател