

Bruxelles, 13. siječnja 2017.  
(OR. en)

5281/17

---

**Međuinstitucijski predmet:  
2016/0404 (COD)**

---

**COMPET 22  
MI 32  
ETS 3  
DIGIT 6  
SOC 16  
EMPL 12  
CONSOM 11  
CODEC 36  
IA 7**

**PRIJEDLOG**

---

|                 |  |
|-----------------|--|
| Od:             | Glavni tajnik Europske komisije,<br>potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor   |
| Datum primitka: | 12. siječnja 2017.   |
| Za:             | g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije   |
| Br. dok. Kom.:  | COM(2016) 822 final  |
| Predmet:        | Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o ispitivanju<br>proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se uređuju profesije |

---

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2016) 822 final.

---

Priloženo: COM(2016) 822 final



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”<sup>1</sup>. 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”<sup>2</sup>. 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 usluga<sup>3</sup>.

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

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/priorities/index\\_hr](https://ec.europa.eu/priorities/index_hr)

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

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market\\_hr](https://ec.europa.eu/growth/single-market_hr)

temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom<sup>4</sup>. Sud je isto tako smatrao da činjenica da jedna 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 članicama<sup>5</sup>. 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 propis<sup>6</sup> 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

---

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

<sup>5</sup> 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.

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

profesija, provedbom detaljnije analize njihove proporcionalnosti prije donošenja bilo kojih novih pravila te istodobnom provedbom reformi u njihovim reguliranim profesijama radi 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 mjesta<sup>7</sup>.

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

---

<sup>7</sup> „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

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 „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 nacrtu 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 članaka 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 trgovinu<sup>8</sup>. Osim toga, vidjeli smo koje koristi mogu donijeti koraci poduzeti u

---

<sup>8</sup> 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.,

reformi reguliranja koji, k tomu, nemaju izravnog utjecaja na zaštitu legitimnih javnih interesa:

- U Italiji je Bersanijevom reformom iz 2006. omogućen ulazak novih sudionika na tržište, što je dovelo do veće ukupne zaposlenosti mladih farmaceuta<sup>9</sup>.
- 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 kvalitetu<sup>10</sup>.
- 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 liberalizacije<sup>11</sup>.

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 smjernica<sup>12</sup>, 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)<sup>13</sup>. Vijeće je nedavno, u lipnju 2016., pozvalo Komisiju da poduzme korake „kako bi se žustro nastavilo provoditi napore s ciljem ostvarivanja bolje izrade propisa”<sup>14</sup>.

---

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/pdf/ecp533\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp533_en.pdf)

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=9018](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018)

<sup>10</sup> Vidjeti prethodnu bilješku

<sup>11</sup> Vidjeti prethodnu bilješku

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

<sup>13</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6197-2015-INIT/en/pdf>

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

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

- **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 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 učinka<sup>15</sup>. 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 pouzdanoj 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

---

<sup>15</sup> Vidjeti priloženu procjenu učinka.

usporediv, transparentan, pouzdan, objektiv i na dokazima utemeljen proces donošenja odluka. Zbog toga je Komisija ocijenila da je direktiva najprikladniji i najučinkovitiji odgovor.

### **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. Zaprimito 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 odgovore<sup>16</sup> 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/](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/).

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

---

<sup>16</sup> Prihvaćena praksa u takvim slučajevima bila bi brojati organizirane odgovore kao samo jedan.

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.

Studije OECD-a pokazuju da je mobilnost radne snage ključna odrednica produktivnosti koja pospešuje gospodarski rast<sup>17</sup>. 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 Kraljevini<sup>18</sup>.

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 profesiji<sup>19</sup>.

- **Procjena učinka**

U skladu sa svojom politikom „bolje regulative”, službe Komisije provele su procjenu učinka analizirajući različite opcije politike i njihov učinak na dionike<sup>20</sup>.

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

---

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

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=9018](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018)

<sup>19</sup> 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>

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

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.

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](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](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 odbora<sup>21</sup>,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija<sup>22</sup>,

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 prakse<sup>23</sup> u skladu s kojom bi nacionalne mjere koje mogu otežati ili učiniti

---

<sup>21</sup> SL C , , str.

<sup>22</sup> SL C , , str.

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.

- (4) Direktivom 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća<sup>24</sup> 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”<sup>25</sup>, 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.

---

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

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

<sup>25</sup> COM(2015)550 final

- (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 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 objektivnan 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 pokrića 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*