

V Bruseli 13. januára 2017  
(OR. en)

5281/17

---

---

**Medziinštitucionálny spis:  
2016/0404 (COD)**

---

---

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

## **NÁVRH**

---

Od:	Jordi AYET PUIGARNAU, riaditeľ, v zastúpení generálneho tajomníka Európskej komisie
Dátum doručenia:	12. januára 2017
Komu:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	COM(2016) 822 final
Predmet:	Návrh SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o teste proporcionality pred prijatím novej regulácie povolání

---

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2016) 822 final.

---

Príloha: COM(2016) 822 final



V Bruseli 10. 1. 2017  
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Návrh

**SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY**  
**o teste proporcionality pred prijatím novej regulácie povolání**

(Text s významom pre EHP)

{SWD(2016) 462 final}  
{SWD(2016) 463 final}

## DÔVODOVÁ SPRÁVA

### 1. KONTEXT NÁVRHU

#### • Dôvody a ciele návrhu

Prioritou Komisie je prehlbenejší a spravodlivejší vnútorný trh: „[...] dostať politiky, ktoré vytvárajú rast a zamestnanosť do centra politického programu“<sup>1</sup>. Európska rada konštatovala, že „zabezpečenie prehlbenejšieho a spravodlivejšieho jednotného trhu bude dôležité pre vytváranie nových pracovných miest, podporu produktivity a zabezpečenie atraktívneho prostredia pre investície a inováciu“<sup>2</sup>. Významnú úlohu profesionálnych služieb v ekonomike EÚ nemožno nadhodnotiť a existuje mnoho štúdií, ktoré dokazujú nevyužitý prínos k presadzovaniu jednotného trhu so službami.

V prípade absencie harmonizovaných požiadaviek na úrovni EÚ regulácia profesionálnych služieb ostáva v právomoci členských štátov. Je na každom členskom štáte, aby rozhodol, či je potrebné zasiahnuť a zaviesť pravidlá a obmedzenia pre prístup k povolaniu alebo jeho vykonávanie, pokiaľ sa dodržiavajú zásady nediskriminácie a proporcionality. Vo väčšine prípadov je regulácia oprávnená a dokonca vítaná, napríklad, keď ide o otázky zdravia a bezpečnosti. Aby sa však zabezpečilo, že regulácia je vhodná na daný účel a nevytvára bezdôvodnú záťaž, mala by sa dôkladne zvážiť tak, aby bolo možné v plnej miere zhodnotiť jej vplyv na zúčastnené strany a širšie podnikateľské prostredie. Zabezpečenie optimálneho regulačného prostredia je kľúčové, v súlade s prioritami Komisie týkajúcimi sa rastu a zamestnanosti. To je dôvod, prečo boli v rámci stratégie jednotného trhu<sup>3</sup> vyhlásené kroky na zavedenie „testu proporcionality“ *ex ante* pri reforme regulácie v oblasti profesionálnych služieb.

Právo na prácu v zmysle slobody vykonávať vybrané povolanie alebo podnikat' je zakotvené v Charte základných práv EÚ. Kľúčové výhody jednotného trhu EÚ zahŕňajú slobodu usadiť sa a slobodu poskytovať služby. Obmedzenia týchto slobôd sú pre malé a stredné podniky mimoriadne náročné na prekonanie. Regulačné opatrenia ako také musia byť riadne odôvodnené, čo sa dosiahne prostredníctvom dôkladného posúdenia proporcionality.

„Regulované povolania“ sa vzťahujú na činnosti, pre ktoré sa vyžaduje osobitná odborná kvalifikácia a takéto povolania sú prítomné vo všetkých odvetviach hospodárstva. Členské štáty postupom času zaviedli rôzne druhy regulačných úprav odrážajúce dlhoročné tradície, buď vo forme štátnej regulácie, alebo samoregulácie prostredníctvom profesijných združení. Vo všeobecnosti na reguláciu existujú dobré dôvody, založené na potrebe chrániť základné ciele verejného záujmu, a to prináša hodnotu spoločnosti napríklad tým, že sa objasní, aké technické vedomosti, vzdelanie a právomoci by odborníci mali mať na zabezpečenie ochrany občanov. Nevhodná regulácia však môže predstavovať prekážku pre odborníkov, podniky a spotrebiteľov. Tieto prekážky môžu zahŕňať neprímerané požiadavky na kvalifikáciu, široký rozsah vyhradených činností, povinné členstvo v profesijných združeníach alebo iné opatrenia. V tejto súvislosti Súdny dvor dôsledne trvá na tom, že vnútroštátna regulácia povolania a požiadaviek na kvalifikáciu, ak sa aj uplatňuje bez akejkoľvek diskriminácie, by mohla brániť občanom a spoločnostiam EÚ vo výkone základných slobôd, ktoré im zaručuje

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

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

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

ZFEÚ, alebo ho robiť menej prítlačlivým<sup>4</sup>. Súd tiež rozhodol, že skutočnosť, že jeden členský štát ukladá menej prísne pravidlá než iný členský štát, neznamená, že pravidlá tohto druhého štátu sú neprimerané a nezlučiteľné s právom EÚ. Je na členských štátoch, aby podľa konkrétnych prípadov a pri zohľadnení celého regulačného kontextu pre dané povolanie posúdili, či je potrebné zaviesť obmedzenia na prístup k odborným činnostiam a ich vykonávanie, a aké obmedzenia sú najlepšie pre riešenie otázok osobitných verejných záujmov.

Smernica 2005/36/ES, smernica o uznávaní odborných kvalifikácií, bola v roku 2013 zmenená a doplnená smernicou 2013/55/EÚ s cieľom modernizovať právo Únie v oblasti regulovaných povolání. Takisto sa ňou zaviedla transparentnosť a vykonávanie vzájomného hodnotenia medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o všetky ich regulované povolania. Z informácií poskytnutých príslušnými orgánmi počas procesu vzájomného hodnotenia vyplýva, že vykonanie takého posúdenia predstavovalo výzvu pre mnohé členské štáty<sup>5</sup>. Skutočnosť, že väčšina posúdení neobsahovala správnu argumentáciu naznačuje zásadný problém súvisiaci s otázkou, ako je hodnotená potreba regulácie a jej vplyv na širšie podnikateľské prostredie. Proces vzájomného hodnotenia ukázal, že regulačné rozhodnutia nie sú v súčasnosti vždy založené na rozumnej a objektívnej analýze, alebo vykonávané otvoreným a transparentným spôsobom. Ďalej nezabránil zavedeniu nových obmedzujúcich opatrení bez objektívnej a súhrnnej analýzy, a to aj napriek hĺbkovým diskusiám a usmerneniam, ktoré Komisia doposiaľ poskytla. Členské štáty zaviedli nové regulačné úpravy, napríklad pre výkon právnych povolání, alebo zaviedli alebo rozšírili vyhradené činnosti, napríklad pre daňové poradenstvo alebo turistických sprievodcov s veľmi povrchným posúdením proporcionality alebo bez neho.

Súčasný nerovnomerný dohľad na reguláciu povolání v EÚ má negatívny vplyv na poskytovanie služieb a mobilitu odborníkov. Opatrenia jednotlivých členských štátov nezabezpečia jednotný právny rámec EÚ pre posúdenie proporcionality predpokladanej vnútroštátnej regulácie a nevyriešia súčasné problémy, ktorým čelia vnútroštátne orgány. Hlavné ciele opatrení na zavedenie väčšej zrozumiteľnosti platných kritérií, posilnenie spoľahlivosti, transparentnosti a porovnateľnosti medzi členskými štátmi a zabezpečenie uplatňovania pravidiel rovnakým spôsobom s cieľom zabrániť ďalším prekážkam a rozdrobeniu jednotného trhu, by bolo možné úspešnejšie dosiahnuť na úrovni EÚ vzhľadom na jej rozsah a účinky, a to prostredníctvom zavedenia spoločného celoeurópskeho mechanizmu posudzovania uplatňovaného porovnateľným spôsobom vo všetkých členských štátoch. Vzhľadom na časté zmeny v regulovaní povolání existuje riziko, že bez opatrení EÚ sa prehĺbi rozdiel medzi tými, ktorí už uplatňujú osvedčené regulačné postupy a správne posudzujú proporcionality pred rozhodovaním o tom, či prijať reguláciu<sup>6</sup>, a tými, ktorí tak nerobia, a teda sa zväčšia rozdiely v kvalite regulácie. To má v konečnom dôsledku negatívny vplyv na prístup k povoláním a negatívne dôsledky pre spotrebiteľov, ako aj ekonomiku.

Na riešenie tejto otázky Komisia v stratégii jednotného trhu oznámila iniciatívu ustanovujúcu test proporcionality, ktorý musia členské štáty použiť pred prijatím alebo zmenou vnútroštátnych regulačných úprav povolání.

<sup>4</sup> Pozri Vec C-340/89 Vlassopoulou a C-55/94 Gebhard.

<sup>5</sup> Ako je bližšie vysvetlené v priloženom posúdení vplyvu, takmer jeden rok od transpozície sa ešte stále nevykonala asi tretina posúdení proporcionality. Približne v 70 % doručených hodnotení bolo prijaté rozhodnutie o zachovaní súčasného stavu na základe nedostatočných vykonaných posúdeniach.

<sup>6</sup> Pravidelná hospodárska správa Svetovej banky, jeseň 2016: Rast, zamestnanosť a integrácia: Služby na záchranu (*Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue*, <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>).

<http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer> Ako sa uvádza v posúdení vplyvu priloženom k tomuto návrhu, početné štúdie dokazujú, ako môžu zlé regulačné rozhodnutia narušiť hospodársku súťaž tým, že sa obmedzí vstup na trh, a teda môžu mať za následok veľké straty pracovných príležitostí, vyššie ceny pre spotrebiteľov a spomalenie voľného pohybu. Pokiaľ ide o samotné vytváranie pracovných miest, v jednej akademickej štúdii sa uvádza, že v EÚ by sa mohlo vytvoriť okolo 700 000 pracovných miest<sup>7</sup> odstránením nepotrebných a neprimeraných regulačných úprav.

Test proporcionality je preto navrhnutý tak, aby podporil lepšie regulačné postupy a v konečnom dôsledku aj ich výsledky. Vztahuje sa na novo zavedené alebo zrevidované požiadavky na prístup k regulovanému povolaniu alebo vykonávanie regulovaného povolania. Konsoliduje judikatúru Súdneho dvora o proporcionality požiadaviek, ktoré obmedzujú prístup k regulovanému povolaniu alebo vykonávanie regulovaného povolania, ale rozhodnutie o tom, čo a ako regulovať necháva na členských štátoch, pokiaľ je toto rozhodnutie založené na dôkazoch po dôkladnom, transparentnom a objektívnom posúdení. Plne zohľadňuje špecifickosť každého povolania a jeho regulačné prostredie. Výhody tejto iniciatívy pre odborníkov, spotrebiteľov a verejné správy spočívajú zväčša v skutočnosti, že má zabezpečiť lepšiu reguláciu povolanií zamedzením prijímania neprimeraných pravidiel. Cieľom tohto návrhu je do značnej miery uzákonenie ustálenej judikatúry Súdneho dvora. Odchýlenie sa od tejto judikatúry by mohlo zmeniť povahu návrhu. Ak sa návrh zmení, Komisia ho môže zrušiť.

Smernica EÚ výrazne uľahčí povinnosť členských štátov dodržiavať zásady proporcionality a zabezpečí, aby členské štáty vykonávali test proporcionality rovnakým spôsobom na všetkých úrovniach regulácie s cieľom vyhnúť sa rozdrobeniu jednotného trhu.

Iniciatíva si kladie za cieľ zaviesť zrozumiteľnosť a podporiť objektívne, spoľahlivé a komplexné testy proporcionality s cieľom zvýšiť dôveru a inovácie prostredníctvom pravidelných revízií vnútroštátnej regulácie povolanií. Toto opatrenie má za cieľ nielen podporovať členské štáty pri plnení týchto spoločných cieľov, ale aj dosiahnuť to takým štruktúrovaným a efektívnym spôsobom, ktorým sa uľahčia ich administratívne povinnosti.

- **Súlad s existujúcimi ustanoveniami v tejto oblasti politiky**

Návrh je v súlade s cieľmi smernice 2005/36/ES a dopĺňa jej existujúce ustanovenia.

- **Súlad s ostatnými politikami Únie**

Návrh je v súlade s prioritami Komisie stanovenými v jej stratégii jednotného trhu, ako aj s cieľmi EÚ týkajúcimi sa vytvárania rastu a zamestnanosti, pričom zabezpečuje voľný pohyb odborníkov, zlepšuje prostredie pre podnikanie a ponúka možnosť výberu pre spotrebiteľov.

Ďalším opatrením oznámeným v stratégii jednotného trhu je pravidelné usmerňovanie o špecifických potrebách. Táto iniciatíva si kladie za cieľ zisťovať problémy jednotlivých krajín a povolanií, pri ktorých by bola reforma regulačného rámca ekonomicky výhodná a na základe ktorej Komisia odporučí opatrenia na úrovni členského štátu. Tieto dve opatrenia sa navzájom dopĺňajú v tom zmysle, že test proporcionality poskytne všeobecný rámec pre kritériá, ktoré sa majú použiť pri posudzovaní proporcionality navrhovanej regulácie, tzv. *sunrise clause*, zatiaľ čo pravidelné usmerňovanie o potrebách reformy sa zameria na špecifické otázky zistené v existujúcej regulácii v určitých povolaniach alebo odvetviach.

---

<sup>7</sup> „Measuring Prevalence and Labour Market impacts of Occupational Regulation in the EU“, Maria Koumenta, Queen Mary University of London a Mario Pagliero, Collegio Carlo Alberto Torino.

Tento návrh je v súlade s iniciatívou na zlepšenie oznámení podľa smernice o službách a dopĺňa ju. Keďže druhé menované dopĺňa existujúci postup oznamovania platný pre obmedzenia podľa smernice o službách, tento návrh stanovuje jasné kritériá, ktoré majú členské štáty používať pri posudzovaní proporcionality návrhov vnútroštátnych právnych predpisov regulujúcich povolania a spadajúcich pod smernicu o uznávaní odborných kvalifikácií. Niektoré požiadavky uvedené vo vnútroštátnej regulácii povolani (napríklad požiadavky na právnu formu alebo vlastnícku štruktúru) spadajú pod smernicu o uznávaní odborných kvalifikácií, ako aj smernicu o službách. V takýchto prípadoch by posudzovanie proporcionality dodržiavalo pravidlá uvedené v tomto návrhu a informácie, ktoré majú byť poskytnuté v rámci oznamovacieho postupu podľa smernice o službách by museli odrážať toto posúdenie a byť na ňom založené. Súlad medzi týmito nástrojmi je zabezpečovaný a tento návrh neprináša žiadne nové postupy oznamovania.

## **2. PRÁVNY ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA**

### **• Právny základ**

Návrh je založený na článku 46, článku 53 ods. 1 a článku 62 ZFEÚ.

Európska únia má právo konať v oblasti regulácie povolani pre dosiahnutie cieľov vnútorného trhu založených na článkoch Zmluvy týkajúcich sa voľného pohybu osôb a služieb. Najmä článkom 46 ZFEÚ sa stanovujú osobitné ustanovenia, ktoré majú byť prijaté v oblasti voľného pohybu pracovníkov, článkom 53 ods. 1 ZFEÚ sa stanovuje vydávanie smerníc týkajúcich sa začatia a vykonávania činností samostatne zárobkovo činných osôb a článok 62 ZFEÚ je základom pre právne predpisy o vykonávaní slobody poskytovania služieb.

### **• Subsidiarita (v prípade inej ako výlučnej právomoci)**

Podľa zásady subsidiarity by mala EÚ konať len v prípade, ak členské štáty nemôžu uspokojivo dosiahnuť ciele navrhovaného opatrenia a ak tieto ciele možno lepšie dosiahnuť na úrovni EÚ. Ako vyplýva z informácií získaných v rámci vzájomného hodnotenia, použité kritériá a intenzita posudzovania sa v členských štátoch výrazne líšia. Tento súčasný nerovnomerný dohľad na proporcionality regulácie povolani v EÚ a z toho vyplývajúce dôsledky majú výrazný vplyv na širšiu ekonomiku EÚ, poskytovanie služieb a mobilitu odborníkov. Štúdie vykonané nezávisle, ako aj tie, ktoré zadala Komisia, ukazujú, že neprimeraná regulácia má negatívny dosah na tvorbu pracovných miest, rast, možnosť výberu spotrebiteľa, ceny, inovácie, investície a obchod<sup>8</sup>. Navyše sme videli, aké výhody prinášajú kroky prijaté na reformu regulácie, a zistilo sa, že nemajú priamy vplyv na ochranu legitímnych verejných záujmov:

---

<sup>8</sup> Pozri napríklad COM(2013) 676; „The Cost of Non-Europe in the Single Market for services“, výskumná služba Európskeho parlamentu, 2014; „Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators“, Európska komisia, 2015; „Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade“, H. Kox, A. Lehour, 2005; „The discriminatory effect of domestic regulations on international services trade: evidence from firm-level data“, EFIGE, 2012; „Business services – Assessment of Barriers and their Economic Impact“, Európska komisia, 2015; „Economic Impact of Professional Services Liberalisation“, Európska komisia, 2014, [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)

- Bersaniho reforma v roku 2006 v Taliansku priniesla na trh nové subjekty, čo viedlo k celkovej vyššej zamestnanosti mladých lekárnikov<sup>9</sup>.
- Reforma týkajúca sa právnikov v Poľsku zaviedla objektívne pravidlá prístupu, čo viedlo k tomu, že počet právnikov sa medzi rokmi 2005 a 2015 takmer strojnásobil a počet právnych poradcov sa takmer zdvojnásobil, pričom nevznikol negatívny vplyv na mzdy a kvalitu<sup>10</sup>.
- Reformy v Grécku mali za následok nižšie ceny pre spotrebiteľov služieb realitných agentov, právnických povolání, účtovníkov, daňových poradcov a fyzioterapeutov, ktorí boli liberalizovaní reformou prijatou v roku 2011. V porovnaní s ročným priemerom pred liberalizáciou sa počet začínajúcich podnikov pre notárov, audítorov, turistických sprievodcov a autorizovaných znalcov v roku 2014 viac ako zdvojnásobil<sup>11</sup>.

Individuálne opatrenia jednotlivých členských štátov však nezabezpečia jednotný právny rámec EÚ pre posúdenie proporcionality vnútroštátnej regulácie a nevyriešia súčasné problémy, ktorým čelia vnútroštátne orgány. Preto ciele opatrenia, t. j. spoľahlivosť a porovnateľnosť posúdení proporcionality, by sa mohli úspešnejšie dosiahnuť na úrovni EÚ vzhľadom na jeho rozsah a účinky, a to prostredníctvom zavedenia spoločného celoeurópskeho mechanizmu posudzovania uplatňovaného porovnateľným spôsobom vo všetkých členských štátoch. Vnútroštátne právne predpisy by teda odrážali kritériá stanovené v navrhovanom opatrení a tieto by boli zohľadnené zo strany vnútroštátnych orgánov pri posudzovaní proporcionality vnútroštátnej regulácie v povolaniach.

Prístup EÚ by teda umožnil vnútroštátnym orgánom vykonať komplexné a porovnateľné kontroly proporcionality, a to vytvorením transparentného a predvídateľného právneho rámca na posudzovanie prekážok regulovaných povolání. Európska rada opakovane vyzýva na prijatie opatrení v tejto oblasti. Vo februári 2015 Európska rada požiadala o usmernenie<sup>12</sup>. Po tom Rada uvítala začlenenie testu proporcionality do stratégie jednotného trhu a vyjadrila sa, že „zdôrazňuje, že jednotný trh je hlavným motorom pre rast a tvorbu pracovných miest a kľúčom k investíciám a zvýšeniu európskej konkurencieschopnosti. Zdôrazňuje, že posilnenie a prehĺbenie jednotného trhu si vyžaduje naliehavé a ambiciózne opatrenia na úrovni Únie, ako aj na vnútroštátnej úrovni, s cieľom dosiahnuť konkrétne a pragmatické výsledky, ktoré sú priamym prínosom pre spotrebiteľov a podniky, najmä malé a stredné podniky<sup>13</sup>. Naposledy, v júni 2016, Rada vyzvala Komisiu, aby prijala kroky „k dôraznému presadzovaniu úsilia smerom k lepšej regulácii“<sup>14</sup>.

### • **Proporcionalita**

Tento návrh je v súlade so zásadou proporcionality, ako je stanovené v článku 5 ods. 4 ZEÚ. Zvolená možnosť politiky sa usiluje nájsť správnu rovnováhu medzi zabezpečením cieľov verejného záujmu a kvality služieb na jednej strane a zlepšením prístupu k regulovaným povolaniam pre samotných odborníkov a ich výkonu pri zabezpečení väčšieho výberu pre spotrebiteľov na strane druhej. Tento návrh rešpektuje zásadu proporcionality, pretože zahŕňa nákladovú efektívnosť a znižuje celkové zaťaženie verejnej správy, keďže poskytuje jasné

<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> Tamže.

<sup>11</sup> Tamže.

<sup>12</sup> Závety Rady o politike jednotného trhu, 2. – 3. marec 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/en/pdf>.

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

kritériá na vykonávanie posúdenia proporcionality regulácie povolání a mal by zabrániť zavedeniu realizačných prekážok spôsobených budúcimi nepotrebnými opatreniami. Administratívne zaťaženie spojené s vykonávaním testu proporcionality už bolo posudzované v súvislosti s revíziou smernice o uznávaní odborných kvalifikácií z roku 2013. V súlade s týmto posúdením by náklady vyplývajúce zo súčasného návrhu na zavedenie testovania proporcionality pre budúce regulačné požiadavky mali mať obmedzený vplyv<sup>15</sup>. Tento účinok môže byť mierne vyšší pre tie členské štáty, ktoré v súčasnosti porušujú implementáciu tejto smernice. V oblasti administratívnych nákladov sa však očakáva celkový pozitívny účinok, pretože pravdepodobnosť, že členské štáty budú konfrontované konaním o porušení, bude menšia, a to vďaka zlepšenému systému. Komisia má v úmysle pracovať spolu s členskými štátmi s cieľom ďalej im pomáhať pri uplatňovaní tejto smernice a s ohľadom na ďalšie obmedzenie nákladov. Návrh nepresahuje rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie sledovaných cieľov a pre dané ciele je vskutku najvhodnejší. Vzájomné hodnotenie sa uskutočnilo prostredníctvom usmernení, pričom odhalilo nedostatok dôkazov o tom, že by regulačné rozhodnutia boli v súčasnosti založené na rozumnej a objektívnej analýze alebo otvorenom a transparentom spôsobe. Takmer tri roky od zavedenia vzájomného hodnotenia ešte stále nebola predložená približne tretina testov proporcionality a približne v 70 % z tých, ktoré boli predložené, sa navrhuje zachovať súčasný stav, a to aj napriek nedostatočným sprievodným testom proporcionality. Okrem toho miera regulačných zmien v povolaniach je vysoká a Komisia si je vedomá trvalého úsilia o nové regulačné prekážky pre odborníkov bez predchádzajúceho vykonania náležitej analýzy na základe proporcionality zameranej na potrebu, hodnotu a vplyv takýchto prekážok.

- **Výber nástroja**

Zvoleným nástrojom je nová smernica, ktorá dáva členským štátom určitú flexibilitu v oblasti transpozície a implementácie, aby tak mohli zachytiť právnu podstatu a mnohostranný charakter zásady proporcionality. Smernica je záväzná pokiaľ ide o výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, a preto je vhodným nástrojom na dosiahnutie vnútorného trhu z hľadiska voľného pohybu pracovníkov, slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby. Keďže toto sú ciele Európskej únie, Zmluva takisto kladie na členské štáty právne očakávania, takže hoci voľba či a ako regulovať povolania ostáva v ich právomoci, samotná regulácia musí ostať v medziach opodstatnenia, proporcionality a nevyhnutnosti.

V posúdení vplyvu sa plne popisuje rozsah problematiky v oblasti regulácie povolání a vplyv zbytočnej regulácie na širšie európske hospodárstvo, a tiež sa v ňom zdôrazňujú problémy, ktorým čelia členské štáty pri jej vhodnom riešení. Smernicou sa umožní členským štátom začleniť komplexné posúdenie proporcionality do ich existujúcich legislatívnych postupov, a keďže Komisia nevyžaduje žiadnu konkrétnu metodiku, členské štáty majú voľnosť pri rozhodovaní, ktoré im umožní ponechať si ich vlastné štruktúry, a neovplyvní sa pritom konečný cieľ smernice: dosiahnuť rozhodovací proces, ktorý je porovnateľný, transparentný, spoľahlivý, objektívny a založený na dôkazoch. Z týchto dôvodov Komisia rozhodla, že smernica je najvhodnejším a najúčinnjším nástrojom.

---

<sup>15</sup> Pozri sprievodné posúdenie vplyvu.

### 3. VÝSLEDKY HODNOTENÍ *EX POST*, KONZULTÁCIÍ SO ZAJINTERESOVANÝMI STRANAMI A POSÚDENÍ VPLYVU

- **Hodnotenia *ex post*/kontroly vhodnosti existujúcich právnych predpisov**

Smernica 2005/36/ES bola pred tým, než prešla zásadnou revíziou v roku 2013, predmetom dôkladného hodnotenia týkajúceho sa nedostatkov existujúceho procesu pre uľahčenie voľného pohybu odborníkov. Na základe týchto zistení sa smernicou 2013/55/EÚ, ktorou sa mení smernica 2005/36/ES, okrem iných požiadaviek zaviedla aj povinnosť členských štátov posudzovať proporionalitu svojich regulačných úprav povolaní. V súlade s článkom 59 ods. 9 a na základe týchto posúdení má Komisia do januára 2017 predložiť svoje záverečné zistenia o prehľade vnútroštátnych regulačných úprav povolaní a o posúdeniach proporcionality vykonaných členskými štátmi pre Európsky parlament a Radu, v prípade potreby doplnenými o návrhy na ďalšie iniciatívy. Tento návrh nebol vypracovaný na základe celkového posúdenia smernice, keďže bola revidovaná len nedávno, vychádza však z posúdení Komisie a je súčasťou následných iniciatív, ktoré boli predznamenané v rámci článku 59 ods. 9 smernice 2013/55/EÚ ako záver posúdenia Komisie. Možnosť ďalšieho návrhu bola preto plánovaná ako súčasť následných krokov na zlepšenie implementácie a účinnosti nových ustanovení.

- **Konzultácie so zainteresovanými stranami**

Verejné konzultácie sa konali od 27. mája do 22. augusta 2016. Celkovo bolo prijatých 420 príspevkov. Obsahovali písomné podania od jednotlivcov, členov regulovaných povolaní, profesijných združení, regulačných orgánov, orgánov štátnej správy a členov akademickej obce. Medzi zúčastnenými stranami sa dosiahol široký konsenzus, že by sa mali prijať opatrenia na úrovni EÚ s cieľom zaviesť zrozumiteľnosť a spoločný prístup, pokiaľ ide o testy proporcionality. Spomedzi cieľových skupín respondentov sme získali podporu väčšiny pre záväzné riešenie (smernicou): používatelia, poskytovatelia služieb, veľké a malé podniky, verejné orgány a odborové zväzy, všetci podporili tento návrh. Niektoré profesijné združenia boli menej pozitívne. Najmä nemecké a rakúske odvetvie remesiel, ktoré sa postaralo o rovnaké odpovede vyše 100 remeselných združení s cieľom odmietnuť myšlienku akýchkoľvek opatrení na úrovni EÚ, či už prostredníctvom smernice, alebo prostredníctvom usmernení. Hoci sme sa rozhodli pri porovnávaní výsledkov konzultácií zachovať organizované odpovede<sup>16</sup>, väčšinová podpora pre tento návrh pretrvala. Okrem toho z konzultácií vyplynula potreba opatrenia v dôsledku zistenia rozdielnosti prístupov k analýze, a to nielen v EÚ, ale aj v rámci jednotlivých členských štátov. Odhalil sa nedostatok zrozumiteľnosti, pokiaľ ide o existenciu analytických očakávaní a očakávaní založených na proporcionality pri navrhovaní regulácie, ako aj sporadický prístup ku konzultáciám a transparentnosti.

Prehľad výsledkov je k dispozícii na: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/).

Navyše konferencia na vysokej úrovni, ktorú usporiadala Komisia 18. mája 2016, dala priestor pre ďalšiu výmenu názorov.

O týchto otázkach sa rokovalo aj s členskými štátmi na zasadnutí skupiny na vysokej úrovni 3. mája 2016 a 10. novembra 2016.

---

<sup>16</sup> Uznávanou praxou v takýchto prípadoch by bolo počítat organizované odpovede ako jednu.

- **Získavanie a využívanie expertízy**

K príprave tohto návrhu prispeli výsledky vzájomného hodnotenia regulovaných povolání, ktoré vykonali členské štáty v spolupráci s Komisiou.

Štúdie OECD ukazujú, že mobilita pracovnej sily je kľúčovým faktorom produktivity, ktorá zvyšuje hospodársky rast<sup>17</sup>. Komisia navyše dala vypracovať ekonomické štúdie o účinkoch reforiem regulačných požiadaviek na prístup k vybraným profesiám v štyroch rôznych krajinách: v Nemecku, Grécku, Taliansku a Spojenom kráľovstve<sup>18</sup>.

Okrem toho podľa nedávneho prieskumu vykonaného v apríli 2015 vo všetkých 28 členských štátoch najmenej 21 % pracovnej sily v Európskej únii (50 miliónov ľudí) možno považovať za pracujúcich v regulovaných povolaniach<sup>19</sup>.

- **Posúdenie vplyvu**

V súlade s politikou „lepšej regulácie“ útvary Komisie vykonali posúdenie vplyvu, pričom analyzovali rôzne možnosti politiky a ich vplyv na zúčastnené strany<sup>20</sup>.

Rôzne možnosti skúmané v rámci posúdenia vplyvu boli:

Možnosť 1 – vydávanie usmernení proporcionality a hĺbková výmena informácií medzi orgánmi, ktoré zostavujú celoeurópsky test proporcionality pre regulované povolania, ktoré by mohli zahŕňať niekoľko možností.

Možnosť 2a – stanovenie minimálnych kritérií pre vykonávanie kontrol proporcionality na základe judikatúry a jej doplnením a zavedením transparentnosti v posúdeniach členských štátov prostredníctvom záväzného nástroja (smernica).

Možnosť 2b – rovnaký prístup ako 2a, ale prostredníctvom odporúčania.

Možnosť 3a – ďalšie zahrnutie procedurálnych aspektov k tým v možnosti 2a, ako napríklad verejné konzultácie a pravidelné revízie prostredníctvom záväzného nástroja (smernica).

Možnosť 3b – rovnaké aspekty ako možnosť 3a, ale prostredníctvom odporúčania.

Na základe konzultácií, skúseností a dôkazov predložených prostredníctvom posúdenia vplyvu Komisia dospela k záveru, že najlepšou možnosťou na zlepšenie súčasnej situácie je možnosť 3a:

Možnosť 1 – prístup usmernenia sa už testoval: najprv prostredníctvom vydania oznámenia v roku 2013, potom prostredníctvom siete a usmernení poskytnutých pre podporu dvoch celoročných vzájomných hodnotení a ukázalo sa, že neboli schopné adekvátne reagovať na zistené otázky týkajúce regulácie. Komisia tiež intenzívne pracovala s členskými štátmi s cieľom podporiť ich prístup k problematike proporcionality (prostredníctvom návštev v členských štátoch, konferencie, fór jednotného trhu a workshopov).

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

<sup>20</sup> Pracovný dokument útvarov Komisie – Posúdenie vplyvu sprevádzajúce tento návrh (SWD(2016) 463).

Možnosť 2a – táto možnosť by riešila problémy, ktorým čelia členské štáty pri výklade právnej úpravy, ako aj zrozumiteľnosť kritérií, ktoré sa majú hodnotiť, a tak by istým spôsobom zlepšila kvalitu posúdení a ich konečných výsledkov.

Možnosť 2b – táto možnosť, ako aj možnosť 3b majú rovnaké nedostatky ako možnosť 1. „Alternatívnou“ cestou by sa nevyriešila problematika členských štátov ignorujúcich postup vykonania testu proporcionality, a tak nemožno predpokladať, že by bránila budúcim zbytočným prekážkam, alebo že by bola účinným mechanizmom na odstraňovanie zistených problémov prostredníctvom týchto vyhodnotení. Napokon tieto obmedzenia by obmedzili možnosť transparentnejšej výmeny informácií s občanmi a zúčastnenými stranami.

Možnosť 3a – pravidelné revízie by zabezpečili, že regulačné úpravy, ktoré už nie sú primerané, sa odstránia, pričom zahrnutie konzultácií by podporilo lepšie zapojenie všetkých zúčastnených strán vrátane spotrebiteľských organizácií a občanov, s cieľom zabezpečiť zohľadnenie ich záujmov.

Možnosť 3b – ako pri 2b, voliteľný prístup nemôže zabezpečiť, že sa tieto kroky prijmu.

Vzhľadom na skúsenosti a posúdenia vykonané pri príprave tohto návrhu možno konštatovať, že nezáväznou cestou, odporúčaním, by sa nezabezpečila potrebná analýza – obzvlášť nie v najťažších prípadoch. Všeobecnú povinnosť vykonávať pravidelné revízie, informovať všetky zúčastnené strany a povinnosť zabezpečiť minimálnu objektívnosť a nezaujatosť možno doceliť len právnou implementáciou, a to možno zabezpečiť iba prostredníctvom smernice.

Dňa 9. októbra 2016 výbor pre kontrolu regulácie vydal pozitívne stanovisko k tejto iniciatíve. Hlavnými odporúčaniami výboru bolo, že návrh by sa mal ďalej rozšíriť o súčinnosť s inými iniciatívami, lepšie vysvetliť rozsah problému a dôvody, prečo súčasné štruktúry nie sú schopné ho riešiť, ďalej rozvinúť, ako budú ustanovenia v návrhu fungovať a rozširovať stanoviská zúčastnených strán, ako aj vplyv na malé a stredné podniky, spotrebiteľov a vnútroštátne orgány. To sa náležite vzalo do úvahy.

Stanovisko je k dispozícii 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).

Rôzne možnosti politiky a ich vplyv na zúčastnené strany sú podrobne analyzované v posúdení vplyvu, ktoré je k dispozícii na webovom sídle:

[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).

- **Regulačná vhodnosť a zjednodušenie**

Vzájomné hodnotenie vykonané členskými štátmi v spolupráci s Komisiou v rokoch 2014 až 2016 odhalilo nerovnomernú kontrolu vnútroštátnych regulačných opatrení a nedostatok zrozumiteľnosti, pokiaľ ide o kritériá, ktoré sa majú použiť pri posudzovaní proporcionality. Záverom je, že posúdenia proporcionality vykonávané na vnútroštátnej úrovni a založené na judikatúre Súdneho dvora a na vnútroštátnych prístupoch, v ich súčasnej podobe nedosahujú svoj potenciál pre pridanú hodnotu k dosiahnutiu jednotného trhu.

- **Základné práva**

Návrh presadzuje práva zakotvené v Charte základných práv EÚ, konkrétne slobodu výberu povolania a slobodu podnikania.

#### 4. VPLYV NA ROZPOČET

Návrh nemá vplyv na rozpočet EÚ.

#### 5. ĎALŠIE PRVKY

- **Plány vykonávania, spôsob monitorovania, hodnotenia a podávania správ**

Komisia bude pravidelne podávať správy Rade a Európskemu parlamentu o vykonávaní a prínose testu proporcionality na vnútroštátnej úrovni. Toto hodnotenie má byť vykonané v rovnakom čase ako hodnotenie smernice o uznávaní odborných kvalifikácií.

- **Vysvetľujúce dokumenty (v prípade smerníc)**

Tento návrh nevyžaduje ďalšie vysvetľujúce dokumenty na transpozíciu do vnútroštátneho práva za predpokladu, že je založený na existujúcej judikatúre a základných zásadách lepšej regulácie. Napriek tomu, ak je to potrebné, Komisia môže predložiť ďalšie usmernenie.

- **Podrobné vysvetlenie konkrétnych ustanovení návrhu**

Články 1 a 2 sa zaoberajú predmetom a rozsahom pôsobnosti smernice s cieľom vytvoriť právny rámec pre vykonávanie posúdení proporcionality pred zavedením nových alebo pozmeňujúcich legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie. Táto smernica sa nevzťahuje na testy proporcionality týkajúce sa regulácie osobitných povolání, ktoré zaviedli iné právne nástroje EÚ.

Článok 3 obsahuje vymedzenie pojmov použité v návrhu, ktoré je vo veľkej miere spoločné s vymedzením pojmov v smernici 2005/36/ES. Okrem toho vymedzenia pojmov sa uvádzajú pre dva hlavné typy regulácie povolání, a to „vyhradené činnosti“ a „chránený profesijný titul“.

V článku 4 sa stanovuje povinnosť členských štátov vykonať posúdenie proporcionality *ex ante*, podložené kvalitatívnymi a, ak je to možné, kvantitatívnymi dôkazmi.

V článku 5 sa uvádzajú odôvodnenia na základe cieľov verejného záujmu v zmysle ZFEÚ alebo uznaných Súdny dvorom. Podľa ustálenej judikatúry dôvody čisto ekonomického charakteru, ktoré majú v zásade protekcionistický cieľ alebo účinok, alebo čisto administratívne dôvody, nemôžu predstavovať závažné dôvody verejného záujmu.

V článku 6 ods. 1 sa stanovuje, že pred zavedením nových alebo pozmeňujúcich ustanovení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie, majú členské štáty všeobecnú povinnosť posúdiť, či tieto opatrenia sú potrebné a vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa a či neprekračujú rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa. V článku 6 ods. 2 takisto stanovujú hlavné kritériá, ktoré musia príslušné orgány zohľadniť, napríklad povaha rizík, rozsah činností vyhradených pre povolanie, prepojenie medzi kvalifikáciou a činnosťami, hospodársky vplyv opatrenia atď. V článku 6 ods. 3 sa stanovuje použitie menej obmedzujúcich prostriedkov na dosiahnutie sledovaného cieľa, napríklad použitie chráneného profesijného titulu bez vyhradenia činností na špecifické povolanie. V článku 6 ods. 4 je prehľad prvkov, ktoré treba vziať do úvahy pri skúmaní kumulatívneho účinku všetkých existujúcich opatrení, ktoré obmedzujú prístup k povolaniu alebo jeho vykonávanie.

V článku 7 sa stanovuje povinnosť informovať všetky zúčastnené strany pred zavedením nových opatrení a poskytnúť im možnosť vyjadriť svoje stanoviská.

V článku 8 sa stanovuje výmena informácií medzi príslušnými orgánmi rôznych členských štátov, čím sa umožňuje členskému štátu, ktorý plánuje reformu povolania, zhromažďovať informácie o skúsenostiach iných členských štátov.

V článku 9 sa stanovuje transparentnosť posúdení proporcionality.

V článku 10 sa stanovujú pravidelné revízie smernice.

Článok 11 sa zaoberá transpozíciou smernice.

V článku 12 sa špecifikuje nadobudnutie účinnosti tejto smernice.

V článku 13 sa stanovuje, komu je smernica určená.

## Návrh

**SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY****o teste proporcionality pred prijatím novej regulácie povolani**

(Text s významom pre EHP)

EURÓPSKY PARLAMENT A RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 46, článok 53 ods. 1 a článok 62,

so zreteľom na návrh Európskej komisie,

po postúpení návrhu legislatívneho aktu národným parlamentom,

so zreteľom na stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru<sup>21</sup>,so zreteľom na stanovisko Výboru regiónov<sup>22</sup>,

konajúc v súlade s riadnym legislatívnym postupom,

keďže:

- (1) Sloboda výberu povolania je základným právom. Charta základných práv Európskej únie zaručuje slobodu výberu povolania, ako aj slobodu podnikania. Voľný pohyb pracovníkov, sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby sú základné zásady vnútorného trhu, ktoré sú zakotvené v Zmluve. Vnútroštátne predpisy riadiace prístup k regulovaným povolaniam by preto nemali vytvárať neodôvodnené a neprimerané prekážky pri uplatňovaní týchto základných práv.
- (2) V prípade absencie osobitných ustanovení stanovených v práve Únie, ktorými by sa harmonizovali požiadavky na prístup k regulovanému povolaniu alebo na jeho vykonávanie, členské štáty majú právo rozhodnúť o tom, či a ako regulovať povolanie v rámci zásad nediskriminácie a proporcionality.
- (3) Zásada proporcionality je jednou zo všeobecných zásad práva Únie. Z judikatúry vyplýva<sup>23</sup>, že vnútroštátne opatrenia, ktoré sťažujú alebo robia menej prít'azlivým výkon základných slobôd zaručených Zmluvou, by mali spĺňať štyri podmienky: mali by sa uplatňovať nediskriminačným spôsobom, mali by byť odôvodnené cieľmi verejného záujmu, mali by byť vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa, nemali by ísť nad rámec toho, čo je potrebné na jeho dosiahnutie.
- (4) V smernici Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES<sup>24</sup> sa stanovila povinnosť členských štátov posúdiť proporcionality svojich požiadaviek obmedzujúcich prístup

<sup>21</sup> Ú. v. EÚ C , , s. .<sup>22</sup> Ú. v. EÚ C , , s. .<sup>23</sup> Rozsudok z 30. novembra 1995 vo veci Reinhard Gebhard/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, C-55/94, Zb. s. I-4165.<sup>24</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií (Ú. v. EÚ L 255, 30.9.2005, s. 22).

k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie a povinnosť oznámiť Komisii výsledky tohto posúdenia, čím sa začal tzv. proces vzájomného hodnotenia. Tento proces znamená, že členské štáty musia vykonať previerku všetkých svojich právnych predpisov súvisiacich so všetkými regulovanými povolaniami na danom území.

- (5) Výsledky procesu vzájomného hodnotenia odhalili nedostatok zrozumiteľnosti pokiaľ ide o kritériá, ktoré majú príslušné vnútroštátne orgány použiť pri posudzovaní proporcionality požiadaviek obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie, a takisto odhalili nerovnomernú kontrolu týchto opatrení na všetkých úrovniach regulácie. Aby sa predišlo rozdrobeniu vnútorného trhu a aby sa odstránili prekážky pri začatí a pri vykonávaní určitých zárobkových alebo samostatne zárobkových činností, je nevyhnutné stanoviť spoločný prístup na úrovni EÚ, a tak zabrániť prijímaniu neprimeraných opatrení.
- (6) V oznámení Komisie z 28. októbra 2015: „Zlepšovanie jednotného trhu: viac príležitostí pre ľudí a podniky“<sup>25</sup> Komisia poukázala na potrebu prijať analytický rámec proporcionality, ktorý členské štáty použijú pri revízií existujúcich regulačných úprav povolaní alebo pri navrhovaní nových úprav.
- (7) Činnosti, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, by sa mali týkať regulovaných povolaní spadajúcich do rozsahu pôsobnosti smernice 2005/36/ES. Táto smernica by sa mala uplatňovať popri smernici 2005/36/ES a bez toho, aby boli dotknuté iné ustanovenia stanovené v osobitnom právnom akte Únie týkajúce sa prístupu k regulovaným povolaniam a ich výkonu.
- (8) Členské štáty by sa mali vedieť spoliehať na spoločný regulačný rámec založený na jasne vymedzených právnych pojmoch týkajúcich sa rôznych spôsobov regulácie povolania v celej Únii. Existuje niekoľko spôsobov regulácie povolania, napríklad vyhradením prístupu k určitej činnosti alebo vykonávania danej činnosti pre držiteľov odbornej kvalifikácie. Vnútroštátne právne predpisy môžu takisto regulovať jeden zo spôsobov vykonávania povolania, a to stanovením podmienok pre používanie profesijných titulov.
- (9) Dôkazné bremeno, pokiaľ ide o odôvodnenie a proporcionality, nesú členské štáty. Dôvody na reguláciu, o ktoré sa členský štát opiera na základe odôvodnenia, by teda mali byť sprevádzané analýzou vhodnosti a proporcionality opatrenia prijatého daným štátom a osobitným dôkazom, ktorý podporuje jeho argumenty.
- (10) Je vhodné pravidelne a s početnosťou vhodnou pre príslušné opatrenie monitorovať proporcionality opatrení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie. Preskúvanie proporcionality obmedzujúcich vnútroštátnych právnych predpisov v oblasti regulovaných povolaní by malo byť založené nielen na zámere daných právnych predpisov v čase ich prijatia, ale aj na vplyve daných právnych predpisov, ktorý sa posudzuje po ich prijatí. Posudzovanie proporcionality vnútroštátnych právnych predpisov by malo byť založené na zmenách, ktoré v tejto oblasti nastali od prijatia právnych predpisov.
- (11) Členské štáty by mali vykonávať posúdenia proporcionality objektívnym a nezávislým spôsobom, a to aj ak je povolanie regulované nepriamo, poverením príslušného profesijného orgánu. Najmä pokiaľ ide o posúdenie zo strany miestnych úradov, regulačných orgánov alebo profesijných organizácií, ich väčšia blízkosť k miestnym podmienkam a odborné vedomosti by v určitých prípadoch síce mohli znamenať, že sú vo vhodnejšej pozícii na určenie najlepšieho spôsobu plnenia cieľov verejného

<sup>25</sup>

COM(2015) 550 final.

záujmu, existuje tu však dôvod na znepokojenie, ak politická voľba týchto úradov alebo orgánov poskytuje výhody existujúcim prevádzkovateľom na úkor nových účastníkov na trhu.

- (12) Ak začatie a vykonávanie určitých zárobkových alebo samostatne zárobkových činností je podmienené dodržiavaním určitých ustanovení súvisiacich s osobitnými odbornými kvalifikáciami priamo alebo nepriamo stanovenými členskými štátmi, je potrebné zabezpečiť, že takéto ustanovenia sú odôvodnené cieľmi verejného záujmu, akými sú ustanovenia v zmysle Zmluvy, konkrétne verejný poriadok, verejná bezpečnosť a verejné zdravie, alebo závažnými dôvodmi všeobecného záujmu, ktoré sú ako také uznané v judikatúre Súdneho dvora. Na účely určenia intenzity regulácie je dôležité zabezpečiť, aby ciele verejného záujmu boli primerane stanovené. Napríklad s cieľom zabezpečiť vysokú úroveň ochrany verejného zdravia by členské štáty mali mať voľnosť pri rozhodovaní o stupni ochrany, ktorý chcú poskytnúť na verejné zdravie, a o spôsobe, akým sa má táto ochrana dosiahnuť. Takisto je potrebné objasniť, že medzi závažnými dôvodmi všeobecného záujmu, ktoré sú uznané judikatúrou Súdneho dvora, sú zachovanie finančnej rovnováhy systému sociálneho zabezpečenia, ochrana spotrebiteľa, príjemcov služieb a pracovníkov, zabezpečenie riadneho výkonu spravodlivosti, spravodlivosť obchodných transakcií, boj proti podvodom a predchádzanie daňovým únikom a obchádzaniu daňových povinností, bezpečnosť na cestách, ochrana životného prostredia a mestského životného prostredia, zdravie zvierat, duševné vlastníctvo, ochrana a zachovanie národného historického a umeleckého dedičstva, ciele sociálnej politiky a kultúrnej politiky. Podľa ustálenej judikatúry dôvody čisto ekonomického charakteru, ktoré majú v zásade protekcionistické ciele, ako aj čisto administratívne dôvody, ako napríklad vykonávanie kontrol alebo zhromažďovanie štatistických údajov, nemôžu predstavovať závažné dôvody všeobecného záujmu.
- (13) Ak má členský štát v úmysle regulovať povolanie alebo meniť existujúce predpisy, mala by sa vziať do úvahy povaha rizík súvisiacich so sledovanými cieľmi verejného záujmu, najmä rizík pre spotrebiteľov, odborníkov alebo tretie strany. Takisto treba mať na pamäti, že v oblasti profesionálnych služieb zvyčajne existuje asymetria informácií medzi spotrebiteľmi a odborníkmi. Odborníci majú vysokú úroveň technických vedomostí, akú spotrebiteľia nemusia mať, a preto môže byť pre spotrebiteľov ťažké posúdiť kvalitu služieb, ktoré sa im poskytujú.
- (14) Na splnenie požiadavky proporcionality by opatrenie malo byť vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa. Opatrenie by sa malo považovať za vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa, ak skutočne odráža záujem dosiahnuť cieľ dôsledným a systematickým spôsobom, napríklad ak sa podobné riziká súvisiace s určitými činnosťami riešia porovnateľným spôsobom a ak sa výnimky z daných obmedzení uplatňujú v súlade s uvedeným cieľom. Vnútroštátne opatrenie by okrem toho malo prispieť k dosiahnutiu sledovaného cieľa, a preto ak nemá vplyv na odôvodnenie, nemalo by sa považovať za vhodné.
- (15) Požiadavky týkajúce sa odbornej kvalifikácie by sa mali považovať za potrebné iba vtedy, ak existujúce opatrenia, napríklad zákon o ochrane spotrebiteľa, nemožno považovať za vhodné alebo skutočne účinné pre dosiahnutie sledovaného cieľa.
- (16) Z prvkov, ktoré musia vnútroštátne orgány vziať do úvahy, sú najdôležitejšie tieto: prepojenie medzi rozsahom odborných činností povolania a požadovanou odbornou kvalifikáciou; komplexnosť úloh najmä pokiaľ ide o úroveň, povahu a trvanie požadovanej odbornej prípravy alebo praxe; existencia rôznych spôsobov na získanie

odbornej kvalifikácie; rozsah odborných činností vyhradený pre držiteľov určitej odbornej kvalifikácie a najmä to, či činnosti vyhradené pre určitých odborníkov môžu byť spoločné s inými odborníkmi; stupeň nezávislosti pri výkone regulovaného povolania, najmä ak sú činnosti súvisiace s regulovaným povolaním vykonávané pod dohľadom a zodpovednosťou riadne kvalifikovaného odborníka.

- (17) Ak členský štát reguluje povolanie, mala by sa vziať do úvahy skutočnosť, že technologický vývoj môže znížiť asymetriu informácií medzi spotrebiteľmi a odborníkmi. Vzhľadom na rýchlosť technologických zmien a vedeckého pokroku môžu byť aktualizácie v prístupových požiadavkách obzvlášť dôležité pre množstvo povolaní.
- (18) Príslušné orgány by mali náležite vziať do úvahy hospodársky dosah tohto opatrenia vrátane analýzy nákladov a výnosov, najmä s ohľadom na stupeň konkurencie na trhu a kvalitu poskytovaných služieb, ako aj dosah na právo na prácu a voľný pohyb osôb a služieb v rámci Únie. Na základe tejto analýzy by sa členské štáty mali uistiť najmä o tom, či rozsah obmedzenia prístupu k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie v rámci Únie je úmerný dôležitosti sledovaných cieľov a očakávaných prínosov.
- (19) Členské štáty by mali vykonať porovnanie medzi predmetným vnútroštátnym opatrením a alternatívnymi a menej obmedzujúcimi riešeniami, ktoré by umožnili dosiahnutie rovnakých cieľov, ale ukladali by menej obmedzení. Ak sú opatrenia odôvodnené ochranou spotrebiteľa a ak zistené riziká sú obmedzené na vzťah medzi odborníkom a spotrebiteľom bez negatívneho vplyvu na tretie strany, cieľ možno dosiahnuť pomocou prostriedkov menej obmedzujúcich než vyhradenie činností pre odborníkov, akými je napríklad ochrana profesijného titulu alebo zápis v profesijnom registri. Regulácia pomocou vyhradených činností by sa mala použiť iba v prípade, že opatrenia sú zamerané na zabránenie vážneho ohrozenia cieľov verejného záujmu.
- (20) Vnútroštátne orgány by mali vykonať celkové posúdenie okolností, za ktorých sa prijíma a vykonáva obmedzujúce opatrenie, a tiež by mali preskúmať najmä kumulatívny účinok, ktorý bude výsledkom uloženia viacerých požiadaviek popri osobitnej odbornej kvalifikácii. Začatie a vykonávanie určitých činností môže byť podmienené dodržiavaním určitých ustanovení súvisiacich s organizáciou daného povolania, povinným členstvom v profesijnom orgáne, profesijnou etikou, dohľadom a zodpovednosťou. Preto pri posudzovaní kumulatívnych účinkov opatrení by príslušné orgány mali tiež zohľadniť existujúce požiadavky, napríklad nepretržitý profesionálny rozvoj, povinné členstvo v komore, systémy registrácie alebo udeľovania oprávnení, kvantitatívne obmedzenia, osobitné požiadavky na právnu formu a vlastnícku štruktúru, územné obmedzenia, multidisciplinárne obmedzenia a pravidlá nezlučiteľnosti, požiadavky týkajúce sa poistného krytia, ako aj požiadavky na jazykové znalosti, v rozsahu potrebnom pre vykonávanie povolania. Opatrenie zavedené v inom členskom štáte nemôže byť považované za potrebné na dosiahnutie sledovaného cieľa, ak v zásade kopíruje požiadavky, ktoré už boli zavedené v súvislosti s inými pravidlami alebo postupmi.
- (21) Pre správne fungovanie vnútorného trhu je veľmi dôležité zabezpečiť, aby členské štáty poskytovali informácie občanom, zastupiteľským združeniam alebo iným príslušným zúčastneným stranám pred zavedením nových opatrení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie a aby im dávali možnosť oznámiť svoje stanoviská.

- (22) S cieľom uľahčiť výmenu najlepších postupov by členský štát mal podporovať príslušné orgány vo výmene primeraných a pravidelne aktualizovaných informácií s inými členskými štátmi v súvislosti s reguláciou povolání.
- (23) V záujme zvýšenia transparentnosti a podpory posudzovania proporcionality na základe porovnateľných kritérií je dôležité, aby boli informácie poskytnuté členskými štátmi ľahko dostupné v databáze regulovaných povolání, čo umožní všetkým zúčastneným stranám predkladať pripomienky.
- (24) Keďže ciele tejto smernice, teda odstránenie neprimeraných obmedzení prístupu k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie, nemožno uspokojuivo dosiahnuť na úrovni členských štátov, ale z dôvodu rozsahu tohto opatrenia ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie, Únia môže prijať opatrenia v súlade so zásadou subsidiarity podľa článku 5 Zmluvy o Európskej únii. V súlade so zásadou proporcionality podľa uvedeného článku táto smernica neprekračuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie týchto cieľov,

PRIJALI TÚTO SMERNICU:

### *Článok 1*

#### *Predmet úpravy*

V tejto smernici sa stanovujú pravidlá pre spoločný rámec na vykonávanie posúdení proporcionality pred zavedením nových alebo pozmeňujúcich legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie s cieľom zabezpečiť riadne fungovanie vnútorného trhu.

### *Článok 2*

#### *Rozsah pôsobnosti*

1. Táto smernica sa vzťahuje na požiadavky podľa právnych systémov členských štátov, ktorými sa obmedzuje prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie, alebo jeden zo spôsobov ich vykonávania, vrátane použitia profesijných titulov a odborných činností povolených v rámci daného titulu, ktoré spadajú do pôsobnosti smernice 2005/36/ES.
2. Príslušné ustanovenia tejto smernice sa neuplatňujú v prípade, že existujú osobitné ustanovenia týkajúce sa regulácie daného povolania, ktoré sú stanovené v osobitnom právnom akte Únie.

### *Článok 3*

#### *Vymedzenie pojmov*

Na účely tejto smernice sa uplatňujú vymedzenia pojmov zo smernice 2005/36/ES.

Okrem toho sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

- a) „chránený profesijný titul“ je forma regulácie povolania, pri ktorej použitie titulu v odbornej činnosti alebo skupine odborných činností podlieha určitej odbornej kvalifikácii v príslušnej oblasti na základe legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení, či už priamo alebo nepriamo, a pri

ktorej nesprávne použitie tohto titulu podlieha sankciám alebo iným opatreniam;

- b) „vyhradené činnosti“ je forma regulácie povolania, pri ktorej prístup k odbornej činnosti alebo skupine odborných činností je vyhradený, či už priamo alebo nepriamo, na základe legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení pre členov regulovaného povolania, a to vrátane prípadov, kedy je činnosť spoločná s inými regulovanými povolaniami.

#### Článok 4

##### *Posudzovanie nových opatrení ex ante*

1. Členské štáty zabezpečia, aby príslušné orgány vykonali posúdenie proporcionality v súlade s pravidlami stanovenými v tejto smernici, a to pred zavedením nových alebo pozmeňujúcich legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie.
2. Akékoľvek ustanovenie uvedené v odseku 1 musí byť sprevádzané podrobným vyhlásením, ktoré umožní vyhodnotiť súlad so zásadou proporcionality.
3. Dôvody pre konštatovanie, že ustanovenie je odôvodnené, nevyhnutné a proporcionálne musia byť podložené kvalitatívnymi a ak je to možné, kvantitatívnymi dôkazmi.
4. Členské štáty pravidelne a s početnosťou vhodnou pre príslušné opatrenie monitorujú proporcionality legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie, so zreteľom na akékoľvek zmeny, ktoré nastali od prijatia predmetného opatrenia.
5. Členské štáty prijímajú potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť, že posúdenie proporcionality uvedené v odseku 1 sa vykoná objektívnym a nezávislým spôsobom, a to aj prostredníctvom zapojenia nezávislých kontrolných orgánov.

#### Článok 5

##### *Odôvodnenie na základe cieľov verejného záujmu*

1. Členské štáty zabezpečia, že legislatívne, regulačné alebo správne opatrenia obmedzujúce prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie, ktoré majú v úmysle zaviesť a zmeny, ktoré majú v úmysle urobiť v existujúcich ustanoveniach, sú odôvodnené cieľmi verejného záujmu.
2. Príslušné orgány zväžia najmä to, či tieto ustanovenia sú objektívne odôvodnené na základe verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia alebo závažnými dôvodmi verejného záujmu, ako je napríklad zachovanie finančnej rovnováhy systému sociálneho zabezpečenia, ochrana spotrebiteľov, príjemcov služieb a pracovníkov, zabezpečenie riadneho výkonu spravodlivosti, spravodlivosť obchodných transakcií, boj proti podvodom a predchádzanie daňovým únikom a obchádzaniu daňových povinností, bezpečnosť na cestách, ochrana životného prostredia a mestského životného prostredia, zdravie zvierat, duševné vlastníctvo, ochrana a zachovanie národného historického a umeleckého dedičstva, ciele sociálnej politiky a kultúrnej politiky.

3. Dôvody čisto ekonomického charakteru, ktoré majú v zásade protekcionistický cieľ alebo účinok, alebo čisto administratívne dôvody, nepredstavujú závažné dôvody verejného záujmu, ktoré by odôvodňovali obmedzenie prístupu k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie.

## *Článok 6*

### *Proporcionalita*

1. Členské štáty posúdia pred zavedením nových alebo pozmeňujúcich legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie, či tieto opatrenia sú potrebné a vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa a či neprekračujú rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa.
2. Pri posudzovaní nevyhnutnosti a proporcionality ustanovení príslušné orgány zväžia najmä:
  - a) povahu rizík súvisiacich so sledovanými cieľmi verejného záujmu, najmä rizík pre spotrebiteľov, odborníkov alebo tretie strany;
  - b) vhodnosť ustanovenia, najmä pokiaľ ide o jeho vhodnosť na dosiahnutie sledovaného cieľa, a či skutočne odráža tento cieľ dôsledným a systematickým spôsobom, a teda či rieši zistené riziká podobným spôsobom ako pri porovnateľných činnostiach;
  - c) potrebu ustanovenia a najmä to, či sú existujúce pravidlá osobitného alebo všeobecného charakteru, napríklad predpisy týkajúce sa bezpečnosti výrobkov alebo zákon o ochrane spotrebiteľa, nedostatočné na ochranu sledovaného cieľa;
  - d) prepojenie medzi rozsahom činností povolania alebo činností pre neho vyhradených a požadovanou odbornou kvalifikáciou;
  - e) prepojenie medzi komplexnosťou úloh a potrebným vlastníctvom osobitnej odbornej kvalifikácie, najmä pokiaľ ide o úroveň, povahu a trvanie požadovanej odbornej prípravy alebo praxe, ako aj existenciu rôznych spôsobov na získanie odbornej kvalifikácie;
  - f) rozsah odborných činností vyhradených pre držiteľov určitej odbornej kvalifikácie, konkrétne či a prečo činnosti vyhradené pre určitých odborníkov môžu alebo nemôžu byť spoločné s inými odborníkmi;
  - g) stupeň nezávislosti pri výkone regulovaného povolania a vplyv organizačných opatrení a opatrení dohľadu na dosiahnutie sledovaného cieľa, najmä ak sú činnosti súvisiace s regulovaným povolaním sledované pod dohľadom a zodpovednosťou riadne kvalifikovaného odborníka;
  - h) vedecký a technologický rozvoj, ktorý môže znížiť asymetriu informácií medzi spotrebiteľmi a odborníkmi;
  - i) hospodársky dosah tohto opatrenia, najmä s ohľadom na stupeň konkurencie na trhu a kvalitu poskytovaných služieb, ako aj dosah na voľný pohyb osôb a služieb v rámci Únie;
  - j) možnosť používať menej obmedzujúce prostriedky na dosiahnutie cieľov verejného záujmu;

- k) kumulatívny účinok obmedzení prístupu k povolaniu, ako aj jeho vykonávanie, a najmä ako každá z týchto požiadaviek prispieva k dosiahnutiu cieľov verejného záujmu a či je nevyhnutné dosiahnuť rovnaké ciele verejného záujmu.
3. Na účely odseku 2 písm. j), ak sú opatrenia odôvodnené ochranou spotrebiteľa a ak zistené riziká sú obmedzené na vzťah medzi odborníkom a spotrebiteľom bez negatívneho vplyvu na tretie strany, príslušné orgány posúdia najmä to, či cieľ možno dosiahnuť pomocou chráneného profesijného titulu bez vyhradenia činností.
4. Na účely odseku 2 písm. k) príslušné orgány posúdia najmä kumulatívny účinok, ktorý vznikne pri uložení niektorej z týchto požiadaviek:
- a) vyhradené činnosti existujúce popri chránenom profesijnom titule;
  - b) požiadavky na kontinuálny profesijný rozvoj;
  - c) pravidlá súvisiace s organizáciou daného povolania, profesijnou etikou a dohľadom;
  - d) povinné členstvo v komore, systémy registrácie alebo udeľovania oprávnení, najmä ak tieto požiadavky znamenajú vlastníctvo určitej odbornej kvalifikácie;
  - e) kvantitatívne obmedzenia, najmä požiadavky obmedzujúce počet oprávnení na prax, alebo určenie minimálneho alebo maximálneho počtu zamestnancov, riadiacich pracovníkov alebo zástupcov, ktorí majú určité odborné kvalifikácie;
  - f) osobitné požiadavky na právnu formu alebo požiadavky týkajúce sa vlastníckej štruktúry alebo riadenia spoločnosti, v rozsahu, v akom sú tieto požiadavky priamo spojené s výkonom regulovaného povolania;
  - g) územné obmedzenia, najmä ak je povolanie regulované v častiach územia členského štátu rôznym spôsobom;
  - h) požiadavky obmedzujúce výkon regulovaného povolania spoločne alebo v partnerstve, ako aj pravidlá nezlučiteľnosti;
  - i) požiadavky týkajúce sa poistného krytia alebo iných prostriedkov osobnej alebo kolektívnej profesijnej zodpovednosti;
  - j) požiadavky na jazykové znalosti, v rozsahu potrebnom pre vykonávanie povolania.

## Článok 7

### *Informácie a účasť zúčastnených strán*

Členské štáty vhodnými prostriedkami informujú občanov, príjemcov služieb, zastupiteľské združenia a príslušné zúčastnené strany, ktoré nie sú členmi povolania, pred zavedením nových alebo pozmeňujúcich legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie, a dajú im možnosť vyjadriť svoje stanoviská.

## Článok 8

### *Výmena informácií medzi príslušnými orgánmi*

1. Na účely účinného uplatňovania tejto smernice pred zavedením nových alebo pozmeňujúcich legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie členské štáty pravidelne, prípadne na báze *ad hoc*, podporujú výmenu informácií s príslušnými orgánmi ostatných členských štátov vo veciach, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, ako je napríklad konkrétny spôsob, akým regulujú povolanie alebo účinky regulácie zistené v podobných oblastiach činností.
2. Členské štáty informujú Komisiu o príslušných orgánoch zodpovedných za prenos a prijímanie informácií na účely uplatňovania odseku 1.

## Článok 9

### *Transparentnosť*

1. Dôvody, na základe ktorých sa možno domnievať, že ustanovenia posudzované v súlade s touto smernicou sú odôvodnené, nevyhnutné a primerané a Komisii sa oznamujú v súlade s článkom 59 ods. 5 a 6 smernice 2005/36/ES, sú zaznamenávané príslušnými orgánmi v databáze regulovaných povolaní, na ktorú sa vzťahuje článok 59 ods. 1 smernice 2005/36/ES a následne zverejnené Komisiou.
2. Členské štáty a iné zainteresované strany môžu predložiť svoje pripomienky Komisii alebo členskému štátu, ktorý ustanovenia oznámil.

## Článok 10

### *Preskúmanie*

1. Do 18. januára 2024 a potom každých päť rokov je Komisia povinná predložiť Európskemu parlamentu a Rade správu o vykonávaní a prínose tejto smernice vrátane, okrem iného, jej rozsahu a účinnosti.
2. V prípade potreby sa k správe uvedenej v odseku 1 priložia aj príslušné návrhy.

## Článok 11

### *Transpozícia*

1. Členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do . Komisii bezodkladne oznámia znenie týchto ustanovení.  
Členské štáty uvedú priamo v prijatých opatreniach alebo pri ich úradnom uverejnení odkaz na túto smernicu. Podrobnosti o odkaze upravujú členské štáty.
2. Členské štáty oznámia Komisii znenie hlavných ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré prijímajú v oblasti pôsobnosti tejto smernice.

## *Článok 12*

### *Nadobudnutie účinnosti*

Táto smernica nadobúda účinnosť [dvadsiatym] dňom po jej uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

## *Článok 13*

### *Adresáti*

Táto smernica je určená členským štátom.

V Bruseli

*Za Európsky parlament  
predseda*

*Za Radu  
predseda*