



Брюксел, 10.1.2017 г.  
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Предложение за

**ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

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

(текст от значение за ЕИП)

{SWD(2016) 462 final}

{SWD(2016) 463 final}

## **ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ**

### **1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО**

#### **• Основания и цели на предложението**

Основаният на по-дълбока интеграция и по-справедлив вътрешен пазар е основен приоритет за Комисията: „така че политиките, които създават растеж и работни места, да се поставят в центъра на политическата програма“<sup>1</sup>. Европейският съвет счете, че „изграждането на по-задълбочен и по-справедлив единен пазар ще бъде от решаващо значение за създаването на нови работни места, насърчаването на производителността и осигуряването на привлекателен климат за инвестиции и иновации“<sup>2</sup>. Трябва да се обърне особено внимание на съществената роля на професионалните услуги в икономиката на ЕС, като съществуват многобройни проучвания, които демонстрират неоползотворените ползи от разширяването на единния пазар в областта на услугите.

При липсата на хармонизирани изисквания на равнището на ЕС регулирането на професионалните услуги остава прерогатив на държавите членки. Всяка държава членка сама решава дали е необходимо да се намеси и да наложи правила и ограничения на достъпа до или упражняването на дадена професия, при условие че се спазват принципите на недискриминация и пропорционалност. В повечето случаи регулирането е обосновано и дори се приветства, какъвто е случаят например по отношение на въпросите, свързани със здравето и безопасността. С оглед обаче да се гарантира, че регулирането отговаря на целта и не създава необоснована тежест, то трябва да бъде внимателно проучено, за да се оцени напълно неговият ефект върху заинтересованите страни и по-широката бизнес среда. Гарантирането на оптимална регулаторна среда е от ключово значение в съответствие с приоритетите на Комисията за работни места и растеж. Ето защо съгласно стратегията за единния пазар<sup>3</sup> бяха обявени стъпки за въвеждане на предварителна проверка за пропорционалност, когато се провеждат реформи в регулирането на професионалните услуги.

Правото на труд в смисъл на свободата да се упражнява избраната от съответното лице професия или да се извършва стопанска дейност е заложено в Хартата на основните права на ЕС. Основните ползи от единния пазар на ЕС включват свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги. Ограниченията на тези свободи представлява особена тежест за МСП. Поради това регулаторните мерки трябва да бъдат надлежно обосновани посредством задълбочена оценка на пропорционалността.

„Регулирани професии“ означава дейности, при които се изискват определени професионални квалификации, и такива професии съществуват във всички сектори на икономиката. С течение на времето всяка държава членка е въвела различни правила, отразяващи отдавна установени традиции, било то под формата на държавно регулиране или саморегулиране от професионални сдружения. Като цяло съществуват основателни причини за регулиране поради необходимостта да се защитят основни цели от обществен интерес и по този начин се генерира стойност за обществото, например чрез поясняване на техническите знания, обучение и компетенции, с които

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

<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\\_bg](https://ec.europa.eu/growth/single-market_bg).

специалистите следва да разполагат, за да се гарантира защита на гражданите. При все това неподходящото регулиране може да бъде в тежест на специалистите, бизнеса и потребителите; тази тежест може да включва непропорционални изисквания за квалификация, широк набор от запазени дейности, задължително членство в професионални сдружения или други мерки. В това отношение Съдът нееднократно постанови, че дори ако се прилага без никаква дискриминация, националното регулиране на професиите и всяко изискване относно квалификацията има вероятност да възпрепятстват или да направят по-непривлекателно упражняването от страна на гражданите и дружества в ЕС на основните свободи, които са им гарантирани от Договора<sup>4</sup>. Съдът също така постанови, че фактът, че една държава членка налага по-облекчени правила от друга държава членка не означава, че правилата на втората са непропорционални и несъвместими с правото на ЕС. Държавите членки сами извършват оценка във всеки отделен случай, като вземат под внимание целия регулаторен контекст на съответната професия, дали е необходимо да въведат ограничения на достъпа до и упражняването на професионални дейности и кои ограничения са най-подходящи за преодоляване на конкретните опасения, свързани с обществения интерес.

През 2013 г. Директива 2005/36/ЕО, Директивата относно професионалните квалификации, беше изменена с Директива 2013/55/ЕС с цел модернизиране на правото на Съюза в областта на регулираните професии. Освен това с нея бяха въведени мерки за прозрачност и взаимна оценка между държавите членки по отношение на всички техни регулирани професии. Въз основа на информацията, представена от съответните компетентни органи в рамките на процеса за взаимна оценка, изглежда, че провеждането на такава оценка представлява предизвикателство за редица държави членки<sup>5</sup>. Фактът, че в повечето оценки липсва подходяща обосновка, предполага наличието на проблем, свързан с това как се оценява необходимостта от регулиране и как се оценяват неговите ефекти върху по-широката бизнес среда. Процесът на взаимна оценка разкри, че регулаторните решения понастоящем невинаги се основават на надежден и обективен анализ или се вземат по открит и прозрачен начин. В допълнение към това и въпреки задълбочените дискусии и насоките, осигурени досега от Комисията, това не е възпрепятствало въвеждането на нови ограничителни мерки без обективен и всеобхватен анализ. Държавите членки въведоха нови разпоредби, например за упражняване на правната професия, или въведоха или разшириха резервите от дейности, например за данъчни консултации или за екскурзоводи, без никаква оценка на пропорционалността или само с много повърхностна оценка.

Настоящият неравномерен контрол на регулирането на професиите в ЕС се отразява отрицателно на предоставянето на услуги и на мобилността на специалистите. Самостоятелните действия на държавите членки няма да гарантират съгласувана правна рамка на ЕС за оценка на пропорционалността на предвиденото национално регулиране и няма да решат съществуващите проблеми, пред които са изправени националните органи. Основните цели на действието за осигуряване на повече яснота по отношение на приложимите критерии, засилване на надеждността, прозрачността и съвместимостта между държавите членки и гарантиране, че правилата се прилагат по

<sup>4</sup> Вж. решение от 7 май 1991 г., Vlassopoulou, C-340/89 и решение от 30 ноември 1995 г., Gebhard, C-55/94.

<sup>5</sup> Както е обяснено по-подробно в придружаващата оценка на въздействието, почти година след транспонирането все още не се извършват около една трета от оценките на пропорционалността. В около 70 % от получените оценки е било взето решение да се запази статуквото въз основа на проведени оценки, които не са достатъчно развити.

еднакъв начин, за да се предотврати създаването на допълнителна тежест и разпокъсаност на единния пазар, биха могли да бъдат постигнати по-добре на равнището на ЕС поради неговия мащаб и ефекти чрез въвеждането на общоевропейски механизъм за оценка, който да се прилага от всички държави членки и по съпоставим начин. С оглед на честите промени в регулирането на професиите, без предприемане на действие на ЕС съществува риск от увеличаване на разликата между държавите, които вече прилагат добри регулаторни практики и правилно оценяват пропорционалността, преди да решат дали да въведат регулиране<sup>6</sup>, и държавите, които не го правят, като така ще се задълбочат несъответствията в качеството на регулирането. Това в крайна сметка ще окаже неблагоприятен ефект върху достъпа до професии и ще доведе до отрицателни последици както за потребителите, така и за икономиката.

За да се реши този въпрос, Комисията обяви в стратегията за единния пазар инициатива за въвеждане на проверка за пропорционалност, която да се провежда от държавите членки преди приемането или изменението на националните разпоредби във връзка с професиите. Съществува значителен потенциал да се увеличи създаването на растеж и работни места от държавите членки чрез повишаване на прозрачността на техните регулирани професии и като се извършва по-задълбочен анализ на пропорционалността преди приемането на нови правила и едновременно с това се осъществяват реформи в техните регулирани професии с цел осъвременяване на изискванията. Както се описва в оценката на въздействието, придружаваща настоящото предложение, многобройни проучвания показват как неподходящите регулаторни решения водят до нарушаване на конкуренцията чрез ограничаване на достъпа до пазара и по този начин могат да доведат до множество пропуснати възможности за заетост, по-високи цени за потребителите и възпрепятстване на свободното движение. Само от гледна точка на създаването на работни места в едно академично изследване се посочва, че в ЕС биха могли да бъдат създадени около 700 000 допълнителни работни места<sup>7</sup>, ако се предприемат мерки във връзка с ненужното и непропорционално регулиране.

Поради това проверката за пропорционалност е предвидена да подкрепи по-добри регулаторни практики и в крайна сметка резултатите от тях. Тя се прилага за нововъведени или преразгледани изисквания относно достъпа до или упражняването на регулирана професия. Тя консолидира съдебната практика на Съда относно пропорционалността на изискванията, ограничаващи достъпа до или упражняването на регулирани професии, но оставя на държавите членки свобода на преценка по отношение на това какво да се регулира и как, като тяхното решение се основава на доказателства, получени вследствие на задълбочена, прозрачна и обективна оценка. При нея се отчитат напълно специфичните характеристики на всяка професия и нейната регулаторна среда. Ползите от тази инициатива за специалисти, потребители и публичните администрации се изразява най-вече във факта, че така ще се гарантира по-добро регулиране на професиите, като не се допуска приемането на непропорционални правила. Настоящото предложение до голяма степен има за цел да бъде кодифицирана установената съдебна практика на Съда. Всяко отклонение от тази съдебна практика би

<sup>6</sup> Редовен икономически доклад на Световната банка, есен 2016 г.: Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue (Растеж, работни места и интеграция: услугите идват на помощ) <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>.

<sup>7</sup> „Measuring Prevalence and Labour Market impacts of Occupational Regulation in the EU“ (Измерване на разпространението и на въздействията върху пазара на труда на регулирането на професии в ЕС), Maria Koumenta, Queen Mary University of London и Mario Pagliero, Collegio Carlo Alberto Torino.

могло да изопачи предложението. Комисията може да оттегли едно решение, ако то е било изопачено по неговата същност.

Директива на ЕС би улеснила значително задължението на държавите членки да спазват принципа на пропорционалност и ще гарантира, че държавите членки прилагат проверката за пропорционалност по еднакъв начин на всички равнища на регулиране, така че да се избегне разпокъсаност на единния пазар.

Инициативата цели да осигури яснота и да насърчи извършването на обективни, надеждни и всеобхватни проверки за пропорционалност, за да се увеличат доверието и иновациите чрез редовни прегледи на националното регулиране на професиите. В основата на това действие е целта не само да се подпомогнат държавите членки да постигнат тези споделени цели, но и това да се направи по структуриран и опростен начин, така че да се облекчат техните административни задължения.

- **Съгласуваност със съществуващите разпоредби в тази област на политиката**

Предложението е в съответствие със и допълва съществуващите разпоредби на Директива 2005/36/ЕО.

- **Съгласуваност с другите политики на Съюза**

Предложението е в съответствие с приоритетите на Комисията, определени в стратегията за единния пазар (СЕП), както и с целите на ЕС за създаване на растеж и работни места, гарантиране на свободното движение на специалисти, подобряване на средата за предприятията и осигуряване на избор за потребителите.

Друго действие, обявено в СЕП, са периодичните насоки във връзка с конкретни нужди. Тази инициатива цели да се определят проблемите във всяка държава и професия, при които реформата на регулаторната рамка би била икономически изгодна, като на тази основа Комисията ще отправи препоръки за действие на равнището на държавите членки. Тези две действия се допълват взаимно, в смисъл че проверката за пропорционалност ще осигури общата рамка за критериите, които да се използват при оценка на пропорционалността на предвиденото регулиране, и клауза за влизане в сила, докато периодичните насоки относно нуждите от реформи ще бъдат съсредоточени върху конкретни въпроси, установени в съществуващото регулиране на определени професии или сектори.

Настоящото предложение е в съответствие със и допълва инициативата за подобряване на уведомленията съгласно Директивата за услугите. Докато посочената инициатива допълва съществуващата процедура за уведомление, приложима за ограничения съгласно Директивата за услугите, настоящото предложение внася яснота по отношение на критериите, които държавите членки следва да използват при оценката на пропорционалността на национални законопроекти за регулиране на професии, попадащи в обхвата на Директивата относно професионалните квалификации. Някои изисквания в националното регулиране на професиите (например изискванията за правна форма или капиталово участие) попадат в обхвата както на Директивата относно професионалните квалификации, така и на Директивата за услугите. В такива случаи оценката на пропорционалността ще следва правилата в настоящото предложение и информацията, която следва да се предостави в рамките на процедурата за уведомление съгласно Директивата за услугите, трябва да се основава на и да

отразява тази оценка. Съгласуваността между тези инструменти се гарантира, като настоящото предложение не включва никакви нови процедури за уведомление.

## **2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ**

### **• Правно основание**

Предложението се основава на член 46, член 53, параграф 1 и член 62 от ДФЕС.

Европейският съюз има право да предприема действия в областта на регулирането на професиите с цел постигане на целите на вътрешния пазар въз основа на членовете в ДФЕС относно свободното движение на хора и услуги. По-специално в член 46 от ДФЕС се предвижда приемането на специфични разпоредби в областта на свободното движение на работници, в член 53, параграф 1 от ДФЕС се предвижда приемане на директиви относно достъпа до и упражняването на дейности като самостоятелно заети лица, а член 62 от ДФЕС представлява основанията за правни актове относно упражняването на свободното предоставяне на услуги.

### **• Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

В съответствие с принципа на субсидиарност ЕС следва да действа само когато целите на предложеното действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки и когато целите могат да бъдат постигнати по-добре от ЕС. Както е видно от информацията, получена при взаимната оценка, използваните критерии и степента на оценките се различават значително в отделните държави членки. Настоящият неравномерен контрол на пропорционалността на регулирането на професиите в ЕС и ефектите от това оказват значително въздействие върху икономиката на ЕС като цяло, предоставянето на услуги и мобилността на специалистите. Независимо проведени проучвания и тези, възложени от Комисията, показват, че непропорционалното регулиране оказва отрицателно въздействие върху създаването на работни места, растежа, избора на потребителите, цените, иновациите, инвестициите и търговията<sup>8</sup>. Наред с това видяхме възможните ползи от предприеманите стъпки за реформа на регулирането, по отношение на които бе установено също така, че не оказват пряко въздействие върху защитата на легитимни обществени интереси:

---

<sup>8</sup> Вж. например в COM(2013) 676; „Цената на „отказа от Европа“ в областта на единния пазар“, Служба на ЕП за парламентарни изследвания, 2014 г.; „Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators“ (Изчисляване на надценките в сектора на услугите, определени чрез показатели за структурни реформи), Европейска комисия, 2015 г.; „Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade“ (Регулаторната хетерогенност като пречка за международната търговия с услуги), Н. Кох, А. Lehour, 2005 г.; „The discriminatory effect of domestic regulations on international services trade: evidence from firm-level data“ (Дискриминационният ефект на националните регулации върху международната търговия с услуги), EFIGE (Европейски дружества в условията на глобална икономика), 2012 г.; „Business services – Assessment of Barriers and their Economic Impact“ (Бизнес услуги — оценка на пречките и тяхното икономическо въздействие), Европейска комисия, 2015 г.; „The Economic Impact of Professional Services Liberalisation“ (Икономическото въздействие от либерализацията на професионалните услуги), Европейска комисия, 2014 г., [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).

- В Италия реформата Bersani от 2006 г. доведе до навлизането на нови участници на пазара, в резултат на което се повиши общата заетост сред младите фармацевти<sup>9</sup>.
- В Полша реформата на адвокатската професия, с която бяха въведени обективни правила за достъп, доведе почти до утрояване на броя на адвокатите между 2005 и 2015 г. и почти удвояване на броя на правните съветници без отрицателни ефекти върху заплатите и качеството<sup>10</sup>.
- В Гърция реформите доведоха до по-ниски цени за потребителите на услуги на агенти за недвижими имоти, юристи, счетоводители, данъчни консултанти и физиотерапевти, като тези области бяха либерализирани в резултат на проведената през 2011 г. реформа. Броят на новосъздадените кантори на нотариуси, одитори, екскурзоводи и лицензирани оценители нарасна повече от два пъти през 2014 г. в сравнение със средната годишна стойност преди либерализацията<sup>11</sup>.

При все това самостоятелните действия на държавите членки няма да гарантират съгласувана правна рамка на ЕС за оценка на пропорционалността на националното регулиране и няма да решат съществуващите проблеми, пред които са изправени националните органи. Поради това целите на действието, а именно надеждността и съпоставимостта на оценките на пропорционалността, биха могли да се постигнат по-успешно на равнището на ЕС чрез въвеждането на общоевропейски механизъм за оценка, който да се прилага по сходен начин от всички държави членки поради неговия мащаб и ефекти. По този начин националните законодателства ще отразяват критериите, определени в предложеното действие, които трябва да се отчетат от националните органи при оценка на пропорционалността на националното регулиране на професиите.

Поради това един подход на равнището на ЕС ще позволи на националните органи да извършват всеобхватни и съпоставими проверки на пропорционалността чрез създаване на прозрачна и предвидима правна рамка за оценка на пречките пред регулираните професии. Европейският съвет многократно призовава за действие в тази област. През февруари 2015 г. Европейският съвет призова за насоки<sup>12</sup>, след което Съветът приветства включването на проверката за пропорционалност в стратегията за единния пазар, като посочи, че „заявява отново, че единният пазар е основният двигател на растежа и създаването на работни места в Европа и има ключово значение за инвестициите и повишаването на европейската конкурентоспособност. Изтъква, че укрепването и задълбочаването на единния пазар изискват предприемането на незабавни и амбициозни действия, както на равнището на Съюза, така и на национално равнище, за да се постигнат конкретни и прагматични резултати, които са от пряка полза за потребителите и предприятията, по-конкретно за МСП“<sup>13</sup>. Наскоро през юни 2016 г. Съветът призова Комисията да предприеме стъпки „за да положи всички усилия за постигане на по-добро регулиране“<sup>14</sup>.

<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> Пак там.

<sup>11</sup> Пак там.

<sup>12</sup> Заключение на Съвета относно политиката за единния пазар, 2—3 март 2015 г., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6197-2015-INIT/bg/pdf>.

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

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

- **Пропорционалност**

Настоящото предложение е в съответствие с принципа на пропорционалност, установен в член 5, параграф 4 от ДЕС. Избраният вариант на политика цели постигане на подходящ баланс между гарантиране на целите от обществен интерес и качеството на услугите, от една страна, и подобряване на достъпа до и упражняването на регулирани професии за самите специалисти, както и осигуряване на по-голям избор за потребителите, от друга страна. Настоящото предложение спазва принципа на пропорционалност, като решенията водят до разходна ефективност и намаляват цялостната тежест върху публичната администрация, тъй като в предложението се предвиждат ясни критерии за провеждане на оценки на пропорционалността по отношение на регулирането на професиите и с него следва да се предотврати въвеждането на пречки пред изпълнението в резултат на ненужни мерки в бъдеще. Административната тежест, свързана с провеждането на проверка за пропорционалност, вече беше оценена в контекста на прегледа на Директивата относно професионалните квалификации през 2013 г. В съответствие с тази оценка произтичащите от настоящото предложение разходи за задължително провеждане на проверки за пропорционалност във връзка с налагането на регулации в бъдеще следва да бъдат с ограничено въздействие<sup>15</sup>. Този ефект може да бъде малко по-голям за онези държави членки, които понастоящем не прилагат директивата. При все това се очаква като цяло положителен ефект от гледна точка на административните разходи, тъй като в резултат на подобрената система ще има по-малка вероятност срещу държавите членки да бъдат образувани процедури за нарушение. Комисията възнамерява да работи съвместно с държавите членки, за да ги подпомогне допълнително в прилагането на настоящата директива и с цел още по-голямо ограничаване на разходите. Предложението не надхвърля необходимото за постигане на преследваните цели и в действителност представлява най-подходящият вариант за постигането им. Взаимната оценка беше основана на предоставените насоки; тя извади наяве оскъдни доказателства в подкрепа на тезата, че регулаторните решения понастоящем се основават на стабилен и обективен анализ или че се извършват по открит и прозрачен начин. Почти три години след въвеждането на взаимната оценка все още не е постъпила информация за около една трета от проверките за пропорционалност, а в около 70 % от случаите, в които е получена такава информация, заключението, което е било направено, е да се запази регулаторното статукво въпреки факта, че съответната проверка за пропорционалност не е убедителна. В допълнение към това степента на регулаторните промени в професиите е висока и Комисията е наясно, че продължават да съществуват фактори за въвеждане на нови регулаторни тежести за специалистите, без преди това да се провежда подходящ анализ на пропорционалността с оглед на нуждата от тези тежести, тяхната стойност или въздействието от тях.

- **Избор на инструмент**

Избраният инструмент е нова директива, която да осигури на държавите членки известна гъвкавост при транспонирането и прилагането, за да бъдат в състояние да уловят духа на закона и многоаспектността на принципа на пропорционалност. Директивата е обвързваща по отношение на резултата, който следва да бъде постигнат, и поради това представлява подходящ инструмент за изграждането на вътрешния пазар от гледна точка на свободното движение на работници, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги. Тъй като това са цели и на Европейския съюз, с Договора също така се налагат някои правни очаквания по отношение на държавите

<sup>15</sup> Виж оценката на въздействието, придружаваща настоящото съобщение.



членки, така че макар изборът дали и как да се регулира дадена професия остава в рамките на тяхната компетентност, той трябва да бъде съобразен с изискванията за обосноваване, пропорционалност и необходимост.

В оценката на въздействието се описва изчерпателно мащабът на проблема при регулираните професии и ефектите, които оказва ненужното регулиране върху европейската икономика като цяло, и също така се подчертават проблемите, пред които са изправени държавите членки при предприемането на подходящи мерки в тази насока. Директивата ще позволи на държавите членки да внедрят всеобхватна оценка на пропорционалността в своите съществуващи законодателни процедури и, тъй като Комисията не налага конкретна методология, това позволява на държавите членки да имат определена свобода на преценка, за да се съобразят със своите структури, без това да засяга крайната цел на директивата: наличието на съпоставим, прозрачен, надежден, обективен и основан на доказателства процес на вземане на решения. Поради тези причини Комисията прецени, че директивата представлява най-подходящият и ефективен отговор.

### **3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОТ ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

Преди същественото ѝ преработване през 2013 г. Директива 2005/36/ЕО бе подложена на задълбочена оценка по отношение на недостатъците на съществуващия процес за улесняване на свободното движение на специалисти. Въз основа на тези констатации с Директива 2013/55/ЕС, с която се изменя Директива 2005/36/ЕО, наред с други изисквания бе въведено задължение за държавите членки да оценяват пропорционалността на своите разпоредби във връзка с професиите. Въз основа на тези оценки и в съответствие с член 59, параграф 9 през януари 2017 г. от Комисията се очаква да представи на Европейския парламент и на Съвета своите окончателни констатации относно прегледа на националните разпоредби във връзка с професиите и относно оценките на пропорционалността, проведени от държавите членки, по целесъобразност придружени от предложения за последващи инициативи. Настоящото предложение не беше разработено въз основа на обща оценка на директивата, тъй като тя бе преразгледана едва наскоро, но независимо от това произтича от оценките на Комисията и представлява част от последващите инициативи, предложени съгласно член 59, параграф 9 от Директива 2013/55/ЕС като заключение от оценката на Комисията. Поради това възможността за допълнително предложение беше предвидена като част от последващите стъпки за подобряване на прилагането и ефикасността на новите разпоредби.

- **Консултации със заинтересованите страни**

В периода 27 май—22 август 2016 г. бе проведена обществена консултация. Получени бяха общо 420 отговора. Те включваха коментари на граждани, упражняващи регулирани професии лица, професионални сдружения, регулаторни органи, правителствени органи и академичните кръгове. Сред заинтересованите страни бе постигнат широк консенсус във връзка с това, че следва да се предприеме действие на равнището на ЕС, за да се внесе яснота и да се въведе общ подход по отношение на проверките за пропорционалност. Що се отнася до демографските характеристики на

респондентите, получихме широка подкрепа за обвързващо решение (директива): потребители; доставчици, както големи, така и малки предприятия; публични органи и синдикални организации — всички подкрепиха предложението. Някои професионални сдружения изразиха не толкова положително мнение. По-специално германският и австрийският сектор на занаятите се обявиха против, като организираха изпращането на идентични отговори от 100 сдружения на занаятите, в които бе отхвърлена идеята за действие на равнището на ЕС, независимо дали под формата на директива или посредством насоки. Решихме да запазим организирания отговор<sup>16</sup> при сумирането на резултатите от консултацията и, независимо от това, отново е налице широка подкрепа за нашето предложение. В допълнение към това консултацията демонстрира необходимостта от действие, тъй като бе установено многообразие от подходи към анализа не само на равнището на ЕС, но и в рамките на самите държави членки. Бе установена липса на яснота по отношение на наличието на каквито и да било аналитични и основани на пропорционалност очаквания при разработването на регулации, както и спорадичен подход по отношение на провеждането на консултации и прозрачността.

Обобщение на резултатите може да бъде намерено на адрес: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/).

Освен това на конференция на високо равнище, проведена от Комисията на 18 май 2016 г., беше дадена възможност за по-нататъшен обмен на мнения.

Въпросите също така бяха обсъдени с държавите членки на срещите на групата на високо равнище на 3 май 2016 г. и 10 ноември 2016 г.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Резултатите от взаимната оценка на регулирани професии, проведена от държавите членки заедно с Комисията, допринесоха за изготвянето на настоящото предложение.

Проучванията на ОИСР показват, че трудовата мобилност е ключов фактор за производителността, която на свой ред повишава икономическия растеж<sup>17</sup>. Освен това Комисията възложи провеждането на икономически проучвания на ефектите от реформите за регулаторните изисквания във връзка с достъпа до избрани професии в четири отделни държави: Германия, Гърция, Италия и Обединеното кралство<sup>18</sup>.

В допълнение към това съгласно неотдавнашно проучване, проведено през април 2015 г. във всичките 28 държави членки, за поне 21 % от работната сила в Европейския съюз (50 милиона души) може да се счита, че упражняват регулирана професия<sup>19</sup>.

- **Оценка на въздействието**

В съответствие със своята политика за по-добро регулиране службите на Комисията извършиха оценка на въздействието, в която се анализират различните варианти на политика и тяхното въздействие върху заинтересованите страни<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Общоприета практика в такива случаи е организираните отговори да се броят като един отговор.

<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> М. Koumenta и М. Pagliero (2016), „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU“. Вж.: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362?locale=bg>.

Различните варианти, проучени в оценката на въздействието, са:

Вариант 1: публикуване на насоки за пропорционалност и задълбочен обмен на информация между органите с цел въвеждане на общоевропейска проверка за пропорционалност за регулираните професии, което може да включва няколко варианта.

Вариант 2а: определяне на минимални критерии за извършване на проверки на пропорционалността, основани на и допълващи съдебната практика, и въвеждане на прозрачност в оценките на държавите членки посредством обвързващ инструмент (директива).

Вариант 2б: прилагане на същия подход като този при вариант 2а, но посредством препоръка.

Вариант 3а: включване на допълнителни процедурни аспекти към изброените във вариант 2а, като например обществени консултации и периодичен преглед посредством обвързващ инструмент (директива).

Вариант 3б: същите аспекти като при вариант 3а, но посредством препоръка.

В резултат на консултацията, опита и доказателствата, представени в рамките на оценка на въздействието, Комисията заключи, че най-добрият вариант за подобряване на сегашната ситуация е вариант 3а:

Вариант 1: подходът чрез насоки вече беше изпробван първо чрез публикуването на съобщение през 2013 г., а след това и чрез схема и насоки, предоставени в подкрепа на двугодишната взаимна оценка, от което стана видно, че по този начин не могат да се решат по подходящ начин установените регулаторни проблеми. В допълнение към това Комисията работи активно с държавите членки с цел да ги насърчи да обръщат повече внимание на въпросите, свързани с пропорционалността (чрез посещения в държавите членки, организиране на конференция, форуми по въпросите на единния пазар и работни семинари).

Вариант 2а: в този вариант се разглеждат проблемите, с които се сблъскват държавите членки при тълкуването на съдебната практика, поясняват се критериите, които следва да се оценят, и по този начин се постига подобряване на качеството на оценките и крайните резултати от тях.

Вариант 2б: този вариант и вариант 3б имат същите недостатъци като вариант 1. Прилагането на незадължителни мерки няма да реши проблема, свързан с държавите членки, които пренебрегват практиката да се извършва проверка за пропорционалност, и поради това такъв подход не би предотвратил въвеждането в бъдеще на ненужни тежести и не би осигурил ефективен механизъм за преодоляване на проблемите, установени чрез такива прегледи. На последно място, същите тези недостатъци ще ограничат възможността за споделяне на информация по по-прозрачен начин с гражданите и заинтересованите страни.

---

<sup>20</sup> Работен документ на службите на Комисията - Оценка на въздействието, придружаваща настоящото предложение (SWD(2016) 463).

Вариант 3а: периодичните прегледи ще гарантират, че се премахва вече неподходящото регулиране, докато въвеждането на консултации ще спомогне за засиленото участие на всички заинтересовани страни, включително организации за защита на потребителите и граждани, за да се гарантира отчитането и на техните интереси.

Вариант 3б: както и при вариант 2б, с незадължителен подход не може да се гарантира, че тези стъпки ще бъдат предприети.

Въз основа на опита и проведените оценки при изготвянето на настоящото предложение може да се заключи, че подходът, при който се оставя свобода на преценка, т.е. приемането на препоръка, няма да направи задължително провеждането на необходимия анализ, особено в най-трудните случаи. Общото задължение за извършване на периодични прегледи, за информиране на всички заинтересовани страни и за гарантиране на минимална обективност и безпристрастност ще се спазва само ако бъде въведено чрез правен акт, а това може да се гарантира само чрез директива.

На 9 октомври 2016 г. Комитетът за регулаторен контрол даде положително становище по тази инициатива. Основните препоръки на Комитета бяха, че следва да се повиши съгласуваността на предложението с други инициативи, да се обясни по-подробно мащабът на проблема и защо сегашните структури не са в състояние да го решат, да се поясни как ще функционират разпоредбите в предложението и да се посочат по-подробно мненията на заинтересованите страни и ефектите върху МСП, потребителите и националните органи. Тези препоръки бяха надлежно отчетени.

Становището може да бъде намерено на адрес:

[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).

Различните варианти на политиката и тяхното въздействие върху заинтересованите страни са разгледани подробно в оценката на въздействието, която е налична на следния уебсайт:

[http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8827&lang=bg](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8827&lang=bg).

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Взаимната оценка, проведена от държавите членки заедно с Комисията в периода 2014—2016 г., разкри неравномерен контрол на националните регулаторни мерки и липса на яснота по отношение на критериите, които трябва да бъдат използвани при оценките на пропорционалността. Заключение е, че в сегашния си вид оценките на пропорционалността, които се извършват на национално равнище и се основават на съдебната практика на Съда и на националните подходи, не постигат своя потенциал за генериране на добавена стойност във връзка с изграждането на единния пазар.

- **Основни права**

С предложението се насърчават правата, заложи в Хартата на основните права на ЕС, а именно свободата при избор на професия и свободата на стопанската инициатива.

#### **4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА**

Предложението не оказва въздействие върху бюджета на ЕС.

## **5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ**

- **Планове за изпълнение и механизъм за мониторинг, оценка и докладване**

Комисията ще докладва редовно на Съвета и на Европейския парламент относно прилагането и резултатите от проверката за пропорционалност на национално равнище. Планира се тази оценка да се извършва едновременно с оценката на Директивата относно професионалните квалификации.

- **Обяснителни документи (за директивите)**

Настоящото предложение не изисква допълнителни обяснителни документи, които да придружават транспонирането във вътрешното право, тъй като е основано на съществуващата съдебна практика и основните принципи за по-добро регулиране. Независимо от това при необходимост Комисията може да представи допълнителни насоки.

- **Подробно разяснение на конкретните разпоредби на предложението**

Членове 1 и 2 уреждат предмета и приложното поле на директивата, а именно да се създаде правна рамка за извършване на оценки на пропорционалността преди въвеждането на нови или изменението на съществуващи закони, подзаконови или административни разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии. Проверките за пропорционалност, обхващащи регулирането на конкретни професии, въведени с други инструменти на ЕС, не попадат в обхвата на настоящата директива.

Член 3 съдържа определенията, използвани в предложението, които до голяма степен са същите като определенията съгласно Директива 2005/36/ЕО. В допълнение към това са дадени определения за двата основни вида регулиране на професиите, а именно „запазени дейности“ и „защитени професионални звания“.

В член 4 се определя задължение за държавите членки да провеждат предварителна оценка на пропорционалността, подкрепена от качествени и по възможност количествени доказателства.

В член 5 се изброяват основанията, свързани с целите от обществен интерес, предвидени в ДФЕС или признати като такива от Съда. Въз основа на установената съдебна практика основанията от изцяло икономически характер с протекционистки по своето същество цел или ефекти или изцяло административни причини не могат да представляват императивни съображения, свързани с обществения интерес.

В член 6, параграф 1 се определя общо задължение за държавите членки преди да въведат нови или да изменят съществуващи разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, да оценят дали тези разпоредби са необходими и подходящи за гарантиране на постигането на преследваната цел и дали те не надхвърлят необходимото за постигане на въпросната цел. В член 6, параграф 2 се определят основните критерии, които трябва да бъдат отчетени от компетентните органи, като например естеството на рисковете, обхвата на запазените за дадена професия дейности, връзката между квалификацията и дейностите, икономическото въздействие на мярката и др. В член 6, параграф 3 се предвижда използването на по-малко ограничаващи средства за постигане на преследваната цел, като например използването на защитено професионално звание без запазване на дейностите само за специфична професия. Член 6, параграф 4 съдържа

преглед на елементите, които следва да бъдат отчетени при проучване на кумулативния ефект от всички съществуващи мерки, които ограничават достъпа до или упражняването на професии.

В член 7 се определя задължение преди въвеждането на нови мерки да се информират всички заинтересовани страни и да им се даде възможност да изразят своето мнение.

В член 8 се предвижда обмен на информация между компетентните органи на отделните държави членки, което позволява на държавата членка, която възнамерява да реформира дадена професия, да събере информация относно опита на други държави членки.

В член 9 се предвижда прозрачност на оценките на пропорционалността.

В член 10 се предвижда периодичен преглед на директивата.

Член 11 урежда транспонирането на директивата.

В член 12 се уточнява влизането в сила на директивата.

В член 13 се посочват адресатите на директивата.

Предложение за

## ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

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

(текст от значение за ЕИП)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

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

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет<sup>21</sup>,

като взеха предвид становището на Комитета на регионите<sup>22</sup>,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

- (1) Свободата при избор на професия е основно право. Хартата на основните права на Европейския съюз гарантира свободата при избор на професия, както и свободата на стопанската инициатива. Свободното движение на работници, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги са основни принципи на вътрешния пазар, залегнали в Договора. Поради това националните правила, с които се урежда достъпът до регулирани професии, не следва да представляват необоснована и непропорционална пречка за упражняването на тези основни права.
- (2) При липсата на конкретни разпоредби в правото на Съюза, които да хармонизират изискванията за достъпа до регулирана професия или нейното упражняване, държавите членки са в правото си да решат дали и как да регулират дадена професия при спазване на принципите на недискриминация и пропорционалност.
- (3) Принципът на пропорционалност е един от общите принципи на правото на Съюза. От съдебната практика следва<sup>23</sup>, че националните мерки, които има вероятност да възпрепятстват или да направят по-непривлекателно упражняването на основните свободи, гарантирани от Договора, следва да изпълняват четири условия: те следва да бъдат прилагани по недопускащ дискриминация начин, да бъдат обосновани от цели от обществен интерес, да

<sup>21</sup> ОВ С , г., стр. .

<sup>22</sup> ОВ С , г., стр. .

<sup>23</sup> Решение от 30 ноември 1995 г., Reinhard Gebhard/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, C-55/94, Recueil, стр. I-4165.

бъдат подходящи за постигане на преследваната от тях цел и не следва да надхвърлят това, което е необходимо за постигането ѝ.

- (4) С Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета<sup>24</sup> бе установено задължението за държавите членки да оценяват пропорционалността на своите изисквания, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, и да съобщават на Комисията резултатите от оценката, като се стартира т. нар. процес на взаимна оценка. Този процес означаваше, че държавите членки трябваше да извършат проверка на цялото си законодателство по отношение на всички професии, които са регулирани на тяхната територия.
- (5) Резултатите от процеса на взаимна оценка показаха липса на яснота по отношение на критериите, които следва да се използват от националните компетентни органи при оценката на пропорционалността на изисквания, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, както и неравномерен контрол по отношение на тези мерки на всички равнища на регулиране. Поради това с цел да се избегне разпокъсаност на вътрешния пазар и да се премахнат пречките пред достъпа до и упражняването на определени дейности от наети или самостоятелно заети лица, е необходимо да се установи общ подход на равнището на Съюза, с който да се предотврати приемането на непропорционални мерки.
- (6) В своето съобщение от 28 октомври 2015 г., озаглавено „Осъвременяване на единния пазар: повече възможности за гражданите и предприятията“<sup>25</sup>, Комисията посочи необходимостта от въвеждане на рамка за анализ на пропорционалността, която държавите членки да използват при прегледа на съществуващите разпоредби във връзка с професиите или при предлагането на нови такива.
- (7) Обхванатите от настоящата директива дейности се отнасят до регулираните професии, попадащи в обхвата на Директива 2005/36/ЕО. Настоящата директива следва да се прилага в допълнение към Директива 2005/36/ЕО и без да се засягат други разпоредби, определени в отделен акт на Съюза, относно достъпа до и упражняването на дадена регулирана професия.
- (8) Държавите членки следва да бъдат в състояние да разчитат на обща регулаторна рамка, основана на ясно определени правни понятия по отношение на различните начини за регулиране на дадена професия в рамките на Съюза. Съществуват няколко начина за регулиране на професии, например чрез запазване на достъпа до или упражняването на конкретна дейност за притежателите на професионална квалификация. Националните разпоредби също така могат да регулират начините за упражняване на дадена професия чрез определяне на условия за използването на професионални звания.
- (9) Тежестта на доказване на основателността и пропорционалността се носи от държавите членки. Поради това причините за регулиране, на които се позовава дадена държава членка като обосновка, следва да се придружават от анализ на целесъобразността и пропорционалността на въведената от тази държава мярка и от конкретни доказателства в подкрепа на нейните аргументи.

---

<sup>24</sup> Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 г. относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, 30.9.2005 г., стр. 22).

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



- (10) Необходимо е да се осъществява проверка по отношение на пропорционалността на законови, подзаконови или административни разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, редовно и с подходяща за съответната разпоредба честота. Прегледът на пропорционалността на ограничаващото национално законодателство в областта на регулираните професии следва да се основава не само на целта на това законодателство към момента на приемането му, но и на последиците от него, които се оценяват след приемането му. Оценката на пропорционалността на националното законодателство следва да се основава на промените, които са настъпили в съответната област след приемането на законодателството.
- (11) Държавите членки следва да извършват оценки на пропорционалността по обективен и независим начин, включително когато дадена професия се регулира по косвен път, като се предоставят правомощия на определен професионален орган за тази цел. По-специално, макар че оценката на местните органи, регулаторните органи или професионалните организации, чиято по-тясна близост до местните условия и специализираните им знания биха могли в определени случаи да ги поставят в по-добра позиция да определят най-добрия начин за постигане на целите от обществен интерес, съществуват конкретни причини за опасения в случаите, когато изборът на политика, осъществен от тези органи или власти, води до ползи за установените оператори за сметка на нови участници на пазара.
- (12) Когато достъпът до и упражняването на определени дейности като наети или самостоятелно заети лица зависи от спазването на определени разпоредби, свързани с конкретни професионални квалификации, определени пряко или косвено от държавите членки, трябва да се гарантира, че тези разпоредби са обосновани от цели от обществен интерес, като например целите по смисъла на Договора, а именно обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве, или от императивни съображения от общ интерес, признати като такива в съдебната практика на Съда. Важно е да се гарантира, че целите от обществен интерес са установени правилно, за да се определи степента на регулиране. Например с цел да се гарантира високо равнище на защита на общественото здраве държавите членки следва да разполагат с определена свобода на преценка да вземат решения относно степента на защита, която желаят да осигурят за общественото здраве, и начина, по който следва да бъде постигната тази защита. Освен това трябва да се поясни, че признатите от Съда императивни съображения от общ интерес включват запазването на финансовото равновесие на системата за социална сигурност; защитата на потребителите, получателите на услуги и работниците, съхраняването на доброто правораздаване; добросъвестността на търговските сделки, борбата с измамите и предотвратяване на отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци; безопасността по пътищата, опазването на околната среда и на градската среда, здравето на животните, интелектуалната собственост; защитата и опазването на националното историческо и културно наследство, цели на социалната политика и цели на културната политика. Съгласно установената съдебна практика причините от изцяло икономически характер с протекционистки по своето същество цели, както и изцяло административните причини, като например извършване на проверки или събиране на статистически данни, не могат да представляват императивни съображения от общ интерес.

- (13) Когато дадена държава членка възнамерява да регулира професия или да измени съществуващи правила, следва да се отчете естеството на рисковете, свързани с преследваните цели от обществен интерес, и по-специално рисковете за потребителите, специалистите или трети страни. Освен това следва да се има предвид, че в областта на професионалните услуги обикновено съществува асиметрия между наличието на информация сред потребителите и специалистите. Специалистите разполагат с високо равнище на технически знания, с които потребителите не разполагат, и поради това потребителите се затрудняват при определянето на качеството на предоставените им услуги.
- (14) С оглед да се изпълни изискването за пропорционалност мярката следва да бъде подходяща за осигуряване на постигането на набелязаната цел. Дадена мярка следва да бъде счетена за подходяща за осигуряване на постигането на набелязаната цел единствено ако действително отговаря на грижата за нейното съгласувано и систематично постигане, например когато се предприемат съпоставими мерки по отношение на сходни рискове, свързани с определени дейности, и когато всички изключения от съответните наложени ограничения се прилагат в съответствие с посочената цел. Освен това националната мярка следва да допринася за постигане на преследваната цел и поради това, ако тя не оказва влияние върху съображението, с което тя се обосновава, то тя не следва да се счита за подходяща.
- (15) Изискванията, свързани с професионални квалификации, следва да се считат за необходими само когато съществуващите мерки, като например законодателството за защита на потребителите, не може да се считат за подходящи или наистина ефективни за постигане на преследваната цел.
- (16) Измежду елементите, които националните органи следва да вземат предвид, от основно значение са следните: връзката между обхвата на професионалните дейности, обхванати от дадена професия, и изискваната професионална квалификация; сложността на задачите, по-специално по отношение на нивото, естеството и продължителността на изискваните обучение или опит; наличието на различни начини за придобиване на професионална квалификация; обхватът на професионалните дейности, запазени за притежатели на конкретна професионална квалификация, и по-специално дали запазените за определени професионалисти дейности могат да се споделят с други специалисти; степента на автономия при упражняването на регулирана професия, по-специално когато свързаните с регулирана професия дейности се осъществяват под контрола и отговорността на надлежно квалифициран специалист.
- (17) Когато дадена държава членка регулира определена професия, следва да се отчете фактът, че технологичните развития могат да намалят асиметрията между наличието на информация сред потребителите и специалистите. С оглед на скоростта на технологичните промени и научния прогрес актуализирането на изискванията за достъп може да бъде от особено значение за редица професии.
- (18) Компетентните органи следва надлежно да отчетат икономическото въздействие на мярката, включително анализа на разходите и ползите, по-специално по отношение на степента на конкуренция на пазара и качеството на предоставяните услуги, както и въздействието върху правото на труд и свободното движение на хора и услуги в Съюза. Въз основа на този анализ държавите членки следва да преценят по-специално дали степента на ограничаване на достъпа до или упражняването на регулирани професии в

Съюза е пропорционална на значението на преследваните цели и очакваните ползи.

- (19) Държавите членки следва да направят съпоставка между съответната национална мярка и алтернативни и по-малко ограничаващи решения, които биха позволили постигането на същата цел, но с налагане на по-малко ограничения. Когато мерките са обосновани от съображения за защита на потребителите и когато установените рискове са ограничени до отношенията между специалиста и потребителя, без да се засягат по неблагоприятен начин трети страни, целта би могла да се постигне с по-малко ограничаващи средства вместо запазени за специалисти дейности, например чрез защитени професионални звания или вписване в професионален регистър. Регулирането чрез запазени дейности следва да се използва само в случаи, при които мерките целят предотвратяване на риск от значителна вреда във връзка с цели от обществен интерес.
- (20) Националните органи следва да извършват всеобхватна оценка на обстоятелствата, при които се приема и прилага ограничаващата мярка, и по-специално да проучват кумулативния ефект от налагането на няколко изисквания в допълнение към конкретната професионална квалификация. Достъпът до и упражняването на определени дейности могат да бъдат обвързани със спазването на определени разпоредби, например правила, свързани с организацията на професията, задължително членство в професионален орган, професионална етика, надзор и професионална отговорност. Поради това при оценката на кумулативния ефект на мерките компетентните органи следва също така да вземат предвид и други съществуващи изисквания, като например непрекъснато професионално развитие, задължително членство в камара, регистрационни или разрешителни режими, количествени ограничения, изисквания за специфична правна форма и изисквания за капиталово участие, териториални ограничения, мултидисциплинарни ограничения и правила за несъвместимост, изисквания за застрахователно покритие, както и изисквания за владение на езици до степента, която е необходима за упражняване на професията. Мярка, въведена от дадена държава членка, не може да се счита за необходима за постигането на преследваната цел, ако по същество дублира вече въведени изисквания в контекста на други правила или процедури.
- (21) За правилното функциониране на вътрешния пазар е изключително важно да се гарантира, че преди въвеждането на нови мерки, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, държавите членки предоставят информация на гражданите, представителните сдружения или други съответни заинтересовани страни и им дават възможност да изразят своето мнение.
- (22) За да се улесни обменът на добри практики, всяка държава членка следва да насърчи съответните компетентни органи да споделят с другите държави членки подходяща и редовно актуализирана информация по отношение на регулирането на професиите.
- (23) С оглед да се повиши прозрачността и да се насърчат оценките на пропорционалността, основани на съпоставими критерии, е важно предоставяната от държавите членки информация да бъде лесно достъпна в базата данни на регулираните професии, за да се позволи на всички заинтересовани страни да представят коментари.

- (24) Тъй като целите на настоящата директива, а именно премахване на непропорционалните ограничения на достъпа до или упражняването на регулирани професии, не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, а поради мащаба на действието могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от Договора за Европейски съюз. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигането на тези цели,

ПРИЕХА НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

### *Член 1*

#### *Предмет*

В настоящата директива се определят правила относно обща рамка за извършване на оценки на пропорционалността преди въвеждането на нови закони, подзаконови или административни разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, или преди изменението на съществуващи такива, с цел да се гарантира правилното функциониране на вътрешния пазар.

### *Член 2*

#### *Приложно поле*

1. Настоящата директива се прилага спрямо изискванията в правните системи на държавите членки, с които се ограничава достъпът до дадена регулирана професия или нейното упражняване, или един от начините на упражняване, включително използването на професионално звание и разрешените професионални дейности във връзка с такова звание, които попадат в обхвата на Директива 2005/36/ЕО.
2. Съответните разпоредби от настоящата директива не се прилагат, когато в отделен акт на Съюза са установени специфични правила относно регулирането на дадена професия.

### *Член 3*

#### *Определения*

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

Освен това се прилагат следните определения:

- а) „защитено професионално звание“ означава форма на регулиране на професия, при която използването на звание във връзка с професионална дейност или група от професионални дейности пряко или косвено е обвързано с конкретна професионална квалификация в съответната област по силата на закони, подзаконови или административни разпоредби и когато неправомерното използване на това звание подлежи на санкции или други мерки;

- б) „запазени дейности“ означава форма на регулиране на професия, при която достъпът до професионална дейност или група от професионални дейности пряко или косвено е запазен по силата на закони, подзаконови или административни разпоредби за лицата, упражняващи регулирана професия, включително когато дейността се споделя с други регулирани професии.

#### Член 4

##### *Предварителна оценка на нови мерки*

1. Държавите членки гарантират, че преди въвеждането на нови закони, подзаконови или административни разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, или изменението на съществуващи такива, съответните компетентни органи извършват оценка на тяхната пропорционалност в съответствие с правилата, определени в настоящата директива.
2. Всяка от разпоредбите, предмет на параграф 1, се придружава от подробно изложение, което позволява да се оцени спазването на принципа на пропорционалност.
3. Мотивите, поради които дадена разпоредба се счита за обоснована, необходима и пропорционална, се подкрепят с качествени и по възможност количествени доказателства.
4. Държавите членки осъществяват проверка по отношение на пропорционалността на законите, подзаконовите или административните разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, като проверката е редовна и с подходяща за съответното регулиране честота, при което надлежно отчитат всички нови обстоятелства, настъпили след приемането на въпросната мярка.
5. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че посочената в параграф 1 оценка на пропорционалността се извършва по обективен и независим начин, включително чрез участието на независими органи за контрол.

#### Член 5

##### *Обосновка с цели от обществен интерес*

1. Държавите членки гарантират, че законите, подзаконовите или административните разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, които възнамеряват да въведат, както и измененията, които възнамеряват да направят в съществуващи разпоредби, са обосновани от цели от обществен интерес.
2. Съответните компетентни органи проучват по-специално дали тези разпоредби са обективно обосновани от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, или от императивни съображения от общ интерес, като например запазването на финансовото равновесие на системата за социална сигурност, защитата на потребителите,

получателите на услуги и работниците, съхраняването на доброто правораздаване, добросъвестността на търговските сделки, борбата с измамите и предотвратяване на отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци, безопасността по пътищата, опазването на околната среда и на градската среда, здравето на животните, интелектуалната собственост, защитата и опазването на националното историческо и културно наследство, цели на социалната политика и цели на културната политика.

3. Основанията от чисто икономически характер с протекционистки по своето същество цел или ефекти или чисто административните причини не представляват императивни съображения от общ интерес, обосноваващи ограничаване на достъпа до или упражняването на регулирани професии.

### *Член 6*

#### *Пропорционалност*

1. Преди въвеждането на нови закони, подзаконови или административни разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, или изменението на съществуващи такива държавите членки оценяват дали тези разпоредби са необходими и подходящи за гарантиране на постигането на преследваната цел и дали не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел.
2. При оценката на необходимостта и пропорционалността на разпоредбите съответните компетентни органи разглеждат по-специално:
  - а) естеството на рисковете, свързани с преследваните цели от обществен интерес, и по-специално рисковете за потребителите, специалистите или трети страни;
  - б) целесъобразността на разпоредбата, а именно доколко е подходяща за постигането на преследваната цел и дали в действителност отразява тази цел по последователен и систематичен начин и съответно дали отстранява установените рискове по сходен начин като при съпоставими дейности;
  - в) необходимостта от разпоредбата, и по-специално дали съществуващите правила от специфично или по-общо естество, като например законодателството в областта на безопасността на продуктите или законодателството за защита на потребителите, са недостатъчни за защита на преследваната цел;
  - г) връзката между обхвата на дейностите, които включва дадена професия или запазени за нея, и изискваната професионална квалификация;
  - д) връзката между сложността на задачите и необходимото притежаване на специфични професионални квалификации, по-специално по отношение на нивото, естеството и продължителността на изискваното обучение или опит, както и наличието на различни начини за придобиване на професионална квалификация;
  - е) обхвата на професионалните дейности, запазени за притежатели на конкретна професионална квалификация, а именно дали и защо запазените за определени професии дейности могат или не могат да се споделят с други професии;

- ж) степента на автономия при упражняването на регулирана професия и въздействието на правилата относно организацията и надзора по отношение на постигането на преследваната цел, по-специално когато свързаните с регулирана професия дейности се осъществяват под надзора и отговорността на надлежно квалифициран специалист;
  - з) научните и технологичните развития, които могат да намалят асиметрията на наличието на информация между специалистите и потребителите;
  - и) икономическото въздействие на мярката, по-специално върху степента на конкуренция на пазара и качеството на предоставяната услуга, както и въздействието върху свободното движение на хора и услуги в Съюза;
  - й) възможността за използване на по-малко ограничаващи средства за постигане на целта от обществен интерес;
  - к) кумулативния ефект на ограниченията както по отношение на достъпа до професията, така и на нейното упражняване, и по-специално как всяко от тези изисквания допринася за постигането на една и съща цел от обществен интерес и дали е необходимо за постигането ѝ.
3. За целите на параграф 2, буква й), когато мерките са обосновани от съображения за защита на потребителите и когато установените рискове са ограничени до отношенията между специалиста и потребителя, без да се засягат по неблагоприятен начин трети страни, съответните компетентни органи оценяват по-специално дали целта може да се постигне чрез защитено професионално звание без запазване на дейности.
4. За целите на параграф 2, буква к) съответните компетентни органи оценяват по-специално кумулативния ефект от налагането на някое от следните изисквания:
- а) запазени дейности, които съществуват паралелно със защитено професионално звание;
  - б) изисквания за непрекъснато професионално развитие;
  - в) правила, свързани с организацията на професията, професионална етика и контрол;
  - г) задължително членство в камара, регистрационни или разрешителни режими, по-специално когато тези изисквания предполагат притежаването на конкретна професионална квалификация;
  - д) количествени ограничения, по-специално изисквания, с които се ограничава броят на разрешенията за упражняване на професията или се определя минимален или максимален брой служители, ръководители или представители, притежаващи конкретни професионални квалификации;
  - е) изисквания за специфична правна форма или изисквания, свързани с капиталово участие или управление на дружество, до степента, до която тези изисквания са пряко свързани с упражняването на регулираната професия;
  - ж) териториални ограничения, по-специално когато професията се регулира по различен начин в части от територията на дадена държава членка;

- з) изисквания, с които се ограничава упражняването на регулирана професия съвместно или в рамките на партньорство, както и правила за несъвместимост;
- и) изисквания за застрахователно покритие или други средства за индивидуална или колективна защита, що се отнася до професионална отговорност;
- й) изисквания за владеене на езици до степента, която е необходима за упражняване на професията.

#### Член 7

##### *Информирание и участие на заинтересованите страни*

Държавите членки информират чрез подходящи средства гражданите, получателите на услуги, представителните сдружения и съответните заинтересовани страни, различни от упражняващите професията лица, преди въвеждането на нови закони, подзаконови или административни разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, или изменението на съществуващи такива, и им предоставят възможност да споделят своите мнения.

#### Член 8

##### *Обмен на информация между компетентните органи*

1. За целите на ефективното прилагане на настоящата директива, преди въвеждането на нови закони, подзаконови или административни разпоредби, с които се ограничава достъпът до или упражняването на регулирани професии, или изменението на съществуващи такива държавите членки насърчават редовния или, когато е подходящо, *ad hoc* обмен на информация с компетентните органи на други държави членки по въпроси, обхванати от настоящата директива, като например конкретния начин, по който регулират дадена професия, или последиците от регулиране, установени в сходни сектори на дейност.
2. Държавите членки информират Комисията относно компетентните органи, които отговарят за предаването и получаването на информация за целите на прилагането на параграф 1.

#### Член 9

##### *Прозрачност*

1. Причините, поради които се счита, че разпоредби, които са оценени съгласно настоящата директива, са обосновани, необходими и пропорционални, и които са съобщени на Комисията съгласно член 59, параграфи 5 и 6 от Директива 2005/36/ЕО, се вписват от съответните компетентни органи в базата данни на регулираните професии, посочена в член 59, параграф 1 от Директива 2005/36/ЕО, и след това се оповестяват публично от Комисията.



2. Държавите членки и други заинтересовани страни могат да представят коментари на Комисията или на държавата членка, която е отправила уведомление за разпоредбите.

#### *Член 10*

##### *Преглед*

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

#### *Член 11*

##### *Транспониране*

1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива, не по-късно от г. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби.  
  
Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условието и редът на позоваване се определят от държавите членки.
2. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива.

#### *Член 12*

##### *Влизане в сила*

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

#### *Член 13*

##### *Адресати*

Адресати на настоящата директива са държавите членки.

Съставено в Брюксел на година.

*За Европейския парламент*  
*Председател*

*За Съвета*  
*Председател*