

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2018/958 IRÁNYELVE**(2018. június 28.)****a szakmák új szabályozásának elfogadását megelőző arányossági tesztéről**

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 46. cikkére, 53. cikke (1) bekezdésére és 62. cikkére,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

a jogalkotási aktus tervezete nemzeti parlamenteknek való megküldését követően,

tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményére ⁽¹⁾,

a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően,

rendes jogalkotási eljárás keretében ⁽²⁾,

mivel:

- (1) A foglalkozás megválasztásának szabadsága alapvető jog. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: a Charta) garantálja a foglalkozás megválasztásának szabadságát, valamint a vállalkozás szabadságát. A munkavállalók szabad mozgása, a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága a belső piac alapvető, az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) rögzített elvei. A szabályozott szakmákhoz való hozzáférést szabályozó nemzeti szabályok ezért nem gördíthetnek indokolatlan vagy aránytalan akadályt ezen alapvető jogok gyakorlása elé.
- (2) A szabályozott szakmákhoz való hozzáférésre vagy azok gyakorlására vonatkozó követelményeket harmonizáló, uniós jogban megállapított különös rendelkezések hiányában a tagállam hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy – a megkülönböztetés tilalma elvének és az arányosság elvének keretein belül – kíván-e egy adott szakmát szabályozni, és ha igen, milyen módon.
- (3) Az arányosság elve az uniós jog általános elveinek egyike. Az ítélkezési gyakorlatból ⁽³⁾ következik, hogy az EUMSZ által garantált alapvető szabadságok gyakorlását akadályozó vagy kevésbé vonzóvá tévő nemzeti intézkedéseknek négy feltételnek kell megfelelniük, nevezetesen: alkalmazásuk hátrányos megkülönböztetéstől mentes kell, hogy legyen; közérdekű célokkal kell indokolni őket; az intézkedéseknek alkalmasnak kell lenniük az elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására; és nem léphetnek túl az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéken.
- (4) A 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet ⁽⁴⁾ arra kötelezi a tagállamokat, hogy értékeljék a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést, illetve azok gyakorlását korlátozó követelményeik arányosságát, és tájékoztassák a Bizottságot ezen értékelések eredményeiről, elindítva a „kölsönös értékelési folyamatot”. Ez a folyamat azt jelenti, hogy a tagállamoknak el kellett végezniük a területükön szabályozott valamennyi szakmára vonatkozó minden jogszabály átvilágítását.
- (5) A kölsönös értékelési folyamat eredményei az egyértelműség hiányát tárták fel a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést, illetve azok gyakorlását korlátozó követelmények értékelése során a tagállamok által alkalmazandó kritériumok tekintetében, valamint rámutattak arra, hogy e követelmények ellenőrzése nem egységes a szabályozás minden szintjén. A belső piac szétagoltságának elkerülése, valamint egyes munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként folytatott tevékenységek gyakorlásának megkezdése, illetve gyakorlása előtt álló akadályok felszámolása érdekében uniós szinten közös megközelítést kell alkalmazni, amely megakadályozza az aránytalan intézkedések elfogadását.
- (6) „Az egységes piac továbbfejlesztése: a polgárok és vállalkozások lehetőségeinek bővítése” című, 2015. október 28-i közleményében a Bizottság megállapította egy elemzési arányossági keret elfogadásának szükségességét, amelynek segítségével a tagállamok felülvizsgálhatják meglévő szakmai szabályozásaikat, illetve újakat terjeszthetnek elő.

⁽¹⁾ HL C 288., 2017.8.31., 43. o.

⁽²⁾ Az Európai Parlament 2018. június 14-i álláspontja (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé) és a Tanács 2018. június 21-i határozata.

⁽³⁾ A Bíróságnak a C-55/94 sz., Gebhard ügyben 1995. november 30-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:1995:411, 37. bekezdés.

⁽⁴⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/36/EK irányelve (2005. szeptember 7.) a szakmai képesítések elismeréséről (HL L 255., 2005.9.30., 22. o.).

- (7) Ezen irányelv célja szabályok megállapítása az új szakmai szabályozások bevezetését, vagy a meglévő szakmai szabályozások módosítását megelőző arányossági értékeléseket illetően annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a belső piac megfelelő működését, garantálva ugyanakkor az átláthatóságot és a fogyasztóvédelem magas szintjét.
- (8) Ezen irányelv hatálya a 2005/36/EK irányelv hatálya alá tartozó szabályozott szakmák körébe tartozó tevékenységekre terjed ki. Ez az irányelv a már meglévő szabályozott szakmákhoz vagy a tagállamok által esetleg szabályozni kívánt új szakmákhoz való hozzáférést, illetve azok gyakorlását korlátozó követelményekre alkalmazandó. Ez az irányelv a 2005/36/EK irányelvet kiegészítve, és egy adott szabályozott szakmához való hozzáférésre, illetve annak gyakorlására vonatkozóan egy külön uniós jogi aktusban megállapított egyéb rendelkezések sérelme nélkül alkalmazandó.
- (9) Ez az irányelv nem érinti a tagállamok azon hatáskörét, hogy meghatározzák az oktatási és szakmai képzési rendszereik szervezeti felépítését és tartalmát, különösen az ahhoz való jogukat, hogy szakmai szervezetekre ruházzák át a szakmai oktatás és képzés szervezésével és felügyeletével kapcsolatos hatásköröket. Nem tartoznak ezen irányelv hatálya alá azok a rendelkezések, amelyek nem korlátozzák a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést, illetve azok gyakorlását, ideértve a képzések tartalmában végrehajtott szerkesztési változtatásokat vagy technikai kiigazításokat, illetve a képzési szabályzatok korszerűsítését is. Amennyiben a szakmai oktatás vagy képzés javadalmazott tevékenységeket foglal magában, garantálni kell a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát.
- (10) Nem alkalmazandó az ezen irányelv különös rendelkezéseiben előírt arányossági értékelés, amennyiben a tagállamok valamely adott szakmának egy olyan külön uniós jogi aktusban előírt szabályozásához kapcsolódó konkrét követelményeket ültetnek át, amely nem biztosít választási lehetőséget a tagállamoknak az átültetés pontos módja tekintetében.
- (11) A tagállamoknak egy olyan közös keretszabályozásra kell tudniuk támaszkodni, amely világosan meghatározott jogi fogalmakon alapul egy szakma Unió-szerte különböző módokon való szabályozására vonatkozóan. Egy szakma szabályozásának számos módja van, így például az, hogy egy adott tevékenységhez való hozzáférést vagy egy adott tevékenység gyakorlását egy bizonyos képesítés birtokosai számára tartják fenn. A tagállamok egy szakma gyakorlásának valamelyik módját úgy is szabályozhatják, hogy meghatározzák a szakmai címek használatának feltételeit, vagy hogy kizárólag az önálló vállalkozókra, a szakképzett munkavállalókra, vagy a vállalkozások vezetőire vagy jogi képviselőire írnak elő képesítési követelményeket, különösen abban az esetben, ha a tevékenységet jogi személyek gyakorolják szakmai vállalkozás formájában.
- (12) Mielőtt a tagállamok a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést vagy azok gyakorlását korlátozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseket vezetnének be, illetve a meglévő ilyen rendelkezéseket módosítanák, értékelniük kell e rendelkezések arányosságát. Az értékelés mértékének arányban kell állnia a bevezetendő rendelkezés jellegével, tartalmával és hatásával.
- (13) A tagállamokat terheli az indokoltság és arányosság bizonyítása. A tagállamnak a szabályozás indoklásában felsorolt okokhoz az általa elfogadott intézkedés megfelelőségét és arányosságát alátámasztó elemzést, valamint az érveit alátámasztó konkrét bizonyítékokat kell mellékelnie. Bár a tagállamnak nem feltétlenül kell az intézkedés elfogadását megelőzően az annak arányosságát tanúsító célzott tanulmányt, bizonyítékot vagy anyagot bemutatnia, ugyanakkor olyan objektív elemzést kell készítenie, amely figyelembe veszi az adott tagállam sajátos körülményeit, és igazolja, hogy a közérdekű célok megvalósulását érintő kockázatok ténylegesen fennállnak.
- (14) A tagállamoknak objektív és független módon kell elvégezniük az arányossági értékeléseket, beleértve azt is, ha egy szakmát közvetve szabályoznak azáltal, hogy e szabályozási hatáskört egy bizonyos szakmai szervezetre ruházzák. Ezek az értékelések magukban foglalhatnak egy, a tagállam által véleménynyilvánítással megbízott független testülettől – akár a nemzeti jogalkotási folyamatban részt vevő, meglévő szervezetektől is – kapott véleményt is. Ez különösen fontos azokban az esetekben, amikor az értékelést olyan helyi hatóságok, szabályozó szervek vagy szakmai szervezetek végzik, amelyek a helyi körülményekhez való közelségük és különös ismereteik folytán bizonyos esetekben jobban meg tudják ítélni, hogy mi a közérdekű célok megvalósításának legjobb módja, de amelyek szakpolitikai döntései a meglévő gazdasági szereplőknek kedvezhetnek a munkaerőpiacra belépők rovására.
- (15) Helyénvaló elfogadásuk után figyelemmel kísérni a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést, illetve azok gyakorlását korlátozó új vagy módosított rendelkezések arányosságát. A szabályozott szakmák területén meglévő, valamely korlátozó jellegű nemzeti intézkedés arányosságának felülvizsgálata nemcsak az adott nemzeti intézkedésnek az elfogadása idején meghatározott célján kell, hogy alapuljon, hanem hatásain is, amelyek az intézkedés elfogadását követően értékelendők. A nemzeti intézkedés arányosságának értékelését a szabályozott szakma területén az intézkedés elfogadását követően történt fejlemények alapján kell elvégezni.

- (16) Ahogyan azt az állandó ítélkezési gyakorlat is megerősíti, tilos a nemzeti jogszabályokból fakadó minden olyan indokolatlan korlátozás – ideértve az állampolgárságon vagy a lakóhelyen alapuló megkülönböztetést is –, amely a letelepedés vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozza.
- (17) Amennyiben a munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként folytatott tevékenységek gyakorlása megkezdésének, illetve gyakorlásának feltétele – a tagállamok által közvetlenül vagy közvetve előírt – meghatározott szakmai képzésre vonatkozó egyes követelményeknek való megfelelés, szükséges annak biztosítása, hogy az ilyen követelményeket közérdekű célok indokolják, mint például az EUMSZ szerinti ilyen célok, nevezetesen a közrend, a közbiztonság és közegészségügy, vagy olyan közérdeken alapuló kényszerítő körülmények, amelyeket a Bíróság az ítélkezési gyakorlatában ekként elismert. Azt is szükséges tisztázni, hogy a Bíróság által elismert közérdeken alapuló kényszerítő körülmények többek között a következők: a társadalombiztosítási rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése; a fogyasztók védelme, a szolgáltatások igénybevevőinek védelme – többek között a kézműves munka minőségének biztosítása révén – és a munkavállalók védelme; az igazságszolgáltatás megfelelő működésének biztosítása; a kereskedelmi ügyletek méltányosságának biztosítása; a csalás elleni küzdelem, valamint az adócsalás és adókikerülés megelőzése és az adóellenőrzés hatékonyságának megőrzése; a közlekedésbiztonság; a környezetvédelem és a városi környezet védelme; az állategészségügy; a szellemi tulajdon; a nemzeti történelmi és művészeti örökség megóvása és megőrzése; a szociálpolitikai célok; és a kultúrpolitikai célok. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tisztán gazdasági okok, nevezetesen a nemzeti gazdaság előmozdítása az alapvető szabadságok rovására, valamint a tisztán adminisztratív okok – így például az ellenőrzések végrehajtása vagy statisztikák gyűjtése – nem minősülnek közérdeken alapuló kényszerítő körülménynek.
- (18) Az arányosság korlátain belül a tagállamoknak kell meghatározniuk egyrészt azt, hogy milyen szintű védelemben kívánják részesíteni a közérdekű célokat, másrészt a szabályozás megfelelő szintjét. Az, hogy valamely tagállam kevésbé szigorú szabályokat ír elő, mint egy másik tagállam, nem jelenti azt, hogy ez utóbbi tagállam szabályai aránytalanok, és ezért az uniós joggal összeegyeztethetetlenek lennének.
- (19) A közegészség védelmével összefüggésben az EUMSZ 168. cikke (1) bekezdésének megfelelően valamennyi uniós szakpolitika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészség magas szintű védelmét. Ezen irányelv teljes mértékben összhangban áll ezzel a céllal.
- (20) Annak biztosítása érdekében, hogy az általuk bevezetett rendelkezések, valamint a meglévő rendelkezések általuk eszközölt módosításai arányosak legyenek, a tagállamoknak meg kell vizsgálniuk az arányosság értékeléséhez szükséges kritériumokat, illetve a szóban forgó szabályozott szakma szempontjából releváns további kritériumokat. Amennyiben egy tagállam szabályozni kíván egy szakmát, illetőleg módosítani a meglévő szabályokat, figyelembe kell venni a kitűzött közérdekű célokhoz kapcsolódó kockázatok – különösen a szolgáltatások igénybevevőit, köztük a fogyasztókat, valamint a szakembereket, illetve a harmadik feleket érintő kockázatok – jellegét. Azt is szem előtt kell tartani, hogy a szakmai szolgáltatások terén általában információs aszimmetria áll fenn a fogyasztók és a szakemberek között, mivel a szakemberek magas szintű szaktudást mutatnak fel, amellyel a fogyasztók esetleg nem rendelkeznek.
- (21) A szakmai képzéshez kapcsolódó követelményeket úgy kell tekinteni, hogy ezek csak akkor szükségesek, ha a meglévő intézkedések – mint például a termékbiztonsági jogszabályok vagy a fogyasztóvédelmi jogszabályok – nem tekinthetők alkalmasnak, illetve valóban hatékonyak a kitűzött cél elérésére.
- (22) Az arányosság követelményének való megfelelés érdekében az intézkedésnek alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél megvalósítására. Egy intézkedés csak akkor tekinthető alkalmasnak a kitűzött cél megvalósítására, ha hitelesen tükrözi az e cél koherens és szisztematikus megvalósítására irányuló törekvést, például amennyiben az egyes tevékenységekkel kapcsolatos hasonló kockázatokat összehasonlítható módon kezelik, és amennyiben a szóban forgó korlátozások alóli bármely kivételt a kitűzött céllal összhangban alkalmaznak. A nemzeti intézkedésnek továbbá ténylegesen hozzá kell járulnia a kitűzött cél eléréséhez, és ezért, amennyiben ezen intézkedés nincs hatással az indoklás alapjául szolgáló okra, akkor nem tekinthető megfelelőnek.
- (23) A tagállamoknak megfelelően figyelembe kell venniük az intézkedés által a személyek és a szolgáltatások Unión belüli szabad mozgására, a fogyasztók választási lehetőségeire és a nyújtott szolgáltatás minőségére gyakorolt hatásokat. Ennek alapján a tagállamoknak meg kell bizonyosodniuk különösen arról, hogy a szabályozott szakmákhoz való hozzáférés, illetve azok gyakorlása korlátozásának mértéke arányos-e a kitűzött célok és a várt előnyök jelentőségével.
- (24) A tagállamoknak el kell végezniük a kérdéses nemzeti intézkedés, valamint azon alternatív és kevésbé korlátozó eszközök összehasonlítását, amelyek lehetővé tennék az azonos cél elérését, ugyanakkor kevesebb korlátozást írnának elő. Amennyiben az intézkedéseket kizárólag a fogyasztóvédelem teszi indokolttá, és amennyiben az azonosított kockázatok a szakember és a fogyasztó közötti kapcsolatra korlátozódnak, és ezáltal harmadik feleket nem érintenek hátrányosan, a tagállamoknak fel kell mérniük, hogy céljuk elérhető lenne-e az egyes tevékenységek bizonyos szakembereknek való fenntartásánál kevésbé korlátozó eszközökkel is. Abban az esetben például, ha a fogyasztók észszerűen választhatnak, hogy a képzett szakemberek szolgáltatásait veszik igénybe, vagy sem, kevésbé

korlátozó eszközöket kell alkalmazni, például az adott szakmai cím védelmét, vagy egy szakmai nyilvántartásba való felvételt. A fenntartott tevékenységek útján történő szabályozást és a védett szakmai címeket abban az esetben kell fontolóra venni, ha az intézkedések célja a közérdekű célokat, például a közegészséget súlyosan veszélyeztető kockázat megelőzése.

- (25) Ha az a vizsgált intézkedés természete és tartalma szempontjából releváns, a tagállamoknak az alábbi elemeket is figyelembe kell venniük: a szakma által felölelt szakmai tevékenységek köre és az előírt szakmai képzés közötti kapcsolat; a feladatok bonyolultsága, különösen ami az előírt képzés és tapasztalat szintjét, jellegét és időtartamát illeti; a szakmai képzés megszerzésének többféle lehetséges módja; a csak bizonyos szakembereknek fenntartott tevékenységek megoszthatók-e más szakemberekkel; továbbá az autonómia mértéke a szabályozott szakma gyakorlása során, különösen ha a szabályozott szakmához kapcsolódó tevékenységeket egy megfelelően képzett szakember ellenőrzése és felelőssége mellett végzik.
- (26) Ez az irányelv figyelembe veszi a tudományos és technológiai fejlődést, valamint hozzájárul a belső piac – többek között a digitális környezetben történő – megfelelő működéséhez. Tekintettel a gyors technológiai változásra és a tudományos fejlődésre, a tevékenységek gyakorlásának megkezdésére vonatkozó követelmények aktualizálása különösen fontos lehet számos szakma, különösen az elektronikus úton nyújtott szakmai szolgáltatások esetében. Amennyiben egy tagállam szabályoz egy szakmát, figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a tudományos és technológiai fejlődés csökkentheti vagy növelheti a szakemberek és fogyasztók közötti információs aszimmetriát. Amennyiben a tudományos és technológiai fejlődés magas kockázatot hordoz a közérdekű célokra nézve, a tagállamoknak szükség esetén ösztönözniük kell a szakembereket arra, hogy tartsanak lépést e fejlődéssel.
- (27) A tagállamoknak el kell végezniük azon körülmények átfogó értékelését, amelyek között az intézkedést elfogadták és végrehajtották, és meg kell vizsgálniuk különösen az új vagy módosított rendelkezések és a szakmához való hozzáférést vagy annak gyakorlását korlátozó követelmények hatását. Egyes tevékenységek gyakorlása megkezdésének, illetve gyakorlásának feltétele lehet több követelménynek való megfelelés, úgymint a szakma megszervezésével kapcsolatos szabályok, a kötelező szakmai szervezeti vagy testületi tagság, valamint a szakmai etikai, felügyeleti és felelősségi előírások. Ezért az új vagy módosított rendelkezések hatásának értékelésekor a tagállamoknak figyelembe kell venniük a meglévő követelményeket, ideértve a folyamatos szakmai fejlődést, a kötelező szakmai szervezeti vagy testületi tagságot, a regisztrációs vagy engedélyezési rendszereket, a mennyiségi korlátozásokat, a meghatározott jogi formára és a tulajdonosi részesedésre vonatkozó követelményeket, a területi korlátozásokat, a multidisziplináris korlátozásokat, az összeférhetetlenségi szabályokat, a biztosítási fedezetre vonatkozó követelményeket, a nyelvismeretre vonatkozó követelményeket, amennyiben ezek az adott szakma gyakorlásához szükségesek, a rögzített minimális és/vagy maximális díjszabási követelményeket, valamint a reklámozásra vonatkozó követelményeket.
- (28) További követelmények bevezetése alkalmas lehet a közérdekű célok elérésére. Önmagában az, hogy ezek egyedi és kombinált hatásait értékelni kell, még nem jelenti azt, hogy ezek a követelmények aránytalanok lennének. A folyamatos szakmai fejlődés követelménye például megfelelő lehet annak biztosítására, hogy a szakemberek lépést tartsanak szakterületük fejlődésével, amennyiben a követelmény nem ír elő megkülönböztető és aránytalan feltételeket a munkaerőpiacra belépők kárára. A kötelező szakmai szervezeti vagy testületi tagság ugyanígy megfelelőnek tekinthető, amennyiben az állam ezeket a szakmai szervezeteket vagy testületeket bízta meg a szóban forgó közérdekű cél megővésével, például egy szakma jogszerű gyakorlásának felügyeletével, vagy a rendszeres szakmai továbbképzés megszervezésével vagy felügyeletével. Ha egy szakma függetlenségét nem lehet más módon megfelelően garantálni, a tagállamok fontolóra vehetik biztosítékok alkalmazását, például a szakmán kívüli személyek tulajdonosi részesedésének korlátozását, illetve annak előírását, hogy a szavazati jogok többségével a szakmát gyakorló személyeknek kell rendelkezniük, egészen addig, amíg e biztosítékok alkalmazása nem haladja meg a közérdekű cél védelméhez szükséges mértéket. A tagállamok fontolóra vehetik a szolgáltatók által betartandó, rögzített minimális és/vagy maximális díjszabási követelmények bevezetését, különösen olyan szolgáltatások esetében, amelyek vonatkozásában ez a költségek megtérítése elvénél tényleges érvényesítéséhez szükséges, amennyiben e korlátozás arányos, és – szükség esetén – lehetőség van a minimális és/vagy maximális díjaktól való eltérésre. Amennyiben a további követelmények bevezetése megkettőzi azokat a követelményeket, amelyeket a tagállamok korábban vezettek be egyéb szabályokkal és eljárásokkal összefüggésben, e követelmények nem tekinthetők a kitűzött cél elérése szempontjából arányosnak.
- (29) A 2005/36/EK irányelv II. címe értelmében a tagállamok a más tagállamban letelepedett, szakmai szolgáltatásokat ideiglenesen és alkalmi jelleggel nyújtó szolgáltatókra nézve nem írhatnak elő az említett irányelv által tiltott követelményeket vagy korlátozásokat, például a szakmai szervezet vagy testület engedélyének beszerzését, a szakmai szervezet vagy testület általi nyilvántartásba vételt, szakmai szervezeti vagy testületi tagságot, vagy azt, hogy egy szabályozott szakmához való hozzáférés vagy annak gyakorlása érdekében képviselővel rendelkezzenek a fogadó tagállam területén. A tagállamok szükség esetén előírhatják az ideiglenes jelleggel szolgáltatást nyújtani kívánó szolgáltatók számára, hogy az első szolgáltatásnyújtást megelőzően írásbeli nyilatkozatban nyújtsanak tájékoztatást, és ezt a nyilatkozatot évente újítsák meg. Ezért a szakmai szolgáltatások nyújtásának megkönnyítése érdekében, a szolgáltatás ideiglenes vagy alkalmi jellegét szem előtt tartva ismételten hangsúlyozni kell, hogy a

követelményeknek, például az automatikus ideiglenes nyilvántartásba vétellel, a szakmai szervezeti vagy területi formális tagsággal, az előzetes nyilatkozatokkal és dokumentumokkal, illetve illeték vagy díj fizetésével kapcsolatos követelményeknek arányosaknak kell lenniük. Ezek a követelmények nem róhatnak aránytalan terheket a szolgáltatásnyújtókra, és nem akadályozhatják, illetve nem tüntethetik fel kevésbé vonzóznak a szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlását. A tagállamoknak különösen értékelniük kell azt, hogy arányos-e az a követelmény, hogy egyes információkat és dokumentumokat a 2005/36/EK irányelv szerint kell benyújtani, valamint az a lehetőség, hogy további adatok a tagállamok közötti közigazgatási együttműködés révén a belső piaci információs rendszeren keresztül szerezhetők be, és hogy elegendő-e ez a követelmény, illetve lehetőség ahhoz, hogy meg lehessen előzni a vonatkozó szabályok szolgáltatók általi kijátszásának komoly kockázatát. Ezt az irányelvet nem kell azonban alkalmazni a hatályos foglalkoztatási szabályok és feltételek betartását célzó intézkedésekre.

- (30) Ahogyan azt az állandó ítélkezési gyakorlat is megerősíti, az emberi egészség és az emberi élet az elsők az EUMSZ által oltalmazott érdekek között. Ebből következően a tagállamoknak megfelelően figyelembe kell venniük az emberi egészség magas szintű védelmének biztosítására irányuló célkitűzést akkor, amikor értékeli az egészségügyi szakmákra vonatkozó követelményeket, például a fenntartott tevékenységekkel, a védett szakmai címekkel, a folyamatos szakmai fejlődéssel, a szakma megszervezésével, a szakmai etikával vagy a szakmai felügyelettel kapcsolatos követelményeket, szem előtt tartva ugyanakkor a 2005/36/EK irányelvben rögzített minimális képzési feltételeket. A tagállamoknak biztosítaniuk kell különösen azt, hogy az egészségügyi szakmák szabályozása – mivel kihat a közegészségre és a betegbiztonságra – arányos legyen és hozzájáruljon az egészségügyi ellátáshoz való, a Charta által alapjogként elismert hozzáférés garantálásához, valamint a polgároknak a területükön nyújtott biztonságos, magas színvonalú és hatékony egészségügyi ellátáshoz. Az egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos szakpolitikák kialakítása folyamán szem előtt kell tartani a szolgáltatás hozzáférhetősége és magas színvonala, valamint a gyógyszerek megfelelő és biztonságos rendelkezésre állásának biztosítása iránti igényt – összhangban az adott tagállam területén jelentkező közegészségügyi szükségletekkel –, illetve azt az igényt, hogy biztosított legyen az egészségügyi szakemberek szakmai függetlensége. Az egészségügyi szakmák szabályozásának indokolása tekintetében a tagállamoknak szem előtt kell tartaniuk az emberi egészség magas szintű védelmének biztosítására irányuló célkitűzést, beleértve a polgároknak nyújtott egészségügyi ellátás hozzáférhetőségét és magas színvonalát, valamint a gyógyszerek megfelelő és biztonságos rendelkezésre állását, figyelembe véve az ezen irányelv 1. cikkében említett mérlegelési jogkört.
- (31) A belső piac megfelelő működéséhez elengedhetetlen annak biztosítása, hogy a tagállamok tájékoztassák a polgárokat, az érdekképviselői szervezeteket és az egyéb releváns érdekelt feleket – köztük a szociális partnereket – a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést, illetve azok gyakorlását korlátozó új követelmények bevezetése, illetve a meglévő követelmények módosítása előtt. A tagállamoknak az összes érintett felet be kell vonniuk és meg kell adniuk számukra a lehetőséget álláspontjuk ismertetésére. A tagállamoknak – adott és indokolt esetben – a nemzeti eljárásaiknak megfelelően nyilvános konzultációkat kell lefolytatniuk.
- (32) Emellett a tagállamoknak teljes mértékben figyelembe kell venniük a polgárok igazságszolgáltatáshoz való hozzáférési jogát, amelyet a Charta 47. cikke, valamint az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 19. cikkének (1) bekezdése garantál. Ebből következően a nemzeti jogban és az alkotmányos alapelvekben meghatározott eljárásokkal összhangban a nemzeti bíróságok számára lehetővé kell tenni, hogy értékeljék az ezen irányelv hatálya alá tartozó követelmények arányosságát annak biztosítása érdekében, hogy minden természetes és jogi személy hatékony védelmet élvezzen a foglalkozás megválasztásának szabadságát, a letelepedés szabadságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó rendelkezésekkel szemben.
- (33) A bevált gyakorlatokkal kapcsolatos információk cseréje tekintetében a tagállamoknak meg kell hozniuk a szükséges intézkedéseket annak ösztönzésére, hogy a szakmák szabályozásával kapcsolatosan megfelelő és rendszeresen frissített információkat osszanak meg a többi tagállammal, ideértve a szabályozás hatásaival kapcsolatos információkat is. A Bizottságnak elő kell segítenie ezt az információcserét.
- (34) Az átláthatóság fokozása és az összehasonlítható kritériumokon alapuló arányossági értékelések előmozdítása érdekében a tagállamok által benyújtott információknak – az EUMSZ 346. cikkének sérelme nélkül – könnyen hozzáférhetőnek kell lenniük a szabályozott szakmák adatbázisában, hogy más tagállamok és érdekelt felek is benyújthassák észrevételeiket a Bizottságnak és az érintett tagállamnak. Ezeket az észrevételeket a Bizottságnak a 2005/36/EK irányelv szerinti összefoglaló jelentésében kellően figyelembe kell vennie.
- (35) mivel ezen irányelv célját – nevezetesen a belső piac megfelelő működésének biztosítását és a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést, illetve azok gyakorlása aránytalan korlátozásának elkerülését – a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, az Unió szintjén azonban az intézkedés terjedelme miatt e cél jobban megvalósítható, az Unió intézkedéseket hozhat az EUSZ 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően. Az említett cikkben foglalt arányosság elvének megfelelően ez az irányelv nem lépi túl az e célok eléréséhez szükséges mértéket,

ELFOGADTA EZT AZ IRÁNYELVET:

1. cikk

Tárgy

Ezen irányelv meghatározza a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést vagy azok gyakorlását korlátozó új törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések bevezetése, illetve a meglévő rendelkezések módosítása előtt elvégzendő arányossági értékelések lefolytatására vonatkozó közös jogi keretet, azzal a céllal, hogy biztosítsa a belső piac megfelelő működését, ugyanakkor garantálja a fogyasztóvédelem magas szintjét. Ezen irányelv nem érinti a tagállamok azzal kapcsolatos hatáskörét és mérlegelési jogkörét, hogy harmonizáció hiányában eldöntsék, hogy – a megkülönböztetés tilalma elvének és az arányosság elvének keretein belül – kívánnak-e egy adott szakmát szabályozni, és ha igen, milyen módon.

2. cikk

Hatály

(1) Ezt az irányelvet azokra a tagállami törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezésekre kell alkalmazni, amelyek korlátozzák a 2005/36/EK irányelv hatálya tartozó valamely szabályozott szakmához való hozzáférést, annak gyakorlását, illetve gyakorlásának valamelyik módját, ideértve a szakmai címek használatát és az ilyen címen engedélyezett szakmai tevékenységeket is.

(2) Nem alkalmazandók ezen irányelv megfelelő rendelkezései, amennyiben egy olyan külön uniós jogi aktus határozza meg az adott szakma szabályozására vonatkozó különös rendelkezéseket, amely nem biztosít választási lehetőséget a tagállamoknak a különös rendelkezések átültetésének pontos módja tekintetében.

3. cikk

Fogalommeghatározások

Ezen irányelv alkalmazásában a 2005/36/EK irányelv fogalommeghatározásait kell alkalmazni.

Emellett az alábbi fogalommeghatározások alkalmazandók:

- a) „védett szakmai cím”: egy szakma szabályozásának olyan formája, amelynek esetében a cím valamely szakmai tevékenység vagy szakmai tevékenységek csoportja során való használatának feltétele – törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések alapján, közvetlenül vagy közvetve – egy meghatározott szakmai képesítés megléte, és amelynek esetében az adott cím nem megfelelő használata szankciókat von maga után;
- b) „fenntartott tevékenységek”: egy szakma szabályozásának olyan formája, amelynek esetében egy szakmai tevékenység vagy szakmai tevékenységekhez való hozzáférés – törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések alapján, közvetlenül vagy közvetve – egy szabályozott szakma meghatározott szakmai képesítéssel rendelkező tagjai számára van fenntartva, beleértve azt az esetet is, amikor a tevékenység megosztott más szabályozott szakmákkal.

4. cikk

Új intézkedések előzetes értékelése és nyomon követés

(1) A tagállamok a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést vagy azok gyakorlását korlátozó új törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések bevezetését, illetve a meglévő rendelkezések módosítását megelőzően az ebben az irányelvben meghatározott szabályokkal összhangban arányossági értékelést végeznek.

(2) Az (1) bekezdésben említett értékelés mértékének arányban kell állnia a rendelkezés jellegével, tartalmával és hatásával.

(3) Az (1) bekezdésben említett bármely rendelkezéshez csatolni kell egy kellőképpen részletes indokolást, amely lehetővé teszi az arányosság elvével való összhang megítélését.

(4) Minőségi és – amennyiben ez lehetséges és releváns – mennyiségi elemekkel kell alátámasztani azokat az okokat, amelyek alapján úgy vélik, hogy az (1) bekezdésben említett rendelkezés indokolt és arányos.

(5) A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az (1) bekezdésben említett értékelés elvégzése objektív és független módon történjen.

(6) A tagállamok figyelemmel kísérik a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést vagy azok gyakorlását korlátozó, új vagy módosított törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések megfelelését az arányosság elvének azok elfogadását követően, kellő tekintettel az érintett rendelkezések elfogadása óta bekövetkezett bármely fejleményre.

5. cikk

A megkülönböztetés tilalma

A tagállamok, mielőtt a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést vagy azok gyakorlását korlátozó új törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseket vezetnének be, illetve a meglévő rendelkezéseket módosítanák, biztosítják, hogy a szóban forgó rendelkezések se közvetlenül, se közvetetten ne legyenek megkülönböztető az állampolgárság vagy lakóhely alapján.

6. cikk

Közérdekű célokon alapuló indokolás

(1) A tagállamok biztosítják, hogy a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést vagy azok gyakorlását korlátozó azon törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések, amelyeket bevezetni terveznek, illetve a hatályos rendelkezések általuk szándékolt módosításai közérdekű célok alapján indokoltak legyenek.

(2) A tagállamoknak mérlegelniük különösen azt, hogy az (1) bekezdésben említett rendelkezések objektív módon indokoltak-e a közrend, a közbiztonság vagy a közegészségügy, vagy a közérdeken alapuló kényszerítő körülmények alapján, mint amilyen a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése; a fogyasztók, a szolgáltatások igénybevevői és a munkavállalók védelme; a megfelelő igazságszolgáltatás védelme; a kereskedelmi ügyletek méltányosságának biztosítása; a csalás elleni küzdelem, valamint az adócsalás és adókikerülés megelőzése és az adóellenőrzés hatékonyságának megőrzése; a közlekedésbiztonság; a környezetvédelem és a városi környezet védelme; az állategészségügy; a szellemi tulajdon; a nemzeti történelmi és művészeti örökség megóvása és megőrzése; a szociálpolitikai célok; és a kultúrpolitikai célok.

(3) A tisztán gazdasági jellegű indokok, illetve a tisztán adminisztratív okok nem minősülnek olyan közérdeken alapuló kényszerítő körülménynek, amely indokolná a szabályozott szakmákhoz való hozzáférésnek, illetve azok gyakorlásának a korlátozását.

7. cikk

Arányosság

(1) A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést vagy azok gyakorlását korlátozó, általuk bevezetett új törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések, vagy a hatályos rendelkezésekhez fűzött módosításaik alkalmasak legyenek az elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és ne lépjenek túl az adott cél eléréséhez szükséges mértéket.

(2) Ennek érdekében az (1) bekezdésben említett rendelkezések elfogadása előtt a tagállamoknak a következőket kell mérlegelniük:

- a) a kitűzött közérdekű célokhoz kapcsolódó kockázatok – különösen a szolgáltatások igénybevevőit, közöttük a fogyasztókat, a szakembereket, illetve a harmadik feleket érintő kockázatok – jellege;
- b) a meglévő egyedi vagy általános jellegű – így például a termékbiztonsági vagy a fogyasztóvédelmi jogszabályokban szereplő – előírások nem elegendők-e a kitűzött cél elérésére;
- c) a rendelkezés alkalmassága annak a kitűzött cél megvalósítására való megfelelősége és annak tekintetében, hogy az valóban koherensen és szisztematikus módon tükrözi-e e célt, és így hasonló módon kezeli-e az azonosított kockázatokat, mint az összehasonlítható tevékenységek esetén;
- d) az intézkedés által a személyek és a szolgáltatások Unión belüli szabad mozgására, a fogyasztók választási lehetőségeire és a nyújtott szolgáltatás minőségére gyakorolt hatások;
- e) kevésbé korlátozó eszközök használatának lehetősége a közérdekű cél elérése érdekében; e pont alkalmazásában, amennyiben a rendelkezéseket kizárólag a fogyasztóvédelem teszi indokolttá, és amennyiben az azonosított kockázatok a szakember és a fogyasztó közötti kapcsolatra korlátozódnak, és ezért harmadik feleket nem érintenek hátrányosan, a tagállamok különösen azt értékelik, hogy a cél elérhető-e kevésbé korlátozó eszközzel, mint a tevékenységek fenntartásával;
- f) az új vagy módosított rendelkezések hatása a szakmához való hozzáférést vagy annak gyakorlását korlátozó egyéb rendelkezésekkel együtt és különösen hogy az új vagy módosított rendelkezések az egyéb követelményekkel együtt hogyan járulnak hozzá és szükségesek-e ugyanezen közérdekű cél eléréséhez.

A tagállamok az alábbi elemeket is mérlegelik, ha azok a bevezetendő vagy a módosított rendelkezés jellege és tartalma szempontjából relevánsak:

- a) a kapcsolat a szakma által felölelt vagy annak fenntartott tevékenységek köre és a szükséges szakmai képesítés között;

- b) a kapcsolat a szóban forgó feladatok komplexitása és a feladatot végrehajtó személyek meghatározott szakmai képesítéssel való rendelkezésének szükségessége között, különösen ami az elvárt képzés vagy tapasztalat szintjét, jellegét és időtartamát illeti;
- c) a szakmai képesítés más módokon való megszerzésének lehetősége;
- d) az, hogy a csak bizonyos szakembereknek fenntartott tevékenységek megoszthatók-e vagy sem más szakemberekkel, és miért;
- e) az autonómia mértéke egy szabályozott szakma gyakorlása során, valamint a szervezeti és felügyeleti szabályok hatása a kitűzött cél megvalósítására, különösen ha a szabályozott szakmához kapcsolódó tevékenységeket egy megfelelően képzett szakember ellenőrzése és felelőssége mellett végzik;
- f) a tudományos és technológiai fejlődés, amely ténylegesen csökkentheti vagy növelheti a szakemberek és a fogyasztók közötti információs aszimmetriát.

(3) A (2) bekezdés első albekezdésének f) pontja alkalmazásában a tagállamok értékelik az új vagy módosított rendelkezés által a követelmények közül eggyel vagy többel együttesen kifejtett hatásokat – szem előtt tartva, hogy az ilyen hatások pozitívak és negatívak is lehetnek –, valamint különösen az alábbiakat:

- a) fenntartott tevékenységek, védett szakmai cím, vagy minden egyéb szabályozási forma a 2005/36/EK irányelv 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében;
- b) a folyamatos szakmai fejlődésre vonatkozó kötelezettség;
- c) a szakma megszervezésére, a szakmai etikára és a felügyeletre vonatkozó szabályok;
- d) a kötelező szakmai szervezeti vagy testületi tagság, illetve a regisztrációs vagy engedélyezési rendszerek, különösen akkor, ha ezek a követelmények egy meghatározott szakmai képesítés birtoklását is előírják;
- e) mennyiségi korlátozások, különösen a tevékenységek gyakorlására feljogosító engedélyek számát korlátozó, vagy az egy meghatározott szakmai képesítéssel rendelkező alkalmazottak, vezetők, illetve képviselők minimális vagy maximális számát rögzítő követelmények;
- f) meghatározott jogi formára vonatkozó követelmények, vagy egy vállalatban való tulajdonosi részesedésre, illetve annak vezetésére vonatkozó követelmények, amennyiben ezek a követelmények közvetlenül kapcsolódnak a szabályozott szakma gyakorlásához;
- g) területi korlátozások, ideértve azt is, amikor a szakmát egy tagállam területének egyes részeiben egymástól eltérő módon szabályozzák;
- h) a szabályozott szakma közösen vagy partnerségben való gyakorlását korlátozó követelmények, valamint az összeférhetetlenségi szabályok;
- i) a biztosítási fedezetre vagy a szakmai felelősséggel kapcsolatos egyéb egyéni vagy kollektív védelem formájára vonatkozó követelmények;
- j) nyelvismereti követelmények, amennyiben ez a szakma gyakorlásához szükséges;
- k) rögzített minimális és/vagy maximális díjszabási követelmények;
- l) a reklámozásra vonatkozó követelmények.

(4) Új követelmények bevezetése, illetve a meglévő követelmények módosítása előtt a tagállamoknak emellett biztosítaniuk kell, hogy 2005/36/EK irányelv II. címe szerinti, a szolgáltatások ideiglenes vagy alkalmi nyújtásával kapcsolatos sajátos követelmények megfeleljenek az arányosság elvének; ilyen követelménynek minősül többek között:

- a) az automatikus ideiglenes nyilvántartásba vétel vagy szakmai szervezeti vagy testületi formális tagság a 2005/36/EK irányelv 6. cikke első bekezdésének a) pontja szerint;
- b) a 2005/36/EK irányelv 7. cikkének (1) bekezdése alapján előzetesen benyújtandó nyilatkozat, az említett cikk (2) bekezdése alapján előírt dokumentumok vagy bármely más ezekkel egyenértékű követelmény;
- c) a szabályozott szakmákhoz való hozzáféréshez vagy azok gyakorlásához kapcsolódó igazgatási eljárásokhoz szükséges illeték vagy díj befizetése.

Ezt a bekezdést nem kell alkalmazni a tagállamok által az uniós jognak megfelelően alkalmazott, a hatályos foglalkoztatási szabályok és feltételek betartását célzó intézkedésekre.

(5) Amennyiben az e cikkben említett rendelkezések az egészségügyi szakmák szabályozását érintik és betegbiztonsági vonatkozással bírnak, a tagállamok figyelembe veszik az emberi egészség magas szintű védelmének célját.

8. cikk

Az érdekelt felek tájékoztatása és bevonása

(1) A tagállamok a megfelelő eszközök révén a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést vagy azok gyakorlását korlátozó új törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések bevezetését, illetve a meglévő rendelkezések módosítását megelőzően az információkat elérhetővé teszik polgárok, a szolgáltatások igénybevevői és más érdekelt felek számára, köztük azok részére is, akik nem az adott szakma képviselői.

(2) A tagállamok megfelelően bevonják az összes érintett felet, és megadják számukra a lehetőséget álláspontjuk ismertetésére. A tagállamok – adott és indokolt esetben – a nemzeti eljárásaiknak megfelelően nyilvános konzultációkat folytatnak.

9. cikk

Hatékony jogorvoslat

A tagállamok biztosítják, hogy az ezen irányelv által szabályozott kérdések tekintetében a nemzeti jogban meghatározott eljárásokkal összhangban hatékony jogorvoslat álljon rendelkezésre.

10. cikk

A tagállamok közötti információcsere

(1) Ezen irányelv hatékony alkalmazása érdekében a tagállamok meghozzák a tagállamok közötti információcsere ösztönzéséhez szükséges intézkedéseket az ezen irányelv által szabályozott kérdéseket illetően, valamint konkrétan azzal kapcsolatban, hogy egy adott szakmát hogyan szabályoznak, illetve hogy ez a szabályozás milyen hatásokkal jár. A Bizottság megkönnyíti az ilyen információcserét.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazásában a tagállamok tájékoztatják a Bizottságot az információ továbbításáért és fogadásáért felelős hatóságokról.

11. cikk

Átláthatóság

(1) A tagállamoknak rögzíteniük kell a szabályozott szakmáknak a 2005/36/EK irányelv 59. cikkének (1) bekezdésében említett adatbázisában azon indokokat, amelyek alapján úgy ítélik meg, hogy az ezen irányelvnek megfelelően értékelt rendelkezések indokoltak és arányosak, és a rendelkezésekkel együtt ezen indokokat a 2005/36/EK irányelv 59. cikkének (5) bekezdése alapján közölniük kell a Bizottsággal; a Bizottság ezeket a rendelkezéseket és indokokat nyilvánosan hozzáférhetővé teszi.

(2) A tagállamok és más érdekelt felek észrevételeket nyújthatnak be a Bizottsághoz vagy a rendelkezéseket és azok indokolt és arányos jellegét alátámasztó indokokat közlő tagállamhoz. Ezeket az észrevételeket a Bizottság a 2005/36/EK irányelv 59. cikkének (8) bekezdése szerinti összefoglaló jelentésében kellően figyelembe veszi.

12. cikk

Felülvizsgálat

(1) 2024. január 18. előtt, majd ezt követően ötévente a Bizottság jelentést terjeszt az Európai Parlament és a Tanács elé ezen irányelv végrehajtására és eredményességére vonatkozóan, beleértve – egyéb szempontok mellett – annak hatályát és hatékonyságát is.

(2) Adott esetben az (1) bekezdésben említett jelentéshez megfelelő javaslatokat kell csatolni.

13. cikk

Átültetés

(1) A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2020. július 30-ig megfeleljenek. Erről haladéktalanul tájékoztatják a Bizottságot.

Amikor a tagállamok elfogadják ezeket a rendelkezéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A hivatkozás módját a tagállamok határozzák meg.

(2) A tagállamok közlik a Bizottsággal belső joguk azon főbb rendelkezéseinek szövegét, amelyeket az ezen irányelv által szabályozott területen fogadnak el.

14. cikk

Hatálybalépés

Ez az irányelv az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő huszadik napon lép hatályba.

15. cikk

Címzettek

Ennek az irányelvnek a tagállamok a címzettjei.

Kelt Brüsszelben, 2018. június 28-án.

az Európai Parlament részéről

az elnök

A. TAJANI

a Tanács részéről

az elnök

L. PAVLOVA
