

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2018/958
av den 28 juni 2018
om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 46, 53.1 och 62,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽¹⁾,

efter att ha hört Regionkommittén,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽²⁾, och

av följande skäl:

- (1) Rätten till fritt yrkesval är en grundläggande rättighet. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*) garanterar rätten till fritt yrkesval och näringsfriheten. Den fria rörligheten för arbetstagare, etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster är grundläggande principer för den inre marknaden som fastställts i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Nationella regler om tillträde till reglerade yrken bör därför inte utgöra ett omotiverat eller oproportionellt hinder för utövandet av dessa grundläggande rättigheter.
- (2) Om särskilda bestämmelser om harmonisering av kraven för tillträde till eller utövandet av ett reglerat yrke saknas i unionsrätten ankommer det på medlemsstaterna att besluta huruvida och på vilket sätt ett yrke ska regleras, inom ramen för principerna om icke-diskriminering och proportionalitet.
- (3) Proportionalitetsprincipen är en av unionsrättens allmänna principer. Det framgår av rättspraxis ⁽³⁾ att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av EUF-fördraget ska uppfylla fyra förutsättningar: de ska vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, vara motiverade av mål av allmänt intresse, vara ägnade att säkerställa att det mål som eftersträvas genom dem uppnås och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (4) Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG ⁽⁴⁾ innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att bedöma proportionaliteten i de krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken och att meddela kommissionen resultaten av bedömningen, vilket inleder den så kallade ömsesidiga utvärderingsprocessen. Denna process har inneburit att medlemsstaterna blev tvungna att göra en genomgång av all sin lagstiftning om alla yrken som var reglerade inom deras territorier.
- (5) Resultaten av den ömsesidiga utvärderingsprocessen avslöjade bristande tydlighet när det gäller vilka kriterier medlemsstaterna ska använda vid proportionalitetsbedömningen av krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken samt en ojämn kontroll av sådana krav på alla regleringsnivåer. För att undvika en fragmentering av den inre marknaden och för att undanröja hinder för att starta och utöva viss verksamhet som anställd eller egenföretagare bör det finnas en gemensam metod på unionsnivå som förhindrar att oproportionella åtgärder antas.
- (6) I sitt meddelande av den 28 oktober 2015 *Att förbättra den inre marknaden – bättre möjligheter för individer och företag* identifierade kommissionen behovet att införa en ram för proportionalitetsanalyser som medlemsstaterna kan använda när de ser över befintlig yrkesreglering eller föreslår ny sådan.

⁽¹⁾ EUT C 288, 31.8.2017, s. 43.

⁽²⁾ Europaparlamentets ståndpunkt av den 14 juni 2018 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 21 juni 2018.

⁽³⁾ Domstolens dom av den 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, punkt 37.

⁽⁴⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, 30.9.2005, s. 22).

- (7) Syftet med detta direktiv är att fastställa regler för proportionalitetsbedömningar som ska genomföras av medlemsstaterna före införandet av nya, eller ändringar av befintliga, yrkesregleringar i syfte att säkerställa en väl fungerande inre marknad samtidigt som öppenhet och en hög konsumentskyddsnivå garanteras.
- (8) De verksamheter som omfattas av det här direktivet bör gälla de reglerade yrken som omfattas av direktiv 2005/36/EG. Det här direktivet bör tillämpas på krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av befintliga reglerade yrken eller nya yrken som medlemsstaterna överväger att reglera. Det här direktivet bör tillämpas som komplement till direktiv 2005/36/EG och utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i separata unionsakter om tillträde till eller utövande av ett visst reglerat yrke.
- (9) Detta direktiv påverkar inte medlemsstaternas behörighet att fastställa organisationen av och innehållet i sina system för utbildning och fortbildning, i synnerhet när det gäller deras möjlighet att delegera befogenheten att organisera eller utöva tillsyn över yrkesutbildning och fortbildning till yrkesorganisationer. Bestämmelser som inte begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken, däribland redaktionella ändringar, tekniska anpassningar till innehållet i utbildningar eller moderniseringen av bestämmelser om utbildning, bör inte omfattas av detta direktiv. Om yrkesutbildningen eller fortbildningen består av avlönad verksamhet bör etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster garanteras.
- (10) Om medlemsstaterna införlivar särskilda krav som gäller regleringen av ett visst yrke vilka fastställts i en separat unionsrättsakt som inte ger medlemsstaterna frihet att välja exakt hur de särskilda kraven ska införlivas, bör den proportionalitetsbedömning som föreskrivs i särskilda bestämmelser i detta direktiv inte tillämpas.
- (11) Medlemsstaterna bör kunna förlita sig på ett gemensamt regelverk grundat på tydligt definierade rättsliga begrepp när det gäller olika sätt att reglera ett yrke inom hela unionen. Det finns flera sätt att reglera ett yrke, exempelvis genom att bara innehavare av en yrkeskvalifikation får tillträde till eller får utöva en viss verksamhet. Medlemsstaterna kan även reglera en av formerna för utövande av ett yrke genom att fastställa villkor för användningen av yrkestitlar eller genom att införa kvalifikationskrav för enbart egenföretagare, anställda yrkesutövare och chefer eller rättsliga ombud för företag, särskilt när verksamheten utövas av en juridisk person i form av ett yrkesmässigt företag.
- (12) Innan medlemsstaterna inför nya, eller ändrar befintliga, bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken bör de bedöma om bestämmelserna är proportionella. Bedömningens omfattning bör stå i proportion till den nya bestämmelsens art, innehåll och verkan.
- (13) Bevisbördan för att åtgärderna är motiverade och proportionella vilar på medlemsstaterna. De skäl för reglering som en medlemsstat åberopar som motivering bör därför åtföljas av en analys av huruvida den åtgärd som antas av den berörda medlemsstaten är lämplig och proportionell och av specifika bevis till stöd för dess argumentation. Även om en medlemsstat inte nödvändigtvis måste visa upp en särskild undersökning eller någon särskild form av bevis eller annat underlag som fastslår att en sådan åtgärd är proportionell innan åtgärden antas bör medlemsstaten göra en objektiv analys, med beaktande av de särskilda omständigheterna i medlemsstaten i fråga, som visar att det föreligger verkliga risker avseende uppnåendet av mål av allmänt intresse.
- (14) Medlemsstaterna bör utföra proportionalitetsbedömningarna på ett objektivt och oberoende sätt, även när ett yrke regleras indirekt genom att en viss yrkesorganisation ges befogenheter att reglera. Dessa bedömningar skulle kunna omfatta ett yttrande från ett oberoende organ, däribland befintliga organ som deltar i den nationella lagstiftningsprocessen, som av den berörda medlemsstaten anförtratts uppgiften att avge ett sådant yttrande. Detta är särskilt viktigt när bedömningen utförs av lokala myndigheter, tillsynsorgan eller yrkesorganisationer vars större närhet till lokala förhållanden och specialkunskaper i vissa fall kan göra dem bättre lämpade att finna det bästa sättet att nå målen av allmänt intresse, men vars politiska val kan innebära fördelar för etablerade näringsidkare på bekostnad av nya marknadsaktörer.
- (15) Det är lämpligt att övervaka proportionaliteten i nya eller ändrade bestämmelser som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken efter det att de antagits. En översyn av proportionaliteten i en restriktiv nationell åtgärd om reglerade yrken bör inte enbart grundas på syftet med åtgärden när den antogs utan även på dess verkan, bedömd efter det att den antagits. Bedömningen av den nationella åtgärdens proportionalitet bör grundas på den utveckling som konstaterats på området för det reglerade yrket sedan åtgärden antogs.

- (16) Såsom framgår av fast rättspraxis är alla omotiverade begränsningar som följer av nationell rätt och som begränsar etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster förbjudna, däribland all diskriminering på grund av nationalitet eller bosättningsort.
- (17) Om rätten att starta och utöva verksamhet som anställd eller egenföretagare är förenad med villkor om efterlevnad av vissa krav på bestämda yrkeskvalifikationer som direkt eller indirekt fastställs av medlemsstaterna är det nödvändigt att säkerställa att kraven är motiverade av mål av allmänt intresse, såsom mål av allmänt intresse i den mening som avses i EUF-fördraget, det vill säga allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa, eller av tvingande hänsyn till allmänintresset som erkänns som sådana i domstolens rättspraxis. Det är också nödvändigt att klargöra att de tvingande hänsyn till allmänintresset som erkänns av domstolen omfattar bland annat följande: bevarande av den ekonomiska jämvikten i systemet för social trygghet, skydd för konsumenter, för tjänstemottagare, inklusive genom att kvaliteten på hantverksarbete garanteras, och för arbetstagare, skyddet av en god rättsskipning, säkerställande av rättvisa handelstransaktioner, bekämpning av bedrägerier, förhindrande av skatteflykt och skatteundandragande och säkrande av en effektiv skattekontroll, transportsäkerhet, miljöskydd och skydd av stadsmiljö, djurhälsa, immateriella rättigheter, skydd och bevarande av det nationella historiska och konstnärliga kulturarvet samt socialpolitiska och kulturpolitiska mål. Enligt fast rättspraxis kan rent ekonomiska skäl, närmare bestämt främjande av den nationella ekonomin på bekostnad av de grundläggande friheterna, liksom rent administrativa skäl, såsom utförande av kontroller eller insamling av statistik, inte utgöra tvingande hänsyn till allmänintresset.
- (18) Det ankommer på medlemsstaterna att fastställa vilken skyddsnivå de vill ge målen av allmänt intresse och lämplig nivå för regleringen, inom proportionalitetens gränser. Att en medlemsstat inför mindre strikta regler än en annan medlemsstat betyder inte att den sistnämnda medlemsstatens regler är oproportionella och därför oförenliga med unionsrätten.
- (19) När det gäller skyddet av folkhälsan ska, enligt artikel 168.1 i EUF-fördraget, en hög hälsoskyddsnivå för människor säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder. Detta direktiv står helt i överensstämmelse med det målet.
- (20) Medlemsstaterna bör, för att säkerställa att de bestämmelser de inför och de ändringar de gör i befintliga bestämmelser är proportionella, beakta kriterierna för att bedöma proportionaliteten och de ytterligare kriterier som är relevanta för det reglerade yrke som analyseras. Om en medlemsstat har för avsikt att reglera ett yrke eller att ändra befintliga bestämmelser bör hänsyn tas till arten av de risker som är knutna till de eftersträvarde målen av allmänt intresse, i synnerhet risker för tjänstemottagare, däribland konsumenter, för yrkesutövare eller för tredje man. Det bör också erinras om att det inom yrkesmässiga tjänster vanligtvis råder informationsasymmetri mellan konsumenter och yrkesutövare, eftersom yrkesutövarna har en hög nivå av tekniskt kunnande som konsumenterna inte nödvändigtvis har.
- (21) Krav med anknytning till yrkeskvalifikationer bör betraktas som nödvändiga endast om befintliga åtgärder, såsom produktsäkerhetslagar eller konsumentskyddslag, inte kan anses vara lämpliga eller verkningsfulla för att uppnå det eftersträvarde målet.
- (22) För att uppfylla kravet på proportionalitet bör en åtgärd vara lämplig för att säkerställa att det eftersträvarde målet uppnås. En åtgärd bör anses vara lämplig för att säkerställa att det eftersträvarde målet uppnås endast om den verkligen återspeglar en strävan att uppnå det målet på ett konsekvent och systematiskt sätt, exempelvis om liknande risker i samband med vissa verksamheter åtgärdas på ett jämförbart sätt och om eventuella undantag från de aktuella begränsningarna tillämpas i enlighet med det angivna målet. Den nationella åtgärden bör dessutom i praktiken bidra till uppnåendet av det eftersträvarde målet och bör därför inte anses vara lämplig om den inte har någon inverkan på det anförda skälet.
- (23) Medlemsstaterna bör vederbörligen beakta åtgärdens övergripande inverkan på den fria rörligheten för personer och tjänster inom unionen, på konsumenternas valmöjligheter och på kvaliteten på den tjänst som tillhandahålls. På denna grundval bör medlemsstaterna särskilt kontrollera huruvida omfattningen av begränsningen av tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken står i proportion till betydelsen av de mål som eftersträvas och den förväntade nyttan.
- (24) Medlemsstaterna bör jämföra den aktuella nationella åtgärden med alternativa, mindre restriktiva medel som skulle resultera i att samma mål uppnås men med färre begränsningar. Om åtgärderna endast är motiverade av konsumentskyddet och de identifierade riskerna är begränsade till förhållandet mellan yrkesutövaren och konsumenten och därför inte negativt påverkar tredje man, bör medlemsstaterna bedöma om deras mål kan uppnås genom mindre restriktiva medel än att verksamheten förbehålls yrkesutövare. Om konsumenten till exempel rimligen kan välja mellan att anlita en kvalificerad yrkesutövare eller inte bör mindre restriktiva medel användas, såsom skydd av

yrkestiteln eller inskrivning i ett yrkesregister. Reglering genom förbehållna verksamheter och skyddade yrkestitlar bör övervägas om åtgärderna syftar till att förhindra en risk för att ett mål av allmänt intresse, såsom folkhälsan, ska lida allvarlig skada.

- (25) Medlemsstaterna bör också, där det är relevant med hänsyn till arten av och innehållet i den bestämmelse som analyseras, ta hänsyn till följande faktorer: kopplingen mellan den yrkesmässiga verksamhet som ett yrke omfattar och de yrkeskvalifikationer som krävs, graden av komplexitet i uppgifterna, särskilt när det gäller nivån, beskaffenheten och längden på den utbildning eller den erfarenhet som krävs, förekomsten av andra sätt att uppnå samma yrkeskvalifikationer, huruvida den verksamhet som är förbehållen vissa yrkesutövare får delas med andra yrkesutövare samt graden av självständighet vid utövandet av ett reglerat yrke, särskilt om den verksamhet som hänförs sig till ett reglerat yrke utövas under en kvalificerad yrkesutövares överinseende och ansvar.
- (26) Detta direktiv tar hänsyn till vetenskapliga och tekniska framsteg och bidrar till en väl fungerande inre marknad, även i den digitala miljön. Med tanke på de snabba tekniska förändringarna och den snabba vetenskapliga utvecklingen kan uppdateringar av tillträdeskrav vara av särskilt stor betydelse för en rad yrken, särskilt för yrkesmässiga tjänster som tillhandahålls elektroniskt. När en medlemsstat reglerar ett yrke bör hänsyn tas till det faktum att den vetenskapliga och tekniska utvecklingen kan minska eller öka informationsasymmetrin mellan yrkesutövare och konsumenter. Om den vetenskapliga och tekniska utvecklingen innebär en hög risk för målen av allmänt intresse ankommer det på medlemsstaterna att vid behov uppmuntra yrkesutövare att hålla sig à jour med denna utveckling.
- (27) Medlemsstaterna bör göra en omfattande bedömning av det sammanhang inom vilket åtgärden antas och genomförs och i synnerhet undersöka verkan av de nya eller ändrade bestämmelserna i kombination med andra krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av yrket. Rätten att starta och utöva viss verksamhet kan vara förenad med villkoret att uppfylla flera krav, såsom regler om yrkets organisation, obligatoriskt medlemskap i en yrkesorganisation eller motsvarande organ, yrkesetik, tillsyn eller ansvar. Vid bedömningen av de nya eller ändrade bestämmelsernas verkan bör medlemsstaterna därför ta hänsyn till de befintliga kraven, däribland kontinuerlig fortbildning, obligatoriskt medlemskap i en viss yrkesorganisation eller motsvarande organ, registrerings- eller tillståndsförfaranden, kvantitativa begränsningar, specifika krav på associationsform och på ägarförhållanden, territoriella begränsningar, sektorsövergripande begränsningar och regler om oförenlig verksamhet, försäkringskrav, krav på språkkunskaper, i den mån de är nödvändiga för utövande av yrket, krav på fast lägsta och/eller högsta taxa samt krav avseende marknadsföring.
- (28) Att införa ytterligare krav kan vara lämpligt för att uppnå målen av allmänt intresse. Enbart den omständigheten att kravens enskilda eller kombinerade verkan bör bedömas betyder inte att kraven vid första påseendet är oproportionella. Exempelvis kan skyldighet att genomgå kontinuerlig fortbildning vara lämpligt för att säkerställa att yrkesutövare håller sig à jour med utvecklingen på sina respektive områden, så länge det inte innebär diskriminerande och oproportionella villkor som missgynnar nya aktörer. På samma sätt kan obligatoriskt medlemskap i en yrkesorganisation eller motsvarande organ anses lämpligt om yrkesorganisationen eller det motsvarande organet har fått i uppdrag av staten att skydda relevanta mål av allmänt intresse, till exempel genom att tillse att yrket utövas i enlighet med lagen eller genom att anordna eller utöva tillsyn över kontinuerlig fortbildning. Om ett yrkes oberoende inte kan garanteras tillräckligt på andra sätt kan medlemsstaterna överväga att tillämpa skyddsåtgärder, till exempel att begränsa lekmäns innehav av andelar i bolag eller att bestämma att majoriteten av rösträtterna ska innehas av personer som utövar yrket, så länge skyddsåtgärderna inte går utöver vad som är nödvändigt för att skydda målet av allmänt intresse. Medlemsstaterna kan överväga att införa krav på en fast lägsta och/eller högsta taxa som tjänsteleverantörerna måste följa, särskilt för tjänster där detta är nödvändigt för en verkningfull tillämpning av principen om kostnadsersättning, så länge sådana begränsningar är proportionella och det finns undantag från den lägsta och/eller högsta taxan. Om ytterligare krav införs som överlappar krav som redan har införts av en medlemsstat i samband med andra regler eller förfaranden kan de inte anses vara proportionella för att uppnå det eftersträvade målet.
- (29) Enligt avdelning II i direktiv 2005/36/EG får medlemsstaterna inte ålägga tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat och tillhandahåller yrkesmässiga tjänster temporärt eller tillfälligt krav eller begränsningar som förbjuds i det direktivet, såsom krav på tillstånd från, registrering hos eller medlemskap i en yrkesorganisation eller motsvarande organ eller krav på företrädare på värdmedlemsstatens territorium för att få tillträde till eller utöva ett reglerat yrke. Medlemsstaterna kan vid behov kräva att tjänsteleverantörer som temporärt eller tillfälligt vill tillhandahålla tjänster ska lämna in uppgifter genom en skriftlig underrättelse innan de tillhandahåller tjänsten för första gången och att denna underrättelse ska förnyas årligen. För att underlätta tillhandahållande av yrkesmässiga tjänster är det därför nödvändigt att upprepa, med hänsyn till tjänstens temporära eller tillfälliga natur, att krav

såsom automatisk tillfällig registrering eller proformamedlemskap i en yrkesorganisation eller motsvarande organ, tidigare underrättelser och dokumentationskrav, liksom betalning av en avgift, bör vara proportionella. Dessa krav bör inte leda till en oproportionell börda för tjänsteleverantörer eller hindra utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster eller göra det mindre attraktivt. Medlemsstaterna bör i synnerhet bedöma huruvida kravet på att lämna viss information och dokumentation i enlighet med direktiv 2005/36/EG är proportionellt och om möjligheten att erhålla ytterligare uppgifter genom administrativt samarbete mellan medlemsstaterna via informationssystemet för den inre marknaden är tillräcklig för att förhindra en allvarlig risk för att tjänsteleverantörer kringgår de gällande reglerna. Det här direktivet bör dock inte tillämpas på åtgärder som syftar till att säkerställa att tillämpliga anställningsvillkor följs.

- (30) Såsom framgår av fast rättspraxis intar människors liv och hälsa den främsta platsen bland de intressen som skyddas av EUF-fördraget. Därför bör medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till målet att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor vid bedömningen av krav för hälso- och sjukvårdsyrken, såsom förbehållna verksamheter, skyddad yrkestitel, kontinuerlig utbildning eller regler om organiseringen av yrket, yrkesetik samt tillsyn, med respekt för de minimikrav för utbildning som fastställs i direktiv 2005/36/EG. Medlemsstaterna bör i synnerhet säkerställa att regleringen av hälso- och sjukvårdsyrken med konsekvenser för folkhälsan och patient-säkerheten är proportionell och bidrar till att garantera tillgången till hälso- och sjukvård – som erkänns som en grundläggande rättighet i stadgan – och till en säker, högkvalitativ och effektiv hälso- och sjukvård för medborgare på deras territorium. Vid fastställandet av strategier för hälso- och sjukvårdstjänster bör hänsyn tas till behovet att säkerställa tillgänglighet och hög kvalitet på tjänsterna samt en tillräcklig och trygg läkemedelsförsörjning, i enlighet med folkhälsobehoven på den berörda medlemsstatens territorium, liksom behovet att säkerställa det yrkesmässiga oberoendet för yrkesutövare inom hälso- och sjukvård. När det gäller motiveringen för regleringen av hälso- och sjukvårdsyrken bör medlemsstaterna ta hänsyn till målet att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor, inbegripet tillgänglighet till och hög kvalitet på hälso- och sjukvården för medborgarna och tillräcklig och trygg läkemedelsförsörjning, med hänsyn till det utrymme för skönmässig bedömning som avses i artikel 1 i detta direktiv.
- (31) Det är nödvändigt för den inre marknads funktion att säkerställa att medlemsstaterna lämnar information till medborgare, intresseorganisationer och andra relevanta intressenter, däribland arbetsmarknadens parter, innan de inför nya eller ändrar befintliga krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken. Medlemsstaterna bör involvera alla berörda parter och ge dem möjlighet att lämna synpunkter. Där det är relevant och lämpligt bör medlemsstaterna genomföra offentliga samråd i enlighet med sina egna nationella förfaranden.
- (32) Medlemsstaterna bör också ta full hänsyn till medborgarnas rätt till tillgång till rättslig prövning, som garanteras i artikel 47 i stadgan och artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). I enlighet med förfaranden som fastställs i nationell rätt och konstitutionella principer bör nationella domstolar därmed kunna bedöma proportionaliteten i de krav som omfattas av detta direktiv, i syfte att se till att alla fysiska och juridiska personer har rätt till ett effektivt rättsmedel mot begränsningar av friheten att välja yrke, av etableringsfriheten och av friheten att tillhandahålla tjänster.
- (33) För att utbyta information om bästa praxis bör medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att uppmuntra till utbyte av lämplig och regelbundet uppdaterad information med andra medlemsstater om yrkesreglering, liksom om verkningarna av sådan reglering. Kommissionen bör underlätta detta utbyte.
- (34) För att förbättra insynen och för att främja proportionalitetsbedömningar som bygger på jämförbara kriterier bör den information som lämnas av medlemsstaterna, utan hinder av artikel 346 i EUF-fördraget, vara lättillgänglig i databasen över reglerade yrken, så att andra medlemsstater och berörda parter kan lämna synpunkter till kommissionen och den berörda medlemsstaten. Kommissionen bör ta vederbörlig hänsyn till dessa synpunkter i sin sammanfattande rapport, som tas fram i enlighet med direktiv 2005/36/EG.
- (35) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att säkerställa en väl fungerande inre marknad och förhindra oproportionella begränsningar av tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av åtgärdens omfattning, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syfte

Detta direktiv innehåller regler om en gemensam ram för proportionalitetsbedömningar före införande av nya, eller ändring av befintliga, bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken, i syfte att säkerställa en väl fungerande inre marknad, samtidigt som en hög konsumentskyddsnivå garanteras. Det påverkar inte medlemsstaternas behörighet, i avsaknad av harmonisering, och deras utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om att besluta om, och på vilket sätt, ett yrke ska regleras inom gränserna för principerna om icke-diskriminering och proportionalitet.

Artikel 2

Tillämpningsområde

1. Det här direktivet ska tillämpas på de bestämmelser i medlemsstaternas lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av ett reglerat yrke, eller någon form för utövandet därav, inbegripet användningen av yrkestitlar och den yrkesverksamhet som är tillåten med en sådan titel, som omfattas av direktiv 2005/36/EG.
2. Om särskilda krav beträffande regleringen av ett visst yrke är fastställda i en separat unionsakt som inte ger medlemsstaterna frihet att välja exakt hur de särskilda kraven ska införlivas, ska motsvarande bestämmelser i det här direktivet inte tillämpas.

Artikel 3

Definitioner

I detta direktiv gäller de definitioner som fastställs i direktiv 2005/36/EG.

Dessutom gäller följande definitioner:

- a) *skyddad yrkestitel*: en form av reglering av ett yrke där det till följd av bestämmelser i lagar och andra författningar direkt eller indirekt krävs innehav av en särskild yrkeskvalifikation för användning av yrkestiteln i en eller flera former av yrkesverksamhet, och där missbruk av denna titel är förenat med sanktioner.
- b) *förbehållna verksamheter*: en form av reglering av ett yrke där tillträdet till en eller flera former av yrkesverksamhet till följd av bestämmelser i lagar och andra författningar direkt eller indirekt är förbehållet medlemmar av en reglerad yrkeskår vilka innehar en särskild yrkeskvalifikation, inbegripet fall där verksamheten är delad med andra reglerade yrken.

Artikel 4

Förhandsbedömning av nya åtgärder och övervakning

1. Medlemsstaterna ska genomföra en proportionalitetsbedömning i enlighet med reglerna i detta direktiv innan de inför nya eller ändrar befintliga bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken.
2. Omfattningen av den bedömning som avses i punkt 1 ska stå i proportion till arten av, innehållet i och verkan av bestämmelsen.
3. En bestämmelse som avses i punkt 1 ska åtföljas av en förklaring som är tillräckligt utförlig för att göra det möjligt att bedöma om proportionalitetsprincipen har följts.
4. Skälen för att anse att en bestämmelse som avses i punkt 1 är motiverad och proportionell ska styrkas med kvalitativa och, där så är möjligt och relevant, kvantitativa uppgifter.
5. Medlemsstaterna ska säkerställa att den bedömning som avses i punkt 1 utförs på ett objektivt och oberoende sätt.
6. Medlemsstaterna ska övervaka att nya eller ändrade bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken överensstämmer med proportionalitetsprincipen efter antagandet, med vederbörligt beaktande av utvecklingen sedan de aktuella bestämmelserna antogs.

*Artikel 5***Icke-diskriminering**

När medlemsstaterna inför nya, eller ändrar befintliga, bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till, eller utövandet av, reglerade yrken ska de säkerställa att bestämmelserna är varken direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller bosättningsort.

*Artikel 6***Motivering med hänvisning till mål av allmänt intresse**

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att de bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken som de avser att införa, och att de ändringar av befintliga bestämmelser som de avser att göra, är motiverade av mål av allmänt intresse.
2. Medlemsstaterna ska särskilt beakta om de bestämmelser som avses i punkt 1 är objektivt motiverade med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa, eller av tvingande hänsyn till allmänintresset, såsom bevarande av den ekonomiska jämvikten i systemet för social trygghet, skydd för konsumenter, tjänstemottagare eller arbetstagare, skydd av en god rättskipning, säkerställande av rättvisa handelstransaktioner, bekämpning av bedrägerier, förhindrande av skatteflykt och skatteundandragande och säkrande av en effektiv skattekontroll, transportsäkerhet, skydd av miljö och stadsmiljö, djurhälsa, immateriella rättigheter, skydd och bevarande av det nationella historiska och konstnärliga kulturarvet samt socialpolitiska och kulturpolitiska mål.
3. Skäl av rent ekonomisk karaktär eller rent administrativa skäl ska inte utgöra sådana tvingande hänsyn till allmänintresset som motiverar en begränsning av tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken.

*Artikel 7***Proportionalitet**

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att de bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken som de inför, och att de ändringar av befintliga bestämmelser som de gör, är lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
2. I detta syfte ska medlemsstaterna, innan de antar de bestämmelser som avses i punkt 1, beakta följande:
 - a) Arten av riskerna för de mål av allmänt intresse som eftersträvas, i synnerhet riskerna för tjänstemottagare, däribland konsumenter, för yrkesutövare eller för tredje man.
 - b) Huruvida befintliga bestämmelser av specifik eller mer allmän karaktär, såsom de som återfinns i produktsäkerhetslagar eller konsumentskyddslag, är otillräckliga för att uppnå det eftersträvade målet.
 - c) Huruvida bestämmelsen är lämplig med avseende på dess lämplighet för att uppnå det eftersträvade målet och om den faktiskt återspeglar det målet på ett konsekvent och systematiskt sätt och därigenom åtgärdar de identifierade riskerna på ett liknande sätt som i jämförbara verksamheter.
 - d) Inverkan på den fria rörligheten för personer och tjänster inom unionen, på konsumenternas valmöjligheter och på kvaliteten på den tjänst som tillhandahålls.
 - e) Möjligheten att använda mindre restriktiva medel för att uppnå målet av allmänt intresse; när en bestämmelse endast är motiverad av konsumentskyddet och de identifierade riskerna är begränsade till förhållandet mellan yrkesutövaren och konsumenten och därför inte negativt påverkar tredje man, ska medlemsstaterna vid tillämpningen av detta led bedöma i synnerhet om målet kan uppnås genom mindre restriktiva medel än att verksamheten förbehålls yrkesutövare.
 - f) Verkan av nya eller ändrade bestämmelser i kombination med andra bestämmelser som begränsar tillträdet till, eller utövandet av, yrket, och särskilt hur de nya eller ändrade bestämmelserna i kombination med andra krav bidrar till, och om de är nödvändiga för, uppnåendet av samma mål av allmänt intresse.

Medlemsstaterna ska också beakta följande, där det är relevant för arten av och innehållet i den bestämmelse som införs eller ändras:

- a) Kopplingen mellan den verksamhet som ett yrke omfattar eller som är förbehållen det yrket och den yrkeskvalifikation som krävs.

- b) Kopplingen mellan de berörda uppgifternas komplexitet och behovet av att de som utför dem innehar bestämda yrkeskvalifikationer, särskilt när det gäller nivån, beskaftenheten och längden på den utbildning eller erfarenhet som krävs.
- c) Möjligheten att erhålla yrkeskvalifikationen på alternativa sätt.
- d) Huruvida och varför den verksamhet som är förbehållen vissa yrken kan eller inte kan delas med andra yrken.
- e) Graden av självständighet vid utövandet av ett reglerat yrke och organisations- och tillsynsarrangemangens betydelse för att det eftersträvade målet ska uppnås, särskilt om den verksamhet som hänför sig till ett reglerat yrke utövas under en kvalificerad yrkesutövares överinseende och ansvar.
- f) Vetenskaplig och teknisk utveckling som i praktiken kan minska eller öka informationsasymmetrin mellan yrkesutövare och konsumenter.

3. Vid tillämpningen av punkt 2 första stycket f ska medlemsstaterna bedöma verkan av den nya eller ändrade bestämmelsen i kombination med ett eller flera krav, med beaktande av att sådan verkan kan vara både positiv och negativ, och i synnerhet följande:

- a) Förbehållna verksamheter, skyddad yrkestitel eller någon annan form av reglering i den mening som avses i artikel 3.1 a i direktiv 2005/36/EG.
- b) Skyldighet att genomgå kontinuerlig fortbildning.
- c) Regler om organiseringen av yrket, yrkesetik och tillsyn.
- d) Obligatoriskt medlemskap i en yrkesorganisation eller motsvarande organ eller registrerings- eller tillståndsförfaranden, särskilt när dessa krav förutsätter innehav av en bestämd yrkeskvalifikation.
- e) Kvantitativa begränsningar, särskilt krav som begränsar antalet tillstånd att utöva yrket eller som fastställer ett lägsta eller högsta antal anställda, chefer eller företrädare med bestämda yrkeskvalifikationer.
- f) Specifika krav på associationsform eller krav som rör ägarförhållanden eller ledning av ett företag, i den utsträckning dessa krav direkt hänger samman med utövandet av det reglerade yrket.
- g) Territoriella begränsningar, inbegripet i fall då yrket i delar av en medlemsstats territorium regleras på ett sätt som skiljer sig från hur det regleras i andra delar.
- h) Krav som begränsar möjligheten att utöva ett reglerat yrke gemensamt eller i delägarskap, liksom regler om oförenlig verksamhet.
- i) Krav på försäkringsskydd eller annat personligt eller kollektivt skydd rörande yrkesansvar.
- j) Krav på språkkunskaper, i den mån de är nödvändiga för att utöva yrket.
- k) Krav på en fast lägsta och/eller högsta taxa.
- l) Krav avseende marknadsföring.

4. Innan medlemsstaterna inför nya eller ändrar befintliga bestämmelser ska de dessutom säkerställa att dessa överensstämmer med principen om att specifika krav som rör temporärt eller tillfälligt tillhandahållande av tjänster enligt avdelning II i direktiv 2005/36/EG, inklusive följande, ska vara proportionella:

- a) Automatisk tillfällig registrering eller proformamedlemskap i en yrkesorganisation eller motsvarande organ, enligt vad som avses i artikel 6 första stycket a i direktiv 2005/36/EG.
- b) En underrättelse som ska göras i förväg, i enlighet med artikel 7.1 i direktiv 2005/36/EG, dokument som krävs enligt punkt 2 i den artikeln eller något annat likvärdigt krav.
- c) Betalning av en avgift eller andra kostnader för de administrativa förfarandena i samband med tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken som tjänsteleverantören ådrar sig.

Denna punkt ska inte tillämpas på åtgärder som är avsedda att säkerställa efterlevnaden av tillämpliga anställningsvillkor som medlemsstaterna tillämpar i enlighet med unionsrätten.

5. Om bestämmelser som avses i denna artikel rör reglering av hälso- och sjukvårdsyrken och har konsekvenser för patientsäkerheten, ska medlemsstaterna ta hänsyn till målet att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor.

Artikel 8

Information och medverkan av intressenter

1. Medlemsstaterna ska på lämpligt sätt göra information tillgänglig för medborgare, tjänstemottagare och andra relevanta intressenter, inklusive sådana som inte är medlemmar av den berörda yrkeskåren, innan de inför nya, eller ändrar befintliga, bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till, eller utövandet av, reglerade yrken.

2. Medlemsstaterna ska på lämpligt sätt involvera alla berörda parter och ge dem möjlighet att lämna synpunkter. Där det är relevant och lämpligt ska medlemsstaterna genomföra offentliga samråd i enlighet med sina nationella förfaranden.

Artikel 9

Effektivt rättsmedel

Medlemsstaterna ska säkerställa att ett effektivt rättsmedel finns att tillgå när det gäller frågor som omfattas av detta direktiv, i enlighet med förfaranden som fastställs i nationell rätt.

Artikel 10

Informationsutbyte mellan medlemsstaterna

1. För en effektiv tillämpning av detta direktiv ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att uppmuntra utbyte av information mellan medlemsstaterna i frågor som omfattas av detta direktiv och om det särskilda sätt på vilket de reglerar ett yrke eller om effekterna av en sådan reglering. Kommissionen ska underlätta sådant utbyte av information.

2. Medlemsstaterna ska meddela kommissionen vilka myndigheter som är ansvariga för att lämna och ta emot information vid tillämpningen av punkt 1.

Artikel 11

Öppenhet

1. Skälen till att bestämmelser som bedömts i enlighet med det här direktivet anses vara motiverade och proportionella, vilka tillsammans med bestämmelserna ska lämnas till kommissionen i enlighet med artikel 59.5 i direktiv 2005/36/EG, ska registreras av medlemsstaterna i den databas över reglerade yrken som avses i artikel 59.1 i direktiv 2005/36/EG och offentliggöras av kommissionen.

2. Medlemsstaterna och andra berörda parter får lämna synpunkter till kommissionen eller till den medlemsstat som har meddelat bestämmelserna och skälen till att dessa anses vara motiverade och proportionella. Kommissionen ska ta vederbörlig hänsyn till synpunkterna i sin sammanfattande rapport, som tas fram enligt artikel 59.8 i direktiv 2005/36/EG.

Artikel 12

Översyn

1. Senast den 18 januari 2024 och vart femte år därefter ska kommissionen lägga fram en rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet och resultaten av detta direktiv, med uppgifter om bland annat dess tillämpningsområde och dess ändamålsenlighet.

2. Den rapport som avses i punkt 1 ska vid behov åtföljas av lämpliga förslag.

Artikel 13

Införlivande

1. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 30 juli 2020. De ska genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell rätt som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 14

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 15

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 28 juni 2018.

På Europaparlamentets vägnar

A. TAJANI

Ordförande

På rådets vägnar

L. PAVLOVA

Ordförande
