EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.1.2017
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken

(Text av betydelse för EES)

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

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

En fördjupad och mer rättvis inre marknad är ett av kommissionens viktigaste mål för att sätta en politik för tillväxt och sysselsättning högst på dagordningen[1]. Europeiska rådet har uttalat att en ”fördjupad och mer rättvis inre marknad är mycket viktig för att man ska kunna skapa nya arbetstillfällen, främja produktivitet och säkerställa ett attraktivt klimat för investeringar och innovation”[2]. De yrkesmässiga tjänsternas betydelse i EU kan inte överskattas, och det finns ett flertal undersökningar som visar den outnyttjade potentialen i att främja den inre marknaden för tjänster.

Då det saknas harmoniserade krav på EU-nivå regleras yrkesmässiga tjänster av medlemsstaterna. Det är varje medlemsstats sak att besluta om det finns behov av att gripa in och införa regler och krav för tillträde till eller utövande av ett yrke, förutsatt att principerna om icke-diskriminering och proportionalitet iakttas. I de flesta fall är det motiverat och till och med positivt att reglera, exempelvis när arbetsmiljöfrågor berörs. För att säkerställa att lagstiftningen är ändamålsenlig och inte leder till onödiga bördor bör den dock granskas noggrant för att bedöma dess inverkan på de berörda parterna och företagsklimatet i stort. För kommissionens satsning på sysselsättning och tillväxt är det avgörande att det finns rätt regleringsmiljö. Det är därför som det tillkännagavs i strategin för den inre marknaden[3] att en proportionalitetsprövning på förhand skulle införas i samband med reformen av regleringen av yrkesmässiga tjänster.

Rätten till arbete, i meningen friheten att utöva ett yrke eller bedriva affärsverksamhet, är stadfäst i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Några av de viktigaste fördelarna med EU:s inre marknad är etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Begränsningar av dessa friheter är särskilt svåra för de små och medelstora företagen att klara. Därför behöver sådan reglering motiveras genom en noggrann proportionalitetsbedömning.

Med ”reglerade yrken” avses verksamheter där en särskild yrkeskvalifikation krävs, och de förekommer i alla sektorer av ekonomin. Under årens lopp har medlemsstaterna infört olika bestämmelser som speglar långvariga traditioner, antingen i form av statlig reglering eller i form av självreglering inom yrkesorganisationer. I allmänhet har regleringen goda skäl, på grund av att det är nödvändigt att skydda väsentliga allmänintressen och detta kan tillföra ett värde till samhället genom att till exempel klargöra vilka kunskaper och vilken utbildning och kompetens som tjänsteutövare behöver ha för att medborgarna ska skyddas. Regleringen kan emellertid medföra en börda på tjänsteutövare, företag och konsumenter: denna börda kan ta formen av orimliga kvalifikationskrav, omfattande verksamheter som är förbehållna vissa tjänsteutövare, obligatoriskt medlemskap i yrkesorganisationer eller andra åtgärder. I detta avseende har domstolen konsekvent funnit att även om nationell reglering av yrken och kvalifikationskrav tillämpas utan diskriminering, kan de hindra EU-medborgarna och företagen från att utnyttja sina fördragsfästa grundläggande rättigheter eller göra det mindre attraktivt att utöva dem[4]. Domstolen har också konstaterat att det faktum att en medlemsstat

---

1 https://ec.europa.eu/priorities/index_sv.
2 http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/.
3 https://ec.europa.eu/growth/single-market_en.
4 Se målen C-340/89 Vlassopoulou och C-55/94 Gebhard.

inför mindre strikta regler än en annan medlemsstat inte betyder att den sistnämnda statens regler är oproportionerliga och oförenliga med EU-rätten. Det är medlemsstaternas sak att från fall till fall bedöma, med hänsyn till ett yrkes samlade regleringsmiljö, huruvida det är nödvändigt att införa begränsningar för tillträdet till och utövandet av yrket och vilka begränsningar som är bäst lämpade för att hantera särskilda allmänintressen.

Direktiv 2005/36/EG om yrkeskvalifikationer ändrades 2013 genom direktiv 2013/55/EU för att modernisera unionslagstiftningen om reglerade yrken. En nyhet var att medlemsstaterna skulle vara öppna gentemot varandra och ömsesidigt utvärdera sina reglerade yrken. Under den ömsesidiga utvärderingen uppgav de behöriga myndigheterna att bedömningen var svår för många medlemsstater[5]. Det faktum att majoriteten av bedömningarna saknade en korrekt motivering tyder på ett djupare problem som rör hur man utvärderar behovet av lagstiftning och dess effekter på företagsklimatet i stort. Den ömsesidiga utvärderingen visade att beslut om reglering inte alltid baseras på sunda och objektiva analyser eller genomförs på ett öppet sätt. De ingående diskussioner och den vägledning som kommissionen hittills tillhandahållit har dock inte hejdat införandet av nya restriktioner utan objektiv, heltäckande analys. Medlemsstaterna har infört nya föreskrifter om t.ex. verksamhet som jurist och har infört eller vidgat den verksamhet som är förbehållen bl.a. skatterådgivare och turistguider helt utan eller efter en mycket ytlig proportionalitetsprövning.

Den nuvarande ojämna granskningen av yrkesregleringen i EU påverkar tillhandahållandet av tjänster och tjänsteutövarnas rörlighet negativt. Åtgärder av enskilda medlemsstater garanterar inte en enhetlig rättslig ram i EU för bedömningen av huruvida planerad nationell reglering är proportionerlig eller för att åtgärda de problem som nationella myndigheter har. Åtgärdens huvudsakliga mål är att skapa mer klarhet kring tillämpliga kriterier, stärka tillförlitligheten, öppenheten och jämförbarheten mellan medlemsstaterna och se till att regler tillämpas lika för att förhindra ytterligare bördor och splittring på den inre marknaden. De målen kan nås mer framgångsrikt på EU-nivå i fråga om omfattning och verkan om det införs en gemensam EU-omfattande bedömning som tillämpas av alla medlemsstater på ett jämförbart sätt. Med tanke på att yrkesregleringarna ändras ofta finns det utan EU-åtgärder en risk för att avståndet ökar mellan dem som redan följer god regleringssed och korrekt bedömer proportionaliteten innan de lagstiftar[6] och dem som inte gör det, vilket ökar skillnaderna i regleringens kvalitet. Detta får till sist negativa effekter på tillträdet till yrken och för konsumenterna och ekonomin.

För att åtgärda den här frågan tillkännagav kommissionen i strategin för den inre marknaden ett initiativ om en proportionalitetsprövning som medlemsstaterna ska använda innan de antar eller ändrar sin nationella yrkesreglering. Det finns en betydande potential att främja tillväxt och arbetstillfällen i medlemsstaterna om de ökar insynen i fråga om de reglerade yrkena, gör en mer ingående proportionalitetsanalys innan de antar nya regler och fortsätter med reformerna av de reglerade yrkena för att modernisera kraven. Som sägs i den konsekvensanalys som medföljer detta förslag visar flera studier visar hur dåliga lagstiftningsval kan snedvrida konkurrensen genom att begränsa tillträdet till marknaden och därmed medföra betydande förlorade arbetstillfällen, högre priser för konsumenterna och

[5] Mer om detta i den åtföljande konsekvensbedömningen: omkring en tredjedel av proportionalitetsbedömningarna utförs fortfarande inte nästan ett år efter införlivandet. För de som gjordes beslutades i omkring 70 % av fallen att läget skulle kvarstå oförändrat, på grund av knapphändiga bedömningar.

[6] Världsbanken, *Regular Economic Report*, hösten 2016: *Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue*, http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer.

hinder för den fria rörligheten. Enbart när det gäller arbetstillfällen tyder en akademisk studie på att 700 000 fler jobb[7] kan skapas i EU om man åtgärdar onödig och orimlig reglering.

Proportionalitetsprövningen är därför utformad för att stödja bättre regleringspraxis och därigenom bättre resultat. Den är tillämplig på nya eller reviderade krav på tillträde till eller utövande av reglerade yrken. Den samlar domstolens rättspraxis om proportionaliteten i krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken, men låter medlemsstaterna fatta beslut om vad som ska regleras och hur, förutsatt att detta beslut är evidensbaserat och fattas efter en grundlig, genomblickbar och objektiv bedömning. Den tar fullständig hänsyn till särdragen hos varje yrke och dess regleringsmiljö. Initiativets fördelar för näringsidkare, konsumenter och offentliga förvaltningar ligger huvudsakligen i det faktum att det säkerställer en bättre reglering av yrken genom att hindra att oproportionerliga regler antas. Ett syfte med detta förslag är att kodifiera domstolens etablerade rättspraxis. Avvikelser från denna rättspraxis kan motverka förslagets syfte. Kommissionen kan dra tillbaka ett förslag om det inte längre tjänar sitt syfte.

Ett EU-direktiv skulle avsevärt underlätta medlemsstaternas skyldighet att iaktta proportionalitetsprincipen och garantera att medlemsstaterna tillämpar proportionalitetsprövningen lika på alla regleringsnivåer för att undvika att den inre marknaden splittras.

Initiativet syftar till att skapa klarhet och främjar objektiva, tillförlitliga och heltäckande proportionalitetsprövningar i syfte att öka förtroendet och innovationen genom regelbunden översyn av nationell yrkesreglering. Tanken med denna åtgärd är inte bara att hjälpa medlemsstaterna att uppnå dessa gemensamma mål utan också göra det på ett strukturerat och rationellt sätt så att deras administrativa arbete minskar.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Förslaget är förenligt med och kompletterar de befintliga bestämmelserna i direktiv 2005/36/EG.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Förslaget är förenligt med kommissionens prioriteringar i strategin för den inre marknaden samt med EU:s mål att skapa tillväxt och sysselsättning, säkerställa den fria rörligheten för yrkesutövare samt förbättra företagsmiljön och erbjuda valfrihet för konsumenterna.

En annan åtgärd i strategin för den inre marknaden är regelbunden vägledning om särskilda behov. Detta initiativ syftar till att kartlägga problem efter land och efter yrke i de fall där en reform av regleringen skulle vara ekonomiskt fördelaktig, varefter kommissionen kommer att rekommendera åtgärder till medlemsstaterna. Dessa två åtgärder kompletterar varandra, i den meningen att proportionalitetsprövningen lägger en allmän grund för de kriterier som ska användas vid bedömningen av en planerad reglerings proportionalitet, en inledningsklausul, samtidigt som den regelbundna vägledningen om reformbehov kommer att inriktas på specifika frågor, som framkommit i samband med den befintliga regleringen av vissa yrken eller sektorer.

Det här förslaget är förenligt med och kompletterar initiativet om förbättrade anmälningar enligt tjänstedirektivet. Det initiativet kompletterar det befintliga förfarandet för anmälningar

[7] *Measuring Prevalence and Labour Market impacts of Occupational Regulation in the EU*, Maria Koumenta, Queen Mary University of London, och Mario Pagliero, Collegio Carlo Alberto Torino.

av begränsningar enligt tjänstedirektivet, medan föreliggande förslag skapar klarhet om vilka kriterier medlemsstaterna ska använda när de bedömer proportionaliteten i förslag till nationell lagstiftning om yrkesreglering som omfattas av direktivet om yrkeskvalifikationer. Vissa krav i den nationella yrkesregleringen (t.ex. på associationsform eller ägandeförhållanden) omfattas både av direktivet om yrkeskvalifikationer och tjänstedirektivet. I sådana fall är det tänkt att proportionalitetsbedömningen ska göras enligt bestämmelserna i det här förslaget, medan uppgifterna i anmälan enligt tjänstedirektivet ska bygga på och avspegla denna bedömning. Förenligheten mellan dessa båda rättsakter är säkerställd, och det här förslaget innehåller inga nya anmälningsförfaranden.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

Förslaget bygger på artiklarna 46, 53.1 och 62 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

För att nå den inre marknadens mål har Europeiska unionen behörighet att agera i fråga om yrkesreglering på grundval av artiklarna i EUF-fördraget om fri rörlighet för personer och tjänster. Särskilt nämns i artikel 46 i EUF-fördraget att särskilda bestämmelser ska antas i fråga om fri rörlighet för arbetstagare, och enligt artikel 53.1 ska direktiv antas om att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare, medan artikel 62 är grunden för rättsakter om utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster.

• Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)

Enligt subsidiaritetsprincipen bör EU endast agera om målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför bättre kan uppnås på unionsnivå. Som framgår av den ömsesidiga utvärderingen varierar de tillämpade kriterierna och bedömningarnas djup betydligt mellan medlemsstaterna. Den nuvarande ojämna granskningen av yrkesregleringens proportionalitet i EU och dess följdverkningar har en betydande inverkan på EU-ekonomin i stort och på tillhandahållandet av tjänster och tjänsteutövarnas rörlighet. Både oberoende studier och studier på uppdrag av kommissionen visar att oproportionerlig reglering påverkar sysselsättningsskapande, tillväxt, konsumenternas urval, priser, innovation, investeringar och handel negativt[8]. Dessutom har vi märkt fördelarna med åtgärder för att reformera regleringen, och det har konstaterats att de inte har någon direkt inverkan på skyddet av legitima allmänintressen:

- I Italien släppte Bersanireformen 2006 in nykomlingar på marknaden, vilket ledde till en högre total sysselsättning för unga farmaceuter[9].

---

[8] Se bl.a. COM(2013)676; *The Cost of Non-Europe in the Single Market for services*, Europaparlamentets utredningstjänst., 2014; *Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators*, Europeiska kommissionen, 2015; *Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade*, H. Kox, A. Lehour, 2005; *The discriminatory effect of domestic regulations on international services trade: evidence from firm-level data*, EFIGE, 2012; *Business services – Assessment of Barriers and their Economic Impact*, Europeiska kommissionen, 2015; *The Economic Impact of Professional Services Liberalisation*, Europeiska kommissionen, 2014, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp533_en.pdf.

[9] http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018

- I Polen ledde juristreformen med nya objektiva regler för tillträdet till yrket till att antalet jurister nästan tredubblades från 2005 till 2015, och att antalet juridiska rådgivare nästan fördubblades, utan negativa effekter på löner eller kvalitet[10].
- I Grekland har reformer lett till lägre priser för konsumenter av tjänster som tillhandahålls av fastighetsmäklare, jurister, revisorer, skatterådgivare och sjukgymnaster som avreglerades genom reformen 2011. Antalet nystartade företag för notarier, revisorer, turistguider och auktoriserade värderingsmän mer än fördubblades under 2014 jämfört med det årliga genomsnittet före avregleringen[11].

Åtgärder av enskilda medlemsstater garanterar dock inte en enhetlig rättslig ram i EU för bedömningen av huruvida nationell reglering är proportionerlig eller för att åtgärda de problem som nationella myndigheter har. Därför kan målen för åtgärden, nämligen tillförlitligheten och jämförbarheten i proportionalitetsbedömningar, uppnås bättre på unionsnivå genom införandet av en gemensam EU-omfattande övervakningsmekanism som tillämpas av alla medlemsstater på ett liknande sätt tack vare mekanismens omfattning och effekter. Nationell lagstiftning ska därför följa kriterierna i den föreslagna åtgärden, som måste beaktas av de nationella myndigheterna när de bedömer om den nationella yrkesregleringen är proportionerlig.

En EU-strategi gör det alltså möjligt för de nationella myndigheterna att utföra heltäckande och jämförbara proportionalitetsprövningar tack vare en öppen och förutsägbar rättslig ram för att bedöma hindren för reglerade yrken. Europeiska rådet har upprepade gånger efterlyst åtgärder på detta område. I februari 2015 efterlyste Europeiska rådet vägledning[12], och därefter välkomnade rådet att proportionalitetsprövning tagits med i strategin för den inre marknaden och upprepade att den inre marknaden är Europas viktigaste motor för tillväxt och skapande av sysselsättning och en nyckel till investeringar och ökad europeisk konkurrenskraft. Rådet betonade att det krävdes brådskande och ambitiösa åtgärder, både på unionsnivå och nationell nivå, för att förstärka och fördjupa den inre marknaden och uppnå konkreta och pragmatiska resultat som direkt gynnar konsumenter och företag, särskilt de små och medelstora företagen[13]. Senast i juni 2016 uppmanade rådet kommissionen att vidta åtgärder för att kraftfullt fullfölja insatserna för bättre lagstiftning[14].

- **Proportionalitet**

Förslaget följer proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 i EU-fördraget. Det valda alternativet går ut på att hitta rätt avvägning mellan att dels skydda mål av allmänt intresse och tjänsternas kvalitet, dels förbättra tillträdet till och utövandet av reglerade yrken för yrkesverksamma och skapa större valmöjligheter för konsumenterna. Förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen eftersom lösningarna medför kostnadseffektivitet och minskar den totala bördan på de offentliga förvaltningarna, i det att det slår fast tydliga kriterier för proportionalitetsbedömningar av yrkesreglering och bör förebygga att genomförandebördor införs genom onödiga åtgärder framöver. Den administrativa bördan att genomföra en proportionalitetsprövning har redan bedömts i samband med översynen av direktivet om yrkeskvalifikationer 2013. I enlighet med den bedömningen torde kostnader på grund av det här förslaget om proportionalitetsprövning av kommande reglering vara begränsade[15].

---

10 A.a.

11 A.a.

12 Rådets slutsatser om politiken för den inre marknaden den 2–3 mars 2015 http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6197-2015-INIT/en/pdf

13 http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6622-2016-INIT/en/pdf.

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

15 Se medföljande konsekvensbedömning.

Kostnaderna kan bli något högre för de medlemsstater som för närvarande inte helt följer direktivet. Man kan dock räkna med en totalt sett positiv effekt på förvaltningens kostnader, eftersom ett förbättrat system gör det mindre sannolikt att medlemsstaterna drabbas av överträdelseförfaranden. Kommissionen tänker hjälpa medlemsstaterna att genomföra direktivet, för att ytterligare begränsa kostnaderna. Förslaget går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträvade målen och är bäst lämpat för syftet. Den ömsesidiga utvärderingen har följt en vägledning, men det framkom få belägg för att regleringsbeslut för närvarande grundar sig på sunda och objektiva analyser eller sker på ett öppet sätt. Nästan tre år sedan den ömsesidiga utvärderingen inleddes har ungefär en tredjedel av proportionalitetsprövningarna fortfarande inte lämnats in, och av de som lämnats in drogs slutsatsen i cirka 70 % av fallen att regleringen borde kvarstå som tidigare, trots en otillfredsställande proportionalitetsbedömning. Dessutom sker förändringar inom yrkesregleringen i snabb takt, och kommissionen är medveten om den fortsatta tendensen att införa nya regleringsbördor på yrkesutövarna utan någon föregående proportionalitetsbedömning av bördornas nödvändighet, värde eller effekter.

- **Val av regleringsform**

Den regleringsform som valts är ett direktiv, vilket ger medlemsstaterna flexibilitet i fråga om införlivande och genomförande så att de kan infånga proportionalitetsprincipens rättsliga sakinnehåll och mångfaldiga aspekter. Ett direktiv är bindande med avseende på det resultat som ska uppnås och är därför ett lämpligt instrument för att förverkliga den inre marknaden med avseende på den fria rörligheten för arbetstagare, etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Detta är mål för Europeiska unionen, men fördraget ålägger också medlemsstaterna rättsliga plikter, så att även om beslutet att reglera ett yrke och i så fall hur är medlemsstaternas ansvar, måste beslutet vara motiverat, proportionerligt och nödvändigt.

I konsekvensbedömningen redovisas frågans fulla omfattning, vilka följder onödig reglering får för den europeiska ekonomin överlag och de frågor som medlemsstaterna står inför när de tar itu med området. Ett direktiv ger medlemsstaterna möjlighet att införa en övergripande proportionalitetsbedömning i sina befintliga lagstiftningsförfaranden, och eftersom kommissionen inte föreskriver någon särskild metod får medlemsstaterna möjlighet att använda ett visst mått av skönsmässiga bedömningar som ger utrymme för deras egna strukturer utan att detta påverkar direktivets slutliga mål: att få en jämförbar, öppen, tillförlitlig, objektiv och evidensbaserad beslutsprocess. Av dessa skäl har kommissionen bedömt att ett direktiv är den mest lämpliga och effektiva regleringsformen.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Före den omfattande översynen 2013 hade direktiv 2005/36/EG utvärderats ingående med avseende på bristerna i den befintliga processen för att underlätta den fria rörligheten för yrkesutövare. På grundval av dessa resultat infördes genom direktiv 2013/55/EU om ändring av direktiv 2005/36/EG bland annat en skyldighet för medlemsstaterna att bedöma proportionaliteten i sin yrkesreglering. På grundval av bedömningarna förväntas kommissionen att senast i januari 2017 enligt artikel 59.9 lägga fram sina slutliga resultat av översikten av medlemsstaternas yrkesreglering och proportionalitetsbedömningar till Europaparlamentet och rådet, eventuellt med förslag till ytterligare initiativ. Detta förslag har inte utarbetats efter en bedömning av hela direktivet, eftersom det reviderades helt nyligen,

men det bygger dock på kommissionens bedömningar och ingår i uppföljningen enligt artikel 59.9 i direktiv 2013/55/EU som ett resultat av kommissionens bedömning. Möjligheten att lägga fram fler förslag ingick alltså i uppföljningen för att förbättra de nya bestämmelsernas genomförande och effekt.

- **Samråd med berörda parter**

Ett offentligt samråd genomfördes 27 maj–22 augusti 2016. Totalt 420 svar kom in. Bland dessa återfanns inlägg från enskilda, medlemmar av reglerade yrken, yrkessammanslutningar, tillsynsorgan, myndigheter och forskare. De berörda parterna var eniga om att åtgärder bör vidtas på EU-nivå för att skapa klarhet och en gemensam inställning när det gäller proportionalitetsprövning. Av de olika grupperna ställde sig en majoritet bakom en bindande lösning (direktiv): användare, både stora och små tjänsteleverantörer, myndigheter och fackliga organisationer stödde förslaget. Vissa yrkesorganisationer var inte lika positiva. Närmare bestämt organiserade de tyska och österrikiska hantverkssektorerna identiska svar från 100 hantverkarorganisationer om att avvisa tanken på EU-åtgärder i form av ett direktiv eller vägledning. Kommissionen beslutade att ha kvar det organiserade svaret[16] i sammanställningen av resultaten, men kommissionens förslag fick ändå en majoritet bakom sig. Dessutom visade samrådet på behovet av åtgärder, eftersom olika inställning till analyser framkom inte bara inom EU som helhet, utan även inom de enskilda medlemsstaterna. Det visade sig råda en brist på tydlighet om förekomsten av eventuella analytiskt och proportionerligt grundade förväntningar vid utarbetandet av regleringen samt en sporadisk inställning till samråd och insyn.

En sammanfattning av resultaten finns på: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/.

Vid en högnivåkonferens som anordnades av kommissionen den 18 maj 2016 gavs ytterligare möjligheter till diskussioner.

Frågorna diskuterades även med medlemsstaterna vid högnivågruppens möte den 3 maj 2016 och den 10 november 2016.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Resultaten från den ömsesidiga utvärderingen av reglerade yrken, som genomförs av medlemsstaterna i samarbete med kommissionen, har bidragit till utarbetandet av detta förslag.

OECD-studier visar att arbetskraftens rörlighet är en avgörande faktor för produktiviteten, som främjar ekonomisk tillväxt[17]. Dessutom har kommissionen låtit genomföra ekonomiska studier om effekterna av reformer av lagfästa krav för tillträde till vissa yrken i fyra olika länder: Tyskland, Grekland, Italien och Förenade kungariket[18].

Enligt en undersökning från april 2015 i samtliga 28 medlemsstater arbetar dessutom minst 21 % av arbetskraften i Europeiska unionen (50 miljoner personer) i ett yrke som kan betraktas som reglerat[19].

---

16 Praxis i sådana fall är att räkna de organiserade svaren endast en gång.

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

18 http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018

19 M. Koumenta och M. Pagliero (2016), *Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU*. Se: http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362.

- **Konsekvensbedömning**

I enlighet med sin politik för bättre lagstiftning har kommissionens avdelningar genomfört en konsekvensbedömning av de olika alternativen och deras inverkan på de berörda parterna[20].

De alternativ som granskades i konsekvensbedömningen var följande:

Alternativ 1 - Ge ut vägledning om proportionalitet och inleda ett ingående informationsutbyte mellan myndigheterna för att inrätta en EU-omfattande proportionalitetsprövning för reglerande yrken, vilket kan omfatta flera varianter.

Alternativ 2a - Fastställa minimikriterier för proportionalitetsprövning, med utgångspunkt i och som komplement till rättspraxis, och för att skapa insyn i medlemsstaternas bedömningar genom en bindande rättsakt (direktiv).

Alternativ 2b - Samma upplägg som 2a men genom en rekommendation.

Alternativ 3a - Utöver 2a även ta med processuella aspekter, t.ex. offentliga samråd och regelbundna översyner, genom en bindande rättsakt (direktiv).

Alternativ 3b - Som 3a men genom en rekommendation.

Med ledning av samrådet, egna erfarenheter och det underlag som presenteras i konsekvensbedömningen fann kommissionen att nuläget bäst förbättras genom alternativ 3a.

Alternativ 1, vägledning, har redan prövats, först genom ett meddelande 2013 och sedan genom en tabell och vägledning som tillhandahållits för de två årslånga ömsesidiga utvärderingarna, och visat sig inte kunna råda bot på de regleringsproblem som framkommit. Förutom detta har kommissionen arbetat intensivt tillsammans med medlemsstaterna för att uppmuntra dem att ägna mer uppmärksamhet åt proportionalitetsaspekter (genom besök i medlemsstaterna, en konferens, inremarknadsforum och workshoppar).

Alternativ 2a – Det skulle lösa medlemsstaternas problem med att tolka rättspraxis, skapa klarhet om vilka kriterier som gäller och därigenom i viss mån förbättra utvärderingarna och resultaten av dem.

Alternativ 2b – Detta alternativ liksom alternativ 3b har samma nackdelar som alternativ 1. Frivillighet skulle inte lösa problemet med medlemsstater som underlåter att genomföra en proportionalitetsprövning och kan därför inte anses förebygga att onödiga bördor införs framöver, och kan inte heller betraktas som ett verkningsfullt sätt att avlägsna hinder som framkommit vid översynerna. Dessa begränsningar skulle också begränsa möjligheterna att sprida information mer öppet till medborgare och berörda parter.

Alternativ 3a – regelbundna översyner, skulle garantera att reglering som inte längre tjänar sitt syfte avlägsnas, samtidigt som obligatoriska samråd skulle leda till bättre medverkan av alla parter, bl.a. konsumentorgan och medborgare, så att deras intressen också beaktas.

Alternativ 3b – som för 2b kan frivillighet inte garantera att dessa åtgärder vidtas.

[20] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – Konsekvensanalys som åtföljer detta förslag (SWD(2016) 463).

Med ledning av erfarenheten och de bedömningar som gjorts när detta förslag har utarbetats kan det konstateras att frivillighet i form av en rekommendation inte skulle framtvinga den analys som är nödvändig, särskilt i de svåraste fallen. En allmän skyldighet att genomföra regelbundna översyner, informera alla berörda parter och sörja för ett minimum av objektivitet och opartiskhet kan bara fungera om den blir obligatorisk, och det kan bara ske genom ett direktiv.

Den 9 oktober 2016 avgav nämnden för lagstiftningskontroll ett positivt yttrande om initiativet. Nämnden rekommenderade huvudsakligen att förslaget borde utvidgas i fråga om dess samverkan med andra initiativ, i fråga om problemets omfattning och varför dagens strukturer inte kan råda bot på det, i fråga om hur förslagets bestämmelser är tänkta att fungera och i fråga om de berörda parternas synpunkter och inverkan på små och medelstora företag, konsumenter och nationella myndigheter. Detta beaktades.

Yttrandet finns på:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm#grow.

De politiska alternativen och deras konsekvenser för de berörda parterna diskuteras ingående i konsekvensbedömningen, som finns på:
http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8827.

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

En ömsesidig utvärdering som genomfördes av medlemsstaterna i samarbete med kommissionen under 2014–2016 visade att den nationella regleringen granskades ojämnt, och att det saknades klarhet kring de kriterier som ska användas för en proportionalitetsbedömning. Slutsatsen är att de proportionalitetsbedömningar som genomförs på nationell nivå med utgångspunkt i domstolens rättspraxis och nationella strategier i sin nuvarande form inte uppnår sin potential att bidra till färdigställandet av den inre marknaden.

- **Grundläggande rättigheter**

Förslaget främjar de rättigheter som fastställs i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, nämligen rätten till fritt yrkesval och näringsfriheten.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Detta förslag får inga konsekvenser för EU:s budget.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Kommissionen kommer regelbundet att rapportera till rådet och Europaparlamentet om genomförandet och resultatet av proportionalitetsprövningen på nationell nivå. Denna utvärdering är tänkt att utföras samtidigt med utvärderingen av direktivet om yrkeskvalifikationer.

- **Förklarande dokument (för direktiv)**

Detta förslag kräver inga ytterligare förklarande dokument i samband med införlivandet i nationell lagstiftning, med tanke på att det bygger på befintlig rättspraxis och de

grundläggande principerna för bättre lagstiftning. Dock kan kommissionen vid behov lägga fram ytterligare vägledning.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Artiklarna 1 och 2 behandlar direktivets syfte och tillämpningsområde, nämligen att inrätta en rättslig ram för proportionalitetsbedömningar innan man stiftar eller ändrar lagar eller andra författningar som begränsar tillträdet till och utövandet av reglerade yrken. Detta direktiv är inte tillämpligt på proportionalitetsprövningar av regleringen av yrken enligt andra EU-rättsakter.

I artikel 3 anges de definitioner som används i förslaget, som i hög grad är desamma som i direktiv 2005/36/EG. Dessutom anges definitioner för de två huvudsakliga typerna av reglering av yrken, nämligen ”förbehållen verksamhet” och ”skyddad yrkestitel”.

I artikel 4 föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att genomföra en proportionalitetsbedömning på förhand, underbyggd av kvalitativa och om möjligt kvantitativa bevis.

I artikel 5 förtecknas skäl av allmänintresse enligt EUF-fördraget eller skäl som erkänns av domstolen. Enligt fast rättspraxis kan skäl av rent ekonomisk karaktär med huvudsakligen protektionistiska syften eller effekter, eller rent administrativa skäl inte utgöra tvingande skäl av allmänintresse.

I artikel 6.1 fastställs en allmän skyldighet för medlemsstaterna att – innan de inför nya eller ändrar befintliga bestämmelser som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken – bedöma huruvida bestämmelserna är nödvändiga och lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå detta mål. I artikel 6.2 fastställs de viktigaste kriterier som ska beaktas av de behöriga myndigheterna, såsom typen av risker, omfattningen av de verksamheter som är förbehållna ett yrke, anknytningen mellan kvalifikationerna och verksamheten, de ekonomiska konsekvenserna m.m. I artikel 6.3 anges att mindre restriktiva medel ska användas för att uppnå det eftersträvade målet, t.ex. att en skyddad yrkestitel används i stället för att verksamheten förbehålls ett visst yrke. I artikel 6.4 ges en överblick över vad som ska beaktas vid prövningen av den samlade verkan av alla gällande bestämmelser som begränsar tillträdet till eller utövandet av ett yrke.

I artikel 7 fastställs en skyldighet att informera alla berörda parter innan nya åtgärder införs och ge dem möjlighet att lämna synpunkter.

Artikel 8 innehåller bestämmelser om informationsutbyte mellan behöriga myndigheter i olika medlemsstater, så att den medlemsstat som tänker reformera ett yrke kan få information om de andra medlemsstaternas erfarenheter.

I artikel 9 stadgas om insyn i proportionalitetsbedömningar.

Enligt artikel 10 ska direktivet ses över regelbundet.

Artikel 11 handlar om införlivandet av direktivet.

I artikel 12 anges direktivets ikraftträdande.

I artikel 13 anges direktivets adressater.

2016/0404 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken

(Text av betydelse för EES)

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[21],

med beaktande av Regionkommitténs yttrande[22],

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och

av följande skäl:

(1) Rätten till fritt yrkesval är en grundläggande rättighet. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna garanterar rätten till fritt yrkesval och näringsfriheten. Fri rörlighet för arbetstagare, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster hör till de grundläggande principerna för den inre marknaden enligt fördraget. Nationella regler om tillträdet till reglerade yrken bör därför inte utgöra omotiverade och oproportionerliga hinder för utövandet av dessa grundläggande rättigheter.

(2) I avsaknad av särskilda bestämmelser i unionsrätten om harmonisering av villkoren för tillträde till ett reglerat yrke eller utövandet av det, är det medlemsstaternas sak att besluta huruvida och på vilket sätt man ska reglera ett yrke, inom ramen för principerna om icke-diskriminering och proportionalitet.

(3) Proportionalitetsprincipen är en av unionsrättens allmänna principer. Det följer av domstolens rättspraxis[23] att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget ska uppfylla fyra förutsättningar: de ska vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, de ska framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse, de ska vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och de ska inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

---

21 EUT C , , s. .

22 EUT C , , s. .

23 Mål C-55/94, Reinhard Gebhard mot Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, REG 1995, s. I-4165.

(4) I Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG[24] fastställs skyldigheten för medlemsstaterna att bedöma proportionaliteten i de krav som begränsar tillträde till eller utövande av reglerade yrken och att meddela kommissionen resultaten av bedömningen, vilket utgör den så kallade ömsesidiga utvärderingen. Denna utvärdering har inneburit att medlemsstaterna tvingats göra en genomgång av all sin lagstiftning om alla reglerade yrken inom sina territorier.

(5) Resultaten av den ömsesidiga utvärderingen avslöjade en brist på tydlighet när det gäller vilka kriterier som ska användas av de behöriga nationella myndigheterna vid proportionalitetsbedömningen av krav som begränsar tillträdet till och utövandet av reglerade yrken, samt en ojämn kontroll av sådana åtgärder på alla regleringsnivåer. För att undvika splittring av den inre marknaden och undanröja hinder för att starta och utöva viss verksamhet som anställd eller egenföretagare, är det därför nödvändigt att fastställa en gemensam metod på unionsnivå, för att undvika att oproportionerliga åtgärder antas.

(6) I sitt meddelande av den 28 oktober 2015, *Att förbättra den inre marknaden – bättre möjligheter för individer och företag*[25], utpekade kommissionen behovet av att införa en ram för proportionalitetsanalyser som medlemsstaterna kan använda när de ser över befintlig eller föreslår ny yrkesreglering.

(7) De verksamheter som omfattas av det här direktivet bör avse de reglerade yrken som omfattas av direktiv 2005/36/EG. Detta direktiv bör tillämpas som komplement till direktiv 2005/36/EG och utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i separata unionsakter om tillträde till och utövande av ett visst reglerat yrke.

(8) 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. Nationella bestämmelser kan även reglera en av formerna för utövande av ett yrke, nämligen genom att slå fast villkor för användningen av yrkestitlar.

(9) Bevisbördan för att åtgärderna är motiverade och proportionerliga vilar på medlemsstaterna. De skäl för reglering som en medlemsstat anför som motivering bör därför åtföljas av en analys av lämpligheten och proportionaliten hos den bestämmelse som antagits av den berörda staten och av särskilda bevis som underbygger argumenten.

(10) Det är lämpligt att regelbundet kontrollera proportionaliteten i bestämmelser som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken med mellanrum som är anpassade till den aktuella regleringen. En prövning av proportionaliteten i restriktiv nationell lagstiftning om reglerade yrken bör inte enbart grundas på syftet med lagstiftningen när den antogs utan även på dess effekter, utvärderade efter antagandet av den. Bedömningen av den nationella lagstiftningens proportionalitet bör grundas på utvecklingen på området sedan lagstiftningen antogs.

(11) Medlemsstaterna bör utföra proportionalitetsbedömningarna på ett objektivt och oberoende sätt, även när ett yrke regleras indirekt genom att en viss yrkesorganisation ges befogenhet att göra detta. Även om en bedömning utförs av lokala myndigheter, tillsynsorgan eller yrkesorganisationer, vars större närhet till lokala förhållanden och

---

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

[25] COM(2015) 550 final.

specialkunskaper i vissa fall kan göra dem bättre lämpade att finna det bästa sättet att nå målen av allmänt intresse, finns det anledning till särskild uppmärksamhet när det politiska val som gjorts av sådana myndigheter eller organ innebär fördelar för etablerade näringsidkare på bekostnad av nya marknadsaktörer.

(12) Om rätten att starta och utöva viss verksamhet som anställd eller egenföretagare är förenad med villkor om efterlevnad av vissa bestämmelser om särskilda yrkeskvalifikationer, som direkt eller indirekt fastställs av medlemsstaterna, bör det säkerställas att sådana bestämmelser är motiverade av mål av allmänt intresse, i den mening som avses i fördraget, det vill säga allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan eller av tvingande skäl av allmänintresse som erkänns som sådana i domstolens rättspraxis. Det är viktigt att se till att mål av allmänt intresse i tillräcklig omfattning kartläggs för att fastställa regleringens intensitet. För att exempelvis säkerställa en hög nivå på skyddet för folkhälsan bör medlemsstaterna ha ett visst utrymme för skönsmässig bedömning av hur starkt skydd för folkhälsan de vill ha, och på vilket sätt detta skydd ska uppnås. Det är också nödvändigt att klargöra att bland de tvingande skäl av allmänintresse som erkänns i domstolens rättspraxis återfinns bevarande av den ekonomiska jämvikten i det sociala trygghetssystemet; konsumentskydd och skydd av tjänstemottagare och arbetstagare; skyddet av en god rättskipning; rättvisa handelstransaktioner; bekämpning av bedrägerier och förhindrande av skatteflykt och skatteundandragande; trafiksäkerhet; 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 med väsentligen protektionistiska syften samt rent administrativa skäl, såsom utförandet av kontroller eller insamling av statistik, inte utgöra ett tvingande skäl av allmänt intresse.

(13) Om en medlemsstat har för avsikt att reglera ett yrke eller att ändra befintliga bestämmelser bör hänsyn tas till arten av riskerna för det mål av allmänt intresse som eftersträvas, i synnerhet riskerna för konsumenter, yrkesutövare eller tredje parter. Det bör också erinras om att inom yrkesmässiga tjänster råder vanligtvis informationsasymmetri mellan konsumenter och yrkesutövare. Tjänstetillhandahållare har en hög nivå av tekniskt kunnande som konsumenterna inte nödvändigtvis har, varför konsumenterna har det svårt att bedöma kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls dem.

(14) För att uppfylla kraven på proportionalitet bör åtgärden vara ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås. En åtgärd bör endast anses vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet, om den verkligen svarar mot 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 fastställda målet. Den nationella åtgärden bör dessutom bidra till uppnåendet av de mål som eftersträvas, och därför bör den inte anses vara lämplig om inte har någon inverkan på det anförda skälet.

(15) Krav med anknytning till yrkeskvalifikationer bör betraktas som nödvändiga endast om befintliga åtgärder, såsom konsumentskyddsrätten, inte kan anses vara lämpliga och verkningsfulla för att uppnå det eftersträvade målet.

(16) Bland de omständigheter som bör beaktas av de nationella myndigheterna är följande särskilt relevanta: sambandet mellan den yrkesmässiga verksamhet som ett yrke omfattar samt de kvalifikationer som krävs; graden av komplexitet i uppgifterna,

särskilt när det gäller nivån, beskaffenheten och omfattningen av den utbildning eller den erfarenhet som krävs; förefintligheten av andra sätt att uppnå samma yrkeskvalifikationer; räckvidden för den yrkesverksamhet som är förbehållen innehavare av en viss yrkeskvalifikation, särskilt huruvida den verksamhet som endast får utövas av vissa yrkesutövare kan delas med andra yrken; graden av självständighet vid utövandet av ett reglerat yrke, särskilt om de verksamheter som hänför sig till ett reglerat yrke utövas under en kvalificerad yrkesutövares överinseende och ansvar.

(17) När en medlemsstat reglerar ett yrke bör hänsyn tas till det faktum att den tekniska utvecklingen kan minska informationsasymmetrin mellan konsumenter och yrkesutövare. Med tanke på den snabba tekniska och vetenskapliga utvecklingen kan därför uppdateringar av tillträdeskrav vara av särskilt stor betydelse för en rad yrken.

(18) De behöriga myndigheterna bör vederbörligen beakta åtgärdens ekonomiska effekt, inbegripet en kostnads-nyttoanalys med särskild hänsyn tagen till graden av konkurrens på marknaden, kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls samt inverkan på rätten till arbete och den fria rörligheten för personer och tjänster inom unionen. På grundval av denna analys bör medlemsstaterna särskilt kontrollera huruvida omfattningen av den begränsning av tillträde till eller utövande av reglerade yrken inom unionen står i proportion till betydelsen av de mål som eftersträvas och den förväntade nyttan.

(19) Medlemsstaterna bör jämföra den aktuella nationella åtgärden med de alternativa, mindre restriktiva lösningar som skulle låta samma mål uppnås men med färre begränsningar. Om åtgärderna är motiverade av konsumentskyddsskäl och om de risker som har identifierats är begränsade till förhållandet mellan yrkesutövaren och konsumenten utan att negativt påverka tredje parter, kan det eftersträvade målet uppnås genom mindre restriktiva åtgärder än att verksamheten förbehålls yrkesutövare, t.ex. genom skydd av yrkestiteln eller inskrivning i ett yrkesregister. Reglering genom förbehållen verksamhet bör endast användas om åtgärderna syftar till att förebygga en risk för allvarlig skada av allmänintresset.

(20) De nationella myndigheterna bör göra en helhetsbedömning av det sammanhang inom vilket den restriktiva åtgärden antas och genomförs, och i synnerhet undersöka den samlade verkan av om flera krav införs, utöver de särskilda yrkeskvalifikationerna. Rätten att starta och utöva viss verksamhet kan vara förenat med villkoret att följa vissa bestämmelser, såsom regler om yrkets organisation, obligatoriskt medlemskap i en yrkesorganisation, yrkesetik, tillsyn eller ansvar. Vid bedömningen av åtgärdernas samlade verkan av bör därför de behöriga myndigheterna även ta hänsyn till andra befintliga krav i den mån de är nödvändiga för utövande av yrket, såsom fortbildning, obligatoriskt medlemskap i organisationer, registrerings- eller tillståndsförfaranden, kvantitativa begränsningar, krav på viss associationsform eller ägarförhållanden, territoriella begränsningar, tvärsektoriella begränsningar och regler om oförenlig verksamhet, försäkringskrav samt krav på språkkunskaper. En åtgärd som en medlemsstat vidtagit kan inte anses vara nödvändig för att uppnå det eftersträvade målet om den väsentligen utgör en upprepning av krav som redan införts i samband med andra bestämmelser eller förfaranden.

(21) Det är nödvändigt för den inre marknadens funktion att medlemsstaterna lämnar information till allmänheten, intresseorganisationer och andra berörda parter innan de inför nya åtgärder som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken och ger dem möjlighet att lämna synpunkter.

(22) För att underlätta utbytet av bästa praxis bör varje medlemsstat uppmuntra de behöriga myndigheterna att utbyta lämplig och regelbundet uppdaterad information med andra medlemsstater om yrkesreglering.

(23) För att förbättra insynen och främja proportionalitetsbedömningar som bygger på jämförbara kriterier är det viktigt att medlemsstaternas information är lätt tillgänglig i databasen över reglerade yrken, så att alla berörda parter kan lämna synpunkter.

(24) Eftersom målet för detta direktiv, nämligen att avlägsna oproportionerliga 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 fördraget om Europeiska unionen. 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 bestämmelser om en gemensam ram för proportionalitetsbedömningar före införande av nya bestämmelser i lagar och andra författningar 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.

Artikel 2

Tillämpningsområde

1. Det här direktivet ska tillämpas på krav i medlemsstaternas rättssystem som begränsar tillträdet till ett reglerat yrke eller utövandet av ett yrke eller en form därav, inbegripet användningen av yrkestitlar och den yrkesverksamhet som är tillåten med en sådan titel, som omfattas av räckvidden för direktiv 2005/36/EG.

2. Om särskilda bestämmelser om regleringen av ett visst yrke är fastställda i en separat unionsrättsakt, 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 användningen av titeln i en eller flera former av yrkesverksamhet med stöd av lagar eller andra författningar direkt eller indirekt kräver en särskild yrkeskvalifikation inom det berörda området, och där missbruk av denna titel är belagd med sanktioner eller andra åtgärder.

(b) *förbehållna verksamheter*: en form av reglering av ett yrke där tillträdet till en eller flera former av yrkesverksamhet med stöd av lagar eller andra författningar är direkt eller indirekt förbehållen medlemmar av ett reglerat yrke, inbegripet fall där verksamheten är delad med andra reglerade yrken.

Artikel 4

Förhandsbedömning av nya åtgärder

1. Medlemsstaterna ska se till att de behöriga myndigheterna, innan nya bestämmelser i lagar eller andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken införs, eller befintliga bestämmelser i lagar eller andra författningar ändras, bedömer bestämmelsernas proportionalitet i enlighet med de regler som fastställs i detta direktiv.

2. Alla bestämmelser som avses i punkt 1 ska åtföljas av ett utförligt uttalande som gör det möjligt att bedöma om proportionalitetsprincipen har följts.

3. Skälen för att anse att en bestämmelse är motiverad, nödvändig och proportionerlig ska styrkas med kvalitativa och, om möjligt, kvantitativa bevis.

4. Medlemsstaterna ska övervaka proportionaliteten i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken regelbundet och med mellanrum som är lämpliga för den aktuella regleringen, med beaktande av utvecklingen sedan den aktuella åtgärden antogs.

5. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den proportionalitetsbedömning som avses i punkt 1 utförs på ett objektivt och oberoende sätt, inbegripet genom att oberoende granskningsorgan medverkar.

Artikel 5

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 ändringar av befintliga bestämmelser som de avser att göra är motiverade av mål av allmänt intresse.

2. De behöriga myndigheterna ska särskilt bedöma huruvida dessa bestämmelser är objektivt motiverade med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa, eller av tvingande skäl av allmänt intresse såsom bibehållen ekonomisk jämvikt i det sociala trygghetssystemet, konsumentskydd och skydd av tjänstemottagare och arbetstagare, säkerställandet av en god rättskipning, rättvisa handelstransaktioner, kamp mot bedrägerier och förhindrande av skatteflykt och skatteundandragande, trafiksäkerhet, miljöskydd och skydd av 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 med väsentligen protektionistiska syften eller effekter eller rent administrativa skäl ska inte utgöra sådana tvingande skäl av allmänt intresse som motiverar en begränsning av tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken.

Artikel 6

Proportionalitet

1. Innan medlemsstaterna inför nya bestämmelser i lagar eller andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken, eller ändrar befintliga bestämmelser, ska de bedöma om bestämmelserna är nödvändiga och lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet nås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå detta mål.

2. Vid bedömningen av bestämmelsernas nödvändighet och proportionalitet ska de behöriga myndigheterna särskilt beakta följande:

   (a) Karaktären av riskerna för de mål av allmänt intresse som eftersträvas, i synnerhet riskerna för konsumenter, yrkesutövare eller tredje parter.

   (b) Bestämmelsens lämplighet, särskilt huruvida bestämmelsen är lämplig för att uppnå det eftersträvade målet och huruvida den verkligen på ett konsekvent och systematiskt sätt återspeglar det målet och därigenom åtgärdar de utpekade riskerna på ett liknande sätt som i jämförbara verksamheter.

   (c) Bestämmelsens nödvändighet, särskilt om befintliga bestämmelser av specifik eller mer generell karaktär, t.ex. produktsäkerhetslagstiftning eller konsumentskyddsrätt, är otillräckliga för att skydda det mål som eftersträvas.

   (d) Sambandet mellan omfattningen på den verksamhet som ett yrke omfattar eller är förbehållet det yrket och de yrkeskvalifikationer som krävs.

   (e) Sambandet mellan uppgifternas komplexitet och det nödvändiga innehavet av bestämda yrkeskvalifikationer, särskilt vad gäller nivån, beskaffenheten av och längden på den utbildning eller erfarenhet som krävs, samt förefintligheten av olika sätt att erhålla yrkeskvalifikationerna.

   (f) Räckvidden för den yrkesverksamhet som är förbehållen innehavare av en viss yrkeskvalifikation, särskilt huruvida och varför verksamhet som är förbehållen vissa yrken får eller inte får delas med andra yrken.

   (g) Graden av självständighet vid utövandet av ett reglerat yrke och organisations- och tillsynsarrangemangens inverkan på uppnåendet av det eftersträvade målet, särskilt om de verksamheter som hänför sig till ett reglerat yrke utövas under en kvalificerad yrkesutövares överinseende och ansvar.

   (h) Vetenskaplig och teknisk utveckling som kan minska informationsasymmetrin mellan yrkesutövare och konsumenter.

   (i) Åtgärdens ekonomiska effekt, med särskild hänsyn tagen till graden av konkurrens på marknaden, kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls samt inverkan på den fria rörligheten för personer och tjänster inom unionen.

   (j) Möjligheten att använda mindre restriktiva medel för att uppnå målet av allmänt intresse.

   (k) Den samlade verkan av restriktionerna för tillträdet till och utövandet av yrket, och särskilt hur vart och ett av dessa krav bidrar till och huruvida det är nödvändigt för att uppnå detta mål av allmänt intresse.

3. Vid tillämpning av punkt 2 j ska de behöriga myndigheterna, när åtgärden motiveras av konsumentskydd och de risker som har identifierats är begränsade till förhållandet

mellan yrkesutövaren och konsumenten utan att detta negativt påverkar tredje parter, särskilt bedöma huruvida målet kan uppnås genom en skyddad yrkestitel utan förbehållen verksamhet.

4. Vid tillämpning av punkt 2 k ska de relevanta behöriga myndigheterna särskilt bedöma den samlade verkan av att ställa något eller några av följande krav:

(a) Förbehållna verksamheter vid sidan av en skyddad yrkestitel.

(b) Krav på fortbildning.

(c) Regler om organiseringen av yrket, yrkesetik och tillsyn.

(d) Obligatoriskt medlemskap i organisationer eller registrerings- eller tillståndsförfaranden, särskilt när dessa krav förutsätter innehav av en viss yrkeskvalifikation.

(e) Kvantitativa begränsningar, särskilt krav som begränsar antalet tillstånd att utöva yrket, eller fastställande av ett lägsta eller högsta antal anställda, chefer eller företrädare med särskilda yrkeskvalifikationer.

(f) Krav på viss associationsform eller krav som rör ägandeförhållanden eller ledning av ett företag, i den utsträckning dessa krav direkt hänger samman med utövandet av ett reglerat yrke.

(g) Territoriella begränsningar, i synnerhet när yrket är reglerat i delar av en medlemsstats territorium på ett annat sätt.

(h) Krav som begränsar möjligheten att utöva ett reglerat yrke gemensamt eller i delägarskap, samt regler om oförenlig verksamhet.

(i) Krav på försäkringsskydd eller annat personligt eller kollektivt yrkesmässigt skadeståndsansvar.

(j) Krav på språkkunskaper, i den mån de är nödvändiga för att utöva yrket.

Artikel 7

Information och medverkan av berörda parter

Medlemsstaterna ska på lämpligt sätt informera medborgare, tjänstemottagare, intresseorganisationer och berörda parter utöver medlemmarna av yrkeskåren innan de inför nya bestämmelser i lagar eller andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken, eller ändrar befintliga bestämmelser i lagar eller andra författningar, och ge dem möjlighet att lämna synpunkter.

Artikel 8

Informationsutbyte mellan behöriga myndigheter

1. För en effektiv tillämpning av detta direktiv ska medlemsstaterna, innan de inför nya bestämmelser i lagar eller andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken eller ändrar befintliga bestämmelser i lagar eller andra författningar, främja informationsutbyte med de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater i frågor som omfattas av detta direktiv, till exempel särskilda sätt att reglera ett yrke eller effekter av regleringen i liknande näringsgrenar, regelbundet eller i förekommande fall i enskilda ärenden.

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

Artikel 9

Öppenhet

1. Skälen för att anse att bestämmelser som bedömts i enlighet med det här direktivet är motiverade, nödvändiga och proportionerliga, och som har lämnats till kommissionen i enlighet med artikel 59.5 och 59.6 i direktiv 2005/36/EG ska registreras av de behöriga myndigheterna i den databas över reglerade yrken som avses i artikel 59.1 i direktiv 2005/36/EG och därefter offentliggöras av kommissionen.

2. Medlemsstaterna och andra berörda parter får lämna synpunkter till kommissionen eller till den medlemsstat som har anmält bestämmelserna.

Artikel 10

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 verkan.

2. I tillämpliga fall ska den rapport som avses i punkt 1 åtföljas av lämpliga förslag.

Artikel 11

Införlivande

1. Medlemsstaterna ska senast den sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska till kommissionen genast överlämna texten till dessa bestämmelser.

   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 lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 12

Ikraftträdande

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

Artikel 13

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar *Ordförande*	*På rådets vägnar* *Ordförande*