



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.1.2017
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om en proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering af erhverv

(EØS-relevant tekst)

{SWD(2016) 462 final}

{SWD(2016) 463 final}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Et dybere og mere fair indre marked er en topprioritet for Kommissionen: "at sætte politikker, som skaber vækst og job, i centrum for den politiske dagsorden"¹. Det Europæiske Råd fastslog, at "gennemførelsen af et dybere og mere fair indre marked er afgørende for at skabe nye job, fremme produktiviteten og sikre et attraktivt klima for investering og innovation"². De liberale erhvervs væsentlige rolle for EU's økonomi kan ikke overvurderes, og der findes talrige undersøgelser, som dokumenterer de uudnyttede fordele ved en styrkelse af det indre marked for tjenesteydelser.

I fraværet af harmoniserede krav på EU-plan tilkommer reguleringen af de liberale erhverv fortsat medlemsstaterne. Det er op til den enkelte medlemsstat at beslutte, hvorvidt der er behov for at gribe ind og opstille regler og begrænsninger for adgangen til eller udøvelsen af et erhverv, så længe principperne om ikkeforskelsbehandling og proportionalitet respekteres. I de fleste tilfælde er reguleringen velbegrundet og endda velkommen, som f.eks. når det drejer sig om sundheds- og sikkerhedsspørgsmål. For imidlertid at sikre, at reguleringen tjener sit formål og ikke medfører urimelige byrder, bør den overvejes grundigt, således at dens virkning for interessenter og erhvervslivets vilkår i almindelighed belyses fuldt ud. I overensstemmelse med Kommissionens prioriteter for job og vækst er det centralt at sikre optimale reguleringsmæssige rammer. Derfor blev der i strategien for det indre marked bebudet tiltag til indførelse af en forudgående "proportionalitetstest" i forbindelse med reformer af reguleringen af de liberale erhverv³.

Retten til at arbejde i form af friheden til at udøve det erhverv, man har valgt, eller drive en virksomhed er knæsat i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser er blandt de væsentligste fordele ved EU's indre marked. Begrænsninger i disse friheder er særlig byrdefulde at overvinde for SMV'er. Sådanne regulerende foranstaltninger skal begrundes behørigt, som det opnås gennem en grundig proportionalitetsvurdering.

"Lovreguleret erhverv" henviser til en form for virksomhed, hvortil der kræves bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer, og sådanne erhverv findes inden for alle områder af økonomien. I tidens løb har de enkelte medlemsstater indført forskellige former for regulering, som afspejler veletablerede traditioner, enten i form af statslig regulering eller selvregulering i erhvervsmæssige sammenslutningers regi. Generelt set har der været gode grunde, baseret på hensynet til væsentlige mål af samfundsmæssig interesse, til at regulere, og det skaber værdi for samfundet, at det f.eks. præciseres, hvilken teknisk viden og uddannelse og hvilke kompetencer erhvervsudøvere bør have for at sikre borgerne beskyttelse. Uhensigtsmæssig regulering kan imidlertid påføre erhvervsudøveren, virksomheden og forbrugeren en byrde; sådanne byrder kan omfatte ikkeproportionelle kvalifikationskrav, et omfattende register af aktiviteter forbeholdt erhvervet, obligatorisk medlemsskab af erhvervsmæssige sammenslutninger eller andre foranstaltninger. I den henseende har

¹ https://ec.europa.eu/priorities/index_enhttps://ec.europa.eu/priorities/index_da

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

³ https://ec.europa.eu/growth/single-market_da.

Domstolen konsekvent slået fast, at national regulering af erhverv og kvalifikationskrav — selv hvis den anvendes uden forskelsbehandling — kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for borgere og virksomheder i EU at udøve grundlæggende frihedsrettigheder, som traktaten⁴ sikrer dem. Domstolen har tillige slået fast, at den omstændighed, at en medlemsstat pålægger mindre strengere regler end en anden medlemsstat, ikke er ensbetydende med, at sidstnævntes regler er ikkeproportionelle og uforenelige med EU-retten. Det er op til medlemsstaterne fra sag til sag og under hensyntagen til hele den reguleringsmæssige baggrund for det pågældende erhverv at vurdere behovet for at indføre begrænsninger for adgangen til og udøvelsen af erhvervsmæssig virksomhed, samt hvilke begrænsninger der bedst er egnede set i lyset af de særlige almene hensyn.

I 2013 blev direktiv 2005/36/EF, direktivet om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, ændret ved direktiv 2013/55/EU med henblik på at modernisere EU-retten om lovregulerede erhverv. Endvidere betød direktivet startskuddet til et samarbejde blandt medlemsstaterne om gennemsigtighed og gensidig evaluering omfattende alle deres lovregulerede erhverv. At dømme efter de oplysninger, som de relevante kompetente myndigheder fremlagde under den gensidige evaluering, udgjorde gennemførelsen af en sådan vurdering en udfordring for mange medlemsstater⁵. Det forhold, at hovedparten af vurderingerne manglede en tilstrækkelig argumentation antyder et underliggende problem med hensyn til, hvorledes behovet for regulering og dennes virkning for erhvervslivets vilkår i almindelighed evalueres. Den gensidige evaluering afslørede, at reguleringsbeslutninger på nuværende tidspunkt ikke altid baseres på en velfunderet og objektiv analyse eller gennemføres på åben og gennemsigtig vis. Trods de grundige diskussioner og den foreliggende vejledning fra Kommissionen har det desuden ikke kunnet forhindres, at nye restriktive foranstaltninger er blevet indført, uden at de har været baseret på et objektivt og grundigt analytisk forarbejde. Medlemsstaterne har — uden eller alene på baggrund af en meget overfladisk vurdering af proportionaliteten — iværksat ny regulering, eksempelvis vedrørende udøvelsen af juridiske erhverv, eller har indført et register af aktiviteter, der er forbeholdt erhvervet, eller gjort dette bredere, f.eks. inden for skatterådgivning eller for turistguider.

Den nuværende ujævne kontrol med reguleringen af erhverv i EU har en negativ indvirkning på leveringen af tjenesteydelser og erhvervsudøvers mobilitet. Individuelle medlemsstaters tiltag vil ikke alene sikre en sammenhængende retlig ramme i EU for vurdering af proportionaliteten af planlagt national regulering og rette op på de aktuelle problemer, som nationale myndigheder står over for. Hovedformålene med indførelsen af større klarhed vedrørende de gældende kriterier og styrkelsen af troværdigheden, gennemsigtigheden og sammenligneligheden på tværs af medlemsstater samt med at sikre, at reglerne anvendes på en ensartet måde, således at yderligere byrder for og fragmentering af det indre marked undgås, kan på grund af handlingernes omfang og virkninger bedre opnås på EU-plan gennem indførelsen af en fælles vurderingsordning for hele EU, som anvendes af alle medlemsstater og på en ensartet måde. Set i lyset af den hyppige ændring af regulering på det erhvervsmæssige område er der uden handling fra EU's side risiko for, at gabet mellem dem, som allerede anvender god reguleringspraksis og foretager en fyldestgørende

⁴ Jf. sag C-340/89, Vlassopoulou, og sag C-55/94, Gebhard.

⁵ Som det er mere indgående beskrevet i den ledsagende konsekvensanalyse; ca. en tredjedel af proportionalitetsvurderingerne er næsten et år efter gennemførelsen i national ret stadig ikke afsluttet. I ca. 70 % af de modtagne vurderinger blev det besluttet at opretholde status quo baseret på en utilstrækkelig vurdering.

proportionalitetsvurdering forud for beslutningen om at indføre regulering⁶, og dem, som ikke gør, vil øges og dermed medføre øgede forskelle i kvaliteten af reguleringen. Dette har i sidste ende en negativ indvirkning både på adgangen til erhverv og for forbrugere og økonomier.

For at tage højde for dette bebudede Kommissionen i strategien for det indre marked et initiativ vedrørende en proportionalitetstest, som skal anvendes af medlemsstaterne forud for vedtagelse eller ændring af national regulering af erhverv. Der er et betydeligt potentiale for at skabe vækst og job i medlemsstaterne, ved at disse øger gennemsigtigheden i forbindelse med deres lovregulerede erhverv og gennemfører en grundig analyse af proportionaliteten forud for vedtagelsen af nye regler, samtidig med at de gennemfører reformer inden for deres lovregulerede erhverv for at modernisere de herfor gældende krav. Som beskrevet i konsekvensanalysen, der ledsager dette forslag, viser talrige undersøgelser, hvorledes utilstrækkelige reguleringsmæssige valg kan forvride konkurrencen ved at begrænse markedsadgangen og dermed give anledning til et væsentligt tab af beskæftigelsesmuligheder og højere forbrugerpriser og dermed begrænse den frie bevægelighed. Alene hvad angår jobskabelse viser en undersøgelse fra universitetsverdenen, at der på EU-plan kan skabes yderligere ca. 700 000 job⁷, hvis der tages hånd om problemet med unødvendig og ikkeproportional regulering.

Proportionalitetstesten er derfor udformet således, at den understøtter en bedre reguleringspraksis og i sidste ende de heraf følgende resultater. Den finder anvendelse på nyligt indførte eller reviderede krav vedrørende adgangen til eller udøvelsen af et lovreguleret erhverv. Den bekræfter Domstolens praksis vedrørende proportionaliteten af krav, idet den indebærer, at adgang til eller udøvelse af lovregulerede erhverv begrænses, mens det overlades til medlemsstaterne at beslutte, hvad der skal reguleres og hvorledes; denne beslutning er baseret på en grundig, gennemsigtig og objektiv vurdering. Den tager fuldt ud hensyn til særegenhederne ved det enkelte erhverv og de herfor gældende reguleringsmæssige rammer. Fordelene ved dette initiativ for erhvervsudøvere, forbrugerne og den offentlige administration består først og fremmest i, at det vil sikre en bedre regulering af erhvervene ved at forhindre vedtagelsen af ikkeproportionelle regler. Det er i vid udstrækning formålet med dette forslag at kodificere Domstolens hidtidige praksis. En afvigelse fra denne retspraksis kan indebære en forvanskning af forslaget. Kommissionen kan trække et forslag tilbage, hvis det er forvansket.

Et EU-direktiv ville gøre det væsentlig lettere for medlemsstaterne at opfylde forpligtelsen til at overholde proportionalitetsprincippet og sikre, at medlemsstaterne gennemfører proportionalitetstesten på en ensartet måde på alle reguleringsniveauer med henblik på at undgå fragmentering af det indre marked.

Initiativet sigter mod at indføre klarhed og fremmer objektive, pålidelige og grundige proportionalitetstest med det formål at øge tilliden og innovationen gennem regelmæssige revisioner af national regulering af erhverv. Til grund for dette tiltag ligger en målsætning om ikke alene at understøtte medlemsstaternes bestræbelser på at nå disse fælles mål, men at understøtte, at de opnår dem på en struktureret og strømlinet måde, således at deres administrative opgaver lettes.

⁶ Verdensbanken, efterår 2016, Regular Economic Report: "Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue", <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>.

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

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Forslaget er i overensstemmelse med og supplerer de gældende regler i direktiv 2005/36/EF.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Forslaget er i overensstemmelse med Kommissionens prioriteter som fastsat i strategien for det indre marked (SMS) og med EU-målene om at skabe vækst og job, sikre den frie bevægelighed for erhvervsudøvere, forbedre erhvervslivets vilkår og give forbrugerne valgmuligheder.

Et andet tiltag, som bebudes i strategien for det indre marked, er den regelmæssige vejledning om særlige behov. Dette initiativ sigter mod at identificere problemer på lande- og erhvervsniveau, hvor en reform af de lovgivningsmæssige rammer ville være økonomisk fordelagtig, og på baggrund af hvilke Kommissionen vil anbefale tiltag på medlemsstatsniveau. Disse to tiltag supplerer hinanden i den forstand, at proportionalitetstesten tilvejebringer den overordnede ramme af kriterier, som skal anvendes ved vurdering af proportionaliteten af planlagt regulering, en "sunriseklausul", mens der i den regelmæssige vejledning om reformbehov vil blive fokuseret på særlige problemer, som er identificeret i den gældende regulering af bestemte erhverv eller områder.

Dette forslag er i overensstemmelse med og supplerer initiativet til forbedring af anmeldelser i henhold til servicedirektivet. Mens sidstnævnte supplerer den nuværende anmeldelsesprocedure, der gælder for begrænsninger i henhold til servicedirektivet, tilvejebringer dette forslag klarhed om de kriterier, som medlemsstaterne skal anvende ved vurdering af proportionaliteten af udkast til nationale love, der regulerer erhverv og er omfattet af direktivet om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. Nogle krav i den nationale regulering af erhverv (f.eks. til retlig form eller besiddelsen af kapital) er omfattet af såvel direktivet om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer som servicedirektivet. I sådanne tilfælde vil proportionalitetsvurderingen skulle følge reglerne i dette forslag, og de oplysninger, der skal gives i henhold til anmeldelsesproceduren i servicedirektivet, ville skulle baseres på og afspejle denne vurdering. Det sikres, at der er overensstemmelse mellem disse instrumenter, og der indføres med dette forslag ingen nye anmeldelsesprocedurer.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Forslagets retsgrundlag er artikel 46, artikel 53, stk. 1, og artikel 62 i TEUF.

Den Europæiske Union har ret til at handle i forbindelse med regulering af erhverv med henblik på at nå målene for det indre marked på grundlag af artiklerne i TEUF om den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser. Navnlig kan der henhold til artikel 46 i TEUF vedtages særlige bestemmelser vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed og i henhold til artikel 53, stk. 1, i TEUF udstedes direktiver vedrørende optagelse og udøvelse af virksomhed som selvstændig erhvervsdrivende, og artikel 62 i TEUF er grundlaget for retsakter vedrørende udnyttelse af retten til fri udveksling af tjenesteydelser.

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

I medfør af nærhedsprincippet handler EU kun, hvis målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, og hvis målene bedre kan nås af EU. Som det fremgik af oplysningerne fra den gensidige evaluering, er der stor forskel på de anvendte

kriterier og vurderingernes grundighed fra medlemsstat til medlemsstat. Denne nuværende ujævne kontrol med proportionaliteten af reguleringen af erhverv i EU, samt virkningerne heraf, har stor betydning for EU's økonomi som helhed, leveringen af tjenesteydelser og erhvervsudøveres mobilitet. Undersøgelser, såvel uafhængige som de af Kommissionen bestilte, viser, at ikkeproportional regulering har en negativ virkning på jobskabelse, vækst, forbrugernes valgmuligheder, innovation, investering og handel⁸. Det er desuden fremgået, hvilke fordele der kan opnås gennem reformer af regulering, som tilmed ikke kunne konstateres at have nogen direkte konsekvenser for beskyttelsen af legitime samfundsinteresser.

- I Italien medførte Bersani-reformen af 2006 en tilgang af nye markedsdeltagere, hvilket førte til en højere samlet beskæftigelse for unge farmaceuter⁹.
- I Polen har reformen af advokaterhvervet, som indebar indførelse af objektive adgangsregler, ført til næsten en tredobling af antallet af advokater mellem 2005 og 2015 og næsten en fordobling af antallet af juridiske rådgivere uden negative virkninger for løn og kvalitet¹⁰.
- I Grækenland har reformer medført lavere priser for forbrugere af tjenesteydelser fra ejendomsmæglere, juridiske erhverv, revisorer, skatterådgivere og fysioterapeuter, som blev liberaliseret med den i 2011 vedtagne reform. Antallet af nyetableringer inden for notarhvervet, revision, turistguider og autoriserede valuarer er mere end fordoblet siden 2014 sammenlignet med det årlige gennemsnit før liberaliseringen¹¹.

Individuelle medlemsstaters isolerede tiltag vil imidlertid ikke alene sikre en sammenhængende retlig ramme i EU for vurdering af proportionaliteten af national regulering og rette op på de aktuelle problemer, som nationale myndigheder står over for. Målene for handlingen, nemlig troværdigheden og sammenligneligheden af proportionalitetsvurderinger, kan m.a.o. på grund af handlingernes omfang og virkninger bedre opnås på EU-plan gennem indførelsen af en fælles vurderingsordning for hele EU, som anvendes af alle medlemsstater på en ensartet måde. Kriterierne i den foreslåede handling ville således afspejles i national lovgivning og således blive taget i betragtning af de nationale myndigheder ved vurdering af proportionaliteten af national regulering af erhverv.

En EU-tilgang ville således gøre det muligt for de nationale myndigheder at udføre grundige og ensartede proportionalitetskontroller gennem tilvejebringelsen af en gennemsigtig og forudsigelig retlig ramme til vurdering af hindringer for lovregulerede erhverv. Det Europæiske Råd har gentagne gange opfordret til handling på dette område. I februar 2015

⁸ Se f.eks. COM(2013) 676; "The Cost of Non-Europe in the Single Market for services", Europa-Parlamentets Forsknings tjeneste, 2014; "Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators", Europa-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", Europa-Kommissionen, 2015; "The Economic Impact of Professional Services Liberalisation", European Commission, 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

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

opfordrede Det Europæiske Råd til at give vejledning¹², og efterfølgende hilste Rådet proportionalitetstestens medtagelse i strategien for det indre marked velkommen og "gentager at det indre marked er Europas vigtigste drivkraft for vækst og jobskabelse og en nøgle til investeringer og styrkelse af den europæiske konkurrenceevne. Understreger, at en styrkelse og udvidelse af det indre marked kræver presserende og ambitiøse tiltag, både på EU-plan og på nationalt plan, for at give konkrete og pragmatiske resultater, der er til direkte fordel for forbrugere og erhvervsliv, navnlig SMV'er"¹³. Senest har Rådet i juni 2016 opfordret Kommissionen til "at gøre en ihærdig indsats for bedre regulering"¹⁴.

- **Proportionalitetsprincippet**

Forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i artikel 5, stk. 4, i TEU. Den konkrete løsning søger at finde den rette balance mellem sikring af mål af samfundsmæssig interesse og tjenesteydelsers kvalitet på den ene side, samtidig med at adgangen til og udøvelsen af lovregulerede erhverv forbedres for erhvervsudøverne selv, og sikring af flere valgmuligheder for forbrugerne på den anden. Forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, eftersom løsningerne som følge af klare kriterier for proportionalitetsvurderinger af reguleringen af erhverv medfører omkostningseffektivitet og reducerer den samlede byrde for den offentlige administration, og burde modvirke gennemførelsesbyrder, der skyldes unødvendige fremtidige foranstaltninger. Den administrative byrde ved proportionalitetstest blev allerede vurderet i forbindelse med revisionen af direktivet om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer i 2013. Ifølge denne vurdering er virkningen af de omkostninger ved indførelsen af proportionalitetstest af fremtidig regulering, som dette forslag indebærer, begrænset¹⁵. Virkningen kan være en smule større i de medlemsstater, som på nuværende tidspunkt ikke overholder gennemførelsen af direktivets bestemmelser. Imidlertid forventes den samlede virkning for så vidt angår administrative omkostninger at være positiv, da et forbedret system gør det mindre sandsynligt, at medlemsstaterne vil komme ud for traktatbrudssager. Kommissionen agter at arbejde sammen med medlemsstaterne med henblik på at yde dem supplerende bistand ved dette direktivs gennemførelse og for yderligere at begrænse omkostningerne. Dette forslag går ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå de tilstræbte mål, og er i realiteten det bedst egnede til at nå målene. Den gensidige evaluering var baseret på en vejledningstilgang og resulterede i få holdepunkter for, at reguleringsbeslutninger på nuværende tidspunkt baseres på en velfunderet og objektiv analyse eller gennemføres på åben og gennemsigtig vis. Næsten tre år efter indførelsen af den gensidige evaluering er ca. en tredjedel af proportionalitetstestene stadig ikke forelagt, og i omtrent 70 % af de modtagne konkluderes det, at den bestående regulering bør opretholdes, til trods for at de ledsages af en lidet overbevisende proportionalitetstest. Hertil kommer, at omfanget af reguleringsmæssige ændringer i erhvervene er stort, og Kommissionen opmærksom på den stadig eksisterende tilbøjelighed til at pålægge erhvervsudøvere nye reguleringsmæssige byrder uden en tilstrækkelig forudgående proportionalitetsbaseret analyse af behovet for samt værdien og virkningen af sådanne byrder.

¹² Rådets konklusioner om politikken for det indre marked 2.-3. marts 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/da/pdf>.

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

¹⁵ Se den ledsagende konsekvensanalyse.

- **Valg af retsakt**

Den valgte retsakt er et nyt direktiv, som giver medlemsstaterne et mål af fleksibilitet med hensyn til gennemførelse i national ret og implementering, således at det bliver muligt at fastholde den juridiske essens i proportionalitetsprincippet samt dettes mangefacetterede beskaffenhed. Et direktiv er bindende med hensyn til det resultat, der skal opnås, og er således en hensigtsmæssig retsakt i forbindelse med gennemførelsen af det indre marked for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Samtidig med at dette er mål for Den Europæiske Union, indebærer traktaten også, at der til medlemsstaterne stilles forventninger af juridisk art, i og med disse fortsat har kompetence til at beslutte, om et erhverv skal reguleres og hvorledes, men at denne beslutning skal være begrundet og tages inden for de rammer, der fastlægges af hensynene til proportionalitet og nødvendighed.

I konsekvensanalysen gives en fuldstændig beskrivelse af problemerne i forbindelse med reguleringen af erhverv samt virkningen af unødvendig regulering for EU's økonomi som helhed, og de problemer, som medlemsstaterne står over for med hensyn til hensigtsmæssig håndtering, fremhæves. Et direktiv vil gøre det muligt for medlemsstaterne at indføre en grundig proportionalitetsvurdering, som er tilpasset deres egen nuværende lovgivningsprocedure, og eftersom Kommissionen ikke stiller krav til metode, kan medlemsstaterne råde inden for rammer, som er bestemt af deres egne strukturer, og uden at det berører direktivets endelige mål: at etablere en ensartet, gennemsigtig, pålidelig, objektiv og evidensbaseret beslutningsproces. Kommissionen finder derfor, at et direktiv er det mest hensigtsmæssige og effektive svar.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Forud for den omfattende revision af direktiv 2005/36/EF i 2013 var direktivet genstand for en grundig evaluering for så vidt angår utilstrækkelighederne ved den nuværende procedure til fremme af den frie bevægelighed for erhvervsudøvere. På baggrund af resultaterne herfra indførtes der ved direktiv 2013/55/EU om ændring af direktiv 2005/36/EF blandt andre krav en forpligtelse for medlemsstaterne til at vurdere proportionaliteten af reguleringen af erhverv. På grundlag af disse vurderinger forventes Kommissionen i henhold til artikel 59, stk. 9, senest i januar 2017 at forelægge sine endelige konklusioner vedrørende oversigten over national regulering af erhverv og vedrørende de proportionalitetsvurderinger, som medlemsstaterne har udført, for Europa-Parlamentet og Rådet — om nødvendigt ledsaget af forslag til yderligere initiativer. Dette forslag er ikke udarbejdet på grundlag af en samlet vurdering af direktivet, eftersom dette først for nylig blev revideret; imidlertid udspringer det rent faktisk af Kommissionens vurderinger og udgør en del af de opfølgende initiativer, jf. artikel 59, stk. 9, i direktiv 2013/55/EU som en konklusion på Kommissionens vurderinger. Muligheden for et yderligere forslag blev således planlagt som led i opfølgende tiltag til forbedring af gennemførelsen og effektiviteten af de nye bestemmelser.

- **Høringer af interesserede parter**

Der blev gennemført en offentlig høring mellem den 27. maj og den 22. august 2016. Der indkom i alt 420 svar. Heri er indbefattet svar fra enkeltpersoner, fra udøvere af lovregulerede erhverv og fra repræsentanter for erhvervsmæssige sammenslutninger, reguleringsorganer, offentlige myndigheder og universitetsverdenen. Der var udbredt enighed blandt interesserede parter om, at der burde handles på EU-plan med henblik på at indføre klarhed og en fælles

tilgang for så vidt angår proportionalitetstest. På tværs af respondenternes sammensætning var der flertal for en bindende (direktiv-)løsning: brugere, tjenesteydere, såvel store som små virksomheder, offentlige myndigheder og faglige organisationer gav alle deres støtte til forslaget. Nogle erhvervsmæssige sammenslutninger var mindre positive. Det gælder især håndværksfagene i Tyskland og Østrig, som tilrettelagde identiske svar på tværs af 100 håndværkssammenslutninger med henblik på at afvise enhver tanke om handling på EU-plan, det være sig gennem et direktiv eller en vejledningstilgang. Det blev besluttet at medtage disse organiserede svar¹⁶ ved sammenstillingen af høringsresultaterne, og til trods herfor viser der sig stadig at være flertal for forslaget. Høringen viste desuden et behov for handling, eftersom der blev afdækket flere forskellige analysetilgange ikke kun i EU, men også inden for enkelte medlemsstater. Der konstateredes en mangel på klarhed for så vidt angår eksistensen af forventninger til analyse og proportionalitet i forbindelse med udformningen af regulering samt en sporadisk tilgang til høring og gennemsigtighed.

Et resumé af resultaterne findes på: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/.

På en konference på højt plan arrangeret af Kommissionen den 18. maj 2016 var der desuden mulighed for yderligere udveksling af synspunkter.

Problemerne blev endvidere drøftet med medlemsstaterne på møderne i gruppen på højt plan den 3. maj 2016 og den 10. november 2016.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Resultaterne af den gensidige evaluering af lovregulerede erhverv, der blev udført af medlemsstaterne sammen med Kommissionen, bidrog til udarbejdelsen af dette forslag.

OECD-undersøgelser viser, at arbejdskraftens mobilitet er en væsentlig faktor bag produktiviteten, som fremmer økonomisk vækst¹⁷. Kommissionen har desuden bestilt økonomiske undersøgelser af virkningen af reformer af myndighedskraverne for adgangen til udvalgte erhverv i fire forskellige lande: Tyskland, Grækenland, Italien og Det Forenede Kongerige¹⁸.

Ifølge en nylig undersøgelse gennemført i april 2015 i alle 28 medlemsstater kan mindst 21 % af arbejdsstyrken i EU (50 mio. mennesker) anses for at arbejde i et lovreguleret erhverv¹⁹.

- **Konsekvensanalyse**

Kommissionens tjenestegrene har i overensstemmelse med politikken for bedre lovgivning foretaget en konsekvensanalyse af de forskellige løsninger og deres virkning for de interesserede parter²⁰.

Følgende forskellige løsninger blev undersøgt i konsekvensanalysen:

¹⁶ I sådanne tilfælde ville det være normal praksis at tælle de organiserede svar som ét svar.

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 "Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU", M. Koumenta and M. Pagliero, 2016. Se: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.

²⁰ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene — konsekvensanalyse til dette forslag (SWD(2016) 463).

Løsning 1 — udstedelse af retningslinjer vedrørende proportionalitet og dybtgående udveksling af oplysninger mellem myndigheder om indførelse af en proportionalitetstest for lovregulerede erhverv i hele EU, som kunne omfatte flere løsninger.

Løsning 2a — fastsættelse af minimumskriterier for udførelse af proportionalitetskontroller baseret på og som supplement til retspraksis og indførelse af gennemsigtighed i medlemsstaternes vurderinger ved en bindende retsakt (direktiv).

Løsning 2b — gennemførelse af samme tilgang som under 2a, men ved en henstilling.

Løsning 3a — tilføjelse af yderligere proceduremæssige aspekter til dem, der er omfattet af løsning 2a, såsom offentlige høringer og regelmæssig revision, ved en bindende retsakt (direktiv).

Løsning 3b — med de samme aspekter som under 3a, men ved en henstilling.

På baggrund af høringen, erfaring samt dokumentationen i en konsekvensanalyse konkluderede Kommissionen, at den bedste løsning til at forbedre den nuværende situation er løsning 3a:

Løsning 1 — en vejledningstilgang er allerede afprøvet: i første omgang gennem udstedelsen af en meddelelse i 2013, dernæst gennem et skema og en vejledning til understøttelse af den to år lange gensidige evaluering; fremgangsmåden viste sig at være uegnet til på passende vis at rette op på de reguleringsproblemer, som den afdækkede. Foruden dette har Kommissionen haft et intenst samarbejde med medlemsstaterne for at tilskynde dem til i højere grad være opmærksomme på proportionalitetsproblemer (gennem besøg i medlemsstaterne, en conference, fora for det indre marked og workshopper).

Løsning 2a — denne ville rette op på medlemsstaternes problemer med fortolkning af retspraksis og bringe klarhed om de kriterier, der skal evalueres, og ville dermed til en vis grad forbedre kvaliteten af vurderingerne og disses endelige resultater.

Løsning 2b — såvel denne løsning som løsning 3b har de samme ulemper som løsning 1. En tilgang baseret på "valg" ville ikke kunne håndtere problemet med medlemsstater, der ikke tager hensyn til praksis med at gennemføre en proportionalitetstest, og kan dermed ikke forventes at hindre pålæggelse af unødvendige byrder i fremtiden eller at fungere som en effektiv mekanisme til fjernelse af problemer, som identificeres gennem sådanne test. De samme ulemper ville endelig medføre begrænsede muligheder for større gennemsigtighed i udvekslingen af oplysninger med borgere og interesserede parter.

Løsning 3a — regelmæssige revisioner ville sikre, at regulering, som ikke længere er hensigtsmæssig, fjernes, mens tilføjelsen af høringer ville understøtte en bedre inddragelse af alle interesserede parter, herunder forbrugerorganisationer og borgere, og dermed sikre, at der også tages hensyn til disses interesser.

Løsning 3b — som med 2b, en tilgang baseret på valg kan ikke sikre, at disse tiltag iværksættes.

Ud fra erfaring og vurderingerne i forbindelse med udarbejdelsen af dette forslag kan det konkluderes, at en tilgang baseret på handlefrihed, en henstilling, ikke ville forpligte til den analyse, der særlig i de vanskeligste situationer er påkrævet. Den generelle forpligtelse til at gennemføre regelmæssige revisioner samt at oplyse alle interesserede parter og en forpligtelse

til at sikre et minimum af objektivitet og upartiskhed kan kun håndteres, hvis den gennemføres retligt, og dette kan alene sikres ved et direktiv

Den 9. oktober 2016 udstedte Udvalget for Forskriftskontrol en positiv udtalelse om initiativet. Udvalgets vigtigste anbefalinger var, at overensstemmelsen med andre initiativer skulle uddybes i forslaget, at der i dette i højere grad skulle redegøres for problemets omfang og for, hvorfor det ikke kan håndteres med de nuværende strukturer, og nærmere skulle beskrives, hvordan bestemmelserne i forslaget vil fungere, ligesom synspunkterne hos interesserede parter og virkningerne for SMV'er, forbrugere og nationale myndigheder skulle gennemgås. Der blev behørigt taget hensyn til dette.

Udtalelsen findes på:

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

De forskellige løsninger samt deres virkning for interesserede parter analyseres i enkeltheder i konsekvensanalysen, som findes på:

http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8827.

- **Målrettet regulering og forenkling**

En gensidig evaluering gennemført af medlemsstaterne sammen med Kommissionen i 2014-2016 afslørede den ujævne kontrol med nationale regulerende foranstaltninger samt manglen på klarhed for så vidt angår de kriterier, der skal anvendes ved proportionalitetsvurderinger. Konklusionen er, at potentialet med hensyn til at skabe merværdi for gennemførelsen af det indre marked ikke nås med proportionalitetsvurderinger, som foretages på nationalt plan og baseres på Domstolens praksis og nationale tilgange i deres nuværende form.

- **Grundlæggende rettigheder**

Forslaget fremmer rettigheder, som er forankret i EU's charter om grundlæggende rettigheder, nemlig erhvervsfriheden og friheden til at oprette og drive egen virksomhed.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen indvirkning på EU-budgettet.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Kommissionen vil jævnligt rapportere til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen og resultaterne af proportionalitetstest på nationalt plan. Denne evaluering planlægges gennemført samtidig med evalueringen af direktivet om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer.

- **Forklarende dokumenter (for direktiver)**

Dette forslag kræver ingen yderligere forklarende ledsagedokumenter til gennemførelsen i national ret, eftersom det er baseret på gældende retspraksis og grundlæggende principper om bedre regulering. Om nødvendigt kan Kommissionen dog udarbejde yderligere vejledning.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Artikel 1 og 2 omhandler direktivets genstand og anvendelsesområde, nemlig at skabe en retlig ramme for gennemførelsen af proportionalitetsvurderinger forud for indførelse af nye eller ændring af gældende love og administrative bestemmelser, som begrænser adgangen til eller udøvelsen af lovregulerede erhverv. Proportionalitetstest omfattende reguleringen af særlige erhverv, som er indført ved andre EU-retsakter, er ikke omfattet af dette direktiv.

I artikel 3 fastlægges de definitioner, som anvendes i forslaget, og som i vid udstrækning svarer til definitionerne i direktiv 2005/36/EF. Desuden defineres de to hovedtyper af regulering af erhverv, nemlig "aktiviteter forbeholdt erhvervet" og "beskyttet erhvervsmæssig titel".

Ved artikel 4 fastsættes der en forpligtelse for medlemsstaterne til at gennemføre en forudgående proportionalitetsvurdering på grundlag af kvalitativ og, om muligt, kvantitativ dokumentation.

Artikel 5 indeholder en liste over begrundelser baseret på hensyn til mål af samfundsmæssig interesse i henhold til TEUF, eller som anerkendes som så af Domstolen. I henhold til eksisterende retspraksis kan rent økonomiske hensyn, hvis mål eller virkninger først og fremmest er af protektionistisk art, eller hensyn af rent administrativ karakter ikke betragtes som tvingende almene hensyn.

Ved artikel 6, stk. 1, fastsættes der en generel forpligtelse for medlemsstaterne til forud for indførelse af nye eller ændring af gældende bestemmelser, som begrænser adgangen til eller udøvelsen af lovregulerede erhverv, at vurdere, hvorvidt disse bestemmelser er nødvendige og egnede til at sikre opnåelsen af det tilstræbte mål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det pågældende mål. I artikel 6, stk. 2, fastsættes endvidere de væsentligste kriterier, som skal lægges til grund af de kompetente myndigheder, såsom risicienes art, det spektrum af aktiviteter, der er forbeholdt et erhverv, sammenhængen mellem kvalifikationer og aktiviteter, foranstaltningens økonomiske virkning osv. Artikel 6, stk. 3, omhandler anvendelsen af mindre restriktive midler til at nå det tilstræbte mål, eksempelvis anvendelsen af beskyttet erhvervsmæssig titel, uden at aktiviteterne forbeholdes et bestemt erhverv. Artikel 6, stk. 4, indeholder en oversigt over de elementer, der skal tages i betragtning ved undersøgelsen af den samlede virkning af alle gældende foranstaltninger, som begrænser adgangen til eller udøvelsen af erhverv.

Ved artikel 7 fastsættes der en forpligtelse til at oplyse alle interesserede parter forud for indførelsen af nye foranstaltninger og til at give disse mulighed for at fremføre deres synspunkter.

Artikel 8 indeholder bestemmelser om udveksling af oplysninger mellem kompetente myndigheder fra forskellige medlemsstater, som gør det muligt for den medlemsstat, der ønsker at reformere et erhverv, at indsamle oplysninger om andre medlemsstaters erfaringer.

Artikel 9 indeholder regler om gennemsigtighed i proportionalitetsvurderingerne.

Ved artikel 10 fastsættes bestemmelser om regelmæssig revision af direktivet.

Artikel 11 omhandler direktivets gennemførelse i national ret.

Ved artikel 12 fastsættes direktivets ikrafttræden.

I artikel 13 præciseres det, hvem direktivet er rettet til.

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV**om en proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering af erhverv**

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 46, artikel 53, stk. 1, og artikel 62,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg²¹,

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget²²,

efter den almindelige lovgivningsprocedure, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Erhvervsfriheden er en grundlæggende rettighed. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder sikrer erhvervsfriheden samt friheden til at oprette og drive egen virksomhed. Arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser er grundlæggende, traktatfæstede principper for det indre marked. Nationale regler om adgangen til lovregulerede erhverv bør derfor ikke udgøre en ubegrundet og ikkeproportionel hindring for udøvelsen af disse fundamentale rettigheder.
- (2) I mangel af særlige bestemmelser i EU-retten om harmonisering af kravene vedrørende adgang til eller udøvelsen af et lovreguleret erhverv tilkommer det medlemsstaterne at beslutte, om og hvordan et erhverv skal reguleres inden for rammerne af principperne om ikkeforskelsbehandling og proportionalitet.
- (3) Proportionalitetsprincippet er et af de generelle principper i EU-retten. I henhold til retspraksis²³ bør nationale foranstaltninger, som kan hindre udøvelsen af grundlæggende traktatsikrede frihedsrettigheder eller gøre denne udøvelse mindre tiltrækkende, opfylde fire betingelser: de bør anvendes uden forskelsbehandling; de bør begrundes ud fra hensynet til mål af samfundsmæssig interesse; de bør være egnede til at sikre opnåelsen af det tilstræbte mål; de bør ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dette.

²¹ EUT C , , s. .

²² EUT C , , s. .

²³ Dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Reinhard Gebhard mod Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Sml. I, s. 4165.

- (4) Ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF²⁴ fastsattes forpligtelsen for medlemsstaterne til at vurdere proportionaliteten af deres krav vedrørende begrænsning af adgang til eller udøvelse af lovregulerede erhverv og til at meddele Kommissionen resultaterne af vurderingen, hvorved den såkaldte gensidige evalueringsproces igangsattes. Denne proces betød, at medlemsstaterne skulle gennemføre en screening af den samlede lovgivning om alle erhverv reguleret ved lov på deres område.
- (5) Resultaterne af den gensidige evalueringsproces afslørede en mangel på klarhed for så vidt angår de kriterier, som de nationale kompetente myndigheder skal anvende ved vurdering af proportionaliteten af krav, som begrænser adgangen til eller udøvelsen af lovregulerede erhverv, samt en ujævn kontrol med sådanne foranstaltninger på alle reguleringsniveauer. For at undgå fragmentering af det indre marked og for at nedbryde barrierer for optagelse og udøvelse af visse former for virksomhed som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, er det derfor nødvendigt at indføre en fælles tilgang på EU-plan, som forhindrer vedtagelsen af ikkeproportionelle foranstaltninger.
- (6) Kommissionen identificerede i sin meddelelse af 28. oktober 2015 "Opgradering af det indre marked: flere mulighederne for borgerne og virksomhederne"²⁵ et behov for at vedtage en analytisk proportionalitetsramme for medlemsstaterne, som skal anvendes ved revision af gældende regulering af erhverv eller forslag til ny.
- (7) Nærværende direktiv bør finde anvendelse på de former for virksomhed, som vedrører de lovregulerede erhverv, der falder ind under anvendelsesområdet for direktiv 2005/36/EF. Nærværende direktiv bør finde anvendelse som supplement til direktiv 2005/36/EF, og uden at dette berører andre bestemmelser i en særskilt EU-retsakt vedrørende adgang til og udøvelse af et bestemt lovreguleret erhverv.
- (8) Medlemsstaterne bør kunne fæste lid til en fælles lovgivningsmæssig ramme baseret på klart definerede juridiske begreber vedrørende de forskellige måder, hvorpå et erhverv kan reguleres i Unionen. Der findes flere måder, hvorpå et erhverv kan reguleres, eksempelvis ved at adgangen til eller udøvelsen af en bestemt aktivitet forbeholdes indehavere af en erhvervsmæssig kvalifikation. Ved at fastsætte betingelser for anvendelsen af erhvervsmæssige titler kan nationale bestemmelser også regulere en af de måder, hvorpå et erhverv kan udøves.
- (9) Bevisbyrden med hensyn til begrundelse og proportionalitet ligger hos medlemsstaterne. De motiver til regulering, som en medlemsstat påberåber sig i form af en begrundelse, bør således være ledsaget af en analyse af hensigtsmæssigheden og proportionaliteten af den foranstaltning, som staten har vedtaget, samt af specifik dokumentation til støtte for statens argumenter.
- (10) Det er hensigtsmæssigt regelmæssigt at overvåge proportionaliteten af de bestemmelser, som begrænser adgangen til eller udøvelsen af lovregulerede erhverv, og at gøre dette med en hyppighed, som er passende set i forhold til den pågældende regulering. En revision af proportionaliteten af restriktiv national lovgivning inden for lovregulerede erhverv bør ikke kun baseres på den pågældende lovgivnings mål på tidspunktet for vedtagelsen, men også på lovgivningens virkninger, vurderet efter

²⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT L 255 af 30.9.2005, s. 22).

²⁵ COM(2015) 550 final.

vedtagelsen. Vurderingen af proportionaliteten af den nationale lovgivning bør baseres på den udvikling, der er konstateret på området siden lovgivningens vedtagelse.

- (11) Medlemsstaterne bør gennemføre proportionalitetsvurderinger på en objektiv og uafhængig måde, også når et erhverv reguleres indirekte, ved at et bestemt erhvervsmæssigt organ tildeles beføjelse til at gøre dette. Særlig er der, selv om vurderingerne foretages af de lokale myndigheder, reguleringsorganer eller erhvervsmæssige sammenslutninger — som i kraft af nærheden til lokale forhold og den specialiserede viden i visse tilfælde kan være bedre egnet til at fastslå, på hvilken måde mål af samfundsmæssig interesse bedst opfyldes — grund til bekymring, hvis sådanne myndigheders eller organers politiske valg er til fordel for etablerede erhvervsdrivende på bekostning af nye markedsdeltagere.
- (12) Hvis optagelse og udøvelse af visse former for virksomhed som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende er betinget af opfyldelsen af specifikke bestemmelser vedrørende bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer, som er fastlagt direkte eller indirekte af medlemsstaterne, er det nødvendigt at sikre, at sådanne bestemmelser er begrundet ud fra hensynet til mål af samfundsmæssig interesse, eksempelvis i henhold til traktaten, nemlig den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, eller i tvingende almene hensyn, jf. hvad der er anerkendt som sådan i Domstolens praksis. Det er vigtigt at sikre, at mål af samfundsmæssig interesse er identificeret på passende vis for at fastlægge reguleringens intensitet. For eksempelvis at sikre en høj grad af beskyttelse af den offentlige sundhed bør medlemsstaterne have et råderum til at beslutte, hvilken grad af beskyttelse de ønsker i forbindelse med den offentlige sundhed, og hvordan denne beskyttelse skal opnås. Det er tillige nødvendigt at præcisere, at der blandt de tvingende almene hensyn, som er anerkendt som sådan i Domstolens praksis, er bevarelsen af den finansielle balance i de sociale sikringsordninger, beskyttelsen af forbrugerne, tjenestemodtagerne og arbejdstagerne, en forsvarlig retspleje, retfærdige handelstransaktioner, bekæmpelsen af bedrageri og imødegåelsen af skattesvig og skatteundgåelse, trafiksikkerheden, beskyttelsen af miljøet, herunder bymiljøet, dyresundheden, intellektuelle ejendomsrettigheder, bevarelsen af den nationale historiske og kunstneriske arv samt social- og kulturpolitiske målsætninger. I henhold til eksisterende retspraksis kan rent økonomiske hensyn, hvis mål først og fremmest er af protektionistisk art, samt hensyn af rent administrativ karakter, såsom gennemførelse af kontroller eller indsamling af statistik, ikke betragtes som tvingende almene hensyn.
- (13) Hvis en medlemsstat planlægger at regulere et erhverv eller at ændre gældende regler, bør der tages hensyn til arten af de risici, der er relateret til de mål af samfundsmæssig interesse, som tilstræbes, særlig risiciene for forbrugere, erhvervsudøvere eller tredjepart. Det bør også ihukommes, at der inden for de liberale erhverv normalt er asymmetrisk information mellem forbrugere og erhvervsudøvere. Erhvervsudøvere udviser en høj grad af teknisk viden, som forbrugere måske ikke besidder, og forbrugerne finder det derfor vanskeligt at bedømme kvaliteten af de tjenester, som er leveret til dem.
- (14) For at opfylde proportionalitetskravet bør foranstaltningen være egnet til at sikre opnåelsen af det tilstræbte mål. En foranstaltning bør kun anses for egnet til at sikre opnåelsen af det tilstræbte mål, hvis den reelt afspejler en vilje til at nå det pågældende mål på en konsistent og systematisk måde, f.eks. hvis ens risici relateret til bestemte aktiviteter håndteres på samme måde, og hvis undtagelser til de involverede begrænsninger anvendes i overensstemmelse med det fastsatte mål. Den nationale

foranstaltning bør desuden bidrage til at nå det tilstræbte mål og derfor ikke anses for egnet, hvis den ikke har nogen virkning på det hensyn, begrundelsen bygger på.

- (15) Krav vedrørende erhvervsmæssige kvalifikationer bør kun anses for nødvendige, hvis gældende foranstaltninger, såsom forbrugerbeskyttelsesretten, ikke kan anses for at være egnede eller reelt set effektive til at nå det tilstræbte mål.
- (16) Blandt de elementer, som de nationale myndigheder skal tage hensyn til, er følgende mest relevante: sammenhængen mellem omfanget af den erhvervsmæssige virksomhed, som et erhverv omfatter, og den krævede erhvervsmæssige kvalifikation, opgavernes kompleksitet, navnlig for så vidt angår niveauet, arten og varigheden af den krævede praktik eller erfaring, om der findes forskellige måder, hvorpå den erhvervsmæssige kvalifikation kan opnås, omfanget af den erhvervsmæssige virksomhed, der er forbeholdt indehavere af en bestemt erhvervsmæssig kvalifikation, og særlig, hvorvidt de aktiviteter, der er forbeholdt bestemte erhvervsudøvere, kan udøves sammen med andre erhvervsudøvere, samt graden af autonomi i forbindelse med udøvelsen af et lovreguleret erhverv, navnlig hvis den virksomhed, som er knyttet til et lovreguleret erhverv, udøves under en behørigt kvalificeret erhvervsudøvers kontrol og ansvar.
- (17) Hvis en medlemsstat regulerer et erhverv, bør der tages hensyn til det forhold, at den teknologiske udvikling kan reducere asymmetrien med hensyn til information mellem forbrugere og erhvervsudøvere. I betragtning af de teknologiske ændrings og de videnskabelige fremskridts hastighed kan opdateringer af adgangskrav have særlig betydning for en række erhverv.
- (18) De kompetente myndigheder bør tage behørigt hensyn til foranstaltningens økonomiske virkning, herunder udarbejde en cost-benefit-analyse med særligt henblik på graden af konkurrence i markedet og kvaliteten af den leverede service, samt virkningen på retten til at arbejde og den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser i Unionen. På grundlag af denne analyse bør medlemsstaterne navnlig vurdere, hvorvidt omfanget af begrænsningen i adgangen til eller udøvelsen af et lovreguleret erhverv inden for Unionen står i et rimeligt forhold til betydningen af de tilstræbte mål og de forventede gevinster.
- (19) Medlemsstaterne bør foretage en sammenligning mellem den nationale foranstaltning, der er i spil, og de alternative og mindre restriktive løsninger, som ville gøre det muligt at nå det samme mål, men med færre begrænsninger. Hvis foranstaltningerne er begrundet i hensyn til forbrugerbeskyttelsen og de identificerede risici er begrænset til forholdet mellem erhvervsudøveren og forbrugeren uden negative virkninger for tredjepart, kunne målet nås med mindre restriktive midler, end at aktiviteter forbeholdes erhvervsudøvere, eksempelvis beskyttelse af den erhvervsmæssige titel eller indførelse i et register for erhvervsudøvere. Regulering ved aktiviteter forbeholdt erhvervet bør kun anvendes, hvis foranstaltningerne sigter mod at forhindre alvorlig tilsidesættelse af mål af samfundsmæssig interesse.
- (20) De nationale myndigheder bør foretage en overordnet vurdering af de omstændigheder, under hvilke den restriktive foranstaltning er vedtaget og gennemført, og især undersøge den samlede virkning af at pålægge en række krav ud over den specifikke erhvervsmæssige kvalifikation. Optagelse og udøvelse af visse former for virksomhed kan være betinget af opfyldelsen af særlige bestemmelser såsom regler vedrørende organisation af erhvervet, obligatorisk medlemskab af et erhvervsmæssigt organ, erhvervsmæssig etik eller tilsyn og ansvar. De kompetente myndigheder bør derfor ved vurdering af foranstaltningernes samlede virkning også

tage hensyn til andre gældende krav vedrørende eksempelvis løbende videreuddannelse, obligatorisk medlemskab af erhvervsmæssige sammenslutninger, registrerings- eller tilladelsesordninger, kvantitative begrænsninger, krav til en bestemt retlig form eller krav vedrørende besiddelsen af kapital, territoriale begrænsninger, begrænsninger vedrørende virksomhed på flere områder og uforenelighedsregler samt krav vedrørende forsikringsdækning og — i det omfang det er nødvendigt for udøvelsen af erhvervet — sprogkunderskaber. En af medlemsstaterne indført foranstaltning kan ikke anses for nødvendig til at nå det tilstræbte mål, hvis den i alt væsentligt reproducerer krav, som allerede er indført i forbindelse med andre regler eller procedurer.

- (21) Det er væsentligt for et velfungerende indre marked at sikre, at medlemsstaterne giver oplysninger til borgere, repræsentative sammenslutninger eller relevante interesserede parter forud for indførelsen af nye foranstaltninger, som begrænser adgangen til eller udøvelsen af lovregulerede erhverv, og giver disse mulighed for at fremføre deres synspunkter.
- (22) For at lette udvekslingen af bedste praksis, bør hver medlemsstat tilskynde de relevante kompetente myndigheder til at udveksle relevante og regelmæssigt opdaterede oplysninger med andre medlemsstater om reguleringen af erhverv.
- (23) For at øge gennemsigtigheden og fremme proportionalitetsvurderinger baseret på sammenlignelige kriterier er det vigtigt, at de oplysninger, som medlemsstaterne fremlægger, er let tilgængelige i databasen over lovregulerede erhverv, således at interesserede parter kan fremsætte bemærkninger.
- (24) Målene for dette direktiv, nemlig fjernelsen af ikkeproportionelle begrænsninger i adgangen til eller udøvelsen af lovregulerede erhverv, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, men kan på grund af handlingens omfang kun nås på EU-plan; Unionen kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke videre, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål —

VEDTAGET DETTE DIREKTIV:

Artikel 1

Genstand

Med henblik på at sikre et velfungerende indre marked fastsættes der ved dette direktiv regler vedrørende en fælles ramme for gennemførelsen af proportionalitetsvurderinger forud for indførelse af nye eller ændring af gældende love og administrative bestemmelser, som begrænser adgangen til eller udøvelsen af lovregulerede erhverv.

Artikel 2

Anvendelsesområde

1. Dette direktiv finder anvendelse på krav i henhold til medlemsstaternes retssystemer, der begrænser adgangen til eller udøvelsen af et lovreguleret erhverv, der falder ind under anvendelsesområdet for direktiv 2005/36/EF, eller en af de måder, hvorpå

dette erhverv kan udøves, herunder anvendelsen af erhvervsmæssige titler og den erhvervsmæssige virksomhed, der er tilladt i medfør af de pågældende titler.

2. Hvis særlige ordninger vedrørende reguleringen af et givet erhverv er fastsat ved særskilt EU-retsakt, finder de tilsvarende bestemmelser i dette direktiv ikke anvendelse.

Artikel 3

Definitioner

I dette direktiv anvendes definitionerne i direktiv 2005/36/EF.

Derudover forstås ved:

- a) "beskyttet erhvervsmæssig titel": en form for regulering af et erhverv, hvor anvendelsen af titlen i forbindelse med en eller flere former for erhvervsmæssig virksomhed i henhold til love og administrative bestemmelser enten direkte eller indirekte er underlagt krav om en bestemt erhvervsmæssig kvalifikation inden for det relevante område, og hvor den uretmæssige anvendelse af denne titel er forbundet med sanktioner eller andre foranstaltninger
- b) "aktiviteter forbeholdt erhvervet": en form for regulering af et erhverv, hvor adgangen til en eller flere former for erhvervsmæssig virksomhed i henhold til love og administrative bestemmelser enten direkte eller indirekte er forbeholdt udøvere af et lovreguleret erhverv, herunder hvis aktiviteten udøves sammen med andre lovregulerede erhverv.

Artikel 4

Forudgående vurdering af nye foranstaltninger

1. Medlemsstaterne sikrer, at de kompetente myndigheder forud for indførelse af nye eller ændring af gældende love og administrative bestemmelser, som begrænser adgangen til eller udøvelsen af lovregulerede erhverv, foretager en vurdering af disses proportionalitet i overensstemmelse med reglerne i dette direktiv.
2. Bestemmelser som omhandlet i stk.1 skal ledsages af en udførlig erklæring, som gør det muligt at vurdere overholdelsen af proportionalitetsprincippet.
3. De grunde, der gøres gældende til, at en bestemmelse anses for begrundet, nødvendig og proportionel, skal understøttes af kvalitativ og, om muligt, kvantitativ dokumentation.
4. Medlemsstaterne overvåger regelmæssigt og med en hyppighed, som er passende set i forhold til den pågældende regulering, proportionaliteten af love og administrative bestemmelser, som begrænser adgangen til eller udøvelsen af lovregulerede erhverv, under hensyntagen til enhver udvikling, som er indtrådt efter foranstaltningens vedtagelse.
5. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at den i stk. 1 omhandlede proportionalitetsvurdering gennemføres på en objektiv og uafhængig måde, herunder ved inddragelse af uafhængige kontrolorganer.

Artikel 5

Begrundelser baseret på hensyn til mål af samfundsmæssig interesse

1. Medlemsstaterne sikrer, at såvel planlagte nye som ændringer af gældende love og administrative bestemmelser, som begrænser adgangen til eller udøvelsen af lovregulerede erhverv, begrundes ud fra hensynet til mål af samfundsmæssig interesse.
2. De relevante kompetente myndigheder skal særlig tage hensyn til, hvorvidt de omhandlede bestemmelser begrundes ud fra hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed eller ud fra tvingende almene hensyn, såsom bevarelsen af den finansielle balance i de sociale sikringsordninger, beskyttelsen af forbrugerne, tjenestemodtagerne og arbejdstagerne, en forsvarlig retspleje, retfærdige handelstransaktioner, bekæmpelsen af bedrageri og imødegåelsen af skattesvig og skatteundgåelse, trafiksikkerheden, beskyttelsen af miljøet, herunder bymiljøet, dyresundheden, intellektuelle ejendomsrettigheder og bevarelsen af den nationale historiske og kunstneriske arv samt social- og kulturpolitiske målsætninger.
3. Rent økonomiske hensyn, hvis mål eller virkninger først og fremmest er af protektionistisk art, eller hensyn af rent administrativ karakter betragtes ikke som tvingende almene hensyn.

Artikel 6

Proportionalitetsprincippet

1. Forud for indførelse af nye eller ændring af gældende love og administrative bestemmelser, som begrænser adgangen til eller udøvelsen af lovregulerede erhverv vurderer medlemsstaterne, hvorvidt disse bestemmelser er nødvendige og egnede til at sikre opnåelsen af det tilstræbte mål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det pågældende mål.
2. De relevante kompetente myndigheder tager ved vurdering af nødvendigheden og proportionaliteten af bestemmelserne særlig hensyn til:
 - a) arten af de risici, der er relateret til de mål af samfundsmæssig interesse, som tilstræbes, særlig risiciene for forbrugere, erhvervsudøvere eller tredjepart
 - b) bestemmelsens egnethed, nemlig får så vidt angår dens relevans set i forhold til opnåelsen af det tilstræbte mål, samt hvorvidt bestemmelsen reelt afspejler det pågældende mål på en konsistent og systematisk måde og dermed håndterer de identificerede risici på samme måde som i forbindelse med andre tilsvarende aktiviteter
 - c) bestemmelsens nødvendighed og særlig, hvorvidt gældende regler af specifik eller mere generel art, såsom produktsikkerheds- eller forbrugerbeskyttelseslovgivning, ikke er tilstrækkelige til at sikre det tilstræbte mål
 - d) sammenhængen mellem omfanget af den virksomhed, som et erhverv omfatter, eller som er forbeholdt dette, og den krævede erhvervsmæssige kvalifikation

- e) sammenhængen mellem opgavernes kompleksitet og den nødvendige besiddelse af specifikke erhvervsmæssige kvalifikationer, navnlig for så vidt angår niveauet, arten og varigheden af den krævede uddannelse eller erfaring, og om der findes forskellige måder, hvorpå den erhvervsmæssige kvalifikation kan opnås
 - f) omfanget af den erhvervsmæssige virksomhed, der er forbeholdt indehavere af en bestemt erhvervsmæssig kvalifikation, nemlig hvorvidt de aktiviteter, der er forbeholdt bestemte erhverv, kan udøves sammen med andre erhverv og hvorfor
 - g) graden af autonomi i forbindelse med udøvelsen af et lovreguleret erhverv samt virkningen af organisatoriske og tilsynsmæssige ordninger for opnåelsen af det tilstræbte mål, navnlig hvis den virksomhed, som er knyttet til et lovreguleret erhverv, udøves under en behørigt kvalificeret erhvervsudøvers kontrol og ansvar
 - h) den videnskabelige og teknologiske udvikling, som kan reducere asymmetrien med hensyn til information mellem erhvervsudøvere og forbrugere
 - i) foranstaltningens økonomiske virkning med særligt henblik på graden af konkurrence i markedet og kvaliteten af den leverede service samt virkningen på den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser i Unionen
 - j) muligheden for at anvende mindre restriktive midler til at nå målet af samfundsmæssig interesse
 - k) den samlede virkning af begrænsninger for såvel adgangen til som udøvelsen af erhvervet og særlig, hvordan kravene hver især bidrager til, og hvorvidt det er nødvendigt, at nå det samme mål af samfundsmæssig interesse.
3. Med henblik på stk. 2, litra j), vurderer de relevante kompetente myndigheder navnlig, hvorvidt målet kan nås ved regulering gennem en beskyttet erhvervsmæssig titel, uden at aktiviteter forbeholdes erhvervet, hvis foranstaltningerne er begrundet i hensyn til forbrugerbeskyttelsen og de identificerede risici er begrænset til forholdet mellem erhvervsudøveren og forbrugeren uden negative virkninger for tredjepart.
4. Med henblik på stk. 2, litra k), vurderer de relevante kompetente myndigheder navnlig den samlede virkning af at pålægge en eller flere af følgende krav:
- a) aktiviteter forbeholdt erhvervet, samtidig med beskyttet erhvervsmæssig titel
 - b) krav om løbende videreuddannelse
 - c) regler vedrørende organisation af erhvervet, erhvervsmæssig etik og tilsyn
 - d) obligatorisk medlemskab af erhvervsmæssige sammenslutninger, registrerings- eller tilladelsesordninger, særlig hvis sådanne krav indebærer besiddelse af en bestemt erhvervsmæssig kvalifikation
 - e) kvantitative begrænsninger, særlig krav, som begrænser antallet af tilladelser til udøvelse eller fastsætter et minimums- eller maksimumsantal af ansatte, ledere eller repræsentanter med bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer
 - f) krav til en bestemt retlig form eller vedrørende besiddelsen af et selskabs kapital eller vedrørende ledelsen i selskabet, i det omfang sådanne krav er direkte knyttet til udøvelsen af det lovregulerede erhverv

- g) territoriale begrænsninger, særlig hvis erhvervet på en del af en medlemsstats område reguleres på en anden måde
- h) krav, som indskrænker muligheden for at udøve et lovreguleret erhverv sammen med andre eller i et partnerskab samt uforenelighedsregler
- i) krav vedrørende forsikringsdækning eller anden form for personlig eller kollektiv dækning af erhvervsansvar
- j) sprogkunderskaber, i det omfang det er nødvendigt for udøvelsen af erhvervet.

Artikel 7

Oplysninger til og inddragelse af interesserede parter

Forud for indførelse af nye eller ændring af gældende love og administrative bestemmelser, som begrænser adgangen til eller udøvelsen af lovregulerede erhverv, giver medlemsstaterne ved hjælp af passende midler oplysninger til borgere, tjenestemodtagerne, repræsentative sammenslutninger og relevante interesserede parter, som ikke er udøvere af erhvervet, og giver disse mulighed for at fremføre deres synspunkter.

Artikel 8

Udveksling af oplysninger mellem kompetente myndigheder

1. Med henblik på en effektiv anvendelse af dette direktiv tilskynder medlemsstaterne forud for indførelse af nye eller ændring af gældende love og administrative bestemmelser, som begrænser adgangen til eller udøvelsen af lovregulerede erhverv, til udveksling af oplysninger med kompetente myndigheder i andre medlemsstater vedrørende spørgsmål, der er omfattet af dette direktiv — såsom den specifikke måde, hvorpå de regulerer et erhverv, eller de virkninger af regulering, der er identificeret inden for lignende områder af virksomhed — regelmæssigt eller, hvis det er relevant, på ad hoc-basis.
2. Medlemsstaterne underretter Kommissionen om, hvilke kompetente myndigheder der har ansvaret for at fremsende og modtage oplysninger med henblik på anvendelsen af stk. 1.

Artikel 9

Gennemsigtighed

1. De grunde, der gøres gældende til, at bestemmelser vurderet i overensstemmelse med nærværende direktiv anses for begrundede, nødvendige og proportionelle, og som meddeles Kommissionen i henhold til artikel 59, stk. 5 og 6, i direktiv 2005/36/EF, opbevares af de relevante kompetente myndigheder i den database for lovregulerede erhverv, der er omhandlet i artikel 59, stk. 1, i direktiv 2005/36/EF, og gøres derefter offentligt tilgængelig af Kommissionen.
2. Medlemsstater og andre interesserede parter kan fremsætte bemærkninger til Kommissionen eller den medlemsstat, som har anmeldt bestemmelserne.

Artikel 10

Revision

1. Senest den 18. januar 2024 og derefter hvert femte år forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen og resultaterne af dette direktiv omfattende aspekter som anvendelsesområde og effektivitet.
2. Den rapport, der er omhandlet i stk. 1, ledsages i givet fald af relevante forslag.

Artikel 11

Gennemførelse

1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den . De tilsender straks Kommissionen disse love og bestemmelser.

Lovene og bestemmelserne skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. Medlemsstaterne fastsætter de nærmere regler for henvisningen.
2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

Artikel 12

Ikrafttræden

Dette direktiv træder i kraft på [twentieth]dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 13

Adressater

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Europa-Parlamentets vegne

Formand

På Rådets vegne

Formand