

Bryssel 10.1.2017
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI

**uuden ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä
suhteellisuusarvioinnista**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

{ SWD(2016) 462 final }

{ SWD(2016) 463 final }

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Syvempien ja oikeudenmukaisempien sisämarkkinoiden toteuttaminen on komission ensisijainen tavoite. Sen poliittisen ohjelman keskipisteessä on kasvua edistävä ja työpaikkoja luova politiikka¹. Eurooppa-neuvosto katsoi, että ”syvempien ja oikeudenmukaisempien sisämarkkinoiden toteuttaminen on avainasemassa työpaikkojen luomiseksi, tuottavuuden edistämiseksi ja houkuttelevan investointi- ja innovointiympäristön varmistamiseksi”². Ammattipalvelujen merkitystä EU:n taloudelle ei voi yliarvioida. Useat tutkimukset ovat osoittaneet, että alalla on paljon käyttämätöntä potentiaalia, jolla voitaisiin edistää palvelujen sisämarkkinoiden toteuttamista.

Koska EU:n tasolla ei ole asetettu yhdenmukaistettuja vaatimuksia, ammattipalvelujen sääntely on edelleen jäsenvaltioiden yksinoikeus. Kukin jäsenvaltio päättää itse, onko syytä toteuttaa toimia ja vahvistaa sääntöjä ja rajoituksia ammattiin pääsyyn tai ammatin harjoittamiseen liittyen. Syrjimättömyys- ja suhteellisuusperiaatteita on kuitenkin noudatettava. Valtaosassa tapauksia sääntely on perusteltua ja jopa tervetullutta. Tämä on totta varsinkin terveys- ja turvallisuusalan ammateissa. Tarkoituksenmukaisen sääntelyn varmistamiseksi ja perusteettomien rasisien luomisen välttämiseksi sääntelyä olisi harkittava tarkkaan, jotta oltaisiin täysin tietoisia sen vaikutuksista sidosryhmiin ja laajempaan liiketoimintaympäristöön. Työpaikkoja ja kasvua koskevien komission painopisteiden mukaisesti on erittäin tärkeää varmistaa optimaalinen sääntely-ympäristö. Tämän vuoksi sisämarkkinastrategiassa mainitaan, että jälkikäteen tehtävän ”suhteellisuusarvioinnin” käyttöönottoamiseksi olisi toteutettava toimia ammattipalvelujen sääntelyn uudistuksen yhteydessä³.

EU:n perusoikeuskirjaan on kirjattu oikeus tehdä työtä, joka tarkoittaa vapautta harjoittaa valittua ammattia tai liiketoimintaa. EU:n sisämarkkinoiden tärkeimpiä etuja ovat sijoittautumisvapaus ja vapaus tarjota palveluja. Näiden vapauksien rajoittaminen aiheuttaa hankaluuksia etenkin pk-yrityksille. Sääntelytoimenpiteet on voitava perustella asianmukaisesti. Tämä voidaan tehdä perusteellisella suhteellisuusarvioinnilla.

Säännellyt ammatit ovat toimintoja, jotka edellyttävät tiettyä ammattipätevyyttä. Tällaisia ammatteja on kaikilla talouden aloilla. Kukin jäsenvaltio on ajan mittaan säännellyt ammatteja omia pitkiä perinteitään noudattaen joko säädöksillä tai ammatillisten yhdistysten itsesääntelyllä. Yleensä sääntelyyn on ollut hyvä syy, kuten tarve suojata yhteisen edun mukaisia olennaisia tavoitteita. Tämä hyödyttää yhteiskuntaa esim. sen vuoksi, että se selkeyttää ammattihenkilöiltä vaadittavaa teknistä tietämystä, koulutusta ja pätevyyttä ja varmistaa siten kansalaisten suojelun. Epäasianmukainen sääntely voi kuitenkin lisätä ammatinharjoittajiin, yrityksiin ja kuluttajiin kohdistuvia rasituksia. Tällaisia ovat esim. kohtuuttomat pätevyysvaatimukset, varattujen toimintojen yleisyys, pakollinen ammatillisten yhdistysten jäsenyys ja muut niiden kaltaiset toimenpiteet. Tähän liittyen unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että vaikka ammattien kansallista sääntelyä ja kansallisia

¹ https://ec.europa.eu/priorities/index_en.

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

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

pätevyysvaatimuksia sovellettaisiin syrjimättömästi, ne todennäköisesti estävät EU:n kansalaisia ja yrityksiä käyttämästä niille perussopimuksessa määrättyjä perusvapauksia tai ainakin tekevät perusvapauksien käytöstä vähemmän houkuttelevan⁴. Tuomioistuin on myös todennut, että vaikka yksi jäsenvaltio vahvistaa lievempiä sääntöjä kuin jokin toinen jäsenvaltio, se ei tarkoita, että jälkimmäisen jäsenvaltion säännöt olisivat kohtuuttomia tai EU:n oikeuden vastaisia. Jäsenvaltioiden tehtävänä on arvioida tapauskohtaisesti ja koko kyseisen ammatin sääntely huomioon ottaen, onko ammattiin pääsyä ja sen harjoittamista tarpeen rajoittaa ja millaisilla rajoituksilla voidaan parhaiten puuttua julkiseen etuun kohdistuviin erityisiin huolenaiheisiin.

Ammattipätevyysdirektiiviä 2005/36/EY muutettiin vuonna 2013 direktiivillä 2013/55/EU säänneltyjä ammatteja koskevan unionin oikeuden uudenaikaistamiseksi. Sillä myös lisättiin avoimuutta ja otettiin käyttöön kaikkea jäsenvaltioiden ammattien sääntelyä koskeva keskinäisen arvioinnin prosessi. Asiaankuuluvien toimivaltaisten viranomaisten keskinäisen arvioinnin yhteydessä toimittamien tietojen perusteella näyttää siltä, että tällaisen arvioinnin tekeminen on haasteellista useille jäsenvaltioille⁵. Valtaosa arvioinneista ei perustunut asianmukaisiin syihin, mikä antaa ymmärtää, että perimmäisenä ongelmana on se, miten sääntelyn tarvetta ja sen vaikutuksia laajempaan liiketoimintaympäristöön arvioidaan. Keskinäisen arvioinnin yhteydessä kävi ilmi, että nykyisin sääntelypäätökset eivät aina pohjautu vankkoihin, objektiivisiin analyysiin tai niitä ei tehdä avoimella ja läpinäkyvällä tavalla. Syvällisistä keskusteluista ja komission antamista ohjeista huolimatta jäsenvaltioita ei ole toistaiseksi voitu estää toteuttamasta uusia rajoittavia toimenpiteitä ilman objektiivista ja kattavaa analyysia. Jäsenvaltiot ovat antaneet uutta sääntelyä mm. lakimiesammatin harjoittamisesta tai varanneet toimintoja esim. veroneuvojille ja matkaoppaille tai laajentaneet tällaisia toimintoja ilman minkäänlaista suhteellisuusarviointia tai vain pinnallisen arvioinnin perusteella.

Ammattien sääntelyä tarkastellaan epätasaisesti EU:n sisällä, millä on kielteinen vaikutus palvelujen tarjontaan ja ammattihenkilöiden liikkuvuuteen. Pelkästään jäsenvaltioiden yksin toteuttamilla toimilla ei saada aikaan johdonmukaista EU:n oikeudellista kehystä suunnitellun kansallisen sääntelyn oikeasuhteisuuden arvioimiseksi eikä puututa kansallisten viranomaisten kohtaamiin ongelmiin. Tärkeimpänä tavoitteena on selkeyttää sovellettavia arviointiperusteita, parantaa luotettavuutta, avoimuutta ja vertailukelpoisuutta jäsenvaltioissa sekä varmistaa, että sääntöjä sovelletaan yhdenmukaisella tavalla tekemättä sisämarkkinoista nykyistä raskaampia ja niitä hajauttamatta. Kun otetaan huomioon toimen laajuus ja vaikutukset, tavoite voitaisiin saavuttaa paremmin EU:n tasolla ottamalla käyttöön kaikissa jäsenvaltioissa yhdenmukaisella tavalla sovellettava yhteinen EU:n laajuinen arviointimekanismi. Kun otetaan huomioon, että ammattien sääntelyyn tehdään muutoksia tiuhaan, ilman EU:n tasolla toteutettavia toimia vaarana on se, että asianmukaisia sääntelykäytänteitä jo soveltavien jäsenvaltioiden, joissa oikeasuhteisuutta arvioidaan moitteettomasti ennen sääntelyn käyttöönottoa koskevan päätöksen tekemistä⁶, etumatka vain lisääntyy sellaisiin jäsenvaltioihin nähden, joissa näin ei tehdä, mikä kasvattaa eroja sääntelyn laadussa. Tämä vaikuttaa lopulta kielteisesti ammatteihin pääsyyn sekä kuluttajiin ja talouksiin.

⁴ Ks. asiat C-340/89 Vlassopoulou ja C-55/94 Gebhard.

⁵ Kuten vaikutustenselvityksessä selitetään tarkemmin, noin kolmasosa suhteellisuusarvioinneista on edelleen tekemättä lähes vuosi sen jälkeen, kun määräaika direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä kului umpeen. Noin 70 prosenttia vastaanotetuista arvioinneista päättyi heikoin perustein tulokseen, jonka mukaan vallitsevaa tilannetta oli jatkettava.

⁶ Maailmanpankin syksyllä 2016 laatima raportti ”Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue” <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>.

Tämän ongelman ratkaisemiseksi komissio ilmoitti sisämarkkinastrategiassa suhteellisuusarviointia koskevan aloitteen antamisesta. Jäsenvaltioiden olisi tehtävä tällainen arviointi ennen kuin ne hyväksyvät tai muuttavat kansallista ammattien sääntelyään. Kasvun lisäämiseen ja työpaikkojen luomiseen on jäsenvaltioissa paljon potentiaalia, jonka ne voisivat saada käyttöönsä parantamalla ammattien sääntelynsä avoimuutta ja tekemällä perusteellisempia suhteellisuusanalyyskejä ennen uusien sääntöjen hyväksymistä. Samanaikaisesti niiden olisi saatettava päätökseen säänneltyjä ammattejaan koskevat uudistukset vaatimustensa nykyaikaistamiseksi. Kuten tämän ehdotuksen mukana olevassa vaikutustenarvioinnissa todetaan, useat tutkimukset ovat osoittaneet, kuinka heikot sääntelyvalinnat vääristävät kilpailua rajoittamalla markkinoille pääsyä. Tämä voi puolestaan johtaa merkittäviin työllistämismahdollisuuksien menetyksiin ja kuluttajahintojen nousuun sekä estää vapaata liikkuvuutta. Erään akateemisen tutkimuksen⁷ mukaan EU:hun voitaisiin luoda noin 700 000 uutta työpaikkaa, jos tarpeettomasta ja kohtuuttomasta sääntelystä päästäisiin eroon.

Sen vuoksi kehitettiin suhteellisuusarviointi, joka on suunniteltu tukemaan paremman sääntelyn käytänteitä ja loppujen lopuksi myös niiden tuloksia. Sitä sovelletaan säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista koskeviin uusiin tai tarkistettuihin vaatimuksiin. Sillä konsolidoidaan oikeuskäytäntö, jota tuomioistuin on antanut säänneltyihin ammatteihin pääsulle tai niiden harjoittamiselle asetettujen vaatimusten oikeasuhteisuudesta. Jäsenvaltioille jätetään kuitenkin vapaus päättää, mitä ja millä tavoin ne sääntelevät, edellyttäen että tehtävä päätös perustuu näyttöön ja tarkkaan, avoimeen ja objektiiviseen arviointiin. Siinä otetaan täysimääräisesti huomioon kunkin ammatin erityisluonne ja sen sääntely-ympäristö. Ammattihenkilöt, kuluttajat ja viranomaiset hyötyvät tästä aloitteesta lähinnä sen vuoksi, että kohtuuttomien sääntöjen estäminen varmistaa ammattien paremman sääntelyn. Tämän ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön kodifointi. Kyseisestä oikeuskäytännöstä poikkeaminen voisi vaikuttaa tämän ehdotuksen kohteeseen. Tällaisessa tapauksessa komissio voi peruuttaa ehdotuksen.

EU:n direktiivi helpottaisi huomattavasti jäsenvaltioiden velvoitetta noudattaa suhteellisuusperiaatetta ja takaisi sen, että jäsenvaltiot tekevät suhteellisuusarvioinnit yhdenmukaisella tavalla kaikilla sääntelyn tasoilla. Tämä estäisi sisämarkkinoiden hajautumisen.

Aloitteen tavoitteena on arviointiperusteiden selkeyttäminen sekä objektiivisten, luotettavien ja kattavien suhteellisuusarviointien edistäminen luottamuksen ja innovoinnin lisäämiseksi kansallista ammattien sääntelyä koskevien säännöllisten uudelleentarkastelujen kautta. Tämän toimen taustalla on pyrkimys auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan nämä yhteiset tavoitteet jäsennellyllä ja virtaviivaistetulla tavalla niiden hallinnollisen taakan lieventämiseksi.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Tämä ehdotus on yhdenmukainen direktiivin 2005/36/EY säännösten kanssa ja täydentää niitä.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Ehdotus on yhdenmukainen sisämarkkinastrategiassa vahvistettujen komission prioriteettien kanssa sekä kasvun lisäämiseen, työpaikkojen luomiseen, ammattihenkilöiden vapaan

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

liikkuvuuden varmistamiseen, liiketoimintaympäristön parantamiseen ja kuluttajien valinnanmahdollisuuksien lisäämiseen tähtäävien EU:n tavoitteiden kanssa.

Toinen sisämarkkinastrategiassa mainittu toimi on erityisistä tarpeista määrääjoin annettavat ohjeet. Tämän aloitteen tavoitteena on yksilöidä sellaiset maa- ja ammattikohtaiset ongelmat, joissa sääntelykehiksen uudistus olisi taloudellisesti hyödyllistä. Komissio esittäisi tämän pohjalta suosituksia, jotka pantaisiin täytäntöön jäsenvaltioiden tasolla. Nämä kaksi toimea täydentävät toisiaan siinä mielessä, että suhteellisuudesta luo yleiset puitteet suunnitellun sääntelyn suhteellisuusarvioinnissa käytettävälle arviointiperusteille (ns. raukeamislauseke), kun taas uudistustarpeita koskevissa määrääjoin annettavissa ohjeissa keskitytään tiettyihin aiheisiin, jotka on yksilöity tiettyjä ammatteja tai aloja koskevassa nykyisessä sääntelyssä.

Tämä ehdotus on yhdenmukainen palveludirektiivin mukaisten ilmoitusjärjestelmien parantamista koskevan aloitteen kanssa ja täydentää sitä. Kyseinen aloite täydentää palveludirektiivin mukaisiin rajoituksiin sovellettavaa nykyistä ilmoitusmenettelyä, kun taas tämä ehdotus selkeyttää niitä arviointiperusteita, joita jäsenvaltiot käyttävät ammattien sääntelystä annettavien, ammattipätevyysdirektiivin soveltamisalaan kuuluvien kansallisten lainsäädäntöluonnosten suhteellisuusarvioinnissa. Eräät kansalliseen ammattien sääntelyyn liittyvät vaatimukset (kuten oikeudellinen muoto ja osakkeenomistusvaatimukset) kuuluvat sekä ammattipätevyysdirektiivin että palveludirektiivin soveltamisalaan. Tällaisissa tapauksissa suhteellisuusarvioinnissa noudatettaisiin tämän ehdotuksen sääntöjä, ja palveludirektiivin mukaisessa ilmoitusmenettelyssä annettavien tietojen olisi perustuttava tähän arviointiin. Yhdenmukaisuus näiden välineiden välillä varmistetaan, eikä tällä ehdotuksella oteta käyttöön mitään uusia ilmoitusmenettelyjä.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

• Oikeusperusta

Ehdotus perustuu SEUT-sopimuksen 46 artiklaan, 53 artiklan 1 kohtaan, 62 artiklaan ja 62 artiklaan.

Henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien SEUT-sopimuksen artiklojen mukaan Euroopan unionilla on oikeus toteuttaa toimia ammattien sääntelyn alalla sisämarkkinoiden tavoitteiden saavuttamiseksi. SEUT-sopimuksen 46 artiklassa määrätään työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alalla säädettävistä toimenpiteistä, sen 53 artiklan 1 kohdassa määrätään itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien direktiivien antamisesta ja sen 62 artikla on palvelujen tarjonnan vapautta koskevien säädösten oikeusperusta.

• Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)

Toissijaisuusperiaatteen mukaan EU:n olisi toimittava ainoastaan silloin, kun jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän ehdotetun toimen tavoitteita, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin EU:n tasolla. Kuten keskinäisestä arvioinnista saaduista tiedoista kävi ilmi, käytettävät arviointiperusteet ja arvioiden tehokkuus vaihtelevat huomattavasti eri jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioissa suoritettava ammattien sääntelyn tarkastelu on epätasaista, millä on yhdessä sen seurausten kanssa merkittäviä vaikutuksia koko EU:n talouteen, palvelujen tarjontaan ja ammattihenkilöiden liikkuvuuteen. Sekä riippumattomista että komission tilaamista tutkimuksista käy ilmi, että kohtuuttomalla sääntelyllä on kielteinen vaikutus työpaikkojen luomiseen, kasvuun, kuluttajien valinnanmahdollisuuksiin, hintoihin,

innovointiin, investointeihin ja kauppaan⁸. Lisäksi on voitu havaita sääntelyn uudistamiseksi toteutettujen toimien tuomat hyödyt ja todeta, ettei tällaisilla toimilla ole suoraa vaikutusta oikeutettujen yleisten etujen suojelemiseen:

- Italiassa vuonna 2006 tehty Bersanin uudistus toi uusia tulokkaita markkinoille, mikä paransi nuorten proviisorien työllisyyttä⁹.
- Puolassa lakimiehille käyttöön otetut puolueettomat pääsyvaatimukset lähes kolminkertaistivat lakimiesten lukumäärän vuosina 2005–2015 ja melkein kaksinkertaistivat oikeudellisten neuvonantajien lukumäärän ilman kielteisiä vaikutuksia palkkoihin tai laatuun¹⁰.
- Kreikassa vuonna 2011 suoritettu sääntelyn vapauttaminen alensi kiinteistönvälittäjien, lakimiesten, kirjanpitäjien, veroneuvojen ja fysioterapeuttien tarjoamien palvelujen hintoja. Notaarien, tilintarkastajien, matkaoppaiden ja kauppakamarin hyväksymien arvioijien lukumäärä oli vuonna 2014 yli kaksinkertainen verrattuna vuotuisen keskiarvoon ennen sääntelyn vapauttamista¹¹.

Pelkästään jäsenvaltioiden yksin toteuttamilla toimilla ei kuitenkaan voida varmistaa johdonmukaista EU:n oikeudellista kehystä kansallisen sääntelyn oikeasuhteisuuden arvioimiseksi eikä puuttua kansallisten viranomaisten kohtaamiin ongelmiin. Näin ollen toimen tavoitteet eli suhteellisuusarviointien luotettavuus ja vertailukelpoisuus voitaisiin toimen laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla ottamalla käyttöön kaikissa jäsenvaltioissa yhdenmukaisella tavalla sovellettava yhteinen EU:n laajuinen arviointimekanismi. Kansallisessa lainsäädännössä olisi näin ollen vahvistettava asianmukaisella tavalla ehdotetussa toimessa esitetyt arviointiperusteet, joita kansallisten viranomaisten olisi tarkasteltava tehdessään ammattien kansallisen sääntelyn suhteellisuusarviointeja.

EU:n lähestymistavan ansiosta kansalliset viranomaiset pystyisivät siis tekemään kattavia ja vertailukelpoisia suhteellisuusarviointeja, koska se loisi avoimet ja ennustettavat oikeudelliset puitteet säänneltyihin ammatteihin liittyvien esteiden arvioimiseksi. Eurooppa-neuvosto on toistuvasti kehottanut toteuttamaan toimia tällä alalla. Se kehotti helmikuussa 2015 antamaan tätä alaa koskevia ohjeita¹². Se piti myönteisenä, että suhteellisuusarviointi oli otettu mukaan sisämarkkinastrategiaan ja totesi, että sisämarkkinat ovat Euroopan tärkein veturi kasvun ja

⁸ Ks. esimerkiksi KOM(2013) 676; ”The Cost of Non-Europe in the Single Market for services”, Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu, 2014; ”Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators”, Euroopan komissio, 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”, Euroopan komissio, 2015; ”The Economic Impact of Professional Services Liberalisation”, Euroopan komissio, 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 Samassa paikassa.

¹¹ Samassa paikassa.

¹² Neuvoston päätelmät sisämarkkinapolitiikasta, 2. ja 3.3.2015 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6197-2015-INIT/en/pdf>

uusien työpaikkojen luomiseksi ja avainasemassa pyrittäessä lisäämään Euroopan kilpailukykyä. Se painotti myös, että sisämarkkinoiden lujittaminen ja syventäminen edellyttävät kiireellisiä ja kunnianhimoisia toimia sekä unionin että jäsenvaltioiden tasolla, jotta saadaan aikaa konkreettisia ja pragmaattisia tuloksia, joista on suoraa hyötyä kuluttajille ja yrityksille, etenkin pk-yrityksille¹³. Neuvosto pyysi viimeksi kesäkuussa 2016 komissiota jatkamaan määrätietoisesti parempaan sääntelyyn tähtääviä toimia¹⁴.

- **Suhteellisuusperiaate**

Ehdotus on SEU-sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa määrätyn suhteellisuusperiaatteen mukainen. Valitulla toimintavaihtoehdolla pyritään varmistamaan, että yhteisen edun mukaisten tavoitteiden ja palvelujen laadun varmistaminen, säänneltyihin ammatteihin pääsyn ja niiden harjoittamisen parantaminen sekä kuluttajien valinnanmahdollisuuksien laajentaminen ovat kaikki keskenään tasapainossa. Tämä ehdotus noudattaa suhteellisuusperiaatetta, koska ratkaisut ovat kustannustehokkaita. Se myös vähentää viranomaisten kokonaistaakkaa, koska siinä annetaan selkeät arviointiperusteet ammattien sääntelyn suhteellisuusarvioinneille, minkä on määrä estää tarpeettomien toimenpiteiden aiheuttamat täytäntöönpanorasitukset. Suhteellisuusarviointien tekemisen aiheuttamaa hallinnollista rasitusta on jo arvioitu vuonna 2013 annetun ammattipätevyysdirektiivin tarkistuksen yhteydessä. Kyseisen arvion mukaisesti tässä ehdotuksessa asetettavalla vaatimuksella tehdä ammattien sääntelyä koskevia suhteellisuusarviointeja ei uskota olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia¹⁵. Vaikutukset voivat kuitenkin olla hieman suurempia niissä jäsenvaltioissa, joissa direktiiviä ei ole pantu täytäntöön moitteettomasti. Hallinnollisiin kustannuksiin kohdistuvan vaikutuksen uskotaan olevan kaiken kaikkiaan myönteinen, koska järjestelmän paranemisen ansiosta jäsenvaltiot eivät todennäköisemmin joudu rikkomusmenettelyjen kohteeksi. Komissio aikoo tehdä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa auttaakseen niitä tämän direktiivin täytäntöönpanossa, minkä toivotaan vähentävän kustannuksia entisestään. Ehdotuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen aiottujen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja se on paras tapa saavuttaa halutut tavoitteet. Ohjeiden mukaisesti suoritettussa keskinäisessä arvioinnissa kävi ilmi, etteivät sääntelypäätökset näytä useinkaan pohjautuvan vankkaan, objektiiviseen analyysiin eikä niitä tehdä avoimella ja läpinäkyvällä tavalla. Lähes kolme vuotta keskinäisen arvioinnin prosessin aloittamisen jälkeen noin kolmasosaa suhteellisuusarvioinneista ei ole vielääkään toimitettu, ja noin 70 prosentissa vastaanotetuista arvioinneista on heikoin perustein päädytty tulokseen, jonka mukaan vallitsevaa sääntelytilannetta olisi jatkettava. Tämän lisäksi ammattien sääntelyä muutetaan tiuhaan. Komissio on tietoinen, että ammattihenkilöiden sääntelyrasituksia lisätään jatkuvasti tekemättä etukäteen asianmukaista suhteellisuusarviointia sääntelyn tarpeesta, arvosta tai vaikutuksesta.

- **Toimintatavan valinta**

Valittu toimintatapa on direktiivi, joka antaa jäsenvaltioille liikkumavaraa direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpanossa, jotta ne voivat omaksua lainsäädännön olennaisen sisällön ja ottaa huomioon suhteellisuusperiaatteen monimuotoisen luonteen. Direktiivi on sitova väline saavutettavien tulosten suhteen, minkä vuoksi se on asianmukainen tapa toteuttaa sisämarkkinat työntekijöiden vapaan liikkuvuuden, sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjonnan vapauden kannalta. Sen lisäksi, että kyseessä ovat Euroopan unionin tavoitteet, perussopimuksessa asetetaan myös jäsenvaltioihin

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 Ks. oheinen vaikutustenarviointi.

kohdistuvia oikeutettuja odotuksia. Vaikka jäsenvaltiot päättävät itse, sääntelevätkö ne ammatteja ja miten ne se tekevät, sääntelyn on oltava perusteltua, oikeasuhteista ja tarpeellista.

Vaikutustenarvioinnissa kuvataan tarkasti ammattien sääntelyn laajuutta ja sitä, miten tarpeeton sääntely vaikuttaa koko EU:n talouteen ja kuinka jäsenvaltioiden olisi puututtava näihin ongelmiin. Direktiivi mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat sisällyttää kattavan suhteellisuusarvioinnin omiin voimassaoleviin oikeudellisiin menettelyihinsä. Tällä ehdotuksella ei myöskään oteta käyttöön mitään yhtä pakollista menetelmää, joten jäsenvaltiot voivat harkintansa mukaan toimia omien rakenteidensa puitteissa pyrkien kuitenkin direktiivin perimmäiseen tavoitteeseen eli ottamaan käyttöön soveltaen vertailukelpoinen, avoin, luotettava, objektiivinen ja näyttöön perustuva päätöksentekoprosessi. Näistä syistä komissio katsoo, että tässä tapauksessa parhaiten soveltuva ja vaikuttava toimintatapa on direktiivi.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

• Jälkiarvioinnit/toimivuustarkastukset

Ennen direktiiville 2005/36/EY vuonna 2013 tehtyä perusteellista tarkistusta sitä arvioitiin sen kannalta, millaisia puutteita oli havaittu ammattihenkilöiden vapaan liikkuvuuden helpottamiseen tähdänneessä prosessissa. Näiden havaintojen perusteella mainittua direktiiviä muuttavalla direktiivillä 2013/55/EU otettiin käyttöön mm. jäsenvaltioiden velvoite arvioida ammatteja koskevan sääntelynsä oikeasuhteisuutta. Näiden arvioiden perusteella komission odotettiin esittävän viimeistään tammikuussa 2017 Euroopan parlamentille ja neuvostolle 59 artiklan 9 kohdan nojalla lopulliset päätelmänsä ammattien kansallisen sääntelyn yleiskatsauksesta ja jäsenvaltioiden tekemistä suhteellisuusarvioinneista tarvittaessa yhdessä uusien aloite-ehdotusten kanssa. Tämä ehdotus ei pohjautu direktiivin kokonaisarviointiin, koska direktiivin tarkistaminen tapahtui vasta äskettäin. Se on kuitenkin saanut vaikutteita komission tekemistä arvioinneista ja muodostaa komission arvioinnin viimeisen osan direktiivin 2013/55/EU 59 artiklan 9 kohdan mukaisista seuranta-aloitteista. Lisäehdotuksen mahdollisuus oli näin ollen otettu huomioon uusien säännösten täytäntöönpanon ja tehokkuuden parantamiseen tähtäävissä jälkitoimissa.

• Sidosryhmien kuuleminen

Julkinen kuuleminen järjestettiin 27.5–22.8.2016. Vastauksia saatiin yhteensä 420 mm. yksityishenkilöiltä, säänneltyjen ammattien harjoittajilta, ammatillisilta yhdistyksiltä, sääntelyelimiltä, viranomaisilta ja tutkijoilta. Sidosryhmät olivat laajalti yhtä mieltä siitä, että EU:n tasolla olisi toteutettava toimia suhteellisuusarvioinneissa käytettävien perusteiden selkeyden parantamiseksi ja yhteisen lähestymistavan luomiseksi. Eri vastaajaryhmistä sitovaa ratkaisua (direktiiviä) tukivat käyttäjät, palvelujen tarjoajat (niin suuret kuin pienetkin yritykset), viranomaiset ja ammattiliitot. Eräät ammatilliset yhdistykset suhtautuivat kuitenkin sitovaan ratkaisuun kielteisemmin. Varsinkin Saksan ja Itävallan käsityöala, jolla toimivilta sadalta yhdistykseltä saatiin samanlaiset vastaukset, suhtautui kielteisesti siihen, että EU:n tasolla toteutettaisiin toimia direktiivin tai ohjeiden muodossa. Kuulemisen tuloksia kootessa päätimme laskea nämä koko alaa edustavaksi yhdeksi vastaukseksi¹⁶, minkä johdosta ehdotukselle saadaan enemmistön puolto. Kuuleminen osoitti, että toimia on toteutettava, sillä arviointien lähestymistavoissa huomattiin eroja sekä jäsenvaltioiden välillä että myös

¹⁶ Tämä vastaa hyväksyttyä käytäntöä.

yksittäisten jäsenvaltioiden sisällä. Ei myöskään ollut selvää, pohjautuiko sääntelyn laatiminen analyttisiin ja oikeasuhteisiin odotuksiin. Lisäksi kävi ilmi, että lähestymistapa kuulemisiin ja avoimuuteen oli hajanainen.

Yhteenvedo tuloksista on seuraavalla verkkosivustolla:
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/.

Näkemysten vaihtoa voitiin jatkaa korkean tason konferenssissa, jonka komissio järjesti 18. toukokuuta 2016.

Näistä asioista keskusteltiin myös jäsenvaltioiden kanssa korkean tason ryhmän kokouksissa 3. toukokuuta 2016 ja 10. marraskuuta 2016.

- **Asiantuntijatiedon keruu ja käyttö**

Jäsenvaltioiden yhdessä komission kanssa tekemän säänneltyjä ammatteja koskevan keskinäisen arvioinnin tuloksia käytettiin hyväksi tämän ehdotuksen laadinnassa.

OECD:n tutkimuksista on käynyt ilmi, että työvoiman liikkuvuus on tärkeä tuottavuutta mittaava tekijä, joka edistää talouskasvua¹⁷. Komissio on myös antanut tehtäväksi laatia taloustutkimuksia tiettyihin ammatteihin pääsyä koskevien sääntelyvaatimusten uudistusten vaikutuksista seuraavissa neljässä maassa: Saksa, Kreikka, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta¹⁸.

Kaikkia jäsenvaltioita koskeneen huhtikuussa 2015 tehdyn tutkimuksen mukaan ainakin 21 prosentin EU:n työvoimasta (50 miljoonaa henkeä) voidaan katsoa harjoittavan säänneltyä ammattia¹⁹.

- **Vaikutustenarviointi**

Komission yksiköt tekivät sääntelyn parantamista koskevan periaatteen mukaisesti vaikutustenarvioinnin, jossa arvioitiin eri toimintavaihtoehtoja ja niiden vaikutusta sidosryhmiin²⁰.

Vaikutustenarvioinnissa tarkasteltiin seuraavia vaihtoehtoja:

Vaihtoehto 1 – annetaan oikeasuhteisuutta koskevia ohjeita ja otetaan käyttöön seikkaperäistä tietojenvaihtoa säänneltyjä ammatteja koskevia EU:n laajuisia suhteellisuusarviointieja tekevien viranomaisten välillä. Tämä voidaan toteuttaa usein eri tavoin.

Vaihtoehto 2 a – vahvistetaan vähimmäisperusteet oikeuskäytäntöön perustuville ja sitä täydentäville suhteellisuusarvioinneille ja lisätään jäsenvaltioiden tekemien arviointien avoimuutta. Tämä toteutetaan sitovalla välineellä (direktiivi).

Vaihtoehto 2 b – sama kuin vaihtoehto 2 a, mutta toteutusvälineenä käytetään suositusta.

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

²⁰ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja – Tähän ehdotukseen liitetty vaikutustenarviointi (SWD(2016) 463).

Vaihtoehto 3 a – muuten sama kuin vaihtoehto 2 a, mutta siihen on lisätty menettelyllisiä näkökohtia, kuten julkinen kuuleminen ja määräaikaisten uudelleentarkastelut. Tämä toteutetaan sitovalla välineellä (direktiivi).

Vaihtoehto 3 b – muuten sama kuin vaihtoehto 3 a, mutta toteutusvälineenä käytetään suositusta.

Kuulemisen, kokemusten ja vaikutustenarvioinnista saadun näytön perusteella komissio katsoi, että paras vaihtoehto on 3 a.

Vaihtoehto 1 – ohjeisiin perustuvaa lähestymistapaa on jo testattu. Tämä tapahtui ensin vuoden 2013 tiedonannolla ja tämän jälkeen matriisin ja ohjeiden kautta, jotka annettiin kaksivuotisen keskinäisen arvioinnin tukemiseksi. Tämä todettiin kuitenkin riittämättömiksi sääntelyyn liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi. Tämän lisäksi komissio on tehnyt tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa kannustaakseen niitä kiinnittämään tarkempaa huomiota oikeasuhteisuuteen (käynnit jäsenvaltioissa, konferenssi, sisämarkkinaforumit ja työpajat).

Vaihtoehto 2 a – tämä vaihtoehto ratkaisisi jäsenvaltioiden kohtaamat ongelmat oikeuskäytännön tulkinnessa ja arviointiperusteiden selkeydessä, joten se parantaisi jossakin määrin arvioiden laatua ja loppujen lopuksi myös niiden tuloksia.

Vaihtoehto 2 b – sekä tällä vaihtoehdolla että vaihtoehdolla 3 b on samat haitat kuin vaihtoehdolla 1. ”Valinnaisella” lähestymistavalla ei puututtaisi tapauksiin, joissa jäsenvaltiot laiminlyövät suhteellisuusarviointien tekemisen, minkä vuoksi sen ei voida katsoa estävän kohtuuttomien rasitusten syntymistä eikä sitä voida pitää tehokkaana menetelmänä tällaisissa uudelleentarkasteluissa havaittujen ongelmien poistamiseksi. Samat rajoitteet estäisivät tietojen jakamista avoimemmin kansalaisten ja sidosryhmien kanssa.

Vaihtoehto 3 a – määräaikaaisella uudelleentarkastelulla varmistettaisiin sellaisen sääntelyn poistaminen, joka ei enää ole asianmukainen. Konsultaatioiden järjestäminen parantaisi puolestaan kaikkien sidosryhmien, kuten kuluttajajärjestöjen ja kansalaisten, osallisuutta, mikä varmistaisi myös niiden etujen huomioon ottamisen.

Vaihtoehto 3 b – vaihtoehdon 2 b tapaan valikoivalla lähestymistavalla ei voida varmistaa toimien toteuttamista.

Kokemusten ja tämän ehdotuksen laadinnan yhteydessä tehtyjen arvioiden perusteella voidaan todeta, että harkintavapauteen perustuva lähestymistapa (suositus) ei pakottaisi tekemään tarvittavaa analyysiä varsinkaan kaikkein vaikeimmissa tapauksissa. Yleinen velvoite tehdä määräaikaaisia uudelleentarkasteluja tietojen antamiseksi kaikille asianomaisille osapuolille ja velvoite varmistaa objektiivisuuden ja puolueettomuuden vähimmäistaso voidaan täyttää vain, jos velvoitteet pannaan täytäntöön oikeudellisella välineellä. Direktiivi on ainoa tapa, jolla tämä voidaan taata.

Sääntelyntarkastelulautakunta antoi myönteisen lausunnon tästä aloitteesta 9. lokakuuta 2016. Lautakunta suositti erityisesti, että aloitteessa olisi käsiteltävä laajemmin sen ja muiden aloitteiden yhteisvaikutusta, selvítettävä tarkemmin ongelman laajuus ja se, miksi nykyisillä rakenteilla ei pystytä puuttumaan siihen. Lisäksi lautakunta kehotti kehittämään ehdotuksen säännösten toimintaa ja käsittelemään laajemmin sidosryhmien näkemyksiä sekä pk-yrityksille, kuluttajille ja viranomaisille aiheutuvia vaikutuksia. Nämä suositukset otettiin kokonaisuudessaan huomioon.

Lausunto on nähtävissä seuraavalla verkkosivustolla:

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

Eri toimintavaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia sidosryhmiin käsitellään yksityiskohtaisesti vaikutustenarvioinnissa, joka on saatavilla seuraavalla verkkosivustolla:

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

- **Sääntelyn toimivuus ja yksinkertaistaminen**

Jäsenvaltioiden yhdessä komission kanssa vuosina 2014–2016 tekemässä keskinäisessä arvioinnissa kävi ilmi, että kansallisia sääntelytoimenpiteitä tarkastelleen epätasaisesti ja että suhteellisuusarvioinneissa käytetyt arviointiperusteet eivät ole selkeät. Tästä voidaan päätellä, että tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja kansallisiin lähestymistapoihin perustuvilla nykyisillä kansallisilla suhteellisuusarvioinneilla ei nykyisessä muodossa hyödynnetä täysimääräisesti mahdollisuutta tuottaa lisäarvoa sisämarkkinoiden toteutumista silmällä pitäen.

- **Perusoikeudet**

Ehdotuksella edistetään EU:n perusoikeuskirjaan kirjattuja oikeuksia eli ammatillista vapautta ja elinkeinovapautta.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Tämä ehdotus ei vaikuta EU:n talousarvioon.

5. LISÄTIEDOT

- **Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt**

Komissio raportoisi säännöllisesti neuvostolle ja Euroopan parlamentille täytäntöönpanosta ja kansallisten suhteellisuustestien tekemisestä. Tämän arvioinnin on tarkoitus tapahtua samanaikaisesti ammattipätevyysdirektiivin arvioinnin kanssa.

- **Selittävät asiakirjat (direktiivien osalta)**

Tämä ehdotus ei edellytä uusia selittäviä asiakirjoja, jotka olisi liitettävä mukaan saatettaessa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämä johtuu siitä, että se pohjautuu nykyiseen oikeuskäytäntöön ja sääntelyn parantamista koskeviin perusperiaatteisiin. Komissio voi kuitenkin tarvittaessa antaa lisäohjeita.

- **Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset**

1 ja 2 artikla koskee direktiivin kohdetta ja soveltamisalaa eli tavoitetta luoda oikeudellinen kehys suhteellisuusarviointien tekemiseksi ennen säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista rajoittavien lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten käyttöönottoa tai muuttamista. Muilla EU:n välineillä käyttöön otetut tiettyjen ammattien sääntelyä koskevat suhteellisuusarviointit eivät kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan.

3 artiklassa on tässä ehdotuksessa käytettävät määritelmät, jotka vastaavat pitkälti direktiivissä 2005/36/EY säädetyjä määritelmiä. Lisäksi annetaan määritelmät kahdelle sääntelyn päätyypille, joita ovat ”varatut toiminnot” ja ”suojattu ammattinimike”.

4 artiklassa säädetään jäsenvaltioita koskeva velvoite tehdä etukäteen suhteellisuusarviointi laadullisen ja mahdollisuuksien mukaan myös määrällisen näytön perusteella.

5 artiklassa luetellaan yleisen edun mukaisten tavoitteiden oikeuttamisperusteet, jotka pohjautuvat SEUT-sopimukseen tai jotka ovat tuomioistuimen tunnustamia oikeuttamisperusteita. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luonteeltaan puhtaasti taloudelliset perusteet, joiden tarkoitus tai vaikutus on ensisijaisesti protektionistinen, eivät ole yleiseen etuun liittyviä pakottavia syitä.

6 artiklan 1 kohdassa säädetään yleinen velvoite, jonka mukaan jäsenvaltioiden on ennen kuin ne ottavat käyttöön tai muuttavat säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista rajoittavia säännöksiä arvioitava, ovatko kyseiset säännökset tarpeen, soveltuvatko ne aiotun tavoitteen saavuttamisen takaamiseen ja ylittäväkö ne sen, mikä on tarpeen halutun tavoitteen saavuttamiseksi. 6 artiklan 2 kohdassa säädetään pääasialliset arviointiperusteet, joita toimivaltaisten viranomaisten on tarkasteltava. Näitä ovat esim. riskien luonne, tietyille ammatille varattujen toimintojen soveltamisala, pätevyyden ja toimintojen välinen yhteys sekä toimenpiteen taloudellinen vaikutus. 6 artiklan 3 kohdassa säädetään vähemmän rajoittavista tavoista saavuttaa haluttu tavoite ilman toimintojen varaamista tiettyyn ammattiin. Tällainen tapa voi olla esim. suojatun ammattinimikkeen käyttö. 6 artiklan 4 kohdassa on yleiskatsaus seikoista, jotka on otettava huomioon tutkittaessa, millaisia kumulatiivisia vaikutuksia on kaikilla ammattiin pääsyn tai sen harjoittamisen rajoittamista koskevilla voimassa olevilla toimenpiteillä.

7 artiklassa säädetään velvoite ilmoittaa kaikille asianomaisille osapuolille ennen uusien toimenpiteiden toteuttamista ja antaa niille tilaisuus esittää näkemyksensä.

8 artiklassa säädetään eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta, jonka ansiosta ammatin uudistamista suunnitteleva jäsenvaltio voi saada tietoja muiden jäsenvaltioiden kokemuksista.

9 artiklassa säädetään suhteellisuusarviointien avoimuudesta.

10 artiklassa säädetään direktiivin säännöllisestä uudelleentarkastelusta.

11 artikla koskee direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä.

12 artiklassa säädetään direktiivin voimaantulosta.

13 artiklassa ilmoitetaan, kenelle direktiivi on osoitettu.

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI**uuden ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä
suhteellisuusarvioinnista**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 46 artiklan, 53 artiklan 1 kohdan ja 62 artiklan,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen, kun esitys lainsäätämisyksikössä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

ottavat huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon,²¹ottavat huomioon alueiden komitean lausunnon²²,

noudattavat tavallista lainsäätämisyksiköstä,

sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Ammatillinen vapaus on perusoikeus. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa taataan ammatillinen vapaus ja elinkeinovapaus. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus, sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus ovat perussopimukseen kirjattuja sisämarkkinoiden perusperiaatteita. Säänneltyihin ammatteihin pääsyä koskevien kansallisten sääntöjen ei näin ollen tulisi muodostaa perusteettomia ja kohtuuttomia esteitä näiden perusoikeuksien käyttämiselle.
- (2) Koska unionin oikeudessa ei ole erityisiä säännöksiä säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista koskevien vaatimusten yhdenmukaistamisesta, jäsenvaltioilla on oikeus päättää syrjimättömyys- ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen, sääntelevätkö ne ammatteja ja miten ne tämän tekevät.
- (3) Suhteellisuusperiaate on yksi unionin oikeuden yleisistä periaatteista. Oikeuskäytännöstä²³ seuraa, että perussopimuksella taattujen perusvapauksien käyttöä todennäköisesti estävien tai sen houkuttavuutta todennäköisesti vähentävien kansallisten toimenpiteiden olisi täytettävä seuraavat neljä ehtoa: niitä olisi sovellettava syrjimättömällä tavalla; ne olisi voitava perustella yleisen edun mukaisilla tavoitteilla; niiden olisi sovellettava halutun tavoitteen saavuttamisen takaamiseen; niiden ei olisi ylitettävä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.

²¹ EUVL C , , s. .²² EUVL C , , s. .²³ Asia C-55/94, Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano (Kok. 1995, s. I-4165).

- (4) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2005/36/EY²⁴ säädetään jäsenvaltioita koskeva velvoite arvioida säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista rajoittavien vaatimustensa oikeasuhteisuutta ja ilmoittaa komissiolle arvioinnin tulokset, ja tämä käynnisti niin kutsutun keskinäisen arvioinnin prosessin. Kyseisessä prosessissa jäsenvaltioiden oli käytävä läpi kaikkia niiden alueella säänneltäviä ammatteja koskeva koko lainsäädäntönsä.
- (5) Keskinäisen arvioinnin tuloksista kävi ilmi, että perusteet, joita kansalliset toimivaltaiset viranomaiset käyttivät arvioidessaan säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista rajoittavien vaatimusten oikeasuhteisuutta, eivät olleet selkeitä ja että tällaisia toimenpiteitä tarkastellaan epätasaisesti kaikilla sääntelyn tasoilla. Jotta vältettäisiin sisämarkkinoiden hajautuminen ja poistettaisiin esteet tiettyjen palkattujen toimintojen tai itsenäisten ammattien aloittamiselta ja harjoittamiselta, unionin tasolla on tarpeen vahvistaa yhteinen lähestymistapa kohtuuttomien toimenpiteiden toteuttamisen estämiseksi.
- (6) Komissio totesi 28 päivänä lokakuuta 2015 antamassaan tiedonannossa ”Sisämarkkinoiden päivitys: enemmän mahdollisuuksia kansalaisille ja yrityksille”²⁵, että on syytä ottaa käyttöön analyttiset suhteellisuuspuitteet, joita jäsenvaltioiden olisi käytettävä tarkastellessaan uudelleen voimassa olevaa ammattien sääntelyä tai ehdottaessaan uutta sääntelyä.
- (7) Tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien toimintojen olisi koskettava direktiivin 2005/36/EY soveltamisalaan kuuluvia säänneltyjä ammatteja. Tätä direktiiviä olisi sovellettava direktiivin 2005/36/EY lisäksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tiettyyn säänneltyyn ammattiin pääsyä ja sen harjoittamista koskevassa erillisessä unionin säädöksessä annettujen muiden säännösten soveltamista.
- (8) Jäsenvaltioilla olisi oltava käytössään yhteiset sääntelypuitteet, joissa on selkeästi määritellyt oikeudelliset käsitteet unionissa käytössä oleville erilaisille ammattien sääntelytavoille. Ammatteja voidaan säännellä monin eri tavoin, kuten varaamalla johonkin toimintaan pääsy tai sen harjoittaminen vain tietyn ammattipätevyyden haltijoille. Kansallisissa säännöksissä voidaan myös säännellä jotakin ammatin harjoittamismuotoa asettamalla edellytyksiä ammatinimikkeiden käytölle.
- (9) Oikeutuksen ja oikeasuhteisuuden todistustaakka on jäsenvaltioilla. Näin ollen olisi jäsenvaltioiden käyttämien sääntelyn oikeuttamisperusteiden tukena oltava analyysi kyseisen valtion toteuttaman toimenpiteen soveltuvuudesta ja oikeasuhteisuudesta sekä erityistä näyttöä sen väitteiden tueksi.
- (10) Säänneltyyn ammattiin pääsyä tai sen harjoittamista rajoittavien säännösten oikeasuhteisuutta on aiheellista seurata säännöllisesti ja asianomaisen sääntelyn kannalta riittävän usein. Säänneltyjä ammatteja koskevan rajoittavan kansallisen lainsäädännön oikeasuhteisuuden uudelleentarkastelun olisi perustuttava sekä siihen, mikä oli kyseisen lainsäädännön tavoite sen antamishetkellä, että siihen, mitkä olivat kyseisen lainsäädännön vaikutukset sen antamisen jälkeen. Kansallisen lainsäädännön suhteellisuusarvioinnin olisi perustuttava siihen, millaista kehitystä on todettu tapahtuneen kyseisellä alalla lainsäädännön antamisen jälkeen.
- (11) Jäsenvaltioiden olisi tehtävä suhteellisuusarviointia objektiivisella ja riippumattomalla tavalla, myös silloin, kun ammattia säännellään välillisesti

²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY, annettu 7 päivänä syyskuuta 2005, ammattipätevyyden tunnustamisesta (EUVL L 255, 30.9.2005, s. 22).

²⁵ COM (2015)550 final.

valtuuttamalla tietty ammatillinen elin tähän tehtävään. Vaikka paikallisviranomaiset, sääntelyelimet ja ammatilliset järjestöt ovat lähempänä paikallisia olosuhteita ja niiden erityinen tietämys voi tietyissä tapauksissa auttaa niitä tunnistamaan paremmin parhaan tavan saavuttaa julkisen edun mukaiset tavoitteet, huoleen on syytä erityisesti tapauksissa, joissa kyseisten viranomaisten tai elinten tekemät poliittiset valinnat hyödyttävät vakiintuneita toimijoita markkinatulokkaiden kustannuksella.

- (12) Kun tiettyjen palkattujen toimintojen tai itsenäisten ammattien aloittaminen ja harjoittaminen edellyttävät jäsenvaltion joko suoraan tai välillisesti antamien tiettyä ammattipätevyyttä koskevien erityisten säännösten noudattamista, on tarpeen varmistaa, että tällaisia säännöksiä voidaan perustella julkisen edun mukaisilla tavoitteilla, kuten perussopimuksessa tarkoitetuilla tavoitteilla, joita ovat yleinen järjestys, yleinen turvallisuus ja kansanterveys, tai unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetuilla yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä. On tärkeää varmistaa, että julkisen edun mukaiset tavoitteet yksilöidään asianmukaisella tavalla sääntelyn tehokkuuden määrittämiseksi. Jotta kansanterveyden suojelun korkea taso voitaisiin varmistaa, jäsenvaltioilla olisi esimerkiksi oltava harkintavaltaa niiden päättäessä haluamastaan kansanterveyden suojan tasosta ja tavasta, jolla suoja saavutetaan. On myös tarpeen selkeyttää, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustettuja yleiseen etuun liittyviä pakottavia syitä ovat muun muassa sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksen tasapainon turvaaminen; kuluttajien, palvelujen vastaanottajien ja työntekijöiden suojeleminen; hyvän oikeudenkäytön suojaaminen; liiketoimien rehellisyys; petostentorjunta sekä veron kiertämisen ja verovilpin estäminen; tieliikenneturvallisuus; ympäristön ja kaupunkiympäristön suojeleminen; eläinten terveys; henkisen omaisuuden suojeleminen; kansallisen historiallisen ja taideperinnön säilyttäminen sekä sosiaali- ja kulttuuripolitiikan tavoitteet. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puhtaasti taloudelliset perusteet, joiden tarkoitus on ensisijaisesti protektionistinen, ja puhtaasti hallinnolliset perusteet, kuten tarkastusten tekeminen tai tilastojen kerääminen, eivät ole yleiseen etuun liittyviä pakottavia syitä.
- (13) Kun jäsenvaltio aikoo säännellä ammattia tai muuttaa voimassa olevia sääntöjä, olisi otettava huomioon haluttuihin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin liittyvien riskien luonne ja varsinkin kuluttajille, ammattihenkilöille tai kolmansille osapuolille aiheutuvat riskit. Olisi myös pidettävä mielessä, että ammattipalvelujen alalla kuluttajien ja ammattihenkilöiden tietämys eivät tavallisesti ole samalla tasolla. Ammattihenkilöiden tekninen tietämys on mittavaa, kun taas kuluttajilla ei välttämättä ole tällaista tietämystä, minkä vuoksi niiden on vaikea arvioida niille annettujen palvelujen laatua.
- (14) Suhteellisuusvaatimuksen täyttämiseksi toimenpiteen olisi sovellettava halutun tavoitteen saavuttamisen takaamiseen. Toimenpidettä olisi pidettävä soveltuvana halutun tavoitteen saavuttamisen takaamiseen, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, kuten silloin, kun tiettyihin toimintoihin liittyviin samanlaisiin riskeihin puututaan vertailukelpoisella tavalla ja kun asianomaisiin rajoituksiin myönnettäviä poikkeuksia sovelletaan asianmukaisesti aiotun tavoitteen kannalta. Kansallisen toimenpiteen olisi lisäksi edistettävä halutun tavoitteen saavuttamista, minkä vuoksi sitä ei tulisi pitää soveltuvana silloin, kun sillä ei ole vaikutusta oikeuttamisperusteeseen.
- (15) Ammattipätevyyteen liittyviä vaatimuksia olisi pidettävä tarpeellisina ainoastaan, jos voimassa olevia toimenpiteitä, kuten kuluttajansuojalakia, ei voida pitää soveltuvana eikä tosiasiallisesti tehokkaana tapana saavuttaa haluttu tavoite.

- (16) Kaikkein tärkeimpiä tekijöitä, jotka kansallisten viranomaisten on otettava huomioon, ovat esimerkiksi seuraavat: tiettyyn ammattiin kuuluvien ammattitoimintojen soveltamisalan ja vaadittavan ammattipätevyyden välinen yhteys; tehtävien monimutkaisuus erityisesti vaadittavan koulutuksen tai kokemuksen tason, luonteen ja keston osalta; erilaiset vaihtoehdot ammattipätevyyden hankkimiseksi; tietyn ammattipätevyyden haltijoille varattujen ammattitoimintojen soveltamisala erityisesti siihen liittyen, voidaanko tietyille ammattihenkilöille varatut toiminnot jakaa muiden ammattihenkilöiden kanssa; säännellyn ammatin harjoittamiseen liittyvän autonomian aste varsinkin silloin, kun säänneltyyn ammattiin liittyviä toimintoja harjoitetaan asianmukaisesti päteväytyneen ammattihenkilön valvonnassa ja vastuussa.
- (17) Kun jäsenvaltio sääntelee ammattia, huomiota olisi kiinnitettävä siihen, että teknologian kehitys saattaa vähentää eroja kuluttajien ja ammattihenkilöiden tietämyksen tasossa. Teknologisten muutosten ja tieteellisen kehityksen nopeuden vuoksi ammattiin pääsyä koskevien vaatimusten päivittäminen saattaa olla erityisen tärkeää useiden ammattien kohdalla.
- (18) Toimivaltaisten viranomaisten olisi otettava asianmukaisesti huomioon sekä toimenpiteen taloudellinen vaikutus, mukaan lukien kustannushyötyanalyysi, jossa on huomioitu erityisesti markkinoiden kilpailuaste ja tarjotun palvelun laatu, että vaikutus oikeuteen tehdä työtä sekä henkiöiden ja palvelujen vapaaseen liikkumiseen unionissa. Tämän analyysin perusteella jäsenvaltioiden olisi varmistettava erityisesti, että säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista koskevien rajoitusten laajuus on unionissa oikeassa suhteessa haluttujen tavoitteiden ja odotettujen hyötyjen tärkeyteen.
- (19) Jäsenvaltioiden olisi verrattava kyseessä olevaa kansallista toimenpidettä eri vaihtoehtoihin ja vähemmän rajoittaviin ratkaisuihin, joilla sama tavoite saavutettaisiin vähemmin rajoituksin. Kun toimenpiteet ovat perusteltuja kuluttajasuojaan liittyvistä syistä ja kun havaitut riskit koskevat vain ammattihenkilön ja kuluttajan välistä suhdetta ilman kielteistä vaikutusta kolmansiin osapuoliin, tavoite voidaan saavuttaa ratkaisulla, jotka ovat vähemmän rajoittavia kuin toimintojen varaaminen ammattihenkilöille ja joita voisivat olla esimerkiksi ammattinimikkeen suojaaminen tai ammattirekisteriin kirjaaminen. Toimintoja varaamalla tapahtuvaa sääntelyä olisi käytettävä ainoastaan silloin, kun toimenpiteillä pyritään estämään vakavan haitan vaaran aiheutuminen julkisen edun mukaisille tavoitteille.
- (20) Kansallisten viranomaisten olisi tehtävä yleinen arviointi olosuhteista, joissa rajoittava toimenpide toteutetaan ja pannaan täytäntöön, ja tutkittava erityisesti millainen kumulatiivinen vaikutus on sillä, että tiettyä ammattipätevyyttä koskevien vaatimusten lisäksi asetetaan useita muita vaatimuksia. Tiettyjen toimintojen aloittaminen ja harjoittaminen saattavat edellyttää tiettyjen säännösten noudattamista, joita voivat olla esimerkiksi ammattikunnan järjestäytymistä, pakollista ammatillisen elimen jäsenyyttä, ammattietäikkää sekä ammatillista valvontaa ja vastuuta koskevat säännöt. Sen vuoksi toimivaltaisten viranomaisten olisi toimenpiteiden kumulatiivisen vaikutusten arvioinnin yhteydessä otettava huomioon myös muut voimassa olevat vaatimukset, kuten ammattitaidon jatkuvaa ylläpitoa, pakollista liiton jäsenyyttä, rekisteröinti- tai hyväksyntäjärjestelmiä, määrällisiä rajoituksia, erityistä oikeudellista muotoa, osakkeenomistusta, alueellisia rajoituksia, monialatoimintaa koskevia rajoituksia, esteettömyyssääntöjä, vakuutusturvaa ja kielitaitoa koskevat vaatimukset, siinä määrin kuin ne ovat tarpeen ammatin harjoittamiseksi. Jäsenvaltion käyttöön ottamaa toimenpidettä ei voida pitää tarpeellisena halutun tavoitteen saavuttamiseksi,

jos siinä käytännössä vain toistetaan vaatimukset, jotka oli jo otettu käyttöön muiden sääntöjen tai menettelyjen yhteydessä.

- (21) Sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan kannalta on olennaisen tärkeää varmistaa, että jäsenvaltiot ilmoittavat kansalaisille, edustaville järjestöille tai muille asiaankuuluville sidosryhmille ennen kuin ne toteuttavat säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista rajoittavia toimenpiteitä ja että jäsenvaltiot antavat niille tilaisuuden esittää näkemyksensä.
- (22) Parhaiden käytäntöjen vaihtamisen helpottamiseksi kunkin jäsenvaltion olisi kannustettava asiaankuuluvia toimivaltaisia viranomaisia jakamaan riittävät ja säännöllisesti päivitettyt ammattien sääntelyä koskevat tiedot muiden jäsenvaltioiden kanssa.
- (23) Avoimuuden lisäämiseksi ja vastaaviin arviointiperusteisiin pohjautuvien suhteellisuusarviointien edistämiseksi on tärkeää, että jäsenvaltioiden toimittamat tiedot ovat helposti saatavilla säänneltyjä ammatteja koskevassa tietokannassa, jotta kaikki asianomaiset osapuolet voivat esittää huomautuksia.
- (24) Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän direktiivin tavoitetta eli poistaa säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista koskevia kohtuuttomia rajoituksia, vaan se voidaan toiminnan laajuuden vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Sen vuoksi unioni voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa määrätyn toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa määrätyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN DIREKTIIVIN:

1 artikla

Kohde

Tässä direktiivissä säädetään sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi yhteinen kehys suhteellisuusarvioinnille, jotka tehdään ennen kuin säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista rajoittavia lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä otetaan käyttöön tai muutetaan.

2 artikla

Soveltamisala

- 1. Tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä vahvistettuihin vaatimuksiin, joilla rajoitetaan pääsyä säänneltyihin ammatteihin tai niiden harjoittamista taikka jotakin ammatin harjoittamisen muotoa, mukaan lukien ammattinimikkeiden käyttö ja tällaisten nimikkeiden nojalla sallittu direktiivin 2005/36/EY soveltamisalaan kuuluva ammattitoiminta.
- 2. Kun tietyn ammatin sääntelyä koskevat erityisjärjestelyt vahvistetaan erillisessä unionin säädöksessä, tämän direktiivin vastaavia säännöksiä ei sovelleta.

3 artikla

Määritelmät

Tässä asetuksessa sovelletaan direktiivin 2005/36/EY määritelmiä.

Lisäksi tässä asetuksessa tarkoitetaan

- a) 'suojatulla ammattinimikkeellä' ammatin sääntelyn muotoa, jossa nimikkeen käyttö ammattitoiminnassa tai ammattitoimintojen ryhmässä edellyttää suoraan tai välillisesti tiettyä ammattipätevyyttä lain, asetuksen tai hallinnollisen määräyksen nojalla ja jossa tällaisen nimikkeen sopimattomaan käyttöön sovelletaan seuraamuksia tai muita toimenpiteitä;
- b) 'varatuilla toiminnoilla' ammatin sääntelyn muotoa, jossa pääsy ammattitoimintaan tai ammattitoimintojen ryhmään on suoraan tai välillisesti varattu lain, asetuksen tai hallinnollisen määräyksen nojalla säännellyn ammatin harjoittajille, mukaan lukien tapaukset, joissa toiminta on jaettu muiden säänneltyjen ammattien kanssa.

4 artikla

Uusien toimenpiteiden ennakkoarviointi

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että ennen kuin säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista rajoittavia lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä otetaan käyttöön tai muutetaan, asiaankuuluvat toimivaltaiset viranomaiset tekevät arvioinnin niiden oikeasuhteisuudesta tässä direktiivissä säädettyjen sääntöjen mukaisesti.
2. Kaikkien 1 kohdassa tarkoitettujen säännösten mukana on oltava yksityiskohtainen lausunto, josta suhteellisuusperiaatteen noudattaminen voidaan arvioida.
3. Syyt siihen, että säännös katsotaan perustelluksi, tarpeelliseksi ja oikeasuhteiseksi, on perusteltava laadullisella ja mahdollisuuksien mukaan myös määrällisellä näytöllä.
4. Jäsenvaltioiden on seurattava säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista rajoittavien lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten oikeasuhteisuutta säännöllisesti ja asianomaisen sääntelyn kannalta riittävän usein ottaen asianmukaisella tavalla huomioon asianomaisen toimenpiteen toteuttamisen jälkeen mahdollisesti tapahtunut kehitys.
5. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen esimerkiksi riippumattomien sääntelyntarkasteluelinten osallisuuden kautta, että 1 kohdassa tarkoitettu suhteellisuusarviointi tehdään objektiivisella ja riippumattomalla tavalla.

5 artikla

Yleisen edun mukaisten tavoitteiden oikeuttamisperusteet

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista rajoittavia lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, joita ne aikovat ottaa käyttöön tai muuttaa, voidaan perustella yleisen edun mukaisilla tavoitteilla.

2. Asiaankuuluvien toimivaltaisten viranomaisten on harkittava erityisesti, voidaanko kyseisiä säännöksiä perustella objektiivisesti yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvillä syillä taikka yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, joita voivat olla esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksen tasapainon turvaaminen, kuluttajien, palvelujen vastaanottajien ja työntekijöiden suojelu, hyvän oikeudenkäytön suojaaminen, liiketoimien rehellisyys, petostentorjunta sekä veron kiertämisen ja verovilpin estäminen, tieliikenneturvallisuus, ympäristön ja kaupunkiympäristön suojelu, eläinten terveys, henkisen omaisuuden suojelu, kansallisen historiallisen ja taideperinnön säilyttäminen sekä sosiaali- ja kulttuuripolitiikan tavoitteet.
3. Luonteeltaan puhtaasti taloudelliset perusteet, joiden tarkoitus on ensisijaisesti protektionistinen, ja puhtaasti hallinnolliset perusteet eivät ole yleiseen etuun liittyviä pakottavia syitä, jotka oikeuttavat rajoittamaan pääsyä säänneltyihin ammatteihin tai niiden harjoittamista.

6 artikla

Suhteellisuusperiaate

1. Ennen kuin jäsenvaltiot ottavat käyttöön tai muuttavat säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista rajoittavia lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, niiden on arvioitava, ovatko kyseiset säännökset tarpeen, soveltuvatko ne halutun tavoitteen saavuttamisen takaamiseen ja ylittäväkö ne sen, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.
2. Kun asiaankuuluvat toimivaltaiset viranomaiset arvioivat kyseisten säännösten tarpeellisuutta ja suhteellisuutta, niiden on erityisesti otettava huomioon seuraavat tekijät:
 - a) haluttuihin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin liittyvien riskien luonne ja varsinkin kuluttajille, ammattihenkilöille tai kolmansille osapuolille aiheutuvien riskien luonne;
 - b) säännöksen soveltuvuus varsinkin sen kannalta, miten asianmukainen se on halutun tavoitteen saavuttamiseksi sekä ilmentääkö se aidosti kyseistä tavoitetta johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla ja puututaanko sillä havaittuihin riskeihin samalla tavalla kuin vastaavanlaisissa toiminnoissa;
 - c) säännöksen tarpeellisuus varsinkin sen kannalta, ovatko voimassa olevat erityiset tai luonteeltaan yleisemmät säännöt, kuten tuoteturvallisuus- tai kuluttajansuojalainsäädäntö, riittämättömiä saavuttamaan haluttu tavoite;
 - d) tiettyyn ammattiin kuuluvien tai tietylle ammatille varattujen toimintojen soveltamisalan ja vaadittavan ammattipätevyyden välinen yhteys;
 - e) tehtävien monimutkaisuuden ja tietyn vaadittavan ammattipätevyyden välinen yhteys, erityisesti vaadittavan koulutuksen tai kokemuksen tasoon, luonteeseen ja kestoon liittyen, sekä mahdolliset muut tavat hankkia ammattipätevyys;
 - f) tietyn ammattipätevyyden haltijoille varattujen ammattitoimintojen soveltamisala erityisesti siihen liittyen, voidaanko tietyille ammateille varatut toiminnot jakaa muiden ammattien kanssa vai ei ja tämän syyt;

- g) säännellyn ammatin harjoittamiseen liittyvän autonomian aste sekä järjestäytymiseen ja valvontaan liittyvien järjestelyjen vaikutus halutun tavoitteen saavuttamiseen varsinkin silloin, kun säänneltyyn ammattiin liittyviä toimintoja harjoitetaan asianmukaisesti pätevöityneen ammattihenkilön valvonnassa ja vastuussa;
 - h) tieteellinen ja teknologinen kehitys, joka voi vähentää eroja ammattihenkilöiden ja kuluttajien tietämyksen tasossa;
 - i) toimenpiteen taloudellinen vaikutus varsinkin markkinoiden kilpailuaste ja tarjotun palvelun laatu huomioon ottaen sekä vaikutus henkilöiden ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen unionissa;
 - j) mahdollisuus käyttää vähemmän rajoittavia tapoja yleisen etuun liittyvän tavoitteen saavuttamiseksi;
 - k) rajoitusten kumulatiivinen vaikutus sekä ammattiin pääsyyn että ammatin harjoittamiseen ja erityisesti se, kuinka nämä molemmat vaatimukset edistävät saman yleisen etuun liittyvän tavoitteen saavuttamista, ja se, ovatko ne tarpeen samaan yleiseen etuun liittyvän tavoitteen saavuttamiseksi.
3. Kun 2 kohdan j alakohtaa sovellettaessa toimenpiteet ovat perusteltuja kuluttajasuojaan liittyvistä syistä ja kun havaitut riskit koskevat vain ammattihenkilön ja kuluttajan välistä suhdetta ilman kielteistä vaikutusta kolmansiin osapuoliin, asiaankuuluvien toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava erityisesti, voidaanko tavoite saavuttaa suojatulla ammattinimikkeellä toimintoja varaamalla.
4. Kun 2 kohdan k alakohtaa sovelletaan, asiaankuuluvien toimivaltaisten viranomaisten on erityisesti arvioitava kaikkien seuraavien vaatimusten asettamisen kumulatiivista vaikutusta:
- a) varatut toiminnot suojattujen ammattinimikkeiden ohella;
 - b) jatkuvaa ammatillista kehittämistä koskevat vaatimukset;
 - c) ammattikunnan järjestäytymiseen, ammattietiikkaan ja ammatilliseen valvontaan liittyvät säännöt;
 - d) pakollinen liiton jäsenyys ja rekisteröinti- tai hyväksyntäjärjestelmät erityisesti silloin, kun nämä vaatimukset edellyttävät tiettyä ammattipätevyyttä;
 - e) määrälliset rajoitukset, etenkin vaatimukset, joilla rajoitetaan ammatinharjoittamislupien lukumäärää tai vahvistetaan vähimmäis- tai enimmäismäärä tietyn ammattipätevyyden omaaville työntekijöille, johtajille tai edustajille;
 - f) erityiset oikeudelliset muotovaatimukset tai yrityksen osakkeenomistukseen tai johtamiseen liittyvät vaatimukset, siinä määrin kuin kyseiset vaatimukset liittyvät suoraan säännellyn ammatin harjoittamiseen;
 - g) alueelliset rajoitukset erityisesti silloin, kun ammattia säännellään eri tavalla jäsenvaltion eri osissa;
 - h) vaatimukset, joilla rajoitetaan säännellyn ammatin harjoittamista yhdessä tai yhteistyöhankkeen osana, sekä esteettömyyssäännöt;
 - i) vakuutusturvaa tai muuta henkilökohtaista tai kollektiivista ammatillista vastuuta koskevat vaatimukset;

- j) kielitaitovaatimukset siinä määrin kuin ne ovat tarpeen jonkin ammatin harjoittamiseksi.

7 artikla

Ilmoittaminen ja sidosryhmien osallistuminen

Ennen kuin jäsenvaltiot ottavat käyttöön tai muuttavat säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista rajoittavia lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, niiden on asianmukaisella tavalla ilmoitettava tästä kansalaisille, palvelujen vastaanottajille, edustaville järjestöille ja asiaankuuluville sidosryhmille, lukuun ottamatta asianomaisen ammatin harjoittajia, sekä annettava niille tilaisuus esittää näkemyksensä.

8 artikla

Tietojenvaihto toimivaltaisten viranomaisten välillä

1. Tämän direktiivin tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi jäsenvaltioiden on ennen säänneltyihin ammatteihin pääsyä tai niiden harjoittamista rajoittavien lakien, asetusten tai hallinnollisen määräysten käyttöönottoa tai muuttamista kannustettava säännöllisesti tai tarvittaessa tapauskohtaisesti suoritettavaa tietojenvaihtoa muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa tämän direktiivin soveltamisalaan liittyvissä kysymyksissä, kuten siitä, miten ne sääntelevät ammatteja, tai sääntelyn havaituista vaikutuksista samanlaisilla toiminta-aloilla.
2. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle ne toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaavat 1 kohdan mukaisesta tietojen toimittamisesta ja vastaanottamisesta.

9 artikla

Avoimuus

1. Asiaankuuluvien toimivaltaisten viranomaisten on tallennettava direktiivin 2005/36/EY 59 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun säänneltyjen ammattien tietokantaan komissiolle direktiivin 2005/36/EY 59 artiklan 5 ja 6 kohdan nojalla tiedoksi annetut perusteet sille, että tämän direktiivin mukaisesti arvioitujen säännösten katsotaan olevan perusteltuja, tarpeellisia ja oikeasuhteisia, ja tämän jälkeen komissio saattaa nämä perusteet yleisön saataville.
2. Jäsenvaltiot ja muut asianomaiset osapuolet voivat esittää huomautuksia komissiolle tai säännökset ilmoittaneelle jäsenvaltiolle.

10 artikla

Uudelleentarkastelu

1. Komissio antaa viimeistään 18 päivänä tammikuuta 2024 ja sen jälkeen viiden vuoden välein Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tämän direktiivin täytäntöönpanosta ja toiminnasta, kuten sen soveltamisalasta ja vaikuttavuudesta.
2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettuun kertomukseen on tarvittaessa liitettävä asiaankuuluvat ehdotukset.

11 artikla

Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

1. Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään päivänä kuuta . Niiden on viipymättä toimitettava komissiolle kirjallisina nämä säännökset.

Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne virallisesti julkaistaan. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.

2. Jäsenvaltioiden on toimitettava tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa keskeiset kansalliset säännökset kirjallisina komissiolle.

12 artikla

Voimaantulo

Tämä direktiivi tulee voimaan [kahdentenakymmenentenä] päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

13 artikla

Osoitus

Tämä direktiivi on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Tehty Brysselissä

Euroopan parlamentin puolesta
Puhemies

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja