



Βρυξέλλες, 13 Ιανουαρίου 2017  
(OR. en)

5281/17

---

---

**Διοργανικός φάκελος:  
2016/0404 (COD)**

---

---

**COMPET 22  
MI 32  
ETS 3  
DIGIT 6  
SOC 16  
EMPL 12  
CONSOM 11  
CODEC 36  
IA 7**

#### **ΠΡΟΤΑΣΗ**

---

Αποστολέας:	Για τον Γενικό Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο κ. Jordi AYET PUIGARNAU, Διευθυντής
Ημερομηνία Παραλαβής:	12 Ιανουαρίου 2017
Αποδέκτης:	κ. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	COM(2016) 822 final
Θέμα:	Πρόταση ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τον έλεγχο αναλογικότητας πριν από τη θέσπιση νέας νομοθετικής κατοχύρωσης των επαγγελματιών

---

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο COM(2016) 822 final.

---

σνημμ.: COM(2016) 822 final



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ  
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 10.1.2017  
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Πρόταση

**ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

**σχετικά με τον έλεγχο αναλογικότητας πριν από τη θέσπιση νέας νομοθετικής  
κατοχύρωσης των επαγγελματιών**

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

{SWD(2016) 462 final}

{SWD(2016) 463 final}

## ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

### 1. ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

- **Αιτιολόγηση και στόχοι της πρότασης**

Η υλοποίηση μιας βαθύτερης και δικαιότερης εσωτερικής αγοράς αποτελεί κορυφαία προτεραιότητα της Επιτροπής: «τοποθέτηση των πολιτικών που δημιουργούν ανάπτυξη και θέσεις εργασίας στο επίκεντρο της πολιτικής ατζέντας»<sup>1</sup>. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θεώρησε ότι «η υλοποίηση μιας βαθύτερης και δικαιότερης ενιαίας αγοράς θα συμβάλει καθοριστικά στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, την προώθηση της παραγωγικότητας και τη διασφάλιση ευνοϊκού κλίματος για τις επενδύσεις και την καινοτομία»<sup>2</sup>. Ο εξαιρετικά σημαντικός ρόλος των επαγγελματικών υπηρεσιών στην οικονομία της ΕΕ δεν μπορεί να αγνοηθεί και υπάρχουν πολυάριθμες μελέτες που καταδεικνύουν τα αναξιοποίητα οφέλη από την επέκταση της ενιαίας αγοράς στις υπηρεσίες.

Ελλείπει εναρμονισμένων απαιτήσεων σε επίπεδο ΕΕ, η νομοθετική κατοχύρωση των επαγγελματικών υπηρεσιών παραμένει προνόμιο των κρατών μελών. Εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να αποφασίζει αν είναι αναγκαίο να παρέμβει και να επιβάλει κανόνες και περιορισμούς όσον αφορά την πρόσβαση σε ένα επάγγελμα ή την άσκησή του, εφόσον τηρούνται οι αρχές της απαγόρευσης των διακρίσεων και της αναλογικότητας. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, η κατοχύρωση είναι δικαιολογημένη ή ακόμα και ευπρόσδεκτη, όπως για παράδειγμα όταν πρόκειται για ζητήματα υγείας και ασφάλειας. Ωστόσο, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι η κατοχύρωση είναι κατάλληλη για τον σκοπό της και δεν δημιουργεί αδικαιολόγητες επιβαρύνσεις, πρέπει να εξετάζεται διεξοδικά ώστε να εκτιμηθεί πλήρως ο αντίκτυπός της στους ενδιαφερόμενους φορείς και στο ευρύτερο επιχειρηματικό περιβάλλον. Σύμφωνα με τις προτεραιότητες της Επιτροπής όσον αφορά την απασχόληση και την ανάπτυξη, η εξασφάλιση βέλτιστου κανονιστικού περιβάλλοντος έχει καίρια σημασία. Για τον λόγο αυτό ανακοινώθηκαν μέτρα για τη θέσπιση εκ των προτέρων «ελέγχου αναλογικότητας» κατά τη μεταρρύθμιση της νομοθετικής κατοχύρωσης των επαγγελματικών υπηρεσιών, στο πλαίσιο της στρατηγικής για την ενιαία αγορά<sup>3</sup>.

Το δικαίωμα στην εργασία με την έννοια της ελευθερίας άσκησης του επαγγέλματος που ο καθένας επιλέγει ή της επιχειρηματικής ελευθερίας κατοχυρώνεται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Τα βασικά οφέλη της ενιαίας αγοράς της ΕΕ περιλαμβάνουν την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Ο περιορισμός αυτών των ελευθεριών είναι ιδιαίτερα επιβαρυντικός για τις ΜΜΕ. Ως εκ τούτου, τα ρυθμιστικά μέτρα πρέπει να αιτιολογούνται δεόντως μέσω διεξοδικής αξιολόγησης της αναλογικότητας.

Τα «νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα» αναφέρονται σε δραστηριότητες όπου απαιτείται ένα συγκεκριμένο επαγγελματικό προσόν και υπάρχουν σε όλους τους τομείς της οικονομίας. Σταδιακά έχουν θεσπιστεί από κάθε κράτος μέλος διάφορες ρυθμίσεις που αντικατοπτρίζουν μακρόχρονες και εδραιωμένες παραδόσεις, είτε με τη μορφή κρατικής ρύθμισης είτε ως αυτορρύθμιση από επαγγελματικές ενώσεις. Γενικά, υπάρχουν βάσιμοι

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/priorities/index\\_el](https://ec.europa.eu/priorities/index_el).

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

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market_en).

λόγοι για τη ρύθμιση, λόγω της ανάγκης να προστατευθούν ουσιώδεις στόχοι δημόσιου συμφέροντος, και αυτό προσφέρει αξία στην κοινωνία καθώς, για παράδειγμα, διευκρινίζονται οι τεχνικές γνώσεις, η κατάρτιση και οι ικανότητες τις οποίες θα πρέπει να διαθέτουν οι επαγγελματίες ώστε να εξασφαλίζεται η προστασία των πολιτών. Ωστόσο, η ακατάλληλη ρύθμιση μπορεί να επιβαρύνει τους επαγγελματίες, τις επιχειρήσεις και τους καταναλωτές· αυτές οι επιβαρύνσεις μπορεί να περιλαμβάνουν δυσανάλογες απαιτήσεις επαγγελματικών προσόντων, εκτεταμένες αποκλειστικές δραστηριότητες, υποχρεωτική εγγραφή σε επαγγελματικές ενώσεις ή άλλα μέτρα. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο της ΕΕ έχει κατ'επανάληψη αποφανθεί ότι, ακόμη και αν εφαρμόζεται χωρίς καμία διάκριση, η νομοθετική κατοχύρωση των επαγγελμάτων σε εθνικό επίπεδο και οι διάφορες απαιτήσεις όσον αφορά τα προσόντα είναι πιθανό να παρεμποδίζουν ή να καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που διασφαλίζει η Συνθήκη για τους πολίτες και τις εταιρείες της ΕΕ<sup>4</sup>. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος επιβάλλει λιγότερο αυστηρούς κανόνες από κάποιο άλλο κράτος μέλος δεν συνεπάγεται ότι οι κανόνες του τελευταίου είναι δυσανάλογοι και ασύμβατοι με το δίκαιο της ΕΕ. Εναπόκειται στα κράτη μέλη να αξιολογούν κατά περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο του ρυθμιστικού πλαισίου για το συγκεκριμένο επάγγελμα, αν είναι απαραίτητο να θεσπιστούν περιορισμοί ως προς την πρόσβαση σε επαγγελματικές δραστηριότητες και την άσκησή τους, και ποιοι περιορισμοί είναι καταλληλότεροι για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων ζητημάτων που προκαλούν ανησυχίες όσον αφορά το δημόσιο συμφέρον.

Το 2013 η οδηγία 2005/36/EK για τα επαγγελματικά προσόντα τροποποιήθηκε από την οδηγία 2013/55/ΕΕ, με σκοπό να εκσυγχρονιστεί το ενωσιακό δίκαιο στον τομέα των νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων. Θεσπίστηκε επίσης διαδικασία διαφάνειας και αμοιβαίας αξιολόγησης όλων των νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων μεταξύ των κρατών μελών. Βάσει των πληροφοριών που υπέβαλαν οι σχετικές αρμόδιες αρχές κατά τη διαδικασία αμοιβαίας αξιολόγησης, προκύπτει ότι η διενέργεια αυτής της αξιολόγησης αποτέλεσε πρόκληση για πολλά κράτη μέλη<sup>5</sup>. Το γεγονός ότι στην πλειονότητά τους οι αξιολογήσεις δεν συνοδεύονταν από επαρκή αιτιολόγηση υποδηλώνει ένα υποκείμενο πρόβλημα, που αφορά τον τρόπο με τον οποίον αξιολογείται η ανάγκη για ρύθμιση και τα αποτελέσματά της στο ευρύτερο επιχειρηματικό περιβάλλον. Από τη διαδικασία αμοιβαίας αξιολόγησης αποκαλύφθηκε ότι επί του παρόντος οι ρυθμιστικές αποφάσεις δεν βασίζονται πάντοτε σε ορθή και αντικειμενική ανάλυση ούτε εκτελούνται με ανοιχτό και διαφανή τρόπο. Επιπλέον, και παρά τις διεξοδικές συζητήσεις και τις οδηγίες που έχει παράσχει η Επιτροπή μέχρι σήμερα, αυτό δεν έχει εμποδίσει την θέσπιση νέων περιοριστικών μέτρων χωρίς να έχει ακολουθήσει αντικειμενική και ολοκληρωμένη ανάλυση. Τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει νέες ρυθμίσεις, για παράδειγμα σχετικά με την άσκηση του νομικού επαγγέλματος, ή έχουν θεσπίσει ή διευρύνει περιορισμούς όσον αφορά την πρόσβαση σε δραστηριότητες όπως, για παράδειγμα, η παροχή φορολογικών συμβουλών ή οι υπηρεσίες ξεναγών χωρίς ή με πολύ επιφανειακή αξιολόγηση της αναλογικότητας.

Ο σημερινός ανομοιόμορφος έλεγχος της νομοθετικής κατοχύρωσης των επαγγελμάτων ανά την ΕΕ έχει αρνητικό αντίκτυπο στην παροχή υπηρεσιών και στην κινητικότητα των επαγγελματιών. Τα μέτρα που λαμβάνονται από μεμονωμένα κράτη μέλη δεν θα εξασφαλίσουν από μόνα τους ένα συνεκτικό νομικό πλαίσιο της ΕΕ για την αξιολόγηση της αναλογικότητας των σχεδιαζόμενων εθνικών ρυθμίσεων, ούτε θα επιλύσουν τα υφιστάμενα

<sup>4</sup> Βλέπε υποθέσεις C-340/89, *Βλασσοπούλου* και C-55/94, *Gebhard*.

<sup>5</sup> Όπως εξηγείται πληρέστερα στη συνοδευτική εκτίμηση των επιπτώσεων· περίπου το ένα τρίτο των αξιολογήσεων της αναλογικότητας δεν έχουν ακόμη ολοκληρωθεί, σχεδόν ένα έτος μετά τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο. Από αυτές που υποβλήθηκαν, περίπου στο 70 % των περιπτώσεων αποφασίστηκε η διατήρηση του ισχύοντος καθεστώτος με βάση ελλιπείς αξιολογήσεις.

προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι εθνικές αρχές. Οι κύριοι στόχοι της δράσης, δηλαδή η επίτευξη μεγαλύτερης σαφήνειας ως προς τα εφαρμοστέα κριτήρια, η ενίσχυση της αξιοπιστίας, της διαφάνειας και της συγκρισιμότητας σε επίπεδο κρατών μελών και η διασφάλιση της ισότιμης εφαρμογής των κανόνων ούτως ώστε να αποτρέπεται η περαιτέρω επιβάρυνση και ο κατακερματισμός της ενιαίας αγοράς, θα μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης λόγω της έκτασης και των αποτελεσμάτων της, μέσω της θέσπισης κοινού μηχανισμού αξιολόγησης για ολόκληρη την ΕΕ, ο οποίος θα εφαρμόζεται από όλα τα κράτη μέλη και με συγκρίσιμο τρόπο. Δεδομένων των συχνών αλλαγών στη νομοθετική κατοχύρωση των επαγγελμάτων, χωρίς τη λήψη μέτρων σε επίπεδο ΕΕ υπάρχει κίνδυνος να διευρυνθεί το χάσμα μεταξύ εκείνων που ήδη εφαρμόζουν ορθές ρυθμιστικές πρακτικές και αξιολογούν δεόντως την αναλογικότητα πριν αποφασίσουν τη θέσπιση σχετικών ρυθμίσεων<sup>6</sup> και εκείνων που δεν ακολουθούν αυτή την πρακτική, αυξάνοντας έτσι την απόκλιση στην ποιότητα των ρυθμίσεων. Αυτό εντέλει έχει αρνητικό αντίκτυπο στην πρόσβαση στα επαγγέλματα και αρνητικές συνέπειες τόσο για τους καταναλωτές όσο και για την οικονομία.

Για να αντιμετωπίσει το ζήτημα, η Επιτροπή ανακοίνωσε στο πλαίσιο της στρατηγικής της για την ενιαία αγορά μια πρωτοβουλία που προβλέπει τη διενέργεια ελέγχου αναλογικότητας από τα κράτη μέλη πριν από τη θέσπιση ή την τροποποίηση εθνικών μέτρων για τη νομοθετική κατοχύρωση επαγγελμάτων. Τα κράτη μέλη έχουν σημαντικές δυνατότητες να ενισχύσουν την ανάπτυξη και την απασχόληση αυξάνοντας τη διαφάνεια των νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων τους, πραγματοποιώντας διεξοδικότερη ανάλυση της αναλογικότητάς τους πριν από την έγκριση νέων κανόνων και εφαρμόζοντας ταυτόχρονα μεταρρυθμίσεις στα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ώστε να εκσυγχρονίσουν τις απαιτήσεις τους. Όπως περιγράφεται στην εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την παρούσα πρόταση, πολυάριθμες μελέτες καταδεικνύουν ότι οι κακές ρυθμιστικές επιλογές προκαλούν στρέβλωση του ανταγωνισμού περιορίζοντας την είσοδο στην αγορά, και ως εκ τούτου ενδέχεται να οδηγήσουν σε σημαντική απώλεια ευκαιριών απασχόλησης, υψηλότερες τιμές για τους καταναλωτές και παρεμπόδιση της ελεύθερης κυκλοφορίας. Όσον αφορά τη δημιουργία θέσεων εργασίας και μόνο, οι ακαδημαϊκές μελέτες υποδεικνύουν ότι θα μπορούσαν να δημιουργηθούν περίπου 700 000 περισσότερες θέσεις εργασίας<sup>7</sup> στην ΕΕ εάν καταργούνταν οι περιττές και δυσανάλογες ρυθμίσεις.

Ο έλεγχος της αναλογικότητας αποσκοπεί, συνεπώς, στην υποστήριξη καλύτερων ρυθμιστικών πρακτικών και, εντέλει, των αποτελεσμάτων τους. Εφαρμόζεται στις νεοθεσπισθείσες ή τις επανεξεταζόμενες απαιτήσεις όσον αφορά την πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή την άσκηση τους. Παγιώνει τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την αναλογικότητα των απαιτήσεων που περιορίζουν την πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή την άσκηση τους, αλλά αφήνει τα κράτη μέλη να αποφασίσουν τι θα ρυθμίζεται και με ποιον τρόπο, εφόσον αυτή η απόφαση βασίζεται σε στοιχεία που αντλούνται κατόπιν διεξοδικής, διαφανούς και αντικειμενικής αξιολόγησης. Λαμβάνει πλήρως υπόψη την ιδιαιτερότητα κάθε επαγγέλματος και του ρυθμιστικού του περιβάλλοντος. Τα οφέλη αυτής της πρωτοβουλίας για τους επαγγελματίες, τους καταναλωτές και τις δημόσιες διοικήσεις συνίστανται κατά κύριο λόγο στο γεγονός ότι θα εξασφαλιστεί καλύτερη νομοθετική κατοχύρωση των επαγγελμάτων με την αποτροπή της θέσπισης δυσανάλογων κανόνων. Στόχος της παρούσας πρότασης είναι, σε μεγάλο βαθμό, η

<sup>6</sup> The World Bank Regular Economic Report Fall 2016: Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue, <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>.

<sup>7</sup> «Measuring Prevalence and Labour Market impacts of Occupational Regulation in the EU», Maria Koumenta, Queen Mary University of London και Mario Pagliero, Collegio Carlo Alberto Torino.

κωδικοποίηση της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τυχόν παρέκκλιση από τη νομολογία αυτή θα μπορούσε να προκαλέσει αλλοίωση της πρότασης. Η Επιτροπή μπορεί να αποσύρει μια πρόταση σε περίπτωση αλλοίωσής της.

Μια οδηγία της ΕΕ θα διευκόλυνε σημαντικά τα κράτη μέλη να τηρούν την υποχρέωση συμμόρφωσης με την αρχή της αναλογικότητας και θα εξασφάλιζε την εφαρμογή του ελέγχου αναλογικότητας από τα κράτη μέλη με ισοδύναμο τρόπο σε όλα τα επίπεδα ρύθμισης, ώστε να αποφεύγεται ο κατακερματισμός της ενιαίας αγοράς.

Η πρωτοβουλία στοχεύει στην ενίσχυση της σαφήνειας και προωθεί αντικειμενικούς, αξιόπιστους και ολοκληρωμένους ελέγχους της αναλογικότητας, ώστε να αυξήσει την εμπιστοσύνη και την καινοτομία μέσω τακτικών αναθεωρήσεων της νομοθετικής κατοχύρωσης των επαγγελματών σε εθνικό επίπεδο. Ο ουσιαστικός σκοπός αυτής της δράσης δεν είναι μόνο να υποστηρίξει τα κράτη μέλη στην υλοποίηση αυτών των κοινών στόχων, αλλά και να το πράξει με δομημένο και εξορθολογισμένο τρόπο, ούτως ώστε να διευκολύνει τα διοικητικά τους καθήκοντα.

- **Συνοχή με ισχύουσες διατάξεις στον τομέα πολιτικής**

Η πρόταση συνάδει με τις ισχύουσες διατάξεις της οδηγίας 2005/36/EK και τις συμπληρώνει.

- **Συνοχή με άλλες πολιτικές της Ένωσης**

Η πρόταση συνάδει με τις προτεραιότητες της Επιτροπής όπως ορίζονται στη στρατηγική της για την ενιαία αγορά (ΣΕΑ) καθώς και με τους στόχους της ΕΕ για δημιουργία ανάπτυξης και θέσεων εργασίας, εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των επαγγελματιών, βελτίωση του περιβάλλοντος για τις επιχειρήσεις και προσφορά ευρέος φάσματος επιλογών στους καταναλωτές.

Ένα άλλο μέτρο που ανακοινώθηκε στη ΣΕΑ είναι η περιοδική καθοδήγηση για συγκεκριμένες ανάγκες. Αυτή η πρωτοβουλία στοχεύει στον εντοπισμό προβλημάτων ανά χώρα και ανά επάγγελμα όπου η μεταρρύθμιση του ρυθμιστικού πλαισίου θα ήταν οικονομικά επωφελής, και βάσει των οποίων η Επιτροπή θα συνιστά τη λήψη μέτρων σε επίπεδο κράτους μέλους. Αυτές οι δύο δράσεις είναι συμπληρωματικές, υπό την έννοια ότι ο έλεγχος αναλογικότητας θα παρέχει ένα γενικό πλαίσιο κριτηρίων που πρέπει να χρησιμοποιούνται όταν αξιολογείται η αναλογικότητα της σχεδιαζόμενης ρύθμισης, καθώς και μια «ρήτρα ενεργοποίησης», ενώ η περιοδική καθοδήγηση όσον αφορά τις ανάγκες μεταρρύθμισης θα εστιάζει σε συγκεκριμένα ζητήματα που εντοπίζονται στην ισχύουσα νομοθετική κατοχύρωση ορισμένων επαγγελματών ή τομέων.

Η παρούσα πρόταση συνάδει με την πρωτοβουλία για βελτίωση των κοινοποιήσεων βάσει της οδηγίας για τις υπηρεσίες και τη συμπληρώνει. Μολονότι η τελευταία αυτή πρωτοβουλία συμπληρώνει την ισχύουσα διαδικασία κοινοποίησης που εφαρμόζεται για τους περιορισμούς βάσει της οδηγίας για τις υπηρεσίες, η παρούσα πρόταση παρέχει σαφήνεια ως προς τα κριτήρια που πρέπει να χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη κατά την αξιολόγηση της αναλογικότητας των εθνικών νομοσχεδίων που κατοχυρώνουν επαγγέλματα και τα οποία εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τα επαγγελματικά προσόντα. Ορισμένες απαιτήσεις που περιλαμβάνονται στη νομοθετική κατοχύρωση επαγγελματών σε εθνικό επίπεδο (όπως η νομική μορφή ή οι απαιτήσεις εταιρικής συμμετοχής) εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τόσο της οδηγίας για τα επαγγελματικά προσόντα όσο και της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Σε αυτές τις περιπτώσεις, κατά την αξιολόγηση της αναλογικότητας θα πρέπει να τηρούνται οι κανόνες που περιλαμβάνονται στην παρούσα πρόταση, και οι πληροφορίες που

παρέχονται κατά την διαδικασία κοινοποίησης που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τις υπηρεσίες θα πρέπει να βασίζονται σε αυτήν την αξιολόγηση και να την αντικατοπτρίζουν. Η συνοχή μεταξύ αυτών των μέσων είναι διασφαλισμένη και η παρούσα πρόταση δεν θεσπίζει νέες διαδικασίες κοινοποίησης.

## **2. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ, ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ**

### **• Νομική βάση**

Η πρόταση βασίζεται στο άρθρο 46, στο άρθρο 53 παράγραφος 1 και στο άρθρο 62 της ΣΛΕΕ.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει το δικαίωμα να ενεργεί στον τομέα της νομοθετικής κατοχύρωσης των επαγγελματιών για την επίτευξη των στόχων της ενιαίας αγοράς με βάση τα άρθρα της ΣΛΕΕ για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών. Ειδικότερα, το άρθρο 46 της ΣΛΕΕ προβλέπει τη θέσπιση ειδικών διατάξεων στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, το άρθρο 53 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ προβλέπει την έκδοση οδηγιών σχετικά με την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων, και το άρθρο 62 της ΣΛΕΕ αποτελεί τη βάση για νομικές πράξεις σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

### **• Επικουρικότητα (σε περίπτωση μη αποκλειστικής αρμοδιότητας)**

Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η ΕΕ πρέπει να παρεμβαίνει μόνον όταν οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και όταν οι στόχοι μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα από την ΕΕ. Όπως αποδεικνύουν οι πληροφορίες που ελήφθησαν στο πλαίσιο της αμοιβαίας αξιολόγησης, τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται και η ένταση των αξιολογήσεων ποικίλλουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Η σημερινή αυτή ανομοιομορφία ως προς τον έλεγχο της αναλογικότητας της νομοθετικής κατοχύρωσης των επαγγελματιών ανά την ΕΕ, καθώς και οι συνέπειες που απορρέουν από αυτήν, έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην ευρύτερη οικονομία της ΕΕ, στην παροχή υπηρεσιών και στην κινητικότητα των επαγγελματιών. Από ανεξάρτητες μελέτες, καθώς και από μελέτες που έχουν εκπονηθεί κατόπιν ανάθεσης της Επιτροπής καταδεικνύεται ότι η δυσανάλογη κατοχύρωση έχει αρνητικό αντίκτυπο στη δημιουργία θέσεων εργασίας, στην ανάπτυξη, στις επιλογές των καταναλωτών, στις τιμές, στην καινοτομία, στις επενδύσεις και στο εμπόριο<sup>8</sup>. Επιπλέον, είναι εμφανή τα οφέλη που μπορούν να αποφέρουν τα μέτρα για τη μεταρρύθμιση της νομοθετικής κατοχύρωσης, τα οποία έχει διαπιστωθεί επιπλέον ότι δεν έχουν άμεσο αντίκτυπο στην προστασία των νόμιμων δημόσιων συμφερόντων:

<sup>8</sup> Βλέπε για παράδειγμα COM(2013)676· «The Cost of Non-Europe in the Single Market for services», Υπηρεσία Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 2014· «Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators», Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 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», Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015· «The Economic Impact of Professional Services Liberalisation», Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8525&lang=el](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=el).

- Στην Ιταλία, η μεταρρύθμιση Bersani του 2006 έφερε νεοεισερχόμενους στην αγορά, οδηγώντας σε υψηλότερη συνολική απασχόληση των νέων φαρμακοποιών<sup>9</sup>.
- Στην Πολωνία, η μεταρρύθμιση του επαγγέλματος των δικηγόρων, με την οποία θεσπίστηκαν αντικειμενικοί κανόνες πρόσβασης, οδήγησε σχεδόν σε τριπλασιασμό του αριθμού των δικηγόρων στο διάστημα μεταξύ 2005 και 2015, και σχεδόν σε διπλασιασμό του αριθμού των νομικών συμβούλων, χωρίς αρνητικές επιπτώσεις στους μισθούς και στην ποιότητα<sup>10</sup>.
- Στην Ελλάδα, οι μεταρρυθμίσεις οδήγησαν σε χαμηλότερες τιμές υπηρεσιών για τους καταναλωτές όσον αφορά τις υπηρεσίες των κτηματομεσιτών, των νομικών επαγγελματιών, καθώς και των επαγγελματιών των λογιστών, των φοροτεχνικών και των φυσιοθεραπευτών, που ελευθερώθηκαν με τη μεταρρύθμιση που θεσπίστηκε το 2011. Ο αριθμός των νεοσύστατων επιχειρήσεων συμβολαιογράφων, ελεγκτών, ξεναγών και ορκωτών εκτιμητών υπερδιπλασιάστηκε το 2014 σε σύγκριση με τον ετήσιο μέσο όρο πριν από την απελευθέρωση<sup>11</sup>.

Ωστόσο, τα μεμονωμένα μέτρα που λαμβάνονται από επιμέρους κράτη μέλη δεν θα εξασφαλίσουν από μόνα τους ένα συνεκτικό νομικό πλαίσιο της ΕΕ για την αξιολόγηση της αναλογικότητας της νομοθετικής κατοχύρωσης σε εθνικό επίπεδο, ούτε θα επιλύσουν τα υφιστάμενα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι εθνικές αρχές. Επομένως, οι στόχοι της δράσης, ειδικότερα η αξιοπιστία και η συγκρισιμότητα των αξιολογήσεων της αναλογικότητας, θα μπορούσαν να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης με τη θέσπιση κοινού μηχανισμού αξιολόγησης για ολόκληρη την ΕΕ, ο οποίος θα εφαρμόζεται από όλα τα κράτη μέλη με παρόμοιο τρόπο, λόγω της έκτασης και των αποτελεσμάτων του. Με τον τρόπο αυτό, η εθνική νομοθεσία θα αντικατοπτρίζει τα κριτήρια που καθορίζονται στην προτεινόμενη δράση και τα οποία θα πρέπει να εξετάζονται από τις εθνικές αρχές κατά την αξιολόγηση της αναλογικότητας της νομοθετικής κατοχύρωσης επαγγελματιών σε εθνικό επίπεδο.

Επομένως, μια προσέγγιση σε επίπεδο ΕΕ θα παρέχει στις εθνικές αρχές τη δυνατότητα να διενεργούν ολοκληρωμένους και συγκρίσιμους ελέγχους της αναλογικότητας, μέσα από τη δημιουργία ενός διαφανούς και προβλέψιμου νομικού πλαισίου για την αξιολόγηση των φραγμών στα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει ζητήσει επανειλημμένα την ανάληψη δράσης σε αυτόν τον τομέα. Τον Φεβρουάριο του 2015 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε καθοδήγηση<sup>12</sup>, και στη συνέχεια εξέφρασε την ικανοποίησή του για την ένταξη του ελέγχου αναλογικότητας στη στρατηγική για την ενιαία αγορά, δηλώνοντας ότι «επαναλαμβάνει ότι η ενιαία αγορά αποτελεί τη βασική κινητήρια δύναμη της Ευρώπης για ανάπτυξη και δημιουργία θέσεων εργασίας και είναι βασικός παράγοντας για τις επενδύσεις και την αύξηση της ευρωπαϊκής ανταγωνιστικότητας. Τονίζει ότι για να ενισχυθεί και να εμβυθυνθεί η ενιαία αγορά απαιτούνται επείγουσες και φιλόδοξες δράσεις, τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο, προκειμένου να επιτευχθούν συγκεκριμένα και απτά αποτελέσματα που να ωφελούν άμεσα τους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις, ιδίως τις

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8525&lang=el](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=el).

<sup>10</sup> Ο.π.

<sup>11</sup> Ο.π.

<sup>12</sup> Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την πολιτική για την ενιαία αγορά, 2-3 Μαρτίου 2015 <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+6197+2015+INIT&l=el>.

MME»<sup>13</sup>. Πιο πρόσφατα, τον Ιούνιο του 2016, το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να λάβει μέτρα «με σκοπό να συνεχιστούν δυναμικά οι προσπάθειες βελτίωσης της νομοθεσίας»<sup>14</sup>.

- **Αναλογικότητα**

Η παρούσα πρόταση συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 5 παράγραφος 4 της ΣΕΕ. Η επιλογή πολιτικής που προκρίθηκε αποσκοπεί στην επίτευξη της κατάλληλης ισορροπίας ανάμεσα στη διασφάλιση των στόχων δημόσιου συμφέροντος και της ποιότητας των υπηρεσιών, αφενός, παράλληλα με τη βελτίωση της πρόσβασης σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα και της άσκησής τους για τους ίδιους τους επαγγελματίες, με ταυτόχρονη εξασφάλιση ευρύτερου φάσματος επιλογών για τους καταναλωτές, αφετέρου. Η παρούσα πρόταση σέβεται την αρχή της αναλογικότητας δεδομένου ότι οι λύσεις συνεπάγονται οικονομική αποδοτικότητα και μειώνουν τον συνολικό φόρτο για τη δημόσια διοίκηση, καθώς προβλέπονται σαφή κριτήρια για τη διενέργεια αξιολογήσεων της αναλογικότητας της νομοθετικής κατοχύρωσης επαγγελματών και αποτρέπεται η δημιουργία επιβαρύνσεων ως προς την υλοποίηση μέσω περιττών μελλοντικών μέτρων. Η διοικητική επιβάρυνση από τη διεξαγωγή ελέγχου αναλογικότητας αξιολογήθηκε ήδη στο πλαίσιο της αναθεώρησης της οδηγίας για τα επαγγελματικά προσόντα του 2013. Σύμφωνα με την αξιολόγηση αυτή, οι δαπάνες που απορρέουν από την παρούσα πρόταση για την επιβολή ελέγχου αναλογικότητας για μελλοντικές ρυθμιστικές διατάξεις θα έχουν πιθανότατα περιορισμένο αντίκτυπο<sup>15</sup>. Ο αντίκτυπος αυτός μπορεί να είναι ελαφρώς υψηλότερος για τα κράτη μέλη που δεν έχουν ακόμη συμμορφωθεί με την οδηγία. Ωστόσο, από την άποψη του διοικητικού κόστους οι συνέπειες αναμένεται ότι θα είναι γενικά θετικές, καθώς τα κράτη μέλη θα έχουν λιγότερες πιθανότητες να βρεθούν αντιμέτωπα με διαδικασίες επί παραβάσει, ως αποτέλεσμα της βελτίωσης του συστήματος. Η Επιτροπή προτίθεται να συνεργαστεί με τα κράτη μέλη ώστε να τα βοηθήσει να εφαρμόσουν την παρούσα οδηγία και με σκοπό την περαιτέρω μείωση του κόστους. Η πρόταση δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων και μάλιστα είναι η πλέον ενδεδειγμένη για τους στόχους αυτούς. Η αμοιβαία αξιολόγηση ακολούθησε μια πορεία καθοδήγησης, η οποία αποκάλυψε την έλλειψη στοιχείων που να υποδηλώνουν ότι οι ρυθμιστικές αποφάσεις βασίζονται σήμερα σε ορθές και αντικειμενικές αναλύσεις ή λαμβάνονται με ανοιχτό και διαφανή τρόπο. Σχεδόν τρία έτη μετά την έναρξη της αμοιβαίας αξιολόγησης, περίπου το ένα τρίτο των ελέγχων αναλογικότητας δεν έχουν ακόμη υποβληθεί, ενώ από εκείνους που έχουν υποβληθεί περίπου το 70 % καταλήγουν στο συμπέρασμα υπέρ της διατήρησης του ρυθμιστικού τους καθεστώτος, παρά τον ανεπαρκή συνοδευτικό έλεγχο αναλογικότητας. Πέραν αυτού, ο ρυθμός μεταβολής της νομοθετικής κατοχύρωσης των επαγγελματών είναι υψηλός και η Επιτροπή γνωρίζει ότι υπάρχει συνεχιζόμενη τάση επιβολής νέων ρυθμιστικών επιβαρύνσεων στους επαγγελματίες χωρίς διενέργεια προηγούμενης ανάλυσης με βάση την αναλογικότητα σε σχέση με την αναγκαιότητα, την αξία ή τον αντίκτυπο αυτών των επιβαρύνσεων.

- **Επιλογή του νομικού μέσου**

Το μέσο που επιλέγεται είναι μια νέα οδηγία, η οποία θα προσφέρει στα κράτη μέλη έναν βαθμό ευελιξίας όσον αφορά τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο και την εφαρμογή της, ούτως ώστε να μπορέσουν να αποτυπώσουν τη νομική ουσία και τον πολύπλευρο χαρακτήρα της αρχής της αναλογικότητας. Η οδηγία είναι δεσμευτική ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και, ως εκ τούτου, αποτελεί κατάλληλο μέσο για την επίτευξη της εσωτερικής

<sup>13</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6622-2016-INIT/el/pdf>

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

<sup>15</sup> Βλ. συνοδευτικό έγγραφο εκτίμησης επιπτώσεων.

αγοράς από την άποψη της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Πέραν αυτών των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Συνθήκη επιβάλλει επίσης νομικές υποχρεώσεις στα κράτη μέλη ώστε, παρότι η απόφαση για τη νομοθετική κατοχύρωση ενός επαγγέλματος ή για τον τρόπο που θα γίνει αυτό εξακολουθεί να αποτελεί δική τους αρμοδιότητα, πρέπει ωστόσο να τηρεί τις αρχές της αιτιολόγησης, της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας.

Η εκτίμηση επιπτώσεων περιγράφει αναλυτικά την έκταση του ζητήματος σε ό,τι αφορά τη νομοθετική κατοχύρωση επαγγελμάτων και τις επιπτώσεις των περιττών ρυθμίσεων στην ευρύτερη ευρωπαϊκή οικονομία, και επισημαίνει τα ζητήματα που καλούνται να επιλύσουν τα κράτη μέλη για την κατάλληλη αντιμετώπισή τους. Μια οδηγία θα επιτρέψει στα κράτη μέλη να ενσωματώσουν μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση της αναλογικότητας στις δικές τους υφιστάμενες νομοθετικές διαδικασίες, και καθώς η Επιτροπή δεν επιβάλλει καμία συγκεκριμένη μεθοδολογία, αυτό επιτρέπει στα κράτη μέλη να λειτουργήσουν με ένα επίπεδο διακριτικής ευχέρειας που προσαρμόζεται στις δικές τους δομές και δεν επηρεάζει τον απώτερο στόχο της οδηγίας: μια διαδικασία λήψης αποφάσεων η οποία να είναι συγκρίσιμη, διαφανής, αξιόπιστη, αντικειμενική και βασισμένη σε στοιχεία. Για τους λόγους αυτούς, η Επιτροπή έκρινε ότι μια οδηγία είναι η πλέον κατάλληλη και αποτελεσματική επιλογή.

### **3. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΕΩΝ, ΤΩΝ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΕΩΝ ΜΕ ΤΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ ΚΑΙ ΤΩΝ ΕΚΤΙΜΗΣΕΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ**

- **Εκ των υστέρων αξιολογήσεις / έλεγχοι καταλληλότητας της ισχύουσας νομοθεσίας**

Πριν από την ουσιαστική της αναθεώρηση το 2013, η οδηγία 2005/36/EK αποτέλεσε αντικείμενο διεξοδικής αξιολόγησης όσον αφορά τις αδυναμίες της υπάρχουσας διαδικασίας για τη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των επαγγελματιών. Βάσει αυτών των πορισμάτων, με την οδηγία 2013/55/EE, για την τροποποίηση της οδηγίας 2005/36/EK, θεσπίστηκε, μεταξύ άλλων απαιτήσεων, η υποχρέωση των κρατών μελών να αξιολογούν την αναλογικότητα των επαγγελματικών τους ρυθμίσεων. Με βάση αυτές τις αξιολογήσεις, σύμφωνα με το άρθρο 59 παράγραφος 9, έως τον Ιανουάριο του 2017 η Επιτροπή αναμένεται να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο τα τελικά της πορίσματα σχετικά με την επισκόπηση των εθνικών μέτρων για τη νομοθετική κατοχύρωση επαγγελμάτων και τις αξιολογήσεις αναλογικότητας που έχουν πραγματοποιηθεί από τα κράτη μέλη, συνοδευόμενα κατά περίπτωση από προτάσεις για περαιτέρω πρωτοβουλίες. Η παρούσα πρόταση δεν έχει αναπτυχθεί με βάση μια συνολική αξιολόγηση της οδηγίας, καθώς αυτή αναθεωρήθηκε μόλις πρόσφατα, ωστόσο προκύπτει από τις αξιολογήσεις της Επιτροπής και εντάσσεται στις επακόλουθες πρωτοβουλίες που προβλέπονται στο άρθρο 59 παράγραφος 9 της οδηγίας 2013/55/EE ως συμπέρασμα στην αξιολόγηση της Επιτροπής. Η δυνατότητα διατύπωσης περαιτέρω πρότασης προβλέφθηκε, συνεπώς, στο πλαίσιο των επακόλουθων ενεργειών για τη βελτίωση της εφαρμογής και της αποτελεσματικότητας των νέων διατάξεων.

- **Διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη**

Από τις 27 Μαΐου έως τις 22 Αυγούστου 2016 πραγματοποιήθηκε δημόσια διαβούλευση. Ελήφθησαν συνολικά 420 απαντήσεις. Σε αυτές διατυπώθηκαν οι απόψεις ιδιωτών, μελών νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων, επαγγελματικών ενώσεων, ρυθμιστικών φορέων, κυβερνητικών αρχών και ακαδημαϊκών. Υπήρχε ευρεία συναίνεση μεταξύ των

ενδιαφερόμενων μερών ως προς το ότι θα πρέπει να ληφθούν μέτρα σε επίπεδο ΕΕ για να εξασφαλιστεί σαφήνεια και μια κοινή προσέγγιση όσον αφορά τους ελέγχους αναλογικότητας. Η πλειονότητα σε όλες τις δημογραφικές ομάδες ερωτηθέντων τάχθηκε υπέρ μιας δεσμευτικής λύσης (οδηγίας): χρήστες, πάροχοι, μεγάλες και μικρές επιχειρήσεις, δημόσιες αρχές και ενώσεις επιδοκίμασαν συνολικά την πρόταση. Ορισμένες επαγγελματικές ενώσεις ήταν λιγότερο θετικές. Ειδικότερα, ο γερμανικός και ο αυστριακός βιοτεχνικός τομέας, που οργάνωσαν πανομοιότυπες απαντήσεις από 100 βιοτεχνικές ενώσεις, απέρριψαν την ιδέα οποιασδήποτε παρέμβασης σε επίπεδο ΕΕ, είτε μέσω οδηγίας είτε μέσω καθοδηγητικής προσέγγισης. Αποφασίσαμε να διατηρήσουμε την οργανωμένη απάντηση<sup>16</sup> συγκεντρώνοντας τα αποτελέσματα της διαβούλευσης, ωστόσο η πρότασή μας εξακολουθεί να υποστηρίζεται από την πλειονότητα. Επιπλέον, η διαβούλευση κατέδειξε την ανάγκη ανάληψης δράσης, καθώς διαπιστώθηκε απόκλιση των προσεγγίσεων ως προς την ανάλυση, όχι μόνο σε επίπεδο ΕΕ συνολικά αλλά και σε επιμέρους κράτη μέλη. Διαπιστώθηκε έλλειψη σαφήνειας όσον αφορά την ύπαρξη προσδοκιών βασιζόμενων σε αναλύσεις και αξιολογήσεις της αναλογικότητας κατά τον σχεδιασμό κανονιστικών ρυθμίσεων, καθώς και μια σποραδική προσέγγιση ως προς τη διαβούλευση και τη διαφάνεια.

Συνοπτική παρουσίαση των αποτελεσμάτων διατίθεται στη διεύθυνση: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/).

Επιπλέον, η σύσκεψη υψηλού επιπέδου την οποία συγκάλεσε η Επιτροπή στις 18 Μαΐου 2016 επέτρεψε την περαιτέρω ανταλλαγή απόψεων.

Τα ζητήματα συζητήθηκαν επίσης με τα κράτη μέλη στις συνεδριάσεις της ομάδας υψηλού επιπέδου της 3ης Μαΐου 2016 και της 10ης Νοεμβρίου 2016.

- **Σύλλογή και χρήση εμπειρογνωσίας**

Τα αποτελέσματα της αμοιβαίας αξιολόγησης των νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων, που διενεργήθηκε από τα κράτη μέλη σε συνεργασία με την Επιτροπή, συνέβαλαν στην κατάρτιση της παρούσας πρότασης.

Μελέτες του ΟΟΣΑ δείχνουν ότι η εργασιακή κινητικότητα αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την παραγωγικότητα, η οποία ενισχύει την οικονομική ανάπτυξη<sup>17</sup>. Επιπλέον, η Επιτροπή ανέθεσε την εκπόνηση οικονομικών μελετών σχετικά με τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων στις ρυθμιστικές απαιτήσεις για την πρόσβαση σε επιλεγμένα επαγγέλματα σε τέσσερις διαφορετικές χώρες: Γερμανία, Ελλάδα, Ιταλία και Ηνωμένο Βασίλειο<sup>18</sup>.

Επιπλέον, σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα που διενεργήθηκε τον Απρίλιο του 2015 και στα 28 κράτη μέλη, τουλάχιστον το 21 % του εργατικού δυναμικού στην Ευρωπαϊκή Ένωση (50 εκατομμύρια άτομα) μπορούν να θεωρηθούν εργαζόμενοι σε νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Η αποδεκτή πρακτική σε αυτές τις περιπτώσεις είναι να υπολογιστούν οι οργανωμένες απαντήσεις ως μία.

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

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8525&lang=el](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=el).

<sup>19</sup> Μ. Koumenta και Μ. Pagliero (2016), «Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU». Βλέπε: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.

- **Εκτίμηση των επιπτώσεων**

Σύμφωνα με την πολιτική της Επιτροπής για τη «βελτίωση της νομοθεσίας», οι υπηρεσίες της Επιτροπής διενέργησαν εκτίμηση επιπτώσεων, στην οποία αναλύονται οι διάφορες επιλογές πολιτικής και οι επιπτώσεις τους στα ενδιαφερόμενα μέρη<sup>20</sup>.

Οι διάφορες επιλογές που εξετάστηκαν στην εκτίμηση επιπτώσεων ήταν οι εξής:

Επιλογή 1 – Έκδοση κατευθυντήριων γραμμών σε σχέση με την αναλογικότητα και εκτενής ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρχών για τη θέσπιση ελέγχου αναλογικότητας σε ολόκληρη την ΕΕ για τα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα, κάτι που θα μπορούσε να περιλαμβάνει διάφορες επιλογές.

Επιλογή 2α – Καθορισμός των ελάχιστων κριτηρίων για τη διεξαγωγή ελέγχων αναλογικότητας, με βάση και συμπληρωματικά προς τη νομολογία, και μέσω της επιβολής διαφάνειας στις αξιολογήσεις των κρατών μελών, με τη χρήση ενός δεσμευτικού μέσου (οδηγία).

Επιλογή 2β – Εφαρμογή της ίδιας προσέγγισης με την επιλογή 2α, αλλά μέσω σύστασης.

Επιλογή 3α – Συμπλήρωση της επιλογής 2α με περαιτέρω διαδικαστικές πτυχές, όπως δημόσιες διαβουλεύσεις και περιοδική επανεξέταση μέσω δεσμευτικής πράξης (οδηγία).

Επιλογή 3β – Ενσωμάτωση των ίδιων πτυχών με την επιλογή 3α, αλλά μέσω σύστασης.

Με βάση τη διαβούλευση, την πείρα και τα αποδεικτικά στοιχεία που υποβλήθηκαν μέσω εκτίμησης επιπτώσεων, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η καλύτερη επιλογή για να βελτιωθεί η υπάρχουσα κατάσταση είναι η επιλογή 3α:

Επιλογή 1 – Η καθοδηγητική προσέγγιση έχει ήδη δοκιμαστεί: αρχικά μέσω της έκδοσης ανακοίνωσης το 2013, και στη συνέχεια μέσω της παροχής δικτύου και καθοδήγησης για την υποστήριξη της διάρκειας δύο ετών αμοιβαίας αξιολόγησης, κάτι που ωστόσο δεν αποδείχθηκε ικανό να αντιμετωπίσει επαρκώς τα κανονιστικά ζητήματα που εντοπίστηκαν. Επιπλέον, η Επιτροπή έχει συνεργαστεί στενά με τα κράτη μέλη ώστε να τα ενθαρρύνει να αντιμετωπίσουν καλύτερα τα ζητήματα αναλογικότητας (μέσω επισκέψεων στα κράτη μέλη, διάσκεψης, φόρουμ για την ενιαία αγορά και εργαστηρίων).

Επιλογή 2α – Η επιλογή αυτή θα βοηθούσε στην επίλυση των ζητημάτων που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη όσον αφορά την ερμηνεία της νομολογίας, καθώς και στην αποσαφήνιση των κριτηρίων προς αξιολόγηση, και ως εκ τούτου θα συνέβαλε στη βελτίωση της ποιότητας των αξιολογήσεων και των τελικών τους πορισμάτων.

Επιλογή 2β – Τόσο η επιλογή αυτή όσο και η επιλογή 3β παρουσιάζουν τα ίδια μειονεκτήματα με την επιλογή 1. Το γεγονός ότι τα κράτη μέλη δεν ακολουθούν την πρακτική διεξαγωγής ελέγχου αναλογικότητας είναι ένα πρόβλημα που δεν θα αντιμετωπιζόταν με μια «προαιρετική» λύση και, ως εκ τούτου, μια τέτοια λύση δεν θα απέτρεπε τη μελλοντική θέσπιση περιττών επιβαρύνσεων, ούτε θα συνιστούσε έναν αποτελεσματικό μηχανισμό για την εξάλειψη των ζητημάτων που εντοπίζονται μέσω της επανεξέτασης. Τέλος, αυτοί οι ίδιοι περιορισμοί θα περιόριζαν τη δυνατότητα μεγαλύτερης διαφάνειας κατά την κοινοποίηση πληροφοριών στους πολίτες και τα ενδιαφερόμενα μέρη.

<sup>20</sup> Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής – Εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την παρούσα πρόταση [SWD(2016) 463].

Επιλογή 3α – Η περιοδική επανεξέταση θα εξασφάλιζε την κατάργηση των ρυθμίσεων που δεν είναι πλέον κατάλληλες, ενώ η ενσωμάτωση των διαβουλεύσεων θα βοηθούσε στην καλύτερη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών, συμπεριλαμβανομένων των οργανώσεων καταναλωτών και των πολιτών, ώστε να διασφαλίζεται ότι λαμβάνεται υπόψη και το δικό τους συμφέρον.

Επιλογή 3β – Όπως και με την επιλογή 2β, μια προαιρετική προσέγγιση δεν διασφαλίζει ότι θα ληφθούν αυτά τα μέτρα.

Με βάση την πείρα και τις αξιολογήσεις που πραγματοποιήθηκαν κατά την κατάρτιση της παρούσας πρότασης μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι μια λύση που δίνει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα επιλογής, όπως είναι η σύσταση, δεν εξασφαλίζει το αναγκαίο επίπεδο ανάλυσης, ιδίως στις πιο δύσκολες περιπτώσεις. Η γενική υποχρέωση για διεξαγωγή περιοδικής επανεξέτασης, ενημέρωση όλων των ενδιαφερόμενων μερών και διασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αντικειμενικότητας και αμεροληψίας, μπορεί να εκπληρωθεί μόνο με νομική εφαρμογή της, κάτι που μπορεί να διασφαλιστεί μόνο μέσω οδηγίας.

Στις 9 Οκτωβρίου 2016 η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου εξέδωσε θετική γνωμοδότηση για τη συγκεκριμένη πρωτοβουλία. Οι κύριες συστάσεις της επιτροπής ήταν να υπάρξει περαιτέρω συγχρονισμός της πρότασης με άλλες πρωτοβουλίες, να δοθούν περισσότερες εξηγήσεις σχετικά με το μέγεθος του προβλήματος και τους λόγους που δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με τις υπάρχουσες δομές, να αναπτυχθεί περαιτέρω ο τρόπος που θα λειτουργήσουν οι διατάξεις της πρότασης και να παρουσιαστούν πιο αναλυτικά οι απόψεις των ενδιαφερομένων μερών καθώς και οι επιπτώσεις για τις ΜΜΕ, τους καταναλωτές και τις εθνικές αρχές. Οι συστάσεις αυτές ελήφθησαν δεόντως υπόψη.

Η γνωμοδότηση είναι διαθέσιμη στη διεύθυνση:

[http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2016\\_en.htm#grow](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm#grow).

Οι διάφορες επιλογές πολιτικής και οι επιπτώσεις τους για τα ενδιαφερόμενα μέρη αναλύονται λεπτομερώς στην εκτίμηση επιπτώσεων, η οποία διατίθεται στον ακόλουθο δικτυακό τόπο:

[http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8827](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8827).

- **Καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου και απλούστευση**

Μια αμοιβαία αξιολόγηση που πραγματοποιήθηκε από τα κράτη μέλη, σε συνεργασία με την Επιτροπή, την περίοδο 2014-2016 αποκάλυψε τις ανομοιομορφίες στον έλεγχο των εθνικών ρυθμιστικών μέτρων και την έλλειψη σαφήνειας ως προς τα κριτήρια που πρέπει να χρησιμοποιούνται για τις αξιολογήσεις αναλογικότητας. Το συμπέρασμα είναι ότι, με την παρούσα μορφή τους, οι αξιολογήσεις αναλογικότητας που διενεργούνται σε εθνικό επίπεδο και βασίζονται στη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ και στις εθνικές προσεγγίσεις δεν αξιοποιούν τις δυνατότητές τους να προσφέρουν προστιθέμενη αξία στην επίτευξη της ενιαίας αγοράς.

- **Θεμελιώδη δικαιώματα**

Η πρόταση προωθεί δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, και συγκεκριμένα την ελευθερία του επαγγέλματος και την επιχειρηματική ελευθερία.

#### 4. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ

Η πρόταση δεν έχει επιπτώσεις στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

#### 5. ΛΟΙΠΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

- **Σχέδια εφαρμογής και ρυθμίσεις παρακολούθησης, αξιολόγησης και υποβολής εκθέσεων**

Η Επιτροπή θα υποβάλλει τακτικά εκθέσεις στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την εφαρμογή και τα αποτελέσματα του ελέγχου αναλογικότητας σε εθνικό επίπεδο. Αυτή η αξιολόγηση προβλέπεται να διενεργείται ταυτόχρονα με την αξιολόγηση της οδηγίας για τα επαγγελματικά προσόντα.

- **Επεξηγηματικά έγγραφα (για οδηγίες)**

Η παρούσα πρόταση δεν απαιτεί πρόσθετα επεξηγηματικά έγγραφα τα οποία να συνοδεύουν τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο, δεδομένου ότι βασίζεται στην υφιστάμενη νομολογία και στις βασικές αρχές βελτίωσης της νομοθεσίας. Ωστόσο, όταν είναι απαραίτητο, η Επιτροπή μπορεί να παράσχει περαιτέρω καθοδήγηση.

- **Αναλυτική επεξήγηση των επιμέρους διατάξεων της πρότασης**

Τα άρθρα 1 και 2 αναφέρονται στο αντικείμενο και το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, δηλαδή τη δημιουργία ενός νομικού πλαισίου για τη διενέργεια αξιολογήσεων αναλογικότητας πριν από τη θέσπιση νέων ή την τροποποίηση των υφιστάμενων νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων για τον περιορισμό της πρόσβασης σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή της άσκησής τους. Οι έλεγχοι αναλογικότητας που καλύπτουν τη νομοθετική κατοχύρωση συγκεκριμένων επαγγελμάτων, οι οποίοι έχουν θεσπιστεί από άλλα μέσα της ΕΕ, δεν καλύπτονται από την παρούσα οδηγία.

Στο άρθρο 3 παρατίθενται οι ορισμοί που χρησιμοποιούνται στην πρόταση, οι οποίοι είναι σε μεγάλο βαθμό κοινί με τους ορισμούς της οδηγίας 2005/36/ΕΚ. Επιπλέον, παρέχονται ορισμοί για τα δύο βασικά είδη νομοθετικής κατοχύρωσης επαγγελμάτων, δηλαδή τις «αποκλειστικές δραστηριότητες» και τον «προστατευόμενο επαγγελματικό τίτλο».

Το άρθρο 4 προβλέπει την υποχρέωση των κρατών μελών να διεξάγουν εκ των προτέρων αξιολόγηση αναλογικότητας, η οποία να τεκμηριώνεται με ποιοτικά και, όπου είναι δυνατόν, ποσοτικά στοιχεία.

Στο άρθρο 5 παρατίθενται οι αιτιολογήσεις βάσει στόχων δημόσιου συμφέροντος που προβλέπονται στη ΣΛΕΕ ή που έχουν αναγνωριστεί ως τέτοιοι από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία, οι λόγοι αμιγώς οικονομικής φύσης που έχουν ουσιαστικά προστατευτικό στόχο ή αποτέλεσμα ή οι αμιγώς διοικητικοί λόγοι δεν μπορούν να αποτελούν επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος.

Το άρθρο 6 παράγραφος 1 επιβάλλει στα κράτη μέλη τη γενική υποχρέωση, πριν από τη θέσπιση νέων ή την τροποποίηση των υφιστάμενων διατάξεων για τον περιορισμό της πρόσβασης σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή της άσκησής τους, να αξιολογούν αν αυτές οι διατάξεις είναι αναγκαίες και κατάλληλες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου και δεν υπερβαίνουν τα αναγκαία όρια για την επίτευξη του στόχου αυτού. Στο άρθρο 6 παράγραφος 2 ορίζονται επίσης τα βασικά κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από

τις αρμόδιες αρχές, όπως η φύση των κινδύνων, το πεδίο των δραστηριοτήτων που περιορίζονται αποκλειστικά σε ένα επάγγελμα, η σύνδεση μεταξύ του επαγγελματικού προσόντος και των δραστηριοτήτων, ο οικονομικός αντίκτυπος του μέτρου κ.λπ. Στο άρθρο 6 παράγραφος 3 προβλέπεται η χρήση λιγότερο περιοριστικών μέσων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου, όπως η χρήση προστατευόμενου επαγγελματικού τίτλου, χωρίς περιορισμό της άσκησης των δραστηριοτήτων σε ένα συγκεκριμένο επάγγελμα. Στο άρθρο 6 παράγραφος 4 παρέχεται επισκόπηση των στοιχείων που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την εξέταση του σωρευτικού αποτελέσματος όλων των υφιστάμενων μέτρων που περιορίζουν την πρόσβαση σε επαγγέλματα ή την άσκησή τους.

Το άρθρο 7 ορίζει την υποχρέωση να ενημερώνονται όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη πριν από τη θέσπιση νέων μέτρων και να τους παρέχεται η δυνατότητα να εκφράσουν τις απόψεις τους.

Το άρθρο 8 προβλέπει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών των διαφόρων κρατών μελών, η οποία θα επιτρέπει στο κράτος μέλος που έχει σκοπό να μεταρρυθμίσει ένα επάγγελμα να συγκεντρώσει πληροφορίες από την πείρα άλλων κρατών μελών.

Το άρθρο 9 προβλέπει τη διαφάνεια των αξιολογήσεων αναλογικότητας.

Το άρθρο 10 προβλέπει την περιοδική επανεξέταση της οδηγίας.

Το άρθρο 11 αναφέρεται στη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο.

Το άρθρο 12 καθορίζει την έναρξη ισχύος της οδηγίας.

Το άρθρο 13 προσδιορίζει τους αποδέκτες της οδηγίας.

Πρόταση

**ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

**σχετικά με τον έλεγχο αναλογικότητας πριν από τη θέσπιση νέας νομοθετικής κατοχύρωσης των επαγγελμάτων**

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 46, το άρθρο 53 παράγραφος 1 και το άρθρο 62,

Έχοντας υπόψη την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Κατόπιν διαβίβασης του σχεδίου νομοθετικής πράξης στα εθνικά κοινοβούλια,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής<sup>21</sup>,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών<sup>22</sup>,

Αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Η ελευθερία επιλογής επαγγέλματος είναι θεμελιώδες δικαίωμα. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης διασφαλίζει την ελευθερία του επαγγέλματος, καθώς και την επιχειρηματική ελευθερία. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, η ελευθερία εγκατάστασης και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών συνιστούν θεμελιώδεις αρχές της εσωτερικής αγοράς και κατοχυρώνονται στη Συνθήκη. Συνεπώς, οι εθνικοί κανόνες που οργανώνουν την πρόσβαση στα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα δεν θα πρέπει να αποτελούν αδικαιολόγητο και δυσανάλογο εμπόδιο για την άσκηση αυτών των θεμελιωδών δικαιωμάτων.
- (2) Ελλείπει ειδικών διατάξεων στο ενωσιακό δίκαιο για την εναρμόνιση των απαιτήσεων για την πρόσβαση σε ένα νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα ή την άσκησή του, αποτελεί προνόμιο των κρατών μελών το δικαίωμα να αποφασίζουν αν και με ποιον τρόπο θα κατοχυρώσουν νομοθετικά ένα επάγγελμα, εντός των ορίων των αρχών της απαγόρευσης των διακρίσεων και της αναλογικότητας.

---

<sup>21</sup> ΕΕ C της , σ. .

<sup>22</sup> ΕΕ C της , σ. .

- (3) Η αρχή της αναλογικότητας είναι μία από τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης. Από τη νομολογία<sup>23</sup> προκύπτει ότι τα εθνικά μέτρα που ενδέχεται να παρακωλύσουν ή να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που διασφαλίζονται με τη Συνθήκη θα πρέπει να πληρούν τέσσερις προϋποθέσεις: θα πρέπει να εφαρμόζονται κατά τρόπο που δεν δημιουργεί διακρίσεις· θα πρέπει να δικαιολογούνται βάσει στόχων δημόσιου συμφέροντος· θα πρέπει να είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού· και θα πρέπει να μην είναι δεσμευτικά πέραν του βαθμού που είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού αυτού.
- (4) Η οδηγία 2005/36/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου<sup>24</sup> θέσπισε την υποχρέωση των κρατών μελών να αξιολογούν την αναλογικότητα των απαιτήσεών τους που περιορίζουν την πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή την άσκησή τους και να κοινοποιούν στην Επιτροπή τα αποτελέσματα της αξιολόγησης, δρομολογώντας την αποκαλούμενη διαδικασία αμοιβαίας αξιολόγησης. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, τα κράτη μέλη έπρεπε να εξετάσουν αναλυτικά το σύνολο της νομοθεσίας τους για όλα τα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα στην επικράτειά τους.
- (5) Τα αποτελέσματα της διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης κατέδειξαν έλλειψη σαφήνειας όσον αφορά τα κριτήρια τα οποία πρέπει να χρησιμοποιούν οι εθνικές αρμόδιες αρχές κατά την αξιολόγηση της αναλογικότητας των απαιτήσεων που περιορίζουν την πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή την άσκησή τους, καθώς και ανομοιόμορφο έλεγχο αυτών των μέτρων σε όλα τα επίπεδα ρύθμισης. Συνεπώς, για να αποφευχθεί ο κατακερματισμός της εσωτερικής αγοράς και να εξαλειφθούν οι φραγμοί όσον αφορά την ανάληψη και την άσκηση ορισμένων μισθωτών ή ανεξάρτητων δραστηριοτήτων, είναι απαραίτητο να καθιερωθεί κοινή προσέγγιση σε επίπεδο Ένωσης, που θα εμποδίζει τη θέσπιση δυσανάλογων μέτρων.
- (6) Στην ανακοίνωσή της «Αναβάθμιση της ενιαίας αγοράς: περισσότερες ευκαιρίες για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις»<sup>25</sup> της 28ης Οκτωβρίου 2015, η Επιτροπή αναγνώρισε την ανάγκη να καθοριστεί ένα πλαίσιο ανάλυσης της αναλογικότητας που θα χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη όταν αναθεωρούν ισχύοντα μέτρα για τη νομοθετική κατοχύρωση επαγγελμάτων ή όταν προτείνουν νέες σχετικές ρυθμίσεις.
- (7) Οι δραστηριότητες που καλύπτονται από την παρούσα οδηγία θα πρέπει να αφορούν τα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2005/36/EK. Η παρούσα οδηγία θα πρέπει να εφαρμόζεται παράλληλα με την οδηγία 2005/36/EK και με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων που καθορίζονται σε χωριστή πράξη της Ένωσης όσον αφορά την πρόσβαση σε ένα συγκεκριμένο νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα και την άσκησή του.
- (8) Τα κράτη μέλη θα πρέπει να μπορούν να βασίζονται σε ένα κοινό ρυθμιστικό πλαίσιο βασισμένο σε σαφώς καθορισμένες νομικές έννοιες όσον αφορά τους διάφορους τρόπους νομοθετικής κατοχύρωσης ενός επαγγέλματος στην Ένωση. Υπάρχουν αρκετοί τρόποι με τους οποίους μπορεί να κατοχυρωθεί νομοθετικά ένα επάγγελμα, για παράδειγμα με τον περιορισμό της πρόσβασης σε μια συγκεκριμένη

<sup>23</sup> Υπόθεση C-55/94, *Reinhard Gebhard κατά Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, Συλλογή 1995, σ. I-4165.

<sup>24</sup> Οδηγία 2005/36/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων (ΕΕ L 255 της 30.9.2005, σ. 22).

<sup>25</sup> COM(2015) 550 final.

δραστηριότητα ή της άσκησής της αποκλειστικά στους κατόχους ενός επαγγελματικού προσόντος. Οι εθνικές διατάξεις μπορούν επίσης να ρυθμίζουν έναν από τους τρόπους άσκησης ενός επαγγέλματος μέσω της θέσπισης προϋποθέσεων για τη χρήση επαγγελματικών τίτλων.

- (9) Το βάρος της απόδειξης της αιτιολόγησης και της αναλογικότητας εναπόκειται στα κράτη μέλη. Οι λόγοι της νομοθετικής κατοχύρωσης τους οποίους επικαλείται ένα κράτος μέλος ως αιτιολόγηση θα πρέπει, επομένως, να συνοδεύονται από ανάλυση της καταλληλότητας και της αναλογικότητας του μέτρου που θεσπίζει το εν λόγω κράτος και από συγκεκριμένα στοιχεία που τεκμηριώνουν τα επιχειρήματά του.
- (10) Είναι σκόπιμο να ελέγχεται η αναλογικότητα των διατάξεων που περιορίζουν την πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή την άσκησή τους, ανά τακτά διαστήματα και με συχνότητα κατάλληλη για τη συγκεκριμένη ρύθμιση. Η επανεξέταση της αναλογικότητας μιας περιοριστικής εθνικής νομοθεσίας στον τομέα των νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων δεν θα πρέπει να βασίζεται μόνο στον στόχο αυτής της νομοθεσίας τη στιγμή της θέσπισής της, αλλά και στα αποτελέσματά της, τα οποία αξιολογούνται μετά τη θέσπισή της. Η αξιολόγηση της αναλογικότητας της εθνικής νομοθεσίας θα πρέπει να βασίζεται στις εξελίξεις που έχουν σημειωθεί στον σχετικό τομέα μετά τη θέσπιση της νομοθεσίας.
- (11) Τα κράτη μέλη θα πρέπει να διενεργούν τις αξιολογήσεις της αναλογικότητας με αντικειμενικό και ανεξάρτητο τρόπο, και όταν ένα επάγγελμα κατοχυρώνεται έμμεσα, με παραχώρηση της σχετικής αρμοδιότητας σε συγκεκριμένο επαγγελματικό φορέα. Ειδικότερα, παρότι η μεγαλύτερη εγγύτητα στις τοπικές συνθήκες και οι εξειδικευμένες γνώσεις των τοπικών αρχών, των ρυθμιστικών φορέων ή των επαγγελματικών οργανώσεων μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να τους καθιστούν καταλληλότερους να προσδιορίσουν τον βέλτιστο τρόπο εκπλήρωσης των στόχων δημόσιου συμφέροντος, υπάρχει ιδιαίτερος λόγος ανησυχίας σε περιπτώσεις στις οποίες η επιλογή πολιτικής που υιοθετείται από αυτές τις αρχές ή τους φορείς ευνοεί τους κατεστημένους φορείς εις βάρος των νεοεισερχομένων στην αγορά.
- (12) Όταν η ανάληψη και η άσκηση ορισμένων μισθωτών ή μη μισθωτών δραστηριοτήτων εξαρτάται από την προϋπόθεση της συμμόρφωσης με ορισμένες διατάξεις που σχετίζονται με ειδικά επαγγελματικά προσόντα, και οι οποίες καθορίζονται άμεσα ή έμμεσα από τα κράτη μέλη, είναι απαραίτητο να διασφαλίζεται ότι αυτές οι διατάξεις δικαιολογούνται με βάση στόχους δημόσιου συμφέροντος, όπως αυτούς που προβλέπονται στη Συνθήκη, δηλαδή τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια υγεία, ή επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, που αναγνωρίζονται ως τέτοιοι από τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ. Είναι σημαντικό να διασφαλιστεί ότι οι στόχοι δημόσιου συμφέροντος προσδιορίζονται δεόντως, ώστε να καθοριστεί η ένταση της κανονιστικής ρύθμισης. Για παράδειγμα, για να εξασφαλιστεί υψηλό επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας, τα κράτη μέλη θα πρέπει να διαθέτουν ένα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας για να αποφασίζουν το επίπεδο προστασίας που επιθυμούν να παράσχουν στη δημόσια υγεία και τον τρόπο με τον οποίο θα επιτευχθεί αυτή η προστασία. Είναι επίσης απαραίτητο να διευκρινιστεί ότι στους επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος που αναγνωρίζονται από το Δικαστήριο της ΕΕ συγκαταλέγονται η διαφύλαξη της χρηματοοικονομικής ισορροπίας του συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων, η προστασία των καταναλωτών, των αποδεκτών υπηρεσιών και των εργαζομένων, η διασφάλιση της ορθής απονομής της δικαιοσύνης, η δικαιοσύνη των εμπορικών συναλλαγών, η καταπολέμηση της απάτης και η πρόληψη

της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, η οδική ασφάλεια, η προστασία του περιβάλλοντος, περιλαμβανομένου του αστικού περιβάλλοντος, η υγεία των ζώων, η διανοητική ιδιοκτησία, και η διασφάλιση και διατήρηση της εθνικής ιστορικής και καλλιτεχνικής κληρονομιάς, των στόχων κοινωνικής πολιτικής και των στόχων πολιτιστικής πολιτικής. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία, οι αμιγώς οικονομικοί λόγοι που έχουν ουσιαστικά προστατευτικούς στόχους, καθώς και οι αμιγώς διοικητικοί λόγοι, όπως η διενέργεια ελέγχων ή η συγκέντρωση στατιστικών στοιχείων, δεν μπορούν να αποτελούν επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος.

- (13) Όταν ένα κράτος μέλος προτίθεται να κατοχυρώσει νομοθετικά ένα επάγγελμα ή να τροποποιήσει ισχύοντες κανόνες, θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τη φύση των κινδύνων που σχετίζονται με τους επιδιωκόμενους στόχους δημόσιου συμφέροντος, και ιδίως των κινδύνων για τους καταναλωτές, τους επαγγελματίες ή τρίτους. Θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι, στο πεδίο των επαγγελματικών υπηρεσιών, υπάρχει συνήθως ασυμμετρία πληροφόρησης μεταξύ των καταναλωτών και των επαγγελματιών. Οι επαγγελματίες επιδεικνύουν υψηλό επίπεδο τεχνικών γνώσεων, τις οποίες μπορεί να μην διαθέτουν οι καταναλωτές, οι οποίοι κατά συνέπεια δυσκολεύονται να κρίνουν την ποιότητα των υπηρεσιών που τους παρέχονται.
- (14) Για να εκπληρωθεί η απαίτηση της αναλογικότητας, το μέτρο θα πρέπει να είναι κατάλληλο για τη διασφάλιση της επίτευξης του επιδιωκόμενου στόχου. Ένα μέτρο θα πρέπει να θεωρείται κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου μόνον εάν αντικατοπτρίζει πραγματικά την προσπάθεια επίτευξης του εν λόγω στόχου με συνεπή και συστηματικό τρόπο, για παράδειγμα όταν παρόμοιοι κίνδυνοι που σχετίζονται με ορισμένες δραστηριότητες αντιμετωπίζονται με συγκρίσιμο τρόπο και όταν τυχόν εξαιρέσεις στους σχετικούς περιορισμούς εφαρμόζονται λαμβανομένου υπόψη του δηλωθέντος στόχου. Επιπλέον, το εθνικό μέτρο θα πρέπει να συμβάλλει στην επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου και, επομένως, όταν δεν έχει καμία επίπτωση στη βάση της αιτιολόγησής του δεν θα πρέπει να θεωρείται κατάλληλο.
- (15) Οι απαιτήσεις που συνδέονται με τα επαγγελματικά προσόντα θα πρέπει να θεωρούνται αναγκαίες μόνον όταν τα ισχύοντα μέτρα, όπως ο νόμος περί προστασίας των καταναλωτών, δεν μπορούν να θεωρηθούν κατάλληλα ή πραγματικά αποτελεσματικά για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου.
- (16) Μεταξύ των στοιχείων που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τις εθνικές αρχές, τα σημαντικότερα είναι τα εξής: η σύνδεση μεταξύ του πεδίου επαγγελματικών δραστηριοτήτων που καλύπτεται από ένα επάγγελμα και του απαιτούμενου επαγγελματικού προσόντος· η πολυπλοκότητα των καθηκόντων, ειδικότερα όσον αφορά το επίπεδο, τη φύση και τη διάρκεια της κατάρτισης ή της πείρας που απαιτείται· η ύπαρξη διαφορετικών τρόπων απόκτησης του επαγγελματικού προσόντος· το πεδίο των επαγγελματικών δραστηριοτήτων των οποίων η άσκηση περιορίζεται αποκλειστικά στους κατόχους συγκεκριμένου επαγγελματικού προσόντος, και ιδιαίτερα αν οι αποκλειστικές δραστηριότητες που συνδέονται με ορισμένους επαγγελματίες μπορούν να ασκούνται από κοινού με άλλους επαγγελματίες· και ο βαθμός αυτονομίας στην άσκηση ενός νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος, ιδιαίτερα όταν οι δραστηριότητες που σχετίζονται με ένα νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα ασκούνται υπό τον έλεγχο και την ευθύνη ενός κατάλληλα ειδικευμένου επαγγελματία.

- (17) Όταν ένα κράτος μέλος κατοχυρώνει νομοθετικά ένα επάγγελμα, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι οι τεχνολογικές εξελίξεις ενδέχεται να μειώνουν την ασυμμετρία πληροφόρησης μεταξύ των καταναλωτών και των επαγγελματιών. Δεδομένης της ταχύτητας των τεχνολογικών αλλαγών και της επιστημονικής προόδου, οι επικαιροποιήσεις των απαιτήσεων πρόσβασης μπορεί να είναι ιδιαίτερης σημασίας για ορισμένα επαγγέλματα.
- (18) Οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να λαμβάνουν δεόντως υπόψη τον οικονομικό αντίκτυπο του μέτρου, συμπεριλαμβανομένης μιας ανάλυσης κόστους-οφέλους, ιδίως σε ό,τι αφορά τον βαθμό ανταγωνισμού στην αγορά και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς και τον αντίκτυπο στο δικαίωμα εργασίας και στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών εντός της Ένωσης. Βάσει αυτής της ανάλυσης, τα κράτη μέλη πρέπει να εξακριβώνουν, ειδικότερα, αν ο βαθμός περιορισμού της πρόσβασης σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή της άσκησης αυτών των επαγγελμάτων στην Ένωση είναι αναλογικός με τη σημασία των επιδιωκόμενων στόχων και των προσδοκώμενων οφελών.
- (19) Τα κράτη μέλη θα πρέπει να προβαίνουν σε σύγκριση μεταξύ του σχεδιαζόμενου εθνικού μέτρου και των εναλλακτικών και λιγότερο περιοριστικών λύσεων που θα επέτρεπαν την επίτευξη του ίδιου στόχου, αλλά θα επέβαλλαν λιγότερους περιορισμούς. Όταν τα μέτρα δικαιολογούνται με βάση την προστασία των καταναλωτών και όταν οι εντοπισθέντες κίνδυνοι περιορίζονται στη σχέση μεταξύ του επαγγελματία και του καταναλωτή χωρίς να επηρεάζουν αρνητικά τρίτους, ο στόχος θα μπορούσε να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικά μέσα από τον περιορισμό της πρόσβασης σε δραστηριότητες, όπως η προστασία του επαγγελματικού τίτλου ή η εγγραφή σε επαγγελματικό μητρώο. Η ρύθμιση μέσω αποκλειστικών δραστηριοτήτων θα πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο σε περιπτώσεις όπου τα μέτρα στοχεύουν στην πρόληψη του κινδύνου να πληγούν σοβαρά στόχοι δημόσιου συμφέροντος.
- (20) Οι εθνικές αρχές θα πρέπει να διενεργούν συνολική αξιολόγηση των περιστάσεων υπό τις οποίες θεσπίζεται και εφαρμόζεται το περιοριστικό μέτρο και να εξετάζουν ειδικότερα το σωρευτικό αποτέλεσμα της επιβολής επιπλέον απαιτήσεων πέραν του ειδικού επαγγελματικού προσόντος. Η ανάληψη και άσκηση ορισμένων δραστηριοτήτων μπορεί να εξαρτάται από τη συμμόρφωση με ορισμένες διατάξεις, όπως κανόνες που σχετίζονται με την οργάνωση του επαγγέλματος, υποχρεωτική εγγραφή σε επαγγελματικό φορέα, επαγγελματική δεοντολογία, εποπτεία και ευθύνη. Επομένως, κατά την αξιολόγηση του σωρευτικού αποτελέσματος των μέτρων, οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη και άλλες ισχύουσες απαιτήσεις, όπως είναι π.χ. η συνεχής επαγγελματική εξέλιξη, η υποχρεωτική εγγραφή σε επιμελητήριο, τα συστήματα καταχώρισης ή αδειοδότησης, οι ποσοτικοί περιορισμοί, οι ειδικές απαιτήσεις νομικής μορφής και οι απαιτήσεις εταιρικής συμμετοχής, οι εδαφικοί περιορισμοί, οι περιορισμοί που αφορούν δραστηριότητες πολλαπλών ειδικοτήτων και οι κανόνες περί ασυμβίβαστου, οι απαιτήσεις σε σχέση με την ασφαλιστική κάλυψη καθώς και οι απαιτήσεις γλωσσικών γνώσεων, στον βαθμό που είναι αναγκαίες για την άσκηση του επαγγέλματος. Ένα μέτρο που έχει θεσπιστεί από ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να θεωρηθεί απαραίτητο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου εάν ουσιαστικά επαναλαμβάνει απαιτήσεις που έχουν ήδη θεσπιστεί στο πλαίσιο άλλων κανόνων ή διαδικασιών.
- (21) Είναι σημαντικό για την ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς να εξασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη παρέχουν πληροφόρηση στους πολίτες, στις αντιπροσωπευτικές

ενώσεις ή σε άλλους σχετικούς ενδιαφερόμενους φορείς πριν από τη θέσπιση νέων μέτρων για τον περιορισμό της πρόσβασης σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή της άσκησης αυτών των επαγγελμάτων, και ότι τους παρέχουν την ευκαιρία να εκφράζουν τις απόψεις τους.

- (22) Για να διευκολύνει την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών, κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να ενθαρρύνει τις σχετικές αρμόδιες αρχές να κοινοποιούν στα άλλα κράτη μέλη επαρκείς και τακτικά επικαιροποιούμενες πληροφορίες σχετικά με τη νομοθετική κατοχύρωση επαγγελμάτων.
- (23) Για να αυξηθεί η διαφάνεια και να προαχθούν οι αξιολογήσεις αναλογικότητας με βάση συγκρίσιμα κριτήρια, είναι σημαντικό οι πληροφορίες που υποβάλλονται από τα κράτη μέλη να είναι εύκολα προσβάσιμες στη βάση δεδομένων για τα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα, ώστε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να έχουν τη δυνατότητα να υποβάλλουν παρατηρήσεις.
- (24) Δεδομένου ότι ο στόχος της παρούσας οδηγίας, δηλαδή η άρση των δυσανάλογων περιορισμών στην πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή την άσκηση αυτών των επαγγελμάτων, δεν μπορεί να επιτευχθεί επαρκώς από τα κράτη μέλη, μπορεί όμως, λόγω της κλίμακας της δράσης, να επιτευχθεί καλύτερα σε ενωσιακό επίπεδο, η Ένωση δύναται να λάβει μέτρα, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, όπως διατυπώνεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, όπως διατυπώνεται στο εν λόγω άρθρο, η παρούσα οδηγία δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη του ανωτέρω στόχου,

ΕΞΕΔΩΣΑΝ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΟΔΗΓΙΑ:

#### *Άρθρο 1*

#### *Αντικείμενο*

Η παρούσα οδηγία προβλέπει κανόνες σχετικά με ένα κοινό πλαίσιο για τη διενέργεια αξιολογήσεων αναλογικότητας πριν από τη θέσπιση νέων νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων για τον περιορισμό της πρόσβασης σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή της άσκησης τους, ή την τροποποίηση των υφιστάμενων διατάξεων, με σκοπό να διασφαλίσει την ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

#### *Άρθρο 2*

#### *Πεδίο εφαρμογής*

1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις απαιτήσεις που προβλέπονται στα νομικά συστήματα των κρατών μελών οι οποίες περιορίζουν την πρόσβαση σε ένα νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα ή την άσκηση του, ή έναν από τους τρόπους άσκησης του, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης επαγγελματικών τίτλων και των επαγγελματικών δραστηριοτήτων που επιτρέπονται στους κατόχους του σχετικού τίτλου, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2005/36/EK.

2. Στις περιπτώσεις στις οποίες έχουν θεσπιστεί ειδικές ρυθμίσεις σχετικά με τη νομοθετική κατοχύρωση ενός δεδομένου επαγγέλματος σε χωριστή πράξη της Ένωσης, οι αντίστοιχες διατάξεις της παρούσας οδηγίας δεν εφαρμόζονται.

### *Άρθρο 3*

#### *Ορισμοί*

Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ισχύουν οι ορισμοί της οδηγίας 2005/36/ΕΚ του Συμβουλίου.

Επιπλέον, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

- α) «προστατευόμενος επαγγελματικός τίτλος»: μορφή νομοθετικής κατοχύρωσης ενός επαγγέλματος όπου για τη χρήση του τίτλου σε επαγγελματική δραστηριότητα ή ομάδα επαγγελματιών δραστηριοτήτων απαιτείται συγκεκριμένο επαγγελματικό προσόν στον αντίστοιχο τομέα, δυνάμει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων, είτε άμεσα είτε έμμεσα, και όπου η αθέμιτη χρήση αυτού του τίτλου υπόκειται σε κυρώσεις ή άλλα μέτρα.
- β) «αποκλειστικές δραστηριότητες»: μορφή νομοθετικής κατοχύρωσης ενός επαγγέλματος όπου η πρόσβαση σε επαγγελματική δραστηριότητα ή ομάδα επαγγελματιών δραστηριοτήτων περιορίζεται, άμεσα ή έμμεσα, δυνάμει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων, αποκλειστικά στους ασκούντες ένα νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα, συμπεριλαμβανομένης της περίπτωσης στην οποία η δραστηριότητα ασκείται από κοινού με άλλα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα.

### *Άρθρο 4*

#### *Εκ των προτέρων αξιολόγηση των νέων μέτρων*

1. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι πριν από τη θέσπιση νέων νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων για τον περιορισμό της πρόσβασης σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή της άσκησης τους, ή την τροποποίηση των υφιστάμενων διατάξεων, οι σχετικές αρμόδιες αρχές πραγματοποιούν αξιολόγηση της αναλογικότητάς τους σύμφωνα με τους κανόνες που καθορίζονται στην παρούσα οδηγία.
2. Κάθε διάταξη που αναφέρεται στην παράγραφο 1 συνοδεύεται από λεπτομερή δήλωση που καθιστά δυνατή την εκτίμηση της συμμόρφωσης με την αρχή της αναλογικότητας.
3. Οι λόγοι βάσει των οποίων μια διάταξη θεωρείται δικαιολογημένη, αναγκαία και αναλογική τεκμηριώνονται με ποιοτικά και, όπου είναι εφικτό, ποσοτικά στοιχεία.
4. Τα κράτη μέλη ελέγχουν την αναλογικότητα των νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων που περιορίζουν την πρόσβαση σε νομοθετικά

κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή την άσκησή τους ανά τακτά διαστήματα και με συχνότητα κατάλληλη για τη συγκεκριμένη ρύθμιση, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη τυχόν εξελίξεις που έχουν προκύψει μετά τη θέσπιση του υπό εξέταση μέτρου.

5. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσουν ότι η αξιολόγηση της αναλογικότητας που αναφέρεται στην παράγραφο 1 διενεργείται με αντικειμενικό και ανεξάρτητο τρόπο, μεταξύ άλλων και με τη συμμετοχή ανεξάρτητων φορέων ελέγχου.

## *Άρθρο 5*

### *Αιτιολόγηση βάσει στόχων δημόσιου συμφέροντος*

1. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις για τον περιορισμό της πρόσβασης σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή της άσκησής τους τις οποίες σκοπεύουν να θεσπίσουν και οι τροποποιήσεις τις οποίες σκοπεύουν να επιφέρουν σε υφιστάμενες διατάξεις δικαιολογούνται βάσει στόχων δημόσιου συμφέροντος.
2. Οι σχετικές αρμόδιες αρχές εξετάζουν, ειδικότερα, αν αυτές οι διατάξεις δικαιολογούνται αντικειμενικά βάσει του στόχου της διασφάλισης της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας ή της δημόσιας υγείας, ή βάσει επιτακτικών λόγων δημόσιου συμφέροντος, όπως η διαφύλαξη της χρηματοοικονομικής ισορροπίας του συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων, η προστασία των καταναλωτών, των αποδεκτών των υπηρεσιών και των εργαζομένων, η διασφάλιση της ορθής απονομής της δικαιοσύνης, η δικαιοσύνη των εμπορικών συναλλαγών, η καταπολέμηση της απάτης και η πρόληψη της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, η οδική ασφάλεια, η προστασία του περιβάλλοντος, περιλαμβανομένου του αστικού περιβάλλοντος, η υγεία των ζώων, η διανοητική ιδιοκτησία, η διασφάλιση και διατήρηση της εθνικής ιστορικής και καλλιτεχνικής κληρονομιάς, οι στόχοι κοινωνικής πολιτικής και οι στόχοι πολιτιστικής πολιτικής.
3. Οι λόγοι αμιγώς οικονομικής φύσης που έχουν ουσιαστικά προστατευτικό στόχο ή αποτέλεσμα ή οι αμιγώς διοικητικοί λόγοι δεν αποτελούν επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος που δικαιολογούν τον περιορισμό της πρόσβασης σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή της άσκησής τους.

## *Άρθρο 6*

### *Αναλογικότητα*

1. Πριν από τη θέσπιση νέων νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων για τον περιορισμό της πρόσβασης σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή της άσκησής τους, ή την τροποποίηση των υφιστάμενων διατάξεων, τα κράτη μέλη αξιολογούν αν αυτές οι διατάξεις είναι αναγκαίες και κατάλληλες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου και δεν υπερβαίνουν τα αναγκαία όρια για την επίτευξη του στόχου αυτού.

2. Κατά την αξιολόγηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας των διατάξεων, οι σχετικές αρμόδιες αρχές εξετάζουν ειδικότερα:
- α) τη φύση των κινδύνων που σχετίζονται με τους επιδιωκόμενους στόχους δημόσιου συμφέροντος, και ιδίως των κινδύνων για τους καταναλωτές, τους επαγγελματίες ή τρίτους·
  - β) την καταλληλότητα της διάταξης, κυρίως όσον αφορά το αν είναι ενδεδειγμένη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου και αν πραγματικά ανταποκρίνεται σε αυτόν τον στόχο με συνεπή και συστηματικό τρόπο και, ως εκ τούτου, αντιμετωπίζει τους εντοπισθέντες κινδύνους κατά τρόπο παρόμοιο με συγκρίσιμες δραστηριότητες·
  - γ) την αναγκαιότητα της διάταξης και ειδικότερα το αν οι ισχύοντες κανόνες ειδικού ή γενικότερου χαρακτήρα, όπως η νομοθεσία για την ασφάλεια των προϊόντων ή η νομοθεσία για την προστασία των καταναλωτών, δεν επαρκούν για να προστατεύσουν τον επιδιωκόμενο στόχο·
  - δ) τη σύνδεση μεταξύ του πεδίου των δραστηριοτήτων που καλύπτονται από ένα επάγγελμα ή περιορίζονται αποκλειστικά σε αυτό και του απαιτούμενου επαγγελματικού προσόντος·
  - ε) τη σύνδεση μεταξύ της πολυπλοκότητας των καθηκόντων και της απαραίτητης κατοχής ειδικών επαγγελματικών προσόντων, ειδικότερα όσον αφορά το επίπεδο, τη φύση και τη διάρκεια της κατάρτισης ή της πείρας που απαιτείται, καθώς και την ύπαρξη διαφόρων τρόπων απόκτησης του επαγγελματικού προσόντος·
  - στ) το πεδίο των επαγγελματικών δραστηριοτήτων των οποίων η άσκηση περιορίζεται αποκλειστικά στους κατόχους συγκεκριμένου επαγγελματικού προσόντος, δηλαδή αν και για ποιον λόγο οι αποκλειστικές δραστηριότητες που συνδέονται με ορισμένα επαγγέλματα μπορούν ή δεν μπορούν να ασκούνται από κοινού με άλλα επαγγέλματα·
  - ζ) τον βαθμό αυτονομίας στην άσκηση ενός νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος και τον αντίκτυπο των οργανωτικών και εποπτικών ρυθμίσεων στην επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου, ειδικότερα όταν οι δραστηριότητες που σχετίζονται με ένα νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα ασκούνται υπό τον έλεγχο και την ευθύνη ενός κατάλληλα ειδικευμένου επαγγελματία·
  - η) τις επιστημονικές και τεχνολογικές εξελίξεις που ενδέχεται να μειώνουν την ασυμμετρία πληροφόρησης μεταξύ επαγγελματιών και καταναλωτών·
  - θ) τον οικονομικό αντίκτυπο του μέτρου, κυρίως σε σχέση με τον βαθμό ανταγωνισμού στην αγορά και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς και τον αντίκτυπο στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών εντός της Ένωσης·
  - ι) τη δυνατότητα χρήσης λιγότερο περιοριστικών μέσων για την επίτευξη του στόχου δημόσιου συμφέροντος·

- ια) το σωρευτικό αποτέλεσμα των περιορισμών τόσο στην πρόσβαση στο επάγγελμα όσο και στην άσκησή του, και ιδιαίτερα με ποιον τρόπο καθεμία από αυτές τις απαιτήσεις συμβάλλει στην επίτευξη του ίδιου στόχου δημόσιου συμφέροντος και αν είναι πραγματικά αναγκαία προς τούτο.
3. Για τους σκοπούς της παραγράφου 2 στοιχείο ι), όταν τα μέτρα δικαιολογούνται με βάση την προστασία των καταναλωτών και όταν οι εντοπισθέντες κίνδυνοι περιορίζονται στη σχέση μεταξύ του επαγγελματία και του καταναλωτή χωρίς να επηρεάζουν αρνητικά τρίτους, οι σχετικές αρμόδιες αρχές αξιολογούν ειδικότερα αν ο στόχος μπορεί να επιτευχθεί μέσω της προστασίας του επαγγελματικού τίτλου χωρίς περιορισμό της πρόσβασης στις δραστηριότητες.
4. Για τους σκοπούς της παραγράφου 2 στοιχείο ια), οι σχετικές αρμόδιες αρχές αξιολογούν ειδικότερα το σωρευτικό αποτέλεσμα της επιβολής οποιωνδήποτε από τις ακόλουθες απαιτήσεις:
- α) αποκλειστικές δραστηριότητες, παράλληλα με προστατευόμενο επαγγελματικό τίτλο·
  - β) απαιτήσεις συνεχούς επαγγελματικής εξέλιξης·
  - γ) κανόνες σχετικοί με την οργάνωση του επαγγέλματος, την επαγγελματική δεοντολογία και εποπτεία·
  - δ) υποχρεωτική εγγραφή σε επιμελητήριο, συστήματα καταχώρισης ή αδειοδότησης, ειδικότερα όταν αυτές οι απαιτήσεις συνεπάγονται την κατοχή συγκεκριμένου επαγγελματικού προσόντος·
  - ε) ποσοτικοί περιορισμοί, ειδικότερα απαιτήσεις που περιορίζουν τον αριθμό των αδειών άσκησης μιας δραστηριότητας ή καθορίζουν έναν ελάχιστο ή μέγιστο αριθμό υπαλλήλων, διευθυντών ή εκπροσώπων που διαθέτουν συγκεκριμένα επαγγελματικά προσόντα·
  - στ) ειδικές απαιτήσεις σε σχέση με τη νομική μορφή ή απαιτήσεις που σχετίζονται με την εταιρική συμμετοχή ή τη διοίκηση μιας εταιρείας, στον βαθμό που αυτές οι απαιτήσεις συνδέονται άμεσα με την άσκηση του νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος·
  - ζ) εδαφικοί περιορισμοί, ειδικότερα όταν το επάγγελμα είναι νομοθετικά κατοχυρωμένο σε τμήματα της επικράτειας ενός κράτους μέλους με διαφορετικό τρόπο·
  - η) απαιτήσεις που περιορίζουν την άσκηση ενός νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος από κοινού ή σε εταιρεία, καθώς και κανόνες περί ασυμβίβαστου·
  - θ) απαιτήσεις σχετικά με την ασφαλιστική κάλυψη ή άλλα μέσα προσωπικής ή συλλογικής προστασίας όσον αφορά την επαγγελματική ευθύνη·
  - ι) απαιτήσεις γλωσσικών γνώσεων, στον βαθμό που είναι αναγκαίες για την άσκηση του επαγγέλματος.

## *Άρθρο 7*

### *Πληροφόρηση και συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών*

Τα κράτη μέλη ενημερώνουν, με τα κατάλληλα μέσα, τους πολίτες, τους αποδέκτες των υπηρεσιών, τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και τους σχετικούς ενδιαφερόμενους φορείς, εκτός των μελών του επαγγέλματος, πριν από τη θέσπιση νέων νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων για τον περιορισμό της πρόσβασης σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή της άσκησής τους, ή την τροποποίηση των υφιστάμενων διατάξεων, και τους παρέχουν την ευκαιρία να εκφράσουν τις απόψεις τους.

## *Άρθρο 8*

### *Ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών*

1. Για τους σκοπούς της αποτελεσματικής εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, πριν από τη θέσπιση νέων νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων για τον περιορισμό της πρόσβασης σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα ή της άσκησής τους, ή την τροποποίηση των υφιστάμενων διατάξεων, τα κράτη μέλη ενθαρρύνουν την ανταλλαγή πληροφοριών με τις αρμόδιες αρχές άλλων κρατών μελών για θέματα που καλύπτονται από την παρούσα οδηγία, όπως ο συγκεκριμένος τρόπος νομοθετικής κατοχύρωσης ενός επαγγέλματος ή τα αποτελέσματα της νομοθετικής κατοχύρωσης που έχουν διαπιστωθεί σε παρόμοιους τομείς δραστηριοτήτων, σε τακτική βάση ή, όταν κρίνεται σκόπιμο, σε βάση ad hoc.
2. Τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή σχετικά με τις αρμόδιες αρχές που είναι υπεύθυνες για τη διαβίβαση και λήψη πληροφοριών για τους σκοπούς της εφαρμογής της παραγράφου 1.

## *Άρθρο 9*

### *Διαφάνεια*

1. Οι λόγοι βάσει των οποίων θεωρείται ότι οι διατάξεις, που αξιολογούνται σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, είναι δικαιολογημένες, αναγκαίες και αναλογικές, και οι οποίοι κοινοποιούνται στην Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 59 παράγραφοι 5 και 6 της οδηγίας 2005/36/EK, καταγράφονται από τις σχετικές αρμόδιες αρχές στη βάση δεδομένων για τα νομοθετικά ρυθμιζόμενα επαγγέλματα, που αναφέρεται στο άρθρο 59 παράγραφος 1 της οδηγίας 2005/36/EK, και στη συνέχεια δημοσιοποιούνται από την Επιτροπή.
2. Τα κράτη μέλη και τα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να υποβάλλουν παρατηρήσεις στην Επιτροπή ή στο κράτος μέλος που έχει κοινοποιήσει τις διατάξεις.

## *Άρθρο 10*

### *Επανεξέταση*

1. Έως τις 18 Ιανουαρίου 2024 και ανά πενταετία μετά την ημερομηνία αυτή, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή και την υλοποίηση της παρούσας οδηγίας, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων πτυχών, του πεδίου εφαρμογής και της αποτελεσματικότητάς της.
2. Ανάλογα με την περίπτωση, η έκθεση που αναφέρεται στην παράγραφο 1 συνοδεύεται από σχετικές προτάσεις.

## *Άρθρο 11*

### *Μεταφορά στο εθνικό δίκαιο*

1. Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν προς την παρούσα οδηγία το αργότερο την/στις . Κοινοποιούν αμέσως στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω διατάξεων.  
  
Όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις εν λόγω διατάξεις, αυτές περιέχουν αναφορά στην παρούσα οδηγία ή συνοδεύονται από την αναφορά αυτή κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Ο τρόπος της αναφοράς αποφασίζεται από τα κράτη μέλη.
2. Τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή το κείμενο των βασικών διατάξεων εθνικού δικαίου τις οποίες θεσπίζουν στον τομέα που διέπεται από την παρούσα οδηγία.

## *Άρθρο 12*

### *Έναρξη ισχύος*

Η παρούσα οδηγία αρχίζει να ισχύει την [εικοστή] ημέρα από τη δημοσίευσή της στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

*Άρθρο 13*

*Αποδέκτες*

Η παρούσα οδηγία απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Βρυξέλλες,

*Για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*  
*Ο Πρόεδρος*

*Για το Συμβούλιο*  
*Ο Πρόεδρος*