



Conselho da  
União Europeia

Bruxelas, 13 de janeiro de 2017  
(OR. en)

5281/17

---

---

**Dossiê interinstitucional:  
2016/0404 (COD)**

---

---

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

## **PROPOSTA**

---

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	12 de janeiro de 2017
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2016) 822 final
Assunto:	Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de nova regulamentação das profissões

---

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2016) 822 final.

---

Anexo: COM(2016) 822 final



Bruxelas, 10.1.2017  
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Proposta de

**DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

**relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de nova  
regulamentação das profissões**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

{SWD(2016) 462 final}

{SWD(2016) 463 final}

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DA PROPOSTA

#### • **Justificação e objetivos da proposta**

Um mercado interno mais aprofundado e mais equitativo é uma prioridade máxima da Comissão: «colocar as políticas que criam crescimento e emprego no centro da agenda política»<sup>1</sup>. O Conselho Europeu considerou que «a realização de um mercado único mais aprofundado e mais equitativo será fundamental para a criação de novos empregos, a promoção da produtividade e a garantia de um clima atrativo para o investimento e a inovação»<sup>2</sup>. O papel significativo dos serviços profissionais na economia da UE não pode ser sobrestimado e há inúmeros estudos que demonstram os benefícios inexplorados do desenvolvimento do mercado único dos serviços.

Na ausência de requisitos harmonizados a nível da UE, a regulamentação dos serviços profissionais continua a ser uma prerrogativa dos Estados-Membros. Cabe a cada Estado-Membro decidir se existe a necessidade de intervir e impor normas e restrições para o acesso ou o exercício de uma profissão, desde que os princípios da não discriminação e da proporcionalidade sejam respeitados. Na maioria dos casos, a regulamentação é justificada e até bem-vinda, quando, por exemplo, trata de questões de saúde e segurança. No entanto, para garantir que se adequa aos fins a que se destina e não cria encargos injustificados, a regulamentação deve ser cuidadosamente considerada, a fim de avaliar plenamente os seus efeitos nas partes interessadas e no ambiente empresarial mais vasto. Em consonância com as prioridades de crescimento e emprego da Comissão, é fundamental garantir um enquadramento regulamentar ótimo. Por este motivo, foram anunciadas, no âmbito da Estratégia para o Mercado Único<sup>3</sup>, medidas para introduzir um «teste de proporcionalidade» *ex ante* aquando da reforma da regulamentação dos serviços profissionais.

O direito de trabalhar no sentido da liberdade de exercer a profissão escolhida ou a liberdade de empresa encontra-se consagrado na Carta Fundamental dos Direitos da UE. Os principais benefícios do mercado único da UE incluem a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços. As restrições a estas liberdades são particularmente difíceis de ultrapassar pelas PME. Como tal, as medidas regulamentares devem ser devidamente justificadas, mediante uma avaliação de proporcionalidade aprofundada.

As «profissões regulamentadas» dizem respeito às atividades em que se exige uma qualificação profissional específica; essas profissões encontram-se presentes em todos os setores da economia. Ao longo do tempo, cada Estado-Membro introduziu diferentes regulamentações que refletem tradições antigas, quer sob a forma de regulamentação estatal quer como autorregulamentação de associações profissionais. De um modo geral, houve boas razões para a regulamentação, com base na necessidade de proteger os objetivos essenciais de interesse público, o que confere valor à sociedade, por exemplo, ao clarificar o conhecimento técnico, a formação e as competências que os profissionais deverão ter para assegurar a proteção dos cidadãos. No entanto, a regulamentação inadequada pode colocar um encargo

---

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

<sup>2</sup> <http://www.consilium.europa.eu/pt/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).

sobre o profissional, a empresa e o consumidor; estes encargos podem incluir requisitos de qualificação desproporcionados, grandes reservas de atividades, a filiação obrigatória em associações profissionais ou outras medidas. A este respeito, o Tribunal de Justiça tem sistematicamente defendido que, mesmo sendo aplicada sem qualquer discriminação, a regulamentação nacional das profissões e dos requisitos relativos às qualificações pode prejudicar ou tornar menos atrativo o exercício, por parte dos cidadãos e das empresas da UE, das liberdades fundamentais que lhes foram garantidas pelo Tratado<sup>4</sup>. O Tribunal também defendeu que o facto de um Estado-Membro impor regras menos estritas que as de outro não significa que estas últimas sejam desproporcionadas e incompatíveis com o direito da UE. Cabe aos Estados-Membros avaliar caso a caso, tendo em conta a totalidade do quadro regulamentar para essa profissão, se é necessário colocar restrições ao acesso e à realização de atividades profissionais e quais são as restrições mais adequadas para abordar as preocupações específicas de interesse público.

Em 2013, a Diretiva 2005/36/CE, a Diretiva «Qualificações Profissionais», foi alterada pela Diretiva 2013/55/UE, com vista a modernizar o direito da União no domínio das profissões regulamentadas. Introduziu, igualmente, um exercício de avaliação mútua e de transparência entre os Estados-Membros de todas as suas profissões regulamentadas. Com base nas informações apresentadas pelas autoridades competentes pertinentes durante o processo de avaliação mútua, afigura-se que a realização de uma tal avaliação constituiu um desafio para muitos Estados-Membros<sup>5</sup>. O facto de a maior parte das avaliações não apresentar uma fundamentação adequada sugere a existência de um problema subjacente relacionado com a forma como a necessidade de regulamentação e os seus efeitos no ambiente empresarial mais amplo são avaliados. O processo de avaliação mútua revelou que, atualmente, as decisões regulamentares nem sempre se baseiam numa análise sólida e objetiva ou são efetuadas de forma aberta e transparente. Além disso, e não obstante as discussões aprofundadas e as orientações fornecidas pela Comissão até agora, o processo não impediu a introdução de novas medidas restritivas sem uma análise objetiva e abrangente. Os Estados-Membros introduziram novas regulamentações, tais como, por exemplo, para o exercício da profissão jurídica, ou introduziram ou alargaram reservas de atividades, por exemplo para a consultoria fiscal ou para os guias turísticos, sem qualquer avaliação de proporcionalidade ou com uma avaliação muito superficial.

O atual controlo desigual da regulamentação das profissões em toda a UE tem um impacto negativo na prestação de serviços e na mobilidade dos profissionais. A ação dos Estados-Membros isoladamente não irá, por si só, garantir um quadro jurídico coerente da UE para avaliar a proporcionalidade da regulamentação nacional prevista e resolver os problemas existentes que as autoridades nacionais enfrentam. Os principais objetivos da ação que visam introduzir mais clareza nos critérios aplicáveis, reforçando a fiabilidade, a transparência e a comparabilidade nos Estados-Membros e garantindo a aplicação equitativa das normas, de modo a evitar novos encargos e a fragmentação do mercado único, podem ser alcançados com mais sucesso a nível da UE em virtude da sua dimensão e efeitos, mediante a introdução de um mecanismo comum de avaliação à escala da UE que seja aplicado por todos os Estados-Membros e de forma comparável. Tendo em conta as frequentes alterações à regulamentação profissional, sem qualquer ação por parte da UE, existe o risco de aumentar o fosso entre aqueles que já aplicam as boas práticas regulamentares e avaliam adequadamente

---

<sup>4</sup> Ver processos C-340/89 Vlassopoulou e C-55/94 Gebhard.

<sup>5</sup> Tal como explicado em mais pormenor na avaliação de impacto anexa, ainda não se realizou cerca de um terço das avaliações de proporcionalidade quase um ano após a transposição. Das avaliações recebidas, cerca de 70 % decidiram manter o *statu quo*, com base em avaliações pouco desenvolvidas realizadas.

a proporcionalidade antes de decidirem adotar a regulamentação<sup>6</sup> e os que não o fazem, reforçando as divergências da regulamentação em termos de qualidade. Em última instância, isso tem um efeito negativo no acesso a determinadas profissões e consequências negativas para os consumidores e para a economia.

A fim de resolver a questão, a Comissão anunciou, na estratégia para o mercado único, uma iniciativa que estabelece um teste de proporcionalidade que deverá ser utilizado pelos Estados-Membros antes de adotarem ou alterarem as respetivas regulamentações nacionais das profissões. Existe um considerável potencial para aumentar a criação de crescimento e de emprego por parte dos Estados-Membros através do aumento da transparência das suas profissões regulamentadas, da realização de uma análise mais aprofundada da sua proporcionalidade antes da adoção de novas regras e, simultaneamente, da conclusão das reformas nas respetivas profissões regulamentadas, a fim de modernizar as suas exigências. Tal como descrito na avaliação de impacto que acompanha a presente proposta, inúmeros estudos mostram de que forma as más escolhas regulamentares podem falsear a concorrência ao restringirem a entrada no mercado e, por conseguinte, podem resultar numa perda substancial de oportunidades de emprego e em preços mais elevados para os consumidores, bem como dificultar a livre circulação. Só em termos de criação de emprego, um estudo académico sugere que podem ser criados mais cerca de 700 mil postos de trabalho<sup>7</sup> na UE, se se encontrar uma solução para as regulamentações desnecessárias e desproporcionadas.

O teste de proporcionalidade é, por conseguinte, concebido para apoiar melhores práticas regulamentares e, em última análise, os respetivos resultados. Aplica-se aos requisitos recentemente introduzidos ou revistos relativos ao acesso ou ao exercício de uma profissão regulamentada. Consolidada a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre a proporcionalidade dos requisitos, restringindo o acesso ou o exercício de profissões regulamentadas, mas deixa aos Estados-Membros a decisão sobre o que regulamentar e de que forma, desde que essa decisão seja devidamente fundamentada no seguimento de uma avaliação exaustiva, transparente e objetiva. Tem plenamente em conta a especificidade de cada profissão e o seu quadro regulamentar. Os benefícios de tal iniciativa para os profissionais, os consumidores e as administrações públicas residem, em larga medida, no facto de que iria garantir uma melhor regulamentação das profissões ao impedir a adoção de normas desproporcionadas. O objetivo da presente proposta é, em grande medida, a codificação da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça. O abandono dessa jurisprudência poderia desvirtuar a proposta. A Comissão pode retirar uma proposta se esta estiver desvirtuada.

Uma diretiva da UE iria facilitar significativamente a obrigação de os Estados-Membros respeitarem o princípio da proporcionalidade e garantiria que os Estados-Membros aplicam o teste de proporcionalidade de forma equivalente a todos os níveis de regulamentação, a fim de evitar a fragmentação do mercado único.

A iniciativa visa introduzir clareza e promover testes de proporcionalidade objetivos, fiáveis e abrangentes, a fim de aumentar a confiança e a inovação através de um reexame periódico da regulamentação nacional das profissões. Subjacente a esta ação está o objetivo não só de

---

<sup>6</sup> The World Bank Regular Economic Report Fall 2016: Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue (Relatório Económico Periódico do Banco Mundial, outono de 2016: Crescimento, emprego e integração: serviços em ação), <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>.

<sup>7</sup> «Measuring Prevalence and Labour Market impacts of Occupational Regulation in the EU» (Medição da prevalência e dos impactos no mercado de trabalho da regulamentação profissional na UE), Maria Koumenta, Queen Mary University of London e Mario Pagliero, Collegio Carlo Alberto Torino.

apoiar os Estados-Membros na concretização destes objetivos partilhados, mas de o fazer de forma estruturada e simplificada, a fim de facilitar as suas tarefas administrativas.

- **Coerência com disposições vigentes no domínio de ação**

A proposta é coerente com as disposições em vigor da Diretiva 2005/36/CE e complementa-as.

- **Coerência com outras políticas da União**

A proposta é coerente com as prioridades da Comissão, tal como definidas na sua estratégia para o mercado único, bem como com os objetivos da UE de criar crescimento e emprego, garantir a livre circulação dos profissionais, melhorar o ambiente para as empresas e oferecer possibilidades de escolha aos consumidores.

Outra ação anunciada na estratégia para o mercado único é a orientação periódica sobre as necessidades específicas. Esta iniciativa visa identificar os problemas por país e por profissão, nos quais a reforma do quadro regulamentar seria economicamente vantajosa e com base nos quais a Comissão irá recomendar a ação a nível dos Estados-Membros. Estas duas ações são complementares, na medida em que o teste de proporcionalidade fornecerá o quadro geral para a utilização dos critérios aquando da avaliação da proporcionalidade da regulamentação prevista, uma cláusula de ativação, enquanto a orientação periódica sobre as necessidades de reforma incidirá em questões específicas, identificadas no regulamento em vigor para determinadas profissões ou setores.

A presente proposta é coerente com a iniciativa para melhorar as notificações ao abrigo da Diretiva «Serviços» e complementa-a. Enquanto a última proposta complementa o procedimento de notificação existente aplicável às restrições ao abrigo da Diretiva «Serviços», a presente proposta garante clareza sobre os critérios a utilizar pelos Estados-Membros aquando da avaliação da proporcionalidade do projeto de legislação nacional que regula as profissões e é abrangido pela Diretiva «Qualificações Profissionais». Alguns requisitos da regulamentação nacional das profissões (tais como a forma jurídica ou os limiares da participação) inserem-se no âmbito da Diretiva «Qualificações Profissionais» e da Diretiva «Serviços». Nestes casos, a avaliação da proporcionalidade seguiria as regras da presente proposta e as informações que serão fornecidas no procedimento de notificação ao abrigo da Diretiva «Serviços» teriam de refletir e basear-se nesta avaliação. A coerência entre estes instrumentos é assegurada e a presente proposta não introduz procedimentos de notificação novos.

## 2. **BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE**

- **Base jurídica**

A proposta baseia-se no artigo 46.º, no artigo 53.º, n.º 1, e no artigo 62.º do TFUE.

A União Europeia tem o direito de agir no domínio da regulamentação das profissões para a realização dos objetivos do mercado interno com base nos artigos do TFUE relativos à livre circulação de pessoas e serviços. Em especial, o artigo 46.º do TFUE prevê disposições específicas a adotar no domínio da livre circulação dos trabalhadores, o artigo 53.º, n.º 1, do TFUE prevê a emissão de diretivas respeitantes ao acesso às atividades não assalariadas e ao

seu exercício e o artigo 62.º do TFUE constitui a base para os atos jurídicos sobre o exercício da liberdade de prestação de serviços.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

De acordo com o princípio da subsidiariedade, a UE só deve agir quando os objetivos da ação proposta não podem ser convenientemente realizados pelos Estados-Membros e quando os objetivos podem ser alcançados de forma mais adequada pela UE. Tal como demonstrado pelas informações obtidas na avaliação mútua, os critérios utilizados e a intensidade das avaliações variam significativamente entre os Estados-Membros. Este atual controlo desigual da proporcionalidade da regulamentação das profissões em toda a UE e os impactos decorrentes desta situação têm um impacto substancial na economia mais ampla da UE, na prestação de serviços e na mobilidade dos profissionais. Os estudos realizados de forma independente e os estudos contratados pela Comissão demonstram que a regulamentação desproporcionada tem um impacto negativo na criação de emprego, no crescimento, na escolha do consumidor, nos preços, na inovação, no investimento e no comércio<sup>8</sup>. Além disso, observámos os benefícios que podem resultar das medidas adotadas para reformar a regulamentação e que, além disso, não tiveram qualquer impacto direto na proteção dos legítimos interesses públicos:

- Em Itália, a reforma Bersani de 2006 introduziu novos participantes no mercado, o que conduziu a um aumento global do emprego de jovens farmacêuticos<sup>9</sup>.
- Na Polónia, a reforma da advocacia, que introduziu regras de acesso objetivas, quase triplicou o número de advogados entre 2005 e 2015 e quase duplicou o número de consultores jurídicos sem produzir efeitos negativos nos salários e na qualidade<sup>10</sup>.
- Na Grécia, as reformas resultaram em preços mais baixos para os consumidores de serviços de mediadores imobiliários, de profissões jurídicas, de contabilistas, de consultores fiscais e de fisioterapeutas, profissões que foram liberalizadas pela reforma promulgada em 2011. O número de novas empresas de notários, auditores, guias turísticos e avaliadores profissionais mais do que duplicou em 2014, em comparação com a média anual antes da liberalização<sup>11</sup>.

No entanto, a ação isolada de cada Estado-Membro não irá, por si só, garantir um quadro jurídico coerente da UE para avaliar a proporcionalidade da regulamentação nacional e

---

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, COM(2013) 676; «The Cost of Non-Europe in the Single Market for services» (O custo da não Europa no mercado único dos serviços), Serviço de Investigação do Parlamento Europeu, 2014; «Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators» (Estimativa das majorações do setor dos serviços determinada por indicadores de reformas estruturais), Comissão Europeia, 2015; «Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade» (Heterogeneidade regulamentar enquanto obstáculo ao comércio internacional de serviços), H. Kox, A. Lehour, 2005; «The discriminatory effect of domestic regulations on international services trade: evidence from firm-level data» (O efeito discriminatório das regulamentações nacionais no comércio internacional de serviços: elementos de prova provenientes de dados de empresas), EFIGE, 2012; «Business services – Assessment of Barriers and their Economic Impact» (Serviços empresariais – Avaliação das barreiras e do respetivo impacto económico), Comissão Europeia, 2015; «The Economic Impact of Professional Services Liberalisation» (O impacto económico da liberalização dos serviços profissionais), Comissão Europeia, 2014, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/pdf/ecp533\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp533_en.pdf).

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=9018](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018).

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

resolver os problemas existentes que as autoridades nacionais enfrentam. Por conseguinte, os objetivos da ação, nomeadamente a fiabilidade e a comparabilidade das avaliações de proporcionalidade, poderiam ser alcançados com mais êxito a nível da União mediante a introdução de um mecanismo de avaliação comum à escala da UE, aplicado por todos os Estados-Membros de forma semelhante, em virtude da sua dimensão e efeitos. O direito nacional poderia, assim, refletir os critérios definidos na ação proposta e que teriam de ser considerados pelas autoridades nacionais aquando da avaliação da proporcionalidade da regulamentação nacional nas profissões.

Uma abordagem da UE iria, pois, permitir que as autoridades nacionais realizassem controlos da proporcionalidade abrangentes e comparáveis, através da criação de um quadro jurídico transparente e previsível para avaliar os obstáculos às profissões regulamentadas. O Conselho Europeu tem instado repetidamente a medidas neste domínio. Em fevereiro de 2015, o Conselho Europeu solicitou orientações<sup>12</sup> e, na sequência disso, o Conselho congratulou-se com a inclusão do teste de proporcionalidade na Estratégia para o Mercado Único, afirmando que tal «reitera que o mercado único é o principal motor europeu do crescimento e da criação de emprego, constituindo um fator-chave para o investimento e para aumentar a competitividade da Europa. Salienta que o reforço e o aprofundamento do mercado único exigem medidas urgentes e ambiciosas, tanto a nível da União como a nível nacional, de forma a produzir resultados concretos e pragmáticos que beneficiem diretamente os consumidores e as empresas, em especial as PME»<sup>13</sup>. Mais recentemente, em junho de 2016, o Conselho convidou a Comissão a tomar medidas para «prosseguir com determinação os esforços no sentido de legislar melhor»<sup>14</sup>.

- **Proporcionalidade**

A presente proposta está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, tal como definido no artigo 5.º, n.º 4, do TUE. A opção política selecionada visa encontrar o equilíbrio adequado entre, por um lado, a garantia dos objetivos de interesse público e a qualidade dos serviços e, por outro lado, a melhoria do acesso e o exercício das profissões regulamentadas para os próprios profissionais, garantindo uma maior escolha para os consumidores. A presente proposta respeita o princípio da proporcionalidade, uma vez que as soluções implicam eficiência de custos e a redução dos encargos globais na administração pública, pois estabelece critérios claros para a realização de avaliações de proporcionalidade da regulamentação das profissões e deverá impedir a introdução de encargos de execução decorrentes de futuras medidas desnecessárias. Os encargos administrativos da realização de um teste de proporcionalidade já foram avaliados no contexto da revisão da Diretiva «Qualificações Profissionais» de 2013. Em conformidade com essa avaliação, os custos decorrentes da atual proposta de impor testes de proporcionalidade para futuras imposições regulamentares devem ter um impacto limitado<sup>15</sup>. Este efeito pode ser ligeiramente mais elevado para os Estados-Membros que, atualmente, não estão em conformidade com a aplicação da diretiva. No entanto, é de esperar que possa haver um efeito positivo global em termos de custos administrativos pois, provavelmente, os Estados-Membros ver-se-ão menos confrontados com processos por infração, em resultado de um sistema melhorado. A Comissão tenciona cooperar com os Estados-Membros para continuar a prestar-lhes

---

<sup>12</sup> Conclusões do Conselho sobre a Estratégia para o Mercado Único, 2/3 de março de 2015 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6197-2015-INIT/pt/pdf>.

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

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

<sup>15</sup> Ver a avaliação de impacto apensa.

assistência na aplicação da presente diretiva e a fim de limitar ainda mais os custos. A proposta não vai além do necessário para alcançar os objetivos visados e, de facto, é mais adequada aos seus objetivos. A avaliação mútua seguiu uma rota de «orientação» e revelou uma escassez de elementos de prova que sugiram que as decisões regulamentares assentam, atualmente, numa análise sólida e objetiva ou assumem uma forma aberta e transparente. Quase três anos desde o lançamento da avaliação mútua, cerca de um terço dos testes de proporcionalidade ainda não foram enviados e cerca de 70 % dos que foram recebidos apresentam a conclusão de manter o *statu quo* regulamentar, apesar de acompanhada de um teste de proporcionalidade fraco. Além disso, a taxa de alterações regulamentares nas profissões é elevada e a Comissão tem conhecimento do impulso contínuo de colocar novos encargos regulamentares aos profissionais sem proceder a uma análise prévia adequada com base na proporcionalidade à necessidade, valor ou impacto de tais encargos.

- **Escolha do instrumento**

O instrumento escolhido é uma nova diretiva que concede aos Estados-Membros uma certa flexibilidade em termos de transposição e aplicação, para que consigam captar a essência jurídica e a natureza multifacetada do princípio da proporcionalidade. A diretiva é vinculativa no que diz respeito ao resultado a alcançar e, por conseguinte, constitui um instrumento adequado para a realização do mercado interno, do ponto de vista da livre circulação dos trabalhadores, da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços. Além de se tratar de objetivos da União Europeia, o Tratado também impõe obrigações jurídicas aos Estados-Membros para que, embora a escolha quanto ao facto e à forma de regulamentar uma determinada profissão continue da sua competência, esta permaneça dentro dos limites da justificação, proporcionalidade e necessidade.

A avaliação de impacto descreve exaustivamente a dimensão do problema na regulamentação das profissões e os efeitos que a regulamentação desnecessária tem sobre a economia europeia mais vasta e sublinha os problemas que os Estados-Membros enfrentam quando tentam abordar esta questão de forma adequada. Uma diretiva permitirá aos Estados-Membros assimilar uma avaliação de proporcionalidade abrangente nos respetivos procedimentos legislativos existentes e, dado que a Comissão não está a aplicar nenhuma metodologia, isso permite que os Estados-Membros operem com uma margem discricionária que tenha em conta a sua própria estrutura, sem afetar o objetivo último da presente diretiva: ter um processo de tomada de decisões que seja comparável, transparente, fiável, objetivo e baseado em provas. Por estes motivos, a Comissão considerou que uma diretiva é a resposta mais adequada e eficaz.

### **3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO**

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação em vigor**

Antes da sua revisão substancial em 2013, a Diretiva 2005/36/CE foi objeto de uma avaliação exaustiva sobre as lacunas do processo existente para facilitar a livre circulação dos profissionais. Com base nessas conclusões, a Diretiva 2013/55/UE, que altera a Diretiva 2005/36/CE, introduziu, entre outros requisitos, a obrigação de os Estados-Membros avaliarem a proporcionalidade das suas regulamentações profissionais. Com base nestas avaliações, nos termos do artigo 59.º, n.º 9, a Comissão deverá apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até janeiro de 2017, as suas conclusões definitivas sobre a visão geral

das regulamentações nacionais das profissões e sobre as avaliações de proporcionalidade realizadas pelos Estados-Membros, acompanhadas, se necessário, de propostas para iniciativas complementares. Esta proposta não foi desenvolvida a partir de uma avaliação geral da diretiva, uma vez que esta só foi revista recentemente; no entanto, resulta das avaliações da Comissão e faz parte das iniciativas de acompanhamento predefinidas nos termos do artigo 59.º, n.º 9, da Diretiva 2013/55/UE enquanto conclusão da avaliação da Comissão. A possibilidade de uma nova proposta foi, por conseguinte, prevista como parte das medidas de acompanhamento, a fim de melhorar a aplicação e a eficácia das novas disposições.

- **Consultas das partes interessadas**

Foi realizada uma consulta pública entre 27 de maio e 22 de agosto de 2016. Foi recebido um total de 420 respostas. Estas incluíram respostas apresentadas por pessoas, membros de profissões regulamentadas, associações profissionais, órgãos reguladores, autoridades governamentais e académicos. Houve um amplo consenso entre as partes interessadas de que devem ser tomadas medidas a nível da UE para introduzir clareza e uma abordagem comum no que respeita aos testes de proporcionalidade. A maioria dos inquiridos apoia uma solução vinculativa (diretiva): os utilizadores; os prestadores de serviços, tanto grandes como pequenas empresas; as autoridades públicas e os sindicatos apoiaram a proposta. Algumas associações profissionais foram menos favoráveis. Especificamente, o setor do artesanato alemão e austríaco, que organizou uma resposta idêntica de 100 associações de artesanato para rejeitar a ideia de qualquer ação a nível da UE através de uma diretiva ou da elaboração de orientações. Decidimos manter a resposta organizada<sup>16</sup> ao compilar os resultados da consulta e, ao fazê-lo, ainda conseguimos manter um apoio maioritário à nossa proposta. Além disso, a consulta revelou a necessidade de ação, uma vez que se descobriu uma disparidade de abordagens à análise não só em toda a UE, mas também nos diferentes Estados-Membros. Verificou-se uma falta de clareza em relação à existência de expectativas analíticas e com base na proporcionalidade aquando da conceção da regulamentação, bem como uma abordagem esporádica à consulta e à transparência.

Pode ser consultado um resumo dos resultados em: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/).

Além disso, uma conferência de alto nível realizada pela Comissão em 18 de maio de 2016 permitiu uma troca de pontos de vista mais alargada.

As questões foram igualmente discutidas com os Estados-Membros nas reuniões do Grupo de Alto Nível de 3 de maio de 2016 e de 10 de novembro de 2016.

- **Obtenção e utilização de conhecimentos especializados**

Os resultados da avaliação mútua das profissões regulamentadas, realizada pelos Estados-Membros juntamente com a Comissão, contribuíram para a preparação da presente proposta.

Os estudos da OCDE mostram que a mobilidade laboral é um fator determinante da produtividade que reforça o crescimento económico<sup>17</sup>. Além disso, a Comissão encomendou

---

<sup>16</sup> Em tais casos, a prática aceite seria contar as respostas organizadas como uma só.

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

estudos económicos sobre os efeitos das reformas dos requisitos regulamentares para aceder a certas profissões em quatro países diferentes: Alemanha, Grécia, Itália e Reino Unido<sup>18</sup>.

Além disso, segundo um estudo recente realizado em abril de 2015 nos 28 Estados-Membros, pelo menos 21 % da mão de obra da União Europeia (50 milhões de pessoas) pode ser considerada como trabalhadora numa profissão regulamentada<sup>19</sup>.

- **Avaliação de impacto**

Em conformidade com a sua política de «Legislar Melhor», os serviços da Comissão realizaram uma avaliação de impacto que analisou as diferentes opções políticas e o respetivo impacto nas partes interessadas<sup>20</sup>.

As diferentes opções examinadas na avaliação de impacto foram:

Opção 1 – A emissão de orientações para a proporcionalidade e o intercâmbio aprofundado de informações entre autoridades, estabelecendo um teste de proporcionalidade à escala da UE para as profissões regulamentadas que poderia englobar várias opções.

Opção 2a – Estabelecer os critérios mínimos para a realização de controlos da proporcionalidade, com base na jurisprudência e complementando-a e através da introdução de transparência nas avaliações dos Estados-Membros mediante um instrumento vinculativo (diretiva).

Opção 2b – Aplicar a mesma abordagem da opção 2a, mas através de uma recomendação.

Opção 3a – Acrescentar mais aspetos processuais aos da opção 2a, tais como consultas públicas e revisões periódicas, através de um instrumento vinculativo (diretiva).

Opção 3b – Tem os mesmos aspetos da opção 3a, mas através de uma recomendação.

Com base na consulta, na experiência e nos elementos de prova apresentados mediante uma avaliação de impacto, a Comissão concluiu que a melhor opção para melhorar a situação existente é a opção 3a:

Opção 1 – Uma abordagem de orientação já foi testada: em primeiro lugar, através da emissão de uma comunicação em 2013 e, em seguida, através de uma rede e de orientações previstas para apoiar a avaliação mútua bienal, que se revelaram incapazes de resolver, de forma adequada, os problemas regulamentares descobertos. Além disso, a Comissão tem colaborado, de forma intensa, com os Estados-Membros para os incentivar a dar uma melhor resposta às questões da proporcionalidade (através de visitas aos Estados-Membros, uma conferência, Fóruns do Mercado Único e seminários).

Opção 2a – Iria abordar os problemas com que os Estados-Membros se defrontam aquando da interpretação da jurisprudência, bem como a clareza dos critérios a avaliar e, por conseguinte,

---

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=9018](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018).

<sup>19</sup> M. Koumenta e M. Pagliero (2016), «Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU» (Medição da prevalência e dos impactos no mercado de trabalho da regulamentação profissional na UE). Ver: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.

<sup>20</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Avaliação de impacto que acompanha a presente proposta (SWD(2016) 463).

contribuir, de alguma forma, para melhorar a qualidade das avaliações e os seus resultados finais.

Opção 2b – Esta opção e a opção 3b têm as mesmas desvantagens que a opção 1. Uma via «opcional» não iria resolver a questão de os Estados-Membros ignorarem a prática de realizar um teste de proporcionalidade e, conseqüentemente, não pode ser considerada como impedimento à futura introdução de encargos desnecessários ou como um mecanismo eficaz para eliminar os problemas identificados nos reexames. Por último, estes mesmos condicionalismos iriam limitar a possibilidade de partilhar informações de forma mais transparente com os cidadãos e as partes interessadas.

Opção 3a – Os reexames periódicos iriam garantir que a regulamentação que já não é adequada fosse suprimida, enquanto a inclusão de uma consulta iria apoiar uma maior participação de todas as partes interessadas, incluindo os organismos dos consumidores e os cidadãos, a fim de assegurar que os seus interesses também são considerados.

Opção 3b – Tal como acontece com a opção 2b, uma abordagem eletiva não pode garantir que estas medidas sejam tomadas.

Dada a experiência e as avaliações efetuadas na preparação desta proposta, pode concluir-se que uma via discricionária, uma recomendação, não iria obrigar à análise necessária, especialmente nos casos mais difíceis. A obrigação geral de realizar reexames periódicos para informar todas as partes interessadas e a obrigação de garantir um mínimo de objetividade e imparcialidade só podem ser abordadas se forem juridicamente executadas e apenas uma diretiva o pode garantir.

Em 9 de outubro de 2016, o Comité de Controlo da Regulamentação emitiu um parecer positivo sobre esta iniciativa. As principais recomendações do comité foram que a proposta deverá apresentar uma análise mais aprofundada sobre a sua concordância com outras iniciativas, explicar melhor a escala do problema e a razão pela qual as estruturas atuais não são capazes de resolvê-lo, explicar mais detalhadamente o modo como as disposições previstas na proposta funcionarão e desenvolver os pontos de vista das partes interessadas, bem como o impacto nas PME, nos consumidores e nas autoridades nacionais. Este facto foi devidamente tido em consideração.

O parecer pode ser consultado em:

[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).

As diferentes opções políticas e o respetivo impacto nas partes interessadas são analisados em pormenor na avaliação de impacto que está disponível no seguinte sítio:

[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).

- **Adequação e simplificação da legislação**

A avaliação mútua realizada pelos Estados-Membros juntamente com a Comissão em 2014-2016 revelou o controlo desigual das medidas regulamentares nacionais e a falta de clareza quanto aos critérios a utilizar para as avaliações de proporcionalidade. A conclusão é que as avaliações de proporcionalidade efetuadas a nível nacional e baseadas na jurisprudência do Tribunal de Justiça e nas abordagens nacionais não estão a atingir, na sua forma atual, o potencial de aumentar o valor para a realização do mercado único.

- **Direitos fundamentais**

A proposta promove os direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, nomeadamente a liberdade de escolher uma atividade profissional e a liberdade de empresa.

#### 4. **INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL**

A proposta não tem incidência no orçamento da UE.

#### 5. **OUTROS ELEMENTOS**

- **Planos de execução e mecanismos de acompanhamento, avaliação e informação**

A Comissão informará regularmente o Parlamento Europeu e o Conselho sobre a execução e o desempenho do teste de proporcionalidade a nível nacional. Está previsto que esta avaliação seja efetuada ao mesmo tempo que a avaliação da Diretiva «Qualificações Profissionais».

- **Documentos explicativos (para as diretivas)**

A presente proposta não necessita de documentos explicativos suplementares para acompanhar a transposição para o direito nacional, dado que se baseia na jurisprudência existente e em princípios básicos para uma melhor regulamentação. No entanto, se for caso disso, a Comissão pode apresentar orientações suplementares.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

Os artigos 1.º e 2.º dizem respeito ao objeto e ao âmbito de aplicação da diretiva, a saber a criação de um quadro jurídico para a realização de avaliações de proporcionalidade antes da introdução de novas medidas legislativas, regulamentares ou administrativas ou da alteração das existentes, que limitem o acesso às profissões regulamentadas ou o seu exercício. Os testes de proporcionalidade que abrangem a regulamentação de profissões específicas, introduzidos por outros instrumentos da UE, não são contemplados pela presente diretiva.

O artigo 3.º estabelece as definições utilizadas na proposta, que são, em grande medida, comuns às definições estipuladas na Diretiva 2005/36/CE. Além disso, são fornecidas definições para os dois principais tipos de regulamentação das profissões, a saber «atividades reservadas» e «título profissional protegido».

O artigo 4.º estabelece a obrigação de os Estados-Membros realizarem uma avaliação de proporcionalidade *ex ante*, apoiada por elementos de prova qualitativos e, sempre que possível, quantitativos.

O artigo 5.º enumera as justificações assentes nos objetivos de interesse público com base no TFUE ou reconhecidas como tal pelo Tribunal de Justiça. Com base na jurisprudência assente, os motivos de natureza puramente económica, visando objetivos ou efeitos essencialmente protecionistas, ou os motivos puramente administrativos não podem constituir razões imperiosas de interesse público.

O artigo 6.º, n.º 1, estabelece a obrigação geral de os Estados-Membros, antes de introduzirem novas disposições ou alterarem as disposições em vigor restringindo o acesso ou o exercício de profissões regulamentadas, avaliarem se essas disposições são necessárias e adequadas

para garantir a consecução do objetivo prosseguido e se não excedem o necessário para atingir esse objetivo. O artigo 6.º, n.º 2, estipula ainda os critérios principais que têm de ser tidos em conta pelas autoridades competentes, tais como a natureza dos riscos, o âmbito das atividades reservadas a uma profissão, a relação entre as qualificações e as atividades, o impacto económico da medida, etc. O artigo 6.º, n.º 3, especifica a utilização de meios menos restritivos para alcançar o objetivo visado, tais como a utilização do título profissional protegido, sem reserva das atividades para uma profissão específica. O artigo 6.º, n.º 4, fornece uma visão geral dos elementos a ter em consideração aquando da análise do efeito cumulativo de todas as medidas em vigor, restringindo o acesso a determinadas profissões ou o seu exercício.

O artigo 7.º estabelece a obrigação de informar todas as partes interessadas antes da introdução de novas medidas, dando-lhes a possibilidade de apresentarem os seus pontos de vista.

O artigo 8.º prevê o intercâmbio de informações entre as autoridades competentes dos diferentes Estados-Membros, permitindo ao Estado-Membro que pretende reformar uma profissão recolher informações sobre a experiência de outros Estados-Membros.

O artigo 9.º prevê transparência nas avaliações de proporcionalidade.

O artigo 10.º prevê um reexame periódico da diretiva.

O artigo 11.º diz respeito à transposição da diretiva.

O artigo 12.º especifica a data de entrada em vigor da diretiva.

O artigo 13.º especifica os destinatários da diretiva.

Proposta de

**DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

**relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de nova regulamentação das profissões**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 46.º, o artigo 53.º, n.º 1, e o artigo 62.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu<sup>21</sup>,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões<sup>22</sup>

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) A liberdade de escolher uma atividade profissional é um direito fundamental. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia assegura a liberdade de escolha de uma atividade profissional, bem como a liberdade de empresa. A liberdade de circulação de trabalhadores, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços são princípios fundamentais do mercado interno da União consagrados no Tratado. As regras nacionais de organização do acesso às profissões regulamentadas não deverão, por conseguinte, constituir um obstáculo desproporcionado e injustificado ao exercício desses direitos fundamentais.
- (2) Na ausência de disposições, no direito da União, que visem especificamente harmonizar os requisitos em matéria de acesso a uma profissão regulamentada, ou do seu exercício, é da competência dos Estados-Membros decidir se e como regulamentar uma profissão respeitando os limites dos princípios da não discriminação e da proporcionalidade.
- (3) O princípio da proporcionalidade é um dos princípios gerais do direito da União. Resulta da jurisprudência<sup>23</sup> que as medidas nacionais suscetíveis de afetar ou tornar

---

<sup>21</sup> JO C de , p. .

<sup>22</sup> JO C de , p. .

menos atraente o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado devem preencher quatro condições: aplicarem-se de modo não discriminatório; justificarem-se por objetivos de interesse público; serem adequadas para garantir a realização do objetivo que prosseguem; e não ultrapassarem o que é necessário para atingir esse objetivo.

- (4) A Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>24</sup> estabeleceu a obrigação de os Estados-Membros avaliarem a proporcionalidade dos seus requisitos que restrinjam o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, e de comunicarem à Comissão os resultados dessa avaliação, lançando assim o chamado processo de avaliação mútua. Esse processo implicava que os Estados-Membros examinassem toda a sua legislação sobre todas as profissões regulamentadas nos seus territórios.
- (5) Os resultados do processo de avaliação mútua revelaram falta de clareza no que respeita aos critérios a utilizar pelas autoridades nacionais competentes ao avaliarem a proporcionalidade dos requisitos que restringem o acesso a profissões regulamentadas, ou o seu exercício, bem como discrepâncias no escrutínio dessas medidas a todos os níveis da regulamentação. A fim de evitar a fragmentação do mercado interno e suprimir os entraves ao acesso e ao exercício de certas atividades por conta de outrem ou por conta própria, é, portanto, necessário estabelecer uma abordagem comum a nível da União, a fim de prevenir que sejam adotadas medidas desproporcionadas.
- (6) Na sua Comunicação, de 28 de outubro de 2015, «Melhorar o Mercado Único: mais oportunidades para os cidadãos e as empresas»<sup>25</sup>, a Comissão identificou a necessidade de adotar um quadro analítico da proporcionalidade para os Estados-Membros analisarem a regulamentação profissional em vigor ou proporem uma nova regulamentação.
- (7) As atividades contempladas pela presente diretiva devem dizer respeito às profissões regulamentadas abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2005/36/CE. A presente diretiva deve aplicar-se cumulativamente com a Diretiva 2005/36/CE, sem prejuízo de outras disposições estabelecidas em outros atos da União relativos ao acesso a uma determinada profissão regulamentada ou ao seu exercício.
- (8) Os Estados-Membros devem poder contar com um quadro regulamentar comum baseado em noções jurídicas, claramente definidas, sobre diferentes formas de regulamentar uma profissão em toda a União. Há várias formas de regulamentar uma profissão, por exemplo reservando o acesso a uma atividade específica, ou o seu exercício, aos titulares de uma qualificação profissional. As disposições nacionais podem também regulamentar uma das modalidades de exercício de uma profissão, ao estabelecerem as condições de utilização dos títulos profissionais.
- (9) O ónus da prova em matéria de justificação e proporcionalidade recai sobre os Estados-Membros. As razões invocadas como justificação para a regulamentação por um Estado-Membro devem ser acompanhadas de uma análise da adequação e da

---

<sup>23</sup> Processo C-55/94 Reinhard Gebhard contra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, [1995] Colet. I-4165.

<sup>24</sup> Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO L 255 de 30.9.2005, p. 22).

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

proporcionalidade da medida adotada pelo Estado e de elementos específicos que permitam sustentar a sua argumentação.

- (10) Deve controlar-se a proporcionalidade das disposições que limitam o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, de forma regular e com uma frequência adequada à regulamentação em causa. A análise da proporcionalidade da legislação nacional restritiva no domínio das profissões regulamentadas deve ter por base não só o objetivo da referida legislação no momento da sua aprovação, mas também os efeitos da legislação, avaliados após a sua aprovação. A avaliação da proporcionalidade da legislação nacional deve basear-se nos desenvolvimentos ocorridos na área desde a aprovação da legislação.
- (11) Os Estados-Membros devem proceder a avaliações de proporcionalidade, de forma objetiva e imparcial, incluindo sempre que uma profissão esteja indiretamente regulamentada, concedendo a um organismo profissional o poder de o fazer. Em especial, não obstante a maior proximidade às condições locais e ao conhecimento especializado das autoridades locais, dos órgãos reguladores ou das organizações profissionais poder, em certos casos, torná-los mais bem colocados para a avaliação e assim para identificarem a melhor forma de cumprir os objetivos de interesse público, existem ainda assim motivos de preocupação, particularmente nos casos em que a escolha de política dessas autoridades ou organismos beneficia os operadores estabelecidos a expensas dos novos operadores no mercado.
- (12) Sempre que o acesso a certas atividades por conta de outrem ou por conta própria ou o seu exercício tenham de respeitar determinadas disposições relacionadas com qualificações profissionais específicas, previstas, direta ou indiretamente, pelos Estados-Membros, é necessário assegurar que essas disposições sejam justificadas por objetivos de interesse público, como os contemplados pela aceção do termo no Tratado, a saber, política pública, segurança pública e saúde pública, ou por razões imperiosas de interesse geral, reconhecidas como tal pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. É importante assegurar que os objetivos de interesse público são adequadamente identificados, a fim de determinar a intensidade da regulamentação. Por exemplo, para assegurar um elevado nível de proteção da saúde pública, os Estados-Membros devem beneficiar de uma margem de apreciação para decidir sobre o grau de proteção que desejam conceder à saúde pública e sobre o modo como essa proteção deve ser alcançada. É igualmente necessário clarificar que, entre as razões imperiosas de interesse geral, reconhecidas pelo Tribunal de Justiça, se encontram a preservação do equilíbrio financeiro do regime de segurança social; a defesa dos consumidores, dos destinatários dos serviços e dos trabalhadores; a salvaguarda de uma administração adequada da justiça; a lealdade das transações comerciais; a luta contra a fraude e a prevenção da evasão e elisão fiscais; a segurança rodoviária; a proteção do ambiente e do ambiente urbano; a saúde animal; a propriedade intelectual; a preservação e conservação do património histórico e artístico nacional, objetivos da política social e objetivos da política cultural. De acordo com a jurisprudência constante, razões puramente económicas, que tenham essencialmente objetivos protecionistas, bem como razões puramente administrativas, tais como a realização de controlos ou a recolha de estatísticas, não podem ser consideradas razões imperiosas de interesse geral.
- (13) Sempre que um Estado-Membro pretenda regulamentar uma profissão ou alterar as regras em vigor, deve ter em conta a natureza dos riscos relacionados com os objetivos

de interesse público prosseguidos, em especial os riscos para os consumidores, os profissionais ou terceiros. Importa igualmente ter em consideração que, no domínio dos serviços profissionais, existe normalmente uma assimetria em termos de informações entre os consumidores e os profissionais. Os profissionais apresentam um elevado nível de conhecimentos técnicos de que os consumidores poderão não dispor, pelo que estes podem considerar difícil apreciar a qualidade dos serviços que lhes são prestados.

- (14) Para cumprir o requisito da proporcionalidade, a medida deve ser adequada para garantir a consecução do objetivo prosseguido. Uma medida só deve ser considerada adequada para garantir a consecução do objetivo prosseguido se refletir verdadeiramente a preocupação de atingir esse objetivo, de forma coerente e sistemática, por exemplo quando riscos semelhantes, relacionados com determinadas atividades, são tratados de forma comparável e sempre que eventuais exceções às restrições em causa sejam aplicadas em conformidade com o objetivo declarado. Além disso, a medida nacional deverá contribuir para alcançar o objetivo prosseguido, de modo que, se não tiver qualquer efeito nos motivos em que assentam as justificações, não deve ser considerada adequada.
- (15) Os requisitos ligados às qualificações profissionais devem ser entendidos como necessários apenas quando as medidas existentes, tais como o direito de defesa do consumidor, não possam ser consideradas adequadas ou verdadeiramente eficazes para alcançar o objetivo prosseguido.
- (16) Entre os elementos a tomar em consideração pelas autoridades nacionais, são da maior importância os seguintes: a relação entre o âmbito das atividades profissionais abrangidas por uma profissão e a qualificação profissional exigida; a complexidade das tarefas, em especial no que diz respeito ao nível, à natureza e à duração da formação ou experiência exigidas; a existência de diferentes vias para obter a qualificação profissional; o âmbito das atividades profissionais, reservadas aos titulares de uma dada qualificação profissional, nomeadamente se as atividades reservadas a certos profissionais puderem ser partilhadas com outros profissionais; o grau de autonomia no exercício de uma profissão regulamentada, em especial sempre que as atividades relativas a uma profissão regulamentada sejam exercidas sob o controlo e a responsabilidade de um profissional devidamente qualificado.
- (17) Sempre que um Estado-Membro regulamenta uma profissão, deve ter em conta o facto de a evolução tecnológica poder reduzir a assimetria da informação entre consumidores e profissionais. Tendo em conta a rapidez da evolução tecnológica e do progresso científico, a atualização dos requisitos de acesso poderá revestir-se de especial importância para várias profissões.
- (18) O impacto económico da medida, incluindo uma análise custo-benefício com especial destaque para o grau de concorrência no mercado e para a qualidade do serviço prestado, bem como o impacto sobre o direito ao trabalho e a livre circulação de pessoas e serviços na União, deve ser devidamente tido em conta pelas autoridades competentes. Com base nesta análise, os Estados-Membros devem verificar, em especial, se a extensão da restrição do acesso a profissões regulamentadas, ou do seu exercício, no seio da União, é proporcional à importância dos objetivos prosseguidos e dos ganhos esperados.

- (19) Os Estados-Membros devem proceder a uma comparação entre a medida nacional em questão e as alternativas menos restritivas, que permitam que o mesmo objetivo seja atingido, impondo menos restrições. Sempre que as medidas sejam justificadas pela proteção dos consumidores e sempre que os riscos identificados estejam limitados às relações entre profissionais e consumidores sem implicações negativas para terceiros, o objetivo pode ser alcançado por meios menos restritivos do que o é a reserva de atividades profissionais, tais como a proteção do título profissional ou a inscrição num registo profissional. A regulamentação por via de reserva de atividades deve ser utilizada apenas nos casos em que as medidas visam impedir o risco de danos graves nos objetivos de interesse público.
- (20) As autoridades nacionais devem efetuar uma avaliação global das circunstâncias em que a medida restritiva é adotada e aplicada, bem como analisar, particularmente, o efeito cumulativo da imposição de várias exigências além da qualificação profissional específica. O acesso a certas atividades, bem como o seu exercício, pode estar subordinado ao cumprimento de determinadas disposições, tais como regras relativas à organização da profissão, filiação obrigatória num organismo profissional, deontologia profissional, responsabilidade e supervisão. Por conseguinte, ao avaliar o efeito cumulativo das medidas, as autoridades competentes devem também ter em conta outros requisitos, designadamente: desenvolvimento profissional contínuo, filiação obrigatória numa câmara, regimes de registo ou autorização, restrições quantitativas, requisitos específicos de estatuto jurídico e requisitos de participação, restrições territoriais, restrições de caráter multidisciplinar e regras de incompatibilidade, requisitos relativos à cobertura de seguro, bem como requisitos relativos aos conhecimentos linguísticos, na medida do necessário para exercer a profissão. A medida introduzida por um Estado-Membro não pode ser considerada necessária para atingir o objetivo prosseguido se se limitar a duplicar requisitos que já tenham sido introduzidos no âmbito de outras regras e outros procedimentos.
- (21) É essencial, para o bom funcionamento do mercado interno, assegurar que os Estados-Membros prestam informações aos cidadãos, às associações representativas ou a outras partes interessadas pertinentes antes da introdução de novas medidas que restrinjam o acesso a profissões regulamentadas, ou ao seu exercício, dando-lhes oportunidade de apresentarem as suas observações.
- (22) A fim de facilitar o intercâmbio de práticas de excelência, os Estados-Membros devem incentivar as autoridades competentes a partilharem informações adequadas e regularmente atualizadas com os outros Estados-Membros em matéria de regulamentação das profissões.
- (23) A fim de aumentar a transparência e promover avaliações de proporcionalidade baseadas em critérios comparáveis, é importante que as informações apresentadas pelos Estados-Membros sejam facilmente acessíveis na base de dados das profissões regulamentadas, a fim de permitir que todos os interessados apresentem as suas observações.
- (24) Atendendo a que os objetivos da diretiva, ou seja, a eliminação de restrições desproporcionadas ao acesso ou ao exercício de profissões regulamentadas, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, mas podem, devido à dimensão da ação prevista, ser mais bem alcançados ao nível da União, esta pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade, consagrado no

artigo 5.º do Tratado da União Europeia. De acordo com o princípio da proporcionalidade, estabelecido no mesmo artigo, a presente diretiva não vai além do que é necessário para alcançar esses objetivos,

ADOTARAM A PRESENTE DIRETIVA:

### *Artigo 1.º*

#### *Objeto*

A presente diretiva estabelece as regras relativas a um quadro comum para a realização de avaliações de proporcionalidade, antes da introdução de novas medidas legislativas, regulamentares ou administrativas que limitem o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, ou da alteração das existentes, com vista a assegurar o bom funcionamento do mercado interno.

### *Artigo 2.º*

#### *Âmbito de aplicação*

1. A presente diretiva é aplicável aos requisitos previstos nos sistemas jurídicos dos Estados-Membros que limitem o acesso a uma profissão regulamentada, ou o seu exercício, ou uma das suas modalidades de exercício, incluindo o uso do título profissional e as atividades profissionais autorizadas sob esse título, de acordo com o âmbito de aplicação da Diretiva 2005/36/CE.
2. Sempre que as disposições específicas relativas à regulamentação de uma determinada profissão sejam estabelecidas num outro ato da União, as disposições correspondentes da presente diretiva não se aplicam.

### *Artigo 3.º*

#### *Definições*

Para efeitos da presente diretiva, são aplicáveis as definições da Diretiva 2005/36/CE.

Além disso, aplicam-se as seguintes definições:

- (a) «Título profissional protegido», forma de regulamentação de uma profissão em que a utilização de um título, no âmbito de uma atividade profissional ou grupo de atividades profissionais, está, direta ou indiretamente, sujeita a uma determinada qualificação profissional no domínio em causa, por força de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas e sempre que a utilização abusiva desse título esteja sujeita a sanções ou outras medidas.
- (b) «Atividades reservadas», forma de regulamentação de uma profissão em que o acesso a uma atividade profissional ou grupo de atividades profissionais está,

direta ou indiretamente, reservado, por força de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, aos membros de uma profissão regulamentada, incluindo sempre que a atividade seja partilhada com outras profissões regulamentadas.

#### *Artigo 4.º*

##### *Avaliação ex ante das novas medidas*

1. Os Estados-Membros devem assegurar que, antes da introdução de novas medidas legislativas, regulamentares ou administrativas que limitem o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, ou da alteração das existentes, as autoridades competentes realizam uma avaliação da sua proporcionalidade, em conformidade com as regras estabelecidas na presente diretiva.
2. Qualquer disposição a que se refira o n.º 1 deve ser acompanhada de uma declaração pormenorizada que permita avaliar a conformidade com o princípio da proporcionalidade.
3. As razões que permitem considerar que uma disposição é justificada, necessária e proporcionada devem assentar em elementos de prova qualitativos e, sempre que possível, quantitativos.
4. Os Estados-Membros devem controlar a proporcionalidade das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas que limitam o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, de forma regular e com uma frequência adequada ao regulamento em causa, tendo devidamente em consideração quaisquer desenvolvimentos ocorridos após a adoção da medida em questão.
5. Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar que a avaliação da proporcionalidade a que se refere o n.º 1 é efetuada de forma objetiva e imparcial, incluindo através da participação de organismos de controlo independentes.

#### *Artigo 5.º*

##### *Justificação com base em objetivos de interesse público*

1. Os Estados-Membros devem assegurar que as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas que limitam o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, e que pretendem introduzir, bem como as alterações que tencionam efetuar às disposições em vigor, são justificadas por objetivos de interesse público.
2. As autoridades competentes devem ponderar, em especial, se essas disposições são objetivamente justificadas por questões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública, ou por razões imperiosas de interesse público, tais como a preservação do equilíbrio financeiro do regime de segurança social, a proteção dos consumidores, dos beneficiários dos serviços e dos trabalhadores, a salvaguarda da boa

administração da justiça, a equidade das operações comerciais, o combate à fraude e a prevenção da evasão e elisão fiscais, a segurança rodoviária, a proteção do ambiente e do ambiente urbano, a saúde dos animais, a propriedade intelectual, a preservação e conservação do património histórico e artístico nacional, os objetivos da política social e os objetivos da política cultural.

3. Os motivos de natureza puramente económica, visando objetivos ou efeitos essencialmente protecionistas, ou os motivos puramente administrativos não podem constituir razões imperiosas de interesse público, que justifiquem uma restrição ao acesso a profissões regulamentadas ou ao seu exercício.

#### *Artigo 6.º*

#### *Proporcionalidade*

1. Antes da introdução de novas medidas legislativas, regulamentares ou administrativas que limitem o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, ou da alteração das medidas existentes, os Estados-Membros devem avaliar se essas disposições são necessárias e adequadas à consecução do objetivo prosseguido e não excedem o necessário para o atingir.
2. Ao avaliar a necessidade e a proporcionalidade das disposições, as autoridades competentes devem ponderar especialmente:
  - (c) A natureza dos riscos relacionados com os objetivos de interesse público prosseguidos, em especial os riscos para os consumidores, os profissionais ou terceiros;
  - (d) A adequação da disposição, nomeadamente no que respeita à adequação para atingir o objetivo visado, e a probabilidade de a mesma refletir efetivamente esse objetivo de forma coerente e sistemática, abordando, assim, os riscos identificados de um modo semelhante, por exemplo, em atividades comparáveis;
  - (e) A necessidade da disposição e, nomeadamente, a possibilidade de as regras em vigor, de natureza específica ou mais geral, tais como a legislação relativa à segurança do produto ou à defesa do consumidor, não serem suficientes para proteger o objetivo prosseguido;
  - (f) A relação entre o âmbito das atividades abrangidas por uma profissão ou a ela reservadas e as qualificações profissionais necessárias;
  - (g) A relação entre a complexidade das funções e a obrigação de obter qualificações profissionais específicas, nomeadamente no que diz respeito ao nível, à natureza e à duração da formação ou da experiência exigidas, bem como à existência de diferentes vias para obter essas qualificações profissionais;
  - (h) O âmbito das atividades profissionais reservadas aos titulares de uma qualificação profissional específica, ou seja, se e por que razão as atividades

reservadas a certas profissões podem ou não ser partilhadas com outros profissionais;

- (i) O grau de autonomia no exercício de uma profissão regulamentada e o impacto dos mecanismos de organização e supervisão na consecução do objetivo prosseguido, em especial quando as atividades relativas a uma profissão regulamentada são exercidas sob o controlo e a responsabilidade de um profissional devidamente qualificado;
  - (j) Os progressos científicos e tecnológicos suscetíveis de reduzir a assimetria das informações trocadas entre profissionais e consumidores;
  - (k) O impacto económico da medida, com especial destaque para o grau de concorrência no mercado e a qualidade do serviço prestado, bem como o impacto na livre circulação de pessoas e serviços na União;
  - (l) A possibilidade de utilizar meios menos restritivos para alcançar o objetivo de interesse público;
  - (m) O efeito cumulativo das restrições ao acesso e ao exercício da profissão e, em particular, o modo como cada um desses requisitos, caso sejam necessários, contribui para alcançar o mesmo objetivo de interesse público.
3. Para efeitos do n.º 2, alínea j), sempre que as medidas sejam justificadas com a proteção dos consumidores e sempre que os riscos identificados estejam limitados às relações entre profissionais e consumidores sem afetar negativamente terceiros, as autoridades competentes devem determinar, nomeadamente, se o objetivo pode ser alcançado por um título profissional protegido sem ser necessária a reserva de atividades.
4. Para efeitos do n.º 2, alínea k), as autoridades competentes devem avaliar, nomeadamente, o efeito cumulativo da imposição de qualquer um dos seguintes requisitos:
- (n) Atividades reservadas, a par dos títulos profissionais protegidos;
  - (o) Requisitos de desenvolvimento profissional contínuo;
  - (p) Regras relativas à organização profissional, à deontologia profissional e ao controlo;
  - (q) Filiação obrigatória numa câmara, sistemas de registo ou autorização, em especial sempre que esses requisitos impliquem a obrigação de possuir uma qualificação profissional específica;
  - (r) Restrições quantitativas, em particular requisitos que limitem o número de autorizações para exercer a atividade ou fixar um número mínimo ou máximo de funcionários, gestores ou representantes com qualificações profissionais específicas;

- (s) Requisitos específicos de estatuto jurídico ou requisitos respeitantes à participação numa empresa ou à sua gestão, na medida em que esses requisitos estejam diretamente ligados ao exercício da profissão regulamentada;
- (t) Restrições territoriais, em especial no caso de a profissão estar regulamentada de modo diferente em algumas partes do território do Estado-Membro;
- (u) Requisitos que restrinjam o exercício de uma profissão regulamentada em conjunto ou em parceria, bem como regras de incompatibilidade;
- (v) Requisitos relativos à cobertura do seguro ou a outros meios de proteção, individual ou coletiva, no que toca à responsabilidade profissional;
- (w) Requisitos relativos aos conhecimentos linguísticos, na medida do necessário para exercer a profissão.

#### *Artigo 7.º*

##### *Informação e participação das partes interessadas*

Os Estados-Membros devem, por meios adequados, informar os cidadãos, os beneficiários dos serviços, as associações representativas e as partes interessadas pertinentes, que não os membros da profissão, antes da introdução de novas medidas legislativas, regulamentares ou administrativas que limitem o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, ou da alteração das existentes, dando-lhes a oportunidade de apresentarem os seus pontos de vista.

#### *Artigo 8.º*

##### *Intercâmbio de informações entre as autoridades competentes*

1. Para efeitos da aplicação eficaz da presente diretiva, antes da introdução de novas medidas legislativas, regulamentares ou administrativas que limitem o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, ou da alteração das existentes, os Estados-Membros devem incentivar o intercâmbio de informações com as autoridades competentes dos restantes Estados-Membros nas matérias abrangidas pela presente diretiva, tais como a forma específica como regulamentam uma profissão ou os efeitos da regulamentação identificados em setores de atividade semelhantes de forma regular ou, se for caso disso, *ad hoc*.
2. Os Estados-Membros devem informar a Comissão sobre as autoridades competentes responsáveis pela transmissão e receção das informações para efeitos da aplicação do n.º 1.

## *Artigo 9.º*

### *Transparência*

1. As razões para considerar que as disposições, avaliadas em conformidade com a presente diretiva, são justificadas, necessárias e proporcionais, sendo comunicadas à Comissão nos termos do artigo 59.º, n.ºs 5 e 6, da Diretiva 2005/36/CE, devem ser registadas pelas autoridades competentes na base de dados das profissões regulamentadas, referida no artigo 59.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36/CE e posteriormente tornadas públicas pela Comissão.
2. Os Estados-Membros e outras partes interessadas podem apresentar observações à Comissão ou ao Estado-Membro que tenha notificado as disposições.

## *Artigo 10.º*

### *Reexame*

1. Até 18 de janeiro de 2024 e, a partir de então, de cinco em cinco anos, a Comissão deve apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação e a execução da presente diretiva, incluindo, entre outros aspetos, o seu âmbito de aplicação e a sua eficácia.
2. Se for caso disso, o relatório a que se refere o n.º 1 deve ser acompanhado de propostas adequadas.

## *Artigo 11.º*

### *Transposição*

1. Os Estados-Membros devem colocar em vigor, o mais tardar até , as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva. Os Estados-Membros devem comunicar imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.

As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. As modalidades da referência são estabelecidas pelos Estados-Membros.

2. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adotarem no domínio abrangido pela presente diretiva.

*Artigo 12.º*

*Entrada em vigor*

A presente diretiva entra em vigor no [vigésimo] dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

*Artigo 13.º*

*Destinatários*

Os destinatários da presente diretiva são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Parlamento Europeu*  
*O Presidente*

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*