



Brüssel, den 29. Mai 2017
(OR. en)

9057/1/17
REV 1

**Interinstitutionelles Dossier:
2016/0404 (COD)**

COMPET 328
MI 400
ETS 38
DIGIT 132
SOC 329
EMPL 246
CONSOM 202
CODEC 785

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 15. Mai 2017

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 8713/17 COMPET 282 MI 365 ETS 33 DIGIT 111 SOC 300 EMPL 225
CONSOM 168 CODEC 701

Nr. Komm.dok.: 5281/1/17 REV 1 COMPET 22 MI 32 ETS 3 DIGIT 6 SOC 16 EMPL 12
CONSOM 11 CODEC 36 IA 7

Betr.: Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer
Berufsreglementierungen
– Allgemeine Ausrichtung

Die Delegationen erhalten in der Anlage den Text des oben genannten Vorschlags in der auf der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) vom 29. Mai 2017 vereinbarten Fassung.

Änderungen, die der Rat vorgenommen hat, sind durch **Fettdruck und Unterstreichung** gekennzeichnet; Textstellen, die aus dem Kommissionsvorschlag entfernt wurden, sind durch einfache Durchstreichung kenntlich gemacht.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 46, Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 62,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen²,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

¹ ABl. C , , S. .

² ABl. C , , S. .

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Berufsfreiheit ist ein Grundrecht. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert die Berufsfreiheit und die unternehmerische Freiheit. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit sind im Vertrag verankerte Grundprinzipien. Nationale Bestimmungen, die den Zugang zu reglementierten Berufen regeln, sollten daher keine ungerechtfertigten und unverhältnismäßigen Hindernisse für die Ausübung dieser Grundrechte schaffen.
- (2) Da das Unionsrecht keine spezifischen Rechtsvorschriften zur Harmonisierung der Anforderungen an den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder an die Ausübung eines solchen Berufs enthält, fällt die Entscheidung, ob und wie ein Beruf zu reglementieren ist, in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, solange die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben.
- (3) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehört zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts. Aus der Rechtsprechung³ ergibt sich, dass nationale Maßnahmen, welche die im Vertrag garantierte Ausübung der Grundfreiheiten behindern oder weniger attraktiv machen können, vier Bedingungen erfüllen sollen: Sie sollen in nichtdiskriminierender Weise angewendet werden, sie sollen durch Ziele des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sie sollen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und sie sollen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

³ Rechtssache C-55/94, Reinhard Gebhard/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Slg. 1995, I-4165.

- (4) Die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁴ legt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten fest, die Verhältnismäßigkeit der eigenen Anforderungen, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, zu prüfen und der Kommission die Ergebnisse vorzulegen; damit wurde der sogenannte Prozess der gegenseitigen Evaluierung eingeleitet. Dieser Prozess bedeutete, dass die Mitgliedstaaten eine Überprüfung sämtlicher Rechtsvorschriften zu allen in ihrem Hoheitsgebiet reglementierten Berufen vornehmen mussten.
- (5) Die Ergebnisse des Prozesses der gegenseitigen Evaluierung offenbarten einen Mangel an Klarheit hinsichtlich der von den nationalen zuständigen Behörden bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Anforderungen für den Zugang zu reglementierten Berufen oder ihre Ausübung anzuwendenden Kriterien sowie eine uneinheitliche Kontrolle dieser Maßnahmen auf allen Regulierungsebenen. Um eine Fragmentierung des Binnenmarktes zu vermeiden und Schranken bei der Aufnahme und Ausübung bestimmter abhängiger oder selbstständiger Tätigkeiten abzubauen, ist es daher notwendig, ein gemeinsames Verfahren auf Unionsebene festzulegen, das den Erlass unverhältnismäßiger Maßnahmen verhindert.
- (6) In ihrer Mitteilung vom 28. Oktober 2015 "Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen"⁵ stellte die Kommission fest, dass es notwendig ist, den Mitgliedstaaten ein Raster für die Verhältnismäßigkeitsprüfung an die Hand zu geben, das sie bei der Überprüfung bestehender oder dem Erlass neuer Berufsreglementierungen anwenden können.
- (7) Die von der vorliegenden Richtlinie erfassten Tätigkeiten sollten die in den Geltungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG fallenden reglementierten Berufe betreffen. Für die Zwecke der vorliegenden Richtlinie sollte der Begriff "reglementierter Beruf" sowohl die bestehenden reglementierten Berufe im Sinne der Richtlinie 2005/36/EG als auch Berufe umfassen, deren Reglementierung die Mitgliedstaaten in Betracht ziehen mit der Folge, dass sie unter die Definition des Begriffs "reglementierter Beruf" gemäß der Richtlinie 2005/36/EG fallen. Die vorliegende Richtlinie sollte zusätzlich zur Richtlinie 2005/36/EG zur Anwendung kommen, unbeschadet sonstiger Rechtsvorschriften, die in einem separaten Rechtsakt der Union festgelegt wurden und den Zugang zu einem bestimmten reglementierten Beruf sowie die Ausübung dieses Berufs betreffen.

⁴ Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22).

⁵ COM(2015) 550 final.

(7a) Durch die Richtlinie werden Regelungen festgelegt, die vor der Einführung neuer oder der Änderung bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, zur Anwendung kommen sollten. Vorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung nicht beschränken würden, z. B. redaktionelle Änderungen oder technische Anpassungen des Inhalts von Ausbildungsgängen oder die Aktualisierung von Ausbildungsvorschriften, sollten nicht in den Geltungsbereich dieser Richtlinie fallen.

(7b) Setzen die Mitgliedstaaten spezifische Anforderungen an die Reglementierung eines bestimmten Berufs um, die in einem gesonderten Rechtsakt der Union festgelegt sind, so sollte die in spezifischen Vorschriften dieser Richtlinie vorgesehene Prüfung der Verhältnismäßigkeit keine Anwendung finden. Ungeachtet dessen sollten die Vorschriften in Bezug auf Überwachungs-, Informations- und Transparenzanforderungen gemäß dieser Richtlinie weiterhin gelten.

- (8) Die Mitgliedstaaten sollten sich auf einen gemeinsamen Rechtsrahmen verlassen können, der sich auf klar definierte Rechtsbegriffe im Zusammenhang mit verschiedenen Arten der Reglementierung von Berufen in der Union stützt. Es gibt verschiedene Arten der Reglementierung eines Berufs; so kann z. B. der Zugang zu einer bestimmten Tätigkeit oder deren Ausübung Inhabern bestimmter beruflicher Qualifikationen vorbehalten werden. Nationale Bestimmungen können zudem eine bestimmte Art der Ausübung eines Berufes reglementieren, indem sie Bedingungen für die Verwendung von Berufsbezeichnungen festlegen.
- (9) Die Beweislast für die Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit liegt bei den Mitgliedstaaten. Die Gründe, mit denen ein Mitgliedstaat eine Reglementierung rechtfertigt, sollten daher von einer Analyse der Eignung und Verhältnismäßigkeit der von diesem Staat erlassenen Maßnahme und von spezifischen Nachweisen zur Stützung seiner Argumente begleitet werden, wobei die besonderen Gegebenheiten dieses Mitgliedstaates berücksichtigt werden. Die Begleitmaterialien zu neu eingeführten oder geänderten Vorschriften sollten eine hinreichend ausführliche Begründung enthalten, die eine Bewertung der Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ermöglicht.

- (10) Es ist zweckmäßig, die Verhältnismäßigkeit [...] **neuer oder geänderter** Bestimmungen, die den Zugang zu reglementierten Berufen und deren Ausübung beschränken, **nach dem Erlass** [...] zu überwachen. Eine Überprüfung der Verhältnismäßigkeit einschränkender nationaler Rechtsvorschriften im Bereich der reglementierten Berufe sollte sich nicht nur auf das Ziel dieser Rechtsvorschriften zum Zeitpunkt ihres Erlasses, sondern auch auf eine Bewertung der nach ihrem Erlass eingetretenen Wirkungen stützen. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der nationalen Rechtsvorschriften sollte sich auf Entwicklungen stützen, die nach dem Erlass der Rechtsvorschriften im betreffenden Bereich **des reglementierten Berufs** beobachtet wurden.
- (11) Die Mitgliedstaaten sollten Verhältnismäßigkeitsprüfungen objektiv und unabhängig **unter Berücksichtigung objektiver Feststellungen** durchführen; **dies gilt auch für mittelbar reglementierte Berufe, bei denen einem Berufsverband die entsprechende Befugnis erteilt wird. Die Mitgliedstaaten können diese Stellungnahmen von jeder Stelle einholen, die ihrer Ansicht nach relevant ist und in der Lage ist, solche Stellungnahmen abzugeben, einschließlich bestehender Stellen, die am nationalen Gesetzgebungsverfahren beteiligt sind.** [...] **Dies ist besonders wichtig, wenn** [...] die Prüfung durch örtliche Behörden, Regulierungsstellen oder Berufsorganisationen **erfolgt**, die in bestimmten Fällen aufgrund ihrer größeren Nähe zu örtlichen Bedingungen und ihrer Fachkenntnisse unter Umständen besser in der Lage sind, zu bestimmen, wie die Ziele des Allgemeininteresses am besten zu erreichen sind, **und** [...] wenn die politischen Entscheidungen dieser Behörden oder Stellen etablierten Unternehmen zulasten von neuen Marktteilnehmern Vorteile verschaffen.

(12) Ist die Aufnahme und Ausübung einer bestimmten abhängigen oder selbstständigen Tätigkeit von der Einhaltung bestimmter Bestimmungen über spezifische Berufsqualifikationen abhängig, die unmittelbar oder mittelbar von den Mitgliedstaaten festgelegt wurden, so ist sicherzustellen, dass diese Bestimmungen durch Ziele des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, etwa durch Ziele im Sinne des Vertrags, nämlich öffentliche Ordnung, öffentliche Sicherheit und öffentliche Gesundheit, oder durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung als solche anerkannt hat **und die sich noch weiterentwickeln können**. Es ist wichtig sicherzustellen, dass die Ziele des Allgemeininteresses angemessen identifiziert werden, damit die Regulierungsintensität bestimmt werden kann. Um beispielsweise ein hohes Maß an Schutz der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten über einen Ermessensspielraum verfügen, damit sie über das Maß an Schutz der öffentlichen Gesundheit, das sie gewährleisten möchten, und die Art und Weise der Gewährleistung dieses Schutzes entscheiden können. Es ist zudem eine Klarstellung dahingehend notwendig, dass folgende Gründe zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes gehören: Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherung; Schutz der Verbraucher, der Dienstleistungsempfänger und der Arbeitnehmer; Sicherung einer geordneten Rechtspflege; Lauterkeit des Handelsverkehrs; Betrugsbekämpfung und Verhinderung von Steuerhinterziehung und -vermeidung; [...] **Verkehrssicherheit**; Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt; Tierschutz; geistiges Eigentum; Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes; Ziele der Sozialpolitik und Ziele der Kulturpolitik. Nach ständiger Rechtsprechung stellen rein wirtschaftliche Gründe, die im Wesentlichen protektionistische Absichten verfolgen, sowie rein verwaltungstechnische Gründe, etwa die Durchführung von Kontrollen oder das Erfassen von statistischen Daten, keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses dar.

(12a) Es obliegt den Mitgliedstaaten zu bestimmen, welches Maß an Schutz der Ziele des Allgemeininteresses sie gewährleisten möchten und in welcher verhältnismäßigen Art und Weise sie dieses Maßes erreichen wollen. Der Umstand, dass ein Mitgliedstaat weniger strikte Vorschriften als ein anderer Mitgliedstaat erlässt, bedeutet nicht, dass die Vorschriften des letztgenannten Mitgliedstaates unverhältnismäßig und daher mit dem EU-Recht unvereinbar sind.

- (13) Beabsichtigt ein Mitgliedstaat, einen Beruf zu reglementieren oder bestehende Regelungen zu ändern, so sollte berücksichtigt werden, welche Art von Risiken – insbesondere für Verbraucher, Berufsangehörige oder Dritte – mit der Verfolgung der angestrebten Ziele des Allgemeininteresses verbunden sind. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass im Bereich der reglementierten Berufe zwischen Verbrauchern und Berufsangehörigen in der Regel eine Informationsasymmetrie besteht. Berufsangehörige besitzen ein hohes Maß an Fachkenntnissen, die die Verbraucher vielleicht nicht haben, und Verbraucher finden es daher unter Umständen schwierig, die Qualität der ihnen bereitgestellten Dienstleistungen zu beurteilen, **was trotz des möglichen Abbaus der Informationsasymmetrie zwischen Berufsangehörigen und Dienstleistungsempfängern infolge wissenschaftlicher und technologischer Entwicklungen weiterhin der Fall sein kann.**
- (14) Um die Anforderung der Verhältnismäßigkeit zu erfüllen, sollte die Maßnahme geeignet sein, die Erreichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten. Eine Maßnahme sollte nur dann als geeignet betrachtet werden, die Verwirklichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen, z. B. wenn ähnliche, mit bestimmten Tätigkeiten verbundene Risiken in vergleichbarer Weise aufgegriffen werden und alle mit den Beschränkungen zusammenhängenden Ausnahmen im Einklang mit dem genannten Ziel angewendet werden. Zudem sollte die nationale Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Ziels beitragen; sie sollte daher als nicht geeignet betrachtet werden, wenn sie sich nicht auf den Rechtfertigungsgrund auswirkt.
- (15) Mit beruflichen Qualifikationen verbundene Anforderungen sollten nur dann als erforderlich angesehen werden, wenn die bestehenden Maßnahmen, etwa Verbraucherschutzvorschriften, nicht als geeignet oder tatsächlich wirksam zur Erreichung des angestrebten Ziels betrachtet werden können.

- (16) Zu den wichtigsten Gesichtspunkten, die von nationalen Behörden zu berücksichtigen sind, zählen Folgende: Zusammenhang zwischen dem Umfang der zu einem Beruf gehörenden Tätigkeiten und der erforderlichen Berufsqualifikation; Komplexität der Aufgaben, insbesondere in Bezug auf Niveau, Eigenart und Dauer der erforderlichen Ausbildung oder Erfahrung; Existenz verschiedener Wege zum Erlangen der beruflichen Qualifikation; Umfang der beruflichen Tätigkeiten, die Inhabern einer bestimmten Berufsqualifikation vorbehalten sind, insbesondere ob sich die bestimmten Berufen vorbehaltenen Tätigkeiten mit denen anderer Berufe überschneiden; Grad der Autonomie bei der Ausübung eines reglementierten Berufs, insbesondere wenn die mit einem reglementierten Beruf zusammenhängenden Tätigkeiten unter der Kontrolle und Verantwortung einer ordnungsgemäß qualifizierten Fachkraft stehen;
- (17) Bei der Reglementierung eines Berufs durch einen Mitgliedstaat sollte der Umstand berücksichtigt werden, dass technologische Entwicklungen die Informationsasymmetrie zwischen Verbrauchern und Berufsangehörigen abbauen können. In Anbetracht des raschen technologischen Wandels und wissenschaftlichen Fortschritts kann die Aktualisierung der Zugangsanforderungen für eine Reihe von Berufen von besonderer Bedeutung sein.
- (18) Die [...] **Mitgliedstaaten** sollten den wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahme, [...] unter besonderer Berücksichtigung der **Qualität der bereitgestellten Dienstleistung und** [...] des Wettbewerbs auf dem Markt [...], sowie den Auswirkungen auf das Recht auf Arbeit und den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Union gebührend Rechnung tragen. Auf der Grundlage dieser Analyse sollten die Mitgliedstaaten insbesondere ermitteln, ob der Umfang der Beschränkung des Zugangs zu einem reglementierten Beruf oder seiner Ausübung im Verhältnis zu den angestrebten Zielen und erwarteten Vorteilen steht.

- (19) Die Mitgliedstaaten sollten einen Vergleich zwischen der nationalen Maßnahme und anderen, weniger einschneidenden Lösungen anstellen, mit denen dasselbe Ziel ebenfalls erreicht werden könnte, die aber weniger Beschränkungen mit sich bringen würden. Sind die Maßnahmen durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt und beschränken sich die identifizierten Risiken auf das Verhältnis zwischen dem Berufsangehörigen und dem Verbraucher, ohne sich negativ auf Dritte auszuwirken, so könnte das Ziel durch weniger einschneidende Mittel erreicht werden als durch Tätigkeitsvorbehalte zugunsten bestimmter Berufsangehöriger[...].
- (20) Die [...] **Mitgliedstaaten** sollten **eine Gesamt**beurteilung der Umstände vornehmen, unter denen die [...] **Anforderung** erlassen und durchgeführt wird, und insbesondere prüfen, welche Wirkung der Erlass weiterer, über die spezifischen Berufsqualifikationen hinausgehender Anforderungen [...] **insgesamt** nach sich ziehen könnte. Die Aufnahme und Ausübung bestimmter Tätigkeiten kann von der Einhaltung bestimmter Rechtsvorschriften abhängig sein, etwa Regelungen in Bezug auf die Organisation des Berufs, die Pflichtmitgliedschaft in einem Berufsverband, die Berufsethik, die Überwachung und Haftung. Bei der Prüfung der [...] Wirkung der **neuen oder geänderten** Maßnahmen sollten die [...] **Mitgliedstaaten** daher auch **das Zusammenwirken dieser Maßnahmen mit anderen bestehenden** Anforderungen berücksichtigen, etwa kontinuierliche Weiterbildung, Pflichtmitgliedschaft in einer Kammer, Registrierungs- oder Genehmigungsregelungen, quantitative Beschränkungen, spezifische Rechts- und Beteiligungsformen, geografische Beschränkungen, multidisziplinäre Beschränkungen und Unvereinbarkeitsvorschriften, Anforderungen an Versicherungsschutz und Sprachkenntnisse, soweit diese zur Ausübung des Berufs notwendig sind. **Dabei wären bestehende Anforderungen, die nicht geändert werden, nicht Gegenstand einer neuen Verhältnismäßigkeitsprüfung.** Eine von einem Mitgliedstaat eingeführte Maßnahme kann nicht als notwendig zur Erreichung des angestrebten Ziels betrachtet werden, wenn sie sich mit Anforderungen wesentlich überschneidet, die bereits im Rahmen anderer Vorschriften oder Verfahren durchgeführt wurden.

(20a) Die Einführung zusätzlicher Anforderungen kann einen zusätzlichen Nutzen für das im Allgemeininteresse liegende Ziel darstellen und der Umstand, dass ihr Zusammenwirken geprüft werden sollte, bedeutet nicht, dass diese Anforderungen unverhältnismäßig sind. Beispielsweise können Anforderungen der kontinuierlichen beruflichen Weiterbildung angebracht sein, um sicherzustellen, dass Berufsangehörige mit den Entwicklungen in ihren jeweiligen Bereichen Schritt halten, und gleichzeitig zu einer sicheren Berufsausübung in Berufen mit besonderen Risiken beitragen, und wenn technische, wissenschaftliche, rechtliche und ethische Entwicklungen erfasst werden und Berufsangehörige zur Teilnahme an dem für ihren jeweiligen Beruf relevanten lebenslangen Lernen motiviert werden; die Pflichtmitgliedschaft in einer Kammer kann als zweckmäßig erachtet werden, sofern dies notwendig und angebracht ist, um das im Allgemeininteresse liegende Ziel zu erreichen, insbesondere wenn die Kammern einen öffentlichen Auftrag erfüllen.

(20b) Bei einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit, die vor der Einführung neuer oder der Änderung bestehender Vorschriften durchgeführt wird, können die Verhältnismäßigkeitskriterien gemäß dieser Richtlinie in angemessenem Umfang und mit geeigneter Intensität angewendet werden. Der Umfang und die Intensität während der Prüfung sollten im Verhältnis zum Inhalt der eingeführten Vorschrift und ihren Auswirkungen stehen.

- (21) Für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes ist es wichtig, sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten [...] repräsentative Verbände oder andere relevante Interessenträger vor der Einführung [...] neuer oder der Änderung bestehender Maßnahmen, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder ihre Ausübung beschränken, informieren und ihnen die Gelegenheit bieten, ihren Standpunkt darzulegen.
- (22) [...] Um die Mitgliedstaaten zu ermutigen, geeignete und regelmäßig aktualisierte Informationen über die Reglementierung von Berufen auszutauschen, sollte die Kommission den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern, was auch die konkrete Art und Weise, in der die Mitgliedstaaten einen Beruf reglementieren, und die Auswirkungen einer solchen Reglementierung einschließt. [...].

- (23) Zur Erhöhung der Transparenz und zur Förderung von Verhältnismäßigkeitsprüfungen ist es wichtig, dass die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen in der Datenbank der reglementierten Berufe leicht zugänglich sind, um allen [...] **Mitgliedstaaten** zu ermöglichen, Stellung zu nehmen.
- (24) Da die Ziele dieser Richtlinie, nämlich der Abbau von unverhältnismäßigen Beschränkungen des Zugangs zu reglementierten Berufen oder ihrer Ausübung, von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 EUV niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Verwirklichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus –

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Gegenstand

Zur Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarkts werden mit dieser Richtlinie Bestimmungen für einen gemeinsamen Rechtsrahmen zur Durchführung von Verhältnismäßigkeitsprüfungen vor der Einführung neuer **oder der Änderung bestehender** Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgelegt, mit denen der Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränkt [...] wird. **Dies berührt nicht den Zuständigkeitsbereich und den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Entscheidung, ob und wie ein Beruf zu reglementieren ist, solange die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben.**

Artikel 2

Geltungsbereich

- (1) Diese Richtlinie gilt für **die Rechts- und Verwaltungsvorschriften** der Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie 2005/36/EG, mit denen die Aufnahme oder Ausübung eines Berufs oder einer bestimmten Art seiner Ausübung beschränkt wird, einschließlich des Führens einer Berufsbezeichnung und der im Rahmen dieser Berufsbezeichnung erlaubten beruflichen Tätigkeiten.
- (2) **Soweit die Mitgliedstaaten** [...] spezifische [...] **Anforderungen an die Reglementierung eines bestimmten Berufs umsetzen, die** in einem gesonderten Rechtsakt der Union aufgeführt sind, [...] finden die [...] **Artikel 4, 5 und 6 mit Ausnahme des Artikels 4 Absatz 4** dieser Richtlinie keine Anwendung. **Dieser Absatz gilt nicht für Anforderungen nach dem Unionsrecht, bei denen die Wahl der genauen Art und Weise ihrer Umsetzung den Mitgliedstaaten überlassen bleibt.**

Artikel 3

Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten die Begriffsbestimmungen der Richtlinie 2005/36/EG **mit der Maßgabe, dass der Begriff "reglementierter Beruf" sowohl die bestehenden reglementierten Berufe als auch Berufe erfasst, deren Reglementierung die Mitgliedstaaten in Betracht ziehen.**

Darüber hinaus gelten folgende Definitionen:

- a) "geschützte Berufsbezeichnung" bezeichnet eine Form der Reglementierung eines Berufs, bei der die Verwendung einer Bezeichnung bei der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit oder einer Gruppe von beruflichen Tätigkeiten aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften unmittelbar oder mittelbar einer bestimmten Berufsqualifikation unterliegt und bei einer missbräuchlichen Verwendung dieser Bezeichnung Sanktionen [...] verhängt werden.

- b) "vorbehaltene Tätigkeiten" bedeutet eine Form der Reglementierung eines Berufs, bei der der Zugang zu einer beruflichen Tätigkeit oder einer Gruppe von beruflichen Tätigkeiten aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften unmittelbar oder mittelbar Angehörigen eines reglementierten Berufs vorbehalten wird, und zwar auch dann, wenn diese Tätigkeit mit anderen reglementierten Berufen geteilt wird.

Artikel 4

Ex-ante-Prüfung neuer Maßnahmen und Überwachung

- (1) Die Mitgliedstaaten [...] **nehmen** vor der Einführung von neuen **oder der Änderung von bestehenden** Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, [...] **eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach den in dieser Richtlinie festgelegten Bestimmungen vor.**
- (2) Jede Vorschrift im Sinne von Absatz 1 wird von einer [...] **Begründung** begleitet, die eine Bewertung ihrer Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ermöglicht.
- (3) Die Gründe dafür, dass eine Vorschrift als gerechtfertigt [...] und verhältnismäßig betrachtet wird, werden durch qualitative und, soweit möglich **und sachdienlich**, quantitative [...] **Mittel unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten dieses Mitgliedstaates** gestützt.
- (4) Die Mitgliedstaaten überwachen [...] **nach dem Erlass** [...] die Verhältnismäßigkeit der **neuen oder geänderten** Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, und tragen Entwicklungen, die nach dem Erlass der betreffenden Maßnahme eingetreten sind, gebührend Rechnung.

- (5) Die Mitgliedstaaten ergreifen die notwendigen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass die Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach Absatz 1 **unter Berücksichtigung objektiver Feststellungen** objektiv und unabhängig durchgeführt wird[...].

Artikel 5

Rechtfertigung durch Ziele des Allgemeininteresses

- (1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Beschränkung des Zugangs zu einem reglementierten Beruf oder seiner Ausübung, die sie einführen oder mit denen sie bestehende Vorschriften ändern wollen, durch Ziele des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind.
- (2) Die [...] **Mitgliedstaaten** berücksichtigen insbesondere, ob diese Vorschriften aus Gründen der öffentlichen Ordnung, öffentlichen Sicherheit oder öffentlichen Gesundheit oder durch sonstige zwingende Gründe des Allgemeininteresses objektiv gerechtfertigt sind; hierzu zählen etwa die Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherung, der Schutz der Verbraucher, der Dienstleistungsempfänger und der Arbeitnehmer, die Wahrung der geordneten Rechtspflege, die Lauterkeit des Handelsverkehrs, die Betrugsbekämpfung und die Verhinderung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung, die **Verkehrssicherheit**, der Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt, der Tierschutz, geistiges Eigentum, der Schutz und die Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes, Ziele der Sozialpolitik und Ziele der Kulturpolitik.
- (3) Gründe, die rein wirtschaftlicher Natur sind [...], oder rein verwaltungstechnische Gründe stellen keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses dar, die eine Beschränkung des Zugangs zu reglementierten Berufen oder ihrer Ausübung rechtfertigen können.

Artikel 6

Verhältnismäßigkeit

- (1) Vor der Einführung neuer **oder der Änderung bestehender** Rechts- und Verwaltungsvorschriften[...], die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, prüfen die Mitgliedstaaten, ob diese Vorschriften [...] für die Verwirklichung des angestrebten Ziels geeignet sind und nicht über das zum Erreichen dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen.
- (2) Bei der Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Vorschriften **durch die Mitgliedstaaten** [...] **steht der Umfang der Prüfung im Verhältnis zum Inhalt und zu den Auswirkungen der Vorschrift.** [...] **Die Mitgliedstaaten berücksichtigen:**
- a) die Eigenart der mit den angestrebten Zielen des Allgemeininteresses verbundenen Risiken, insbesondere die Risiken für [...] **Dienstleistungsempfänger einschließlich Verbrauchern**, Berufsangehörige und Dritte;
 - b) die Eignung der Vorschriften [...] zur Erreichen des angestrebten Ziels[...];
- ba) **die Frage, ob die Vorschriften dem angestrebten Ziel tatsächlich in kohärenter und systematischer Weise gerecht werden;**
- c) die Notwendigkeit der Vorschrift und insbesondere, ob bestehende Regelungen spezifischer oder allgemeiner Art, etwa Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Produktsicherheit oder des Verbraucherschutzes, das angestrebte Ziel nicht hinreichend schützen;

- ca) die wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahme unter besonderer Berücksichtigung der Intensität des Wettbewerbs auf dem Markt und der Qualität der bereitgestellten Dienstleistungen, sowie die Auswirkungen auf den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Union;
- cb) die Möglichkeit des Rückgriffs auf weniger einschneidende Mittel zum Erreichen des im Allgemeininteresse liegenden Ziels; beschränken sich die identifizierten Risiken auf das Verhältnis zwischen dem Berufsangehörigen und dem Verbraucher, ohne sich negativ auf Dritte auszuwirken, so prüfen die Mitgliedstaaten insbesondere, ob das Ziel durch andere Mittel als durch Tätigkeitsvorbehalte erreicht werden kann;
- cc) die Wirkung der neuen oder geänderten Vorschriften, wenn sie mit anderen Anforderungen, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, kombiniert werden, und insbesondere, wie die neuen oder geänderten Vorschriften kombiniert mit anderen Anforderungen zum Erreichen desselben im Allgemeininteresse liegenden Ziels beitragen und ob sie hierfür notwendig sind.

Die Mitgliedstaaten berücksichtigen zudem die folgenden Faktoren, wenn dies für die neu eingeführte oder geänderte Vorschrift relevant ist:

- d) den [...] Zusammenhang zwischen dem Umfang der von einem Beruf erfassten oder einem Beruf vorbehaltenden Tätigkeiten und der erforderlichen Berufsqualifikation;
- e) den [...] Zusammenhang zwischen der Komplexität der Aufgaben und dem Besitz einer spezifischen Berufsqualifikation, insbesondere in Bezug auf Niveau, Eigenart und Dauer der erforderlichen Ausbildung oder Erfahrung[...];

ea) die Möglichkeit zum Erlangen der beruflichen Qualifikation auf alternativen Wegen:

- f) [...] die Frage, ob und warum die bestimmten Berufen vorbehaltenen Tätigkeiten mit anderen Berufen geteilt oder nicht geteilt werden können;
 - g) den Grad an Autonomie bei der Ausübung eines reglementierten Berufs und die Auswirkungen von Organisations- und Überwachungsmodalitäten auf das Erreichen des angestrebten Ziels, insbesondere wenn die mit einem reglementierten Beruf zusammenhängenden Tätigkeiten unter der Kontrolle und Verantwortung einer ordnungsgemäß qualifizierten Fachkraft stehen;
 - h) die wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen, die die Informationsasymmetrie zwischen Berufsangehörigen und Verbrauchern **wirksam** abbauen können;
 - i) [...]
 - j) [...]
 - k) [...]
- (3) [...]

(4) Für die Zwecke von Absatz 2 Buchstabe [...]cc prüfen die [...] **Mitgliedstaaten** [...] die Wirkung **der neuen oder geänderten Vorschrift, wenn sie mit einer Anforderung oder mehreren** [...] Anforderungen **kombiniert wird, insbesondere den Folgenden:**

a) Tätigkeitsvorbehalte [...];

aa) **geschützte Berufsbezeichnung;**

b) **Verpflichtungen zur Erfüllung von** Anforderungen der kontinuierlichen beruflichen Weiterbildung;

c) Vorschriften in Bezug auf Berufsorganisation, Standesregeln und Überwachung;

d) Pflichtmitgliedschaft in einer Kammer, Registrierungs- und Genehmigungsregelungen, insbesondere wenn diese Anforderungen den Besitz einer bestimmten Berufsqualifikation voraussetzen;

e) quantitative Beschränkungen, insbesondere Anforderungen, die die Zahl der Zulassungen zur Ausübung eines Berufs begrenzen oder eine Mindest- oder Höchstzahl der Arbeitnehmer, Geschäftsführer oder Vertreter festsetzen, die bestimmte Berufsqualifikationen besitzen;

f) Anforderungen an bestimmte Rechtsformen oder Anforderungen in Bezug auf die Beteiligungsstruktur oder Geschäftsleitung eines Unternehmens, soweit diese Anforderungen unmittelbar mit der Ausübung des reglementierten Berufs zusammenhängen;

g) geografische Beschränkungen, [...] **auch dann**, wenn der Beruf in Teilen eines Mitgliedstaates anders reglementiert ist;

- h) Anforderungen, die die gemeinschaftliche oder partnerschaftliche Ausübung eines reglementierten Berufs beschränken, sowie Unvereinbarkeitsregeln;
- i) Anforderungen an den Versicherungsschutz oder andere Mittel des persönlichen oder kollektiven Schutzes in Bezug auf die Berufshaftpflicht;
- j) Anforderungen an Sprachkenntnisse, soweit diese für die Ausübung des Berufs erforderlich sind.

Artikel 7

Informationen für Interessenträger, Mitwirkung von Interessenträgern

Die Mitgliedstaaten stellen [...] Dienstleistungsempfängern [...] und anderen [...] einschlägigen Interessenträgern, [...] auch solchen, die keine Berufsangehörigen sind, auf geeignete Weise Informationen zur Verfügung, bevor sie neue Rechts- und Verwaltungsvorschriften einführen oder bestehende Vorschriften ändern, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, und geben ihnen Gelegenheit, ihren Standpunkt darzulegen. Zu diesem Zweck können die Mitgliedstaaten nationale Verfahren anwenden.

Artikel 8

Informationsaustausch zwischen [...] Mitgliedstaaten

- (1) Zur wirksamen Anwendung dieser Richtlinie [...] **erleichtert die Kommission den** [...] Informationsaustausch [...] **zwischen den** [...] Mitgliedstaaten über die in dieser Richtlinie geregelten Fragen [...] **sowie darüber**, wie diese konkret einen Beruf reglementieren oder wie sich **diese** Reglementierung [...] auswirkt.
- (2) Für die Zwecke der Anwendung von Absatz 1 unterrichten die Mitgliedstaaten die Kommission über die für die Übermittlung und den Empfang von Informationen verantwortlichen [...] **öffentlichen** Einrichtungen.

Artikel 9

Transparenz

- (1) Die Gründe, aus denen Vorschriften, die nach dieser Richtlinie geprüft wurden, [...] als gerechtfertigt [...] und verhältnismäßig betrachtet werden, und die der Kommission nach Artikel 59 Absatz 5 [...] der Richtlinie 2005/36/EG mitgeteilt werden, werden von den [...] **Mitgliedstaaten** in der in Artikel 59 Absatz 1 der Richtlinie 2005/36/EG genannten Datenbank der reglementierten Berufe gespeichert und anschließend von der Kommission öffentlich zugänglich gemacht, **es sei denn, der betreffende Mitgliedstaat ersucht ausdrücklich darum, dass diese Gründe nicht öffentlich zugänglich gemacht werden.** **Ein solches Ersuchen ist zu begründen.**

- (2) Die Mitgliedstaaten [...] können bei der Kommission oder dem Mitgliedstaat, der die Vorschriften [...] mitgeteilt hat, Stellung zu den Vorschriften und zu den Gründen nehmen, aus denen diese Vorschriften als gerechtfertigt und verhältnismäßig betrachtet werden.

Artikel 10

Überprüfung

- (1) Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 18. Januar 2024 und danach alle fünf Jahre einen Bericht über die Durchführung und Wirksamkeit dieser Richtlinie vor, der sich unter anderem auf ihren Geltungsbereich und ihre Effektivität erstreckt.
- (2) Dem in Absatz 1 genannten Bericht werden gegebenenfalls geeignete Vorschläge beigefügt.

Artikel 11

Umsetzung

- (1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens [...] nach 24 Monaten nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

- (2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten nationalen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 12

Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am [zwanzigsten] Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Artikel 13

Adressaten

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments

Der Präsident

Im Namen des Rates

Der Präsident